

Évaluation environnementale stratégique et citoyenneté



à la recherche de
modèles adaptés
de développement
durable



La revue Liaison Énergie-Francophonie est publiée trimestriellement par l'Institut de l'énergie et de l'environnement de la Francophonie (IEPF).

L'IEPF est un organe subsidiaire de l'Organisation internationale de la Francophonie.

56, rue Saint-Pierre, 3^e étage
 Québec G1K 4A1 Canada
 Téléphone: 1 418 692-5727
 Télécopie: 1 418 692-5644
 Courriel: iepf@francophonie.org
 Site Internet: www.iepf.org

Directrice de la publication:
 Fatimata Dia Touré

Rédacteurs en chef invités:
 Karim Samoura
 Jean-Philippe Waaub

Coordonnatrice:
 Faouzia Abdoulhalik

Comité éditorial interne:
 Nicolas Biron Prosper Biabo
 Rajae Chafil Ibrahima Dabo
 Tounao Kiri Louis-Noël Jail
 Marcel Lacharité Jean-Pierre Ndoutoum

Comité scientifique:
 Samir Allal Sibi Bonfils
 Mickael Chauvin Evens Emmanuel
 Yves Gagnon Paule Halley
 Mame Aly Konte Jacques Percebois
 Bernadette Sanou Dao Jean-Philippe Waaub

Collaboratrice à l'édition:
 Armelle Dagba

Secrétariat, diffusion et abonnements:
 Jacinthe Potvin et Pauline Malenfant

Édition et réalisation graphique:
 Interscript

Photos de la couverture:
 Travaux pose de conduites au barrage de Ziga, Burkina Faso: Boureima Nébié
 Séance de sensibilisation, Mali: Amadou Togola

Tirage:
 2 800 exemplaires
 300 exemplaires en format PDF sur cédérom

Dépôt légal:
 Bibliothèque et Archives nationales du Québec
 Bibliothèque et Archives du Canada

ISSN 0840-7827

Les textes et les opinions n'engagent que leurs auteurs. Les appellations, les limites, figurant sur les cartes de LEF n'impliquent de la part de l'Institut de l'énergie et de l'environnement de la Francophonie aucun jugement quant au statut juridique ou autre d'un territoire quelconque, ni la reconnaissance ou l'acceptation d'une limite particulière.

Prix de l'abonnement annuel (4 numéros):
 40 \$ CAD

Poste-publications – Convention No 40034719
 Imprimé au Canada

SOMMAIRE

ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE STRATÉGIQUE ET CITOYENNETÉ

Mot de la directrice 4
 Fatimata DIA Touré

Éditorial 5
 Jean-Philippe WAAUB, GEIGER-UQAM et Karim SAMOURA, SIFÉE

CONCEPTS, APPROCHES ET OUTILS DE LA PARTICIPATION DES PUBLICS À L'EES

Fondements théoriques et approches méthodologiques de l'Évaluation Environnementale Stratégique (EES)..... 9
 Jean-Philippe WAAUB, GEIGER-UQAM, Québec-Canada

Évaluation environnementale stratégique et citoyenneté. Quel outil et quelle démarche adopter?17
 Ilarion B. GUEDEGBE , MCA-Bénin, Bénin

Gouvernance et citoyens21
 Robert JOUMARD, ex-Directeur de recherche, France

Développement et Savoir local.....26
 Gomdaogo Pierre NAKOULIMA, Université de Ouagadougou, Burkina Faso

Les principes et les conditions de la participation citoyenne dans l'aménagement durable du territoire. Cas de Madagascar31
 Tiana Eva RAZAFINDRAKOTO, SAGE, Madagascar

ANALYSE DES MODÈLES LÉGAUX, RÉGLEMENTAIRES ET INSTITUTIONNELS DE LA PARTICIPATION DES PUBLICS À L'EES

La participation du public en droit international de l'environnement.....37
 Yacouba SAVADOGO, IUCN-Dakar, Sénégal

L'EES à l'heure de la participation citoyenne: un processus en développement (cas de l'Union Européenne).....42
 Gilles CÔTÉ, Consultant, Québec, Canada

Procédures et pratiques de la participation du public en évaluation environnementale stratégique au Bénin. Traits distinctifs et tendance évolutive46

Georges Y. LANMAFANKPOTIN, Association béninoise des professionnels de l'ÉE au Bénin, Bénin

Le contexte international d'expression de la participation du public48

L'EES et la participation du public dans le processus d'élaboration des Plans de Développement Communaux (PDC) du Bénin.....52

Les réformes institutionnelles et juridiques en évaluation environnementale : une panacée pour réussir le développement durable en Guinée avec la participation du public54

Seydou Bari SIDIBE, Bureau Guinéen des Études et Évaluation Environnementale, Guinée

ENSEIGNEMENTS TIRÉS DES APPLICATIONS CONCRÈTES DE LA PARTICIPATION DES PUBLICS À L'EES

L'évaluation environnementale stratégique dans le Nord et dans le Sud : deux exemples de participation citoyenne61

Michel CROWLEY, ENAP, Québec, Canada et Nathalie RISSE, ENAP, New York, USA

Mandat du Comité de l'EES sur les gaz de schiste63

Exemples de structures institutionnelles mises en place pour la réalisation de la SCRP et de l'EES afférente.....64

Le rôle de la participation publique dans les mandats génériques du BAPE. Contexte, réalisation et résultats67

Pierre RENAUD, BAPE, Québec, Canada

La participation publique au cœur de l'expérience béninoise de verdissement de la Stratégie de croissance pour la réduction de la pauvreté (Scrp).....74

Georges Y. LANMAFANKPOTIN, Université de Montréal, Canada et Marcel Ayité BAGLO, Université d'Abomey-Calavi, Bénin

Le contexte béninois de l'évaluation du premier DSRP et les problèmes environnementaux du Bénin75

Éléments pour le verdissement de secteurs structurants du DSRP béninois80

L'association du public aux projets de trames vertes urbaines. Quelles perceptions de la biodiversité par les habitants?.....82

Jean-Michel LE BOT, Université Rennes 2 - Département AES, France et Françoise PHILIP, Université Rennes 2, France

L'évaluation environnementale stratégique et la participation du public86

Michel LEROND, Consultant en environnement, France

L'Évaluation environnementale stratégique, outil de conservation et de valorisation de la biodiversité en Côte d'Ivoire90

Armelle ATSE, Agence nationale de l'environnement (ANDE), Côte d'Ivoire

Situation de la diversité biologique en Côte d'Ivoire.....93

Prise en compte des préoccupations et jugements de valeur des acteurs en évaluation environnementale stratégique : cas de l'exploitation du potentiel hydroélectrique du bassin du Konkouré en Guinée94

Karim SAMOURA et Jean-Philippe WAAUB, GEIGER-UQAM, Québec, Canada

Évaluation environnementale et approche participative : implication des populations dans l'inventaire et le dédommagement du patrimoine affecté par la construction du barrage de ziga..... 101

Boureima NÉBIÉ, Association des Commissaires enquêteurs, Burkina-Faso

L'intégration du genre dans le processus et les outils de l'évaluation environnementale 105

Jeanne Josette ACACHA AKOHA, MCA-Bénin, Bénin

Le SIFÉE 110

Mot de la directrice



Fatimata DIA Touré

Directrice de l'Institut de l'énergie et de l'environnement de la Francophonie (IEPF).

La participation du public dans l'Évaluation Environnementale Stratégique (EES) fait partie des fondements assurant la réussite d'une Politique, d'un Plan et/ou d'un Programme d'investissements (PPP) œuvrant pour le développement durable. C'est un élément de gouvernance et d'écocivisme utile pour engager les responsabilités des différentes catégories d'acteurs de développement, face à la gestion équitable et durable de l'exploitation des ressources de l'environnement.

Des textes juridiques nationaux (codes de l'environnement, lois sur l'EES ou l'EIE), régionaux et internationaux (accords et conventions) y font référence, depuis plus de deux décennies. Ils donnent des orientations et déterminent des méthodologies d'approche pour intégrer de manière effective la place et le rôle du public, du citoyen, dans la prise de décision concernant les investissements publics et/ou privés relatifs à l'amélioration des conditions qualitatives et quantitatives de vie des populations. Des articles du présent numéro traitent des cas concrets aussi bien dans les pays développés, où la stabilisation et la maîtrise des éléments de croissance sont recherchées, que dans les pays du Sud où le processus de développement est enclenché, malgré qu'il faille disposer d'outils technologiques et institutionnels adéquats pour en assurer la durabilité.

Cette année, les regards sont tournés vers la conférence des Nations-Unies de RIO+ 20, où l'économie verte et la gouvernance du développement durable seront débattues pour trouver des pistes d'actions concrètes à mettre en œuvre. Dans cette dynamique, l'EES/EIE avec la participation du public sera, entre autres, certainement au cœur des discussions, du fait de la nécessité pour les acteurs de développement socioéconomique de s'approprier le processus de changement d'intervention qu'exige le développement durable. Un intense travail d'information, de communication et de familiarisation du public avec l'EES dans ses différentes étapes et à tous les niveaux est à faire. Si l'on peut déjà noter certaines actions dans ce sens, la finalité recherchée, qui est la maîtrise des conséquences des interventions des PPP sur l'environnement et la société, reste à parfaire.

Le présent numéro de LEF, produit avec la collaboration du SIFEE et de son réseau d'experts, constitue une contribution de la Francophonie à cet exercice de responsabilisation du public dans l'EES, qui est un atout incontournable pour des PPP efficaces.

Pour terminer, je voudrais, au nom des autorités de l'OIF et de l'équipe de l'IEPF, remercier encore une fois le SIFEE pour sa constante collaboration et souhaiter une bonne et heureuse année 2012 à tous les lecteurs, les auteurs et les partenaires de LEF.

Bonne lecture !

fatimata.dia@francophonie.org



Éditorial

L'objectif de ce numéro est de positionner clairement les enjeux de participation et de gouvernance citoyenne au cœur des processus d'Évaluation Environnementale Stratégique (EES). Ces derniers se généralisent aussi bien au Nord qu'au Sud. Au niveau stratégique, la participation n'est pas toujours pleinement acquise et demeure un enjeu. Les principales raisons évoquées pour limiter la participation sont la confidentialité des enjeux, la sécurité nationale, la compétitivité ou encore les questions de temps, de coûts, voire de compétences nécessaires pour assurer une participation pleine et entière aux décisions stratégiques. De plus, celles-ci viennent souvent avec leur lot d'incertitudes, de flou, de manque de données, etc. Par ailleurs, le « comment faire » de la participation est encore en construction. Ce numéro aborde donc, tout d'abord, les questions théoriques et méthodologiques, car elles orientent la pratique. Il présente également l'évolution des contextes légaux et réglementaires dans plusieurs pays, aussi bien du Sud que du Nord. Il est aussi et surtout consacré, pour l'essentiel, au retour d'expériences concrètes, avec leurs forces et leurs faiblesses, et d'expériences novatrices, porteuses de façons de faire qui soient inspirantes pour l'avenir.

Si l'IEPF a demandé au Secrétariat International Francophone pour l'Évaluation Environnementale (SIFEE) de le réaliser, c'est compte tenu de l'important réseau d'experts en évaluation environnementale développé par ce dernier durant les quinze dernières années. Ce réseau regroupe des acteurs qui œuvrent dans la fonction publique, au sein des associations, des bureaux d'études et des universités. De plus, le matériel disponible pour alimenter le sujet provient en partie des sujets abordés lors des colloques internationaux annuels du SIFEE et plus particulièrement ceux de Niamey (2009), de Paris (2010) et de Yaoundé (2011) (voir site : www.siffee.org). Les auteurs contactés ont répondu avec beaucoup de générosité pour nous faire partager des contenus scientifiques, des expériences de terrain, des positions critiques et des réflexions personnelles.

L'EES, comme les autres outils de l'évaluation environnementale, est reconnue comme étant un moyen privilégié de mise en œuvre du Développement Durable (DD). À cet égard, il est actuellement reconnu et accepté que le citoyen soit un partenaire incontournable des différents modèles adaptés de DD. Plusieurs raisons soutiennent cette assertion. La participation fait partie des principes de DD. De plus, elle contribue fortement à l'élaboration de meilleures décisions en reconnaissant les apports citoyens (ex.: amélioration des conditions de vie des populations). Elle sert notamment à la construction collective d'une plus grande acceptabilité sociale. Elle permet enfin, quand les processus sont bien conçus, d'asseoir la légitimité sociale des décisions.



Karim SAMOURA et
Jean-Philippe WAAUB

Karim SAMOURA est titulaire d'un Doctorat en Sciences de l'environnement obtenu à l'Université du Québec à Montréal (Canada) et d'un diplôme d'études professionnelles et approfondies de l'Université Senghor d'Alexandrie (Égypte).

Depuis 2003, il a rejoint le Groupe d'Études Interdisciplinaires en Géographie et Environnemental Régional (GEIGER, Département de géographie, UQAM). Il est depuis 2006 Directeur général du Secrétariat International Francophone pour l'Évaluation Environnementale (SIFEE).

Jean-Philippe WAAUB est professeur titulaire au département de géographie de l'Université du Québec à Montréal. Il dirige le Groupe d'Études Interdisciplinaires en Géographie et Environnement Régional (GEIGER, UQAM) ainsi que le Groupe d'Études et de Recherche en Analyse des Décisions (GERAD: HEC, Polytechnique, McGill, UQAM). Ses recherches au Québec, au Canada, en Europe et en Afrique portent sur l'évaluation environnementale stratégique, les outils d'aide à la décision et la modélisation techno-économique des systèmes industriels en relation avec les changements climatiques selon l'approche TIMES.

karim.samoura@siffee.org
waaub.jean-philippe@uqam.ca

Le contexte de l'EES évolue constamment. S'il existe encore des gouvernements qui n'ont pas mis en œuvre de processus formel d'EES, la plupart, par la force des choses, finissent par expérimenter au moins des EES *ad hoc* qui sont de bonnes occasions pour faire place à l'innovation. Parmi les gouvernements qui pratiquent l'EES depuis de nombreuses années, certains font des bilans pour tirer les leçons du passé et pour se projeter dans l'avenir. Ainsi, plusieurs niveaux de gouvernement ont adopté une stratégie de développement durable. Ils commencent également à mettre en œuvre des processus d'évaluation de la durabilité. D'autres expérimentent l'évaluation stratégique régionale ou l'évaluation intégrée. La participation des publics doit être adaptée à ces contextes. Hors des procédures légales, des pratiques émergentes apparaissent aussi auprès de promoteurs privés ou parapublics conscients des bénéfices de la participation.

Des procédures ont été mises en place et expérimentées dans beaucoup de secteurs d'activités et dans différents contextes stratégiques allant de la planification locale à des politiques nationales. La participation peut prendre des formes très différentes selon les continents et selon les contextes institutionnels, culturels, économiques ou sociopolitiques. Qu'avons-nous appris de ces années d'expérience? Quelles sont les questions qui demeurent non résolues? Comment faut-il envisager le futur?

Ce numéro de LEF est donc organisé en trois parties.

1. Une première partie est dévolue aux concepts, approches et outils de la participation des publics et à l'EES. Il ne faut pas négliger les points de vues théoriques et méthodologiques qui sont les fondements qui structurent nos pratiques.
2. Une deuxième partie est consacrée à l'analyse des modèles légaux, réglementaires et institutionnels de la participation des publics à l'EES.
3. La troisième partie est réservée aux applications concrètes de la participation des publics à l'EES. Quelles sont les leçons apprises des expériences de participation, tant dans les pays en développement que dans les pays développés, tant au niveau de la planification locale qu'au niveau des politiques nationales? Des études de cas ou des analyses comparatives sont présentées.

Bonne lecture. N'hésitez pas à en discuter davantage autour de vous et à apporter vos propres idées.

Karim Samoura et Jean-Philippe Waub

Vient de paraître

POINTS DE REPÈRE 18

Comprendre la **Responsabilité sociétale** de l'entreprise et **AGIR** sur les bases de la norme **ISO 26000**

Auteurs : Marie-France Turcotte, Louis Langelier, Marie Hanquez et Marie-Claude Allard,
Thérèse Desrochers, Mickaël Tirilly

Liste des collaborateurs : Kadia Georges Aka, Joseph Attoungbré, Juliette Biao, Pierre Biélande,
Isabelle Blaes, Jean Cadieux, Maria Charaf, Serge De Backer, Thérèse Desroches, Didier Gauthier,
Amparo Jiménez, François Labelle, Annie Lachance, Mathieu Larocque, Mario Roy

ORGANISATION
INTERNATIONALE DE
la francophonie



Les publications de l'IEPF

ESG UQÀM



Conseil de recherches
en sciences humaines
du Canada

Social Sciences and
Humanities Research
Council of Canada

Canada

Téléchargeable à l'adresse : <http://www.iepf.org/ressources>



Concepts, approches et outils de la participation des publics à l'ÉES

Fondements théoriques et approches méthodologiques de l'Évaluation Environnementale Stratégique (EES)

L'Évaluation Environnementale Stratégique (EES) est un élément clé de l'évaluation environnementale. Il n'en existe toutefois pas de définition uniformisée et établie à l'échelle internationale. Même si l'EES est inscrite dès 1969 dans la législation américaine, elle a surtout été développée depuis les années 1990 (Partidario, 1996; Brown and Therivel, 2000). Sa pratique se généralise (Risse, 2004; Waaub, 2011). L'EES occupe une fonction d'aide à la décision pour les planificateurs. Celle-ci pourrait même être influencée par un contexte de développement durable. Sa mise en œuvre soulève encore de nombreuses questions théoriques et opérationnelles. Cet article est structuré en quatre sections. Ses fondements théoriques sont tout d'abord exposés (section 1) afin de mieux comprendre une définition et surtout ses principales caractéristiques, en vue de dégager une procédure type (section 2). Différents types d'EES sont ensuite décrits ainsi que leurs tendances évolutives (section 3). La question de la participation à l'ÉES est enfin abordée dans le cadre d'un processus, arrimant l'évaluation à une approche méthodologique participative d'aide multicritère à la décision, et sous l'angle des acteurs et des moments de la participation (section 4).



Jean-Philippe WAAUB

Jean-Philippe WAAUB est professeur titulaire au département de géographie de l'Université du Québec à Montréal. Il dirige le Groupe d'Études Interdisciplinaires en Géographie et Environnement Régional (GEIGER, UQAM) ainsi que le Groupe d'Études et de Recherche en Analyse des Décisions (GERAD: HEC, Polytechnique, McGill, UQAM). Ses recherches au Québec, au Canada, en Europe et en Afrique portent sur l'évaluation environnementale stratégique, les outils d'aide à la décision et la modélisation techno-économique des systèmes industriels en relation avec les changements climatiques selon l'approche TIMES.

Fondements théoriques de l'EES

En tant que démarche planificatrice, l'Évaluation Environnementale (EE) est très influencée par les diverses théories de la planification. Celles-ci influencent le mode de mise en œuvre de l'EE et le mode de participation des publics qui lui sont associés.

Gauthier, Simard, Waaub (2011) relie la pratique de l'EE, et donc de l'EES, à cinq approches théoriques de la planification. Les trois plus importantes sont la planification rationnelle globale, la planification stratégique et la planification concertée. La planification incrémentielle et la participation justificative ne sont pas abordées ici.

Planification rationnelle globale

Elle nécessite une vision globale de la situation, appuyée par la science, et met en œuvre des outils permettant d'atteindre des buts précis. L'action publique qui en découle vise des transformations structurelles et des choix collectifs basés sur la connaissance des experts dans une logique positiviste, déterministe et linéaire.



La communication ne se fait qu'entre l'expert et le décideur, aucune communication externe n'est jugée utile. La participation des publics n'intervient donc qu'aux dernières étapes du processus de planification et occupe essentiellement une fonction de validation. Il s'agit essentiellement d'établir les conditions d'adhésion du public.

Cette théorie a fait l'objet des critiques suivantes : les connaissances scientifiques sont limitées et en évolution ; la complexité des systèmes humains est difficilement prise en compte ; l'élaboration des plans est longue et coûteuse, et produit des écarts considérables entre les intentions de départ et la réalité ; elle s'avère inadéquate pour répondre aux questions relatives à l'harmonisation de la multiplicité des intérêts divergents, voire même conflictuels.

Planification stratégique

Elle se positionne comme répondant aux critiques portées à la planification rationnelle globale et implique la mise en place d'un cadre d'orientation nécessitant une démarche évaluative (ex ante, et ex post) et adaptative (boucles de rétroaction), s'appuyant néanmoins toujours sur la connaissance des experts. Elle vise à allouer les moyens nécessaires pour atteindre des buts. Elle est fondée sur la supériorité des experts qui consultent des ressources internes et externes pour mieux saisir les enjeux et extraire les données pertinentes à leur modèle cognitif.

La planification concertée

Elle est née en réaction à la planification stratégique et dans une optique de donner une place centrale aux acteurs. Elle s'appuie ainsi sur une dynamique d'interaction des acteurs basée sur le dialogue, l'échange d'opinions et la mise en évidence de logiques communes visant un mariage entre connaissances et actions (réflexion dans l'action), dans une logique constructiviste. Elle renvoie à des transformations structurelles et à des choix collectifs basés sur la négociation intégrative d'enjeux dans une perspective innovatrice. La confrontation y est révélatrice des divergences à partir desquelles émerge une solution originale.

Elle correspond aux principes de la gestion intégrée et négociée de l'environnement, des ressources et du territoire. En cela, elle a les caractéristiques suivantes : le processus de planification est ouvert aux différentes étapes, à tous les acteurs (les enjeux de pouvoir ne doivent pas être occultés) ; les enjeux sont pris en compte ; la flexibilité et l'adaptabilité sont valorisées ; l'accent est mis sur les problèmes organisationnels (relations entre les acteurs) ; les mécanismes de démoc-

ratie participative ainsi mis en œuvre, en complément de la démocratie représentative, assurent une légitimité accrue, voire retrouvée, des décisions.

Définitions et caractéristiques de l'EES

Définitions

L'EES réfère à l'évaluation qui se situe en amont des projets. Elle concerne donc les décisions prises en regard de propositions stratégiques (Politiques, Plans, Programmes) qui influencent directement la gestion des ressources, l'aménagement du territoire, l'environnement et surtout la sélection des projets.

Même s'il n'est pas toujours facile de délimiter ce qui relève des Politiques, Plans et Programmes (PPP) ou même parfois de mégaprojets, les PPP peuvent être définis comme suit :

Politique : ligne de conduite générale ou proposition d'orientation d'ensemble qu'une organisation privée ou publique adopte, ou adoptera, et qui guide les prises de décisions ;

Plan : stratégie ou projet élaboré, projeté dans l'avenir, souvent assorti de priorités, d'options et de mesures ; le plan sert à étayer la politique et à la mettre en œuvre ;

Programme : calendrier structuré et cohérent d'engagements, d'instruments proposés, d'activités ; le programme sert à étayer la politique et à la mettre en œuvre.

Il existe de nombreuses définitions de l'EES. Les noms et acronymes utilisés sont aussi assez variés. Toutefois, il nous semble ici pertinent de fournir une définition qui fasse bien le tour de la question.

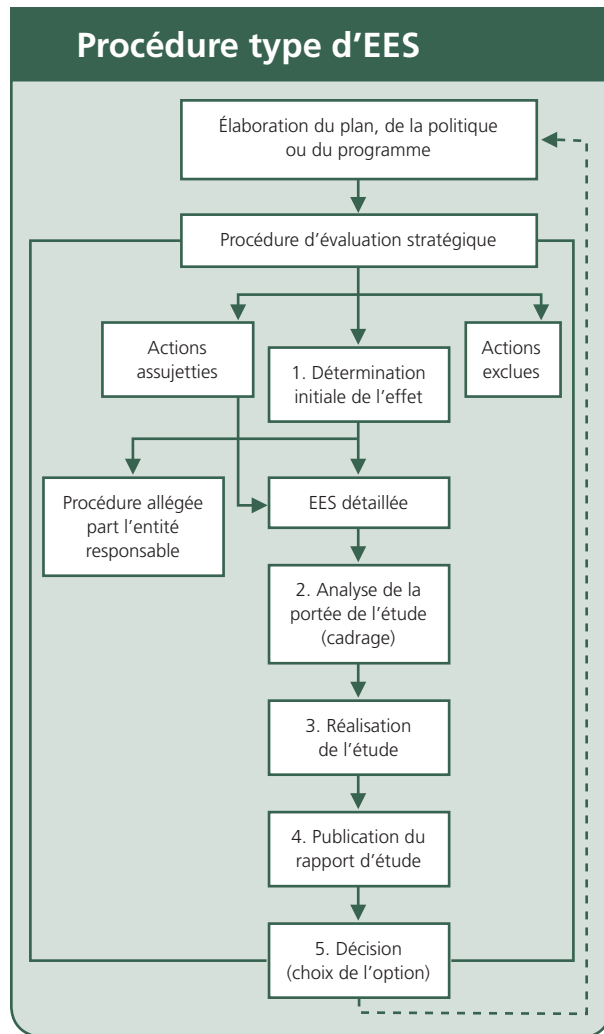
Ainsi, selon Brown et Thérivel (2000, traduction de l'auteur), l'EES est « ... un processus dont la finalité est de fournir au proposeur (durant la formulation de la politique) et au décideur (au moment de l'approbation de la politique) une compréhension globale des implications environnementales et sociales de la politique proposée, élargissant la portée des enjeux bien au-delà des déterminants à l'origine de cette nouvelle politique ».

Caractéristiques de l'EES

À la suite de cette définition, nous présentons un ensemble de caractéristiques qui sont, selon nous, représentatives de ce que doit être une EES. Une EES doit donc :

- Constituer un processus systématique, souple (évaluation succincte ou approfondie), transparent et intégré qui débute tôt et qui soit hiérarchisé et arimé aux autres évaluations ;

- Assurer une compréhension globale des implications environnementales, sociales et culturelles (cette liste n'est pas exhaustive) d'une Politique, d'un Plan ou d'un Programme (PPP), selon des objectifs déterminés, et qui soit fondée sur un argumentaire scientifique de qualité, ouvert à différentes bases de connaissances ;
- Impliquer la mise en place de mécanismes de participation publique tout au long du processus d'évaluation et impliquant une recherche active des acteurs, incluant les peuples autochtones (parfois une obligation légale) et visant la prise en compte des préoccupations, préférences, opinions et arguments ;
- Assurer la coordination avec les organisations gouvernementales et avec les institutions publiques ayant des compétences en relation avec les enjeux de l'évaluation ;
- S'adresser au proposeur durant la formulation et au décideur au moment de l'approbation ;
- Étudier des possibilités alternatives ;
- Anticiper et évaluer la portée des enjeux le plus possible dans l'optique du développement durable ;
- Assurer l'intégration des propositions de PPP ;
- Donner lieu à un rapport écrit ;
- Utiliser le rapport et ses conclusions dans le processus décisionnel pour éclairer la décision ;
- Nécessiter des autorités imputables ;
- Impliquer des mécanismes de suivi.



Procédure type

La figure ci-contre illustre une procédure type divisée en huit étapes.

Ces huit étapes sont décrites ci-dessous :

1. tri préliminaire (le terme anglais utilisé par les institutions internationales est « screening ») ; il s'agit de déterminer la nécessité de réaliser une EES et, le cas échéant, l'envergure qu'elle devra prendre ;
2. cadrage (le terme anglais utilisé est « scoping ») ; il s'agit de déterminer ce qui doit être pris en compte par l'EES en concentrant les efforts de l'évaluation sur les enjeux les plus importants ;
3. réalisation de l'évaluation et comparaison des alternatives ; il s'agit d'évaluer et de comparer les impacts de la proposition et de ses alternatives. Cette étape implique également la définition des mesures appropriées de protection de l'environnement ;
4. réalisation du rapport sur les impacts environnementaux ; il s'agit de synthétiser l'information liée à la réalisation de l'EES dans le but d'en informer

les décideurs et les autres parties intéressées (ex. : public ; organismes non gouvernementaux, etc.). Dans certains cas, le rapport fait état de la consultation/participation des acteurs (voir section 4) ;

5. révision ; il s'agit de vérifier l'acceptabilité de la proposition et de s'assurer que le rapport sur les impacts est complet et de qualité avant que ce dernier ne soit soumis au décideur ;
6. prise de décision relative à l'acceptation, à l'amendement ou au rejet de la proposition ; il s'agit de rendre une décision sur la proposition soumise à l'EES, laquelle n'est qu'une des composantes de cette décision (à moins que ne soit réalisée une évaluation stratégique incluant l'environnement tel que présenté à la section 3.3) ;
7. mise en œuvre ; il s'agit d'appliquer l'initiative stratégique ;
8. suivi ; il s'agit d'identifier les impacts négatifs qui nécessitent des mesures correctrices et de s'assurer que les mesures proposées dans le rapport d'EES soient mises en place.

L'EES fait aussi l'objet de défis tels que :

- assurer des délais raisonnables ;
- favoriser une approche intégrée ;
- travailler en situation de plus grande incertitude ;
- assurer un support technique qui soit clairement indépendant des contingences politiques ;
- intégrer la participation des acteurs et éviter de la manipuler ;
- utiliser les apports de l'EES pour gagner du temps au moment de l'évaluation des projets ;
- assurer l'imputabilité des décisions et les arrimer à une volonté politique.

Types d'EES

Approche traditionnelle et approche interactive

L'approche traditionnelle, qui correspond au modèle standard, étend les connaissances pratiques de l'EIE de projets à l'évaluation des PPP, en y appliquant non seulement ses principes, mais également ses procédures légales et ses exigences.

Cette approche s'inscrit dans le prolongement du modèle de la planification rationnelle classique et fait l'objet des mêmes critiques que celles qui lui sont imputées (voir section 1.1).

L'approche interactive ou concertée adopte pour sa part une perspective de planification et d'évaluation dans laquelle les principes de l'évaluation environnementale sont intégrés dans la formulation des PPP via l'identification des besoins, des enjeux et des options de développement, qui sont évalués éventuellement dans une perspective de développement durable. L'EES fait partie intégrante d'un processus global d'élaboration des PPP.

Cette approche de gestion intégrée et négociée s'inscrit dans le modèle contemporain de planification concertée. Elle implique :

- l'ouverture du processus à tous les acteurs ;
- la prise en compte des enjeux ;
- de la flexibilité et de l'adaptabilité ;
- de mettre l'accent sur les problèmes organisationnels (relations entre les acteurs) ;
- la participation des acteurs tout au long du processus.

Elle fait toutefois l'objet d'un certain nombre de critiques telles que :

- le risque d'oublier les connaissances scientifiques ;

- la possibilité d'être entraîné dans les dérives de la participation telles que les dédales des procédures et les délais supplémentaires ;
- la difficulté d'aborder la complexité sans compliquer ; et
- la nécessité, pour les acteurs, d'un apprentissage.

Approches définies selon la portée de l'EES

Il y a tout d'abord les évaluations qui se déclinent selon le niveau stratégique et qui consistent à séparer les politiques, plans et programmes, lesquels impliquent différents niveaux d'abstraction et de confidentialité.

Il y a également les EES dont la portée est reliée aux types d'activités tels que les évaluations sectorielles et les évaluations spatiales ou territoriales.

Les évaluations sectorielles peuvent ainsi couvrir l'énergie, les transports, les déchets, le tourisme, etc. Elles visent à décider de la pertinence du développement d'un secteur d'activité et, le cas échéant, à élaborer des scénarios d'action à cet égard.

Les évaluations spatiales ou territoriales (régionales) couvrent toutes les activités sur un territoire (ex.: schéma d'aménagement du territoire, plan de développement, etc.). Ce type d'évaluation permet aussi d'évaluer les impacts du développement d'un secteur d'activité sur un territoire donné en prenant en compte les interactions avec les activités existantes.

Noble et Harriman (2008a) se basent à la fois sur les principes de l'évaluation régionale des impacts cumulatifs et de l'EES pour définir l'évaluation stratégique régionale comme (traduction de l'auteur) « un processus conçu pour évaluer de manière systématique les initiatives stratégiques, plans et programmes pour une région, incluant les effets environnementaux cumulatifs potentiels de scénarios futurs de développement, de manière à choisir un ou des scénarios préférés et à effectuer des recommandations pour la gestion environnementale régionale et pour la prise de décision concernant le développement qui en découle ».

Enfin, il existe des évaluations touchant d'autres actions ayant des impacts sur l'environnement telles que des pratiques agricoles, des nouvelles technologies, la privatisation d'un secteur, des pratiques commerciales, etc.

Vers l'évaluation stratégique incluant l'environnement

Même quand la notion d'environnement est considérée de la manière la plus large possible pour inclure les questions sociales et culturelles, il n'en demeure

pas moins que la réalisation des EES vient souvent trop tard dans le processus décisionnel pour jouer réellement son rôle d'aide à la conception des propositions stratégiques. Elle est souvent abordée de manière réactive, une fois les grands paramètres structurants déjà bien établis. Par ailleurs, dans ce contexte, l'EES n'est qu'un des outils d'aide à la décision. Les propositions stratégiques font l'objet d'autres types d'évaluations telles que celles portant sur les retombées économiques, les marchés, les emplois, la santé publique, etc. Il est de peu d'utilité d'arriver en fin de processus décisionnel avec « la meilleure » solution du point de vue environnemental. Il y a en effet très peu de chance qu'elle soit également la meilleure solution selon les autres types d'évaluation. La remise en cause des propositions n'est plus possible à ce stade. Au mieux, des ajustements à la marge peuvent être apportés.

Il est de plus en plus clair qu'il faille faire remonter en amont les questions d'évaluation pour les imbriquer dans un processus itératif lors de la conception des propositions stratégiques.

Nous sommes d'avis qu'il serait plus efficace de réaliser des Évaluations Stratégiques (ES) incluant les questions environnementales. L'ES est un outil d'intégration de l'ensemble des enjeux qu'ils soient ou non structurés autour des piliers environnement, économie et social, dans l'élaboration des PPP. Plus que la somme des connaissances sur différentes problématiques liées à ces différents domaines, l'ES se caractérise par sa démarche d'analyse qui consiste à établir les liens entre les options envisagées, les modifications induites par ces options sur les composantes des milieux physique, biologique et humain (incluant les aspects économiques et sociaux) et l'impact de ces modifications au regard de problèmes spécifiques (enjeux) (Côté et Waaub, 2011). Sans le souligner, de

nombreuses EES prennent déjà ce virage. Par contre, le cadre légal, réglementaire, institutionnel et décisionnel des ES devrait être différent de celui des EES, trop souvent uniquement liées aux compétences et responsabilités du ministère ayant en charge l'environnement (autorité responsable).

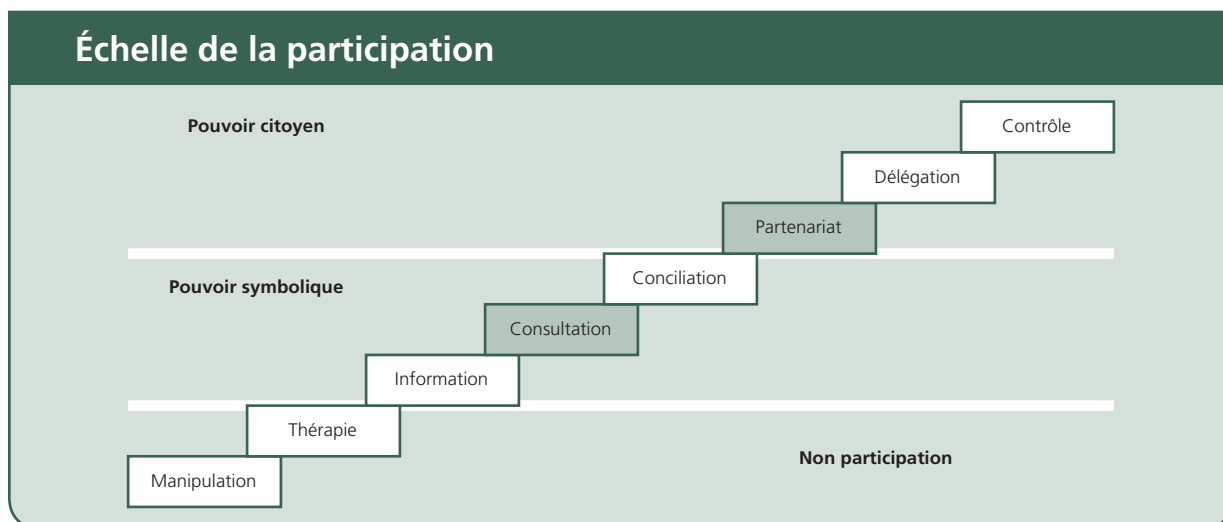
Participation et EES

Cette section est en bonne partie tirée d'une conférence donnée par l'auteur (Waub, 2011) et d'un rapport récent portant sur le sujet (Côté et Waaub, 2011).

La question de la participation

Il existe plusieurs typologies de la participation axées sur le thème du partage du pouvoir. La typologie d'Arnstein (1969), parmi les plus citées dans la littérature scientifique est constituée d'une échelle à huit niveaux selon le degré de pouvoir accordé au citoyen (voir figure ci-dessous). Le choix du niveau de participation s'inscrit dans le contexte du partage du pouvoir avec les citoyens, par l'entité qui en détient légalement l'usage; partage qui est plus ou moins étendu selon qu'il se limite à la diffusion de l'information et à l'expression d'opinions sur des options retenues (au sens générique du terme) en vue de la prise de décision (approche consultative) ou qu'il s'étende à une participation active des citoyens dans la construction des options (approche participative).

Quoi qu'il en soit les dispositifs formels ou informels de participation se sont multipliés au cours des dernières années. L'émergence de nouvelles pratiques participatives mises en œuvre par les organismes publics et privés peut être considérée à la fois comme une réponse à une demande sociale pour une participation accrue des citoyens à la prise de décision et comme une offre de la part des décideurs pour accroître leur



Source: Arnstein (1969)

légitimité. La participation publique constitue dorénavant un critère de bonne gestion et une condition *sine qua non* à l'acceptabilité sociale des décisions, particulièrement celles ayant une incidence directe sur la qualité de vie des populations. Elle est également associée à la transparence, condition de la confiance que les citoyens accordent aux organismes publics et privés.

Toutefois, des désaccords subsistent quant au rôle du public dans les décisions. Deux écoles s'affrontent. La première, dite *réaliste*, considère que les élus doivent seuls exercer le pouvoir dont ils sont investis, le pouvoir électoral constituant le seul pouvoir des citoyens. L'élu qui assume ses responsabilités peut s'éclairer de l'opinion des citoyens ; mais la consultation demeure limitée à la validation des options retenues en vue de la prise de décision et/ou de l'adoption de mesures d'intégration des interventions proposées. Dans le cadre de la seconde approche, « ... l'élu décideur doit inviter les citoyens à l'accompagner dans l'exercice du pouvoir principalement dans des matières qui touchent les gens et celles qui confrontent les valeurs » (Thibault, 1995, p. 9). Dans cette perspective, il ne revient plus exclusivement à l'élu décideur de définir le contenu de « l'intérêt public ». Cette seconde approche est bien établie dans le domaine de l'évaluation environnementale et elle peut prendre de multiples formes.

La figure que voici présente une configuration possible des acteurs impliqués dans un processus d'EES ou d'ES.

Moments de la participation

Sept moments clés de la participation sont identifiés dans l'hypothèse où l'ES est structurée autour d'une approche méthodologique d'aide multicritère à la

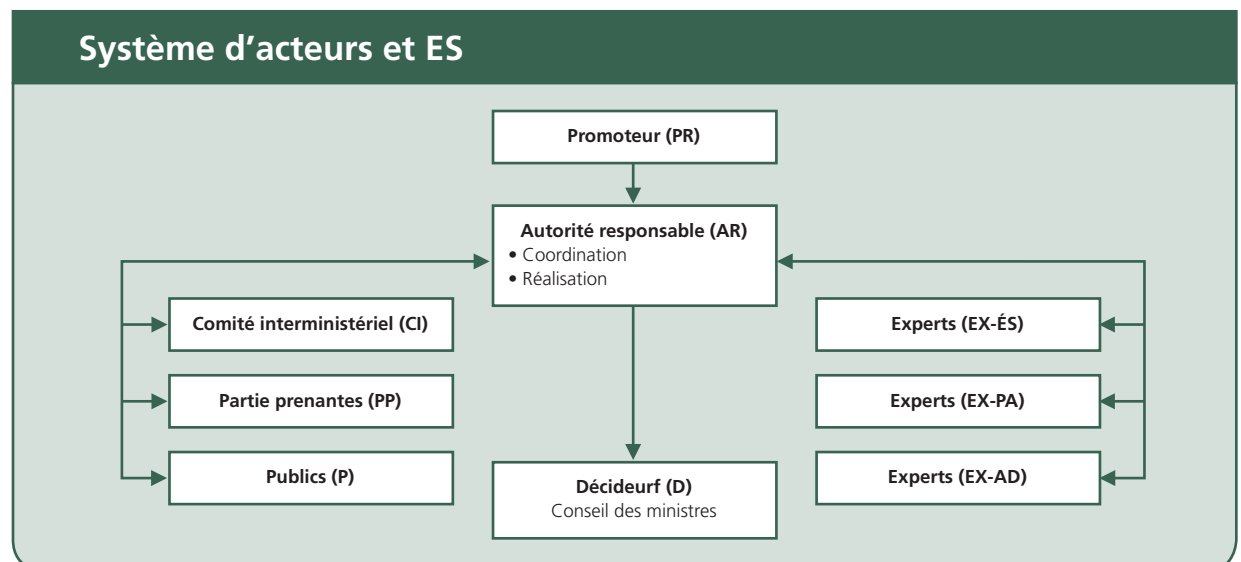
décision (Figure *Système d'acteurs et ES*), soit aux étapes de l'élaboration de la Proposition stratégique (P), de l'Évaluation stratégique (ES), de la Décision (D) et du Suivi (S).

Dans la figure *Arrimage des processus d'ES...*, les lettres codifiant les participants sont définies dans la figure *Système d'acteurs et ES*. Quant à l'utilisation du « + », il signifie que les participants sont impliqués conjointement alors que l'utilisation de la « ↔ » signifie que la première catégorie de participants est davantage impliquée et que la seconde catégorie lui vient en appui.

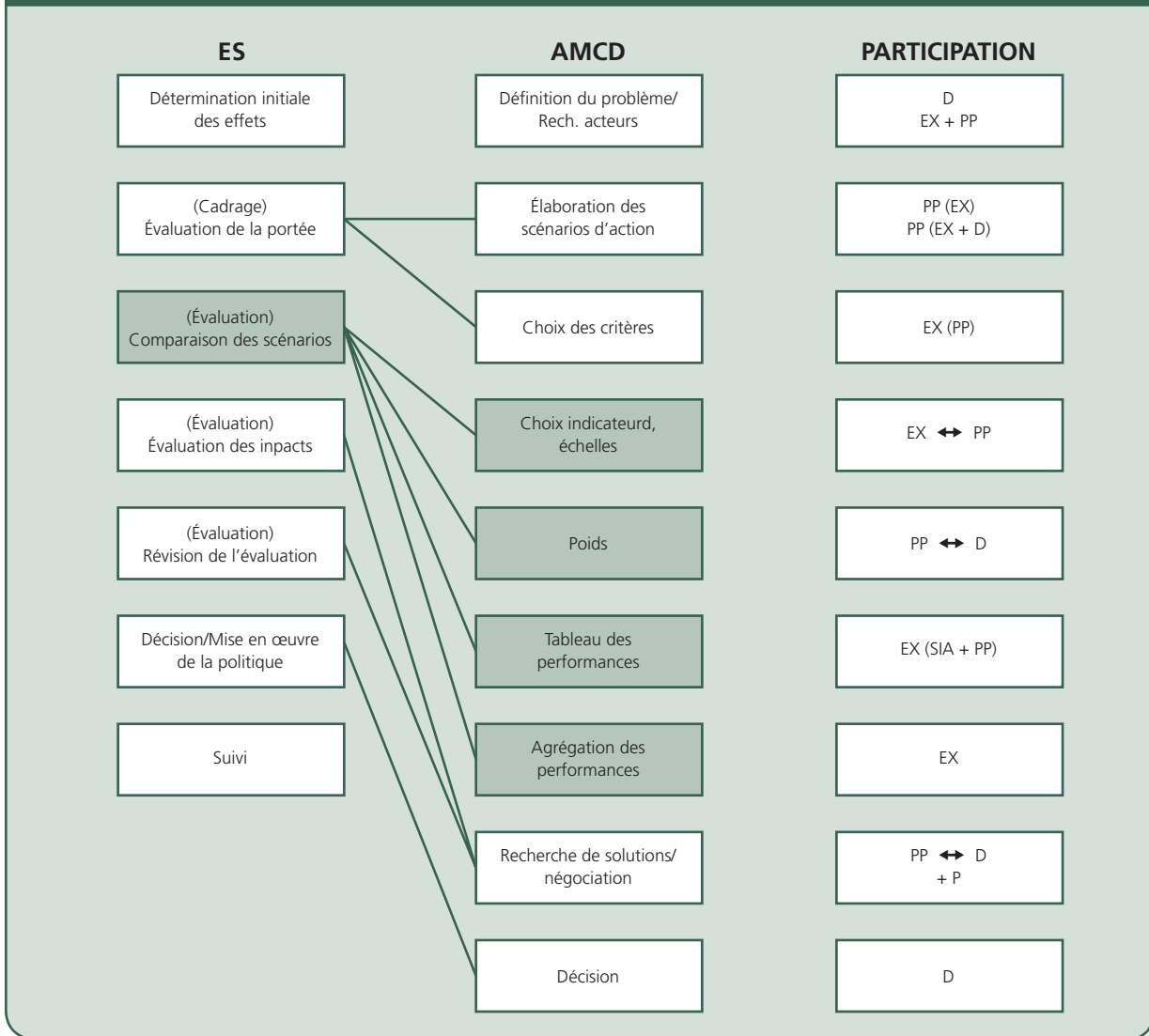
L'avantage que procure l'application de l'aide multicritère à l'ES consiste notamment à élargir les possibilités de participation des parties prenantes à l'évaluation, plus particulièrement aux étapes de la comparaison des scénarios d'action et de l'évaluation des impacts à proprement parler. Parmi les caractéristiques importantes de l'approche multicritère à cet égard, il y a : la formalisation des enjeux sous la forme d'une grille multicritère d'évaluation des impacts ; l'intégration des désaccords entre les parties prenantes dans l'évaluation des impacts ; et l'identification des éléments de convergence et de divergence entre les parties prenantes dans la recherche d'une solution acceptable.

Les sept moments de participation sont donc les suivants :

1. (P) Proposition stratégique : détermination de la proposition visée, et de l'objet et des objectifs de l'ES ; recherche active et identification des acteurs susceptibles de participer (comité interministériel parties prenantes publics touchés et concernés) ;



Arrimage des processus d'ES, d'aide multicritère à la décision (AMCD) et de participation




- (ES) Cadrage : détermination des scénarios d'action, y compris l'option de ne rien faire, des enjeux, puis des critères constituant la grille d'analyse ;
- (ES) Évaluation : détermination des indicateurs, constitution du tableau d'évaluation des scénarios d'action en regard des critères et des indicateurs de mesure retenus pour évaluer les enjeux et choix de la procédure d'agrégation ;
- (ES) Rapport (version préliminaire) : l'intrant de cette étape correspond au tableau complet des évaluations des scénarios d'action du dossier d'ES traitant tous les enjeux ; fixation des poids des critères de chaque acteur, mise en œuvre d'une procédure d'agrégation multicritère, négociation et recherche de solutions entre les acteurs. L'extrant de cette étape est un rapport préliminaire incluant non seulement l'évaluation des scénarios d'action, mais aussi une section sur les résultats de la participation, laquelle inclut les éléments de discussion et de négociation multicritère entre les acteurs et qui aboutit à des recommandations ;
- (ES) Rapport (version finale) : le rapport préliminaire est soumis à consultation auprès du public. L'extrant constitue une version améliorée incluant les contributions venant de cette consultation plus large et une section sur le processus de consultation lui-même ;
- (D) Décision prise par le décideur sur remise du rapport final par l'autorité responsable : soumission pour information avec justification ;

7. (S) Suivi (mise en œuvre, surveillance et études de suivi) : participation des parties prenantes au sein d'un comité de suivi.

L'approche méthodologique d'aide multicritère permet l'agrégation des résultats aux fins de comparer les scénarios d'action et d'identifier parmi les critères ceux qui performant plus ou moins bien. Cette information permet de dégager des objets précis de négociation où des compromis devront être faits dans la recherche de solutions, ce qui, en l'instance, pourrait donner lieu à l'élaboration d'un nouveau scénario d'action constitué d'éléments en provenance des scénarios d'action du départ.

Ainsi, cette approche procure certains avantages. La systématisation du processus d'évaluation utilisant une grille multicritère structurée par enjeu en améliore la transparence et facilite l'intégration des préférences dont sont porteurs les différents acteurs au processus incluant les parties prenantes. Elle facilite la recherche de solutions dans un contexte impliquant des parties prenantes diversifiées en mettant en lumière les éléments de convergence et de divergence découlant de ces préférences ; préférences qui s'expriment notamment dans le choix des critères et dans la détermination de leur importance relative.

Cependant, l'application de cette approche méthodologique comporte un déploiement important de ressources parce qu'elle requiert la participation de plusieurs experts et, si intégrée à une stratégie de participation semblable à celle proposée, nécessite de trouver des personnes prêtes à s'impliquer dans une telle démarche qui comporte ses exigences en temps et en ressources.

Un certain nombre de prérequis relatifs à la volonté de participer à une démarche raisonnée de recherche de solutions, en concertation avec d'autres parties, doivent être rencontrés pour que cette approche méthodologique soit applicable. Ainsi, d'un point de vue collectif, les participants doivent : avoir la volonté de négocier, reconnaître la pertinence d'évaluer sur plusieurs critères, faire les efforts nécessaires pour assurer une représentativité des points de vue, accepter le travail avec une équipe de soutien, laquelle en retour doit rester en retrait, et assurer la légitimité des échanges, notamment par la participation d'un facilitateur. Par ailleurs, chacun doit aussi : s'engager dans la démarche jusqu'à son aboutissement, disposer des ressources pour ce faire (temps), être ouvert à revenir sur certaines positions à la lumière des résultats de l'analyse, accepter que les résultats de la démarche pourraient être différents de ceux anticipés quant au choix d'un scénario d'action, etc. 

Bibliographie

- Arnstein, S.R., 1969. «A Ladder of Citizen Participation». *Journal of American Planning Association*, vol. 35, n° 4, 216-224.
- Brans, J. P. et B. Mareschal, 2000. *How to decide with PROMETHÉE*. ULB et VUB Brussels free Universities. [En ligne] <https://springerlink3.metapress.com/content/m03v43282u466g36/resource-secured/?target=fulltext.pdf&sid=2bybyar0wuh0k35n1gicj44t&sh=www.springerlink.com>.
- Brans, J.-P. et B. Mareschal, 2002. *Une méthodologie d'aide à la décision en présence de critères multiples*. Éditions de l'Université de Bruxelles.
- Brown, A.L. and R., Thérivel. 2000. *Principles to guide the Development of SEA Methodology*. *Impact Assessment and Project Appraisal*, 18, 3 (2000), p. 183-189.
- Côté, G. et J.-P. Waaub, 2011. *Mécanismes de participation publique dans les évaluations environnementales stratégiques*. Rapport présenté au Comité de l'évaluation environnementale stratégique sur les gaz de schiste. 71 p.
- Elliott, M.L., 1988. «Conflict Resolution». In *Urban Planning (Second edition)*, Direction A.J. Catanese and J.C. Snyder, New York : Mc Graw Hill, 165 p.
- Gauthier, M., 1998. *Participation du public à l'évaluation environnementale : une analyse comparative d'études de cas de médiation environnementale*. Thèse présentée comme exigence partielle à l'obtention d'un doctorat en études urbaines. Montréal. Université du Québec à Montréal, Faculté de l'aménagement, 317 p.
- Gauthier, M., Simard, L. et, J.-P. Waaub, 2011. «Public participation in strategic environmental assessment (SEA) : Critical review and the Quebec (Canada) approach», *Environmental Impact Assessment Review*, vol. 31, n° 1, 48-60.
- Noble, B. and J. Harriman, 2008a. *Strengthening the Foundation for Regional Scale Strategic Environmental Assessment in Canada*. Research report prepared for the Canadian Council of Ministers of Environment Environmental Assessment Task Group under contract. Winnipeg, MB. Canadian Council of Ministers of Environment. Available from www.ccme.ca
- Partidario, M.R., 1996. «Strategic environmental assessment: key issues emerging from recent practice». *Environmental Impact Assessment Review*, vol. 16, p. 31-55.
- Prévil, C., Saint-Onge, B. et J.-P. Waaub, 2004. «Aide au processus décisionnel pour la gestion par bassin versant au Québec : étude de cas et principaux enjeux». *Cahier de Géographie du Québec*. Vol. 48, n° 134. p. 209-238.
- Risse, N. 2004. *Évaluation environnementale stratégique et processus de décision publics : contributions méthodologiques*. Thèse de doctorat. Bruxelles, Université libre de Bruxelles. 324 p. et annexes.
- Samoura, K., Bouvier, A.-L. and J.-P. Waaub, 2007. «Strategic environmental assessment for planning mangrove ecosystems of Guinea». *Knowledge, Technology & Policy*. Vol. 19, n° 4. p. 77-93.
- Thérivel, R. et al., 1992. *Strategic Environmental Assessment*. Londres (GB), Earthscan Publications, 181 p.
- Thibault, A., 1995. «Je participe, tu participes, il consulte... repères et balises pour un bilan de la participation au Québec». In : *La participation du public à l'heure des bilans*. (Montréal, 24-25 novembre 1995) Recueil de textes déposés au quatrième congrès annuel de l'Association québécoise pour l'évaluation d'impacts, 1-11.
- Waaub, J.-P., 2011. *Upstreaming public participation in SEA*. Paper presented at IAIA-SEA Prague II 2011, Special Conference on Strategic Environmental Assessment "SEA Implementation and Practice: making an impact?" 21-23 September 2011. Prague, Czech Republic.

Évaluation environnementale stratégique et citoyenneté

Quel outil et quelle démarche adopter ?

Le monde contemporain est défié. Pour relever ce défi, le XXI^e siècle devra transformer les systèmes qui gouvernent les marchés, le développement des programmes et projets afin de travailler pour, et non pas contre, le développement durable. Pour tout développement, nous devons prendre les dispositions afin de respecter les principes de précaution, de prévention et de pollueur payeur, tout en privilégiant l'approche participative et l'implication du citoyen dans la réalisation de l'évaluation environnementale stratégique.



Ilarion B. GUEDEGBE

Géographe Aménagiste Cartographe qui s'est spécialisé en évaluation environnementale et Sociale. Expert en gestion des Projets et développement local, il est membre fondateur du Centre de Recherches et d'Etudes pour le Développement Durable (CREDD) qu'il dirige. Environnementaliste émérite, il a été le Responsable Volet Environnement du Programme du Bénin pour le Millennium Challenge Account (MCA-Bénin) puis collaborateur externe de l'Agence Béninoise pour l'Environnement (ABE) et du Centre de Partenariat et d'Expertise pour le Développement Durable (CePED).

Un outil incontournable

L'évaluation environnementale, et plus précisément l'évaluation environnementale stratégique, est un outil intelligent du développement durable. Elle est une procédure d'évaluation préalable de Politique, Plan et Programme (PPP) visant à :

- expliciter les enjeux environnementaux et sociaux,
- apprécier la cohérence des PPP au regard de l'environnement et entre eux,
- préparer les évaluations *ex-post* de même que les évaluations environnementales de projets éventuels.

De cette façon, elle permet d'améliorer très tôt la décision par une prise en compte explicite et sélective des considérations environnementales et sociales, Elle permet également de fournir une base solide d'analyse systémique, d'analyse des variantes et d'élaboration d'options favorables et de gestion des conséquences sur l'environnement des projets et programmes de développement. Mais, il convient aujourd'hui de renforcer la participation du citoyen à s'exprimer sur les modifications prévisibles de son cadre de vie et l'inviter à s'engager dans l'accompagnement des programmes et projets de développement. Ce qui impose des révisions.



Définition	Enjeu	Caractéristique
Processus d'examen et d'appréciation préalable (du point de vue de l'environnement) des politiques, plans et programmes, ainsi que d'autres avant-projets ou initiatives de grande envergure <i>en amont</i> des projets qui pourront en découler.	Un enjeu environnemental désigne la valeur prise par une fonction ou un usage, un territoire ou un milieu au regard des préoccupations écologiques, patrimoniales, sociologiques, de qualité de la vie et de la santé. Définir un enjeu, c'est déterminer les biens, les valeurs et fonctions environnementales qu'il n'est pas acceptable de voir disparaître ou se dégrader, disparition ou dégradations pour lesquelles aucune compensation ne saurait être trouvée.	Identification et inclusion de <i>trois éléments</i> dans la définition des politiques/plans/programmes : <ul style="list-style-type: none"> • analyses systémiques ; • objectifs de développement durable, privilégiant l'examen d'options, de scénarii ou d'alternatives ; • consultation publique (processus transparent et soumis à l'examen du public).

Deux choses à revoir

L'Objectif

De tout temps, l'objectif global de la démarche focalise l'attention sur l'environnement en permettant les décisions les plus favorables à l'environnement et au développement, sans pour autant mettre l'accent sur le genre, le social, la santé, la réinstallation de la population, le travail des enfants et la sécurité.

Il est plus qu'important aujourd'hui, avec les exigences des IFC (International Finance Corporation), de faire des analyses stratégiques systémiques approfondies en prenant en compte le genre, le social, la réinstallation de la population et les corollaires dans l'Évaluation Environnementale Stratégique qui doit évoluer vers une *Évaluation Environnementale et Sociale Stratégique*.

La démarche

L'Évaluation Environnementale Stratégique permet d'examiner l'ensemble des projets potentiels en fonction des **effets cumulatifs** qu'ils peuvent avoir sur le milieu naturel et humain. Son originalité est dans la dimension spatiale qu'elle apporte. Mais le véritable questionnement qui reste à élucider c'est la participation de la population, la participation du citoyen. Comment les associer sans compromettre la réalisation des programmes et projets, comment les associer sans trop perdre du temps, quelle est le modèle adapté pour le développement durable ?

La nouvelle démarche doit être une démarche concertée et la population doit être privilégiée ; elle doit avoir compris qu'elle a été privilégiée pour avoir été pleinement associée. Mais son implication doit être faite avec finesse pour éviter les pièges qui bloquent parfois l'évolution des analyses voire de la procédure. De ces pièges, on peut citer les syndromes et les réflexes politiques.

Le syndrome NIMBY

Il faut reconnaître qu'à travers les séances de participation publique et d'audience publique, les populations dans les débats sont parfois atteintes de ce qu'on est convenu d'appeler le syndrome NIMBY («Not In My Back Yard»), un mouvement de contestation massive qui reconnaît la nécessité d'un projet, mais qui rejette systématiquement son implantation sur son territoire. «Pas dans mon jardin» est le leitmotiv de ces mouvements. Il est par définition le champ d'application des relations publiques (selon Matrat : manière de se comporter, d'informer et de communiquer en vue d'établir et de maintenir des relations

confiantes fondées sur la confiance et la compréhension réciproques en vue d'influencer la dynamique sociale) dans la communication environnementale.

Le Syndrome NIMEY

«Not In My Electoral Yard» (NIMEY) fait des politiciens des éléments actifs de contestation des projets dans les milieux considérés comme leurs bases électorales. Plus important encore et très ostensible à souligner, les politiciens soulèvent les populations, qui n'ont pas suffisamment d'informations sur les projets, à les rejeter. Pour mieux contrôler ces situations, quelques actions et précautions s'imposent :

- communiquer, pas à coups de spots publicitaires et/ou de discours généraux, mais en mettant en place des tissus de relations (séances publiques, théâtre-forum, etc.) et faire appel à la transparence, au dialogue et au partenariat en instaurant un climat de confiance ;
- échanger pour faire tomber les peurs articulées autour des axes négatifs, l'insécurité personnelle et sociale, etc.
- Rencontrer les autorités locales et les hommes politiques, attirer leur attention sur les enjeux, les atouts et les avantages et surtout sur le rôle qu'ils ont à jouer dans l'implication de la population ou du citoyen dans la mise en œuvre du projet programme.

Trois Avantages

EES étudie les effets cumulatifs, indirects et synergiques (incluant les externalités) d'un ensemble de projets et permet de :

- devancer les faits,
- de rationaliser
- de réduire le temps et les coûts associés aux EIE de projets, puisque le processus d'EES s'intègre au processus de planification stratégique. Les coûts de l'EES sont donc marginaux, et d'ampleur faible.

Quatre raisons motivent les réformes

Avec l'avènement de la décentralisation, qui donne de larges pouvoirs aux collectivités locales en Afrique, le centre de décision environnementale s'est sensiblement modifié en se déplaçant des ministères responsables de l'environnement vers des structures affiliées ou déconcentrées et vers les communes autonomes.

La gestion des différentes procédures d'évaluation environnementale et sociale qui permettent la prise en compte de l'environnement dans les plans, programmes,

projets et actions de développement, jusqu'à une date récente encore sous la responsabilité des Ministères de l'Environnement, doivent bénéficier aussi du droit de regard des collectivités locales, premiers gestionnaires de l'environnement local.

Des dimensions de sécurité environnementale sont à développer.

1. Écocivisme : attachement des citoyens à la protection de l'environnement et à l'amélioration de leur cadre de vie ;
2. Bonne gouvernance environnementale : intégration de l'environnement au système de programmation, de prospective, de management et de financement du développement dans chaque secteur stratégique ;
3. Développement et dotation en compétence technique : le processus de la décentralisation n'a pas accompagné les communes dans le recrutement de cadres compétents en gestion de l'environnement capables de répondre aux sollicitations lors des analyses stratégiques sur les communes ;
4. Avec la prise en compte du genre, de la réinstallation de la population, du travail des enfants, du trafic des enfants dans les analyses stratégiques.

Ces réformes sont capitales et suscitent des questions sur la révision de la démarche.

Cinq questions relatives à la révision de la démarche

L'évaluation environnementale stratégique s'intéresse à des enjeux globaux et constitue un outil favorable à une transparence accrue des processus de décision. Soulignons que les enjeux à prendre en compte n'ont

ni la même échelle ni le même degré de précision et s'étendent aux dimensions sociale et économique du développement durable.

De la démarche ci-contre il faut chercher à savoir :

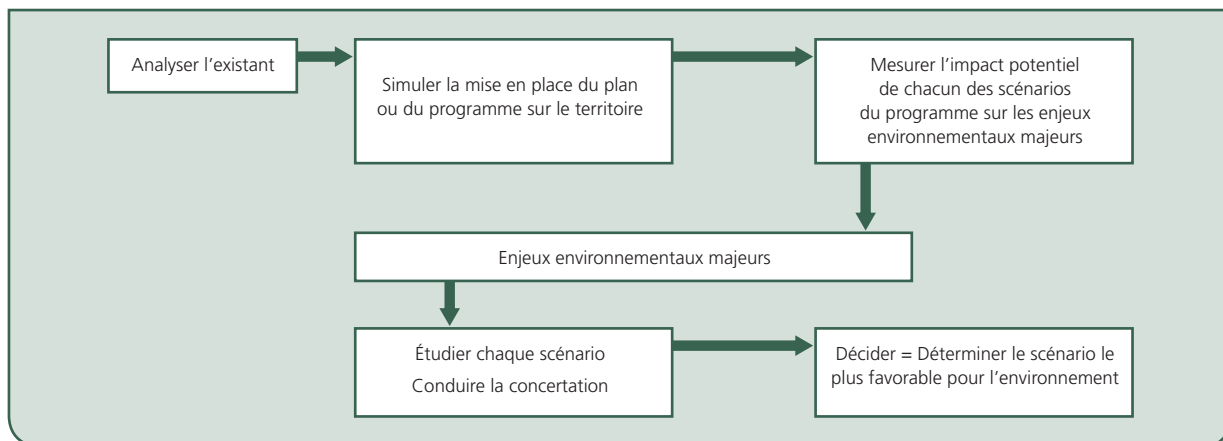
1. la place qu'occupent le volet social et la participation du public ou du citoyen ?
2. comment et avec qui l'analyse de l'existant, la simulation de la mise en place du plan ou du programme sur le territoire sont faites ?
3. quelle est la nouvelle dénomination (Évaluation Environnementale Stratégique ou Évaluation Environnementale et Sociale Stratégique) ?
4. quelle est la proportion des enjeux sociaux dans les enjeux environnementaux ?
5. qui donne le dernier mot, qui apprécie la faisabilité du programme ?

Ces questionnements nous obligent à revoir la démarche globale en six étapes (5 étapes fondamentales avec une étape spéciale transversale).

Six étapes pour une nouvelle démarche globale

La phase de l'éclairage comporte quatre étapes et constitue la phase de préparation, phase de cadrage. Elle impose une précision et une élaboration claire des termes de référence, la constitution des équipes, les formations à faire, les sensibilisations à faire et les méthodes de sensibilisation à adopter.

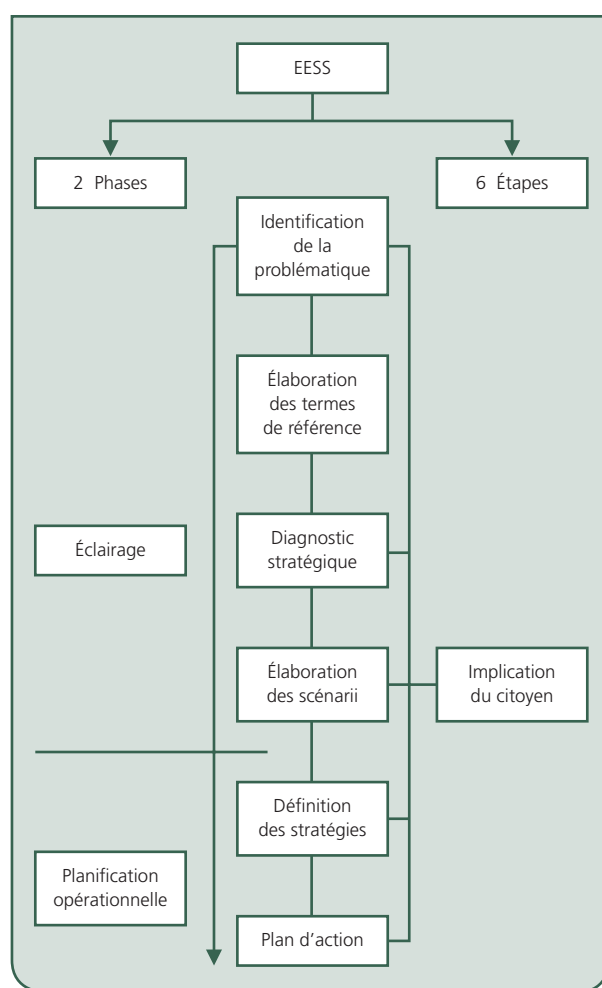
Elle est précise sur les questions environnementales et sociales à aborder et sur la participation des acteurs clés et surtout du citoyen à consulter ou à associer selon que l'évaluation soit sectorielle, plurisectorielle, ou régionale.



À cette phase il faut identifier, caractériser et analyser en profondeur les potentialités naturelles, les facteurs de risques naturels et les facteurs de menaces d'origine anthropique à surveiller de près dans la stratégie de réalisation du programme. Elle débouche sur l'élaboration des scénarii.

La phase de planification opérationnelle débute avec la définition des stratégies et des options de protection de l'environnement axée sur l'amélioration des conditions de vie des populations. Ces options et stratégies doivent être validées.

Au cours de la validation, le point de vue du citoyen est capital. Ce point de vue conditionne le plan d'action.



Sept recommandations en guise de conclusion

1. Revoir la dénomination de l'Évaluation Environnementale Stratégique, sous la forme : *Évaluation Environnementale Stratégique et Sociale* ;
2. ré-initier la sensibilisation des populations du personnel de l'administration sur les exigences et obligations environnementales des pays et l'intégration de l'environnement dans le cycle de développement des projets ;
3. Impliquer à fond les populations bénéficiaires des projets programme à la réalisation de l'évaluation environnementale et sociale stratégique ;
4. renforcer les capacités de gestion environnementale et sociale des collectivités locales et des organisations locales de développement pour améliorer leur participation ;
5. renforcer les capacités du personnel des structures déconcentrées et décentralisées en matière de suivi (suivi local – réduction du coût de suivi) ;
6. élaborer un répertoire d'indicateurs simples, mais précis pour l'évaluation des résultats atteints ;
7. renforcer les capacités des bureaux d'études en matière de réalisation des EES et de définition de stratégie. ✨

Bibliographie

- Georges Lanmafankpotin (janvier 2003). Pour une approche communicationnelle centrée sur le milieu, in *Evaluations Environnementales*, bulletin d'information (n° 01), ABPEE, p.19
- Alice Atindogbe Aglo (janvier 2004). Évaluation environnementale : étapes, approches et contenu bulletin d'information (n° 02-03), ABPEE, p. 15-16
- Georges Lanmafankpotin (mars 2006). Projet d'aménagement touristique de la route des pêches, Rép. Du Bénin, Fiche technique MOGED, IEPF
- Ilarion Guédégbé (décembre 2007). Le projet d'aménagement d'un lieu d'enfouissement sanitaire (LES) à Ouidah, république du Bénin, MOGED/IEPF
- Ilarion Guedegbe (juin 2007). Le marché des évaluations environnementale au Bénin : analyse des dix années d'expérience, bulletin d'information (n° 05), ABPEE, p. 4-8.

Jeune Chambre économique française (2008). Développement durable : passez à l'acte !, 84 p.

PNUD (2007) Le verdissement de la stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté du Bénin (2007-2009).

Gouvernance et citoyens

Gouvernance signifie souvent simplement art, manière ou mode de gouvernement, notamment quand on parle de gouvernance d'une institution : c'est simplement le mode de gouvernement de cette institution. Le mot n'ajoute rien, mais veut montrer qu'on est à la page. Mais, le terme a en parallèle le sens, beaucoup plus construit, d'un mode particulier de gouvernement dont il est utile de voir le rapport au citoyen. Nous en donnons ici un aperçu issu de Joumard (2011, p. 115-153).

Historique de la gouvernance

Le terme de gouvernance a été utilisé dès le 13^e siècle comme équivalent de gouvernement, art ou manière de gouverner, avant de tomber en désuétude. Le terme anglais a été remis à l'honneur dès la fin des années 1930 dans le contexte de l'entreprise, puis par les techniciens de la modernisation de la gestion publique, et à partir de 1989 par les grandes institutions d'aide au développement qui furent les agents décisifs de la vulgarisation du terme (World Bank, 1992). Il s'agit de l'application des plans d'ajustement structurel, en diminuant le rôle de l'État et en privilégiant les initiatives individuelles et les groupes d'intérêt privés. Les acteurs de la société civile auxquels on fait alors appel sont soit des organisations non gouvernementales, soit des entreprises privées intéressées par les affaires humanitaires ou par la privatisation des services collectifs.

Puis, arrive le concept de gouvernance mondiale qui s'appuie sur des institutions puissantes et libres de souveraineté, comme le Fonds monétaire international, la Banque mondiale, plus tard l'Organisation mondiale du commerce, le Forum économique mondial ou le Forum social mondial, et secondairement des organisations non gouvernementales et les mouvements sociaux.

Le concept de gouvernance va alors migrer vers l'Union européenne (CE, 2001), dont les citoyens ont de moins en moins confiance dans les institutions et la politique ou s'en désintéressent. Pour répondre à ce désenchantement, la gouvernance européenne vise à accroître le soutien et la compréhension des politiques menées (Haarh, 2005, p. 25) : il s'agit donc surtout d'un outil de communication. Trois mots-clés forment le cœur de cette nouvelle représentation du pouvoir : le consensus, le partenariat et la participation (Gobin, 2005). Réunis autour de valeurs communes (le libre marché, la croissance et l'emploi, la compétitivité des entreprises, etc.), les acteurs de la gouvernance travaillent à produire une perception consensuelle du monde, où n'existent ni conflits d'intérêts ni divergences de valeurs.



Robert JOUMARD

Ex-directeur de recherche Ifsttar, Bron-France, dans le domaine de l'environnement, des transports, des indicateurs d'impact et du concept de développement durable.

robert.joumard@laposte.net

Les arguments de la gouvernance

Il y a dans la littérature deux justifications principales à la gouvernance en tant que mode particulier de gouvernement : la complexité des sociétés actuelles et la nécessité de rendre le pouvoir à la société civile.

De très nombreux auteurs justifient la gouvernance par la complexité croissante des affaires publiques. Décentraliser l'élaboration des normes vers les parties prenantes (les acteurs auxquels elles sont destinées) permettrait de prendre des décisions mieux informées des contextes réels. L'argument de la complexité, c'est-à-dire de la trop grande complexité pour l'entendement du commun, est cependant fort ancien : l'ignorance du peuple justifie son refoulement systématique, à moins que ce ne soit son manque de temps et de goût pour les affaires publiques (Constant, 1819; Hermet, 2005), et ceci, pour des théoriciens ou des praticiens de différents bords politiques. La complexité n'est cependant guère démontrée ni même illustrée. L'une des rares illustrations que nous ayons trouvées dans la littérature étudiée est faite par Warren (2008) qui cite des exemples où, selon lui, le choix politique ne peut être que thématique et fait par ceux qui sont directement concernés et touchés par le sujet : « les oppositions aux extensions d'aéroports, la couverture médicale, le problème de la pauvreté, les OGM, la politique forestière, les problèmes de voisinage, le prix de l'énergie... ». Or l'extension d'un aéroport renvoie à la préoccupante croissance de la mobilité non durable et à la disparition des zones calmes ; la couverture médicale comme le problème de la pauvreté participent à la solidarité entre citoyens (ou à sa destruction) ; les OGM posent la question de la biodiversité, du principe de précaution, de la sécurité alimentaire dans le monde et du pouvoir de quelques multinationales semencières ; la politique forestière pose à nouveau la question de la biodiversité, ainsi que celle de l'effet de serre ; le prix de l'énergie renvoie à la disparition des sources d'énergie fossile abondantes, à l'effet de serre et aux inégalités sociales. Nous sommes donc au cœur de questions hautement politiques, où les décisions doivent être prises par l'ensemble du corps social et pas seulement par ceux qui sont directement touchés.

Mais la gouvernance affirme que le simple citoyen est incapable de comprendre la grande complexité de la réalité sociale et économique et doit se contenter de déléguer son pouvoir de décision à des experts. Or, sur nombre des sujets cités par Warren, l'ensemble des citoyens semble avoir un avis assez clair, comme en témoignent les sondages, malgré leurs faiblesses.

Fourniau et Tafere (2007) prennent l'autre exemple des ateliers citoyens en matière de choix techniques qui montrent là aussi que, « contrairement aux préjugés des partisans du despotisme éclairé, les simples citoyens sont capables d'altruisme, de choix d'une grande complexité et à long terme, ne sont pas gouvernés par les passions (contrairement aux élites éclairées actuelles qui ne sont gouvernées que par la passion du profit) ». À un autre niveau, les débats menés à l'occasion des référendums en 2005-2009 sur les traités européens en France, aux Pays-Bas et en Irlande ont montré que les citoyens étaient tout à fait capables de s'approprier les sujets les plus complexes.

Un paradoxe fort de la gouvernance est qu'elle se veut une réponse à la complexité et à la fragmentation, mais qu'en même temps, elle contribue elle-même à la complexité et à la fragmentation sociale (Saint-Martin, 2005, p. 93). En effet, le découpage de la décision en de multiples lieux et secteurs rend obscure la ligne politique d'ensemble et rend incompréhensible au citoyen de base la décision politique. En parallèle, une grande partie du champ politique est présentée comme un ailleurs anonyme et incontrôlable au même titre que les aléas météorologiques, dont il faut gérer les risques et saisir les opportunités : c'est le cas de la mondialisation, de la technologie et de l'économie.

Second argument, la gouvernance est présentée comme une réponse à la trop grande simplicité du système représentatif actuel : « Les sociétés occidentales sont devenues hautement différenciées et trop compliquées pour qu'un Parlement ou une administration les contrôle, acquière des connaissances suffisantes et des compétences pour en délibérer » (Andersen et Burns, 1996). Face à cette faiblesse du système politique, à l'apathie et au désenchantement des citoyens vis-à-vis de lui, la gouvernance met l'accent sur la participation de la société civile aux prises de décision.

La société civile, c'est l'ensemble des citoyens qui, hors de la sphère politique et étatique, et dans la diversité de leurs appartenances professionnelles et sociales, constituent la société et expriment leur volonté de participation. Ils le font à travers des organisations très diverses ayant des objectifs à caractère économique, social, culturel, éducatif, sportif, humanitaire, civique ou autre, mélangeant les associations privées avec des fonctions d'intérêt public et le marché (Cassen, 2002). La société civile réintroduit donc les groupes d'intérêt privé dont la tradition rousseauiste condamnait nettement les *brigues* au nom de l'intérêt général. Il n'y a là rien de nouveau : James

Madison défendit en 1787 aux États-Unis une conception de la démocratie fondée sur les groupes sociaux, que Tocqueville importa en France au 19^e siècle...

Engagement citoyen et démocratie

Les intérêts catégoriels sont défendus au travers de processus très divers : conférences de consensus, conférences, jurys ou assemblées citoyennes, dialogues en ligne, planifications délibératives, budgets participatifs, apprentissage collaboratif, etc. (Warren, 2008). Une distinction essentielle est à faire selon la place de ces pratiques participatives dans le processus de décision et notamment vis-à-vis des institutions démocratiques : viennent-elles en complément des processus de décision basés sur la souveraineté populaire, viennent-elles en remplacement, ou ne sont-elles là que pour donner l'impression d'une participation à la décision tout en n'influençant nullement cette dernière ?

Selon Gobin (2002), dans la gouvernance europunienne par exemple, la représentation du peuple est remplacée par un système de participation des notables (aujourd'hui rebaptisés experts) et des lobbies. C'est un système politique construit de manière à affaiblir les principes politiques constitutifs de la démocratie, qui ne peut exister sans la reconnaissance d'une pluralité de projets sociopolitiques et d'intérêts sociaux qui s'affrontent. La multitude d'associations mises sur un pied d'égalité prend la place du peuple. Et on constate un net déséquilibre entre les acteurs possédant des ressources financières, sociales, culturelles et d'expertise et ceux qui ne les possèdent pas (Saurugger, 2003). Par ailleurs, la notion de responsabilité politique du pouvoir politique se délite, l'identification des personnes qui prennent les décisions et des lieux où se décident les politiques est de moins en moins claire.

La gouvernance suggère que la substitution de l'État démocratique par une sphère de transactions contractuelles induit une plus grande liberté et une plus grande capacité d'initiative pour tous. Cependant, l'État réellement démocratique, en dérivant sa légitimité de l'existence d'un espace public où les citoyens sont égaux en droit, constitue pour l'instant la seule garantie de l'égalité des citoyens. Tout autre plan et, concrètement, celui de la société civile, est un lieu d'inégalité ou de domination de certains individus par d'autres. Selon Magnette (2005), toutes les études montrent que, dans la pratique, les formes de participation restent très élitaires. Du budget participatif bré-

silien à la gouvernance europunienne, la participation touche moins d'un millième de la population. La gouvernance risque alors de réduire la démocratie aux groupes actifs, à un tout petit groupe de personnes qui se cooptent et sont à l'aise dans un jeu complexe. La complexité n'est en effet pas un problème pour des professionnels de la chose politique dont elle renforce en outre le pouvoir en excluant la masse des citoyens.

Une distinction doit cependant être faite selon le mode de désignation des citoyens. Dans le cas des conférences de citoyens ou équivalents, les participants sont choisis pour être statistiquement représentatifs de la population (Fourniau et Tafere, 2007 ; Testart, 2009). Mais, dans la plupart des cas et fondamentalement dans la gouvernance, participe qui veut, c'est-à-dire qui peut, qui en a les moyens et essentiellement les moyens matériels, voire culturels : l'inégalité est alors manifeste entre les citoyens.

La gouvernance ne serait alors que la dernière expression de l'exclusion de la plupart des citoyens de la chose publique, ce qui est à l'évidence le contraire de la démocratie.

Il reste que dans de nombreux cas, la participation de citoyens ne se substitue pas à la souveraineté populaire, mais vient en complément, comme par exemple pour le budget participatif de Porto Alegre, Belo Horizonte et Brasilia, les conférences de citoyens ou débats publics organisés en France lors des grands projets d'infrastructure (Revel et coll., 2007).

Gouvernance et démocratie

Mode particulier d'élaboration de la décision, la gouvernance ne peut qu'être mise en parallèle avec le mode démocratique qui structure nos sociétés depuis deux siècles et qui s'appuie sur un corpus théorique solide. Au niveau des principes, trois différences fondamentales :

- La démocratie est basée sur la souveraineté du peuple. Au contraire, la gouvernance ne fait référence qu'aux réseaux, aux groupes.
- La souveraineté des citoyens a pour but de protéger les droits individuels et les libertés publiques contre toutes les formes de domination. Elle est basée sur l'égal pouvoir de chacun. La gouvernance privilégie les groupes organisés (qui sont puissants à la mesure de leurs moyens) sur les individus, et donc, les individus qui ont le plus de ressources sociales, culturelles et surtout matérielles sur ceux qui en ont le moins. Elle renforce ainsi le pouvoir des plus puissants.

- La démocratie, du moins la démocratie d'essence volontariste, recherche l'intérêt général qui transcende les intérêts particuliers (tout en les reconnaissant). La gouvernance ne voit dans l'intérêt commun que la somme des intérêts particuliers, revenant à la tradition démocratique utilitariste.

Dans leur mise en œuvre, gouvernance et démocratie tendent à s'opposer essentiellement selon les six axes suivants :

- La gouvernance morcelle le champ politique en secteurs sans rechercher l'universel, la ligne globale. Elle donne pour naturels des choix sociaux fondamentaux, considérant que le mode fondamental de coordination est la concurrence. Au contraire, la démocratie vise à établir des lois et des droits de type universel et les discute.
- Le rapport de la gouvernance au citoyen est de l'ordre de la communication, de l'éducation ou de la propagande. La démocratie donne de droit, le pouvoir aux citoyens et à eux seuls.
- La gouvernance est basée sur le consensus, l'accord entre les parties prenantes, qui partagent les mêmes objectifs. La démocratie reconnaît le conflit d'intérêt ou d'objectif comme moteur de l'histoire et recherche le compromis.
- Dans la gouvernance, la responsabilité de la décision est partagée entre toutes les parties prenantes : toutes participent, solidairement, à la décision. En démocratie, la décision est prise par des pouvoirs définis (des personnes identifiées qui ont un rôle défini) qui répondent de leurs décisions.
- La gouvernance privilégie la négociation dans des cercles restreints, obscurs ou secrets, ainsi que la norme privée et le code de conduite. La démocratie est basée sur l'espace public et la négociation publique, au vu et au su de tous. Elle privilégie la loi, qui est publique.
- La gouvernance est pluraliste, la pluralité des acteurs ou parties prenantes étant sa force. La démocratie exige une organisation simple et claire du pouvoir, transparente pour tous.

Conclusion

Le terme de gouvernance est utilisé parfois dans son acception la plus basique – la manière de gouverner ou les outils de gouvernement, sans que son sens beaucoup plus construit soit loin : l'imprécision du terme participe sans doute du concept construit. Car la gouvernance semble être l'art du flou, de l'impré-

cis, du non-défini. La gouvernance est donc aussi un mode de gouvernement particulier, par des groupes de personnes particulières, dirigeant ou possédant des entreprises, ou secondairement organisées en puissantes ONG, qui ont un pouvoir important d'orientation de la société. Ce sont des pouvoirs qui sont à la fois officiellement reconnus par le truchement de la société civile et obscurs, car il est impossible au citoyen de comprendre qui décide quoi dans le maquis des réseaux.

Présentée souvent comme un mécanisme de légitimation qui conforte la démocratie, dans la mesure où elle augmenterait sa dimension participative, la gouvernance vise, sans le reconnaître, à offrir une alternative à la démocratie. Faire référence à la gouvernance et non à la démocratie ou au gouvernement, c'est remplacer la démocratie par un concept flou qui dépolitise la chose publique et laisse de fait le pouvoir aux plus puissants. ✨

Bibliographie

Andersen S. and Burns T., 1996. The European Union and the Erosion of Parliamentary Democracy. À Study of Post-Parliamentary Governance. Dans S.S. Andersen and K.A. Eliassen (eds), *The European Union : How democratic is it ?*, Sage publications, London, 304 p., p. 227-251. Cité par Hermet (2005).

Cassen B., 2002. Mots-pièges et mots-épouvantails. Colloque intern. Diversidad cultural y mundialización, Univ. Costa Rica, San José, 17-18 septembre 2002.

CE, 2001. Livre blanc sur la gouvernance européenne. Commission des Communautés européennes, Bruxelles, 428, 25.7.2001, 40 p. http://ec.europa.eu/governance/white_paper/index_fr.htm (consulté le 15 février 2011).

Constant B., 1819. De la liberté des anciens comparée à celle des modernes, discours prononcé à l'Athénée royal de Paris. Dans *Écrits politiques*, Paris, Gallimard, 1997, coll. « Folio essais », p. 589-619. Cité par Hermet, 2005.

Fourniau J.-M. et Tafere I., 2007. Délibération de simples citoyens et débat public : l'expérience de l'Atelier citoyen dans le débat VRAL. Dans Revel M., Blatrix C., Blondiaux L., Fourniau J.M., Hériard Dubreuil B., Lefebvre R. (éd.), *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*. La Découverte, Paris, p. 252-264.

Gobin C., 2002. L'Union européenne, la recomposition conservatrice. Dans T. Andréani et M. Vakaloulis (dir.), *Refaire la politique*, Ed. Syllepse, Paris, p. 103-116.

Gobin C., 2005. La démocratie, le syndicalisme et la gouvernance de l'Union européenne : la mémoire du conflit démocratique en péril? Dans M. Aligisakis, *L'Europe et la mémoire. Une liaison dangereuse?*, Éd. Institut européen de l'université de Genève, collection Euryopa, Genève.

Haarh J. H., 2005. *Governmentality and the Problem of Democracy in European Integration*. CDNG, working paper, 2005 :1, Roskilde Univ., Roskilde, Denmark, 34 p.

Hermet G., 2005. La gouvernance serait-elle le nom de l'après-démocratie? L'inlassable quête du pluralisme limité. Dans Hermet G., Kazancigil A. et Prud'homme J.-F. (dir.), *La gouvernance, un concept et ses applications*, Karthala, Paris, 228 p., p. 17-47.

Joumard R., 2011. *Durable? Éd. Ifsttar, Recherches R284*, Bron, France, 292 p. <http://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00637532/fr/> ou : Le concept de gouvernance. <http://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00489237>

Magnette P., 2005. Déficit démocratique. Dans Deloye Y. (dir.), *Dictionnaire des élections européennes*, Economica, 705 p.

Revel M., Blatrix C., Blondiaux L., Fourniau J.-M., Hériard Dubreuil B. et Lefebvre R. (éd.), 2007. *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*. La Découverte, Paris, 412 p.

Saint-Martin D., 2005. La gouvernance comme conception de l'État de la « troisième voie » dans les pays anglo-saxons. In Hermet G., Kazancigil A. et Prud'homme J.-F. (dir.), *La gouvernance, un concept et ses applications*, Karthala, Paris, 228 p., p. 83-96.

Saurugger S., 2003. Les groupes d'intérêt entre démocratie associative et mécanismes de contrôle. *Raisons politiques*, n° 10, p. 151-169.

Testart J., 2009. Des conventions de citoyens pour la démocratie. *Encyclopédie du développement durable*, éd. des Récollets. www.encyclopedie-dd.org/Des-conventions-de-citoyens-pour (consulté le 15 février 2011).

Warren M.E., 2008. *Governance-Driven Democratization*. CDNG, working paper, 2008 :3, Roskilde Univ., Roskilde, Denmark, 10 p.

World Bank, 1992. *Governance and development*. World Bank, Washington.

Visite pédagogique au parc naturel régional Oise-pays de France : présentation des outils de partage des connaissances et des enjeux environnementaux



Photo : Faouzia Abdoulhalik, septembre 2010.

Développement et Savoir local



Gomdaogo Pierre NAKOULIMA

Gomdaogo Pierre NAKOULIMA est professeur titulaire de l'Université de Ouagadougou (Burkina Faso), Directeur du CEPAPE (Centre d'Études pour la Promotion de l'Aménagement et la Protection de l'Environnement).

*L'intérêt pour les savoirs locaux est récent. Il tire son origine de ce qu'on peut appeler les dégâts et l'échec du développement, le développement entendu comme « modernisation forcée des formes de production » selon le mot de J. Copans. Il signifiait, dans cette perspective, modernisation des formes sociales, politiques et économiques des sociétés non occidentales; en d'autres termes, sinon la destruction, du moins la déstructuration des relations, des systèmes sociaux et des savoirs autochtones. La modernisation devait sonner le glas des peuples autochtones et de leur culture. L'anathème jeté sur les savoirs locaux était total puisque la modernité s'entendait, déploiement d'une société rationnelle maîtrisant et transformant la nature selon le vœu cartésien, tel que formulé dans la sixième partie du **Discours de la méthode**. Mais les choses vont prendre une autre tournure à partir du moment où le développement a pris l'allure d'une crise globale de l'humanité, une crise à la fois anthropologique, politique, écologique et climatique. Les savoirs locaux, dans ce contexte de crise environnementale aiguë, prennent des allures sinon de panacée du moins de possibilités, de perspectives de solutions. Qu'est-ce qui autorise ce regain d'intérêt pour des savoirs dont une certaine modernité avait voulu faire table rase? Ces savoirs traditionnels peuvent-ils venir au secours du monde actuel?*

L'échec et les dégâts du développement comme valorisation des savoirs locaux

Si il est une préoccupation d'envergure pour l'humanité en ce 21^e siècle, c'est bien la question du développement et du sous-développement. Cette question, depuis la première moitié du 20^e siècle, est l'objet de recherches, de réflexions tant pour les intellectuels, les universitaires, la société civile que pour la communauté internationale, et une abondante littérature lui a été et lui est toujours consacrée. Pour lutter contre le sous-développement, des politiques et des pratiques multi-formes, parfois contradictoires ont vu le jour. Si, au départ, le sous-développement a été appréhendé comme un simple problème technique rapidement soluble (voir le discours du président Truman) à l'épreuve des faits, et en raison des échecs, il apparaîtra comme un problème complexe et on a pris conscience de l'imbri-cation des facteurs sociaux, économiques, culturels et politiques.



Face aux nombreux échecs enregistrés dans le processus de développement et face aux explications parfois simplistes, dont l'origine remonte à l'époque coloniale et qui ne suffisent plus à en rendre compte, les différentes interrogations soulevées ont abouti au constat qu'il fallait admettre que les *« conceptions du développement ont largement reposé sur la non reconnaissance de leurs (les sociétés africaines) réalités que celles-ci, notamment les structures agraires et les systèmes de production, font fréquemment obstacles aux améliorations techniques et aux innovations agricoles non point à cause de leur irrationalité ou de leur inaptitude ou progrès, mais parce qu'ils sont méconnus en tant que logiques sociales (Dozon et Pontié, 1985) »*. En somme, l'univers des paysans n'est pas une terre vierge. La prise en considération des traditions locales est donc un impératif, car d'une part, même si ces structures sociales semblent obsolètes, *« on n'évaluera jamais assez combien il est pénible et coûteux à une population d'abandonner ses coutumes ancestrales pour s'adapter à une société préindustrielle, administrative où les règlements ne sont plus ceux du groupe de base, mais constituent des lois abstraites et incomprises »* (Ouédraogo Lédea Bernard, Entraide villageoise et développement. Groupements paysans au Burkina Faso, Paris, L'Harmattan 1990).

Si par développement on doit entendre le mode de vie pratiqué en Occident, alors l'humanité développée restera à jamais une minorité. Dit autrement: le modèle de développement dominant, le modèle occidental n'est ni projetable, ni soutenable, ni universalisable. Ce modèle de développement est au principe d'une double destruction qui peut être létale: une destruction anthropologique et une destruction naturelle ou écologique. Si la maison brûle, c'est parce que ce modèle consomme, en ce moment selon certaines estimations, trois planètes. Les aspirations légitimes des populations du Sud au bien-être ne sont pas compatibles avec les limites de la nature. De ces constats émerge un intérêt marqué pour les savoirs locaux qui seront crédités d'être très respectueux de l'environnement et ayant permis à de nombreuses populations rurales de s'adapter. Un document de la FAO relevait à ce sujet *« les populations rurales dépendent de leur environnement depuis des milliers d'années, et ont construit au fil des années un capital de connaissance sur cet environnement. Grâce à cette relation unique, les hommes et femmes vivant en milieu rural ont accumulé des savoirs spécialisés sur la biodiversité et la gestion des ressources naturelles, qui leur permettent de se protéger contre les mauvaises récoltes, les pertes de bétail, le manque de fertilité des sols, les changements climatiques et d'autres menaces. »*

Les problèmes environnementaux renforceront l'intérêt pour les savoirs locaux selon que lorsqu'il est question d'environnement ou de problèmes écologiques, on a tendance à se retourner vers le passé avec nostalgie en considérant que c'était mieux parce que l'on considère que les populations traditionnelles ont développé, dans leur relation avec l'environnement, un profond souci de préservation. Une connaissance des ressources naturelles et des moyens de les préserver, s'il faut en croire S. Rabourdin, est souvent codée dans les traditions transmises de génération en génération.

Le concept de savoirs locaux

Les sociétés rurales disposaient d'une nomenclature détaillée des plantes, possédaient des moyens pour diagnostiquer et traiter les maladies humaines et animales. Ils avaient adopté des techniques de culture adaptées aux différents types de sols. Ils savaient récupérer, agencer, recycler, inventer du neuf avec de l'ancien à partir de matériaux usagés. Cette somme de connaissance constitue un réservoir de ressources culturelles et techniques dans chaque société. En faisant allusion aux connaissances accumulées par les savoirs paysans dans les différentes contrées du monde, on parle aujourd'hui de savoirs localisés, de savoirs indigènes, ou encore de savoirs autochtones. Olivier De Sardan (1988) usera du terme de savoirs populaires techniques afin de mettre en relief le fait qu'ils constituent des stocks de connaissances pragmatiques, opérationnelles pour les producteurs ruraux. L'intérêt pour ces savoirs est très récent.

La conférence de Rio de Janeiro sur la protection de la biodiversité en juin 1992 qui a accouché de l'agenda 21, avait recommandé à la communauté internationale d'inventorier les savoirs locaux considérés comme pouvant sous-tendre un développement durable. En septembre 1992 se tenait aux Philippines une conférence internationale sur le thème « Savoirs locaux et développement durable ». Elle sera suivie de celle de la Banque mondiale sur le même thème en septembre 1993. Cinq ans après le sommet de Rio, en juin 1997, le Canada et la Banque Mondiale organisaient à Toronto la première conférence mondiale sur le savoir et le développement avec un accent particulier mis sur les savoirs locaux. Enfin, la Banque Mondiale lançait en 1998 son programme « Savoirs locaux au service du développement » qui ambitionne l'intégration des systèmes de connaissances et des pratiques de développement à base communautaire

dans ses programmes. C'est à ce programme que l'on doit en 2004 la publication du document intitulé : « *les connaissances autochtones : des approches locales pour un développement global* ». Les savoirs locaux, jadis considérés par moments comme des curiosités exotiques ou comme des obstacles au progrès sont à présent considérés comme essentiels dans l'impulsion des dynamiques de développement. Savoirs locaux et développement ne sont plus perçus comme antagoniques. Au départ, le développement renvoyait à la modernité, au triomphe de la raison et au progrès de l'esprit humain tandis que les savoirs locaux relevaient de la tradition et les mentalités liées aux traditions et aux cosmologies locales jugées surannées devaient évoluer vers la modernité. Mais l'échec du développement conduira au constat que les communautés rurales en Afrique ou ailleurs avaient une connaissance pointue de leur environnement et qu'elles ont su développer des mécanismes d'utilisation de cette connaissance et des ressources naturelles. Ce corps de connaissance s'est transmis de génération en génération et a assuré la survie des sociétés traditionnelles. Ces savoirs ont toujours été essentiels pour l'adaptation aux conditions environnementales. Ils représentent une dimension importante de la culture des communautés rurales et sont appréhendés comme pouvant être de puissants vecteurs de développement. Brokensha *et al.* (1980) reconnaissent à ce sujet que « *intégrer les savoirs locaux dans la planification est une courtoisie à l'endroit des populations concernées, un premier pas décisif vers un développement véritable ; c'est mettre l'accent sur les besoins et les ressources humaines plutôt que sur les aspects purement matériels ; c'est rendre possible l'adaptation de la technologie aux besoins locaux ; c'est la voie la plus efficace pour utiliser la recherche et le développement de type occidental dans les pays en développement. Intégrer les savoirs locaux dans la planification du développement préserve un précieux savoir local, encourage les communautés de base à dresser leur propre diagnostic, élève le degré de conscience et conduit à une légitime fierté locale, implique les bénéficiaires et permet l'utilisation de compétences locales dans un système de gestion et de suivi, de prévention et de feedback. Tous ces arguments positifs (en plus de ceux négatifs, tels que la probabilité d'échec si l'on ignore les savoirs locaux) constituent une bonne raison pour intégrer ces savoirs dans les programmes de développement* ».

S'il est un domaine où les savoirs locaux ont fait la preuve de leur efficacité c'est bien celui de la gestion des ressources naturelles. Deux exemples (sources CAPES) au Burkina Faso illustrent cette réalité.

Le projet agro-forestier

La technique des cordons pierreux introduite avec succès par l'ONG Oxfam dans le cadre du projet agro-forestier (1982) visait à lutter contre l'érosion. Elle consiste à aligner judicieusement les pierres à travers les champs en suivant les courbes de niveau. Le principe des cordons pierreux consiste à freiner la vitesse des eaux de ruissellement afin de permettre l'infiltration d'un maximum d'eau possible. Le succès du projet est imputable au fait que cette technique est une amélioration de la technique traditionnelle de cordons pierreux déjà pratiquée par les agriculteurs de la localité et de ce fait, suscitait un engouement réel des populations. Cette pratique a fait la preuve de son efficacité dans cette région du Burkina Faso parce qu'elle a permis de récupérer des sols dégradés, des sols jusque-là inaptes à la culture. Elle a contribué à augmenter significativement la production agricole.

Ce succès est d'autant plus méritoire qu'il vient après l'échec du programme massif de restauration des sols au Yatenga, financé par le Fonds européen de développement au début des années 1960. S'il faut en croire P. Harrison, les bulldozers ont débarqué et ont érigé des sites antiérosifs en terre, couvrant 120 000 ha de superficie. Inutile de rappeler que les populations concernées n'étaient nullement impliquées. Elles gardaient en souvenir le spectacle qu'offraient ces bulldozers dont le nombre et la taille impressionnaient. Que savaient les populations des finalités de ces ouvrages, de leurs entretiens ? Rien. Évidemment, les ouvrages n'ont pas été entretenus et se sont intégralement détériorés (Dialla CAPES).

Cet exemple illustre la pertinence des savoirs locaux dans la réussite des projets.

Du fait de son efficacité, elle a été adoptée par presque toutes les régions du Burkina Faso, mais aussi par des communautés des pays voisins, comme le Niger.

La technique du zai

La dégradation des ressources naturelles et la désertification, redevables aux aléas climatiques et à la pression démographique, seront cause du développement de techniques traditionnelles de restauration du capital agro-écologique dont le ZAI. Ce terme, dans la langue de la localité, est expressif de l'acte de creuser mais aussi de la rapidité de l'acte lui-même.

Cette technique consiste :

- en un premier temps, en début de la saison sèche (aux alentours du mois de mars), à creuser en quinconce sur les terres arides, des terres où rien ne poussait auparavant, des trous, des cuvettes de 20 à 40 cm de diamètres, de 10 à 20 cm de profondeur et espacés de 80 à 100 cm. La terre extraite est disposée au bord du trou en forme de demi-lune, en suivant la courbe de niveau, de manière à former une barrière qui collectera et retiendra l'eau dans la cuvette. Pendant la saison sèche, les trous reçoivent le sable et les matières organiques drainés par le vent;
- en un second temps, deux poignées de fumure organique, en général des excréments d'animaux, sont déposées dans les cuvettes au début du mois de mai avec l'arrivée des premières pluies. La fumure organique a cette capacité d'attirer les termites qui creusent des galeries dans les cuvettes, qui deviennent comme des entonnoirs. L'eau des premières pluies créera dans les cuvettes des poches d'humidité très profondes résistant à l'évaporation. Cette technique permet la concentration, dans les cuvettes, de l'eau de ruissellement et des substances nutritives;
- en un troisième temps, on va enfouir les semences dans les cuvettes pendant la période des semis, aux alentours de début juin. Ensuite, ce sont les périodes de labour en juillet et en août. L'année suivante, les paysans creusent de nouvelles cuvettes entre les premières et y mettent encore de la fumure organique. Au bout de cinq ans, la terre auparavant aride, ou dégradée, abandonnée, est intégralement réhabilitée et donne de bonnes récoltes.

Technique très efficace, le Zaï a permis aux agriculteurs mossis du Yatenga de récupérer des terres dégradées, de régénérer les ressources forestières et d'accroître leur production agricole. Technique très utilisée par les communautés rurales du nord du Burkina Faso, elle s'est exportée au Niger sous l'appellation de Tassa qui signifie trou, cuvette.

À partir de ces exemples, rien de plus normal que les savoirs autochtones, les savoirs locaux deviennent un des enjeux majeurs des programmes internationaux en matière de développement et d'environnement. On ne peut que souscrire à une telle orientation tant l'efficacité des savoirs locaux en la matière est indéniable et ils contribuent à améliorer les conditions des populations.

Quelles solutions

Cependant, on peut s'interroger sur l'impact véritable des savoirs locaux dans la résolution des crises environnementales auxquelles nous sommes confrontés. L'histoire peut-elle faire un retour en arrière? En effet, colossaux sont les périls écologiques qui se sont accumulés depuis le début de l'ère industrielle. On peut recenser rapidement : la pénurie d'eau douce, la dégradation des sols, la perte de la biodiversité, l'accumulation des déchets toxiques, l'explosion démographique. Mais, ce sont les changements climatiques qui occupent les devants de la scène en tant qu'il s'agit incontestablement de l'une des menaces la plus lourde de conséquence et la plus difficile à combattre. Face à des problèmes d'une telle gravité, les sociétés traditionnelles peuvent-elles porter secours aux sociétés modernes en s'inspirant du titre de l'ouvrage de S. Rabourdin, quand on sait que l'empreinte écologique est de 9,5 ha pour un américain et de 1 ha pour un africain et que les pauvres aspirent à la consommation luxueuse et ostentatoire des riches dont les coûts écologiques sont connus?

La résolution des problèmes environnementaux est confrontée davantage aux obstacles sociopolitiques qu'aux difficultés technoscientifiques. S'il en est ainsi c'est parce que les sociétés humaines en général, les nantis en particulier, sont très réfractaires à toute réorientation rapide, brutale des modes de production et de consommation en raison des coûts élevés des actions à mener et de leur impact sur la distribution des richesses et des positions sociales, avec comme corollaire le choc de puissants intérêts et partant, la remise en cause des hiérarchies sociales, des positions acquises. En effet, comme l'écrit fort pertinemment F. Warin « *il est beaucoup plus difficile pour l'humanité de se battre contre elle-même que de ne se battre contre la violence de la nature* ». Sinon comment comprendre que face à l'étendue et à l'énormité du désastre écologique (la formule est désormais de notoriété : la maison brûle et nous regardons ailleurs), on en soit encore à des hésitations, à des mesurette. Au slogan altermondialiste « *un autre monde est possible* » on peut rétorquer avec F. Warin que la catastrophe est déjà là, les seuils d'irréversibilité ont d'ores et déjà été dépassés et ce qui étaient possible hier ne l'est plus aujourd'hui, notre action ne cessant de modifier les mondes possibles, de modifier et de réduire nos marges de manœuvre, d'ouvrir mais aussi de fermer des portes

et des voies. La France a le nucléaire (soudainement blanchi par la vertu du réchauffement climatique dont l'extrême gravité, il est vrai, pourrait faire basculer des variables clés et provoquer le déferlement massif de vagues migratoires dévastatrices), la Chine a le charbon, l'Allemagne, les grosses cylindrées, les États-Unis, la surconsommation... et tous freinent des quatre fers, refusant de remettre leurs propres choix en cause et de changer de paradigme (Warin, 2010). Quelle peut être la portée, l'impact des savoirs locaux dans un tel contexte ?

On est contraint ici de faire rebondir des généralités, des évidences : les économies occidentales ont toujours pris l'énergie de leur croissance hors d'elle-même via l'esclavage, la colonisation, la domination géostratégique. La globalisation de ce type d'économie ne peut conduire qu'à l'implosion du système entier. Une économie globale, pour souscrire aux propos d'Harald Welzer, n'a plus un ailleurs à exploiter à ses propres fins. Depuis Simondon, comme nous le rappelle Bertrand Méheust, il est connu que toute société tend à persévérer dans l'être et, comme tout système, elle ne pourra se transformer que lorsqu'elle sera devenue incompatible avec elle-même, lorsqu'elle sera saturée. Alors seulement, elle pourra se restructurer sur un autre plan de façon soudaine. Mais, on n'empêchera pas un système d'aller jusqu'au bout de sa logique propre jusqu'à une saturation ; c'est la seule contrainte à laquelle il obéit. On ne peut que souscrire à cette analyse de F. Warin : *« on n'empêchera pas la société de descendre aux enfers jusqu'à l'inéluctable catastrophe, la technique apparaissant à chaque fois, dans une suite sans fin, comme le remède aux maux qu'elle a provoqués. Notre système économique ne peut pas se reformer, il ne peut aller que de crise en crise, de bulle en bulle, de dette en dette dans une fuite en avant perpétuelle. L'échec du sommet du G 20 et celui de Copenhague a montré, s'il en était encore besoin, que le capitalisme financier déconnecté de toute économie réelle, à peine le danger de la crise écarté, s'était relancé dans la spéculation la plus effrénée et la course aux bonus. Un libéralisme qui fait fi de toute régulation a gagné la bataille, il est désormais sans dehors et, sourd à la souffrance et à la plainte de la terre, c'est l'humanité elle-même qu'il a condamné à la mort »* (Warin, 2010).

Conclusion

Toutes nos actions semblent orientées, dans cette perspective, à prolonger le temps du sursis qui est le nôtre. L'intérêt des savoirs locaux ne s'appréhendent véritablement que dans cette optique. Ces savoirs permettent bien efficacement de différer la saturation, car il y a dans la crise écologique de l'irréversible. Les savoirs locaux peuvent aider grandement en permettant de ne pas jeter de l'huile sur l'incendie de la maison commune, la biosphère. Cette exception presque miraculeuse dans un environnement vide et glacé, selon le mot de Bertrand Méheust, ne pourra pas longtemps supporter la croissance continue. Les savoirs locaux sont de puissants vecteurs pour différer la phase terminale de la saturation, qui est une descente aux enfers en tant qu'ils ne s'inscrivent pas dans la logique de l'exploitation létale des deux ressources originaires que sont les ressources naturelles et les ressources anthropologiques. ✨

Bibliographie

- Brokensha, D.W., *et al.*, Indigenous system end development, Lanham, Maryland, University Press of America, 1980.
- Dialla, B.E., Les savoirs locaux : un capital culturel souvent occulté, Document CAPES, 2004.
- Méheust, B., La politique de l'oxymore, Éditions La Découverte, 2009.
- Ouédraogo, B.L., Entraide villageoise et développement. Groupements paysans au Burkina Faso, Paris, L'Harmattan, 1990.
- Pisani, E., Pour l'Afrique, Éditions Odile Jacob, 1988.
- Rabourdin, S., Les sociétés traditionnelles au secours des sociétés modernes. Éditions Delachaux et Nestlé, 2009.
- Warin, Développement durable : un oxymore, communication au colloque du CEPAPE 2010, à paraître dans les actes.

Les principes et les conditions de la participation citoyenne dans l'aménagement durable du territoire

Cas de Madagascar

Le contexte

Dans le contexte malgache, le territoire peut être défini comme un espace d'organisation des ressources naturelles, des moyens pour analyser, concevoir et prévoir l'utilisation future de l'espace et l'avenir de ses habitants. C'est un espace où les acteurs se confrontent, s'engagent et définissent les objectifs et le rôle de chacun dans l'affectation des ressources, ainsi que la mobilisation des moyens pour atteindre la vision du développement qu'ils auront identifiée pour leur territoire.

Le territoire ne correspond pas à une définition figée, car il est en évolution constante et rassemble des éléments, dont l'hétérogénéité et la diversité sont une marque de richesse. Il peut toucher une localité, une commune, une intercommunalité, ou une région, en fonction des enjeux traités.

À titre d'exemple, dans le domaine de l'environnement, un territoire peut être délimité suivant des critères socioéconomiques et écologiques (aire protégée, forêt, pâturage, bassin versant, etc.) ou selon l'envergure de la problématique environnementale qui peut concerner une ou plusieurs communes.

À travers les leçons tirées des expériences antérieures, il est recommandé de reconnaître et de promouvoir l'échelle intercommunale. Un certain nombre de problèmes ou projets de développement et d'aménagement sont, en effet, communs à plusieurs communes d'une même région, et ne peuvent être traités qu'en organisant les efforts à l'échelle intercommunale.

En particulier, les problématiques de développement agricole, touristique, artisanal nécessitent l'atteinte d'une masse critique d'acteurs et de projets pour être significatives sur le plan économique (atteindre un seuil de notoriété touristique national, organiser des filières de production et d'écoulement des produits, etc.). De même, la résolution des problèmes d'infrastructure de transport, de création d'équipements rares ou importants concernant plusieurs communes, de gestion d'ensembles forestiers, marins ou lacustres, ou la mise en place des systèmes d'aires protégées, exigent la mise en place d'une organisation concertée.

Par ailleurs, certains principes doivent guider le processus d'aménagement et de développement du territoire. Il s'avère en effet essentiel de préciser le pouvoir, les rôles et attributions de tous les groupes d'acteurs, tels que la région, la commune et les communautés locales, dans ce processus d'aménagement durable de leur territoire (incluant la mise en place de systèmes d'aires protégées et la gestion durable de leurs ressources naturelles).



Tiana Eva RAZAFINDRAKOTO

Expert en économie des ressources naturelles, directrice du pôle Accompagnement des très petites entreprises au sein de l'ONG CITE, Madagascar. Docteur en Sciences Economiques de l'Université de Versailles-Saint Quentin en Yvelines, elle a une bonne connaissance des acquis du secteur environnement à Madagascar.

tianaevazafi@yahoo.fr

Les conditions de la participation

Les conditions de la participation citoyenne dans le processus d'aménagement durable du territoire à Madagascar reposent sur deux enjeux : le respect des principes d'aménagement durable et l'organisation optimale des acteurs tout au long du processus.

Les principes pour un aménagement durable du territoire à Madagascar

Dans la perspective d'une meilleure articulation de l'aménagement et du développement au sein d'une seule démarche, les enjeux actuels de valorisation du territoire exigent le respect de cinq principes : la reconnaissance du territoire dans sa diversité ; la prévision d'un aménagement et d'un développement du territoire sur le long terme ; une large place à la participation, à la concertation et à l'expression de cette participation en termes d'engagements ; le développement des partenariats avec l'extérieur ; l'adaptation de l'organisation du territoire.

Reconnaître le territoire dans sa diversité

Afin de concevoir un développement plus harmonieux, il est nécessaire de disposer d'une connaissance approfondie du territoire, à travers un état des lieux et un diagnostic territorial. Ce dernier consiste à délimiter l'espace et à concerter les acteurs sur leur perception de leur territoire.

- Porter le diagnostic sur la géographie physique, les modes d'occupation et d'usage du sol, la répartition de la population avec ses composantes démographiques et sociales.

- Évaluer l'accessibilité aux services, la localisation des activités économiques, la richesse des milieux naturels, les différents enjeux d'affectation de l'espace (zonage forestier, système d'aire protégée à Madagascar, transfert de gestion des ressources naturelles aux communautés locales, activités minières, etc.), les espaces conflictuels (superposition d'enjeux forts en termes de conservation d'un milieu naturel et d'activité minière, etc.).
- Visualiser et dégager, à travers une approche spatiale, les problématiques et les enjeux à la fois communs à l'ensemble du territoire et propres à toutes les parties à l'intérieur du territoire.
- Exprimer les vocations des différentes parties du territoire, en étant guidé par les problématiques et les enjeux identifiés.

Bâtir un aménagement et un développement de territoire sur le long terme

Sur la base des grandes problématiques de leur territoire et des enjeux qu'ils portent, les acteurs formuleront leur projet d'aménagement et de développement afin de fixer les orientations et les objectifs pour l'avenir de ce territoire à cinq, dix, ou vingt ans, en respectant la vision de développement de la région où il se situe. Ce projet sera traduit sous forme cartographique, afin d'établir le schéma d'aménagement dudit territoire.

- Définir l'énoncé de trois à cinq grands objectifs choisis pour le devenir du territoire à cinq, dix ou vingt ans, et pour chacun d'entre eux, des objectifs

Champ de culture, Madagascar



Photo : Tiana E. Razafindrakoto.

opérationnels qui orientent les choix de développement et définissent les mesures à prendre par domaine d'activités.

- Établir le plan de vocation qui permet de traduire de façon différenciée les objectifs du territoire, selon la nature des vocations de ses différentes parties et les répercussions sur la nature des choix de développement ainsi que les mesures à préconiser.
- Se doter d'un plan de stratégie d'aménagement qui indique les lignes de force et les ressources des territoires sur lesquelles on va s'appuyer pour organiser le territoire, pour orienter les choix des types d'aménagement et les modes d'occupation et de gestion de l'espace, de façon à répondre aux vocations définies préalablement.

Accorder une large place à la participation, à la concertation, l'exprimer en termes d'engagements

L'aménagement et le développement du territoire ne pourront être durables sans l'engagement de l'ensemble des acteurs, des partenaires, internes et externes, au territoire qui en sont partie prenante.

Ainsi, la participation et la concertation de l'ensemble des acteurs du territoire et des partenaires doivent être favorisées. C'est de cette manière que l'on pourra jeter les bases d'une assise démocratique au niveau du territoire et que l'on pourra espérer l'engagement de toutes les forces vives. De plus, les échanges entre les groupes d'acteurs de différents secteurs les amèneront à adopter une vision intégrée et cohérente de la problématique et des choix de développement du territoire.

- Mobiliser toutes les forces vives du territoire : les élus, les autorités locales, les acteurs économiques, les communautés locales, etc.
- Redynamiser les structures de concertation pour le pilotage du processus.
- Partager les connaissances des uns et des autres de leur territoire pour en faire une construction collective.
- Impliquer les partenaires techniques et financiers au projet et à sa mise en œuvre.
- Adopter un mode de gouvernance locale qui assure la participation des différents acteurs, à la fois à la réflexion, aux propositions, aux décisions et à la mise en œuvre des actions.
- Associer régulièrement la population au déroulement du processus.

Développer des partenariats avec l'extérieur

La gestion des relations d'interdépendance du territoire avec les principaux partenaires extérieurs fait partie intégrante de la démarche d'élaboration, de mise en œuvre et de suivi du projet. Au-delà des structures propres au territoire comme les structures de concertation, il existe d'autres organismes plus spécialisés, des services techniques, des professionnels avec lesquels des accords de collaboration technique peuvent être établis sur la base du projet.

- Considérer les relations avec les territoires limitrophes et les aires d'influence du projet.
- Repérer les autres zones d'activité avec lesquelles des échanges et des flux s'opèrent quelle que soit leur nature.
- Dialoguer avec les principaux acteurs, opérateurs économiques et institutions qui agissent et interviennent sur le territoire, afin de prendre en compte les usages et les regards des autres.

Adapter l'organisation du territoire

L'une des conditions importantes de mise en œuvre des principes précédents renvoie à des modes et des règles de fonctionnement du territoire qui sont institués de façon formelle. Elle nécessite l'adaptation du mode de fonctionnement des structures territoriales de façon à ce que chaque acteur se reconnaisse et trouve sa place dans le projet. Pour cela, qu'il s'agisse de relations internes ou externes entre territoires, celles-ci doivent être organisées de façon à assurer la meilleure cohérence et une réelle synergie entre les dynamiques, les compétences, les rôles et les interventions de chacun.

- Mettre en place une assemblée décisionnelle représentative de l'ensemble des acteurs du territoire au sein de la structure de concertation, d'un organe de proposition et de gestion et au besoin d'un organe d'arbitrage (ex.: Comité régional d'aménagement du territoire).
- Organiser les relations fonctionnelles intercommunales au sein du territoire et le partenariat avec d'autres territoires.
- Mobiliser une équipe technique suffisante et de bon niveau.
- La mobilisation des techniciens et des chercheurs pour les étapes nécessitant des apports scientifiques.

La démarche de participation dans le processus d'aménagement durable du territoire

Le processus d'aménagement durable du territoire prévoit plusieurs étapes majeures reposant sur la participation des acteurs clés du territoire. Il comprend au démarrage la création et/ou le renforcement d'une structure de concertation existante ; l'objectif étant d'identifier les acteurs clés du territoire pour l'élaboration du schéma d'aménagement, selon un processus participatif. Par expérience, la structure de concertation existante peut se situer à différents niveaux de territoire. Au niveau infracommunal, nous retrouvons les Communautés Locales de Base (CLB), gestionnaires de ressources naturelles de leur terroir ou le Comité Local de Développement (CLD), responsable de la coordination et de la planification du processus de développement au niveau local. Au niveau communal, il existe le Comité Communal de Développement (CCD), qui assure la coordination du processus de développement au niveau de la commune. Au niveau intercommunal, ont émergés les OPCI (Organisme Public de Coopération Intercommunale) et les plateformes de concertation qui assurent la résolution d'une problématique de développement ou d'environnement d'un regroupement de communes ou d'un territoire comprenant plusieurs communes. Au niveau régional, il existe plusieurs types de structures de concertation selon les problématiques qui les concernent, GTDR (Groupe de Travail pour le Développement Rural), CER (Cellule Environnementale Régionale). Dans le cas de l'élaboration d'un Schéma Régional d'Aménagement du Territoire (SRAT), le Comité Régional d'Aménagement du Territoire

(CRAT), représentatif de tous les acteurs (opérateurs privés, publics et les collectivités territoriales décentralisées) et les différents secteurs opérant dans la région et assurant la coordination du processus d'élaboration du SRAT et de son appropriation par les différentes catégories d'acteurs. Pour des territoires spécifiques comme les aires protégées, nous retrouvons le Comité d'Orientation et de Soutien des Aires Protégées (COSAP).

Outre l'identification des acteurs clés, un des rôles des acteurs régionaux réside dans la prise de décision quant à la pertinence de l'élaboration du schéma d'aménagement du territoire à travers l'autorité compétente. En effet, La désignation de l'autorité compétente s'appuie sur une législation spécifique. En matière d'aménagement du territoire, si la zone concernée relève d'une seule commune, l'autorité compétente est définie selon le nombre d'habitants. Le Conseil communal a un rôle important dans la délibération quant aux actions qui seront entreprises par le Maire. Dans le cas de l'intégration de la dimension environnementale, le Ministère chargé de l'Environnement, des Eaux et Forêts sera impliqué dans les prises de décision de l'autorité compétente. Si la zone concernée relève d'un groupement de communes, l'autorité compétente dépend de la superficie couverte et ne tient pas compte du nombre d'habitants. C'est la plateforme ou la structure de concertation ou l'OPCI, selon le cas, qui, dans le cadre d'une législation de cadrage juridique et institutionnel, après délibération du Conseil Communal ou du Conseil Régional concerné ou de l'organe délibératif réglementaire, sollicite et propose auprès de l'autorité compétente un Arrêté.

Forêt de Tapia, Madagascar



Photo : Tiana E. Razafindrakoto.

La procédure de choix du prestataire spécialisé chargé de l'élaboration du document technique repose aussi sur une démarche participative organisée par la structure de concertation et par l'autorité compétente.

Ensuite, toutes les étapes techniques de collecte de données en vue de l'état des lieux, le diagnostic territorial, l'analyse des enjeux territoriaux, l'établissement de la vision commune, la phase prospective et la planification des activités basées prévoient la participation sous toutes les formes. Les entretiens, enquêtes et concertations sont organisés dans le cadre d'ateliers de travail, de consultations publiques pour la validation des acteurs régionaux, et finalisés par la signature de la charte de responsabilités en guise d'engagement de chaque catégorie d'acteurs dans la mise en œuvre du schéma proprement dit. D'où l'importance de l'organisation des acteurs à ces différentes étapes du processus d'élaboration du schéma d'aménagement du territoire.

L'organisation entre les acteurs du territoire

Il est important d'accorder une attention particulière à la répartition des rôles et des missions entre les communes, les intercommunalités, les régions, ainsi qu'aux appuis des partenaires et des services techniques dans le processus d'aménagement durable du territoire. L'augmentation des attributions et des responsabilités des collectivités territoriales décentralisées, notamment des communes, exige, en effet, la mise en place d'une meilleure organisation interne à chaque territoire et une clarification des relations partenariales.

Ainsi, dans la démarche d'aménagement durable d'un territoire il est essentiel de se focaliser sur l'articulation relationnelle entre les services déconcentrés au niveau sectoriel et les collectivités territoriales décentralisées. Ceci est fait dans une perspective d'établir une bonne gouvernance au niveau local. Les structures de concertation qui assurent le rôle du comité de pilotage, pourront clarifier les compétences, les entités, les moyens et les financements mobilisables. En termes organisationnel, les structures de concertation préciseront les rôles et places des acteurs privés, associatifs ou opérateurs économiques locaux ainsi que les modalités de leur représentativité et de leur participation au dispositif de sensibilisation et d'animation locale, dans un souci de bonne gouvernance.

Conclusion

L'exercice d'aménagement du territoire ne peut se faire sans la participation de tous les acteurs concernés, sans leur compréhension commune des enjeux du territoire, sans leur perception de l'évolution du territoire dans le temps, pour définir une nouvelle vision de ce territoire. Cet exercice bouscule les représentations territoriales de chacun. À la vision prospective à moyen et long terme généralisée, se greffe le besoin de repères et d'identité de chaque acteur. Ainsi, inscrits dans la concurrence de plusieurs enjeux socioéconomiques, environnementaux, culturels et sociétaux, les territoires constituent la « pierre angulaire » d'une gouvernance garante d'une meilleure cohésion des acteurs qui y vivent. ✨

Bibliographie

- FENU, 2004. Terres des pauvres : gouvernance environnementale locale et gestion décentralisée des ressources naturelles. New York. Etats- Unis.
- Ministère de la Décentralisation et de l'Aménagement du territoire, 2006. Lettre de Politique pour la décentralisation et la déconcentration. Madagascar.
- MDAT- MINENVEF, 2006. Vers un aménagement et un développement durable du territoire : guide des élus et acteurs locaux. Madagascar.
- Région Itasy, 2008. Le Schéma Régional d'aménagement du territoire de la Région Itasy. Antananarivo. Madagascar



Forêt de Tapia, Madagascar

Photo : Tiana E. Razafindrakoto.



Analyse des modèles légaux, réglementaires et institutionnels de la participation des publics à l'ÉES

La participation du public en droit international de l'environnement

*Ce que vous faites pour moi,
mais sans moi, vous le faites contre moi*
Devise de Mahatma GANDHI.



Yacouba SAVADOGO

Juriste de l'Environnement, M. Yacouba SAVADOGO est Expert en Politiques, Gouvernance et Droit de l'Environnement à l'UICN (Afrique de l'Ouest et du Centre).

Il est également Coordonnateur du Réseau de l'Afrique Francophone des Juristes de l'Environnement (RAFJE).

Le droit international de l'environnement est soutenu par des principes généraux qui constituent le socle de son essence. Ces principes qui se caractérisent par leur impressionnant nombre peuvent se diviser en deux groupes, à savoir ceux d'application interne et ceux qui sont d'application entre États. Font partie du premier groupe, le principe de participation qui a été consacré par le principe 10 de la Déclaration de Rio, avant que la Convention d'Aarhus¹ n'intervienne comme premier instrument juridiquement contraignant en application de ce principe 10.

La participation du public peut se définir comme un processus de dialogue ouvert et transparent qui implique le public dans la définition des problèmes et leur résolution, des opportunités, dans le développement des alternatives et la prise des décisions surtout le concernant².

Quels sont les fondements juridiques internationaux de la participation du public ?

Quels sont les facteurs d'influence ? Comment améliorer cette participation ? C'est à ces pertinentes questions que le présent article essayera de répondre.

Les fondements juridiques de la participation du public

La participation du public tire ses fondements de nombreux instruments juridiques au triple plan : international, régional et national. Qu'ils soient internationaux, régionaux ou nationaux, ces fondements peuvent être répartis en deux groupes, à savoir les instruments de la *soft law* et ceux de la *hard law*. Autant les premiers se reconnaissent comme non contraignants, les seconds se caractérisent par leur force exécutoire.

1. Signée à Aarhus au Danemark le 25 juin 1998 par 35 États et l'Union Européenne, la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus de décisions et l'accès à la justice en matière d'environnement est entrée en vigueur le 31 octobre 2001.

2. <http://www.intellitics.com/blog/2010/07/22/what-is-public-participation-2/> : 14 décembre 2011.

Le nombre impressionnant d'instruments juridiques, qui ont consacré des dispositions directes ou indirectes à la participation du public, a permis à Michel DELNOY de parler de « fondements désordonnés » de la participation du public³, dont la Convention d'Aarhus occupe une place de choix.

La Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, signée à Aarhus le 25 juin 1998, est, selon Michel PRIEUR, l'instrument juridique international contraignant de référence universelle⁴ en matière d'environnement.

Elle poursuit trois principaux objectifs interdépendants correspondant chacun à un droit procédural, constituant ainsi les trois piliers de la Convention.

Le premier pilier traitant de l'accès à l'information, le second consacre le droit de participation et le 3^e pilier statue sur l'accès à la justice en matière d'environnement.

Le droit d'accès à l'information comporte deux composantes :

- l'accès passif à l'information, qui implique la possibilité pour le citoyen d'aller chercher l'information disponible auprès de l'administration ;
- l'accès actif qui concerne l'obligation incombant à l'autorité de rassembler et de disséminer les informations pour les rendre disponibles et accessibles par les citoyens.

Le droit d'accès à la justice renforce la démocratie en matière d'environnement en reconnaissant au public un droit de recours devant les cours et tribunaux pour demander la réparation des dommages environnementaux.

La mise en œuvre de ce 3^e pilier suppose dans les États l'existence de systèmes indépendants de cours et de tribunaux et d'une réglementation flexible sur l'intérêt à agir qui, jusque-là, a constitué une barrière aux ONG dans l'exercice de leur droit d'accès à la justice en matière d'environnement.

Elle suppose également des délais de prescription raisonnables de l'action en justice et une assistance technique et juridique aux ONG surtout.

La participation du public au processus décisionnel met en exergue toute l'importance d'une décision prise sur une base consensuelle en considération des opinions émises par les parties concernées, affectées ou susceptibles d'être affectées.

Elle contribue non seulement à la légitimation⁵ de la décision, mais aussi à son amélioration et à son efficacité. En effet, les autorités administratives peuvent s'informer des opinions des principales parties, identifier les problèmes et les résoudre à l'avance. Par ailleurs la décision prise a l'avantage d'être adaptée à la réalité et donc susceptible d'être facilement appliquée⁶.

Tout comme le premier, ce second pilier comporte également deux aspects, à savoir :

- un aspect passif qui octroie au public un droit d'être consulté lors du processus décisionnel ;
- un aspect actif qui veut que la participation comporte un droit d'influencer la décision.

Les facteurs d'influence de la participation du public

La participation du public est influencée par des facteurs positifs et négatifs.

S'agissant des facteurs d'influence positive, ils sont illustrés par l'ouverture politique favorable et l'amorce d'un processus démocratique.

L'ouverture politique favorable : une nécessaire condition

La participation se situe au carrefour de l'offre et de la demande de participer, l'administration publique étant le principal offreur.

L'État joue un rôle capital dans le processus de participation en matière d'environnement.

3. DELNOY, M., définition, notion de base, raison d'être et source juridique des procédures de participation du public, dans JADOT, B., (sous la direction), la participation du public au processus de décision en matière d'environnement et d'urbanisme, Bruylant, 2005.

4. PRIEUR, M., la convention d'Aarhus, instrument universel de la démocratie environnementale, RJE, numéro spécial 1999. La Convention d'Arhus, bien qu'élaborée dans le cadre de la Commission Économique pour l'Europe est ouverte à la signature de tous les États membres de l'ONU.

5. PRIEUR, M., *op. cit.*

6. Selon le principe 10 de la Déclaration de Rio, les problèmes environnementaux sont mieux résolus si on s'adresse aux personnes susceptibles d'être affectées par la décision.

De façon générale, c'est l'administration publique qui prend la décision de faire participer ou non le public au processus décisionnel, soit à travers un acte administratif/juridique, soit verbalement.

Cette décision peut intervenir par suite d'une prise de conscience volontaire de l'autorité publique. Elle peut aussi être la conséquence d'une revendication du public à travers ses représentants que sont les ONG. Enfin elle peut être le résultat d'un fait extérieur, comme en témoigne la décision prise par les pays développés de conditionner le bénéfice de l'aide publique au développement aux pays en développement à la participation de leurs citoyens à la gestion des affaires publiques.

Le processus démocratique : un atout

Le régime démocratique est par excellence le régime qui favorise la participation du public. Ce régime qui se définit comme étant le pouvoir du peuple par le peuple ne peut atteindre ses objectifs sans une véritable participation du peuple à la gestion des affaires publiques.

Suivant le type de démocratie, la participation peut être directe ou s'opérer par le biais de la représentativité.

En démocratie semi-directe, le public participe à la gestion des affaires publiques, et donc, au processus décisionnel par l'intermédiaire de ses représentants qu'il choisit librement.

La participation directe du public est possible dans le cadre d'une démocratie de type directe, mais son organisation pratique est difficile et coûteuse⁷.

La démocratie offre un espace de paix où l'établissement d'une communication entre les différents acteurs est aisé.

La participation ne peut être envisagée qu'en temps de paix. La paix qui est alors considérée comme une condition nécessaire à l'exercice du processus participatif, offre un espace de dialogue et d'échanges aux différents acteurs

S'agissant de facteurs d'influence négative, seront abordés les facteurs sociaux, économiques et culturels.

La participation du public se heurte, le plus souvent, à un certain nombre de contraintes d'ordre social, économique, culturel limitant son exercice (voir le tableau de la page suivante).

À quel moment doit intervenir la participation ?

Lorsque la participation intervient tardivement, c'est-à-dire, vers la fin d'un processus ou dans un processus achevé, le public qui devient figurant dans ces cas précis, dispose de moins de marges de manœuvres pour faire changer une position dans une initiative dont les contours ont déjà été définis et ficelés en son absence.

La participation requiert toute son importance lorsqu'elle intervient au début d'un processus, au moment où les idées sont à construire. Le public dispose en ce moment d'une large marge de manœuvre pour faire prendre en compte ses préoccupations dans les décisions à prendre.

Les aspects financiers de la participation du public constituent également, tout comme son temps d'intervention, une préoccupation majeure.

L'une des raisons invoquées par les structures étatiques pour écarter le public du processus décisionnel, c'est que la participation est coûteuse.

Le manque de moyens financiers constitue effectivement un handicap à la participation.

Suivant les formes et les modes de participation, les coûts financiers diffèrent.

Pendant que pour certains supports de participation tout comme les débats en lignes, les coûts sont relativement moindres, ils deviennent importants lorsque la participation requiert la présence physique des acteurs.

Dans les pays en développement, les gouvernements font face à plusieurs priorités du point de vue financier et la participation se trouve souvent être relayée au second plan.

Le tableau de la page suivante présente quelques-uns des facteurs limitant la participation.

Vers une amélioration de la participation du public

Bien que considérée par certains acteurs, notamment l'administration publique, comme étant une perte de temps et d'argent, la participation du public comporte de nombreux avantages, comme la légitimation, l'adaptation de la décision, une certaine facilité dans sa mise en œuvre. Au regard de ces avantages, il convient de développer des initiatives visant à son amélioration, en vue de minimiser ses lacunes.

7. Voir l'exemple de la Suisse où les lois les plus importantes, notamment celles concernant les traités internationaux, sont soumises au vote populaire.

Facteurs	Influences
La pauvreté et le chômage	La participation du public suscite un temps consacré à des débats axés sur autre chose que les activités génératrices de revenus. Par conséquent, elle défavorise les populations à revenus faibles et celles qui n'ont pas d'emploi.
Le milieu rural	L'éloignement des lieux de rencontres avec les populations rend difficile la communication, les déplacements étant souvent coûteux.
L'analphabétisme	Le fait de ne pas savoir lire et écrire rend complexe l'accès à l'information dans les médias. La non-maîtrise d'une langue empêche la participation. Cela peut arriver aussi pour un étranger.
La culture et les valeurs locales	Les normes de comportements et de pratiques culturelles rendent difficile, voir impossible la participation de certains groupes qui ne se sentent pas libre de s'exprimer. Ce sont entre autres le langage, les relations entre étrangers et autochtones, le sexe, la religion, etc.
Les langues parlées	La coexistence de langues et de dialectes dans certains pays rend difficile la participation. La communication reste difficile en cas de pluralité de langues et de dialectes.
Le système légal	Parfois le système légal en vigueur dans certains pays peut être conflictuel avec les valeurs traditionnelles. Il est de nature à créer une confusion sur les droits et responsabilités que peut avoir un citoyen sur les ressources.
Le groupe d'intérêt	Les groupes d'intérêts ont des visions toujours opposées. Ils sont de nature à rendre complexe le consensus.
La confidentialité	Autant qu'elle est importante dans certains cas de figure (armée), la confidentialité empêche la participation publique par crainte de représailles sociales, économiques et souvent même physiques.
Les liens familiaux	Dans les petites communautés, l'existence de liens familiaux entre acteurs limite les capacités d'intervention de l'un et de l'autre. Exemple des belles-familles.

Source: Tableau réalisé à partir des commentaires de ANDRE, P., DELISLE S, C.E. et REVERET, J.P., *Op. citing*, eux- mêmes s'inspirant des travaux du PNUE/EEU, environmental impact assessment, training resource manuel, Nairobi, Kenya 1996, pp. 699.

L'environnement étant un domaine où le droit côtoie d'autres disciplines tels que l'économie, la politique, la science et la culture, dépendantes toutes d'un bon fonctionnement des institutions créées à cet effet, il convient, pour améliorer la participation du public, de mettre l'accent sur le renforcement des mécanismes d'ordre structurel et juridique.

Les aménagements à opérer, au niveau du système de fonctionnement des institutions, sont à rechercher dans l'amélioration du statut des ONG, la nécessité d'instituer un processus de suivi au mécanisme de la participation, ainsi que le renforcement du cadre juridique y relatif.

L'amélioration du statut des ONG et le développement d'une pédagogie de la participation

Si, au plan interne, des mécanismes favorisant la participation directe du public existent, à l'échelle internationale, le public est représenté par les ONG.

Des efforts ont permis la participation de ces organisations auprès des représentants des États, au processus décisionnel en matière d'environnement à l'échelle internationale.

Bien que leur implication à ce processus soit reconnue comme un droit, la participation des ONG connaît des limites, la rendant ainsi précaire. En effet, la com-

munauté internationale leur reconnaît un simple statut d'observateur dans les instances décisionnelles. Ce statut ne leur permet pas d'optimiser leur participation.

Le droit international de l'environnement reconnaît l'importance des ONG, non seulement dans la création des normes, mais aussi et surtout dans leur mise en œuvre.

Les ONG représentent le public, portent et défendent ses intérêts.

Il convient dès lors de leur conférer un droit de vote au niveau des instances internationales, vote qui exprimera le choix du public.

Elles doivent être autorisées à signer et/ou à ratifier des instruments juridiques internationaux et d'être de ce fait partie prenante à ces instruments, toute chose qui leur confère un droit de vote tout comme les États.

Les conditions relatives à l'accréditation, exigées aux ONG pour pouvoir prendre part aux rencontres internationales doivent être améliorées. Elles doivent être souples, flexibles et prendre en compte la situation de chaque ONG. Il convient, au besoin, de définir des conditions spécifiques aux ONG des pays du Sud au regard de leur situation également spécifique.

La participation et la citoyenneté s'apprennent, s'éduquent.

L'acquisition d'un statut social est souvent difficile pour certaines personnes qui ne peuvent pas facilement se faire une place dans un groupe social donné.

Les raisons sont variées et peuvent être d'ordre économique, social ou concerner plutôt l'affaiblissement des liens classiques des structures d'intégration sociale.

La prise d'un certain nombre de mesures en amont de la participation s'avère dès lors nécessaire.

En effet, le processus participatif atteint ses objectifs lorsqu'il est accompagné, d'une part, d'actions/ d'informations, de formation/développement, et, d'autre part, d'actions/d'apprentissage de la responsabilité.

La participation implique donc un processus d'apprentissage par la pratique de la citoyenneté active⁸.

La réalisation de projets communs nécessite la culture d'un esprit de cohésion sociale. Or, dans une société donnée, la mise en œuvre de tels projets suscite toujours deux sortes de réactions : d'une part favorables à l'exécution de l'intervention et, d'autre part, des réactions hostiles à sa réalisation.

Il importe de réunir les auteurs de ces deux types de réactions de sorte à trouver un compromis. Cela nécessite la réunion des quatre éléments suivants : l'expression, l'écoute, l'arbitrage et l'engagement. Un bon participant doit pouvoir cultiver en lui ces éléments.

L'institution d'un processus de suivi au mécanisme de la participation

Ce qui importe pour le public, ce n'est pas la participation en tant que tel, mais plutôt la prise en compte de ses préoccupations au bout du processus participatif.

Le public et l'administration doivent alors mesurer l'impact de la participation afin de mieux apprécier son efficacité, cela nécessite l'institution d'un processus de suivi au mécanisme de la participation du public.

Le suivi de la participation assure la crédibilité, la transparence et la pérennité du mécanisme de la participation. Le public a plus confiance au processus participatif lorsqu'il constate que ses effets escomptés sont atteints. Cette confiance est nécessaire au public pour assurer son engagement sans réserve, sa grande mobilisation à l'édification d'un cadre adéquat de la gestion des affaires collectives.

Il permet aux acteurs de mesurer l'impact de leur participation, notamment à l'État et aux populations d'apprécier les acquis et les insuffisances afin de pouvoir les corriger pour l'avenir. La participation doit alors faire l'objet d'une évaluation, de sorte à pouvoir dégager ses avantages et ses insuffisances, définir les causes de ces dernières et prévoir des mesures de nature à minimiser les lacunes.

L'adoption d'une Charte mondiale de la participation

La Charte peut se définir comme un contrat dans lequel les parties prenantes s'engagent à accomplir des actes sans en attendre forcément des contreparties directes.

Son utilisation en matière de protection de l'environnement illustre la visibilité du concept d'intérêt général de l'humanité attribué à l'environnement.

Dans le souci de renforcer les règles juridiques qui régissent la protection de la nature, la communauté internationale a adopté en 1982, la Charte mondiale de la nature.

Ce document préparé par l'UICN (Union Internationale pour la Conservation de la Nature), bien qu'étant non contraignant, a une certaine notoriété en matière de protection de la nature.

À l'image de cette Charte, la communauté internationale doit préparer et adopter une Charte mondiale de la participation.

La mise en œuvre d'une telle charte pourrait donner lieu à la charge des États parties, la prise de mesures adéquates visant l'adoption de chartes locales en matière de participation qui, tout en restant des contrats conclus entre l'État et le public, doivent définir des engagements précis à l'égard de chaque acteur (partie).

L'élaboration et l'adoption d'une Charte mondiale de la participation ne sont pas des exercices nouveaux. En effet, une Charte régionale de la participation fait déjà l'objet d'une expérimentation dans l'espace Union Européenne par l'URBACT⁹ dont l'un des réseaux est consacré à la participation des habitants dans les programmes intégrés de régénération urbaine. Il s'agit du « Réseau Partecipando » qui regroupe 22 villes réparties en Europe. ✨

8. DUBOIS, A., la participation du public dans le processus des décisions liées à l'eau, Agence de l'eau Seine-Normande, février 2001.

9. L'URBACT est un programme d'initiative communautaire issu du programme URBAN. Il a été approuvé par l'Union Européenne en décembre 2002. L'URBAN est une approche intégrée du développement urbain et la prise en compte des priorités communautaires. Il est constitué de plusieurs réseaux dont « le Réseau Partecipando ».

L'ÉES à l'heure de la participation citoyenne

Un processus en développement (cas de l'Union Européenne)



Gilles CÔTÉ

Possède une formation multidisciplinaire en droit, en environnement, en géographie et en développement régional. Ces recherches à la maîtrise et au doctorat ont porté sur les processus décisionnels en environnement, particulièrement les dispositifs d'évaluation des impacts sur l'environnement, la participation des publics et l'application d'approches multicritères d'aide à la décision à l'évaluation des impacts. Depuis 2006 il travaille comme expert-conseil en environnement et est actuellement professeur invité à l'Institut d'urbanisme de l'Université de Montréal.

Il existe plusieurs typologies de la participation, chacune se référant à un cadre conceptuel et des critères de classement différents. L'émergence des pratiques participatives au sein des Administrations publiques est généralement envisagée dans la littérature scientifique comme le partage du pouvoir entre l'entité qui en détient légalement l'usage (décideur) et les administrés (citoyens). La typologie d'Arnstein (1969), parmi les plus citées, est constituée d'une échelle à huit niveaux selon le degré de pouvoir accordé au citoyen dans le processus décisionnel

Toutefois, des désaccords subsistent quant au rôle des citoyens dans le processus décisionnel. Deux écoles s'affrontent. La première, qualifiée par Thibault (1995) de réaliste, considère que les élus doivent seuls exercer le pouvoir dont ils sont investis, le pouvoir électoral constituant le seul pouvoir des citoyens. L'élu qui assume ses responsabilités peut s'éclairer de l'opinion des citoyens; mais la participation de ces derniers à la décision demeure limitée à la validation des options retenues et/ou à l'adoption de mesures en favorisant l'acceptation. Dans le cadre de la deuxième approche, «... l'élu décideur doit inviter les citoyens à l'accompagner dans l'exercice du pouvoir principalement dans des matières qui touchent les gens et celles qui confrontent les valeurs» (Thibault, 1995, p. 9). Dans cette perspective, il ne revient plus exclusivement à l'élu décideur de définir le contenu de «l'intérêt public».

Deux facteurs importants déterminent le rôle effectif des citoyens dans le processus décisionnel: 1) le moment de la participation, et 2) les modes de la participation. Le présent article porte sur l'approche adoptée à cet égard dans la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil relative à l'évaluation des incidences de certains Plans et Programmes (PP) sur l'environnement et dans les législations de sept États membres de la Communauté européenne. Mais d'abord, quelles sont les particularités des facteurs constitutifs d'une participation effective des citoyens¹ appliqués à l'Évaluation Environnementale Stratégique (EES)?

Gilles_Cote@uqac.ca



1. Dans le présent article, le terme «citoyen» désigne des personnes ou des organismes affectés ou concernés par la mise en œuvre d'une politique, d'un plan ou d'un programme.

Implication effective des citoyens à l'EES : facteurs constitutifs

D'aucuns perçoivent l'EES comme le domaine réservé des experts à cause des nombreuses connaissances techniques que sa réalisation nécessite. L'identification, la description et la mesure des conséquences matérielles et directes d'une Politique, d'un Plan ou d'un Programme (PPP) sur les composantes de l'environnement physique, biologique et humain (incluant les aspects économiques et sociaux) mobilisent des expertises dans différents champs de la connaissance.

Mais l'EES ne se résume pas qu'à une description des conséquences d'une action ; elle consiste également à analyser la signification de ces conséquences au regard de problématiques données (enjeux) en utilisant une grille constituée de plusieurs critères. Cette grille d'analyse multicritère définit le cadre dans lequel l'action envisagée sera évaluée en termes d'impact. Le choix des descripteurs d'impact et la détermination des seuils (minimum et maximum), au-delà ou en deçà desquels la modification d'une composante de l'environnement devient ou non significative, sont autant de paramètres ayant une incidence sur l'évaluation (fort, moyen, faible) de l'impact.

En somme, même si la démarche d'EES se fait de façon raisonnée et s'appuie sur des procédés scientifiques reconnus, elle implique de faire des choix auxquels peuvent être associés divers intervenants autres que les experts chargés de la réalisation de l'EES.

Moments de la participation

Les procédures d'EES contenues dans les conventions internationales et dans les lois, les règlements, les politiques ou les directives des États comportent six étapes principales. Ces étapes sont :

1. la détermination initiale de l'effet (tri préliminaire, tamisage, screening),
2. l'analyse de la portée de l'étude (cadrage, balayage, scoping),
3. la réalisation de l'étude (évaluation de l'action envisagée et des solutions de rechange),
4. la publication du rapport d'étude,
5. la décision,
6. le suivi.

La détermination initiale de l'effet est l'étape de la procédure qui permet d'évaluer l'ampleur de l'étude requise ; elle intervient avant d'entreprendre le processus formel d'EES. Plusieurs juridictions utilisent

la « détermination initiale de l'effet » comme méthode pour décider de la réalisation de l'EES. La plupart des procédures comportent également une liste des actions assujetties et une liste des actions exclues. *L'analyse de la portée de l'étude* est la phase de la procédure où l'autorité compétente, une fois la nécessité d'une EES établie, identifie et structure les principaux enjeux environnementaux, économiques et sociaux sous la forme d'une grille d'analyse multicritère ; grille au regard de laquelle l'action envisagée sera comparée à des solutions de rechange (options). *L'évaluation des options* consiste à appliquer la grille d'analyse en associant des descripteurs d'impact (ou indicateurs de mesure qualitatifs ou quantitatifs) à chacun des critères retenus et à constituer un tableau des résultats par critère. Par la suite, les résultats sont agrégés aux fins de comparer les options sur l'ensemble des critères de la grille d'analyse. À l'étape de la *publication du rapport d'étude*, les options sont reconsidérées à la lumière des résultats de l'EES aux fins de prendre une décision et de déterminer les modalités de réalisation de l'option retenue. Enfin, le *suivi* consistera à faire la surveillance de la mise en œuvre de l'option retenue et celle de ses impacts réels. La participation effective des citoyens suppose la possibilité d'intervenir tôt dans la procédure et préférentiellement à toutes ses étapes, jusqu'à celle du suivi.

Modes de participation

Le mode de participation, quant à lui, détermine ce que les gens sont autorisés à faire dans un processus décisionnel. Deux approches principales se dégagent des pratiques actuelles d'EES. *L'approche consultative* vise à informer, dans la perspective de convaincre du bien-fondé de l'option choisie, mais en expliquant les orientations, les choix privilégiés par rapport à un ensemble de possibilités. Elle vise ensuite à évaluer la réaction des citoyens sur une proposition spécifique au moyen de sondages d'opinions, d'enquêtes d'audiences publiques, etc.

L'approche participative associe les citoyens au processus décisionnel en leur permettant d'intervenir à toutes les étapes de la réalisation de l'EES et d'intégrer les considérations soulevées par ces derniers à l'analyse des options (modification de la grille d'analyse, ajout ou retrait de descripteurs d'impact, modification des seuils, modification du poids relatif des critères, etc.) et à la décision (modification du PPP, adoption de mesures d'atténuation, de compensation ou de suivi, etc.). Elle comporte également des mécanismes de rétroaction et de mise en débat des résultats à chaque étape du processus d'EES, de manière à favoriser

l'acquisition d'une compréhension partagée des enjeux par l'ensemble des intervenants. Enfin, les dispositifs associés à l'approche participative impliquent un élément de durée et, partant, la mise en place de structures permanentes ou semi-permanentes comme des comités multipartites, à l'étape de l'évaluation et du suivi.

Participation citoyenne à l'EES: le cas de la directive 2001/42EC du Parlement européen

La directive

La directive définit un cadre minimal qui fixe les grands principes régissant les systèmes d'évaluation environnementale, incluant ceux relatifs à la participation du public² et autres parties prenantes, tout en laissant aux États membres la tâche de définir les modalités eu égard au principe de subsidiarité.

La directive définit le terme «évaluation environnementale» de la façon suivante :

Article 2 b) : *évaluation environnementale (EE)* : l'élaboration d'un rapport sur les incidences environnementales, la réalisation de consultations, la prise en compte dudit rapport et des résultats des consultations lors de la prise de décision, ainsi que la communication d'informations sur la décision, conformément aux articles 4 à 9.

De plus, au paragraphe 15 du préambule il est précisé que «... les autorités chargées des questions d'environnement en cause seront consultées, de même que le public, lors de l'évaluation des plans ou des programmes et que des délais suffisamment longs seront fixés pour permettre des consultations ainsi que la formation d'avis.»³ Enfin, parmi les obligations générales, à l'article 4.1, il est énoncé que l'EE soit effectuée pendant l'élaboration du plan ou du programme et avant qu'il ne soit adopté ou soumis à la procédure législative.

Par ailleurs, la directive prévoit la tenue de consultations non seulement à l'interne, mais également à l'externe, lorsque l'adoption du plan ou du programme

en préparation est susceptible de toucher un autre État membre. Dans le cadre des consultations à l'interne, les autorités chargées des questions d'environnement sont consultées lorsqu'il faut décider de l'ampleur et du degré de précision des informations que le rapport sur les incidences environnementales doit contenir (art. 5.4). Ces dernières sont consultées également au moment de la publication du rapport (art. 9.1). Le public n'intervient pas au moment de l'analyse de la portée de l'étude, mais est consulté au moment de la publication du rapport. Le projet de plan ou de programme est également mis à disposition des parties (autorités et public) en même temps que ledit rapport.

Enfin, au niveau de la décision, lors de l'adoption d'un plan ou d'un programme, les États membres veillent à ce que les parties consultées soient informées et que soient mis à leur disposition 1) le plan ou le programme tel qu'il a été adopté, 2) une déclaration résumant la manière dont les considérations environnementales ont été intégrées dans le plan ou le programme (incluant les avis exprimés lors des consultations internes et des consultations transfrontalières), 3) les raisons du choix du plan ou du programme tel qu'adopté, compte tenu des autres solutions raisonnables qui avaient été envisagées et, enfin, 4) les mesures arrêtées concernant le suivi des incidences notables sur l'environnement de la mise en œuvre des plans et des programmes. Par ailleurs, comment les États membres appliquent-ils les dispositions de la directive ?

Dispositifs nationaux

Dans une étude publiée en 2006, des chercheurs ont analysé le cadre institutionnel adopté par douze pays pour la réalisation d'évaluation environnementale stratégique (Chaker *et al.* 2006). De ce nombre, sept pays sont assujettis à l'application de la directive 2001/42EC du Parlement européen et du Conseil relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes (PP) sur l'environnement⁴.

2. Les États membres désignent le public et notamment le public affecté ou susceptible d'être affecté par la prise de décision, ou intéressé par celle-ci, y compris les organisations non gouvernementales, telles que celles qui encouragent la protection de l'environnement et d'autres organisations concernées (art. 6.4)

3. Les États membres désignent les autorités qu'il faut consulter et qui, étant donné leurs responsabilités spécifiques en matière d'environnement, sont susceptibles d'être concernées par les incidences environnementales de la mise en œuvre de plans et de programmes (art. 6.3).

4. Il s'agit : de la République tchèque, du Danemark, des Pays-Bas, du Portugal, de la Slovénie, de la Suède et du Royaume-Uni. Notons que lors de la réalisation de l'étude de Chaker *et al.* (2006), la Suède n'avait pas encore adopté les dispositions spécifiques à l'EES en application de la directive.

Moments de la participation

À l'étape de la détermination initiale de l'effet, la plupart des juridictions comportent une liste des activités assujetties à l'obligation de réaliser une EES ou encore les critères applicables à cette fin. Toutefois, dans le cas de la Slovénie, le dispositif prévoit à la fois une liste d'activités assujetties et un processus de détermination au cas par cas, appuyé par une consultation, mais dont les modalités ne sont pas précisées dans l'étude de Chaker *et al.* (2006).

Cinq des sept juridictions prévoient une consultation du public à l'étape de la détermination de la portée de l'étude. Dans six juridictions sur sept, les options soumises à l'EES sont connues, ce qui n'est pas toujours le cas. Il arrive fréquemment que la consultation sur la portée de l'EES soit initiée avant de connaître le contenu des options proposées.

Aucune mention n'est faite de ce dispositif de participation du public à l'étape de la réalisation de l'étude à proprement parler. Toutefois, il faut préciser que les outils d'investigation utilisés en matière d'EES comportent des dispositifs de participation (recherche participative, enquêtes, focus group). Il est également possible d'avoir recours aux résultats de consultations déjà réalisées sur divers sujets pertinents aux enjeux analysés dans le cadre de l'EES.

De plus, cinq juridictions sur sept prévoient la publication d'un rapport d'EES distinct des documents qui accompagnent la publication de la version finale du plan ou du programme. Au Danemark, les résultats de l'EES sont intégrés aux commentaires sur le projet de plan ou de programme. Toutefois, au-delà des dispositions générales de la directive européenne, aucune précision supplémentaire n'est apportée concernant la manière dont les avis exprimés lors des consultations ont été intégrés, non seulement au niveau de la décision finale (adoption du plan ou du programme), mais également à celui de l'EES.

Modes de participation

La documentation consultée dans le cadre de l'étude de Chaker *et al.* (2006) contient peu d'informations sur les modes de participation. Cependant, certains cas de participation à l'EES, de plans et de programmes rapportés à l'occasion de l'édition 2011 du congrès annuel de l'Association Internationale pour l'Évaluation d'Impact (AIEI), laissent entrevoir l'émergence de pratiques axées sur une « approche participative » du public et des parties prenantes à toutes les étapes de la démarche. Arbter (2011) a mentionné le cas de tables rondes créées dans le cadre de l'EES sur le *plan de gestion des déchets de Vienne* et de l'EES sur l'*Agrocentre du Luxembourg*.

Conclusion

Plusieurs dispositions de la directive 2001/42/CE et des législations des États membres de la Communauté européenne favorisent une « approche participative » axée sur une implication citoyenne forte dans l'EES. La participation à l'étape de la détermination de la portée de l'étude, la publication des résultats de l'EES dans un document distinct, l'obligation d'expliquer la manière dont les avis exprimés lors de la consultation ont été pris en compte dans la décision finale vont dans ce sens. Certaines initiatives prises dans les cas rapportés dans la littérature sont également favorables à cette approche.

Cependant, pour réaliser l'objectif d'une participation citoyenne pleine et entière à l'EES, plusieurs développements sont à venir, notamment en ce qui concerne la participation à l'étape de l'évaluation qui demeure encore aujourd'hui le domaine quasi exclusif des experts. L'application de méthodes d'aide multicritère à la décision à l'EES pourrait contribuer à l'amélioration des pratiques en les rendant plus transparentes (grille d'analyse multicritère) et en facilitant l'intégration des résultats de la participation à l'évaluation des impacts, en modifiant la valeur des paramètres (modification des seuils et poids relatif des critères) qui peuvent avoir une incidence sur les résultats de l'EES. ✨

Bibliographie

- Arbter, Kerstin. 2011. *SEA: A Consensus Building Tool*. Communication présentée au congrès annuel 2011 de l'Association internationale pour l'évaluation d'impact : Prague, République tchèque. Document PPT, 43 diapositives.
- Arnstein, Sherry R. 1969. « A Ladder of Citizen Participation ». *Journal of American Planning Association*, vol. 35, n° 4, 216-224.
- Chaker, A., K. El-Fadl, L. Chamas, B. Hatjian. 2006. « A Review of Strategic Environmental Assessment in 12 Selected Countries ». *Environmental Impact Assessment Review*, vol. 26, 15-56.
- Parlement européen ET Conseil de l'Union européenne 2001 : Directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil, du 27 juin 2001, relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement http://europa.eu/legislation_summaries/environment/general_provisions/128036_fr.htm
- Thibault, André. 1995. « Je participe, tu participes, il consulte... repères et balises pour un bilan de la participation au Québec ». Dans : *La participation du public à l'heure des bilans*. (Montréal, 24-25 novembre 1995) Recueil de textes déposés au quatrième congrès annuel de l'Association québécoise pour l'évaluation d'impacts, 1-11.

Procédures et pratiques de la participation du public en évaluation environnementale stratégique au Bénin

Traits distinctifs et tendance évolutive



Georges Y. LANMAFANKPOTIN

Secrétaire à l'Information et à la Communication de l'Association béninoise des Professionnels en Évaluation Environnementale (ABPEE) et membre du Groupe de Recherche en Adaptation aux Changements environnementaux (GRACE-UdeM). Il complète actuellement un doctorat en géographie à l'Université de Montréal. Il est co-auteur de l'ouvrage *Le développement soutenable – Évaluation simplifiée dans un contexte Nord-Sud*.

La participation du public a fait son apparition formelle dans le droit positif béninois de l'environnement vers la fin des années 1990. Principe de gouvernance transversal au développement durable, elle est légalement partie intégrante de l'évaluation environnementale et énoncée comme un impératif reconnaissant aux différents groupes sociaux le droit d'intervenir à tous les niveaux dans la formulation de la politique nationale en matière d'environnement. Le Bénin inscrit ainsi son action dans la dynamique consacrant la participation publique depuis l'une des premières évocations dans les documents internationaux aux principes 4 et 19 de la déclaration de Stockholm de 1972.

Le présent article traitera du contexte d'exercice de la participation publique, des objectifs poursuivis et des populations cibles concernées, des formes et méthodes pour mener l'exercice de la participation publique ainsi que des résultats obtenus, des enseignements tirés et quelques éléments de prospective. Je tire l'essentiel de mes données de mon implication étroite dans les structures béninoises depuis 1993, de ma participation aux travaux de groupes de recherche à l'échelle internationale et de mes recherches empiriques au Bénin, dans le cadre d'un doctorat à l'Université de Montréal.

Contexte d'exercice de la participation publique

Le contexte juridique de l'évaluation environnementale au Bénin est constitué de l'ensemble des textes portant coutumier du Dahomey et la loi 65-25 du 14 août 1965 portant régime de la propriété foncière au Dahomey, ainsi que de l'ordonnance 75-82 du 15 décembre 1975 portant soumission des entreprises industrielles en régime de droit commun aux investigations de la commission de contrôle industriel et, plus récemment, par la loi-cadre sur l'environnement et les textes législatifs et réglementaires relatifs à la réforme de l'administration territoriale et à la décentralisation au Bénin. Pratique en vigueur depuis plus d'une vingtaine d'années, l'évaluation environnementale a été formellement institutionnalisée au Bénin à la fin des années 1990 par la loi 98-030 du 12 février 1999 portant loi-cadre sur l'environnement en République du Bénin en son titre V qui établit ses différentes procédures, notamment celle de l'Évaluation Environnementale Stratégique (EES).

georges.lanmafankpotin@umontreal.ca

La loi fait de l'exigence de l'EES la règle en stipulant en son article 88 que «Nul ne peut entreprendre des aménagements, des opérations, des installations, des plans, des projets et programmes ou la construction d'ouvrages sans suivre la procédure d'étude d'impact sur l'environnement, lorsque cette dernière est exigée par les lois et règlements. (...)». Elle énonce en son article 3-d le principe de la participation publique reconnu capital dans la lutte contre la pauvreté et le développement du pays en établissant que «Les différents groupes sociaux doivent intervenir à tous les niveaux dans la formulation et l'exécution de la politique nationale en matière de l'environnement.». Ceci est réaffirmé dans la charte sur la gouvernance environnementale au Bénin adoptée par décret n° 2004 – 273 du 12 mai 2004, qui consacre le principe de la participation en son article 10 et rappelle que la consultation doit être systématiquement recherchée ainsi que le niveau le plus efficace d'intervention conformément à la politique nationale de déconcentration et de décentralisation.

Et pourtant, chose absolument remarquable, la législation béninoise ne formule pas de définition formelle de la participation publique en évaluation environnementale qui encadrerait la pratique. Mais la compréhension que donne le guide général béninois de réalisation d'Étude d'Impact sur l'Environnement (EIE) de la finalité et des attentes de la participation du public montre, qu'en dehors de la seule appréciation des pouvoirs publics, le champ d'initiative de la participation est élargi à tous les autres partenaires: personnes (physique et morale), groupes ou municipalités, offrant ainsi la possibilité et l'initiative de la participation, non seulement aux sujets individuels, mais aussi à des sujets collectifs. Cet élargissement dans le corpus législatif et réglementaire béninois serait, du point de vue de Gibril et Assemboni (2003: 272), une innovation qui marque l'évolution d'un véritable droit de l'environnement en Afrique.

La législation environnementale béninoise fait également un lien formel entre la décision environnementale et la participation du public en son article 54 qui stipule que «la décision de classement ainsi que les modalités de protection et de gestion des zones classées sont précédées d'une étude d'impact et d'une audience publique dans les cas et les formes prévus par la loi et menées par le Ministre (en charge de l'environnement) avec les autres ministres concernés, les organes déconcentrés et décentralisés en relation avec l'Agence et, en ce qui concerne les zones frontalières, avec les autorités étrangères compétentes en

tant que de besoin». Le Bénin a fait ainsi le choix de l'audience publique comme procédure pour assujettir, notamment les projets, plans et programmes touchant à l'environnement ainsi que les décisions de classement d'établissements ou de sites (République du Bénin, 2001). La participation du public est vue et vécue comme le liant de l'évaluation environnementale stratégique définit dans le nouveau projet de décret portant procédures d'évaluation environnementale en République du Bénin encore en examen comme :

Une procédure administrative et technique d'évaluation systémique, holistique et itérative des effets environnementaux négatifs et positifs probables, qu'une politique, un plan ou un programme (PPP) de développement socioéconomique envisagé pourrait avoir dans le milieu d'accueil. Elle repose sur les principes de transparence, de précaution et de participation.

Article 2, chapitre II : Des définitions.

Objectifs de la participation et populations cibles concernées

Dans une perspective dynamique et progressive de leur atteinte, la réglementation béninoise assigne à la participation dans l'évaluation environnementale deux objectifs qui sont de :

- faire participer les citoyens aux décisions qui découlent des politiques, plans et programmes dont les incidences affectent leur milieu de vie : assurer aux citoyens l'accès à l'information et leur permettre de poser des questions nécessaires au sujet du PPP, de ressortir les enjeux non perçus ou d'exprimer leurs opinions ;
- faciliter la prise de décision gouvernementale.

Ces objectifs font de l'EES, dans le contexte du Bénin, un exercice hautement participatif qui associe différents acteurs à l'examen de la portée et de la nature des incidences environnementales ainsi qu'à l'analyse des options dans la prise de décision. L'évaluation environnementale stratégique en tant que telle obéit aux principes de la planification stratégique dont les plus expressifs de l'esprit de la participation sont relatifs à :

- la *vision partagée du futur* dans son aspect qui met en relief la capacité des acteurs du milieu à se mettre ensemble pour mobiliser les ressources internes et externes, l'implication de toutes les couches aux niveaux les plus appropriés pouvant permettre d'améliorer la qualité des enjeux soulevés, la prise et l'exécution de la décision et

- *l'apprentissage collectif* et continu des expériences acquises et leur utilisation pour l'amélioration de la prise de décisions futures.

Divers acteurs sont touchés ou impliqués dans le processus de l'EES et sont à la fois des gestionnaires du processus et les acteurs participants. Ils peuvent être du secteur public comme du secteur privé. Les acteurs gestionnaires sont ceux qui déclenchent le processus, l'exécutent et font le suivi de l'EES. Ils sont respectivement les autorités responsables, exécutantes et expertes et constituent essentiellement des acteurs administratifs publics ayant compétence et/ou dans

la planification du développement national ou en évaluation environnementale et gestion de l'environnement. Les autres acteurs touchés et/ou impliqués proviennent de la population en général, des organisations de la société civile ayant un intérêt dans la PPP, des partenaires sociaux ayant une grande influence sur les décisions publiques et les partenaires techniques et financiers bilatéraux et multilatéraux qui orientent les politiques publiques sectorielles dont ils contribuent au financement. Ces acteurs interviennent différemment, avec des outils spécifiques à des étapes précises du processus d'évaluation environnementale stratégique.

Le contexte international d'expression de la participation du public

Le Bénin a inscrit toute sa démarche de participation dans la dynamique internationale. De nombreux documents ont consacré le principe de la participation publique. De façon non exhaustive, on pourrait évoquer les principes 4 et 19 de la déclaration de Stockholm de 1972 évoquant les moyens pour le public d'exercer en pleine connaissance de cause sa responsabilité à l'égard de l'environnement. Le point 5 du chapitre de l'économie, de la science et de la technique de l'acte final de la conférence d'Helsinki de 1975 déclare, quant à lui, que « le succès d'une politique de l'environnement suppose que toutes les catégories de populations et toutes les forces sociales conscientes de leurs responsabilités, contribuent à protéger et à améliorer l'environnement ». La stratégie mondiale de la conservation (1980) affirme le caractère impératif de la participation. Sa section 13 recommande une plus grande participation du public à la planification et à la prise de décisions concernant l'utilisation des ressources vivantes pour éviter les décisions inconsidérées. Le principe 10 de Rio 1992 déclare avec force que chaque individu doit avoir la possibilité de participer aux processus de prise de décision et que l'État doit encourager et faciliter la participation du public en mettant les informations à sa disposition. La convention d'Aarhus de 1998 reconnaît, quant à elle, qu'un meilleur accès à l'information et la participation accrue du public au processus décisionnel permettent de prendre de meilleures décisions et de les appliquer plus efficacement. Ils contribuent aussi à sensibiliser le public sur les problèmes environnementaux, lui donnent la possibilité d'exprimer ses préoccupations et aident les autorités publiques à tenir dûment compte de celles-ci.

En Afrique, la Convention africaine sur la conservation de la nature et des ressources naturelles dite Convention d'Alger, adoptée le 15 septembre 1968 en son article 13 paragraphe 1 b), fait obligation aux États contractants de soumettre les principes et règles d'utilisation durable des ressources naturelles à des « campagnes d'informations susceptibles d'initier et de gagner le public à la notion de conservation ». La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples adoptée le 27 juin 1981 à Nairobi lors de la 18^e conférence des chefs d'États et de gouvernements de l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA) et entrée en vigueur le 21 octobre 1986, sans être précis sur l'environnement, a mis en place le fondement pour l'accès à l'information et à la participation du public dans son article 9-1 qui stipule que « toute personne a droit à l'information ». Ratifiée par le Bénin le 20 janvier 1986, elle affirmait déjà en son article 13 que « Tous les citoyens ont le droit de participer librement à la direction des affaires publiques de leur pays ».

Cette charte fait partie intégrante du bloc de constitutionnalité béninois qui va lui-même consacrer le principe de la participation avec les articles 3- d, 5-c (promouvoir l'information et l'éducation relative à l'environnement par les organismes publics et privés), 91 et 96 à 102 de la loi 98-030 du 12 février 1999 portant Loi-cadre sur l'environnement en République du Bénin et le décret n° 2001-190 du 19 juin 2001 qui détaille et organise la procédure d'audience publique sur l'environnement en République du Bénin.

Formes et méthodes appliquées à la participation et résultats obtenus

Le choix de l'approche participative la plus appropriée dans une évaluation environnementale stratégique reste toujours un défi (Rauschmayer et Risse, 2004 : 651). Il doit donc obéir aux spécificités contextuelles de l'exercice, aux habitudes de participation des acteurs et aux règles minimales de bonnes pratiques pour obtenir efficacement les opinions des acteurs concernés et ajouter de la plus value au processus (Lerond et Lanmafankpotin, 2007 : 154). Le processus technique béninois de l'évaluation environnementale stratégique repose sur la démarche nationale de planification et comprend cinq étapes à savoir : la problématique (inventaire des incidences environnementales potentielles), le diagnostic stratégique, la formulation de scénarios, la construction d'une vision et la définition d'orientations/options/axes stratégiques, l'élaboration d'un cadre de gestion environnementale et sociale. Ces cinq étapes sont précédées, dans le processus administratif, d'une élaboration des termes de référence et de la méthodologie de réalisation de l'EES dès lors que l'autorité experte qu'est l'Agence béninoise pour l'environnement est saisie par l'autorité requérante aux fins d'élaboration de sa politique, plan ou programme.

La participation intervient à chacune de ces grandes étapes, aussi bien administratives que techniques. À l'élaboration des termes de référence et de la méthodologie de conduite de l'évaluation environnementale stratégique, la participation consiste en la recherche d'une compréhension commune des attendus du processus, en la vulgarisation des termes de référence et en la création d'une vision commune de la démarche à suivre pour la conduite de l'évaluation environnementale stratégique. Les outils utilisés à cette étape sont essentiellement des ateliers de validation et des réunions de concertation.

À l'étape de l'identification d'une problématique, liée à la politique publique sectorielle à développer, la participation du public se résume à une consultation de personnes ressources, de leaders d'opinion au niveau des populations concernées et des collectivités territoriales, des ONG ainsi que des experts techniques reconnus. Elle vise à établir et à obtenir un consensus autour des problèmes et aspirations environnementales du territoire étudié ou du secteur tel que perçu par les populations concernées, les organisations de la société civile et les représentants de

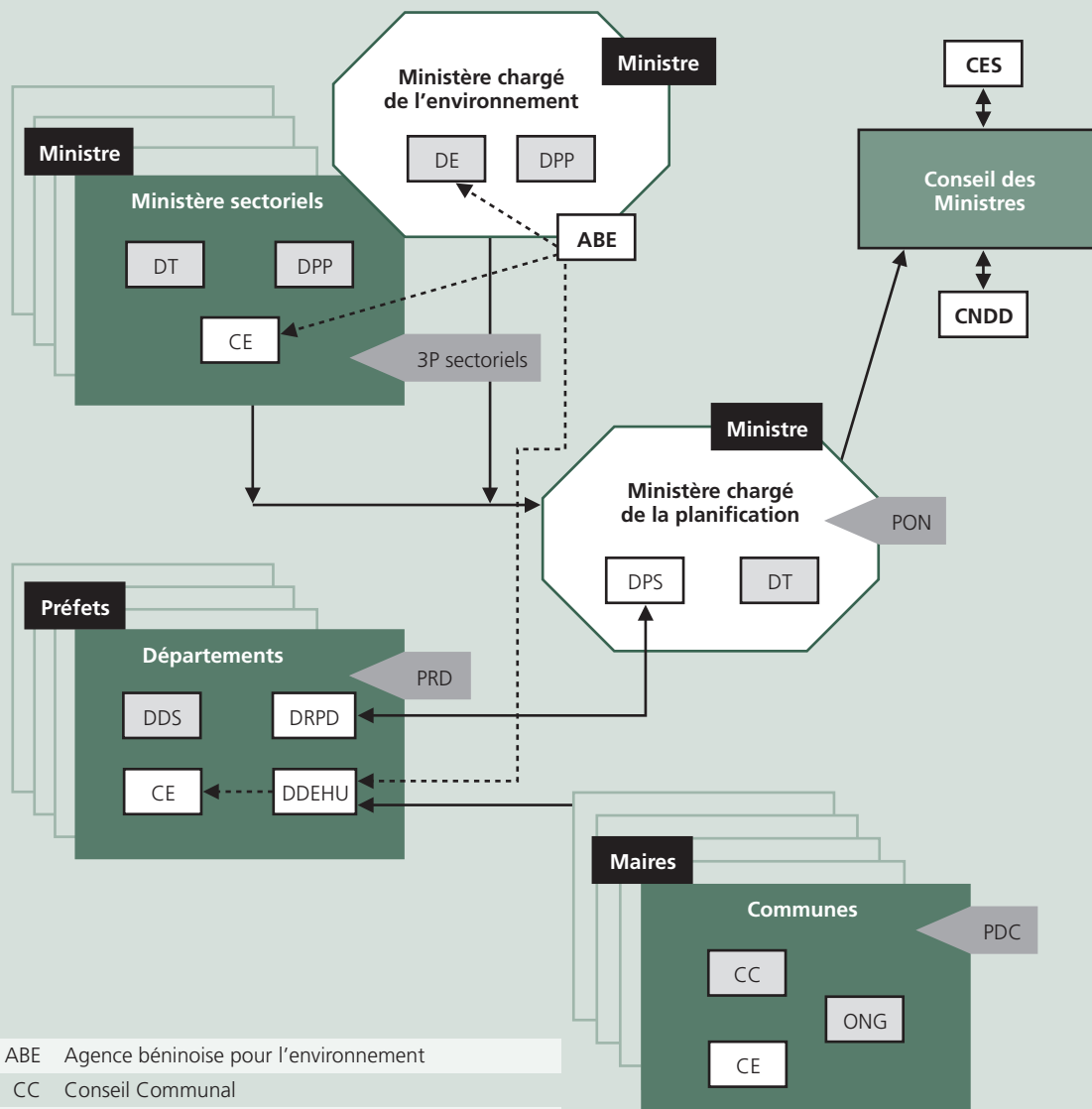
l'Administration (centrale, décentralisée et déconcentrée). Les outils utilisés sont des enquêtes, des entretiens et discussions individuels et/ou de groupe, des ateliers multiacteurs territorialisés.

À l'étape du diagnostic stratégique, la participation du public permet la mobilisation des savoirs endogènes et des données d'expériences des acteurs du milieu ou du secteur, ainsi que des leçons du passé susceptibles d'être mises à contribution pour l'amélioration des données. Elle vise à vérifier la véracité et l'efficacité des résultats des rapports établis à la phase de la problématique et à lever les équivoques sur les centres de décision les plus appropriés. Le processus de l'EES permet à cette étape d'établir les passerelles nécessaires pour favoriser la collaboration entre les structures centrales et les structures décentralisées ainsi qu'avec les différentes forces de changement du milieu en présence. Les acteurs de la participation au diagnostic stratégique sont tous détenteurs d'informations sur l'analyse rétrospective du problème objet de l'EES, les agents transformateurs ou de changement du milieu.

À l'étape de la vision, la participation assure l'association de l'ensemble des composantes intervenant dans les PPP à la formulation des buts environnementaux qu'elles se proposent d'atteindre sur un territoire ou dans un secteur. Elle vise à amener tous les acteurs à définir ensemble une image réaliste de la destination commune qu'ils souhaitent rejoindre et les efforts qu'ils devront consentir pour y arriver. Les acteurs sont les administrations, les structures, les populations et toutes personnes ressources ayant une bonne connaissance des mutations susceptibles de déterminer l'évolution du milieu étudié et du sujet sectoriel abordé.

À l'étape d'élaboration des axes stratégiques, la participation sert à définir les stratégies résultant des étapes précédentes. Son outil est l'atelier avec les personnes ressources et les institutions et structures de la République à dimensions économique, sociale, environnementale et de développement durable comme le Conseil économique et social, la Commission nationale du développement durable. L'élaboration des cadres de gestion environnementale et sociale est du ressort de l'autorité experte qui consulte l'ensemble des acteurs de développement en lien avec la PPP sectorielle aux fins, non seulement de la validation des préconisations environnementales et de l'affectation budgétaire, mais aussi des dispositions à prendre pour l'information du public sur les résultats du processus.

Schéma général de la relation fonctionnelle de l'élaboration de l'EES



ABE	Agence béninoise pour l'environnement
CC	Conseil Communal
CE	Cellule environnementale
CES	Conseil économique et social
CNDD	Commission nationale pour le développement durable
DDEHU	Direction départementale de l'environnement, de l'habitat et de l'environnement
DDS	Directions déconcentrées sectorielles
DE	Direction de l'environnement
DPP	Direction de la programmation et de la prospective
DPS	Direction de la planification stratégique
DRPD	Direction régionale de la planification et du développement
DT	Directions techniques
ONG	Organisation non gouvernementale
PDC	Plan de développement communal
PON	Plan d'orientation national
PRD	Plan régional de développement

- Document de planification
- Autorité compétente**
- Autorité exécutive
- Rôle d'assistance et de coordination
- Rôle de consultation et d'assistance technique
- Structure de coordination
- Structure de mise en œuvre
- Lien administratif
- Lien administratif

La participation du public est ainsi appelée à intervenir dès que les dispositions sont prises par l'autorité responsable pour l'élaboration des termes de référence et reste opérationnelle pendant tout le processus d'élaboration de la PPP, à chacune de ses étapes où l'influence du public sur la PPP est effective (Gauthier *et al*, 2000). L'un des résultats les plus tangibles de la participation dans l'EES au Bénin est la grande appropriation de la politique quand elle se trouve à la fin de son élaboration. Les acteurs impliqués dans la mise en œuvre et le suivi ont moins de difficulté étant donné qu'ils ont été impliqués à toutes les étapes précédentes d'intégration des préoccupations environnementales.

Enseignements tirés et éléments de prospective

L'examen du processus ayant conduit à la réalisation de quelques évaluations environnementales stratégiques conduites dans le département du Borgou (évaluation environnementale stratégique régionale), dans les secteurs du transport, de l'exploitation du sable continental et du textile ainsi que de la stratégie de croissance pour la réduction de la pauvreté au Bénin permet de tirer quelques leçons.

On notera d'entrée l'efficacité de la procédure d'audience publique sur l'environnement à laquelle la réglementation a conféré formellement un large champ d'application, notamment, sur les opérations de développement ayant fait l'objet d'EIE approfondie, les PPP touchant à l'environnement ainsi que les décisions de classement d'établissements et de sites. Son délai de mise en œuvre est court et ses coûts réels d'organisation et de gestion sont en général minimisés. L'obligation d'activer l'audience publique lorsque le besoin s'impose constitue un atout majeur contrairement à d'autres pays en voie de développement où l'absence de procédures de participation publique ruine les efforts de mise en œuvre effective de l'évaluation environnementale stratégique (Alshuwaikhat, 2005 : 313).

À chaque déploiement de la participation du public, on observe ce que j'appellerai l'effet d'amélioration des PPP et le sentiment de participation à la décision. En effet, toutes les composantes de la population concernée et les acteurs impliqués dans le processus ont le sentiment de sortir de la marginalisation et de prendre part à des débats francs et ouverts prolongés par une décision publique dont ils s'estiment parties prenantes. Les différents acteurs s'offrent aussi la possibilité de vérifier la prise en compte réelle de leur

contribution au moment de l'internalisation de la PPP au niveau des divers groupes et acteurs consultés. Cette internalisation/vulgarisation des PPP à l'issue des consultations environnementales élimine l'impossible rétroaction souvent reprochée à la consultation dans l'EIE des projets où il n'existe pas de mécanisme de retro-information formelle pour connaître les suites données au projet (l'autorité environnementale semble miser sur une éducation de la société civile à faire un suivi auprès des autorités sectorielles responsables des politiques publiques évaluées) et faire de l'audience le forum d'expression des négociations et ententes survenues entre acteurs responsable et bénéficiaire.

On note cependant la limite de la participation du public due au caractère *ad hoc* des instances chargées de sa conduite qui ne permet pas de capitaliser les expériences. On pourrait dans ce champ examiner plus sérieusement la possibilité de la création, au niveau de l'administration de gestion de l'environnement, d'un bureau spécifique disposé d'un personnel approprié pour gérer le processus en particulier. Pour l'indépendance du processus et l'exigence d'impartialité de son travail, ce bureau devra bénéficier d'un financement adéquat provenant de l'État et de la levée des taxes.

On relèvera également l'inexistence quasi totale de la contre expertise. On note en effet une dépendance technique des instances de gestion de la participation vis-à-vis de l'autorité experte de conduite de l'EES, souvent de l'autorité dite experte même des personnes ressources externes qu'elle utilise aux fins de la conduite de l'EES, ce qui fait dépendre ses conclusions des seules connaissances qu'elle pourrait tirer de l'autorité experte. Parfois dans le cas échéant, l'autorité experte est confinée juste dans un rôle de fournisseur de données. À cela, il faudrait ajouter les contraintes de temps de prise de connaissance du dossier dues au calendrier toujours serré et souvent menées tambour battant par l'autorité responsable de la politique sectorielle ou du plan, programme en évaluation. Cet état de fait prive les populations qui subiront la politique d'une contre-expertise qui les rassurerait devant les choix opérés en leur nom. Il s'impose ainsi la nécessité d'une capacitation des populations à participer aux audiences et autres arènes décisionnelles qui leur sont proposées et une incitation à l'amélioration continue des performances techniques même de l'autorité experte. La large information et communication autour de l'EES de la stratégie de croissance pour la réduction de la pauvreté offre un exemple édifiant à suivre pour les autres évaluations à faire.

L'EES et la participation du public dans le processus d'élaboration des Plans de Développement Communaux (PDC) du Bénin

La Loi 97-029 du 15 janvier 1999 dispose, en son chapitre 3, « des compétences de la Commune », de l'autorité que peut exercer le Maire dans le cadre de l'élaboration, de l'adoption ou d'un avis à donner sur les 3P concernant le territoire sur lequel il a juridiction. Conformément aux dispositions de l'article 2 de la même loi, le processus d'élaboration des PDC de première génération (2002-2003) était fondé sur la participation adéquate et continue des groupes d'intérêts ou d'autres acteurs, même si les évaluations faites ont montré que le dispositif de participation semblait trop lourd, parfois coûteux et inefficace (Houinsa *et al*, 2007). Sur cette base, le Bénin a mis en place un dispositif souple de participation, et comme pour les politiques publiques au niveau central, a fait le choix de l'EES pour l'intégration des préoccupations environnementales et de gestion des ressources naturelles dans la planification du développement local.

le Bénin a ainsi inscrit au cahier des charges de la planification du PDC l'exigence d'une évaluation environnementale préalable dans une démarche simplifiée qui privilégie une planification intégrée multi acteurs conformément au principe de participation. Deux raisons, politique et technique, fondaient ce choix stratégique. La justification politique est que l'EES a été considérée comme le cadre d'analyse privilégié des effets environnementaux de projets de territoire (PDC) dans une perspective de développement durable choisie par le ministère responsable de l'environnement (qui définit la politique nationale en cette matière), cristallisé dans un guide national édité en décembre 2004 par l'Agence béninoise pour l'environnement (qui met en œuvre la politique nationale en cette matière), intitulé « Guide d'évaluation environnementale stratégique des plans de développement communaux ». Cet outil est pratiquement aujourd'hui le seul qui fournisse au proposeur ou à l'autorité responsable ou exécutante selon le cas (durant la formulation de sa politique) et au décideur (au moment de l'approbation de la politique), une compréhension globale des implications environnementales et sociales de

la politique proposée, élargissant la portée des enjeux bien au-delà des déterminants à l'origine de la politique, qui étudie les possibilités alternatives, qui assure l'imputabilité des décisions au décideur. Elle est par ailleurs une procédure déjà bien établie au Bénin, capable d'assurer une participation adéquate du public en phase avec l'approche participative exigée dans l'élaboration des PDC.

Ce choix a été opérationnalisé dans le guide d'élaboration du plan de développement communal faisant de ce processus une œuvre collective et non partisane, un outil de dialogue social avec les différents acteurs (Houinsa *et al*, 2008 : 13-14). Tous les acteurs, hommes, femmes, associations, chefs religieux et traditionnels, services déconcentrés, cadres et responsables de l'Administration communale, etc. doivent désormais participer et être informés des diverses activités entreprises au niveau de la Commune. Cette participation à la dynamique locale doit se fonder sur une bonne information des populations pour que celles-ci puissent facilement donner leur opinion. Pour cela, le processus d'élaboration du PDC dans son déroulement doit intégrer un programme d'information et de sensibilisation à l'attention des populations, exécuté sur la base d'un document guide et doit utiliser divers canaux socialement porteurs d'information et de sensibilisation. À chacune des sept étapes (préparation, analyse diagnostique, définition de la vision, des orientations stratégiques et des objectifs de développement, programmation, adoption, approbation et popularisation, mise en œuvre, suivi et évaluation) de l'élaboration du PDC, la participation notamment des couches les plus vulnérables (femmes, jeunes, personnes âgées et handicapées) est ainsi rendue obligatoire. Les leviers à activer et les outils à mettre à contribution ont été définis et rendus accessibles dans leur compréhension comme dans leur utilisation facile aux acteurs destinataires avec pour chacune des étapes l'objectif à atteindre, les produits et résultats attendus, les outils appropriés à l'étape, les acteurs clés à impliquer et la durée raisonnable dans laquelle doit tenir le processus.

Ces quelques leçons non exhaustives tirées de l'expérience récente du pays mettent les pratiques de la consultation et de la participation publiques en évaluation environnementale en face de quelques défis. Le premier défi est celui de la nécessaire collaboration entre les acteurs pour une participation qui apporte une plus value aux PPP. Ce défi fait penser à la création d'une plateforme commune de discussion autour des enjeux du PPP et des attendus de la procédure. À cela, il faudra ajouter le défi de l'indépendance et de l'autonomie des structures de gestion de la participation du public. Elles doivent être en effet détachées de tout ministère ou cabinet de ministre et bénéficier des commodités et des conditions de travail requises dès leur mise en place, disposer du pouvoir exclusif du choix des experts nationaux à désigner pour les appuyer dans la préparation, l'analyse des dossiers, la conduite de la participation et l'élaboration des rapports. Elles doivent devenir des instances techniquement compétentes dans le domaine de la participation, suffisamment pour être des courroies de transmission des bonnes pratiques et des modèles locaux les plus adaptés de participation. Elles doivent être suffisamment alertes dans l'exécution diligente de leur tâche pour ne pas céder aux sirènes du complexe de la grande oreille et ne pas se contenter de la stricte écoute pour ne faire dans son rapport que le portrait du dispositif participatif utilisé et de rapporter les discours sans un examen approfondi du PPP, qui insiste plutôt sur la rigueur de l'enquête et l'analyse systématique des dossiers du PPP soumis. Elles doivent enfin adhérer aux principes d'éthique et de déontologie et observer des règles strictes de comportement.

Bibliographie

- Alshuwaikhat H. M., 2005, Strategic environmental assessment can help solve environmental impact assessment failures in developing countries, *Environmental Impact Assessment Review* 25 (2005) 307–317.
- Gauthier M., Simard L., Waaub, J-P., 2000, Participation du public à l'évaluation environnementale stratégique dans *Les cahiers de recherche de l'Institut des sciences de l'environnement*. Montreal, Uqam.
- Gibril N., Assemboni A. N., 2003. L'accès à l'information et la participation du public à la prise de décisions publiques en droit africain de l'environnement, pp. 257–292 dans Pâques M. et M. Faure, 2003. *La protection de l'environnement au cœur du système juridique international et du droit interne*, Actes du colloque du 19 au 20 octobre 2001, Bruxelles, Bruylant.
- Houinsa D. G., Gansou S., Tonato J. D., Caspary H-U., Lanmafankpotin G., Prudencio V., octobre 2007, *Étude sur l'amélioration de l'approche des plans de développement communaux (Pdc) de la deuxième génération du Bénin (Rapport)* : version finale, Mdglaat, Gtz-Pddc, Cotonou, 108 p.
- Houinsa D. G., Gansou S., Tonato J. D., Lanmafankpotin G., novembre 2008, *Guide d'élaboration du plan de développement communal (Pdc)*, Mdglaat, Gtz-Pddc, Cotonou, 96 p.
- Lerond M., Lanmafankpotin G., 2007, *Le développement soutenable. Évaluation simplifiée dans un contexte Nord-Sud*, L'Harmattan, 185 p.
- Médénouvo F., 2011, *Coutumier du Dahomey*, Porto-Novo, 85 p.
- Présidence de la République du Bénin, 1999, *Loi-cadre sur l'environnement en République du Bénin*, Loi n° 98-030 du 12 février 1999, Collection Abe, Cotonou, 66 p.
- Présidence de la République du Bénin, *Projet de décret portant procédures d'évaluation environnementale en République du Bénin*, Manuscrit, 34 p.
- Rauschmayer F., Risse N., 2005, A framework for the selection of participatory approaches for SEA in *Environmental Impact Assessment Review* 25 (2005) 650–666 p.
- République du Bénin, 2006, *Guide méthodologique pour une évaluation environnementale stratégique*, Collection Abe, Gtz, Cotonou, 94 p.
- République du Bénin, 2001, *Décret n° 2001-190 du 19 juin 2001 portant organisation de la procédure d'audience publique sur l'environnement en République du Bénin*, 12 p.

Les réformes institutionnelles et juridiques en évaluation environnementale

Une panacée pour réussir le développement durable en Guinée avec la participation du public



Seydou Bari SIDIBE

Directeur Général du Bureau Guinéen d'Etudes et d'Evaluation Environnementale (BGEÉE).

Une analyse profonde du code guinéen de l'environnement permet à tout chercheur en évaluation environnementale de noter les termes de l'article 82 qui précisent que : « Lorsque des aménagements, des ouvrages ou des installations risquent, en raison de leur dimension, de la nature des activités qui y sont exercées ou de leur incidence sur le milieu naturel de porter atteinte à l'environnement, le pétitionnaire ou maître de l'ouvrage établira et soumettra à l'autorité ministérielle chargée de l'environnement une étude d'impact permettant d'évaluer les incidences directes ou indirectes du projet sur l'équilibre écologique guinéen, le cadre et la qualité de vie de la population et les incidences de la protection de l'environnement en général ».

Cet énoncé, à la fois incitateur et promoteur, a durant ces dernières années fait l'objet d'une application hybride, ce qui est à l'image de ce que représentait le pays au point de vue de sa gouvernance : la démission de l'État à tous les niveaux de décision, la pagaille généralisée et la médiocrité au niveau de l'administration publique en général et, en particulier, celle chargée spécifiquement de veiller au processus d'évaluation environnementale.

Dans le domaine de l'évaluation environnementale, tout le système administratif se rapportait à l'arnaque des promoteurs, en particulier ceux des sociétés minières, parce que considérées comme les plus nantis. Une indifférence notoire a souvent été observée à l'égard des autres ouvrages, travaux ou aménagements pourtant ayant parfois des impacts nocifs sur l'environnement. Des actes administratifs portant généralement sur les prélèvements de taxes et redevances ou autres droits proliféraient, et très souvent méconnus par le Ministère responsable des finances, dans le seul but d'attribuer une base légale aux actions sordides qui étaient en cours. Plus grave, les responsables administratifs chargés de l'approbation des études environnementales pouvaient bien se permettre, d'une part, d'être à la fois acteurs de la réalisation des études d'impact en lieu et place des bureaux d'études agréés et, en même temps, siéger aux séances d'information et de validation de ces mêmes études en tant qu'agents de l'administration publique. Donc, être le « juge et partie ».

En clair, on peut admettre que dans un passé récent, la mise en œuvre de l'évaluation environnementale en Guinée était détournée au profit de l'enrichissement personnel et illicite au détriment de l'État et des populations concernées par les projets. Pour renverser la tendance, des réformes institutionnelles et juridiques en évaluation environnementale sont indispensables.



bgeeeenv@gmail.com

La réforme du cadre institutionnel d'évaluation environnementale

En raison des défis que soulève actuellement le secteur de l'environnement, les nouvelles autorités politiques et administratives du pays, conscientes des enjeux environnementaux et sociaux que pourraient susciter l'ouverture du pays aux nombreux investissements tant nationaux qu'étrangers, ont jugé nécessaire de tendre, avant tout, vers des réformes institutionnelles et juridiques importantes. Ces nouvelles réformes ont sonné le glas de certains comportements qui entravent le bon déroulement du processus d'évaluation environnementale. Elles touchent en effet, les principaux secteurs de gestion des ressources naturelles et du développement qui nécessitent une prise en compte de l'ensemble des enjeux environnementaux, économiques et sociaux.

Le décret D/2011/047/PRG/SGG portant attributions et organisation du Ministère délégué à l'Environnement, aux Eaux et Forêts

L'analyse du cadre institutionnel révèle que la question de l'environnement est devenue l'une des principales préoccupations des autorités guinéennes. En effet, la toute première structure publique chargée de la sauvegarde et de la gestion de l'environnement en Guinée a été créée en 1981 sous le nom de Division Agriculture, Environnement au sein de l'Institut Central de Coordination, de Recherche et de Documentation de Guinée (ICDRG). À la faveur des changements politiques intervenus en avril 1984, la création d'un Secrétariat d'État aux Eaux et Forêts a permis au début de l'année 1986 d'ériger cette Division en une Direction nationale de l'Environnement qui, deux années plus tard, sera couplée au secteur minier pour former le Ministère des Ressources Naturelles et de l'Environnement (MRNE).

À partir de 1994, le sous-secteur de l'environnement va constituer, avec celui de l'énergie, le Ministère des Travaux Publics et de l'Environnement (MTPE) lequel, au cours de la même année, fusionnera avec d'autres secteurs pour créer un puissant ministère de l'Équipement.

Depuis 1999, l'environnement est régi par le Ministère des Mines, de la Géologie et de l'Environnement (MMGE) jusqu'au décret D04/017/PRG/SGG du 1^{er} mars 2004, créant un département ministériel ayant spécifiquement pour attributions de définir et mettre en œuvre la politique nationale du gouvernement en matière d'environnement. Ce département

Galerie forestières des têtes de sources, Guinée



Photo : Seydou B. Sidibe

deviendra ainsi l'instrument de promotion, de planification, de consultation et d'harmonisation de la politique environnementale du pays.

Imbu de l'importance du rôle que devra jouer ce département dans le processus du développement amorcé, le gouvernement a adopté le décret portant organisation du Ministère chargé de l'environnement et c'est ce qui régit de nos jours le ministère délégué à l'Environnement, aux Eaux et Forêts au sein duquel il y a le Bureau Guinéen d'Études et d'Évaluation Environnementale (BGEEE).

L'arrêté 2011 n° 5311/MDEEF/CAB/SGG portant organisation, mode de fonctionnement et de gestion du BGEEE

L'évaluation environnementale est l'examen systématique d'un projet de développement en vue de déterminer si celui-ci a ou non un effet défavorable sur l'environnement. Elle apparaît ainsi comme un instrument de planification qui prend en compte l'ensemble des facteurs environnementaux relatifs aux différentes activités d'un projet tout en se concentrant sur les éléments significatifs qui considèrent les intérêts et les attentes des parties prenantes en vue d'éclairer les choix et les prises de décision. Dans la pratique, l'évaluation environnementale évalue les effets négatifs et positifs des projets sur l'environnement, puis propose des mesures d'atténuation, d'optimisation et de bonification à mettre en œuvre afin de faciliter l'insertion desdits projets dans leur environnement.

Ainsi, on pourrait s'accorder à admettre que la protection de l'environnement ne se situe plus en marge du développement économique et social, car elle occupe maintenant une place privilégiée au cœur même de l'œuvre de développement dont la durabilité et l'efficacité sont fonction de l'importance accordée aux questions environnementales et sociales. Plus qu'une préoccupation, fût-elle majeure, la protection de l'environnement est devenue une priorité nationale. C'est ainsi que la Guinée s'est attachée à

rationaliser son action de développement et à assurer l'adéquation entre l'équilibre d'un environnement sain et une croissance continue, garantie d'une vie digne, dans un milieu remplissant les conditions de santé et de sécurité.

C'est pour être en harmonie avec une telle vision que le gouvernement a estimé comme une panacée la création d'institutions fortes et viables, plus enclin à protéger et à défendre spécifiquement les intérêts de l'État sur le plan environnemental ainsi que les droits économiques et sociaux des populations concernées à travers la mise en œuvre du processus d'évaluation environnementale et sociale des projets de développement. Parmi ces institutions, il y a surtout le BGEEE qui, à l'image de nombreux pays, bénéficie du statut d'organisme personnalisé, doté de la personnalité morale et d'une autonomie de gestion administrative et financière. Il est placé sous la tutelle du ministre délégué à l'Environnement, aux Eaux et Forêts.

Le BGEEE a pour missions générales: (i) de promouvoir la politique nationale du gouvernement en matière d'environnement dans le domaine de l'évaluation environnementale; (ii) d'établir la nature et l'étendue des dysfonctionnements d'une installation existante par Audit Environnemental Externe (AEE); de veiller au bon déroulement des consultations publiques; (iii) de constituer une base d'informations sur l'évaluation environnementale; (iv) de mettre en place les instruments juridiques nécessaires à la réalisation de l'évaluation environnementale.



Photo: Seydou B. Sidibe

La réforme du cadre juridique d'évaluation environnementale: mesures pour la participation publique

Cette réforme est préalablement consacrée à la détermination de la dimension de l'évaluation environnementale et ensuite à la mise en place d'outils juridiques (Guide général et Directives sectorielles).

La dimension de l'évaluation environnementale

D'abord, l'évaluation environnementale vise à prendre en compte les préoccupations environnementales à toutes les phases de réalisation des projets depuis leur conception jusqu'à leur clôture, incluant leur mise en place et l'exploitation des installations. Elle aide le promoteur à concevoir un projet plus respectueux de l'environnement et compatible avec les spécificités de son milieu d'implantation, sans remettre en cause sa faisabilité technique et économique.

Ensuite, elle permet de prendre en compte l'ensemble des composantes des milieux biophysique et humain susceptibles d'être affectés par un projet. À cet effet, elle permet d'identifier les composantes environnementales qui subiront un impact important, d'identifier et caractériser les impacts potentiels écologiques et sociaux, positifs et négatifs d'un projet, de définir les mesures d'atténuation et/ou de compensation pour les impacts négatifs du projet en fonction de leur importance. De même, des mesures de bonification sont proposées pour permettre de profiter au maximum des impacts positifs du projet.

Enfin, l'évaluation environnementale permet de développer d'autres alternatives ou variantes du projet dans le but de sélectionner les alternatives les moins dommageables pour l'environnement et qui s'insèrent le mieux dans l'environnement du projet. L'objectif ici, est donc de choisir une variante qui répond le mieux aux objectifs du projet, tout en étant acceptable par les différentes parties concernées. À cet égard, l'évaluation environnementale prend en considération l'avis de toutes les parties prenantes du projet.

Le projet et le rapport d'incidences sur l'environnement doivent être accessibles au public, c'est-à-dire à toute personne ou institution concernée (populations affectées, voisinage, presse, associations, etc.). À ce titre, l'obligation de fournir un résumé non technique est particulièrement importante.

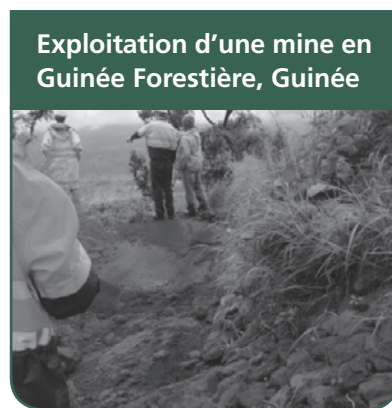


Photo: Seydou B. Sidibe

La production d'instruments juridiques en évaluation environnementale

La protection de l'environnement est devenue une préoccupation de la communauté internationale, depuis les rencontres internationales de Stockholm en 1972, de Rio de Janeiro en 1992, la conférence ministérielle africaine sur l'environnement tenue à Durban (Afrique du Sud) en 1995 et la rencontre sur l'environnement et le développement durable organisée à Yamoussoukro (Côte d'Ivoire) en 1996, lesquelles ont réaffirmé la nécessité de promouvoir l'évaluation environnementale.

Afin de marquer son adhésion aux décisions prises lors de ces différentes rencontres, le gouvernement Guinéen a adopté une nouvelle politique en matière d'environnement. Cette politique s'est traduite par la mise en place d'un cadre juridique et institutionnel adapté au contexte du moment et l'adoption du Plan National d'Action pour l'Environnement (PNAE) en 1994.

Ainsi, il a été adopté l'Ordonnance n° 045/PRG du 28 mai 1987 portant Code de protection et de mise en valeur de l'environnement et dans la foulée certains textes d'application notamment, le Décret n° 199/PRG/SGG du 8 novembre 1989 codifiant les études d'impact sur l'environnement et l'arrêté n° 990/MRNE/SGG/90 du 31 mars 1990.

L'adoption des textes législatifs et réglementaires susmentionnés indiqués en tant qu'outils d'évaluation environnementale, d'une part, et la création du Bureau Guinéen d'Études et d'Évaluation Environnementale, d'autre part, constituent les points de départ essentiels pour une gestion participative, intégrée et durable de l'environnement en Guinée. Par ailleurs, la promotion de l'évaluation environnementale nécessite des efforts dans le domaine de l'information, de la sensibilisation à tous les niveaux, de l'éducation, de la formation, de l'adoption de textes, car la faible vulgarisation des textes réglementaires et leur méconnaissance ne favorisent pas une forte émergence de l'évaluation environnementale. C'est pourquoi il n'est guère ahurissant de voir certains investisseurs exécuter des projets économiquement rentables, mais peu soucieux des questions environnementales et sociales.

Il s'avère utile, à notre avis, de développer un programme d'actions permettant une large information et une sensibilisation du public sur les actions des promoteurs qui sont en harmonie avec la préservation de l'environnement et les préoccupations sociales. Cependant, les promoteurs obéissant à des agissements

qualifiés d'irresponsables doivent eux aussi être sensibilisés en vue de les amener à adopter des pratiques cohérentes avec le principe du développement durable.

L'adoption d'instruments juridiques viables permettra non seulement de mieux orienter les partenaires au développement sur la procédure à suivre, mais également de s'assurer que le pays reste attaché au respect des normes environnementales et sociales nationales et internationales dans l'exécution des projets de développement.

La participation du public à l'évaluation environnementale

En Guinée, les citoyens ont la possibilité d'exprimer leurs avis avant la réalisation du projet et leurs réactions sont jointes au dossier puis transmises à l'autorité compétente pour délivrance du Certificat de Conformité Environnementale. C'est dire que le projet et le rapport d'incidences sur l'environnement sont accessibles au public, donc à toute personne ou institution concernée (voisins, presse, association, etc.). À cet égard, l'obligation de fournir un résumé non technique est particulièrement importante.

Aussi, la plupart des accords internationaux en matière d'environnement auxquels la Guinée est partie prenante contiennent des dispositions sur l'information du public en vue d'assurer leur participation dans le processus de prise de décision en matière d'environnement. On peut comprendre donc que l'accès à l'information sur l'environnement, condition préalable à la participation du public au processus de prise de décision et au contrôle des activités gouvernementales ou du secteur privé, aide beaucoup les entreprises guinéennes dans la planification et dans l'utilisation de la meilleure technologie disponible.

La nature de la détérioration de l'environnement, qui apparaît seulement longtemps après l'achèvement du projet et qui est souvent irréversible, impose que des informations rapides et complètes soient recueillies auprès du public afin que les choix soient faits en connaissance de cause.

Les effets transfrontaliers peuvent également créer de nouvelles exigences importantes concernant l'information au-delà des frontières. Tout cela n'est possible qu'en accordant une considération notoire aux personnes concernées par les projets, à savoir les citoyens, les communautés autochtones, les groupes de sages, les religieux, les femmes, les jeunes, les agriculteurs, les éleveurs, les syndicats, les autorités locales, les chercheurs, etc.


Concernant la démarche d'implication des acteurs, sont préalablement déterminés le public concerné, les endroits où les informations peuvent être recueillies, la préparation des fiches d'enquêtes. Ensuite, les séances de consultations publiques sont organisées dans les localités concernées par le projet, sous la coordination des agents du BGEEE avec la supervision d'un Commissaire enquêteur. Un procès-verbal est rédigé, lu et approuvé à l'occasion de chaque séance.

Une copie du rapport d'étude d'impact du projet est soumise à chaque membre du Comité Technique d'Analyse Environnementale créé par arrêté n° 03182/MEEFDD/CAB/SGG/010, lequel a pour objet d'analyser les termes de référence et les rapports d'études et d'évaluations environnementales en vue d'émettre des avis techniques aux fins de leur approbation, rejet ou approbation sous réserve.

Des améliorations sont en cours avec l'adoption et la signature prochaine du Guide général d'évaluation environnementale. Les nouvelles dispositions sur l'évaluation environnementale prévoient un délai suffisant pour la consultation du public en amont et en aval du projet et un statut type pour le Commissaire enquêteur qui devrait désormais relever d'un organisme indépendant.

Conclusion

Compte tenu de l'importance de la participation publique pour s'assurer du développement durable en Guinée, le Bureau Guinéen d'Études et d'Évaluation Environnementale a ouvert un intéressant chantier juridique de production de textes de base pour l'évaluation environnementale. Un plan d'actions stratégiques, exercice 2012-2015, prenant en compte le renforcement des capacités d'intervention des acteurs a déjà été soumis aux autorités et institutions compétentes. Ce plan prévoit :

- le renforcement des capacités de la société civile et des communautés locales, notamment dans les zones minières et celles de l'implantation d'infrastructures énergétiques et de transports ;
- le renforcement des capacités humaines et matérielles des institutions responsables de l'évaluation environnementale, ainsi que les services techniques associés au processus et
- l'élaboration de directives sectorielles en évaluation environnementale et sur la participation publique. 

Bibliographie

PNUD, 2010, Profil environnemental de la Guinée.

MP, 2007, Document de stratégie de réduction de la pauvreté.

MRNE, 2007, Code de l'environnement et textes d'application.

ME/MATD, 2005, Premier atelier national de formation des ONG impliqués dans la gestion durable de l'environnement en Guinée.

BAD, 2005, République de la Guinée, Document de Stratégie par Pays Axé sur les Résultats 2005-2009. (DSPAR 2005-2009)

BCSPP-BSD, 2005 à 2011, Rapport d'études d'impact traités et approuvés.

ICDD/CRIC, 2005, L'intégration des PAN et leur contribution à l'élimination de la pauvreté.

DNEE, 2005, Rapport des ateliers régionaux sur la mise en œuvre du LCD.

AGIR, 2005, Rapport de l'évaluation finale du programme.

FAO, 2004, www : Portail d'information sur l'état de la terre, des ressources en eau et la nutrition des plantes. République Guinée.

OMD, 2004, Rapport national sur les objectifs du millénaire pour le développement 2004.

PNUD-Guinée, 2004, Rapport d'évaluation de l'effet environnement dans les résultats stratégiques de développement.

Vient de paraître

POINTS DE REPÈRE 19



Politique énergétique et écodéveloppement

Manuel d'accompagnement
destiné aux planificateurs



ORGANISATION
INTERNATIONALE DE
la francophonie



Téléchargeable à l'adresse : <http://www.iepf.org/ressources>



Enseignements tirés des applications
concrètes de la participation
des publics à l'ÉES

L'évaluation environnementale stratégique dans le Nord et dans le Sud

Deux exemples de participation citoyenne

Cet article illustre comment la participation citoyenne peut se manifester dans le processus de planification et de préparation d'une EES en décrivant brièvement deux études de cas qui s'inscrivent dans des contextes différents, à savoir l'EES sur les gaz de schiste actuellement en cours au Québec et l'EES de la Stratégie de croissance pour la réduction de la pauvreté 2007-2009 du Bénin. En guise de conclusion, l'article soulève des constats généraux sur la participation citoyenne en EES qui ressortent des études de cas et évoque les similitudes des démarches de participation mises en œuvre.



Michel CROWLEY et Nathalie RISSE

Michel CROWLEY est professeur associé au Centre de recherche et d'expertise en évaluation de l'École Nationale d'Administration publique, Québec (Canada)

Nathalie RISSE est chercheuse invitée au Centre de recherche et d'expertise en évaluation de l'École Nationale d'Administration publique et Consultante en environnement et développement durable auprès des organisations internationales, New York (États-Unis).

Étude de cas du Nord : EES sur les gaz de schiste au Québec

Contexte

Par gaz de schiste, on entend le gaz naturel emprisonné dans les roches sédimentaires ou schistes. L'exploitation de ce gaz se fait classiquement par fracturation du schiste en injectant d'importantes quantités d'eau sous pression, additionnée de produits chimiques, libérant ainsi le gaz qui s'y trouve. L'exploitation du gaz de schiste est particulièrement développée aux États-Unis (Texas, Pennsylvanie, Dakota du Nord, New York, notamment) et dans certaines provinces canadiennes (par exemple, l'Alberta et la Saskatchewan) (Bureau d'audiences publiques sur l'environnement, 2011).

Au Québec, depuis le début des années 2000, plusieurs entreprises ont amorcé des campagnes d'exploration en vue d'évaluer le potentiel d'exploitation du gaz de schiste, dans le sous-sol de la vallée du Saint-Laurent, dans le sud québécois. Il est à souligner que cette région est parmi les plus peuplées du Québec, que sa vocation est plutôt agricole et qu'elle n'est généralement pas perçue comme une « région-ressource » où l'exploitation minière, forestière ou à des fins énergétiques est significative. Par ailleurs, les activités d'exploration et d'exploitation gazière de ce type ne sont actuellement pas soumises à la procédure québécoise d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement, qui prévoit une étape de consultation publique et d'audiences publiques (gouvernement du Québec, 1980a).

Suite à ces campagnes d'exploration, plusieurs intervenants de la société civile ont manifesté leurs préoccupations. À la lumière d'expériences malheureuses ailleurs, notamment aux États-Unis, il s'est rapidement développé un mouvement demandant que le gouvernement du Québec impose un moratoire en matière d'exploration de gaz de schiste et évalue les risques associés à cette filière, notamment sur le plan de l'environnement et de la qualité de vie des communautés

michel.crowley@enap.ca
risse.nathalie@gmail.com

touchées. Parmi les préoccupations soulevées, figureraient les impacts de la fracturation sur la qualité de l'eau, particulièrement la contamination des aquifères, les nuisances de ces installations pour ces populations riveraines, la cohabitation d'une activité industrielle avec la vocation agricole de la région et le partage des bénéfices de cette activité¹.

L'Association Pétrolière et Gazière du Québec (APGQ) a tenu des sessions d'information sur cette filière en 2010; toutefois, celles-ci ont été assez houleuses et n'ont pas convaincu la population sur l'innocuité de la filière². À la même époque, la problématique a donné lieu à de nombreux débats mobilisant des groupes environnementaux, des acteurs politiques, des universitaires et des représentants de l'industrie. Plusieurs de ces échanges ont été consignés dans des «dossiers gaz de schiste» constitués par les principaux médias³. Par ailleurs, des comités de vigilance ont été formés dans plusieurs régions en vue de mettre en perspective les préoccupations des communautés locales⁴. Enfin, soulignons l'action du *Collectif scientifique sur la question du gaz de schiste* regroupant plus de 150 personnes provenant d'institutions d'enseignement supérieur et de recherche qui a constitué un important site Internet sur la question (<http://collectif-scientifique-gaz-de-schiste.com/>).

L'audience publique sur les gaz de schiste

Confronté à un tel tumulte, en septembre 2010 le Ministre du Développement Durable, de l'Environnement et des Parcs (MDDEP) a confié au Bureau d'Audiences Publiques sur l'Environnement (BAPE) un mandat sur le développement durable de l'industrie des gaz de schiste au Québec en vertu de l'article 6.3 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* (gouvernement du Québec, 1980b) permettant au BAPE d'enquêter sur toute question que lui soumet le ministre. Il est à souligner que, contrairement à l'habitude dans de tels dossiers, aucun document de consultation (faisant le point sur la problématique et les avenues de solution, par exemple) n'était disponible en début de mandat. Un mandat qui, par ailleurs, était relativement court (environ six mois, du 7 septembre 2010 au 28 février 2011). La commission du BAPE a eu recours à 85 personnes ressources du milieu gouver-

nemental, universitaire et privé et a reçu 199 mémoires. Dans son rapport rendu public le 8 mars 2011, la commission a constaté qu'il y avait plusieurs questions majeures auxquelles elle n'avait pu trouver une réponse satisfaisante, notamment en ce qui concerne le risque de pollution des eaux souterraines. Par conséquent, la commission a proposé «de procéder à une évaluation environnementale stratégique. [...] Une telle évaluation constitue un passage obligé, tant pour un processus de prise de décision éclairée que pour la recherche d'une meilleure acceptabilité sociale» (Bureau d'audiences publiques sur l'environnement, 2011, p. 245). Il est à souligner que le Québec ne s'est pas encore doté d'une procédure systématique d'EES et que le déclenchement d'une EES se fait sur une base *ad hoc*, comme ce fut le cas pour l'EES actuellement en cours visant à encadrer l'exploration et l'exploitation gazières et pétrolières dans le golfe et l'estuaire du Saint-Laurent⁵.

Le déclenchement de l'EES

Le gouvernement a donné suite à la recommandation de procéder à une EES sur les gaz de schiste et, en mai 2011, a chargé à cet effet un comité regroupant des acteurs des milieux gouvernemental, municipal, universitaire et privé ainsi que de la société civile et de groupes environnementaux. Le mandat du comité porte sur les quatre objectifs proposés dans le rapport du BAPE et énumérés dans l'encadré suivant.

Pendant cette EES, soit jusqu'en novembre 2013, la fracturation ne sera autorisée que pour l'acquisition de connaissances scientifiques nécessaires à l'EES. De plus, toute activité d'exploration et d'exploitation de pétrole ou de gaz naturel dans le schiste, incluant la fracturation, ne pourra se réaliser sans une autorisation en vertu de l'article 22 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* (Comité de l'évaluation environnementale stratégique sur les gaz de schiste, 2011, p. 10).

Par ailleurs, le MDDEP a mis sur pied le Bureau de coordination des évaluations stratégiques qui agira en support logistique, scientifique et technique au comité et assurera la coordination de l'action gouvernementale dans le dossier. Le Bureau a aussi le mandat d'assurer le développement de politiques et lignes directrices en matière de gestion stratégique et scientifique

1. Pour un survol de ces préoccupations, voir par exemple le site de l'Association québécoise pour la lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA) (<http://www.aqlpa.com/>).

2. Voir par exemple, <http://www.radio-canada.ca/nouvelles/societe/2010/09/28/002-gaz-schiste-troisieme-seance.shtml>.

3. Voir par exemple, <http://www.radio-canada.ca/nouvelles/Economie/2010/09/23/011-gaz-schiste-accueil.shtml> et <http://www.ledevoir.com/motcle/gaz-de-schiste/>.

4. Pour une liste de ces comités, voir <http://www.aqlpa.com/extraction-du-gaz-de-schiste-dans-la-vallee-du-saint-laurent.html>.

5. Pour plus de détails sur ce dossier, voir www.ees.gouv.qc.ca/

Mandat du Comité de l'EES sur les gaz de schiste

- Évaluation économique établissant la pertinence socioéconomique de l'exploitation de la ressource gazière et les conditions assurant une maximisation des revenus pour l'État.
- Évaluation des impacts et des risques environnementaux et définition des seuils d'acceptabilité et des méthodes de mitigation appropriées.
- Préparation d'une réglementation encadrant l'évaluation environnementale des projets d'exploration et d'exploitation gazière et leur réalisation, applicable à la vallée du Saint-Laurent et, si possible, ailleurs au Québec.
- Évaluation de la pertinence de mettre en place des observatoires scientifiques afin d'acquérir en continu des connaissances et d'assurer une mise à jour évolutive de la réglementation.

(Comité de l'évaluation environnementale stratégique sur les gaz de schiste, 2011, p. 11)

cours des quelque trente dernières années une grande expérience en matière de participation citoyenne, notamment en développant une expertise technique et procédurale qui favorise une intervention efficace dans les dossiers susceptibles de susciter des réactions fortes des citoyens. Toutefois, comme le BAPE ne peut agir sur des questions stratégiques, comme celle des gaz de schiste, que sur mandat du ministre du Développement Durable, de l'Environnement et des Parcs, la société civile doit être vigilante et exercer des pressions incessantes sur le gouvernement pour que sa voix soit entendue. Il est clair que dans ce cas, la société civile a eu une influence majeure dans la mise à l'agenda politique de cette problématique et le déclenchement subséquent de l'EES. Il est à espérer que l'EES en cours pourra bien cerner les enjeux environnementaux, économiques et sociaux associés à cette filière, favorisant ainsi une prise de position éclairée de tous les intervenants.

Étude de cas du Sud : EES de la Stratégie de Croissance pour la Réduction de la pauvreté 2007-2009 du Bénin

Contexte

Les Stratégies de Réduction de la Pauvreté (SRP) ont été introduites en 1999, pour les pays à faibles revenus et fortement endettés, comme condition préalable pour accéder à l'allégement de la dette et à des financements accordés par la Banque mondiale et le Fonds Monétaire International (FMI). Ainsi, pour bénéficier de ces avantages, les pays doivent définir, au sein d'un document stratégique (qui constitue la SRP), leur philosophie et la planification envisagée pour réduire de façon importante la pauvreté à l'échelle nationale⁷.

Répondant aux conditions évoquées ci-dessus, la République du Bénin a développé une première SRP en 2003, couvrant la période 2003-2005. Une EES a été appliquée à cette stratégie *a posteriori* (en 2005) dans le but notamment de définir les éléments importants à prendre en compte dans le cadre de la SRP subséquente soit la *Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté (SCRCP) 2007-2009*⁸.

pour la réalisation d'une EES (ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, 2011).

Le comité a publié en octobre 2011 un plan de réalisation de l'EES, qui correspond en quelque sorte à un document de cadrage, et a invité les citoyens à le commenter en ligne et à assister à des sessions d'information et d'échanges animées par un organisme à but non lucratif, non partisan et impartial⁶. Dans ce plan de réalisation, il est prévu que le public sera aussi consulté lors du dépôt des deux rapports intérimaires (mai 2012 et mai 2013) et du rapport final en novembre 2013.

Leçons tirées de cette étude de cas

La participation citoyenne en matière d'environnement a été encadrée légalement au Québec dès 1978 par la création du BAPE. C'est donc dire que les intervenants de la société civile ont pu acquérir au

6. Pour les détails, voir <http://ees-gazdeschiste.gouv.qc.ca/participation-publique/consultation-plan-de-realisation/>.

7. Le concept de SRP a évolué au cours des dernières années et plusieurs pays utilisent maintenant la SRP comme cadre national de développement durable et de mise en œuvre des Objectifs du Millénaire pour le développement. Pour plus d'information sur les SRP voir : <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPOVERTY/EXTPRS/0,,contentMDK:22283891~pagePK:210058~piPK:210062~theSitePK:384201,00.html>

8. Cette stratégie peut être consultée à l'adresse suivante : <http://planipolis.iiep.unesco.org/upload/Benin/PRSP/Benin%20SCRCP%20VersionFinaleAvril07.pdf>

L'EES de la SCRP a été réalisée en concomitance avec le processus d'élaboration de la SCRP: elle a démarré officiellement en février 2006 (bien que des consultations aient été initiées à la fin de 2005) et s'est poursuivie jusqu'en février 2007 (Dagba *et al.*, 2011). Son objectif était principalement de contribuer au «verdissement» de la stratégie, à une croissance économique soutenable et à la réduction de la pauvreté.

Le «verdissement» de la SCRP a été motivé par différents facteurs dont les coûts économiques importants de la dégradation de l'environnement découlant entre autres de pratiques agricoles non durables dans le pays (système agricole basé sur un système de culture sur brûlis) et les obligations nationales légales relatives à la protection de l'environnement⁹.

Les intervenants

Le processus d'EES a fait intervenir principalement deux acteurs gouvernementaux: l'Agence Béninoise pour l'Environnement (ABE) chargée de la coordination opérationnelle, technique et logistique de l'EES, et le ministère de l'Économie et des Finances (Cellule de Suivi des Programmes de Réformes Économiques et Structurelles – CSPRES) responsable de la coordination d'ensemble de la SCRP (Dagba *et al.*, 2011).

Des structures institutionnelles ont également été prévues pour coordonner et préparer la SCRP ainsi que l'EES afférente (voir encadré).

L'EES a bénéficié de l'appui technique et financier de l'Agence allemande pour la coopération internationale (GTZ), du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) et de la Commission néerlandaise pour l'évaluation environnementale (NCEA).

Participation du public et renforcement des capacités

Tout comme pour la démarche d'élaboration de la SCRP, le processus d'EES s'est caractérisé par une approche participative ciblant non seulement les experts, mais également la société civile en général.

Exemples de structures institutionnelles mises en place pour la réalisation de la SCRP et de l'EES afférente

- Dix groupes thématiques composés de membres de l'administration, de la société civile et du secteur privé, dont un portant sur l'environnement et le cadre de vie, ont été formés pour préparer des rapports visant notamment à établir un diagnostic stratégique du domaine concerné, estimer les coûts nécessaires pour la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement et analyser les contraintes au développement du secteur (République du Bénin, 2007). Le groupe thématique chargé de l'environnement et du cadre de vie a reçu la permission officielle de participer aux autres groupes thématiques et à leurs rapports, ayant ainsi une fonction transversale de «verdissement». Ce groupe a bénéficié de l'appui d'un groupe d'experts en EES formé de consultants indépendants et de fonctionnaires de l'ABE (Dagba *et al.*, 2011).
- Un groupe de travail composé de cadres de l'administration publique et de personnes ressources a été constitué pour arrêter les choix des axes stratégiques de la SCRP 2007-2009 en tenant compte notamment des rapports des groupes thématiques (République du Bénin, 2007).
- Un groupe de rédaction de la SCRP, coordonné par la CSPRES, et composé de hauts cadres de l'administration, de professeurs d'université et d'experts nationaux a également été mis sur pied. Ce dernier s'est appuyé entre autres sur les rapports des groupes thématiques, sur les stratégies sectorielles et sur les recommandations des ateliers et des consultations (voir section suivante) pour aboutir au projet de document final de la SCRP 2007-2009 qui a été adopté en Conseil des ministres le 26 février 2007 (République du Bénin, 2007).

9. Notamment, l'article 27 de la Constitution (11 décembre 1990) qui considère l'environnement comme un droit fondamental et l'article 3c de la Loi-Cadre sur l'Environnement qui requiert que la protection et la mise en valeur de l'environnement fassent partie intégrante des plans de développement économiques et sociaux et de leur stratégie de mise en oeuvre (Ghanimé et Risse, 2008).

Voir http://www.sonangnon.org/org/constitution_benin.pdf et <http://bch-cbd.naturalsciences.be/benin/implementation/legislation/loicadre.pdf> pour plus de détails.

Par exemple :

- Un forum national regroupant plus d'une centaine de participants provenant des départements ministériels, de la société civile, du secteur privé et de la plupart des partenaires techniques et financiers a été organisé au début du processus (phase de cadrage) pour identifier les acteurs à impliquer et les principes directeurs à prendre en compte lors de l'élaboration de la SCRP (Ghanimé et Risse, 2008 ; République du Bénin, 2007).
- Des consultations nationales et départementales ont été tenues sur le projet de document de la SCRP pour recueillir les observations sur les axes, les domaines d'intervention prioritaires et les actions correspondantes (République du Bénin, 2007).
- Les représentants des médias ont été impliqués à différentes étapes de la démarche d'élaboration de la SCRP pour assurer la diffusion de l'information auprès du plus grand nombre de citoyens possible (Ghanimé et Risse, 2008 ; Ghanimé *et al.*, 2011).

Le renforcement des capacités a été assuré par la tenue d'ateliers organisés avec les représentants des administrations départementales et nationales (Dagba *et al.*, 2011). Par exemple, les délégués des administrations clés impliquées dans le processus de « verdissement » de la SCRP ont participé à un atelier d'une semaine à Accra (au Ghana) pour apprendre des expériences relatives à l'intégration de l'environnement et à l'application de l'EES dans les SRP d'autres pays africains comme le Ghana et la Tanzanie. Enfin, les autorités locales ont été assistées dans la mise en œuvre des recommandations de l'EES au travers de projets pilotes de démonstration (Ghanimé et Risse, 2008).

La documentation préparée en appui à l'EES a également contribué à la démarche d'information et de renforcement des capacités. Plutôt que de donner lieu à un seul et unique rapport, le processus d'EES s'est traduit par un large éventail d'études et de documents destinés à des intervenants variés. On compte parmi ces documents (Dagba *et al.*, 2011) :

- un rapport d'évaluation de la SRP 2003-2005, servant à la préparation de la SCRP 2007-2009 ;
- un résumé des consultations tenues pour identifier les questions environnementales importantes et axes/thématiques à privilégier dans la SCRP ;
- des fiches d'information pour le groupe thématique chargé d'intégrer les questions environnementales dans les différents chapitres de la SCRP ;

- des brochures d'information pour le grand public sur le « verdissement » de la SCRP, lesquelles ont été utilisées lors d'ateliers au niveau national ;
- un journal sur les connaissances acquises au travers du processus d'EES et de l'application à la SCRP, publié par l'Association Béninoise des Professionnels en Évaluation Environnementale.

Leçons tirées de cette étude de cas

La démarche intégrée et participative de l'EES de la SCRP a contribué à :

- renforcer les partenariats, les synergies et la coopération entre les organisations et les agences ministérielles ayant des fonctions complémentaires comme celles chargées d'environnement (dans ce cas-ci l'ABE) et le Ministère de l'Économie et des Finances (Ghanimé et Risse, 2008) ;
- faire de la SCRP un document global et stratégique pertinent pour la planification aux niveaux national et départemental, intégrant les questions environnementales à la fois d'un point de vue sectoriel et transversal (dans à peu près tous les chapitres de la stratégie) (Dagba *et al.*, 2011) ;
- faciliter le dialogue entre différents types d'intervenants gouvernementaux, favoriser des discussions constructives entre les différents représentants des secteurs et contribuer positivement aux processus de planification et d'élaboration de la SCRP (Dagba *et al.*, 2011).

L'EES a toutefois été confrontée à d'importants défis tels que des capacités financières et humaines limitées, des délais relativement courts et un système de suivi et d'évaluation faible (besoin de données et d'indicateurs valides et mesurables).

Il reste néanmoins que le « verdissement » de la SCRP est un exemple de réussite en matière d'EES et que cette réussite est largement attribuable à la motivation et à l'engagement des parties prenantes béninoises. Le soutien des partenaires internationaux a également contribué au succès de l'exercice.

Conclusion

Les études de cas présentées dans cet article font ressortir différentes fonctions de la participation citoyenne en EES. Le cas des gaz de schiste montre par exemple que le public peut avoir un rôle majeur dans le déclenchement d'une EES. Le cas de la SCRP

du Bénin montre pour sa part que l'EES peut constituer une approche permettant la bonification d'un document stratégique et l'amélioration des communications entre les intervenants qui seront chargés *a posteriori* de mettre en application les mesures découlant de l'EES.

Bien que ces études de cas s'inscrivent dans des contextes différents (pays développés et problématique sectorielle dans le cas des gaz de schiste; pays en voie de développement et politique nationale dans le cas de la SCRP), celles-ci présentent des similitudes notables :

- Le Bureau de coordination des évaluations stratégiques (cas des gaz de schiste) a un mandat de support logistique, scientifique et opérationnel à la réalisation de l'EES analogue à celui de l'Agence Béninoise pour l'Environnement (dans le cas de la SCRP).
- Le Comité de l'évaluation environnementale stratégique sur les gaz de schiste a une fonction similaire au groupe thématique de la SCRP portant sur l'environnement et le cadre de vie en ce sens qu'ils sont tous deux chargés d'assurer le « verdissement » des décisions stratégiques.
- Enfin, les deux cas font une large place à la consultation des citoyens lors du cadrage et du dépôt des versions intérimaires des documents. La différence tient ici au fait que, dans le cas du Bénin, les consultations ont été organisées sur la SCRP comme telle (la démarche d'EES ayant été complètement intégrée à la formulation de la SCRP), alors que dans le cas des gaz de schiste les consultations se font sur le plan de réalisation de l'EES et sur les rapports qui seront produits sur l'EES.

Ces expériences illustrent l'importance des démarches participatives dans les processus décisionnels de niveau stratégique comme les politiques nationales et les plans de développement sectoriels. Ainsi, l'EES favorise l'émergence d'une bonne gouvernance à l'égard de problématiques majeures, que ce soit au Nord pour consolider les acquis en matière de participation citoyenne, ou dans le Sud où l'EES peut contribuer au renforcement des capacités de la société civile et des acteurs gouvernementaux à intervenir dans de tels débats. ✨

Bibliographie

Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (2011). *Développement durable de l'industrie des gaz de schiste au Québec*, Rapport n° 273, Québec, 323 pages.

<http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/rapports/publications/bape273.pdf> (Page consultée le 12 décembre 2011.)

Comité de l'évaluation environnementale stratégique sur les gaz de schiste (2011). *Plan de réalisation de l'évaluation environnementale stratégique sur les gaz de schiste*, Québec, 76 pages. <http://ees-gazdeschiste.gouv.qc.ca/wordpress/wp-content/uploads/2011/10/plan-de-realisation-eesvf.pdf> (Page consultée le 12 décembre 2011.)

Dagba, C.A., Olearius, A., Nikov, K., van Tilborg, H., Dobersalske, K. et van Boven, G. (2011). « Benin: Strategic Environmental Assessment of the Poverty Reduction Strategy », dans : Secrétariat de l'OCDE (dir.), *Strategic Environmental Assessment in Development Practice: A Review of Recent Experiences*. Version préliminaire. Paris: OCDE, 119 pages.

Ghanimé, L., Risse, N., Levine, T. et Sahou, J.J. (2011). « Using SEA to Enhance Poverty Reduction Strategies », dans B. Sadler, R. Aschemann, J. Dusik, T.B. Fischer, M.R. Partidário et R. Verheem (dir.), *Handbook of Strategic Environmental Assessment*. Londres : Earthscan, 621 pages.

Ghanimé, L. et Risse, N. (2008). « Environmental Sustainability, Strategic Environmental Assessment and Poverty Reduction Strategies », dans E. W.K. Au et autres (dir.), *International Experience on Strategic Environmental Assessment*. Center of Strategic Environmental Assessment for China (the Chinese University of Hong Kong), Hong Kong Institute of Environmental Impact Assessment and Research Centre for Strategic Environmental Assessment (Nankai University), 276 pages.

Gouvernement du Québec (1980a) *Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement*, L.R.Q., c. Q-2, r.23. http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=3&file=/Q_2/Q2R23.htm (Page consultée le 12 décembre 2011.)

Gouvernement du Québec (1980b) *Loi sur la qualité de l'environnement*, L.R.Q., c. Q-2. (Voir Section IV.1) http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/Q_2/Q2.htm (Page consultée le 12 décembre 2011.)

Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (2011). Composition du comité de l'Évaluation environnementale stratégique, Communiqué de presse, 12 mai. <http://www.mddep.gouv.qc.ca/infuseur/communiquie.asp?no=1857> (Page consultée le 14 décembre 2011.)

République du Bénin (2007). *Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté. Version finale*, 117 pages. <http://planipolis.iiep.unesco.org/upload/Benin/PRSP/Benin%20SCRP%20VersionFinaleAvril07.pdf> (Page consultée le 9 décembre 2011.)

Le rôle de la participation publique dans les mandats génériques du BAPE

Contexte, réalisation et résultats

En créant le Bureau d'Audiences Publiques sur l'Environnement (BAPE) en 1978, le gouvernement du Québec fut le premier au Canada à reconnaître l'importance de la participation du public dans l'évaluation environnementale des projets. Par le fait même, il affirmait le droit des citoyens à l'information et à la consultation, et sollicitait leur participation aux décisions ayant une incidence sur l'environnement. Il leur permettait de contribuer à la réflexion collective et à la mise en œuvre d'un développement durable.

Le BAPE est un organisme public et neutre qui relève du ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs. Les commissions d'enquête constituées par le président du BAPE agissent en toute indépendance.

L'organisme a pour mission d'éclairer la prise de décision gouvernementale dans une perspective de développement durable, lequel tient compte des aspects biophysique, social et économique de chaque projet. Pour réaliser sa mission, il informe, enquête et consulte la population sur des projets ou des questions relatives à la qualité de l'environnement que lui soumet le ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs. Il produit par la suite des rapports d'enquête qui sont rendus publics.

La mission du BAPE s'inscrit d'emblée dans la perspective du développement durable par la possibilité qu'il offre à la population d'intervenir dans les processus d'autorisation des projets. Les citoyens susceptibles de bénéficier des retombées d'un projet ou d'en subir les répercussions peuvent faire valoir leur point de vue devant une commission d'enquête du BAPE et ainsi contribuer à fournir un éclairage complet aux instances gouvernementales qui décident des suites à donner au projet. Il permet aussi aux promoteurs de bonifier leur projet et ainsi tendre vers une cohabitation plus harmonieuse avec le milieu.

En 34 ans d'existence, le BAPE a publié près de 300 rapports², dont la grande majorité portent sur des projets assujettis à la procédure québécoise d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement et pour lesquels une étude d'impact doit être produite par le promoteur du projet. Dans le cadre de cette procédure, le BAPE assume le volet participation publique, lequel exige de rendre accessible l'information sur le projet durant 45 jours et, le cas échéant, de tenir une enquête et une audience publique. Par ailleurs, le BAPE a aussi pour fonction « d'enquêter sur toute question relative à la qualité de l'environnement que lui soumet le ministre et de faire rapport à ce dernier de ses constatations ainsi que de l'analyse



Pierre RENAUD

M^e RENAUD est président du BAPE¹ depuis 2007. Avocat spécialisé en droit de l'environnement, il a suivi des cours en droit international et est détenteur d'une maîtrise en administration publique. Il a notamment été conseiller juridique au ministère de l'Environnement du Québec, membre à temps plein au Bureau d'audiences publiques sur l'environnement, ainsi que vice-président de Conservation de la nature. Il est coauteur et coordonnateur de la production des livres *Guide pratique de la médiation* et de *La médiation et la réconciliation des intérêts dans les conflits publics*.

1. Le comité de lecture était composé de René Beaudet, Pierre Fortin, Michel Germain, Sylvie Mondor et Diane Paquin.

2. Tous les rapports du BAPE sont accessibles en ligne à www.bape.gouv.qc.ca.

qu'il en a faite»³. Une trentaine de rapports du BAPE répondent à des questions spécifiques soumises par le ministre en vertu de cette disposition. Parmi ces enquêtes, sept mandats entrent dans une catégorie à part, puisqu'ils portent sur des enjeux de grande envergure et d'intérêt sociétal. Pour cette raison, ils sont qualifiés de «mandats génériques».

La portée d'un mandat générique est nettement plus large que celle des mandats issus de projets spécifiques⁴. Au départ, le ministre précise les questions ou les sujets sur lesquels il souhaite être éclairé et fixe la durée du mandat. Il est intéressant de noter que certains mandats génériques ont été confiés à la suite d'inquiétudes exprimées par les citoyens en réaction notamment à des événements ou à des enjeux environnementaux suscitant un débat dans la société.

Le contexte et la réalisation d'un mandat générique

Une des particularités de ce type de mandat est que la documentation initiale, sous plusieurs aspects, y est souvent fragmentaire et incomplète, voire inexistante⁵. La commission d'enquête formée par le président du BAPE doit donc entreprendre ses travaux en documentant les enjeux soumis à son analyse. Il peut lui arriver de commander des avis ou études spécifiques auprès d'experts ou de ministères et de déposer des synthèses de l'information disponible ou des bilans produits par son équipe d'analyse.

Autre particularité, les mandats génériques peuvent concerner plusieurs régions du Québec et parfois l'ensemble du territoire. Ils posent ainsi d'importants défis logistiques. Afin de rejoindre un maximum de citoyens, ils nécessitent de nombreux déplacements, une quantité considérable de séances publiques ainsi qu'une mobilisation importante de personnel. Les deux plus récents mandats génériques ont aussi mis à profit les progrès technologiques pour maximiser l'accès du public aux travaux de la commission d'enquête en offrant une diffusion audio ou vidéo des séances publiques sur le Web, ou même en permettant la participation à distance par visioconférence.

Dans son analyse, la commission d'enquête fait le point sur le sujet ou l'enjeu, définit un cadre d'orientation et propose habituellement des solutions sur les

plans environnemental, social et économique. Il s'agit d'aider le décideur à mieux orienter la préparation de politiques, de plans, de programmes ou de toute forme d'action en lien avec cet enjeu.

Les mandats génériques

Les principaux paramètres des sept mandats génériques réalisés par le BAPE entre 1989 et 2011 sont résumés au tableau en page 69. Voici une revue de chacun d'eux, de leur contexte d'origine et des principaux résultats obtenus.

La Commission d'enquête sur les déchets dangereux (dépôt du rapport au ministre : janvier 1990)

Contexte : La commission d'enquête a été constituée à la suite de l'incendie d'un entrepôt de BPC (biphényles polychlorés) dans la région de Montréal en 1988. D'autres événements ont également mis en évidence l'importance d'en arriver à des solutions qui soient socialement acceptables et valables sur le plan environnemental concernant la gestion des déchets dangereux. Pour n'en nommer que quelques-uns, citons la découverte de la contamination par le plomb chez des enfants à Saint-Jean-sur-Richelieu, l'incendie d'un dépôt de pneus près de Montréal, les débats qui ont entouré un projet d'incinération d'huiles contaminées aux BPC ou l'implantation d'un centre de transfert de déchets dangereux en Abitibi.

Résultats : Des modifications réglementaires ont été apportées au début des années 1990. En 1997, le *Règlement sur les matières dangereuses* (R.R.Q., c. Q-2, r. 32) a été adopté. À l'époque, le rapport du BAPE comblait des lacunes au sujet des connaissances dans ce domaine et il est demeuré longtemps le principal document de référence pour le Québec sur l'état de la situation, avec une mise en perspective et des propositions de solutions.

La Commission d'enquête sur la protection des forêts (dépôt du rapport au ministre : octobre 1991)

Contexte : Durant les années 1980, alors qu'une épidémie de tordeuses des bourgeons de l'épinette (*Choristoneura fumiferana*) faisait rage dans la forêt boréale québécoise et que l'utilisation de pesticides

3. Voir le premier paragraphe de l'article 6.3 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* (L.R.Q., c. Q-2)

4. Ces mandats ne sont pas des évaluations environnementales stratégiques bien qu'ils contribuent, à terme, à éclairer le décideur sur un vaste éventail de questions.

5. Il n'y a pas d'étude d'impact dans ce type de mandat puisque le sujet d'étude n'est pas un projet assujéti à la réglementation.

Principaux paramètres des sept mandats génériques réalisés au BAPE						
Titre du rapport (numéro)	Dates et durée	Séances	Localités visitées	Participants	Mémoires reçus	Utilisation technologique
Les déchets dangereux au Québec (rapport 39A)	décembre 1989 à janvier 1990 (14 mois)	37	20	2 000	151	—
Missions à l'extérieur du Québec* : Angleterre, France, Pays-Bas, Suisse, RFA (Bavière), Danemark, Finlande. Aux États-Unis : New-York. Au Canada : Alberta, Ontario.						
Des forêts en santé (rapport 44E)	février à octobre 1991 (8,5 mois)	42	32	2 300	203	—
Déchets d'hier, ressources de demain (rapport 115)	janvier 1996 à février 1997 (13,5 mois)	113	64	5 000	416	—
L'eau, ressource à protéger, à partager et à mettre en valeur (rapport 142)	mars 1999 à mai 2000 (13,5 mois)	127	30	10 000	378	—
Mission à l'extérieur du Québec* : France.						
L'inscription de la production porcine dans le développement durable (rapport 179)	septembre 2002 à septembre 2003 (12 mois)	132	21	9 100	382	—
Missions à l'extérieur du Québec* : Espagne, Allemagne, Danemark. Aux États-Unis : Caroline du Nord, Iowa, Washington, D.C. Au Canada : Ontario, Manitoba et Saskatchewan.						
Les enjeux liés aux levés sismiques dans l'estuaire et le golfe du Saint-Laurent (rapport 193)	mars à août 2004 (5,5 mois)	18	5	230	66	Diffusion audio par le web
Développement durable de l'industrie des gaz de schiste au Québec (rapport 273)	septembre 2010 à février 2011 (5,7 mois)	24	5	1600	199	Diffusion audiovisuelle et visioconférence : 2 500 participations
Missions à l'extérieur du Québec* : Aux États-Unis : Texas, État de New-York, Pennsylvanie. Au Canada : Alberta						

en milieu forestier était remise en question, des difficultés d'approvisionnement en matière ligneuse et des lacunes dans les modes de gestion des forêts étaient constatées. Le gouvernement avait alors entrepris une révision du régime forestier et l'Assemblée nationale du Québec avait adopté, en 1986, la *Loi sur les forêts* (L.R.Q., c. F-4.1), mettant en place un nouveau régime de gestion. Dans les années suivantes, elle adoptait la *Loi sur les pesticides* (L.R.Q., c. P-9.3), puis se dotait d'une politique sur l'utilisation des pesticides en milieu forestier. En 1991, le gouvernement créait le ministère des Forêts. Tel que le prévoyait la Politique, ce ministère a élaboré, conjointement avec le ministère de l'Environnement et l'industrie forestière, un projet de stratégie de protection des forêts. Le ministre de l'Environnement a alors confié au BAPE un mandat d'enquête et d'audience publique sur ce projet de stratégie.

Résultats: En 1994, le gouvernement a adopté une Stratégie de protection des forêts⁶ qui reprenait en très grande partie les avis émis dans le rapport du BAPE. Le gouvernement expliquait également dans la Stratégie les raisons l'ayant amené à ne pas retenir certains avis.

La Commission d'enquête sur la gestion des matières résiduelles (dépôt du rapport au ministre : février 1997)

Contexte: La Politique de gestion intégrée des déchets solides⁷ adoptée en 1989 avait fixé des objectifs à atteindre pour l'an 2000 dans la réduction des résidus envoyés à l'élimination. Toutefois, à quelques années de l'échéance, il apparaissait que ces objectifs ne seraient pas atteints. Par ailleurs, une gestion déficiente de certains lieux d'enfouissement était soulignée et des projets d'enfouissement sanitaire faisaient l'objet de controverse au regard d'un règlement sur les déchets solides jugé désuet par certains. De plus, certains rapports d'enquête et d'audience publique du BAPE portant spécifiquement sur des sites d'enfouissement avaient donné avis au ministre responsable de l'environnement de l'importance de tenir une consultation large de la population sur la problématique des matières résiduelles au Québec. Les

demandes de citoyens et de groupes pour une consultation publique ont alors incité le ministre de l'Environnement et de la Faune à mandater le BAPE pour mener une enquête publique sur la problématique des matières résiduelles au Québec.

Résultats: Le gouvernement a déposé en 1998 le Plan décennal d'action sur la gestion des matières résiduelles⁸ et, en 2000, la *Politique québécoise de gestion des matières résiduelles*⁹. Plusieurs modifications législatives et réglementaires ont en outre été apportées depuis 1999. De plus, la réflexion suscitée par la consultation a eu des effets importants de conscientisation dans la population sur toute la question de la récupération et du recyclage.

La Commission d'enquête sur la gestion de l'eau au Québec (dépôt du rapport au ministre : mai 2000)

Contexte: La décision du gouvernement de se donner une politique de l'eau avait été prise en 1997 dans un contexte d'inquiétude des citoyens et de groupes d'intérêt face à des perspectives de privatisation des services d'eau municipaux, d'exportation massive d'eau douce et d'exploitation de l'eau souterraine à des fins commerciales. Le BAPE a alors été mandaté pour tenir des consultations publiques et contribuer au développement d'une politique sur la gestion de l'eau. La consultation du BAPE avait été précédée par la tenue d'un symposium qui avait servi à dresser un premier portrait des usages et des modes de gestion de l'eau au Québec.

Résultats: La *Politique nationale de l'eau*¹⁰, publiée en novembre 2002, était largement inspirée des propositions du rapport du BAPE sur les trois principaux enjeux soulevés, soit : le refus de la privatisation des équipements et services municipaux d'approvisionnement en eau et d'épuration ; le refus d'exportation massive d'eau par dérivation, pipeline ou bateau ; l'ouverture à une exploitation accrue de l'eau souterraine assortie d'un contrôle gouvernemental sur les prélèvements supérieurs à 75 m³/jour. La consultation a mené à diverses modifications du cadre légal et réglementaire, notamment le *Règlement sur le captage*

6. Ministère des Ressources naturelles et de la Faune (2011). *La Stratégie de protection des forêts* [www.mrn.gouv.qc.ca/forets/protection/protection-strategie.jsp].

7. Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (2010). *Hiérarchie des modes de gestion des matières résiduelles et reconnaissance d'opérations de traitement en tant que valorisation énergétique*, p. 2 [www.mddep.gouv.qc.ca/matieres/regime-compensation/hierarchie-modesgmr.pdf].

8. *Ibid.* p. 3-4.

9. *Ibid.* p. 4.

10. *Id.* (2002). *Politique nationale de l'eau* [www.mddep.gouv.qc.ca/eau/politique/politique-integral.pdf].

des eaux souterraines (R.R.Q., c. Q-2, r. 6) en 2002, la *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection* (L.R.Q., C-6.2) en 2009, le *Règlement sur la déclaration des prélèvements d'eau* (R.R.Q., c. Q-2, r. 14) en 2009, le *Règlement sur la redevance exigible pour l'utilisation de l'eau* (R.R.Q., c. Q-2, r. 42.1) en 2010 et le *Règlement concernant le cadre d'autorisation de certains projets de transfert d'eau hors du bassin du fleuve Saint-Laurent* (R.R.Q., c. Q-2, r. 5.1) en 2011.

La Commission d'enquête sur le développement durable de la production porcine au Québec (dépôt du rapport au ministre : septembre 2003)

Contexte : Au moment où le BAPE a reçu le mandat de développer un cadre de développement durable pour l'industrie porcine, celle-ci était alors en expansion rapide et au centre d'une grande controverse sur l'usage du territoire au sein de plusieurs municipalités. Seulement entre 2000 et 2003, 90 cas de mésentente liés à la présence ou à l'implantation de porcherie avaient été dénombrés. Cette situation n'était cependant pas spécifique au Québec. Des débats similaires au Canada, aux États-Unis et dans plusieurs pays européens soulevaient les mêmes enjeux : pollution de l'eau, odeurs et nuisances, intégration à la ruralité, risques sanitaires, bien-être animal, processus décisionnel et pouvoir des élus locaux. Le conflit, résultant de changements structuraux dans la production porcine amorcés quelques décennies auparavant, avait émergé au cours des années 1980 et n'avait depuis cessé de s'amplifier, menant à d'âcres luttes de pouvoir opposant producteurs agricoles, résidants du milieu rural et élus municipaux.

Résultats : En 2004, le gouvernement a présenté son *Plan d'action pour le développement durable de la production porcine*¹¹, largement inspiré du rapport du BAPE. Le Plan prévoyait l'adoption d'une loi qui permet aux municipalités de continger les élevages porcins, d'imposer des conditions raisonnables pour la réalisation de nouveaux élevages, tout en instaurant un mécanisme de consultation publique. Il prévoyait aussi la prise en compte des surplus de phosphore en fonction des bassins versants et l'imposition de règles d'éco-conditionnalité assujettissant l'aide financière au respect d'objectifs environnementaux.

La Commission d'enquête sur les levés sismiques dans l'estuaire et le golfe du Saint-Laurent (dépôt du rapport au ministre : août 2004)

Contexte : En novembre 2002, Hydro-Québec publiait, avec l'assentiment du gouvernement du Québec, un plan d'exploration pétrolière et gazière¹² dans l'estuaire et le golfe du Saint-Laurent, et organisait une campagne de levés sismiques. En 2003, des groupes de différentes provenances, préoccupés par les impacts éventuels sur les mammifères marins et les ressources halieutiques, réclamaient une évaluation environnementale indépendante de l'ensemble des projets d'exploration pétrolière et gazière. En décembre 2003, le gouvernement québécois formait un comité d'experts pour cerner les enjeux environnementaux liés aux levés sismiques. En mars 2004, le ministre de l'Environnement donnait au BAPE un mandat d'enquête et d'audience publique sur les levés sismiques dans l'estuaire et le golfe du Saint-Laurent, dans lequel il demandait explicitement au BAPE de lui faire des recommandations.

Résultats : Dans la *Stratégie énergétique du Québec 2006-2015*¹³, le gouvernement donnait suite à plusieurs recommandations du BAPE. Il s'engageait notamment à :

- préparer conjointement avec le gouvernement fédéral et d'autres provinces côtières un guide des bonnes pratiques en matière de levés sismiques en milieu marin, incluant des mesures de surveillance et de protection des mammifères marins ;
- associer les représentants des industries de la pêche commerciale et du tourisme à l'analyse des projets de levés sismiques ;
- inclure obligatoirement dans tous les programmes de levés sismiques un volet d'acquisition de données sur le milieu marin ;
- harmoniser son cadre législatif et réglementaire en matière d'évaluation environnementale avec celui des autres provinces et du gouvernement fédéral ;
- réaliser une évaluation environnementale stratégique sur le développement de la filière gazière et pétrolière dans l'estuaire et le golfe du Saint-Laurent.

11. *Id.* (2004). *Développement durable de la production porcine – Plan d'action gouvernemental* [www.mddep.gouv.qc.ca/prodporcine/plan-action/cond-levee-restrictions.pdf].

12. Hydro-Québec (2002). *Addenda au plan stratégique 2002-2006* [www.hydroquebec.com/publications/fr/plan_strategique/pdf/p_s_2002-2006_addenda.pdf].

13. Ministère des Ressources naturelles et de la Faune (2006). *L'énergie pour construire le Québec de demain. La stratégie énergétique du Québec 2006-2015*, p. 88, [www.mrn.gouv.qc.ca/publications/energie/strategie/strategie-energetique-2006-2015.pdf].

En 2009, le gouvernement du Québec lançait le *Programme d'évaluation environnementale stratégique sur la mise en valeur des hydrocarbures en milieu marin*¹⁴ afin de définir des conditions de développement respectant les milieux marins. Après la publication en juillet 2010 du rapport préliminaire de la première phase touchant l'estuaire maritime et la partie nord-ouest du golfe, le gouvernement a annoncé que, compte tenu de la complexité et de la fragilité de ce secteur, aucune activité d'exploration ou d'exploitation pétrolière ou gazière n'y serait autorisée. À cette fin, il a adopté en juin 2011 la *Loi limitant les activités pétrolières et gazières* (L.Q. 2011, c. 13). Le rapport préliminaire de la seconde phase a été publié en mars 2011. Une consultation publique visant à bonifier le rapport s'est déroulée par la suite et le rapport final est attendu à l'automne de 2012.

La Commission d'enquête sur le développement durable de l'industrie des gaz de schiste au Québec (dépôt du rapport au ministre : février 2011)

Contexte : Les activités de forage exploratoire pour le gaz de schiste au Québec se sont amorcées vers 2006. Quatre ans plus tard, 29 forages avaient été réalisés dans la plaine agricole du Saint-Laurent. Si les Québécois n'étaient pas à priori défavorables à l'exploitation gazière ou pétrolière sur leur territoire, le gouvernement ayant même ciblé l'exploration pétrolière et gazière dans les Basses-Terres du Saint-Laurent comme une possible source de diversification des approvisionnements dans sa Stratégie énergétique de 2006, le manque d'information et des craintes liées aux risques pour l'environnement ont contribué à engendrer une controverse. C'est dans ce contexte que le 31 août 2010, le ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs confiait au BAPE un mandat d'enquête sur le développement durable de l'industrie des gaz de schiste au Québec.

Résultats : En même temps qu'il rendait public le rapport du BAPE en mars 2011, le gouvernement a annoncé qu'il donnait suite aux avis du BAPE, mais surtout à la proposition la plus importante du rapport, soit la réalisation d'une évaluation environnementale stratégique sur le développement de la filière des gaz de schiste afin d'apporter, notamment, un éclairage

scientifique à ce dossier. Un comité d'évaluation environnementale stratégique a été formé par le ministre et a déposé un plan de travail en octobre 2011. Un rapport d'étape est prévu pour mai 2012 et le rapport final soumis pour consultation publique est attendu vers mai 2013.

Entretemps, le gouvernement a aussi adopté une série de mesures transitoires. Il a annoncé que « les nouveaux forages ne seront autorisés que pour les besoins de développement de connaissances scientifiques de l'évaluation environnementale stratégique »¹⁵. Le *Règlement relatif à l'application de la Loi sur la qualité de l'environnement* (R.R.Q., c. Q-2, r. 3) a été modifié afin d'assujettir les forages et la fracturation hydraulique à l'obtention des certificats d'autorisation et à l'obligation d'informer et consulter le public. Le nouveau *Règlement sur la transmission de renseignements liés à l'exécution de certains travaux de forage et de fracturation de puits gaziers ou pétroliers* (R.R.Q., c. Q-2, r. 47.1) oblige les responsables de forages à collaborer à l'évaluation stratégique et à fournir au ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs toute l'information requise permettant « l'acquisition de connaissances scientifiques et techniques [...] relativement aux travaux visés et à leurs effets possibles sur la santé humaine ou sur l'environnement »¹⁶.

Conclusion

Si ces sept mandats ont souvent fourni l'occasion aux commissions d'enquête du BAPE de mettre en évidence des faiblesses dans certains processus administratifs et de proposer des pistes de solutions dans une perspective de développement durable, un des principaux legs demeure avant tout l'acquisition de connaissances précieuses et leur large diffusion, que tout autre moyen n'aurait pas permis d'obtenir aussi rapidement. En offrant une tribune neutre pour faire valoir les préoccupations et points de vue d'un grand nombre de citoyens et d'organismes de toutes tendances, cet exercice démocratique a permis d'enrichir la réflexion gouvernementale, d'élargir et d'approfondir la connaissance et la compréhension d'enjeux selon diverses facettes souvent complexes, ainsi que de jouer un rôle social important. Le savoir accumulé

14. *Ibid.* (2009). *Programme d'évaluations environnementales stratégiques sur la mise en valeur des hydrocarbures en milieu marin* [www.ees.gouv.qc.ca/documents/ees-hydrocarbures.pdf]

15. Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (2011). Extrait du communiqué de presse [www.mddep.gouv.qc.ca/infuseur/imprimer_communique.asp?no=1831].

16. *Ibid.* (2011). Extrait du communiqué de presse [www.mddep.gouv.qc.ca/infuseur/communique.asp?no=1855].

s'est traduit en un ensemble de documents, de témoignages et d'échanges et constitue encore aujourd'hui un corpus exceptionnellement riche de documentation sur l'enjeu traité. Même en ce qui concerne les rapports du BAPE qui datent de plusieurs années, le temps en prouve l'utilité puisque cette documentation continue d'être consultée sur une base régulière longtemps après la fin des mandats.

De par leur analyse à large spectre, ces commissions d'enquête ont proposé aux autorités gouvernementales québécoises des orientations qui allaient s'avérer les fondations de politiques et de réglementations. Ces orientations ont même permis, plus récemment, de s'engager dans la voie de l'évaluation environnementale stratégique.

L'histoire des mandats génériques et de leurs effets sur la gouvernance illustrent bien que la consultation publique représente un puissant outil d'aide à la décision gouvernementale. L'enquête et la consultation publique confèrent une plus grande légitimité aux

décrets des autorités, puisqu'ils découlent alors d'une analyse des faits et de l'écoute de la population. Adopter collectivement cette perspective et constituer une réserve de savoir et de sagesse pour que les développements futurs soient durables et qu'ils contribuent à une économie verte, voilà ce qu'on retiendra des effets à long terme des mandats génériques du BAPE.

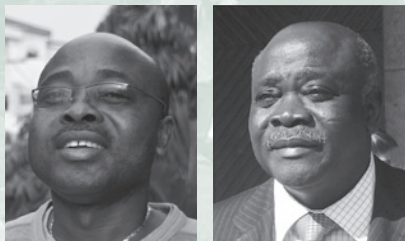
Depuis 1978, le BAPE s'est positionné comme un leader de la participation publique sur la scène canadienne et internationale. Les mandats génériques démontrent bien la valeur démocratique de cette organisation qui, par ses travaux et ses rapports, a su éclairer le gouvernement du Québec sur des enjeux de société pour l'atteinte d'un développement durable au bénéfice des générations présentes et futures. De par sa mission inchangée depuis 34 ans, le BAPE constitue un bel exemple de continuité et une base solide en matière de participation publique et de développement durable que l'on pourrait citer à la conférence internationale Rio+ 20. ✨

Visite pédagogique de la carrière d'Eloumdem et de ses environs et enquête auprès des populations riveraines du site d'exploitation, Yaoundé



Photo : Mesmin Tchindjang, octobre 2009.

La participation publique au cœur de l'expérience béninoise de verdissement de la Stratégie de croissance pour la réduction de la pauvreté (Scrp)



Georges Y. LANMAFANKPOTIN
et Marcel Ayité BAGLO

Georges Y. LANMAFANKPOTIN est secrétaire à l'Information et à la Communication de l'Association béninoise des Professionnels en Évaluation Environnementale (ABPEE) et membre du Groupe de Recherche en Adaptation aux Changements environnementaux (GRACE-UdeM). Il complète actuellement un doctorat en géographie à l'Université de Montréal. Il est co-auteur de l'ouvrage *Le développement soutenable – Évaluation simplifiée dans un contexte Nord-Sud*.

Marcel Ayité BAGLO est titulaire d'un Doctorat de 3^e Cycle d'Écologie, Option Aménagement. Il a coordonné et participé au processus d'intégration de l'environnement dans le DSRP 2 et a présidé le groupe thématique de rédaction numéro 2 (Environnement et Cadre de vie) ainsi que le groupe d'experts Verdissement du DSRP2. Actuellement Secrétaire Permanent de la commission nationale des frontières, il a été Directeur général de l'administration territoriale et Directeur général de l'Agence béninoise pour l'environnement.

Le Bénin est aujourd'hui à sa troisième génération de mise en œuvre de la stratégie de réduction de la pauvreté. Mais l'aventure de verdissement de sa stratégie de réduction de la pauvreté a commencé en décembre 2005 avec la réalisation de l'étude des impacts environnementaux du premier document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP), dans le cadre d'une évaluation environnementale stratégique (EES) au Bénin. Placée sous la supervision technique de l'Agence béninoise pour l'environnement (Abe), l'intégration des préoccupations environnementales à la deuxième génération de la stratégie béninoise de réduction de la pauvreté s'est basée sur l'évaluation environnementale stratégique comme approche.

Contexte d'émergence des stratégies de réduction de la pauvreté

Le contexte de l'émergence des stratégies de croissance pour la réduction de la pauvreté a été marqué par l'échec en général des programmes d'ajustements structurels et une aggravation de la pauvreté. Le poids sans cesse croissant de la dette des pays africains, dotés pourtant d'importantes ressources naturelles, mais très endettés et incapables de rembourser leurs dettes, a poussé les populations à récriminer contre leur situation; ce qui amena une recherche active de solutions durables. Sous la critique de l'intelligentsia africaine et de la société civile, les institutions internationales ont pris plusieurs résolutions et initiatives, notamment, l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés lancée en 1996 par la Banque mondiale et le Fonds monétaire international, la publication conjointe en 1999 du document Cadre de lutte contre la pauvreté, comme le nouveau cadre de référence de l'aide au développement et, enfin, l'initiation d'une première étape dite «le Point de décision» qui devrait engager ou décider les pays éligibles à participer au redressement économique dans le processus de mise en place de leur document de stratégie de réduction de la pauvreté (Cling *et al*, 2002).

Les documents de stratégie de réduction de la pauvreté étaient alors présentés, et le sont encore, comme l'instrument stratégique et de mise en œuvre essentiel en vue de la réalisation des Objectifs du millénaire pour le développement (Omd). Leurs objectifs étaient de mesurer la pauvreté par pays, de déterminer des objectifs en matière de réduction de la pauvreté et de créer un programme stratégique et de dépenses pour atteindre ces objectifs. Quatre principes fondamentaux les sous-tendent: l'appropriation, la participation et la responsabilité des pays engagés, l'orientation vers des résultats, une vision globale et à long terme ainsi que

georges.lanmafankpotin@umontreal.ca
bmarcel542002@yahoo.fr

la priorisation et le partenariat (Paul, 2005). Le Bénin était l'un des cinq premiers pays à avoir conclu son document de stratégie de réduction de la pauvreté et a engagé son économie dans cette nouvelle réforme. En décembre 1999, le gouvernement du Bénin a lancé le processus d'élaboration de son premier Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP) et a fait adopter en juillet 2000 son DSRP intérimaire par la communauté internationale. À la même date, au regard du niveau des indicateurs sociaux et dans le cadre de la mise en œuvre de l'initiative PPTE (Pays Pauvres Très Endettés) renforcée, le Bénin a été déclaré éligible au point de décision

par la communauté internationale sur la base du DSRP intérimaire. À la faveur de cette éligibilité à l'initiative d'allègement de la dette des Pays Pauvres Très Endettés (PPTE), le gouvernement béninois, avec l'appui de ses Partenaires Techniques et Financiers (PTF), a élaboré au cours de l'année 2002 son Document définitif de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP). Adopté par le gouvernement en septembre 2002, le premier Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP) du Bénin a été validé par les Institutions de Bretton Woods en mars 2003 et couvre la période 2003-2005.

Le contexte béninois de l'évaluation du premier DSRP et les problèmes environnementaux du Bénin

La République du Bénin (anciennement appelée Dahomey) est située en Afrique de l'Ouest, entre les parallèles 6° 30' et 12° 30' nord et les méridiens 1° et 3° 40' est. Elle est limitrophe du Niger, du Burkina Faso, de l'Océan Atlantique, du Togo et du Nigeria. Sa population est estimée en 2002 à 6 769 914 habitants (RGP2, 2002) avec un taux annuel d'accroissement de 3,25% et une proportion de 94,2 hommes pour 100 femmes. La population du sexe féminin est de 3 485 795 et celle du sexe masculin est de 3 284 119 (INSAE, 2003).

Au plan économique, il est noté une tendance baissière du PIB de 6,2% en 2001 à 2,9% en 2005. Le PIB par habitant est de 261 000 fCFA (1CAD = 450 fCFA env.). Le Bénin a occupé le 165^e rang sur 179 pays des pays les moins avancés du monde (2005) et connaît un faible taux d'investissement, en moyenne de 19,4% (2000-2005) alors que les pays asiatiques tournent autour de 28%. La contribution de l'agriculture à la richesse nationale est de 24,1%. L'économie béninoise n'est donc pas compétitive. Le pays occupe le 114^e rang sur 117 pays dans le *Global Competitiveness Report 2005-2006 du World Economic Forum*, le 129^e sur 155 pays en 2005 selon le Rapport de la Banque mondiale sur le climat des affaires. 84% des entreprises opérant au Bénin considèrent la corruption comme un problème majeur. L'économie informelle représente 45% de la production nationale en 2000. Cotonou est classée 175^e sur 215 villes, quant à la qualité de vie pour un expatrié.

Au plan institutionnel, le Bénin a adopté le système démocratique depuis 1990 et connu cinq élections présidentielles avec alternances au pouvoir, cinq

législatives et deux communales libres et transparentes. Il est un État de droit garantissant les droits fondamentaux de l'Homme, les libertés publiques, la dignité de la personne humaine et la justice. Toutes les institutions de la République, prescrites par la Constitution, ont été mises en place, mais les réformes de l'administration publique ne sont pas encore très opérationnelles. Le pays souffre encore de l'indépendance encore peu marquée du système judiciaire, de la gangrène de la politisation et de la corruption qui sont les résultats de l'absence d'éthique et de l'appropriation personnelle de la chose publique.

Au plan social, la pauvreté persiste et s'aggrave aussi bien en milieu rural que dans les villes. L'accès aux services sociaux de base est encore faible : le nombre d'enfants en dehors de l'école est encore élevé, 50% des enfants scolarisés sortent du système avant le CM2, un nombre insuffisant d'enseignants dont la moitié n'est pas qualifiée, un taux élevé d'analphabétisme (66,4% en 2004; 78,1% pour les femmes contre 55% pour les hommes). La situation sanitaire est caractérisée par une offre inadéquate des services sanitaires (seuls 65% des arrondissements disposent de centres de santé conformes), des capacités limitées, une faible utilisation des services offerts (39% de taux de fréquentation en 2004). Le pays connaît des problèmes d'accès à l'eau potable malgré des potentialités évaluées à 1,87 milliard de m³ pour les eaux souterraines et 13 milliards pour les eaux de surface. Les femmes représentent plus de la moitié de la population (51,49%) et 22,72% des ménages recensés en 2002 sont dirigés par des femmes.

Suite à la page suivante.

Au plan environnemental, on observe en zones rurales une dégradation des sols résultant de l'utilisation abusive d'intrants chimiques, de l'érosion des terres, de la baisse de niveau et d'ensablement des plans d'eau ainsi que de la destruction du couvert végétal. Selon la FAO, la couverture végétale du Bénin comporte 45 forêts classées, occupant 12,49% de la superficie nationale. La déforestation s'est accentuée au cours de ces dernières années. Environ 100 000 ha de forêt seraient détruits chaque année du fait de l'exploitation incontrôlée pour satisfaire la demande en bois d'œuvre et en bois-énergie, des agressions de l'agriculture et de l'élevage (présence de troupeaux transhumants de plus en plus nombreux dans les espaces forestiers). L'érosion côtière constitue un problème important à résoudre. Depuis quarante ans, la côte a reculé de plus de quatre cents mètres dans certains endroits, soit près de dix mètres tous les ans. La production nationale de déchets solides en 1998 était de 342 000 tonnes, dont 60% pour la seule ville de Cotonou. Selon les résultats de l'Enquête Démographique et de Santé, réalisée en 2001 (EDS-II), le taux d'évacuation des ordures reste faible : 17% pour l'ensemble du pays, 39% en milieu urbain.

Au plan du cadre de vie, les ménages béninois sont en majorité logés dans des propriétés familiales (51,9%). Ils sont plutôt propriétaires sans titre foncier (26,7%) qu'avec titre foncier (1,9%). Ils sont locataires dans 16% des cas. Plus de la moitié des ménages d'une, deux et trois personnes occupent des unités à 2 pièces. Au regard de la taille moyenne des ménages (5,53 personnes), la concentration dans les logements, notamment dans les centres urbains, est très forte. Au titre des commodités d'habitation, l'éclairage par le pétrole est de tradition (77% des ménages). Selon le recensement de 2002, cette tendance est assez importante dans le milieu rural (94,9%) contre 52,8% en zone urbaine. L'électricité est utilisée à 46,8% en milieu urbain. Globalement, les sources d'énergie les plus

utilisées sont le bois (75,0% au niveau national et 94,8% en milieu rural), le charbon de bois (17% au niveau national et 38,4% au niveau urbain) et le pétrole (5,6% au niveau national).

Le Bénin, pays de tradition ancestrale, caractérisé par la diversité des populations et de l'habitat ainsi que par sa position de carrefour de grands courants historiques et de grands mouvements humains, dispose d'une importante richesse culturelle. Celle-ci se manifeste dans les domaines des langues, des coutumes, des arts, de la musique, de la cuisine, des habitudes vestimentaires, des distractions, des cultes, etc. Par contre, l'ingénierie nationale est pratiquement étouffée car il n'existe réellement pas une institution véritable de promotion des inventeurs. Les activités de recherche ne sont pas suffisamment vulgarisées.

L'évaluation du DSRP 1 (Tomety *et al.*, 2006) a révélé quelques points importants. Au titre des points forts, on peut rappeler l'existence d'un cadre juridique suffisamment adapté à l'articulation de la stratégie de réduction de la pauvreté (SRP) avec la protection de l'environnement ainsi que d'une sensibilité à l'intégration de l'environnement à la SRP. Au titre des points faibles, on retiendra que le DSRP est insuffisamment approprié et peu disponible, une absence de directives nationales et de mécanismes permettant d'examiner les impacts cumulatifs de chaque secteur prioritaire du DSRP, une absence de tableau de bord sur la gestion environnementale découlant des actions de lutte contre la pauvreté des ministères prioritaires du DSRP, une absence de lettre de cadrage sur la gestion environnementale dans le tableau de synergie entre les différents programmes inscrits au budget de l'État et une absence de l'environnement dans le système de vérification de la cohérence d'ensemble des budgets sectoriels avec les objectifs et les priorités de développement.

Principes de verdissement, repères analytiques du DSRP et facteurs déclencheurs

Le verdissement est l'intégration des préoccupations environnementales dans les politiques publiques. Quelques principes ont donné une orientation générale satisfaisante au verdissement fait au Bénin. Ils ont

été définis sur la base des informations et analyses tirées de la recherche documentaire, du fonctionnement des cellules environnementales, des indicateurs internationaux de gouvernance environnementale, des témoignages des acteurs rencontrés et notamment, dictés par les dispositions de l'article 11 de la charte nationale sur la gouvernance environnementale qui stipule que « la surveillance continue de la qualité

de l'environnement fait partie intégrante des politiques et stratégie de protection de l'environnement. [...] Les autorités doivent tout mettre en œuvre pour optimiser l'investissement dans le développement des capacités nationales en vue de la réalisation progressive et effective de la politique en matière d'environnement. (...)». Lesdits principes déclinent des orientations en matière d'écocivisme (attachement des citoyens à la protection de l'environnement et à l'amélioration de leur cadre de vie) et de bonne gouvernance environnementale (intégration de l'environnement au système de programmation, de prospective, de management et de financement du développement). Ils constituent deux dimensions de standards minimums de sécurité environnementale (MSDP, 2004; SF-AIEI, 1999; Huismans & Halpaap; Prescott *et al*, 2000) sur la base desquelles sept principes de gouvernance environnementale ont été identifiés. Ils ont été répartis en deux familles de principes à savoir :

- les principes d'élaboration de document de PPP déclinés en obligation pour chaque secteur de disposer d'une table signalétique des problèmes majeurs du secteur et de son exposition aux risques, de disposer d'un tableau de bord des indicateurs de contrôle et de suivi des performances environnementales, de disposer d'une stratégie sectorielle qui intègre la gestion de la qualité de l'environnement assortie d'une ligne budgétaire subséquente. Ces principes obligent chaque ministère à soumettre à l'évaluation environnementale ses politiques, programmes et projets devant se conformer à la loi-cadre sur l'environnement et à mettre en place un dispositif fonctionnel de compilation, capitalisation et suivi des plans de gestion environnementaux;
- les principes de mise en œuvre des PPP déclinés en obligation d'une gestion équilibrée de son secteur par l'intégration de la protection de l'environnement dans les activités développées par les différents acteurs publics et privés du secteur, une exhortation à fournir une fois l'an de l'information environnementale pour l'élaboration du rapport national de l'état de l'environnement, et d'organiser un système de distinction pour les acteurs qui se sont distingués par des initiatives pertinentes de protection de l'environnement dans son secteur.

En plus de ces principes, il a été défini trois repères analytiques du lien entre le DSRP, l'environnement et la politique sectorielle. Il s'agissait d'assurer, d'une part, la cohérence du DSRP par rapport aux composantes de l'environnement, d'autre part, la cohérence du DSRP et des politiques publiques sectorielles par

rapport aux orientations nationales en matière de protection de l'environnement, et enfin, la cohérence du DSRP dans chaque secteur avec un cadre d'analyse environnementale axé sur la « gestion des expositions aux risques » et la valorisation des potentialités environnementales.

Au final, la faible prise en compte de l'environnement dans le DSRP 1, la nécessité d'étendre les secteurs prioritaires de la SRP aux secteurs de l'agriculture, de l'énergie et du transport, la difficulté à faire les études d'impacts pour les projets inscrits au budget programme et au programme d'investissements publics (PIP) à cause des délais très courts, la non-généralisation de l'évaluation environnementale stratégique à tous les secteurs de l'économie nationale (1^{re} directive apparue en octobre 2000 et 1^{re} mouture d'un guide en 2006) et les réflexions sur l'intégration de l'environnement dans les DSRP dans les pays francophones de Marrakech à Vancouver, coordonnées par l'ABPEE, ont constitué pour les acteurs les facteurs déclencheurs du verdissement dont l'évaluation environnementale stratégique a été le fil conducteur.

L'EES dans la démarche de verdissement de la SRP

Le Bénin a fait le choix de l'évaluation de son DSRP 1 pour apprécier la place qu'occupe l'environnement dans ses politiques publiques sectorielles en lien avec les priorités de réduction de la pauvreté et, par la même occasion, définir une stratégie de prise en compte intégrée des préoccupations environnementales. Le souci était d'intégrer les problèmes environnementaux majeurs au processus de verdissement du DSRP et des directives de gestion environnementale de chaque secteur de la vie économique et sociale, étant donné que ce document est un outil de cadrage du management public sectoriel et territorial dont l'ambition est d'améliorer les conditions de vie des populations déshéritées des villes et des campagnes en agissant sur leur cadre de vie, leurs systèmes de production et leurs modèles de consommation de façon équilibrée pour asseoir les bases d'un développement humain durable. Pour cela, l'EES a été choisie à la fois pour l'identification des impacts du premier DSRP et la définition des orientations méthodologiques pour le DSRP de deuxième génération.

Pour les spécialistes responsables du verdissement, l'évaluation environnementale stratégique a constitué une démarche permettant d'intégrer systématiquement l'environnement comme un élément essentiel des systèmes de planification et de gestion de toute

action de développement quels que soient le secteur et l'échelon territorial considérés (Abe, 2004). Elle permet, dans une logique à la fois préventive et proactive, d'anticiper la dégradation irréversible des ressources de l'environnement et de prescrire des mesures pour une meilleure valorisation des potentialités environnementales et une gestion plus conséquente des expositions aux risques d'origines naturelle et anthropique. Elle a été, dans l'esprit des acteurs du verdissement tout au long du processus, une démarche de vigilance dans les choix stratégiques du pays qui se préoccupe en permanence de la finalité de la vie économique et sociale aussi bien dans ses orientations, ses moyens que dans ses mécanismes de mise en œuvre.

Sur cette base, le cadrage du DSRP de deuxième génération a fait quelques options importantes : 1) rendre disponible au niveau de chaque secteur de concentration public et privé un repère fiable permettant d'apprécier les efforts de gestion de la qualité de l'environnement en y établissant des objectifs environnementaux prioritaires assortis d'indicateurs conséquents ; 2) faire du verdissement de la stratégie béninoise de réduction de la pauvreté une activité inclusive pour chaque groupe thématique et une activité spécifique qui considère l'environnement à la fois comme une donnée transversale à tous les secteurs prioritaires à traiter comme tel et un secteur spécifique bénéficiant lui-même d'une analyse dans les règles de l'art. Il s'agit là d'une avancée méthodologique importante qui vise

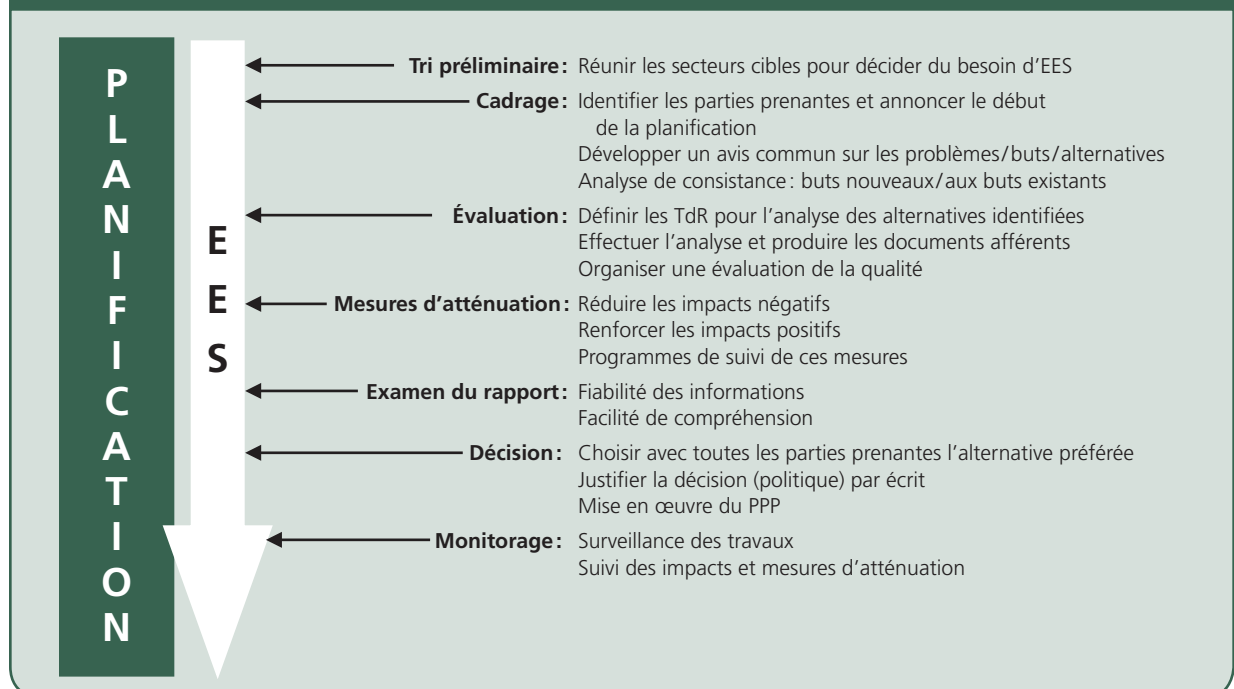
à terme à soumettre chaque axe stratégique du DSRP et le DSRP lui-même dans son entièreté à une analyse de cohérence du point de vue de l'intégration de l'environnement.

Trame de verdissement « béninois » du DSRP

L'approche de verdissement du DSRP 2, que nous avons retenue pour le processus béninois, s'était fondée sur des analyses sectorielles ou thématiques prioritaires dans lesquelles l'environnement a été traité à la fois comme un secteur et une thématique transversale à tous les secteurs. Il a été fait, dans cette approche sectorielle, une évaluation de la consistance de l'environnement pour s'assurer que la dimension environnementale de chaque secteur ait été traitée avec le professionnalisme requis, avec les objectifs environnementaux pertinents, en adéquation avec les enjeux du secteur considéré. Cette analyse sectorielle a été complétée par une analyse de cohérence globale du DSRP du point de vue de sa qualité environnementale afin de dégager sous forme d'un tableau de bord les mesures environnementales contenues dans le DSRP et leur imputation pour la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation.

Cette démarche a été complétée par une analyse participative de consistance environnementale du DSRP considérée par les acteurs comme une vérification de

Processus intégré des étapes de l'EES dans la planification (Baglo, 2007)



Le cycle de verdissement du DSRP



Tomety S.N., Lanmafankpotin G., Guèdègbé I., février 2006

la qualité environnementale et qui visait à tester la place et l'importance accordées à l'environnement, c'est-à-dire la sensibilité environnementale du DSRP par secteur prioritaire et dans son ensemble. Cette analyse a été techniquement coordonnée par le groupe thématique « environnement et cadre de vie » et discutée en intergroupes de travail du DSRP et les contributions sont prises en compte pour produire la version provisoire approfondie du DSRP verdi à soumettre au gouvernement pour examen et approbation. L'analyse de consistance intègre les besoins de renforcement des capacités et les mesures d'accompagnement pour le développement de l'écocivisme et de la gouvernance environnementale.

Dans la perspective d'une approche partagée d'élaboration du document de stratégie et d'une présentation harmonisée des données à collecter et à traiter ainsi que des rapports à produire, il a été retenu par tous les acteurs participants au processus de structurer les apports sectoriels devant servir de base pour le verdissement du DSRP dans son intégralité autour des points de contexte, de problématiques, d'objectifs environnementaux, de résultats, d'activités, d'indicateurs et d'évaluations des coûts de mise en œuvre des actions de protection de l'environnement.

Un processus très participatif à large démarche d'information et de communication

La participation publique a été au cœur de tout le processus. De nombreux ateliers d'information et de concertation de tous les acteurs du DSRP, des appels à contribution pour la rédaction de mémoires ou de contributions écrites : gouvernement, société civile, ongs, etc. ont permis d'obtenir la pleine participation et l'implication de tous les acteurs (Baglo, 2007 : 38-41). Elle a commencé par l'étude initiale des impacts environnementaux du premier DSRP dont les résultats ont été présentés et discutés dans un atelier de validation nationale. Ensuite, tous les secteurs cibles ont été réunis pour décider du besoin de l'EES. Un atelier de cadrage du processus d'intégration de l'environnement dans le DSRP a réuni l'ensemble des acteurs engagés dans le processus à savoir, l'autorité responsable de la conduite du DSRP, l'autorité experte et les personnes ressources nationales, le groupe d'experts internationaux. Cet atelier visait à partager les avancées méthodologiques du DSRP 1 au DSRP 2 et de définir un chronogramme conjoint entre environnementalistes et économistes aux fins

Éléments pour le verdissement de secteurs structurants du DSRP béninois

Dans la perspective d'une contribution harmonisée à l'élaboration du DSRP, huit points essentiels ont été définis pour être couverts dans tous les secteurs retenus comme prioritaires : le contexte, les problématiques, les objectifs environnementaux, les résultats, les activités, les indicateurs et l'évaluation des coûts.

Ainsi, le **contexte** doit systématiquement rappeler les orientations nationales, le cadre juridique et institutionnel permettant l'articulation du secteur considéré avec la protection de l'environnement ; les potentialités environnementales les plus exploitées ou affectées par le secteur et, si possible, la spatialisation des problèmes environnementaux critiques ; les forces et les faiblesses du cadre juridique et institutionnel des systèmes de production et les modèles de consommation dans le secteur ; les différentes catégories d'acteurs dont les comportements affectent positivement ou négativement la protection de l'environnement.

Les **problématiques** doivent partir de l'analyse des enjeux environnementaux du secteur ou du territoire pour dégager les problèmes environnementaux critiques ou majeurs du pays examiné de manière participative, en vue de pondérer l'ampleur des problèmes et des questions relatifs à l'environnement dont la prise en compte améliorerait les performances du secteur et contribuerait au développement humain durable. L'analyse de la problématique cherchait à explorer les raisons pour lesquelles il est intéressant d'intégrer l'environnement dans le secteur et aussi ce que le pays gagnerait par rapport au développement du secteur, aux groupes cibles du secteur, au profil environnemental du pays et à son rayonnement international, dont l'accès au marché.

L'identification des **objectifs environnementaux** visait à projeter les améliorations souhaitées ou les types d'aspirations ou demandes de protection de l'environnement dont les justifications ont une incidence réelle et significative sur les conditions de vie des populations et la qualité des composantes de l'environnement. Ces objectifs généraux et spécifiques sont définis par rapport à l'analyse de contexte et des problématiques ainsi que des enjeux nationaux et internationaux. Les objectifs environnementaux sont définis en tenant compte de la gouvernance environnementale et de l'écocivisme.

La formulation des **résultats** avait permis de décrire la concrétisation des objectifs sur une échéance déterminée en termes de changements réalisés. Ils fournissent des informations sur les bénéfices environnementaux et l'amélioration des conditions de vie des populations avec l'intégration de l'environnement au DSRP 2.

Les **activités** devaient être constituées des types de réalisations et les mesures institutionnelles d'accélération des résultats, pouvant concourir à atteindre les objectifs environnementaux une fois l'intégration de l'environnement au DSRP, faite dans les conditions optimales.

La planification devait être complétée par la construction d'un **tableau de bord** de suivi des activités et des impacts observables ou mesurables en matière de mise en œuvre des dimensions environnementales du DSRP 2. Ce tableau de bord repose sur les facteurs ou variables, de nature quantitative ou qualitative, permettant de mesurer et de renseigner les changements liés à l'intégration de l'environnement dans le DSRP et d'aider à apprécier les performances de chaque secteur dans sa contribution à la protection de l'environnement et, conséquemment, au développement humain durable. Le tableau de bord est présenté sous forme d'un cadre logique simplifié rappelant les objectifs environnementaux du DSRP, les résultats, les activités et les indicateurs de suivi des réalisations et des effets ou impacts relatifs à la protection de l'environnement ainsi qu'un échancier et une imputation des responsabilités.

Les **indicateurs** devant déterminer le processus d'élaboration, de mise en œuvre et d'évaluation des effets/impacts du DSRP, dans chaque secteur et dans chaque territoire, se fondent à la fois sur les fonctions territoriales (logement, éducation, santé, transport, etc.), leur vulnérabilité (différentes expositions aux risques naturels et anthropiques) et leurs mutations (changements de comportements, dynamique des modèles de consommation, mutations professionnelles, transformations du paysage, dynamique démographique, état de la biodiversité, évolution de l'accès au foncier aux pauvres, etc.).

L'**évaluation des coûts environnementaux** du DSRP devait porter sur l'estimation des implications budgétaires (coûts financiers) de la mise en œuvre de la dimension environnementale du DSRP et de la stratégie de couverture des charges.

L'**analyse de consistance environnementale du DSRP** devait consister à procéder à une analyse de pertinence et de cohérence des activités de prise en compte de l'environnement (options de verdissement) par rapport aux problématiques, politiques nationales et cadre juridique du pays et de ses engagements internationaux dans chaque domaine ou secteur couvert par le DSRP.

d'une coconstruction intégrée du DSRP de deuxième génération et de validation de la liste des parties prenantes au processus.

L'atelier de cadrage a été précédé de l'organisation d'un forum national qui a regroupé tous les acteurs, les membres des groupes thématiques de rédaction du DSRP, les partenaires techniques et financiers latéraux et multilatéraux ainsi que les partenaires sociaux. Le forum visait à sensibiliser tous les acteurs et à s'assurer d'une meilleure interaction des aspects environnementaux et des liens entre l'environnement et la pauvreté à travers une évaluation environnementale stratégique (EES) intégrée. Il a servi à informer les acteurs participants du processus de rédaction du DSRP 2 et du processus de son verdissement ainsi qu'à formaliser la démarche de prise en compte de l'environnement dans les différents secteurs par les groupes thématiques de rédaction. Beaucoup d'activités de formation de courte durée ont été conduites aussi au bénéfice des équipes locales de verdissement et du personnel impliqué dans les ministères concernés. Ensuite, l'atelier de définition des axes stratégiques et l'atelier de verdissement de Possotomé ont complété la chaîne de participation pour achever l'analyse de cohérence et évaluer la performance du processus d'évaluation environnementale stratégique.

En somme, des réunions de sensibilisation, des formations en direction de toutes les parties intéressées (10 groupes thématiques de rédaction, groupes d'experts et de personnes ressources, de cadres du ministère des Finances et de l'économie et d'autres ministères sectoriels, des partenaires techniques et financiers), une communication grand public par rapport au processus pour assurer sa visibilité et l'adhésion des parties, de nombreuses consultations avec les différentes structures nationales, départementales et locales effectuées ont permis à toutes les parties prenantes de s'approprier le contenu de la Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté. L'évaluation environnementale stratégique a donc été pour le Bénin une occasion de mettre ensemble les acteurs des secteurs de production et les partenaires sociaux pour identifier les enjeux environnementaux et sociaux, définir les conditions et mécanismes de prise en compte de l'environnement et de la mise en œuvre et du suivi des préconisations environnementales dans sa politique devenue le référentiel unique de développement du pays et de son engagement dans le développement durable. Grâce à l'EES, la Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté devient le creuset de la participation

de toutes les composantes de la société béninoise et de l'appui-conseil technique d'un groupe d'experts internationaux à l'élaboration concertée d'un nouveau cadre fédérateur de toutes les stratégies sectorielles servant de cadre d'opérationnalisation triennal des Orientations stratégiques de développement (Osd) du gouvernement béninois pour la période 2007-2009.

Beaucoup d'écrits ont fait cas de cette expérience participative réussie au niveau de la prise en compte de l'environnement dans la stratégie de réduction de la pauvreté dont un tiré à part de 36 pages de l'Association béninoise des professionnels en évaluation environnementale (Abpee) publié dans la revue spécialisée « *Évaluations Environnementales* ».

Bibliographie

Abe, décembre 2004, *Guide d'évaluation environnementale stratégique des plans de développement communaux, Comment construire un cadre d'analyse des effets environnementaux des projets de territoire dans une perspective de développement durable*, Collection Abe, 67p

Abpee, juin 2007, *Verdissement de la stratégie béninoise de croissance pour la réduction de la pauvreté : Histoire sociale, méthodologie, processus et acteurs, leçons*, Tiré à part d'*Évaluations Environnementales*, n° 5, 36 p.

Baglo M., mai 2007, *Intégration de l'environnement dans le document de stratégie de croissance pour la réduction de la pauvreté avec un accent particulier sur les zones arides : « verdissement du DSCR »*, Rapport, PNUD, 93 p.

Banque mondiale, Secrétariat francophone de l'association internationale pour l'évaluation d'impacts, *Manuel de l'évaluation environnementale*, volume III, Lignes directrices pour l'évaluation environnementale de projets énergétiques et industriels, Édition française 1999, 252 p.

Cling J-P., Razafindrakoto M., Roubaud F. (sous la direction de), 2002, *Les nouvelles stratégies internationales de lutte contre la pauvreté (synthèse)*, DIAL/Economica, Paris, 20 p.

Huismans J. W., Halpaap A., *Droit international de l'environnement : matériaux dangereux et déchets*, Institut des Nations Unies pour la Formation et la Recherche, Unitar, Programme de formation, Cours 5, 134 p.

Macroeconomics for Sustainable Development Program Office, *Developing and applying poverty environment indicators*, WWF/MPO, Washington, octobre 2004, 17 p.

Paul E., *Le Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP) : Du neuf à l'horizon de l'aide au développement ?* dans « The Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP) : Incarnation of a new development aid paradigm or a SAP sub-product? Review of the PRSP process in Benin », Conférence internationale sur *L'Afrique et les défis de développement du nouveau millénaire*, Codesria – Twn Africa, Accra, 23-26 avril, 61 p.

Prescott J., Gauthier B., Nagahuedi Mbongu J. S., septembre 2000, *Guide de planification stratégique de la biodiversité dans une perspective de développement durable*, IEPF, Pnud, Pnue, 71 p.

République du Bénin, Octobre 2006, *Environnement et cadre de vie pour l'élaboration du DSRP II*, Rapport final du groupe thématique de rédaction n° 2, 45 p. (Rapport produit par Tomety et Lanmafankpotin à titre de personnes ressources)

Tomety S-N., Lanmafankpotin G., Guèdègbé I., avril 2006, *Étude initiale des impacts environnementaux du premier DSRP dans le cadre d'une évaluation environnementale stratégique (EES) au Bénin*, Pnud, Mehu, Abe, Gtz, Cotonou, 108 p.

L'association du public aux projets de trames vertes urbaines

Quelles perceptions de la biodiversité par les habitants ?

*Cas de trois métropoles de l'ouest de la France
(Angers, Nantes et Rennes)*

■ Cadre général et objectifs de la recherche

Pour stopper la perte de sa biodiversité, la France a prévu de se doter d'une « trame verte et bleue » destinée à assurer les continuités écologiques à l'échelle de son territoire (loi dite « Grenelle 1 » du 3 août 2009, complétée par la loi « Grenelle 2 » du 12 juillet 2010). Dans le cadre d'un programme de recherche pluridisciplinaire financé par l'Agence Nationale de la Recherche (ANR) – « Évaluation des Trames Vertes urbaines et élaboration de référentiels: une infrastructure entre esthétique et écologie pour une nouvelle urbanité¹ » (2008-2013) – nous avons mené une étude sociologique sur la perception par les habitants d'espaces à caractère naturel (Clergeau, 2007) inclus dans les trames vertes de trois agglomérations de l'ouest (Angers Loire Métropole, 31 communes et 287 000 habitants; Nantes Métropole: 24 communes et 580 000 habitants; Rennes Métropole: 37 communes et 385 000 habitants). Un financement complémentaire a été obtenu dans le cadre du Programme Interdisciplinaire Ville et Environnement (appel à projets 2008, projet « Quelle place pour les espaces boisés dans la construction des villes? »²). Les résultats de cette étude sociologique sont destinés à être croisés avec ceux d'une étude géographique et d'une étude écologique réalisées sur les mêmes agglomérations. Venant en complément d'études similaires réalisées dans d'autres grandes agglomérations de France, ces résultats, dans le cadre du même programme de recherche, contribueront à l'élaboration d'un guide à destination des gestionnaires de l'espace urbain pour la mise en œuvre des trames vertes urbaines. Ce guide concernera non seulement la conception des trames vertes (choix des sites, cartographie, indicateurs de continuité écologique permettant de concevoir des trames ayant réellement un impact favorable en termes de biodiversité) mais aussi leur gestion (surveillance des espèces invasives et pratiques à encourager ou à exclure de la part des usagers des espaces composant ces trames). C'est ce dernier objectif qui justifiait plus particulièrement que des études sociologiques portant sur la perception de la biodiversité par les habitants et la façon d'associer le public aux projets de trames soient incluses dans le programme de recherche.



Jean-Michel LE BOT
et Françoise PHILIP

Jean-Michel LE BOT est maître de conférences de sociologie au laboratoire d'Anthropologie et de Sociologie (EA 2241, futur Centre interdisciplinaire d'analyse des processus humains et sociaux – CIAPHS), Université Rennes 2, France.

Françoise PHILIP est post-doctorante en sociologie au laboratoire d'Anthropologie et de Sociologie (LAS, EA 2241, futur CIAPHS), Université Rennes 2, France.

jean-michel.lebot@univ-rennes2.fr
philip_francoise@yahoo.fr

1. Pour plus d'informations sur ce programme, dirigé par Nathalie Blanc (UMR Ladys) et Philippe Clergeau (Muséum national d'histoire naturelle), nous renvoyons à son site internet: <http://www.trameverteurbaine.com/>.

2. Pour plus d'informations sur cet autre programme voir le site internet: <http://www.pirve.fr/projet/10/>.

Le présent article vise avant tout à présenter la méthode que nous avons utilisée, ainsi que quelques résultats à titre d'illustration³.

Démarche méthodologique et protocole d'enquête

Le choix des sites d'enquête a été fait en concertation avec les écologues participant au même programme de recherche, qui y ont réalisé des inventaires floristiques et faunistiques. Il nous a fallu tenir compte des nécessités de l'enquête sociologique qui imposent de retenir des lieux suffisamment fréquentés par les humains. De plus, nous avons fait en sorte de retenir des espaces boisés suffisamment variés du point de vue des formes paysagères et des modes de gestion, situés dans des quartiers ou des zones des agglomérations diversifiées d'un point de vue socioéconomique. Dans chacun de ces espaces, l'enquête a été menée par entretiens semi-directifs (5 à 10 entretiens par site, soit 76 entretiens au total et 96 personnes interrogées), mais aussi par questionnaire (voir plus loin). Les entretiens ont été menés entre septembre 2009 et septembre 2010. Sur chacun de ces sites, nous avons fait en sorte d'interroger à peu près autant d'hommes que de femmes ainsi que des personnes d'âges différents. Il a également été fait en sorte de varier les moments de tenue des entretiens : jours de la semaine différents, prise en compte des week-ends, des vacances scolaires et des jours fériés, ainsi que des différentes saisons (automne, printemps et été). Nous aboutissons ainsi à un panel, sinon représentatif de la totalité des usages de ces sites, du moins significatif des usagers qui les investissent.

La grille d'entretien visait trois objectifs. Le premier objectif était de mesurer le savoir naturaliste des usagers. Pour cela, nous avons constitué trois planches comportant chacune 5 photographies ou dessins en couleur, une pour la végétation herbacée et arbustive, une autre pour la végétation arborée, une troisième pour les oiseaux. Les 15 taxons finalement retenus l'ont été en concertation avec les écologues. Il s'agit du chêne pédonculé (*Quercus robur*), du laurier-palme ou laurier-cerise (*Prunus laurocerasus*), du marronnier d'Inde (*Aesculus hippocastanum*), de l'orme champêtre (*Ulmus minor var. vulgaris*) et de l'if commun (*Taxus baccata*) pour la flore arborée, du sureau noir (*Sambucus nigra*), du pissenlit (*Taraxacum sp.*), du cyclamen de Naples (*Cyclamen hederifolium*), de la fougère aigle (*Pteridium aquilinum*) et de la digitale pourpre (*Digitalis purpurea*) pour la flore arbustive et herbacée, de



Photo : Lebot et Philip.

l'étourneau (*Sturnus vulgaris*), de la tourterelle turque (*Streptopelia decaocto*), du rouge-gorge (*Erithacus rubecula*), du merle noir (*Turdus merula*) et du pinson des arbres (*Fringilla coelebs*) pour les oiseaux. Ces taxons ont été délibérément choisis parmi les espèces très communes dans cette aire géographique, de façon à ce que leur reconnaissance n'exige pas, *a priori*, de compétence naturaliste très poussée. L'objectif était de vérifier si les gens sont capables de nommer ces différentes espèces qui font partie de la biodiversité la plus « ordinaire » (Mougenot, 2003) de la région, mais aussi de voir s'ils sont capables d'y associer spontanément quelques caractéristiques qui intéressaient particulièrement les écologues et notamment, pour certains taxons, leur caractère invasif (laurier-palme) ou envahissant (étourneau). La présence de l'orme dans la liste des taxons retenus mérite sans doute une explication particulière. Il s'agissait de vérifier si les personnes interrogées étaient capables non seulement de reconnaître cet arbre malgré sa quasi-disparition du paysage sous forme de grand arbre du fait de l'épidémie de graphiose, mais aussi de vérifier si elles étaient capables de parler de cette épidémie.

Un second objectif était d'évaluer le degré d'acceptation de la flore spontanée, que les pratiques de gestion différenciée adoptées par les services des jardins et des espaces verts des villes amènent à rencontrer de plus en plus souvent au sein même de l'espace urbain (pieds d'arbres, bordures de trottoirs, etc.). Pour cela, nous avons, entre autres, invité les personnes

3. Pour une première présentation plus complète des résultats, voir Le Bot et Philip (2011).

interrogées à s'exprimer au sujet de trois photographies de pieds d'arbres, l'un recouvert d'une grille, sans aucune végétation spontanée, les deux autres sans grille, avec des fleurs dans un cas et une végétation spontanée d'apparence moins jardinée dans l'autre.

L'enquête par questionnaire complémentaire auprès des usagers a été réalisée sur les mêmes sites entre mai et juillet 2011 (597 personnes interrogées). Le questionnaire reprenait les mêmes planches en couleur que la grille d'entretien, pour évaluer la reconnaissance des 15 taxons, ainsi que l'appréciation de la présence d'une flore spontanée aux pieds des arbres. Cette enquête par questionnaire visait avant tout à pondérer, sur la base d'un échantillon beaucoup plus important, les résultats qualitatifs obtenus à l'issue de la campagne d'entretien. Elle nous permet aussi de vérifier si les réponses varient en fonction de quelques grandes variables sociologiques (âge, sexe, catégorie socio-professionnelle, lieu et trajectoire d'habitat).

Quelques résultats

Une attention toute particulière a été portée à la grille sémiologique à travers laquelle s'expriment les liens à la nature. Cependant, il convient de préciser que cette démarche d'enquête s'est heurtée à la relative difficulté pour les personnes interrogées à évoquer leur rapport à la nature. Il est apparu en effet que « mettre en mot » son propre ressenti au contact d'espaces naturels est un exercice difficile pour la plupart des enquêtés. Le temps passé dans un milieu naturel, l'évocation de la relation à la nature semblent relever en effet pour une bonne part de sensations diffuses et d'impressions difficilement dicibles. Le lien à la nature semble se vivre bien avant de se décrire. Ainsi, le recueil des données a été souvent confronté à un certain nombre de formulations imprécises, floues, à des hésitations, à des balbutiements, mais surtout à un

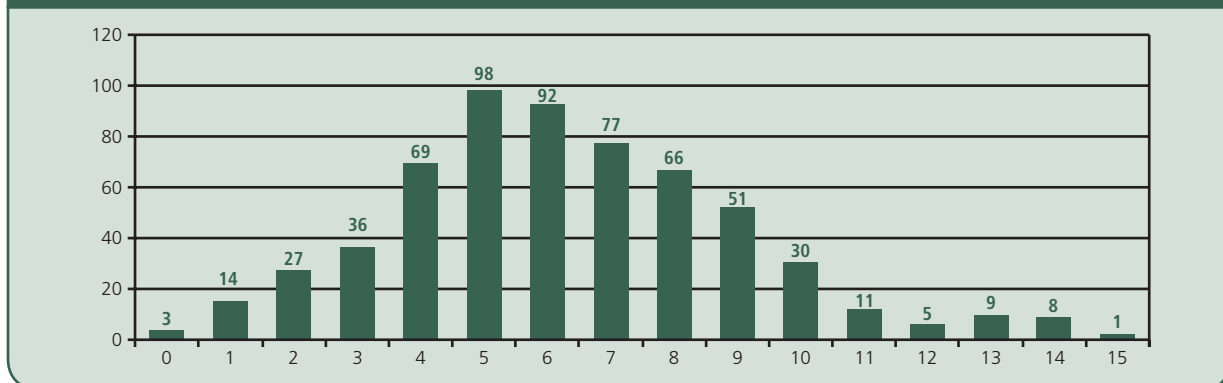
champ lexical assez commun et vague centré autour de la sensation de « bien-être » que procure l'investissement dans le milieu naturel.

En ce qui concerne la reconnaissance des taxons, on constate, ceci dit, que le chêne est très bien reconnu et dénommé. Une majorité des répondants reconnaît et dénomme aussi le marronnier. Le laurier-palme, par contre, n'est dénommé que par moins de la moitié des répondants. Quant à l'if et à l'orme, ils ne sont reconnus que par quelques rares personnes. Dans le domaine de la flore herbacée, la fougère et le pissenlit sont très bien connus et dénommés. La digitale, bien que très commune, n'est nommée correctement que par moins de la moitié des répondants. Le sureau et le cyclamen sont les deux plantes arbustives ou herbacées les moins bien reconnues. Enfin, dans le domaine des oiseaux, le rouge-gorge est de loin l'espèce la mieux reconnue, ce qui confirme un résultat déjà obtenu dans une enquête précédente (Le Bot et Sauvage, 2011). Le merle, la tourterelle et le pinson viennent ensuite, qui ne sont correctement dénommés que par moins de la moitié de l'échantillon. Enfin, l'étourneau est l'oiseau le moins reconnu de notre échantillon, ce qui confirme encore une fois des résultats précédents (Le Bot et Sauvage, 2011).

Une autre manière de regarder les résultats en matière de connaissances naturalistes des personnes interrogées est de s'intéresser aux différents scores de dénomination correcte des taxons. Nous donnons ici, à titre indicatif, les scores de reconnaissance obtenus dans l'enquête par questionnaire (graphique ci-dessous).

Comme l'indique ce graphique, 3 personnes (sur 597) n'ont reconnu aucun taxon sur les 15 ; une personne a su reconnaître les 15 taxons ; 98 personnes (sur 597, soit 16%) ont reconnu 5 taxons sur 15. Le score médian est de 6 taxons reconnus (pour une moyenne de 6,27). On voit que peu de personnes sont capables

Score de reconnaissance des taxons (effectifs pour chaque score)





Enquête
Photo : Lebot et Philip.

de reconnaître plus de 10 taxons sur les 15, malgré le caractère commun des espèces retenues. Les résultats sont cohérents avec ceux obtenus lors des entretiens.

Mais ces résultats, qui indiquent que les usagers des espaces urbains à caractère naturel ont dans l'ensemble peu de connaissances naturalistes, ne doivent pas être les seuls à être pris en considération. En effet, les entretiens montrent par ailleurs que les personnes peuvent très bien avoir distingué ou repéré des éléments du vivant sans avoir de nom particulier pour les désigner. Même si la richesse du vocabulaire est un bon indicateur de la connaissance de la nature, sa pauvreté n'est donc pas nécessairement synonyme d'une égale pauvreté de la perception et de l'attention portée au vivant.

Comme nous l'avons indiqué plus haut, nous avons également demandé aux personnes interrogées de réagir à différents types de pieds d'arbres. Lors des entretiens, 40% des enquêtés ont exprimé une préférence pour la photo représentant un pied d'arbre fleuri et jardiné, qui est aussi le moins courant car très contraignant en termes d'aménagement et d'entretien. Seuls 19% ont exprimé une préférence pour le pied d'arbre recouvert d'une grille, sans aucune présence de flore spontanée. Il correspond à une demande de contrôle maximal des « mauvaises herbes », la présence de ces dernières étant alors perçue comme une forme de laisser-aller, voire d'abandon de la part des services municipaux, et associée à la notion de désordre urbain, invitation supposée aux incivilités. Enfin, 35% des personnes interrogées ont retenu la photo d'un pied d'arbre recouvert de flore spontanée comme exemple de pied d'arbre à privilégier dans le paysage urbain. Il nous semble y avoir là une tendance nouvelle. Ce dernier choix est en effet plus fréquent à Rennes et à Nantes qu'à Angers. Or l'évolution vers le « zéro phyto » est plus avancée à Nantes et à Rennes, même si elle est aussi en cours à Angers. Elle y a conduit de

facto à faire plus fréquemment coexister dans le tissu urbain la flore ordinaire spontanée avec une flore plus horticole. Les citoyens rennais et nantais ont ainsi dû se familiariser avec une nouvelle présence végétale. Ces évolutions environnementales ont été accompagnées de campagnes de communication et d'information de la part des municipalités concernées, qui ont insisté sur les dangers de l'usage des produits phytosanitaires, qui ont diffusé un discours sur les raisons de protéger la biodiversité comme telle et qui ont cherché à faire évoluer des représentations souvent manichéennes d'une nature partagée entre espèces « bonnes » ou « mauvaises », « utiles » ou « nuisibles ». On peut donc faire l'hypothèse que les changements de pratiques des services techniques associés à ces efforts importants d'information et de communication sont parvenus à « faire passer un message » qui se retrouve dans les réponses à nos questions. Cette hypothèse est d'ailleurs confirmée par d'autres entretiens que nous avons réalisés avec les responsables des services des parcs et jardins de ces villes. Alors qu'à Rennes, en 2003, les modifications des méthodes d'entretien avaient donné lieu à des centaines de lettres de réclamation et de mécontentement, ce nombre s'est aujourd'hui largement réduit. C'est qu'entre temps tout un dispositif destiné à expliquer les raisons de ces changements a été mis en place. Au final, les « mauvaises herbes » semblent mieux tolérées. Elles ne sont plus si « mauvaises » que cela. La végétation spontanée est progressivement acceptée comme quelque chose qui a sa place en ville. Pour autant, il n'est pas question de dire que le propre n'est plus une norme urbaine : il ordonne toujours les attentes des citoyens. Seulement, progressivement, sa définition évolue : « propre » tend à devenir synonyme d'« écologique » et rime avec « environnement », « développement durable », « biodiversité » pour définir ce qu'est un espace de vie sain. Pour un nombre croissant de citoyens, une ville « propre » semble donc être désormais une ville qui répond aux valeurs écologiques contemporaines. Et la végétation spontanée en fait partie. 🌿

Bibliographie

Clergeau, P. (2007), *Une écologie du paysage urbain*, Rennes, Apogée, 137 p.

Le Bot J.-M., Sauvage A. (2011), « Les habitants et la biodiversité » dans Clergeau P. (dir.) *Ville et biodiversité. Enseignements d'une recherche pluridisciplinaire*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes.

Le Bot J.-M., Philip F. (2011), « La nature des citoyens. Le cas des citoyens contemporains. Enquête dans 3 grandes villes de l'Ouest de la France », *Penn ar Bed*, n° 210, octobre 2011, p. 1-40.

Mougenot C. (2003), *Prendre soin de la nature ordinaire*, Paris, Éditions de la Maison des Sciences de l'Homme et INRA, 230 p.

L'évaluation environnementale stratégique et la participation du public



Michel LEROND

Professionnel français de l'environnement pendant 36 ans, Michel Lerond a été consultant indépendant de 1992 à 2008, après avoir dirigé l'Observatoire régional de l'environnement de Haute-Normandie. Ecologue de formation, il a assuré des prestations de conseil auprès des collectivités publiques et entreprises, et en particulier dans le domaine de l'évaluation environnementale. Depuis 2009, il est essayiste.

Les différentes étapes de l'évaluation environnementale stratégique doivent être abordées avec méthode et bon sens, sans pour autant mettre en place des dispositifs très lourds. Ceci suppose une démarche participative du public et une réflexion sur la concertation et la gouvernance. L'attention doit donc être portée dès le début du processus sur la participation d'une large catégorie d'acteurs concernés par les programmes considérés.

En Europe, et en France en particulier, l'Évaluation Environnementale Stratégique (EES) est maintenant intégrée par les services, mais reste malgré tout peu accessible à un public non averti. La participation du public à ces démarches demeure limitée, parfois du fait des freins des maîtres d'ouvrage, mais surtout par manque de mobilisation des citoyens. Quels enseignements retenir d'une quinzaine d'années d'expérience et comment faire évoluer les pratiques ?

D'abord, de la méthode

La prise en compte de l'environnement, qui a pour objectifs prioritaires de préserver les écosystèmes et la santé humaine, est devenue une préoccupation majeure de nos sociétés. Ceci suppose une démarche participative du public et une réflexion sur la concertation et la gouvernance. Pour cela, les différentes étapes de l'EES doivent être abordées avec méthode et bon sens, sans pour autant mettre en place des dispositifs très lourds.

Rappelons brièvement cette démarche déjà traitée par ailleurs dans un ouvrage publié avec le concours de l'OIF (Organisation Internationale de la Francophonie) et de l'IEPF (Institut de l'énergie et de l'environnement de la francophonie) (Lerond, Michel; Lanmafankpotin, Georges, 2007). En premier lieu, **le profil de développement soutenable** du territoire de l'opération fait apparaître le diagnostic des grandes composantes, les enjeux révélés par la description de l'état initial et les indicateurs retenus pour le suivi. Le profil établi sert de base pour **le tableau de bord** de l'évaluation. Ce document, renseigné par rapport aux dispositions prises, leur conformité et leur pertinence, constitue l'outil essentiel de l'évaluateur. **Le suivi de l'opération** commence dès la mise en œuvre et se poursuit jusqu'au bilan en s'appuyant sur le tableau de bord qui en constitue la trame :

Étapes de l'opération	<ul style="list-style-type: none"> Études préalables Consultations locales 	<ul style="list-style-type: none"> Dossiers techniques Dossiers administratifs 	<ul style="list-style-type: none"> Mise en œuvre Phase de travaux Mise en service
Étapes de l'évaluation	Étape 1: Profil de développement soutenable	Étape 2: Tableau de bord	Étape 3: Suivi et bilans
Contenu des étapes	<ul style="list-style-type: none"> Diagnostic Enjeux et orientations Indicateurs prévus 	<ul style="list-style-type: none"> Indicateurs renseignés avant le début des travaux Évaluation des impacts + propositions de choix + mesures réductrices 	<ul style="list-style-type: none"> Indicateurs renseignés pendant et après Vérification de la conformité

La gouvernance fait partie du processus et suppose une réflexion sur la concertation et la démocratie participative. L'EES aide ainsi à faire évoluer la façon dont les décisions sont prises. Pour que les procédures d'évaluation ne restent pas l'apanage des spécialistes, un effort important doit être accompli pour former son esprit et ses méthodes dans le but de mobiliser tous les acteurs concernés de façon simple.

Le cas français

En France, la concertation, la participation et le débat public sont de plus en plus présents dans de nombreux processus décisionnels. Ceci est particulièrement vrai dans le domaine de l'urbanisme, de l'aménagement du territoire et plus largement de l'environnement, où la procédure d'enquête publique est réglementaire. Dans ce contexte, où il est question de façon récurrente de démocratie participative, il y a lieu de s'interroger sur l'efficacité réelle des procédures en cours. Il serait très réducteur de faire le reproche de ces dysfonctionnements aux seules politiques, quand c'est l'ensemble de la société qui devrait faire évoluer son comportement. De fait, on constate que la concertation est parfois « phagocytée » par des groupes de pression qui peuvent confondre préoccupations personnelles, certes légitimes, avec intérêt général.

Un décret de l'été 2011 modifie sensiblement les règles de participation des associations aux instances de concertation. Celles-ci devront maintenant justifier leur participation d'un nombre de membres supérieur à 2 000, d'une activité effective sur une partie significative du territoire, d'un financement diversifié, etc., autant de critères très sélectifs par rapport à la situation antérieure. Mais les professionnels et les experts ne doivent pas être écartés du processus de concertation, dans la mesure où l'expertise est une base essentielle pour garantir des discussions fondées. Ce sont souvent des spécialistes qui mettent le doigt sur telle ou telle

autre difficulté ou sur des phénomènes qui ne sont pas encore envisagés. Les associations doivent alors pouvoir relayer ces opinions et devenir des lanceurs d'alerte.

Ce qui manque en fait, plus que les moyens financiers, c'est l'impulsion politique forte pour amorcer un vrai changement dans la manière de penser le développement. L'impulsion politique est une condition nécessaire, mais non suffisante ; elle doit être accompagnée d'une mobilisation des citoyens, ce qui suppose un effort important de pédagogie et de pratique collective afin de retisser des liens dans une société qui perd le sens du collectif.

Très brièvement, l'histoire des études d'impact sur l'environnement commence, en effet, en France en 1976, soit largement en avance par rapport à l'Europe qui se dote d'une réglementation commune en 1985. La directive 2001/42/CE du 27 juin 2001 du Parlement européen et du Conseil, relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, permet d'intégrer des considérations environnementales dans le processus de décision et de fournir un cadre décisionnel plus cohérent et plus transparent pour le citoyen. Elle permet aussi une harmonisation internationale. Dès lors, la démarche d'EES implique une continuité de la prise en compte de l'environnement dans les différentes étapes de la planification de l'aménagement du territoire depuis les politiques jusqu'aux projets. Elle constitue une vraie opportunité de réflexion itérative qui permet de construire, par exemple, un plan ou un programme en même temps qu'on l'évalue.

L'évaluation n'a en effet de sens que si elle permet une inflexion des programmations dans le sens d'une prise en compte plus forte de l'environnement. C'est ce qui doit être mis en pratique dans de multiples cas tels que les fonds structurels européens, contrats de projet entre l'État et les régions, directives territoriales d'aménagement, documents d'urbanisme, schémas collectifs, chartes de pays, de parc naturel régional, etc.

Une expérience personnelle

En une quinzaine d'années, nous avons eu l'occasion d'être acteurs de nombreuses prestations d'EES. Celles-ci ont porté sur des infrastructures routières et divers projets, et sur des plans et programmes de niveau français ou européen.

Concernant les projets, nous avons participé à la mise en œuvre de nombreux cas concrets en France, dans les régions Basse et Haute-Normandie, Centre, Pays de Loire et Réunion. La méthode n'a pas de caractère réglementaire et elle relève de l'initiative du maître d'ouvrage qui a toute latitude pour l'adapter à sa situation spécifique. Le travail d'EES a été conduit à chaque fois avec un groupe d'expertise (comprenant des techniciens et des élus), sans participation effective du public, si ce n'est par le biais d'associations. Les résultats ont été très encourageants et ont permis de réviser les projets initiaux dans le sens d'une prise en compte plus large des problématiques environnementales (Lerond, Michel; Thievent, Philippe, 1999). Dans certains cas, l'EES a conduit à une modification du projet en profondeur (Lerond, Michel, 2002). Dans d'autres cas, comme la gestion de la ressource en eau en région Pays de Loire, malgré la présence d'une centaine d'élus et d'associations dans les groupes de travail, l'implication des acteurs locaux non techniques est restée faible (Senaffe, Irène; Wendling, Yannis; Lerond, Michel; Sanson, Christophe, 2003).

Le cas des plans et programmes est plus simple dans la mesure où l'EES est rendue obligatoire par la réglementation. Dans un premier temps, ce sont les difficultés méthodologiques de l'EES qui ont constitué un facteur de blocage (Lerond, Michel, 1997 et Lerond, Michel, 2003).

Avec le temps, les choses ont évolué, la réglementation aidant, et la consultation obligatoire du public a complété les « dires d'experts » (Lerond, Michel; Sanson, Christophe, 2000). Malgré tout, le constat reste la faible mobilisation des citoyens. Ainsi, pour un programme européen concernant la région Centre, malgré les annonces dans la presse, des sites internet et un accès facilité aux documents, sept contributions seulement ont été faites pour six départements... Malgré tout, plus de 800 consultations des sites internet témoignent d'un intérêt certain (EDATER; Lerond, Michel, 2006). Il a fallu admettre que le langage très administratif ne facilitait pas la communication et que des progrès restaient à faire sur ce plan. Dans d'autres cas, par exemple la région provençale (EDATER; Lerond, Michel, 2007) ou la coopération France-Suisse (EDATER; Lerond, Michel, 2007) la participation du public a été extrêmement modeste.

Dans certains cas très spécifiques, comme l'énergie ou le nucléaire, il y a des arbitrages à opérer entre coût, environnement et risques sanitaires à court et à très long terme. Le recours au référendum peut alors sembler le plus démocratique, mais on ne peut pas répondre à une question aussi complexe par oui ou par non. Il y a surtout nécessité d'un débat public, pour préciser à quoi sont prêts les citoyens en termes de consommation et d'acceptation des risques.

Des améliorations à apporter

De ces expériences, nous avons tiré des enseignements que nous résumons ci-après. L'EES, lorsqu'elle est bien conduite, en articulation avec l'élaboration de l'opération, se révèle être un atout considérable, en terme de qualité du projet, de coût et de délai. Elle permet également une meilleure acceptation de l'opération par le public.

L'information du public peut consister, par exemple, en documents diffusés par les mairies (plaquettes, brochures, plans, etc.) ou en réunions locales ouvertes à tous. La participation se définit comme l'engagement de la société civile dans la prise de décision d'une organisation. En France, la participation du public au processus décisionnel n'est pas nouvelle et fait partie, par les débats qu'elle suscite, du processus démocratique. On assiste cependant à un accroissement du souhait des citoyens à participer directement aux processus de décision. Cette forte demande sociale n'entraîne pas toujours une appropriation des projets d'aménagement, mais souvent leur rejet parce qu'ils sont considérés comme non acceptables au plan de l'environnement ou non compatibles avec un développement soutenable.

L'EES n'a donc pas seulement un intérêt technique, elle doit aussi intégrer cette démarche participative. Le maître d'ouvrage doit ainsi engager très tôt le dialogue avec l'ensemble des acteurs concernés par l'aménagement (autorité compétente, élus, associations et public) afin de leur expliquer la pertinence de son programme ou de son projet et de démontrer sa capacité à prendre en compte les propositions qu'ils expriment.

Comment faire participer le public ?

La démarche participative peut commencer lorsqu'un projet est envisagé et tout au long de son élaboration, sans qu'aucune décision formalisée ne soit nécessaire. Le maître d'ouvrage a ainsi toute liberté pour initier une concertation procédant d'une volonté délibérée des différents partenaires, avant même la mise en œuvre des obligations réglementaires.

La mise en œuvre de la participation procède d'une volonté politique et il incombe aux pouvoirs publics (élus, administrations) de veiller à son application. Lorsque le maître d'ouvrage est privé, il doit tenir l'autorité compétente informée de son projet et définir avec celle-ci les modalités de la concertation. La concertation est l'un des outils de la participation, ce n'est pas la recherche d'un accord, mais un simple recueil d'avis sans effet obligatoire. Elle a pour objectifs :

- de faire participer les citoyens aux projets qui les concernent, par l'information la plus complète, l'écoute de leurs attentes ou de leurs craintes, l'échange et le débat,
- d'améliorer le contenu des projets et faciliter leur réalisation en y associant, aux côtés du maître d'ouvrage, le plus grand nombre d'acteurs concernés.

Le maître d'ouvrage doit s'assurer que la participation est la plus ouverte possible, en associant au débat tous ceux qui veulent y participer, aussi bien les « porteurs » du projet que les « contestataires » potentiels, dont le point de vue doit être écouté. La participation n'est pas limitée à la population riveraine du projet, mais s'étend à l'ensemble des acteurs et des populations concernées par les effets positifs et négatifs du projet.

Aussi, la démarche participative doit-elle s'adresser aux acteurs concernés qui ne sont pas tous sur un pied d'égalité devant la décision et qu'il est possible d'identifier au sein de plusieurs « collègues » : élus, administratifs et institutionnels, milieu associatif et public.

Comment rendre compte de la participation du public ?

Le dossier d'évaluation, et notamment la partie relative aux raisons du choix d'un projet, doit être privilégié pour expliciter la participation du public aux décisions et aux choix du projet ainsi que les conditions dont ces décisions sont assorties.

Le bilan de la concertation est nécessaire pour assurer la transparence et l'objectivité de la concertation. Ce bilan sera joint au dossier d'enquête publique ou de l'audience publique. Au-delà et à l'issue de la réalisation du projet, le maître d'ouvrage peut établir un bilan définitif qui fera l'objet d'une plus large diffusion.

Plus généralement, l'utilité de l'évaluation va dépendre des conditions d'appropriation de ses conclusions. Cette capacité d'appropriation dépend de la participation des différents acteurs socioéconomiques au processus d'évaluation et de la capacité des institutions porteuses de l'évaluation à communiquer sur les résultats de façon adéquate. L'attention doit donc être

portée dès le début du processus sur la participation d'une large catégorie d'acteurs concernés par les programmes considérés et à la fin d'une campagne de sensibilisation sur les résultats. Ceux-ci feront l'objet de production de notes de synthèse et de dépliants qui serviront à développer des activités de sensibilisation et de formation dans chaque institution impliquée, dans chaque réseau d'organisations de la société civile, d'associations professionnelles et dans les collectivités territoriales.

Bibliographie

Lerond, Michel ; Lanmafankpotin, Georges. Le développement soutenable. Évaluation simplifiée dans un contexte Nord-Sud. Paris : L'Harmattan, 2007. 187 p.

Lerond, Michel ; Thievent, Philippe. Évaluation environnementale de l'autoroute A29 sud. Paris : ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement, 1999. 60 p.

Lerond, Michel. Préparation de l'évaluation environnementale du boulevard périphérique nord-ouest de Tours. Tours : Conseil Général d'Indre-et-Loire, 2002. 53 p.

Senaffé, Irène ; Wendling, Yannis ; Lerond, Michel ; Sanson, Christophe. Évaluation des politiques liées à la gestion quantitative et qualitative de la ressource en eau. Évaluation du SAGE du bassin de l'Oudon. Nantes : Région Pays de Loire, 2003. 112p . +13p. +16p. +7p.

Lerond, Michel. Évaluation environnementale des contrats de plan entre l'État et les Régions. Recensement des expériences menées. Résultats de l'enquête. Documentation reçue. Paris : ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, 1997. 2 volumes : 23 + 192 p.

Lerond, Michel. Méthodologie d'évaluation environnementale à mi-parcours. Enquête auprès des DIREN. Paris : Ministère de l'Écologie et du développement durable, 2003. 55 p.

Lerond, Michel ; Sanson, Christophe. Évaluation environnementale ex-ante du Docup objectif 2. 2000/2006 de Haute-Normandie. Rouen : Préfecture de la région Haute-Normandie, 2000. 67 p.

EDATER ; Lerond, Michel. Rapport environnemental du programme opérationnel FEDER 2007-2013 de la région Centre. Orléans : préfecture de la Région Centre, 2006. 82 p.

EDATER ; Lerond, Michel. Rapport environnemental du PO Compétitivité et emploi FEDER PACA 2007-2013. Marseille : préfecture de la région PACA, 2007. 85 p.

EDATER ; Lerond, Michel. Rapport environnemental du programme opérationnel de coopération territoriale France-Suisse 2007-2013. Besançon : préfecture de la région Franche-Comté, 2007. 56 p.

L'évaluation environnementale stratégique, outil de conservation et de valorisation de la biodiversité en Côte d'Ivoire



Armelle ATSE

Chef de service Evaluation environnementale stratégique à l'Agence nationale de l'environnement en Côte d'Ivoire. Elle est titulaire d'un Master en Développement option gestion de l'environnement de l'Université Senghor d'Alexandrie en Egypte et d'une Maîtrise en sociologie du développement rural de l'Université de Cocody en Côte d'Ivoire.

En 1996, en Côte d'Ivoire, la promulgation de la loi portant sur le Code de l'environnement a permis l'utilisation d'outils environnementaux telle l'Étude d'impact environnemental. Plus de dix ans plus tard, force est de constater l'extrême fragilité de la biodiversité liée aux nombreuses menaces auxquelles cette dernière est exposée (voir encadré). Ce constat a entraîné la nécessité de prendre en compte les questions environnementales dans la conception des Politiques, Plans et Programmes (PPP).

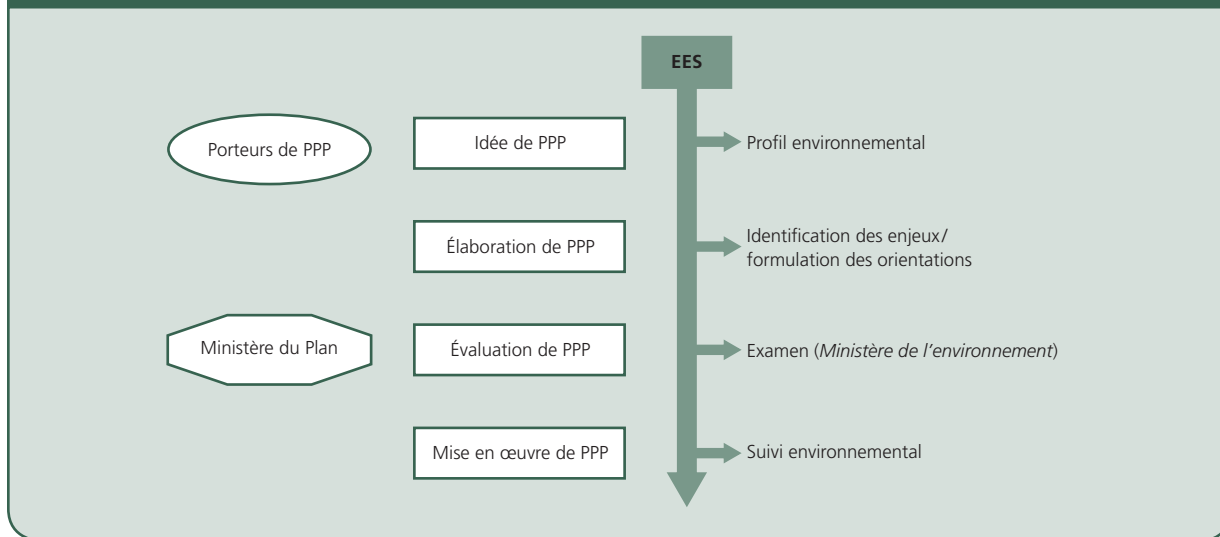
La création du Service d'évaluation environnementale stratégique

En 2009, un service consacré à l'Évaluation Environnementale Stratégique (EES) a été créé au sein de l'Agence Nationale de l'Environnement (ANDE) afin de favoriser la mise en œuvre de l'EES pour l'intégration effective des questions environnementales dans les PPP. Il est bon de rappeler que l'ANDE est une structure étatique qui a, entre autres, pour mission de garantir la prise en compte de l'environnement dans l'exécution des projets et programmes de développement en Côte d'Ivoire. La stratégie développée par l'ANDE pour amener l'intégration de l'EES dans le processus de planification du développement va se définir par une incorporation des questions environnementales dans chacune des phases du processus d'élaboration et de mise en œuvre des PPP. Ainsi, ce processus, schématisé dans la figure 1 comprend quatre temps forts. Le premier se situe à la phase de l'idée ou de la conception des PPP. Pendant cette phase, les porteurs de PPP devront élaborer un profil environnemental qui permettra d'établir le diagnostic environnemental du secteur ou domaine concerné par les PPP. Ensuite, lors du second temps fort, à savoir la phase d'élaboration du document des PPP, les enjeux environnementaux soulevés par les PPP seront identifiés et les orientations stratégiques prenant en compte des mesures d'atténuation seront formulées. Le troisième temps fort, ou phase d'examen, sera l'occasion de vérifier la conformité environnementale des PPP par le Ministère responsable de l'environnement et sa conformité avec la politique nationale de planification par le Ministère responsable du Plan. Enfin, le quatrième temps fort concerne la phase de mise en œuvre des PPP. Pendant cette phase, un suivi environnemental sera réalisé par le Ministère responsable de l'environnement afin de vérifier le respect des recommandations et autres mesures formulées. Un tel processus permettra de minimiser les coûts supplémentaires liés à la mise en œuvre de l'EES; le processus de l'EES n'étant pas indépendant de celui de la conception et de la réalisation des PPP.



armelbel@yahoo.fr

Intégration de l'EES dans le processus de planification en Côte d'Ivoire



Les limites de la stratégie d'intégration de l'EES

Le processus d'intégration de l'EES dans le processus de planification, qui semble parfait sur le plan conceptuel, présente dans sa mise en œuvre quelques difficultés. En effet, la faiblesse du nombre des PPP réalisés engendre une certaine réticence de la part des porteurs de PPP à intégrer l'EES dès la phase de conception des PPP. La cause du faible nombre de PPP réalisés étant principalement l'insuffisance des financements disponibles ou encore les nombreux changements de gouvernement liés à l'instabilité politique des dix dernières années en Côte d'Ivoire. De ce fait, la tendance actuelle est d'appliquer l'EES aux PPP dont les documents sont déjà élaborés et dont les financements pour leur mise en œuvre sont disponibles. Ce constat s'illustre avec la majorité des EES réalisées jusqu'à aujourd'hui en Côte d'Ivoire. Ces EES concernent des PPP financés par les bailleurs de fonds internationaux. Elles sont réalisées pour répondre aux exigences contenues dans la promesse de financement formulée par les bailleurs de fonds et sont appliquées à des PPP dont la conception est déjà achevée. Cet état limite l'impact de l'EES sur les projets de PPP car les principales orientations stratégiques des PPP sont déjà adoptées. De plus, il augmente les coûts de réalisation des PPP, les coûts de l'EES étant totalement indépendants du processus d'élaboration des PPP. Cependant des solutions appropriées n'ont pas encore été trouvées pour pouvoir lever ces limites. Par ailleurs, la stratégie de mise en œuvre de l'EES définie par l'ANDE s'accompagne de deux actions essentielles, à savoir, le renforcement

du cadre réglementaire dans le domaine de la planification environnementale et le renforcement des capacités des acteurs de développement dans la mise en œuvre de l'EES.

La nécessité de renforcer le dispositif réglementaire

Il faut rappeler que si la loi 96-766 du Code de l'environnement institue avec son article 39 « une étude d'impact pour les programmes, plans et politiques pouvant affecter l'environnement », les modalités d'application de cet article n'étaient pas encore définies. C'est pour combler ce vide réglementaire que l'ANDE a organisé, le 4 août 2011, un atelier national de validation du projet de décret relatif à l'évaluation environnementale stratégique des politiques, plans et programmes. La procédure d'EES qui se dégage de ce projet de décret peut se structurer en cinq étapes. La première étape est constituée par l'élaboration ou la validation des termes de références par le Ministère responsable de l'environnement. La seconde étape concerne l'élaboration d'un rapport d'EES par l'initiateur de PPP. L'élaboration du rapport prend en compte la consultation du public directement ou indirectement touché par des PPP. Ce public est identifié par le Ministère responsable de l'environnement lors de l'élaboration ou la validation des termes de référence. La troisième étape porte sur l'examen du rapport de l'EES. Cet examen est fait par une commission nationale et est sanctionné par la délivrance d'un arrêté de conformité environnementale. La quatrième étape enfin, porte sur le suivi des recommandations et des mesures d'atténuation.

Les enjeux de la procédure d'EES

Les enjeux soulevés par cette procédure administrative se définissent d'une part par le rôle du Ministère responsable du plan dans la procédure d'EES et d'autre part par l'implication effective du public dans la prise de décision au niveau des PPP.

S'agissant du premier enjeu, il faut souligner que si les questions environnementales relèvent de la responsabilité du Ministère en charge de l'environnement, le Ministère en charge du plan, parce que premier responsable de l'élaboration et de la mise en œuvre des PPP, ne peut être mis en marge de la procédure de réalisation de l'EES. C'est pourquoi, le projet de décret propose que le déclenchement de la procédure de l'EES soit diligenté par le Ministère responsable du plan. Néanmoins, le Ministère responsable de l'environnement devra jouer un rôle prépondérant dans la mise en œuvre de la procédure d'EES ; notamment en ce qui concerne l'assistance technique des structures impliquées dans le processus, la définition ou la validation des termes de référence, le contrôle de l'implication du public, l'enregistrement des rapports d'EES, la diffusion des informations sur les recommandations et autres mesures correctives, ainsi que le suivi de ces recommandations.

Concernant le second enjeu, l'effectivité de l'implication du public dans la prise de décision reste pour l'heure une grande inconnue. En effet, le mode de participation du public défini par le projet de décret est différent de celui mis en œuvre au niveau des autres outils environnementaux utilisés par l'administration environnementale. De nombreuses questions se posent. Quelle méthode permettra une meilleure identification du public cible qui devra être consulté, puisque par définition les PPP concernent l'ensemble des populations en Côte d'Ivoire ? Quel devra être la part de représentation du public au sein de la commission nationale d'examen des rapports d'EES ? Quelle méthodologie de participation du public pour les PPP transfrontaliers ? Toutes ces questions ne pourront obtenir des réponses efficaces que dans l'application effective du décret sur l'EES. Le projet de décret sur l'EES est actuellement en cours de finalisation.

De l'importance de renforcer les capacités des acteurs

Une réelle implication des acteurs du développement, plus précisément des porteurs de PPP et du public de manière générale, ne pourra être effective et efficace

que s'ils sont sensibilisés et formés sur l'importance de la mise en œuvre de l'EES dans le processus de planification. C'est pourquoi les activités identifiées pour le renforcement des capacités des acteurs portent sur l'élaboration d'un guide de bonnes pratiques de l'EES en Côte d'Ivoire et sur la mise en œuvre d'un programme de formation des acteurs de développement à la réalisation de l'EES. Ainsi, le guide de bonnes pratiques devrait permettre de définir l'EES, ses objectifs et ses principes, d'identifier les acteurs concernés par l'EES ainsi que leurs rôles et d'expliquer la procédure d'EES en Côte d'Ivoire. Ce guide devra servir de document de base pour la réalisation du programme de formation des acteurs de développement en Côte d'Ivoire. Le programme de formation pourra commencer par une formation des formateurs destinée aux agents des structures du Ministère responsable de l'environnement.

Conclusion

Il faudra retenir que l'EES est une opportunité pour la Côte d'Ivoire qui est en pleine sortie de crise politico-militaire. En effet, elle offre l'occasion de définir des politiques, plans et programmes pour la reconstruction du pays qui prendront en compte, non seulement les questions environnementales, mais qui garantiront aussi une croissance économique tout en favorisant le bien être social. Enfin, il faudra relever que l'efficacité de l'EES passera par une meilleure adaptation de cette dernière aux réalités sociopolitiques et économiques de la Côte d'Ivoire ainsi qu'aux leçons qui seront tirées de l'application du décret sur l'EES. 🌿

Bibliographie

Agence nationale de l'environnement (2011), Rapport synthèse de l'atelier de validation du projet de décret relatif à l'Evaluation environnementale stratégique des politiques, plans et programmes le 04 août 2011 à Abidjan (Côte d'Ivoire)

Ministère de l'environnement et des eaux et forêts (2010), Politique environnementale de Côte d'Ivoire, Document provisoire. 74 pages

République de Côte d'Ivoire (1996), Loi 96-766 du 03 octobre 1996 portant Code de l'environnement. 27 pages

Situation de la diversité biologique en Côte d'Ivoire

La Côte d'Ivoire est riche de plusieurs types d'écosystèmes répartis sur l'ensemble de son territoire. On y retrouve, par exemple, un large réseau hydrographique composé de quatre grands fleuves, d'un vaste plan d'eau lagunaire, de plusieurs nappes souterraines et de 13 bassins versants dont 2 en partage avec les pays limitrophes. Le territoire ivoirien est aussi marqué par la présence de forêts denses et humides au Sud et de savanes soudanaises parsemées d'îlots de forêts sèches au Nord. Le pays compte huit parcs nationaux d'une superficie de 1 856 750 ha, quatre réserves naturelles de faune ou flore de 247 170 ha et deux réserves naturelles intégrales de 155 ha.

Consciente de cette richesse, la Côte d'Ivoire a ratifié la convention de la diversité biologique en 1994 et met en œuvre une stratégie et un plan national d'action en la matière. Cependant, l'exécution de la stratégie nationale de la diversité biologique s'avère ardue car la biodiversité est l'objet de véritables menaces. Ainsi, on peut par exemple constater, d'une part, que la superficie de forêt

dense qui était de 12 millions d'ha en 1960 ne représente plus que 2,802 millions ha en 2007, soit une perte de plus de 75 % du patrimoine en moins d'un demi-siècle. Les facteurs de cette dégradation sont liés notamment à la dynamique de l'agriculture extensive basée sur la technique des cultures itinérantes sur brûlis, le développement de l'exploitation minière en zone forestière, l'intensification de la coupe de bois de chauffe et de production de charbon de bois, la pression démographique, la chasse, l'élevage et la fréquence des feux de brousse. La dégradation due aux occupations agricoles porte sur environ 40 à 50 % de la surface forestière. D'autre part, comme autre exemple, on peut citer la baisse de la nappe phréatique d'Abidjan qui pourrait atteindre ses limites à l'horizon 2012. Cette nappe permet d'alimenter 70 % des abonnés nationaux en eau. Ces quelques exemples sont le résultat de la décennie de conflit politico-militaire qu'a traversé le pays et témoignent de l'urgence d'agir en faveur de la protection de la biodiversité en Côte d'Ivoire.

Forêt classée de la Mondah, Gabon



Photo : Faouzia Abdoulhalik, octobre 2011.

Prise en compte des préoccupations et jugements de valeur des acteurs en évaluation environnementale stratégique

Cas de l'exploitation du potentiel hydroélectrique du bassin du Konkouré en Guinée



Karim SAMOURA et
Jean-Philippe WAAUB

Karim SAMOURA est titulaire d'un Doctorat en Sciences de l'environnement obtenu à l'Université du Québec à Montréal (Canada) et d'un diplôme d'études professionnelles et approfondies de l'Université Senghor d'Alexandrie (Égypte).

Depuis 2003, il a rejoint le Groupe d'Études Interdisciplinaires en Géographie et Environnement Régional (GEIGER, Département de géographie, UQAM). Il est depuis 2006 Directeur général du Secrétariat International Francophone pour l'Évaluation Environnementale (SIFEE).

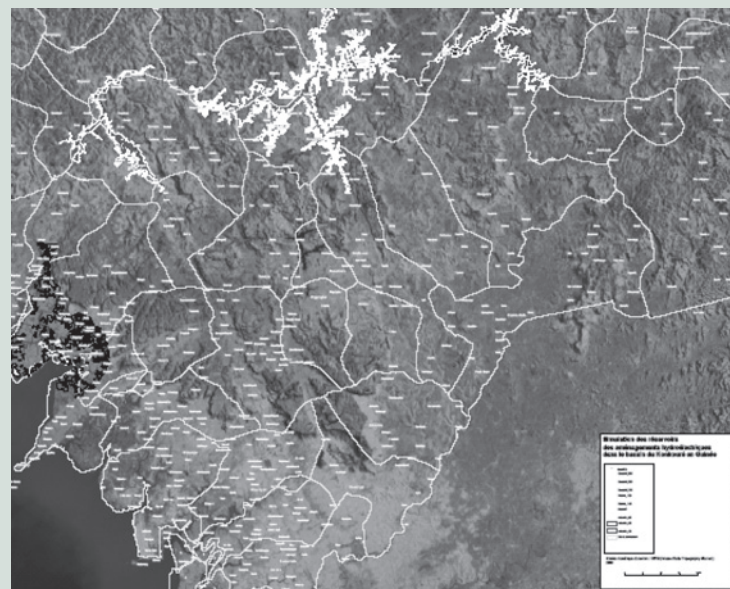
Jean-Philippe WAAUB est professeur titulaire au département de géographie de l'Université du Québec à Montréal. Il dirige le Groupe d'Études Interdisciplinaires en Géographie et Environnement Régional (GEIGER, UQAM) ainsi que le Groupe d'Études et de Recherche en Analyse des Décisions (GERAD: HEC, Polytechnique, McGill, UQAM). Ses recherches au Québec, au Canada, en Europe et en Afrique portent sur l'évaluation environnementale stratégique, les outils d'aide à la décision et la modélisation techno-économique des systèmes industriels en relation avec les changements climatiques selon l'approche TIMES.

Mise en contexte et objectifs de l'étude

La construction et l'exploitation de barrages hydroélectriques dans les régions tropicales, constituent l'une des sources de pression importantes sur l'environnement et les ressources dans les bassins versants (Sadar, 1996). La littérature mentionne plusieurs types d'impacts associés à ces aménagements: la destruction d'habitats naturels, l'inondation ayant des impacts majeurs, dont le déplacement de populations riveraines et la perte de terres agricoles et forestières, le développement d'activités économiques induites dans la zone d'implantation des installations entraînant une plus grande exposition des populations aux maladies hydriques, la modification de l'écologie des zones côtières et deltaïques (Banque Mondiale, 1999; Sadar, 1996; WCD, 2000; Biswas *et al.*, 2001).

Dans le bassin du Konkouré en Guinée, plusieurs de ces impacts ont été observés à la suite de la construction et de l'exploitation du Barrage de Garafiri (PIG-IRD, 2003). L'importance et la complexité de ces

Figure 1 Carte de localisation
du bassin du Konkouré (PIG, 2003)



Sources: PIG, 2003; www.srp-guinnee.org

karim.samoura@siffee.org
waaub.jean-philippe@uqam.ca

impacts observés, lors du suivi environnemental de ce barrage (Samoura et Waaub, 2008), ainsi que l'importance des barrages en vue aux sites de Souapiti, Kaléta et Amaria (BCEOM, 1996; Coyne et Belier, 1989; Coyne et Belier, 1999) laissent présager que l'aménagement de nouveaux sites pourrait entraîner des perturbations plus complexes et plus significatives. Or, les études d'impacts sur l'environnement réalisées pour les futurs aménagements hydroélectriques, notamment les projets de Kaléta et de Souapiti, n'abordent que très superficiellement : (i) les impacts potentiels des modifications hydrauliques sur l'écosystème de mangroves et l'exploitation des ressources dans l'estuaire du Konkouré ; (ii) les préoccupations réelles des populations riveraines et de la plupart des acteurs concernés par l'utilisation des ressources dans l'ensemble du bassin (BECEOM, 1996; Coyne et Belier, 1989 et 1999).

Plusieurs enjeux soulevés ainsi, dans ce contexte, justifient la nécessité de réalisation d'une Évaluation Environnementale Stratégique (EES) comme outil de planification évaluative à l'échelle du bassin (Andre, P. *et al.*, 2010; Leduc et Raymond, 1999; Brown et Therivel, 2000; Samoura, Bouvier and Waaub, 2007). Il s'agit, entre autres, de l'existence d'une possibilité de combinaison des sites aménageables qui pose un problème de choix entre plusieurs options d'exploitation du potentiel hydroélectrique du bassin. Ce choix doit tenir compte de :

- la diversité des usages à faire de l'énergie produite (énergie domestique, énergie dans le secteur minier guinéen, énergie à injecter dans l'interconnexion régionale),
- l'importance des enjeux environnementaux, économiques, sociaux et culturels potentiels dans l'ensemble du bassin versant,
- l'importance des enjeux globaux en raison des menaces sur l'écosystème de mangroves de la baie de Sangaré (zone humide selon la convention de Ramsar),
- des effets cumulatifs potentiels qu'entraîneraient les multiples barrages envisagés et d'autres activités en présence dans le bassin.

En termes de problématique, l'aménagement hydroélectrique du bassin du Konkouré soulève une question majeure à savoir : *comment optimiser l'exploitation du potentiel hydroélectrique du bassin du Konkouré en minimisant les impacts environnementaux, sociaux et culturels aux niveaux local et régional, tout en prenant en compte les préoccupations et jugements de valeur de différentes catégories d'acteurs concernés ?* Pour y répondre, cette

recherche utilise une démarche d'Aide MultiCritère à la Décision (AMCD) pour l'évaluation comparative des options d'exploitation du potentiel hydroélectrique à l'échelle de l'ensemble du bassin côtier dans le contexte africain.

Ainsi, l'objectif de cette étude est de contribuer à l'amélioration de la prise en compte de l'environnement dans la planification de l'exploitation du potentiel hydroélectrique des bassins versants, par le développement d'une démarche d'évaluation stratégique. Concrètement, il s'agit de simuler un processus de planification participative permettant de faire l'évaluation comparative des scénarios envisagés pour l'exploitation hydroélectrique du bassin du Konkouré. Ce processus vise à sélectionner un scénario de consensus qui soit à la fois optimal pour la production d'énergie et efficace pour la protection de l'environnement et l'amélioration du bien-être des populations riveraines.

Le présent article mettra l'accent sur la première étape de l'étude, à savoir la structuration de son problème. Il s'agit de la première étape du processus d'AMCD, qui a pour finalité l'identification des acteurs, la construction des critères et des options à analyser (Brans et Marschal, 2002).

Méthodologie

Fondements méthodologiques

L'approche préconisée s'appuie à la fois sur la planification communicationnelle et la planification stratégique (Risse, 2004). En effet, un juste milieu est à rechercher entre : (i) d'une part, le maintien du rôle de l'expert qui consiste à encadrer le processus décisionnel par l'utilisation d'outils de participation appropriés et connus dans le contexte de l'étude, d'outils et méthodes adaptés et de connaissances scientifiques établies ; (ii) d'autre part, l'ouverture du processus au public sur la base d'une représentativité des différentes catégories d'acteurs concernés par la problématique étudiée. Ce second point pose le défi de trouver le moyen de prendre en compte les préoccupations et les jugements de valeur des acteurs publics, sans alourdir le processus.

Démarche méthodologique

La démarche générale de l'étude suit l'approche de l'AMCD, appropriée pour la prise en compte simultanée de multiples objectifs et l'implication de diverses parties prenantes (Roy et Mousseau, 1996; Brans et Mareschal, 2002; Gautier, Simard et Waaub, 2003; Previl, Saint Onge et Waaub, 2004; Hydro-Québec,

selon chaque catégorie d'acteurs concernés; (iii) la réalisation de réunions thématiques avec des experts ou spécialistes des domaines concernés par l'étude (énergie, hydrologie, études côtières, économie, sociologie, santé, etc.) pour l'élaboration des options, des critères et indicateurs ainsi que les échelles de mesure de ces indicateurs; (iv) la tenue d'une table de concertation avec des parties prenantes (acteurs impliqués dans la prise de décision ou subissant directement celle-ci) pour valider les critères, indicateurs et les options retenus et attribuer des poids aux différents critères.

Principaux résultats et discussion

Parties prenantes identifiées

Les parties prenantes, au nombre de quatorze (14), ont été identifiées à partir de l'analyse de la documentation. Ces dernières sont présentées dans le tableau ci-dessous. La documentation analysée comprend des rapports d'études sur la gestion des ressources naturelles dans la zone du bassin du Konkouré, du document sur la politique énergétique, des rapports d'études sur les différents sites aménageables (Garafiri, Kaléta, Souapiti et Amaria). Les parties prenantes ont été catégorisées en quatre (4) groupes à savoir : autorité compétente responsable et promoteurs potentiels du secteur de l'énergie, institutions publiques concernées, société civile et experts (Previl, Saint Onge et Waaub, 2004; Gauthier, Simard et Waaub, 2000).

Catégorisation des parties prenantes

Catégories d'acteurs	Parties prenantes au processus décisionnel
Promoteur et acteurs économiques	DN Énergie
	Électricité de Guinée (EDG)
	PIK (ministère Mines)
	OMVG (Guinée, Sénégal, Gambie, Guinée-Bissau)
Institutions publiques	Ministère environnement (EE)
	DN. Hydraulique
	CNSHB et ministère pêches
Société civile	AGRETAGE (ONG nationale)
	Association des ressortissants de Kaléta
	Association des producteurs Dubréka
Experts	CERESCOR
	CÉRE
	Tropic-Environnement, experts internationaux
	Représentant BCEOM, France

Enjeux et critères élaborés

Le processus de consultation des acteurs a conduit à l'identification d'une série d'enjeux et d'objectifs reliés à l'exploitation du potentiel hydroélectrique du Konkouré (Samoura, 2011). Les enjeux identifiés sont regroupés selon les dimensions du développement durable : économique, écologique, sociale, culturelle et territoriale. Ils portent sur la satisfaction des besoins énergétiques, la faisabilité technicoéconomique des projets, l'accès et l'utilisation de l'énergie, la dynamisation de l'économie locale, les impacts sociaux liés aux inondations entraînées par l'implantation des barrages (déplacement de population, risques pour la santé et perte d'éléments culturels tangibles et intangibles), l'intégrité de l'environnement en estuaire et l'écosystème de mangroves.

Ces enjeux ont été déclinés en des objectifs, qui sont ensuite traduits en critères et indicateurs. Ces derniers permettent de décrire les impacts potentiels, les contraintes et les retombées des différentes options envisagées. Cette démarche a permis d'identifier plus de 40 critères. Des analyses de corrélation et des discussions en groupes thématiques ont permis d'éliminer les critères redondants, non discriminants ou non pertinents à l'échelle de l'étude.

Les neuf (9) critères retenus sont présentés comme suit :

- Critères économiques: Cr1 :
 - Niveau de satisfaction de la demande d'énergie ;
 - Cr2: Contraintes technicoéconomiques (coût au kWh).
- Critères d'impacts de l'implantation des réservoirs :
 - Cr3: Apport de la pêche (stock halieutique dans les retenues) ;
 - Cr4: Perte agricole.
- Critères d'impacts en estuaire :
 - Cr5: Perturbation de l'écosystème de mangroves ;
 - Cr6: Perte d'habitats des oiseaux migrateurs (érosion des vasières).
- Critères sociaux, culturels et sanitaires :
 - Cr7: Population déplacée,
 - Cr8: Risque sanitaire (nombre de personnes exposées aux risques de nouvelles maladies) ;
 - Cr9: Perte culturelle.

Options d'exploitation hydroélectrique du bassin du Konkouré élaborées

Dans la description du contexte géographique de l'étude, nous avons présenté quatre sites aménageables pour la production hydroélectrique (Garafiri, Souapiti, Kaléta et Amaria). Plusieurs combinaisons de ces sites sont possibles pour concevoir des scénarios d'exploitation du potentiel hydroélectrique du bassin du Konkouré. Pour enrichir la conception des options d'exploitation, nous prenons en compte :

- les utilisations potentielles de l'énergie produite qui dépendent des types de partenaires impliqués dans la mobilisation du financement ;
- les mesures techniques possibles pour réduire les menaces sur l'environnement naturel et le bien-être des populations riveraines, aussi bien dans le bassin continental que dans les zones estuariennes et côtières.

Sur la base de ces éléments, plusieurs options d'aménagement sont proposées, dont certaines ont déjà été envisagées dans le passé (Options traditionnelles), d'autres ont été construites dans le cadre de notre étude. Il s'agit des Options écologiques, qui intègrent des mesures de réduction des effets sur l'environnement, et des options en coopération, qui impliquent des acteurs régionaux afin de faciliter la recherche de financement.

Les Options traditionnelles sont: (i) **Garafiri seul (*statu quo*)**, qui correspond au maintien de la situation actuelle d'exploitation du Konkouré; (ii) **Combinaison Garafiri + Souapiti avec tunnel (GSK_Tunnel)**, qui correspond au complexe Souapiti-Kaléta avec un seul barrage et une centrale; (iii) **Combinaison Garafiri + Kaléta à la cote d'exploitation 125 (GK125_Coop)**, qui considère l'exploitation de Kaléta à sa cote maximale, soit à 125 m; (iv) **Combinaison Garafiri + Souapiti à la cote d'exploitation 230 + Kaléta à la cote d'exploitation 110 (GSK_110)**, qui considère la cote maximale d'exploitation de Souapiti à 230 m et celle de Kaléta de 110 m.

Les Options écologiques regroupent: (v) **Combinaison Garafiri + Souapiti_220 + Kaléta_110 + Amaria_50 + Régulation débits estuaire (GS220K_Am50)**, qui consiste à réduire l'inondation par la baisse des cotes d'inondation aux sites de Souapiti et d'Amaria, respectivement à la cote 220 m et 50 m; (vi) **Combinaison Garafiri + Souapiti_230 + Kaléta_110 + Amaria_60 + implantation de**

digues de protection et de régulation des débits en estuaire (GSKAm_Digues) qui vise à réduire la superficie des terres inondées sans modifier les volumes oscillants dans les différents réservoirs. Pour ce faire, il est envisagé d'implanter des digues de protection sur certains bras secondaires dans les réservoirs de Souapiti et d'Amaria.

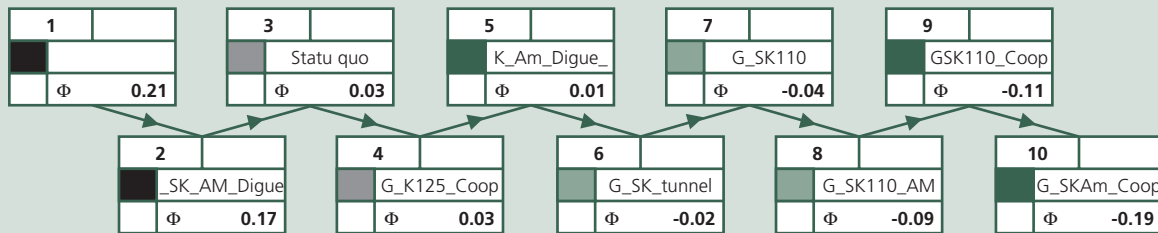
Prise en compte des jugements de valeur des parties prenantes

La prise en compte des jugements de valeur des acteurs se fait à travers, d'une part, l'attribution de poids aux différents critères et la fixation de seuils d'indifférence qui influencent les niveaux de préférences dans l'évaluation comparative des options d'autre part.

En effet, la pondération a consisté, pour chaque partie prenante, à redistribuer un poids total de 100 entre les différents critères, en tenant compte de l'importance relative qu'il accorde aux différents critères. Il apparaît que les acteurs dits « Promoteurs du secteur énergétique » (DNE, EDG, PIK et Mines et OMVG) accordent plus de poids à la satisfaction de la demande énergétique, tout en restant sensibles au déplacement de populations. Les acteurs de la société civile (Association des ressortissants de Kaléta, Association des producteurs Dubréka et AGETAGE) sont plus attachés aux enjeux locaux (déplacement de population, pertes de terres, pertes culturelles). Ceux de l'administration publique et les experts (CERESCOR, CÈRE, CNSHB, DNH, SNEE-ME, Tropic-Environnement et BCEOM) accordent plus de poids aux enjeux écologiques et sociaux (déplacement de population et santé).

Quant au choix des seuils de préférences, il tient compte de la nature des critères (quantitative ou qualitative). Afin de simplifier l'étude, nous avons simulé les intentions des acteurs en choisissant la fonction Type V pour tous les critères quantitatifs (cardinal). Cela permet d'introduire un seuil de préférence (« p ») pour chaque critère, égal à la différence entre les valeurs minimale et maximale de la série. De cette façon, l'indice de préférence (compris entre 0 et 1) est de 1 pour la plus grande différence observée. Il est de 0 pour la plus petite différence, ce qui signifie l'absence de situations d'indifférence. Pour les critères qualitatifs (ordinal), l'information étant déjà appauvrie par l'établissement des classes de valeurs, la fonction usuelle est utilisée.

Rangement global des options d'exploitation du potentiel hydroélectrique, bassin Konkouré



Le rangement global (PROMETHEE II) permet de visualiser l'ordre de préférences des options analysées, selon l'ensemble des parties prenantes impliquées dans le processus décisionnel. Dans le présent schéma, dans chaque case, les chiffres dans les cellules supérieures (1^{re} ligne), indiquent les rangs des options. Les noms de ces options sont mentionnés dans les cellules droites (2^e ligne). Les degrés de préférences des options, les unes par rapport aux autres (Φ), sont indiqués dans la 3^e ligne.

Résultat du processus d'aide multicritère à la décision (AMCD)

Rangement des options d'exploitation du potentiel hydroélectrique du Konkouré

Les rangements sont obtenus à partir des approches PROMETHEE. Les options sont ainsi rangées de la meilleure à la moins bonne. De tels rangements, qui prennent en compte les performances des options (effets positifs et négatifs) et les jugements de valeur des acteurs, sont générés pour chaque partie prenante. Nous ne présenterons ici que le rangement du groupe, qui constitue une agrégation des rangements individuels des parties prenantes (figure *Rangement global des options d'exploitation du potentiel hydroélectrique*).

Cette figure montre que :

- les options traditionnelles qui incluent la mise en valeur du site de Souapiti à la cote 230 sans mesures environnementales, occupent les derniers rangs, après celles à petits réservoirs (Garafiri seul et Grafiri-Kaléta). Le rejet des grands barrages s'expliquerait par l'importance des impacts potentiels qu'ils entraîneraient sur l'environnement, la population et les activités socioéconomiques ;
- les options dites écologiques sont les préférées par l'ensemble des acteurs. Elles montrent l'existence de possibles solutions techniques qui permettent, dans une certaine mesure, la conciliation de la satisfaction des besoins énergétiques du pays et de la prise en compte des impacts sur l'environnement biophysique (préservation de l'écosystème de mangroves en estuaire, réduction des pertes de biodiversité) et humain (réduction significative du déplacement de populations et des risques de maladie). Cependant, ces options ont des coûts plus élevés.

Analyse des coalitions d'acteurs

L'analyse des rangements individuels des parties prenantes permet d'identifier les acteurs dont les points de vue convergent, au moins en ce qui concerne le rangement des grandes catégories d'options (options à petits ou grands réservoirs, options écologiques). Elle permet d'identifier 3 coalitions d'acteurs qui sont : (i) *Les acteurs de la société civile* qui placent les options à petits réservoirs dans les deux premiers rangs de leurs rangements, suivis des options écologiques ; (ii) *Les acteurs de l'administration publique et les experts qui citent les options écologiques dans les premiers rangs, suivis des options à petits réservoirs*. Ils sont tous méfiants à l'égard des options traditionnelles à grands réservoirs, qu'ils classent dans les derniers rangs de leurs rangements ; (iii) *Les acteurs dits « Promoteurs du secteur énergétique »* qui placent les options écologiques aux premiers rangs et préfèrent les options à grands réservoirs au *statu quo*.

Conclusion

La démarche participative proposée pour la structuration des problèmes, dans le cadre d'une analyse multicritère et multiacteur, permet d'améliorer l'implication des acteurs et la transparence du processus décisionnel. Dans cette étude, elle a permis de construire des critères et indicateurs, élaborés à partir des enjeux qui découlent des préoccupations exprimées par les acteurs. Elle a permis en outre : (i) d'améliorer le mode de représentation des catégories d'acteurs en utilisant le *focus group*, contribuant ainsi à réduire les biais dans la pondération des critères par les parties prenantes (prise en compte des jugements de valeur) ; (ii) de prendre en compte les contributions des experts dans l'élaboration et la documentation

des options. La comparaison de dix options d'exploitation du potentiel hydroélectrique sur la base de neuf critères, préalablement pondérés par 14 parties prenantes, a permis de mettre en évidence les forces et faiblesses des solutions envisageables, en regard des préoccupations des acteurs concernés.

L'étude montre dans son ensemble que l'utilisation de l'aide multicritère à la décision, dans un contexte multiacteurs pour la réalisation de l'EES du plan d'exploitation hydroélectrique du bassin du Konkouré, permet de passer d'une démarche traditionnelle dominée par l'État (décideur) à un processus décisionnel participatif et constructif.

Bibliographie

- André, P., Delisle, E. et J.-P. Revéret, 2010. *L'évaluation des impacts sur l'environnement : processus, acteurs et pratiques pour un développement durable*. 3^e édition. Montréal: Presses internationales polytechniques. 398 p.
- Banque Mondiale. Département de l'environnement, 1999. *Manuel d'évaluation environnementale*. Vol. III. Lignes directrices pour l'évaluation environnementale des projets énergétiques et industriels. Washington.
- BCEOM, 1990. *Projet hydroélectrique de Garafiri, Avant-Projet environnement et réinstallation des populations*. Annexes 1 à 11 – décembre 1990 (B.C.E.O.M., France).
- Biswas, A. R. et Tortajada, C., 2001. « Sustainable development and large dams : a global perspective ». *International Journal of Water Resources Development*. Vol. 17(1). Pp. 9-21.
- Brans, J.-P. et B. Mareschal, 2002. *Une méthodologie d'aide à la décision en présence de critères multiples*. Éditions de l'Université de Bruxelles.
- Brans, J. P. et B. Mareschal, 2000. *How to decide with PROMETHÉE*. ULB et VUB Brussels free Universities. [En ligne] <https://springerlink3.metapress.com/content/m03v43282u466g36/resource-secured/?target=fulltext.pdf&sid=2bybyar0wuh0k35n1gicj44t&sh=www.springerlink.com>
- Coyne, G. et Bellier, EDF, 1989. *Influence du complexe Garafiri-Kaleta sur les projets Souapiti et Amaria*. Janvier 1989. EDF/COB.
- Coyne, G. et Bellier, EDF, 1999. *Complexe hydroélectrique de Souapiti-Kaleta : Étude de faisabilité*. Volumes I, II, III et IV. Mai 1999.
- Gauthier, M., Simard, L. et J.-P. Waaub, 2003. *Participation du public à l'évaluation environnementale stratégique*. Cahier de recherche de l'Institut des sciences de l'environnement. Université du Québec à Montréal. 117 p.
- Hydro-Québec. 1993. *Analyse multicritère d'aide à la décision : exercice exploratoire appliqué au processus de planification d'Hydro-Québec*. Vice-présidence Environnement/Vice-présidence planification du réseau/ Groupe Équipement, Hydro-Québec. Octobre 1993. 39 p. et annexes.
- Leduc, G. et M. Raymond, 1999. *L'évaluation des impacts environnementaux : un outil d'aide à la décision*. Éditions MultiMondes. Québec. Canada. 403 p.
- Prévil, C., Saint-Onge, B. et J.-P. Waaub, 2004. « Aide au processus décisionnel pour la gestion par bassin versant au Québec : étude de cas et principaux enjeux ». *Cahier de Géographie du Québec*. Vol. 48, n° 134. Pp. 209-238.
- PIG-IRD, 2003. *Étude d'impacts du barrage Garafiri sur le bassin versant et sur l'estuaire du Konkouré*. Rapport final à la DGPG. IRD-Conakry.
- Risse, N., 2004. *Évaluation environnementale stratégique et processus de décision publics : contributions méthodologiques*. Thèse de doctorat. Bruxelles, Université libre de Bruxelles. 324 p. et annexes.
- Roy, B. et V. Mousseau, 1996. « A Theoretical Framework for analysing the Notion of Relative Importance of Criteria ». *Journal of MultiCriteria Decision Analysis*. Vol. 5. Pp. 145-159.
- Sadar, M. H., 1996. *Évaluation des impacts environnementaux*. 2^e édition. Ottawa. Ontario. Carleton University Press, 158 p.
- Samoura, K. et J.-P. Waaub, 2008. *Impacts du barrage de Garafiri sur le bassin du Konkouré en Guinée*. Revue Liaison Énergie de la Francophonie.
- Samoura, K., Bouvier, A.-L. et J.-P. Waaub, 2007. « Strategic environmental assessment for planning mangrove ecosystems of Guinea ». *Knowledge, Technology & Policy*. Vol. 19, n° 4. Pp. 77-93.
- World Commission on Dams (WCD), 2000. *Dams and development : a new framework for decision-making*. The report of the World Commission on Dams. London, Sterling (VA). Earthscan. 448 p.

Évaluation environnementale et approche participative

Implication des populations dans l'inventaire et le dédommagement du patrimoine affecté par la construction du barrage de ziga

Dans le cadre de l'évaluation environnementale d'un programme ou d'un projet donné, le recensement des populations touchées et l'inventaire de leur patrimoine s'appuient sur les modalités de dénombrement des personnes, ayant subi un préjudice ou à déplacer, et d'évaluation de biens (privés et collectifs) devant être détruits ou endommagés. Appliquée à la construction du barrage de ziga, cette démarche retient comme points essentiels (i) la localisation et le recensement des personnes à déplacer, (ii) l'identification et la description des biens affectés dans la zone d'influence du projet, (iii) les formes de dédommagement.



Boureïma NÉBIÉ

Titulaire d'un Diplôme d'Études Supérieures Spécialisées (DESS) Ès Sciences Environnementales. Il prépare une thèse de doctorat unique au Département de Géographie (Filière Dynamiques des espaces et des sociétés) à l'Université de Ouagadougou sur l'évaluation des impacts cumulatifs des ouvrages hydrauliques dans le bassin versant du Nakambé (Burkina Faso). Il est membre du Club d'Éducation environnementale Burkina Faso – Canada et Directeur Exécutif de l'Association Burkinabè des Commissaires Enquêteurs/ABUCOME.

M. NEBIÉ est depuis mai 2011, le Chef de la Cellule Environnementale de l'Office National de l'Eau et de l'Assainissement (ONEA).

Implication des parties prenantes au processus participatif mis en place

La construction du barrage de ziga a provoqué le déplacement d'un nombre considérable d'habitants (8 519 personnes) et détruit leurs biens (patrimoine bâti, lieux sacrés, arbres fruitiers, etc.).

L'inventaire et la réparation des dommages subis par les personnes affectées ont toujours suscité de nombreuses controverses en raison du manque d'informations et de l'absence d'une approche adéquate assurant leur implication, la transparence et la fiabilité du processus qui lui est tributaire.

Pour remédier à cette situation, un processus participatif a été mis en œuvre dans le cadre de l'exécution du projet, en vue d'apporter des solutions consensuelles à l'indemnisation et à la compensation des dommages occasionnés. Ce processus repose sur cinq axes correspondant aux conditions d'implication des parties prenantes (personnes et/ou communautés touchées par la réalisation du projet) :

- le partage intégral des informations capitales dans un langage accessible ;
- l'évaluation conjointe de tout ce qui fait débat à travers des sorties de terrain et des concertations entre les différents acteurs ;
- le traitement conjoint des problèmes jugés importants par les populations affectées ;
- la prise de décision dans le cadre de commissions ou de groupes de travail ;
- la responsabilisation entière des parties prenantes dans l'exécution, autrement dit, leur implication dans le processus de planification et de prise de décision.

Dans la pratique, comment cela s'est-il traduit ?

nebie_bour@yahoo.fr

Partage de l'information et écoute des différents points de vue

Fournir des informations pertinentes sur le Projet Ziga, et ses implications aux parties prenantes, a été un préalable important à leur participation aux différentes phases d'exécution du projet. Cette opération a pris deux formes : la forme descendante (du projet vers les parties prenantes) et la forme ascendante (des parties prenantes vers le projet) ; ce qui a permis à tous d'être au même niveau d'information.

Le partage de l'information s'est effectué au cours de la réalisation de l'Étude d'Impact sur l'Environnement (EIE) et du Plan Gouvernemental d'Atténuation des Impacts du projet sur l'Environnement (PGAIE).

Avant les investigations de terrain, une fiche de projet établie comme dispositif de communication-information, a servi de guide pour fournir à l'auditoire des informations préliminaires sur le projet. Ensuite, les populations et les représentants de la société civile de la région abritant le projet ont été auditionnés pour la recherche de sites d'accueil, les bénéfiques à tirer du barrage et les obstacles à sa réalisation.

Une des résolutions majeures de cette audition a été la constitution, dans chaque village, d'une commission de réflexion sur le barrage, présidée par le chef de village, assisté du représentant administratif et d'un instituteur (en tant que rapporteur). Les travaux de cette commission, axés sur les impacts du barrage, ont été transcrits dans un procès-verbal. L'intérêt d'une telle approche est qu'elle prend en compte les connaissances traditionnelles dans l'identification des impacts, en mettant l'accent sur les incidences les plus significatives. Elle permet aussi à l'administration locale d'organiser des rencontres pour porter à la connaissance de l'ensemble des acteurs institutionnels les premières préoccupations des populations résidentes.

Pendant les investigations de terrain, une Assemblée générale tenue dans un village de la zone d'influence du barrage impliquait tous les groupes d'intérêts. Les discussions portaient sur la recherche et l'identification préliminaire des sites potentiels d'accueil, l'évaluation des réserves foncières, la désacralisation et le transfert des lieux sacrés. Cette rencontre était suivie d'une réunion de concertation avec les ONG intervenant dans la région du projet, en vue d'évaluer leur participation au déplacement des populations, au renforcement des capacités locales et à la restauration des revenus.

Après l'élaboration de l'EIE, le plan de réinstallation était résumé en langue française et mooré (la première langue nationale) dans une brochure destinée à la

sensibilisation des populations locales sur les impacts socioéconomiques du projet. Quant au PGAIE, elle impliquait l'organisation d'un atelier d'information sur le but et les résultats attendus des études de base et la réalisation d'une enquête publique.

Évaluation conjointe

Une des préoccupations des parties prenantes était que tous les acteurs aient la même compréhension des limites des zones inondables du lac du barrage et les mêmes bases d'appréciation, afin d'éviter certaines incompréhensions et des actes involontaires de désinformation, liés à la complexité des outils utilisés (cartes et cotes).

Cela étant, une approche en trois étapes a été mise en œuvre pour déterminer les limites des zones inondables : une première consacrée à la détermination des cotes caractéristiques de la retenue, c'est-à-dire les cotes des plus hautes eaux (PHE) et de la retenue normale (RN) ; une seconde réservée aux travaux topographiques : implantation des balises matérialisant sur le terrain les limites de la cuvette aux différentes cotes et les limites de la zone inondable ; une troisième portant sur l'organisation des sorties de terrain avec les représentants des parties prenantes et l'identification des zones inondables à partir des explications relatives aux différentes cotes matérialisées sur le terrain.

Revue conjointe des problèmes

Basée sur des concertations entre le promoteur et les principaux acteurs du projet, son but est : (i) de s'assurer que des impacts importants n'ont pas été négligés ; (ii) de réduire les risques de conflits à travers l'identification précoce des sujets sensibles ; (iii) d'instaurer des échanges interactifs en vue d'avoir une position commune sur le projet et ses impacts ; de définir des objectifs communs et de rechercher des solutions raisonnables et pratiques aux problèmes identifiés.

Au cours des échanges, plusieurs questions ont été abordées, notamment le dédommagement de l'habitat perdu, l'établissement d'une mercuriale relative aux frais de reconstruction et d'un devis quantitatif spécifiant le nombre de briques requis pour chaque type de maison, le remplacement des meules et des puits traditionnels, les arbres fruitiers et la désacralisation des lieux sacrés.

Dédommagement de l'habitat perdu

Le type de compensation retenu qui incombe au promoteur du projet, concerne l'aide à la reconstruction des résidences sous forme de gerbage de la terre sur les sites choisis pour la confection des briques et

l'aménagement de bassins pour la fourniture de l'eau ; ainsi que l'octroi de petit matériel de chantier, d'ouvertures (portes et fenêtres) et de toitures (tôles, chevrons, pointes, etc.).

Estimation de la quantité de briques et du coût de la reconstruction de l'habitat

À ce sujet, des rencontres tenues entre professionnels locaux du métier, personnes ressources, responsables coutumiers et administratifs et promoteur du projet, ont permis de convenir d'un devis quantitatif indiquant le nombre de briques nécessaires pour chaque type de maison et d'une mercuriale donnant le coût de reconstruction par type d'habitat. L'avantage de ce procédé est qu'il assure le déroulement des activités de reconstruction sur une base unique et évite les surenchères et les dérapages.

La reconstruction clef en main des habitations par le promoteur du projet étant exclue, l'initiative est laissée à la population qui bénéficie d'appuis. Dans cette optique, les discussions ont permis de trouver un accord sur le coût de confection, l'achat et le transport des briques vers les sites de reconstruction.

Compensation des puits et meules traditionnels

La forme de compensation retenue de façon consensuelle a été le remplacement des puits et des meules traditionnels perdus, par des forages et des moulins à grains modernes, dont la gestion est confiée à des organisations paysannes.

Dédommagement des arbres fruitiers

Le compromis trouvé à ce niveau comporte trois points : (i) le dédommagement des arbres se trouvant en dessous de la cote RN (seuls concernés par le déboisement) ; (ii) l'autorisation accordée aux propriétaires des arbres fruitiers se trouvant entre les cotes RN et PHE, épargnés par le déboisement ; (iii) la définition d'un barème de dédommagement unique, approuvé par toutes les parties et appliqué à tous les arbres quelle que soit l'espèce.

Désacralisation et transfert des lieux sacrés

Des consultations internes entre les sages et les prêtres de la terre (dépositaires des fétiches) des villages concernés ont permis de confirmer la faisabilité de l'opération et d'évaluer tous les besoins. Toutes ces informations ont été portées à la connaissance du promoteur du projet par l'administration locale. À la suite de cette évaluation, des discussions tripartites (administration – responsables coutumiers – promoteur du projet) ont permis de fixer les coûts unitaires des animaux et autres « ingrédients » (dolo, cola, tabac,

nécessaires à l'accomplissement des rites propitiatoires), puis de les appliquer à l'ensemble des cas de transfert et de désacralisation des lieux sacrés.

Cadre de mise en œuvre

Pour assurer le bon déroulement des activités sur le terrain, un organe a été mis en place pour la gestion du processus de relocalisation des populations déplacées. Cet organe qui a comme missions, la supervision et l'organisation de la désacralisation des lieux sacrés, ainsi que la réinstallation des populations, est suppléé sur le terrain par deux représentants des déplacés, désignés dans chaque village affecté.

Responsabilisation des parties prenantes dans l'exécution

Elle s'est traduite par des actes concrets dans les zones inondables : recensement des personnes déplacées, inventaire de leur patrimoine, dénombrement des arbres fruitiers perdus, désacralisation des lieux sacrés et cession des terres d'accueil.

Personnes affectées et leurs biens

Le dénombrement des effectifs à déplacer a été conduit par les représentants du Promoteur, suppléés dans chaque village par le responsable administratif et deux représentants des déplacés.

Avant cette opération, les zones inondables ont été balisées et une campagne de sensibilisation a été menée dans chaque village autour du concept de personne à déplacer. Par la suite, une numérotation des concessions et un recensement exhaustif des biens et des personnes ont été effectués en présence du chef de famille et des représentants des déplacés. Ces données ont été reportées sur deux fiches : une en français (conservée par le promoteur du projet) et une autre en langue nationale mooré (laissée au chef de concession recensé).

Arbres fruitiers

Tous les arbres touchés ont été marqués à la peinture et recensés à l'aide d'une fiche individuelle d'inventaire mentionnant l'espèce et le nombre de pieds concernés, établie en deux exemplaires visée par toutes les parties et remise au propriétaire et au promoteur.

Lieux sacrés

Compte tenu de leur caractère occulte, la désacralisation et le transfert des lieux sacrés ont été confiés aux responsables coutumiers des villages concernés ; la contribution du promoteur du projet étant seulement réduite aux ressources financières nécessaires à l'accomplissement des rites propitiatoires.

Cession des terres d'accueil aux personnes déplacées

Ce processus passe par une définition conjointe des principes devant assurer le bon déroulement de l'opération, à savoir : (i) garantir le droit de jouissance des terres d'une manière pérenne en s'appuyant sur la solidarité entre groupes sociaux ; (ii) prendre en compte les traditions locales et éviter les oppositions éventuelles des responsables coutumiers, qui ont encore une forte influence dans la région abritant le projet ; (iii) associer le promoteur du projet et l'administration. Ces principes ont donné lieu à deux documents standards :

- l'accord cadre, sur la cession des terres d'accueil, décrit les principaux points d'accord auxquels les parties concernées ont souscrits, et précise le mode de règlement des conflits liés à la réinstallation des populations, ainsi que les engagements entre autochtones et allochtones ;
- le procès-verbal de constatation de l'accord cadre sur la cession des terres d'accueil consacre la retranscription écrite de l'ensemble de faits observés, pouvant servir de base à l'interprétation de l'entente à laquelle les parties concernées sont parvenues, au terme des négociations sur la cession des terres d'accueil aux personnes déplacées.

Ces deux documents ont été validés par le Ministère responsable de l'administration territoriale avant d'être testés dans un des villages affectés. Après leur traduction en langue nationale mooré, ils ont été à nouveau validés lors d'une cérémonie officielle regroupant toutes les parties prenantes, afin d'obtenir un large consensus avant leur adoption.

Quant à l'application de la procédure de cession des terres, elle s'est basée sur l'accord cadre (signature par les représentants des notables et des personnes déplacées de l'accord cadre après qu'ils aient préalablement mené des négociations) et le procès-verbal de constatation (information du public et approbation dudit document).

Conclusion

La participation des parties prenantes a été au cœur de la procédure de recensement des personnes à déplacer et de l'inventaire des biens perdus. Bâtie autour de la règle « *tous concernés, tous impliqués, tous acteurs* », cette procédure s'est traduite sur le terrain par une animation permanente basée sur un dispositif d'échange et de concertation, et par un processus interactif crédible, réduisant considérablement les conflits en offrant l'opportunité aux parties prenantes d'avoir une réelle influence sur les décisions les concernant. ✨

Bibliographie

- André P et al (2003). L'évaluation des impacts sur l'environnement. Deuxième édition, Presses Internationales Polytechnique, Québec, 519p.
- Arene – Île de France (2009). Participation. De nouvelles pratiques au cœur des politiques publiques. (<http://www.areneidf.org/fr/La-participation-116.html>?)
- BGB – Meridien (2005). Études d'impact environnemental et social du Programme d'Appui aux Filières Agro – Sylvo – Pastorales (PAFASP). Plan cadre de recasement, MAHRH, Ouagadougou, 25p.
- Huybens N (2007). « L'éthique du développement durable. Des repères pour orienter les décisions vers un monde plus solidaire ». Dans GAGNON, C. (dir), et E., ARTH *Guide québécois pour un Agenda 21^e siècle local : applications territoriales de développement durable viable*, [En ligne] http://www.a211.qc.ca/9595_fr.html (page consultée le 30/07/2010)
- Michael M C (1988). Déplacement involontaire et réinstallation des populations dans les projets de développement. Directives générales pour les projets financés par la Banque Mondiale, Washington, Banque Mondiale, 83p.
- Nebie B (1997). Projet AEP-Ouagadougou-Ziga – Plan Gouvernemental d'Atténuation des Impacts sur l'Environnement (P.G.A.I.E.). Rapport final, ONEA, Ouagadougou, 124p.
- SADE – SOGEA – SATOM (2006). Projet d'alimentation en eau de Ouagadougou à partir de Ziga, Plan de préservation de l'environnement, Lots 5.1 et 5.2, ONEA, Ouagadougou, NP.
- Sahel Consult (2007). Etude d'évaluation des effets des activités du PGAIE sur l'amélioration des conditions de vie des populations de la zone du projet Ziga, ONEA, Ouagadougou, 48p.
- Socrege (1996). Projet d'alimentation en eau potable de Ouagadougou à partir du barrage de Ziga. Plan d'Atténuation des Impacts Biophysiques (PAIB). Rapport final, ONEA, Ouagadougou, 36p.
- Sofreco – Apex (2005). Évaluation à mi-parcours des composantes du plan gouvernemental d'atténuation des impacts du projet AEP Ouaga/Ziga sur l'environnement (PGAIE), Rapport définitif, ONEA, Ouagadougou, 85p.
- Tractebel-BDPA-Scetagri (1995). AEP – Ouagadougou. Étude d'impact sur l'environnement, rapport final, ONEA, Ouagadougou, 396p.
- UICN (1997). Étude de validation des mesures d'atténuation des impacts du projet AEP – Ouaga – Ziga, rapport final, ONEA, Ouagadougou, 50p.

L'intégration du genre dans le processus et les outils de l'évaluation environnementale

La dégradation de l'environnement a des impacts différenciés sur les hommes et les femmes; elle accentue les inégalités associées au genre et accroît la pauvreté. La compréhension des liens entre le genre et l'environnement permet d'adopter une démarche systématique de prise en compte du genre dans les politiques, stratégies et programmes environnementaux.

Des outils d'intégration du genre dans l'évaluation environnementale, développés grâce à l'appui de l'OIF, de l'IEPF, du SIFEE et d'Hydro-Québec sont présentés dans cette communication. Ces outils peuvent être adaptés et utilisés par les professionnels de l'évaluation environnementale.

Pour promouvoir le développement par la réduction des inégalités entre l'homme et la femme dans leur milieu de vie, la communauté internationale a adopté l'approche « genre ».

L'évaluation environnementale est un processus qui permet de garantir que les facteurs liés à l'environnement et au social se trouvent inclus dans la prise de décision concernant les politiques, plans, programmes et projets de développement.

Pour appliquer l'approche genre à l'évaluation environnementale et sociale, il convient donc de comprendre le concept genre, d'en appréhender les outils, de savoir l'intégrer dans les documents-cadres (politiques-stratégies), mais aussi dans les plans, programmes et projets de développement afin de pouvoir suivre sa mise en œuvre.

La notion de genre: approche conceptuelle

La notion de genre dans les analyses socioéconomiques et/ou politiques est souvent source d'incompréhension. Il est donc utile de préciser ici quelques notions sur le genre et de prendre comme point de départ des faits réels constatés.

Définition

Le genre est une notion qui ne se réfère ni au sexe ni uniquement à la femme. Le genre se réfère aux rapports qui peuvent exister entre l'homme et la femme au niveau individuel, familial, communautaire, national et international.



Jeanne Josette ACACHA AKOHA

Biologiste Environnementaliste, Enseignante, Conseiller Technique à l'Environnement du Ministre de l'Environnement, de l'Habitat et de l'Urbanisme de 2002 à 2006, Coordinatrice de projets environnementaux et sociaux (VIH/SIDA), Experte dans différents domaines de l'environnement dont « Genre et changement climatiques », « Genre et Évaluation environnementale ». Elle assure actuellement la fonction de Directrice des Évaluations Environnementale et Sociale au Programme du Bénin pour le Millenium Challenge Account (MCA-Bénin).

jeacakoh@yahoo.com

Le genre se rapporte de ce fait au contexte de production, aux rapports sociaux et ajoute à la dimension socioéconomique, une dimension culturelle qui prend en compte les spécificités et les interactions.

*Ainsi, l'approche genre est la stratégie qui permet dans les sphères politiques, économiques et sociales de considérer comme **partie intégrante de la formulation, de la mise en œuvre, du suivi-évaluation des politiques et programmes, les préoccupations et expériences des femmes ainsi que celles des hommes. Cette démarche assure aux femmes et aux hommes un égal bénéfice du développement afin que l'inégalité ne soit pas perpétuée.***

Constats

- Dans les lois et les outils de développement de politiques et stratégies environnementales, le genre est souvent absent. De plus, l'évaluation environnementale et sociale tient rarement compte de la dimension genre.
- La vision stratégique du devenir de notre planète maintient la constance dualiste du droit et du devoir aux côtés des aspects fondamentaux que sont:
 - la participation des acteurs intéressés et concernés,
 - le principe du pollueur payeur,
 - l'équité intergénérationnel,
 - la précaution et la prévention.
- Les hommes et les femmes ont souvent des rôles différents dans la gestion des ressources naturelles. Aussi, la dégradation de l'environnement a-t-elle des impacts différenciés sur les femmes et sur les hommes.

À partir de ces constats, on peut affirmer que l'évaluation environnementale représente une opportunité pour mieux appréhender les impacts des politiques, des programmes et des projets sur les femmes et les hommes. L'évaluation environnementale aide à identifier, pour les femmes et pour les hommes, les actions nécessaires d'atténuation et/ou de compensation. Mais, il faudra aussi éviter d'être simpliste et ne voir les femmes qu'en tant que victimes; la vulnérabilité est plus élevée chez les femmes parce que beaucoup de femmes vivent dans l'exclusion sociale. C'est pourquoi l'intégration de la dimension genre dépasse largement le simple fait de « faire participer les femmes » et/ou de proposer des mesures d'atténuation des impacts pour « limiter les dégâts » des projets. Il s'agit de mettre en exergue la dimension éminemment politique des enjeux de genre en termes de droits, mais aussi de choix de société face aux options de développement.

La prise en compte du genre dans l'évaluation environnementale: les outils d'analyse

Pour intégrer le genre dans la procédure et dans les outils de l'évaluation environnementale, il faut cerner les rapports de genre dans le milieu social et les lier aux enjeux environnementaux. Un séminaire sur l'intégration du genre dans le processus et les outils de l'évaluation environnementale a été organisé à Paris en juin 2011 par l'Organisation Internationale de la Francophonie (OIF) avec l'appui de l'Institut de l'Énergie et de l'Environnement de la Francophonie (IEPF), du Secrétariat International Francophone pour l'Évaluation Environnementale (SIFEE) et d'Hydro Québec. Les outils élaborés au cours de ce séminaire sont présentés ci-après.

L'outil n° 1 traite des liens qui existent entre les enjeux environnementaux et le genre. L'outil n° 2, quant à lui, soulève les questions clés qui doivent trouver leurs réponses dans l'intégration du genre dans les évaluations environnementales. L'outil n° 3 est une matrice d'intégration du genre dans l'évaluation environnementale stratégique et dans les études d'impact environnemental et social.

Outil 1:

Liens : enjeux environnementaux et genre¹

L'étude des projets fait apparaître des liens entre les enjeux environnementaux et ceux du genre. Par exemple, l'évaluation environnementale d'un projet de construction d'un barrage hydroélectrique fait ressortir des enjeux environnementaux en relation étroite avec le genre.

Outil 2 :

Questions clés pour l'intégration du genre dans l'évaluation environnementale

L'outil 2 est un ensemble de questions clés relatives aux domaines que sont : l'examen des cadres légaux, des politiques et stratégies, la division sexuelle du travail, l'accès, l'utilisation et le contrôle des ressources, les revenus, l'analyse des besoins pratiques/besoins stratégiques.

Ces questions permettent d'analyser et de déterminer ceux pour qui les conditions environnementales sont des facteurs de développement, des facteurs d'appauvrissement ou des facteurs de discrimination. Elles aident aussi à identifier les impacts des inégalités genre,

1. Les outils présentés sont tirés du rapport final Genre et EIE.

Outil 1 : Liens : enjeux environnementaux et genre

Projet	Enjeux environnementaux et sociaux	Enjeux genre
Construction d'un barrage hydroélectrique	Perte de superficies forestières (écosystèmes, ressources ligneuses, agro forestières, médicinales et valeurs spirituelles)	Qui utilise les produits ligneux/non ligneux? Pour faire quoi? Avec quels bénéfices? Rôle des différents produits pour les fonctions vitales du ménage (santé, alimentation, sécurité, habitat, revenus)
	Sanitaires (maladies hydriques)	Qui sont les personnes vulnérables à la maladie? Pourquoi? (âge, physiologie (femmes enceintes, etc.), responsabilités professionnelles, sociales, familiales)
	Perte de zones sensibles au plan environnemental ou du point de vue des espèces menacées	Qui perd ou gagne quoi? dans les limitations, les perturbations, les pertes des superficies et l'accès aux ressources
	Déplacement des populations (inondations)	Les femmes et les hommes sont-ils au même niveau d'information sur les risques liés à leurs conditions de vie, sur les nouvelles opportunités liées à la compensation? Quel est l'impact des migrations sur les femmes et les hommes?

résultant de la dégradation/préservation du milieu environnemental, et aussi les changements dans les rapports genre qui contribuent à un environnement moins/plus durable.

Examen des cadres légaux, politiques et stratégies : Il apporte des réponses claires aux questions ci-après :

- **Processus :** *Qui sont les acteurs impliqués dans la formulation des politiques, la mise en œuvre, le suivi ? Quel est le niveau d'implication des femmes et des hommes ?*
- **Intégration du genre dans les documents-cadres politiques et stratégies.** *(i) Quelle est la cohérence au niveau national entre les politiques de développement (forestière, agricole, de gestion des ressources naturelles, etc.) et les politiques liées à l'égalité de genre ? (ii) Est-ce que les politiques et stratégies sont claires sur l'implication équitable des femmes et des hommes dans les processus de prise de décision dans tous les secteurs? (iii) Les stratégies liées à l'exploitation et/ou la préservation des ressources naturelles prennent-elles en compte une analyse de genre? Sont-elles équitables pour les deux sexes ? (iv) À qui profite la législation qui limite l'accès aux ressources naturelles (protection)? Et qui en subit les conséquences? à court, moyen et long terme ?*
- **Division sexuelle du travail :** *(i) Quelle est la division sexuelle du travail dans le contexte concerné? Quels sont les tâches, les rôles (reproductif, productif, de gestion communautaire « travail collectif et bénévole », politique « élus ou nommés ») et responsabilités des femmes et des hommes qui composent les différentes catégories/groupes d'acteurs (jeunes, anciens, urbains, ruraux, etc.)? (ii) Quel est le temps passé par les femmes et les hommes dans les différentes activités (rémunérées, non rémunérées) ? Quels facteurs influencent ce temps ? (iii) Qui décide de « qui fait quoi, où, quand et comment » ?*
- **Accès, utilisation et contrôle des ressources :** *(i) Quelles ressources sont accessibles... utilisées... par qui ? (ressources tangibles – intangibles – endogènes – extérieures) ? Dans quels rôles ? (ii) Quels sont les facteurs de l'environnement culturel, sociétal, écologique ou politique qui facilitent ou limitent l'accès des femmes et des hommes aux diverses ressources ? Les rapports de pouvoir/négociations, normes, etc. liés au genre sont-ils des facteurs contraignants ou favorables ? (iii) Quels bénéfices sont tirés de l'exploitation des ressources naturelles ? Par qui ? Qu'est-ce qui/qui influence le niveau de bénéfices tirés de ces ressources ?*
- **Revenus :** *(i) Qui fournit les revenus au ménage ? De quelles sources proviennent-ils ? Quelle proportion des revenus provient des femmes et des hommes ? Quel est le lien entre l'apport des revenus et le pouvoir de décision dans les ménages ? (ii) Quels revenus familiaux sont liés à l'exploitation des ressources naturelles? Qui les contrôle? Qui décide de l'utilisation des revenus ? (iii) Qui supporte le coût de la protection de l'environnement (en argent, en temps, en ressources diverses) ?*
- **Analyse des besoins pratiques/besoins stratégiques :** *(i) Qu'expriment les femmes et les hommes dans les différents groupes ? (ii) Quels sont les satisfactions, les doléances, les besoins, les discriminations, les préférences, les visions, les perspectives, etc. ? (iii) Quels sont les changements souhaités dans les relations de genre (division du travail, accès et contrôle des ressources, accès au pouvoir ?*

Outil 3 :

Matrice Évaluation environnementale stratégique/Étude d'impact environnemental et genre : cette matrice favorise la prise en compte du genre à chaque étape de la démarche nécessaire à l'évaluation environnementale.

Étapes/Évaluation Environnementale/ Stratégique	Comment favoriser l'intégration du genre ?
1. Établissement du contexte et des objectifs	<p>Analyse du contexte</p> <ul style="list-style-type: none">• Faire une analyse de genre des différentes conventions/cadres environnementaux (cohérence, points d'ancrage, contradictions, écarts politiques, etc);• Désagréger les données stratégiques nationales en rapport avec le secteur concerné;• Veiller à une représentation non stéréotypée du genre. <p>Objectifs</p> <ul style="list-style-type: none">• Vérifier la prise en compte des besoins différenciés des femmes et des hommes dans les conventions, plans, politiques nationales liées à l'environnement;• Développer des stratégies pour éliminer les logiques d'exclusion et d'inégalités dans les cadres légaux, politiques, etc;• Prendre en compte les rapports de force entre PTF dans les négociations; où sont les femmes, où est le genre ? Indicateurs.
2. Mise en œuvre	<ul style="list-style-type: none">• Définir les profils et compétences des acteurs en termes de genre (sexe, âge, langue, profils professionnels etc);• Rechercher la place du genre dans les espaces d'échanges (école, colloques, etc);• Utiliser des méthodologies d'analyse et d'intervention sensibles au genre;• Budgétiser en accord avec les orientations politiques sur l'égalité femmes/hommes et en reflet des rapports et inégalités repérés dans le contexte.
3. Information et orientation du processus décisionnel	<ul style="list-style-type: none">• Garantir que les mécanismes de partage des infos entre partenaires et acteurs sont inclusifs des femmes et des hommes dans les différents groupes concernés - développer des stratégies rectificatives de l'exclusion;• Définir une vision claire du genre et de l'objectif « égalité » dans les processus et outils de capitalisation entre partenaires;• Prendre des mesures pour la parité et une représentation équitable femme/homme dans les instances stratégiques.
4. Suivi et évaluation	<p>Développer des Indicateurs sexo-spécifiques (Baseline) pour suivre l'évolution du contexte</p> <ul style="list-style-type: none">• Autonomie du corps (protection légale contre les violences de genre et leurs conséquences, contrôle de la sexualité, contrôle de la reproduction);• Autonomie au sein de la famille et du ménage;• Pouvoir politique;• Emplois, formation, revenus liés à l'environnement;• Temps : accès aux loisirs et au repos;• Accès au crédit;• Accès à l'information (participation instance de décision, radio, programmes télé). <p>Indicateurs de prise en compte du genre dans les interventions.</p> <ul style="list-style-type: none">• Mise en place d'une budgétisation environnementale sensible au genre;• Facilités contenues dans les politiques nationales pour l'accès des femmes à la terre, à l'exploitation des ressources naturelles, etc.

La participation du public lors de l'évaluation environnementale et sociale

Les consultations ont pour but de permettre au public et aux parties prenantes de participer à l'identification des problèmes environnementaux clés, aux choix d'options pouvant modérer les effets non souhaités et de cerner les inquiétudes locales.

Elles peuvent se faire par le biais de réunions formelles et institutionnelles. Elles constituent des pratiques de bonne gouvernance et d'équité qui visent à :

- informer les parties prenantes (acteurs, institutions, populations/personnes concernées ou affectées) par les plans, politiques nationales, programmes des impacts tant négatifs que positifs dont elles seront sujettes ou bénéficiaires;

Étapes/Étude d'impact/ Environnemental et Social	Comment favoriser l'intégration du genre ?
Justification du projet et cadrage	<ul style="list-style-type: none"> • Produire des TDR sensibles au genre (genre dans les objectifs, les approches, les indicateurs, etc); • Présenter un argumentaire intégrant la dimension genre; • Travailler avec des experts compétents en genre, équipe multidisciplinaire et mixte; • Prévoir des grilles d'analyse « genrées ».
Inventaire du milieu, analyse des impacts, mesures d'atténuation	<p>Inventaire: Se référer à l'outil 2</p> <p>Analyse des impacts et mesures d'atténuation:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Analyser les impacts différenciés des mesures préconisées sur les femmes/hommes et les rapports de genre; • Garantir la parité et une représentation équitable femme/homme dans les instances de mise en œuvre des mesures d'atténuation.
Surveillance et suivi de l'environnement	<p>Processus de suivi</p> <ul style="list-style-type: none"> • Garantir la parité et une représentation équitable femme/homme dans le développement des indicateurs, dans les outils et mécanismes de suivi; • Développer des indicateurs du suivi (du milieu <i>indicateurs de base</i>; de la prise en compte du genre dans le processus); • Avoir des indicateurs sur la participation femmes/hommes dans toutes les activités; • Prévoir des mesures d'actions positives pour favoriser la participation des femmes aux formations (ex. bourses); • Développer des mesures d'incitation des femmes: adapter et cibler la communication; • Analyser les critères et conditions des formations: sont-ils discriminants? Repérer et éliminer les logiques d'exclusion basées sur le genre dans les formations.

- faire valider les grandes décisions et dispositions par tous les acteurs impliqués;
- mettre chaque acteur-institution devant les responsabilités qui sont les siennes et qu'il est tenu de respecter vis-à-vis des autres pour une réussite harmonieuse des plans, politiques et programmes.


Les outils d'intégration du genre peuvent être utilisés pour identifier les parties prenantes sur la base de leurs intérêts directs ou indirects, à court, moyen et long terme. Une connaissance socioéconomique du milieu est un atout pour adopter des stratégies de facilitation d'intégration du genre (jour de marchés, organisation des *focus group*, utilisation de la langue du milieu, etc.)

Les consultations publiques permettent de présenter et d'obtenir des commentaires sur les plans, politiques et programmes liés à l'environnement, ainsi que sur les liens avec d'autres plans, politiques, programmes limitrophes; exemple de la politique genre.

Conclusion

La prise en compte du genre se fait à toutes les étapes du processus d'évaluation environnementale et sociale en utilisant des outils qui permettent d'appréhender les inégalités et d'apporter les transformations requises induites par les actions mises en œuvre.

Pour faciliter l'intégration du genre dans les évaluations environnementales, il faut :

- inciter les jeunes filles à s'inscrire dans les filières scientifiques et liées à l'environnement;
- augmenter la participation des femmes aux métiers de l'évaluation environnementale et sociale;
- améliorer la connaissance des experts de l'évaluation environnementale aux enjeux du genre;
- renforcer la mise en œuvre par les gouvernements des accords internationaux prenant en compte le genre;
- mettre en œuvre des budgets environnementaux sensibles au genre. 

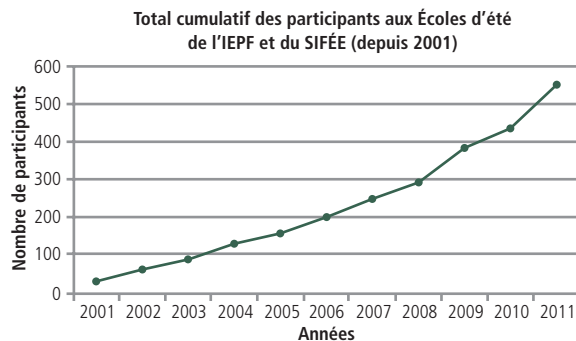
Le SIFÉE

Le Secrétariat international francophone pour l'évaluation environnementale (SIFÉE) (www.sifee.org) est une organisation non gouvernementale internationale à but non lucratif. Il est un regroupement d'organisations membres formées de professionnels spécialisés en évaluation environnementale. Ses membres sont issus principalement des pays francophones d'Afrique, d'Amérique et d'Europe et regroupent des organismes gouvernementaux, associatifs, universitaires et corporatifs (bureaux d'études et entreprises privées, publiques ou mixtes). Soutenu principalement par les ministères français et québécois chargés de l'Environnement, ainsi que par l'IEPF, le SIFÉE anime également un réseau de près de 3000 professionnels. Il organise des Colloques internationaux ainsi que des sessions de formation, afin de remplir une de ses principales missions qui est de renforcer la compétence des spécialistes et décideurs francophones dans les secteurs de l'évaluation environnementale, de la participation publique et du développement durable. Il diffuse également de la documentation sur les méthodes et outils en vue d'apporter une information pertinente aux autorités compétentes en matière de développement durable.



Écoles d'été de l'IEPF et du SIFÉE

L'École d'été est organisée annuellement par l'IEPF et le SIFÉE. Formation de très haut niveau inscrit dans le cadre du programme « Maîtrise des Outils de Gouvernance de l'Environnement et du Développement (MOGED) » de l'IEPF et dans le programme de renforcement des capacités du SIFÉE, elle a connu plusieurs éditions qui ont formé une cinquantaine de personnes en moyenne par année. Elle a permis ainsi de former plus de 500 cadres des pays en développement, dont ceux de l'Afrique. Certains de ces cadres occupent des postes décisionnels et/ou stratégiques, leur permettant d'influencer positivement les processus de prise en compte de l'environnement dans les projets, plans et politiques de développement dans leurs pays et au plan international.



Secrétariat international francophone pour l'évaluation environnementale (SIFÉE)

705, rue Bourget, Suite 307
Montréal (Québec) H4C 2M6 (Canada)
Téléphone : +1 514 288-2663
Télécopieur : +1 514 288-7701
sifee@sifee.org



Forum francophone préparatoire à Rio+20

*Lyon, France
8 et 9 février 2012*

*Consultez le dossier d'actualités de Médiaterre Spécial Forum de Lyon:
<http://www.mediaterre.org/dossiers,FFPR2012.html>*



Kinshasa, la capitale de la République démocratique du Congo, accueillera du 12 au 14 octobre 2012 le XIV^e Sommet de la Francophonie. Les Chefs d'État et de gouvernement de l'OIF se réuniront autour du thème: « Francophonie, enjeux environnementaux et économiques face à la gouvernance mondiale ».

Pour des informations complémentaires, visitez : www.francophonie.org



INSTITUT DE L'ÉNERGIE ET DE L'ENVIRONNEMENT DE LA FRANCOPHONIE (IEPF)

56, RUE SAINT-PIERRE, 3^E ÉTAGE, QUÉBEC (QUÉBEC) G1K 4A1 CANADA

L'IEPF est un organe subsidiaire de l'Organisation internationale de la Francophonie.