



# L'évaluation environnementale stratégique dans la coopération pour le développement

PANORAMA DES EXPÉRIENCES RÉCENTES





# **L'évaluation environnementale stratégique dans la coopération pour le développement**

PANORAMA DES EXPÉRIENCES RÉCENTES

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les interprétations exprimées ne reflètent pas nécessairement les vues de l'OCDE ou des gouvernements de ses pays membres.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

**Merci de citer cet ouvrage comme suit :**

OCDE (2012), *L'évaluation environnementale stratégique dans la coopération pour le développement : Panorama des expériences récentes*, Éditions OCDE.  
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264167193-fr>

ISBN 978-92-64-16718-6 (imprimé)  
ISBN 978-92-64-16719-3 (PDF)

**Crédits photo :** Couverture © Baurka / Dreamstime.com.

Les corrigenda des publications de l'OCDE sont disponibles sur : [www.oecd.org/editions/corrigenda](http://www.oecd.org/editions/corrigenda).

© OCDE 2012

---

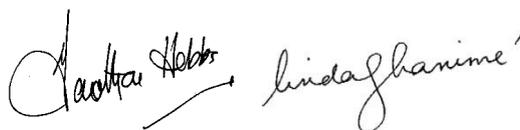
Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org). Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) [info@copyright.com](mailto:info@copyright.com) ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) [contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com).

---

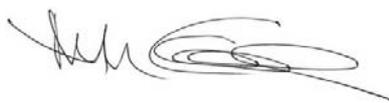
## *Avant-propos*

Dans la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement, adoptée en 2005, les donateurs et les pays partenaires se sont conjointement engagés à « élaborer et appliquer des approches communes de 'l'évaluation environnementale stratégique' aux niveaux sectoriel et national » (par. 41). L'Équipe de projet sur l'évaluation environnementale stratégique (EES) du Réseau sur l'environnement et la coopération pour le développement (ENVIRONET) du Comité d'aide au développement (CAD) a relevé ce défi sous la conduite du Royaume-Uni et du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) et élaboré, en 2006, le document intitulé *L'évaluation environnementale stratégique : Guide de bonnes pratiques dans le domaine de la coopération pour le développement*, qui a été publié dans la série Lignes directrices et ouvrages de référence du CAD. Depuis, l'Équipe de projet étudie de façon suivie des exemples d'application de l'EES dans des contextes très variés afin de recenser les bonnes pratiques. La présente publication est le fruit de ces travaux. Elle examine les neuf cas les plus intéressants d'application de l'EES sur les 100 cas en cours d'observation.

Le nom des personnes ayant contribué à la rédaction de chaque étude de cas par pays est indiqué dans le chapitre consacré à celle-ci. Des remerciements tout particuliers sont adressés au ministère britannique du Développement international (DFID), à l'Agence suédoise de développement international (Asdi) et à la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH agissant pour le compte du ministère fédéral allemand de la Coopération économique et du Développement (BMZ), pour le soutien financier qu'ils ont apporté à ces travaux.



Jonathan Hobbs et Linda Ghanime  
(anciens coprésidents de l'Équipe de projet sur l'EES)



Peter Croal  
Président en exercice de l'Équipe de projet sur l'EES



Alexandra Trzeciak-Duval  
Chef de la Division de la coordination des politiques,  
Direction de la coopération pour le développement



## Remerciements

L'étude a été rédigée par un certain nombre de spécialistes qui sont nommés dans les différents chapitres. Peter Nelson et Barry Sadler ont apporté une contribution considérable en coordonnant les travaux des divers auteurs et en en dégageant une synthèse. Sous la direction de Peter Croal, le Secrétariat de l'OCDE a assuré le parachèvement du document et préparé sa publication. Ce processus de finalisation a été mené par Rémy Paris et Kenta Usui, sous la supervision d'Alexandra Trzeciak-Duval. Enfin, nous ne pouvons remercier assez Maria Consolati pour l'aide inestimable qu'elle nous a apportée dans les travaux de secrétariat.



## *Table des matières*

<b>Sigles et acronymes</b> .....	11
<b>Résumé</b> .....	13
<b>Déclaration de principe sur l'évaluation environnementale stratégique</b> .....	19
<b>Introduction</b> .....	21
Les arguments en faveur de l'utilisation de l'EES dans le domaine de la coopération pour le développement .....	22
Le point de départ : Le Guide de bonnes pratiques pour l'EES dans le domaine de la coopération pour le développement .....	23
Examen de l'expérience récente .....	24
<b>Chapitre 1. L'adoption et la diffusion de l'évaluation environnementale stratégique (EES) dans les     pays en développement</b> .....	27
Une utilisation plus grande de l'EES par les pays en développement .....	28
Pourquoi l'EES est-elle prisée ? .....	29
Instituer l'EES à des niveaux plus élevés et plus stratégiques de la prise de décision .....	30
Exemples d'application de l'EES dans les pays en développement .....	31
<b>Chapitre 2. Vietnam : Évaluation environnementale stratégique du plan hydroélectrique     de Quang Nam</b> .....	35
Contexte .....	36
Processus de l'EES .....	37
Résultats .....	38
Enseignements .....	39
<b>Chapitre 3. Bhoutan : Évaluation environnementale stratégique et intégration des questions     d'environnement</b> .....	41
Contexte .....	44
Processus de l'EES .....	45
Résultats .....	46
Enseignements .....	48
<b>Chapitre 4. Namibie : Évaluation environnementale stratégique du programme proposé au titre du     Millennium Challenge Account</b> .....	51
Contexte .....	52
Processus de l'EES .....	52
Résultats .....	55
Enseignements .....	62
<b>Chapitre 5. Maurice : Évaluation environnementale stratégique dans le secteur de la canne     à sucre</b> .....	65
Contexte .....	66
Processus de l'EES .....	67
Résultats .....	68
Enseignements .....	71

<i>Chapitre 6. Bénin : Évaluation environnementale stratégique de la Stratégie de réduction de la pauvreté</i> .....	75
Contexte .....	76
Processus de l'EES.....	76
Résultats .....	80
Enseignements.....	82
<i>Chapitre 7. Ghana : l'évaluation environnementale stratégique et son évolution</i> .....	85
Contexte .....	86
Processus de l'EES.....	87
Résultats .....	90
Enseignements.....	91
<i>Chapitre 8. Sierra Leone : Évaluation environnementale et sociale stratégique du secteur minier</i> .....	93
Contexte .....	94
Processus de l'EES.....	94
Résultats .....	99
Enseignements.....	103
<i>Chapitre 9. Honduras : Évaluation environnementale stratégique des plans municipaux de développement</i> .....	107
Contexte .....	108
Processus de l'EES.....	108
Résultats .....	96
Enseignements.....	114
<i>Chapitre 10. Monténégro : Évaluation environnementale stratégique du Plan national d'aménagement du territoire</i> .....	117
Contexte .....	118
Processus de l'EES.....	118
Résultats .....	121
Enseignements.....	121
<b>Conclusion</b> .....	123
Finalité de l'examen.....	124
L'EES a-t-elle exercé une influence ?.....	124
Principales conclusions .....	126
Recommandations pratiques à l'intention des organismes donneurs .....	130
Étapes ultérieures .....	131
<b>Bibliographie</b> .....	133
<i>Annexe A1. Renforcement des capacités en matière d'évaluation environnementale stratégique</i> 135	
Introduction.....	136
Renforcement des capacités en matière d'EES : l'approche néerlandaise .....	136
Enseignements.....	138
Renforcement des capacités pour l'EES : la démarche allemande .....	140
Principaux enseignements concernant le renforcement des capacités pour l'EES .....	144
Mesures prioritaires nécessaires pour améliorer les capacités en matière d'EES.....	144

**Tableaux**

Études de cas considérées .....	25
Tableau 4.1. Plan stratégique de gestion de l'environnement.....	59
Tableau 5.1. Résultats de l'EES de la Stratégie d'adaptation pluriannuelle (MAAS) 2006-2015 de la filière de la canne à sucre .....	69
Tableau 6.1. Résultats de l'EES du 2 <sup>e</sup> DSRP du Bénin .....	80
Tableau 7.1. Récapitulatif des EES effectuées au Ghana .....	89

**Graphiques**

Graphique 4.1. L'aboutissement de la phase 2 de l'EES : un rapport en six volumes .....	57
Graphique 6.1. Modèle directeur initial du processus de l'EES .....	79
Graphique 9.1. Structure de la formation et du soutien apportés pour l'EES .....	110
Graphique 9.2. Étapes de l'EES au Honduras .....	112
Graphique A1.1 Les trois piliers de l'institutionnalisation de l'EES .....	136

**Encadrés**

Encadré 3.1. Principes relatifs à l'intégration des questions d'environnement .....	47
Encadré 6.1. Principaux éléments factuels concernant l'ESS du deuxième DSRP du Bénin.....	77
Encadré 7.1. Extraits du résumé du Plan d'action national pour l'environnement de 1988.....	86
Encadré 8.1. Ateliers organisés pour définir les priorités de l'EES.....	96
Encadré 8.2. Résumé des principales recommandations issues de l'EES.....	98
Encadré 8.3. L'évaluation stratégique du secteur des minéraux en Afrique de l'Ouest .....	102
Encadré A1.1. Fonctions et responsabilités à répartir .....	138



## Sigles et acronymes

ABE	Agence béninoise de l'Environnement
ACDI	Agence canadienne de développement international
AMGP	Africa Mineral Governance Project
Asdi	Agence suédoise de développement international
AusAID	Agence australienne pour le développement international
BAD	Banque asiatique de développement
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (ministère fédéral allemand de la Coopération économique et du Développement)
BRICSAVI	Brésil, Russie, Inde, Chine, Afrique du Sud, Vietnam et Indonésie
CAD	Comité d'aide au développement, OCDE
CBNB	Commission du bonheur national brut, Bhoutan
CDMT	Cadre de dépenses à moyen terme
CE	Commission européenne
CEE-ONU	Commission économique des Nations unies pour l'Europe
CNE	Commission nationale de l'environnement, Bhoutan
CNEE	Commission néerlandaise pour l'évaluation environnementale
CSPRES	Cellule de suivi des programmes de réformes économiques et structurelles
DFID	Ministère britannique du Développement international
DONRE	Département de l'environnement et des ressources naturelles, Quang Nam, Vietnam
DSRP	Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté
EES	Évaluation environnementale stratégique
EES	Évaluation environnementale et sociale stratégique
EIE	Étude d'impact sur l'environnement
EPA	Agence pour la protection de l'environnement, Ghana
EPC	Conseil de la protection de l'environnement, Ghana
EVN	Électricité du Vietnam
FMI	Fonds monétaire international
FORIP	Field Operations, Regrouping and Irrigation Project, Maurice
GEACaP	Projet de développement des capacités d'évaluation environnementale du Ghana
GEASP	Projet d'aide à l'évaluation environnementale au Ghana
GIZ (*)	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH (Agence allemande pour la coopération internationale)

(\*) Depuis le 1er janvier 2011, la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH fédère les compétences et la longue expérience des organisations qui l'ont précédée : le Deutscher Entwicklungsdienst (DED) gGmbH (service allemand de développement), la Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH (coopération technique allemande) et InWEnt – Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH (renforcement des capacités et développement international).

GPHA	Autorité portuaire du Ghana
GPRS	Stratégie de réduction de la pauvreté du Ghana
GRN	Gouvernement de la République de Namibie
ICED	Amélioration de la compétitivité pour un développement équitable, Maurice
IPE	Initiative Pauvreté et Environnement
LPE	Loi sur la protection de l'environnement, Vietnam
MAAS	Stratégie d'adaptation pluriannuelle, Maurice
MCC	Millennium Challenge Corporation
MMR	Ministère des Ressources minérales, Sierra Leone
MOIT	Ministère de l'Industrie et du Commerce, Vietnam
MONRE	Ministère des Ressources naturelles et de l'Environnement, Vietnam
MSA	Office mauricien du sucre
MTAP	Projet d'assistance technique au secteur minier, Banque mondiale
NACEF	Commission nationale pour l'environnement et la sylviculture, Sierra Leone
NDPC	Commission nationale pour la planification du développement, Ghana
NEC	Commission nationale pour l'environnement, Bhoutan
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMD	Objectifs du millénaire pour le développement
ONG	Organisation non gouvernementale
OSC	Organisation de la société civile
PMD	Plan municipal de développement, Honduras
PNAT	Plan national d'aménagement du territoire, Monténégro
PNUAD	Plan-cadre des Nations unies pour l'aide au développement
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
PNUE	Programme des Nations unies pour l'environnement
PPC	Comité populaire provincial, Vietnam
PPTE	Pays pauvres très endettés
SEMP	Plan stratégique de gestion de l'environnement, Namibie
SNV	Organisme néerlandais de coopération pour le développement
TCPD	Département ghanéen de l'aménagement des zones rurales et urbaines
UICN	Union internationale pour la conservation de la nature
VGTB	Bassin hydrographique Vu Gia-Thu Bon, Vietnam
WAMSSA	West Africa Mineral Sector Strategic Assessment

## Résumé

### Introduction

L'objet du présent rapport est triple. Premièrement, il montre comment l'évaluation environnementale stratégique (EES) peut être utilisée dans le cadre de la coopération pour le développement en présentant neuf études de cas détaillées. Deuxièmement, il analyse les effets des neuf EES considérées en examinant comment le processus de l'EES a fait évoluer les politiques, les plans et les programmes. Il expose pour finir les enseignements que l'on peut tirer de ces études de cas, en vue d'améliorer la pratique future.

Ce rapport passe en revue les données d'expérience relatives à l'utilisation de l'EES dans le cadre de la coopération pour le développement dans les pays en développement suivants : le Bénin, le Bhoutan, le Ghana, le Honduras, Maurice, le Monténégro, la Namibie, la Sierra Leone et le Vietnam.

En 2006, une Équipe de projet composée d'experts d'organismes de développement appartenant au Comité d'aide au développement (CAD) a élaboré le document d'orientation sur l'EES intitulé « L'évaluation environnementale stratégique - Guide de bonnes pratiques dans le domaine de la coopération pour le développement ».

Le chapitre introductif du présent rapport décrit la situation qui existait avant la parution du Guide de bonnes pratiques. Il énonce certaines des raisons qui ont motivé la publication de cet ouvrage, puis donne un aperçu général de la structure de l'exposé.

Le chapitre 1 fait le point sur l'application de l'EES dans les pays en développement. La réalisation d'EES dans le cadre de la coopération pour le développement est une pratique qui fait de plus en plus d'adeptes, et elle a énormément progressé ces dernières années. Les études de cas présentées dans les chapitres 2 à 10 illustrent le premier stade de l'adoption et de l'application de l'EES. Le chapitre 1 expose les faits les plus récents en la matière et présente aussi des exemples de pays qui utilisent l'EES depuis 2009.

Les chapitres 2 à 10 examinent l'expérience relative à l'EES dans neuf pays en développement. De ces études de cas se dégagent d'importants enseignements pour l'application de l'EES à l'avenir. Cette dernière est utilisée dans des contextes très divers, comme en témoigne la liste ci-dessous :

Vietnam :	Projet de centrale hydroélectrique de Quang Nam
Bhoutan :	Intégration des questions d'environnement
Namibie :	Programme au titre du Millennium Challenge Account (Compte du défi du millénaire)
Maurice :	Stratégie d'adaptation pluriannuelle pour le secteur de la canne à sucre
Bénin :	Stratégie de réduction de la pauvreté
Ghana :	Intégration des questions d'environnement
Sierra Leone :	Secteur minier
Honduras :	Planification municipale
Monténégro :	Plan national d'aménagement du territoire

Le chapitre de conclusion récapitule les enseignements tirés des études de cas et présente six recommandations de fond essentielles pour améliorer les pratiques en matière d'EES.

## Principales conclusions

### ***1. L'EES contribue à l'efficacité du développement et favorise l'harmonisation***

Dans bon nombre des pays où des EES ont été effectuées, le processus mis en œuvre pour leur réalisation a permis non seulement de rapprocher les ministères composant leur administration, mais aussi d'établir des contacts avec des fractions marginalisées de la population et des organisations de la société civile. On observe des signes encourageants d'une collaboration entre donateurs visant à soutenir les EES, souvent à travers l'organisation d'actions de renforcement des capacités en vue de pousser l'harmonisation encore plus loin.

### ***2. La planification à long terme est importante***

Beaucoup d'études de cas montrent combien il est important d'assurer une planification et un engagement à long terme, au lieu de s'en tenir à des exercices d'EES sans lendemain. Il ressort de l'étude de cas concernant Maurice qu'il est essentiel de donner suite à l'EES pour entretenir la dynamique créée, et qu'il ne faut pas sous-estimer le rôle des échanges de vues entre le donneur et les pouvoirs publics sur la façon dont les résultats de l'EES doivent être utilisés pour la prise de décision ultérieure, car ils permettent d'assurer l'application des recommandations issues de l'EES.

### ***3. L'EES doit être reliée à un soutien budgétaire associant plusieurs donateurs***

Il est ressorti de certaines des études de cas que la coordination des efforts des organismes donateurs était nécessaire et bénéfique. En ce qui concerne le Ghana, il a été noté que la plupart des EES effectuées jusqu'alors avaient été financées dans le cadre de programmes spécifiques aux donateurs, mais que c'était désormais de l'octroi d'un soutien budgétaire multidonneurs au gouvernement ghanéen et à ses principaux ministères que dépendrait la possibilité d'entretenir la dynamique créée.

#### **4. *L'engagement des gouvernements des pays partenaires et des donateurs est indispensable***

Bon nombre des études de cas ont montré qu'il était déterminant que les donateurs et les autorités des pays partenaires s'engagent à un stade précoce. Celle concernant le Vietnam en particulier souligne l'importance de l'adhésion et de la motivation du pays partenaire. Des processus menés exclusivement par les donateurs risquent de n'être ni efficaces, ni viables.

#### **5. *L'EES peut s'inscrire dans une démarche souple***

L'étude des cas relevés en Namibie, au Monténégro et au Honduras a montré qu'une certaine souplesse pouvait favoriser la réussite de l'EES. Imposer un processus trop rigide peut être irréaliste ou risque de décourager les responsables de l'exécution, surtout lorsque l'horizon temporel est proche. De la souplesse est également requise quant à l'utilisation de l'expression «évaluation environnementale stratégique». Il ressort des données d'expérience sur le Bhoutan que son emploi peut parfois avoir une influence négative, ce qui a tenu en l'occurrence au fait que, dans les ministères, elle était associée à l'EIE, qui a un caractère réglementaire.

#### **6. *Il convient d'avancer à petits pas dans la réalisation des EES***

Il peut s'avérer risqué d'avoir dès le début de trop grandes ambitions, surtout quand le pays n'a pas d'expérience de la réalisation d'EES. S'agissant du Honduras comme du Vietnam, les études de cas ont montré qu'il fallait effectuer des EES pilotes et veiller à ce qu'elles ne soient pas trop ambitieuses.

#### **7. *Il faut encourager la participation de la population***

Plusieurs études ont fait ressortir la contribution importante que les particuliers et les organismes publics avaient apportée, même s'il peut être difficile d'organiser une véritable participation de la population dans le cas des évaluations de portée stratégique à l'échelon national. En ce qui concerne le Honduras, il a été noté qu'une forte participation de la population a été assurée au moyen d'ateliers bien conçus.

#### **8. *Les capacités techniques sont indispensables à la viabilité de la pratique de l'EES***

Les études portant sur la Namibie, le Honduras et le Vietnam ont souligné l'importance que revêtaient les compétences et les capacités techniques des pays en développement partenaires. Ce constat fait ressortir la nécessité de déployer des efforts soutenus en vue d'aider les pays partenaires à acquérir les capacités techniques et institutionnelles dont ils ont besoin pour pouvoir effectuer des EES de façon systématique.

#### **9. *Il est nécessaire de mettre au point de nouvelles méthodes d'EES dans les situations particulières***

Dans deux des cas étudiés, ceux du Monténégro et de la Sierra Leone, il s'est révélé nécessaire de définir d'autres méthodes et procédures d'EES. L'étude portant sur le Monténégro a montré combien il était complexe d'effectuer une EES concernant l'aménagement du territoire qui demande une prise en compte équilibrée des facteurs sociaux, économiques et environnementaux. Quant à la Sierra Leone, il est apparu qu'il

était très difficile d'effectuer une EES dans un État fragile. Il est ressorti de l'étude que les EES classiques, qui sont axées sur un problème unique, étaient vouées à l'échec lorsque le pays n'avait pas de mémoire ou de capacités institutionnelles et subissait souvent des changements de gouvernement ou des restructurations administratives.

**10. *L'EES peut mettre en lumière des questions sensibles concernant la répartition des ressources***

Au Honduras, les processus d'EES et de planification ont révélé comment l'accès aux ressources naturelles était réparti entre les habitants de la commune, et ainsi mis au jour d'importantes inégalités.

**11. *Les avantages économiques découlant de l'EES doivent être reconnus afin d'assurer l'adhésion des entreprises.***

À Maurice, les responsables de l'industrie sucrière s'inquiétaient du coût potentiel de l'application des mesures d'atténuation de la pollution, et craignaient que la mise en œuvre des recommandations issues de l'EES ne ralentisse le transfert des fonds. Le rapport de l'EES a clairement montré qu'il pourrait en résulter des avantages économiques majeurs, ce qui a eu une influence déterminante sur les industriels.

## **Recommandations pratiques**

**1. Les organismes de développement partenaires devraient entreprendre des projets concrets d'expérimentation et de démonstration sur l'EES,** en les intégrant dans leurs programmes de coopération pour le développement en cours et leurs activités permanentes de renforcement des capacités. Il est possible d'entretenir la dynamique ainsi créée en coopérant avec les institutions des pays partenaires pour déterminer leurs exigences particulières et y répondre, afin de renforcer le processus de l'EES et la pratique de cet exercice.

**2. L'intérêt que présente l'EES pour l'élaboration des politiques de développement devrait être mieux étudié et mieux expliqué.** Si cet intérêt est clairement démontré, la réalisation d'EES s'en trouvera d'autant plus stimulée. Cette action doit notamment viser les dirigeants politiques et les hauts responsables, qui sont de plus en plus conscients que l'EES est une obligation administrative à remplir dans le cadre du processus d'approbation, mais n'ont pas forcément compris qu'il s'agissait aussi d'un outil pratique susceptible de donner plus de solidité aux efforts d'aide au développement et de les rendre plus efficaces et plus fructueux.

**3. Les organismes de développement doivent davantage harmoniser leurs approches de l'EES afin de se conformer à la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement.** Les approches non coordonnées et fragmentées empêchent une plus large application de l'EES. Malgré les progrès réalisés par toutes les parties prenantes, les organismes donateurs doivent engager une réflexion sur leurs propres pratiques et concentrer ainsi leur attention sur la façon dont ils planifient, coordonnent et exécutent leurs processus d'EES et leurs programmes de développement. Des échanges concrets entre donateurs et pays partenaires pourraient avoir lieu dans ce domaine, afin de suivre les progrès réalisés et d'examiner les données d'expérience, éventuellement sous l'égide de l'Équipe de projet sur l'EES (proposition inspirée des enseignements tirés de

l'EES effectuée au Vietnam, où plusieurs donateurs ont coopéré à l'appui d'un projet conduit à l'échelon local, décrit dans ce rapport).

**4. Les EES devraient servir à renforcer l'articulation entre les Objectifs du millénaire pour le développement et le soutien budgétaire.** Depuis l'adoption de la Déclaration de Paris, le soutien budgétaire a pris une importance grandissante pour devenir un instrument fondamental de l'aide, et les fonds sont de plus en plus souvent versés directement au ministère compétent. Si les gouvernements des pays bénéficiaires sont tenus d'indiquer précisément comment ils entendent répartir l'aide au développement, il n'existe pas actuellement de mécanisme intégré qui assure que leurs plans de développement garantiront dans une certaine mesure la protection de l'environnement (OMD 7). L'EES peut être utilisée pour faire en sorte que les cibles de l'OMD 7 soient expressément prises en compte dans les dispositifs de soutien budgétaire direct, ainsi que dans les accords relatifs aux approches sectorielles. Davantage d'études et de données d'expérience sont nécessaires pour encourager ce type d'application.

**5. Les partenaires du développement doivent intensifier le suivi de l'EES et les efforts visant à lui donner suite, notamment en ce qui concerne le renforcement des capacités.** Il ressort de plusieurs des études de cas que, indépendamment des accords qui peuvent avoir été instaurés, beaucoup de pays en développement ne connaissent pas la stabilité et la continuité institutionnelles nécessaires pour pouvoir assurer durablement la réalisation d'EES par leurs propres moyens.

**6. Les partenaires du développement doivent examiner les bonnes pratiques en matière d'EES avec les économies émergentes et les diffuser auprès d'elles.** L'EES a un rôle déterminant à jouer dans les économies émergentes, comme le Brésil, la Russie, l'Inde et la Chine, qui vont sans doute fortement influencer sur notre avenir commun du point de vue économique et environnemental. Or, notamment parce que ces pays ne font plus partie des cibles prioritaires de la communauté des donateurs pour l'aide au développement et le renforcement des capacités, on ne sait guère où ils en sont dans le domaine de l'EES. Des études comparatives sur la pratique de l'EES dans les pays émergents s'imposent d'urgence.



## Déclaration de principe sur l'évaluation environnementale stratégique<sup>1</sup>

Les populations pauvres des pays en développement sont souvent les premières à pâtir des résultats engendrés par les mauvaises décisions de principe, de planification et d'investissement qui minent le développement et entraînent la dégradation des ressources. La qualité des processus d'élaboration des politiques et de planification du développement conditionnera la réussite du développement à long terme et sera importante pour nous permettre de progresser sur la voie de la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD). Le septième OMD, en particulier, nous engage à assurer un environnement durable en intégrant les principes du développement durable dans nos politiques et programmes.

De plus en plus, l'aide au développement vient appuyer des politiques, des plans et des programmes élaborés et mis en œuvre par les institutions et systèmes de nos partenaires au lieu de passer par des projets. En conséquence, la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement adoptée en 2005 a appelé donateurs et partenaires à œuvrer de conserve pour « (...) élaborer et appliquer des approches communes de "l'évaluation environnementale stratégique" aux niveaux sectoriel et national ». En 2006 a été approuvé le Guide de bonnes pratiques sur l'évaluation environnementale stratégique du CAD, fruit d'une collaboration approfondie entre les membres du CAD, les pays en développement partenaires, le PNUD, le Programme des Nations unies pour l'Environnement (PNUE), la Banque mondiale et de nombreux autres organismes.

Un nombre croissant de pays à tous les stades de développement ont adopté des dispositions législatives ou réglementaires prescrivant la réalisation d'évaluations environnementales stratégiques (EES), et beaucoup d'autres intègrent l'EES à la panoplie d'instruments employés par les pouvoirs publics. Une chance unique s'offre ainsi d'améliorer la planification et l'élaboration des politiques en intégrant les considérations d'environnement dans la prise de décision à haut niveau et en ouvrant de nouvelles voies de dialogue entre les gouvernements et avec la société en vue de parvenir à un consensus sur les priorités en matière de développement.

Beaucoup d'organismes de coopération pour le développement et leurs partenaires ont déjà bien progressé dans l'application de l'EES. L'expérience des premières phases de mise en œuvre livre des enseignements importants pour l'avenir. Nous avons ainsi constaté que l'EES peut :

- sauvegarder le patrimoine naturel dans l'optique d'une réduction de la pauvreté et d'un développement durables ;
- faire progresser l'engagement du public dans la prise de décision ;

<sup>1</sup> Adoptée par les membres du Comité d'aide au développement de l'OCDE lors de la Réunion à haut niveau tenue à Paris le 21 mai 2008.

- éviter des erreurs coûteuses en alertant les décideurs à un stade précoce du processus de décision lorsqu'une option de développement risque d'aller à l'encontre de la durabilité ;
- simplifier les prescriptions concernant les études d'impact sur l'environnement (EIE) menées au niveau des projets, et accélérer ainsi par la suite la mise en œuvre des projets et programmes ;
- faciliter la coopération transfrontière portant sur des ressources environnementales partagées et contribuer à la prévention des conflits.

Pour favoriser la mise en œuvre de l'EES afin qu'elle éclaire la prise de décision, nous :

- encouragerons le recours à l'EES dans nos propres organismes de coopération pour le développement ;
- élaborerons des orientations pratiques complémentaires sur l'application de l'EES dans le contexte de l'adaptation au changement climatique, de la gestion des catastrophes, de la prévention des conflits, de la santé et d'autres problématiques, afin d'orienter notre processus de décision ;
- apporterons aux partenaires dans les pays en développement des ressources financières et des connaissances pour les aider à se doter des capacités institutionnelles voulues pour appliquer l'EES dans leurs pays ;
- continuerons d'étudier les possibilités d'applications novatrices de l'EES avec nos partenaires des banques régionales de développement, des Nations unies et des organisations de la société civile ;
- renforcerons les liens entre les procédures d'EES et d'évaluation environnementale au niveau des projets ;
- assurerons un suivi systématique de l'expérience acquise en matière d'EES afin de progresser grâce à « l'apprentissage par la pratique », et de mettre en évidence les « bonnes pratiques » dans le domaine de l'EES.

## Introduction

*L'objet du présent rapport est triple. Premièrement, il montre comment l'évaluation environnementale stratégique (EES) peut être utilisée dans le cadre de la coopération pour le développement en présentant neuf études de cas détaillées. Deuxièmement, il analyse les effets des neuf EES considérées en examinant comment le processus de l'EES a fait évoluer les politiques, les plans et les programmes. Il expose pour finir les enseignements que l'on peut tirer de ces études de cas, en vue d'améliorer la pratique future.*

## **Les arguments en faveur de l'utilisation de l'EES dans le domaine de la coopération pour le développement**

Les donateurs ont leurs propres priorités en ce qui concerne les programmes et mesures d'aide qu'ils proposent aux pays partenaires et négocient avec eux. Les facteurs déterminant le budget global et la répartition des investissements comprennent généralement des considérations politiques relatives à la perception de l'aide internationale par la population et à l'adhésion des électeurs à celle-ci, des considérations d'ordre linguistique et culturel, les rapports d'influence traditionnels et les intérêts commerciaux. Tous les donateurs souhaitent voir leur aide utilisée efficacement et doivent être assurés de pouvoir en dresser un bilan précis grâce à des mécanismes dûment contrôlés lorsque le moment viendra de rendre compte des réussites et des échecs au parlement.

Or, dans la pratique, il est parfois très difficile de faire en sorte qu'un programme de coopération pour le développement atteigne les objectifs prévus et d'évaluer son degré de réussite. De nombreux obstacles peuvent se poser : réorientation éventuelle des ressources financières vers d'autres programmes, réductions budgétaires, inadaptation des interventions programmées aux circonstances locales, et délais nécessaires à la réalisation de réels changements parfois beaucoup plus longs que les programmes eux-mêmes.

Par conséquent, de nombreux organismes donateurs ont par la suite des difficultés pratiques à répondre aux questions inquisitrices des médias, des ONG internationales et autres critiques bienveillants de leur pays sur l'efficacité de leurs programmes d'aide. C'est particulièrement vrai lorsque la coopération pour le développement touche le secteur de l'environnement, que la majorité des gens assimilent à la protection de la faune et de la flore sauvages et ne voient pas comme un élément constitutif de la lutte contre la pauvreté.

Si les membres du gouvernement et les ministères des Affaires étrangères peuvent définir les priorités d'un programme de coopération pour le développement d'une durée déterminée, la mise au point des activités de ce programme incombe souvent aux services des ambassades, qui doivent s'exécuter dans de brefs délais. Souvent, ces programmes couvrent de nouveaux domaines d'action dans lesquels peu d'agents de ces services, voire aucun, ont travaillé. Lors d'une enquête réalisée en 2008 auprès du personnel des ambassades en Afrique de l'Ouest, le responsable d'un programme a observé qu'il lui avait été demandé d'élaborer en trois mois un programme d'aide à l'appui de la décentralisation des ministères et organismes publics nationaux à l'échelon du district. Cet agent était pleinement conscient de l'ampleur et de la portée de cette mission, qui couvrait la santé, l'éducation, la sylviculture, l'agriculture, l'urbanisme, l'approvisionnement en eau, la gestion des déchets, etc., mais il n'avait aucune idée des conséquences que pourrait avoir, sur le plan environnemental ou social ou pour l'économie locale, le transfert de pouvoirs et de responsabilités des décideurs nationaux aux décideurs locaux. Cela pourrait s'appliquer à de nombreux programmes qui ont en principe été conçus pour favoriser la réalisation des Objectifs du millénaire pour le développement, mais dont les mécanismes d'exécution ne tiennent pas compte des dimensions relatives à l'environnement ou au bien-être social.

L'évaluation environnementale stratégique (EES) est un cadre qui sert à déterminer les conséquences possibles, sur le plan environnemental et, souvent, social, des

politiques, des plans et des programmes de développement. Il est de plus en plus reconnu que l'EES est un processus qui concourt à rendre ces derniers plus viables. Mais l'on sait moins qu'elle constitue aussi un outil essentiel pour améliorer la gouvernance et favoriser les réformes institutionnelles. Dans l'exemple précité concernant la décentralisation, il y avait méconnaissance des questions d'environnement ou absence de moyens pour les prendre en main à l'échelon local. Cette situation n'est pas rare. Des programmes de construction d'écoles et de dispensaires visant des objectifs positifs peuvent échouer parce que les responsables politiques locaux exigeront qu'ils soient implantés à proximité d'un marécage où se reproduisent des moustiques porteurs du paludisme, ou sur le versant d'une vallée sujet à des glissements de terrain. Une décentralisation efficace des pouvoirs passe par une compréhension approfondie des institutions et coutumes locales, et par l'adoption de méthodes fiables et éprouvées de planification, de réglementation et de suivi en matière environnementale.

Une EES bien conçue, par exemple pour un programme de décentralisation, permet d'analyser les risques qui se posent et les possibilités qui s'offrent du point de vue de l'environnement pour toutes les formes de développement envisagées, et de formuler des conseils d'ordre général sur les moyens d'éviter les erreurs coûteuses. Élément tout aussi important, elle comporte l'examen du processus de décision et aboutit à des recommandations sur les mesures et les efforts de planification requis, l'évaluation et le suivi, et les questions relatives aux effectifs. Elle peut également servir à déterminer quelles parties du programme seront le plus à même d'avoir des effets bénéfiques sur le plan environnemental ou social ou pour l'économie locale, et ce à quel coût relatif, ce qui aide à agir sur l'efficacité du programme lui-même. Le rapport d'EES, rédigé préalablement à l'adoption du programme, permet en outre au donneur et au gouvernement du pays partenaire de disposer d'objectifs et d'indicateurs précis pour apprécier les résultats de celui-ci.

### **Le point de départ : le Guide de bonnes pratiques pour l'EES dans le domaine de la coopération pour le développement**

En 2006, une équipe de projet composée d'experts de l'OCDE et de pays en développement partenaires (Équipe de projet sur l'EES) a publié un document intitulé « *Évaluation environnementale stratégique : Guide de bonnes pratiques dans le domaine de la coopération pour le développement* ». Ce document était destiné à faciliter la tâche des praticiens du développement et des pays en développement partenaires qui prévoyaient de réaliser une évaluation environnementale stratégique.

La rédaction de cet ouvrage a été suscitée par la nécessité de faire en sorte que, lors de la définition des politiques, des plans et des programmes que les gouvernements des pays partenaires élaborent en liaison avec les donneurs, soient dûment pris en compte les risques que ces dispositifs peuvent poser et les possibilités qu'ils peuvent offrir du point de vue de l'environnement, dans l'esprit des nouvelles modalités, d'un caractère plus stratégique, selon lesquelles l'aide internationale est de plus en plus souvent dispensée. Ce dernier changement a en effet rendu de plus en plus difficile la réalisation d'études d'impact sur l'environnement (EIE), exercice plus courant portant sur des projets, et nécessité par conséquent l'adoption d'un mécanisme de portée plus grande, qui a pris l'appellation d'évaluation environnementale stratégique.

La Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement appelle expressément à « élaborer et appliquer des approches communes de l'évaluation environnementale stratégique ».

#### **La Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement**

Cette Déclaration a été adoptée, en 2005, par plus d'une centaine de ministres, de responsables d'organismes d'aide au développement et de représentants des pays en développement partenaires. Elle préconise d'« élaborer et appliquer des approches communes de 'l'évaluation environnementale stratégique' ». Les travaux de l'Équipe de projet sur l'EES se sont donc inscrits dans le cadre d'un vaste engagement à l'égard de l'efficacité de l'action en faveur du développement et d'une meilleure coordination de l'octroi de l'aide. Le succès de l'EES dans le développement international doit être mesuré par sa contribution au renforcement des engagements pris dans la Déclaration de Paris.

Le Guide de bonnes pratiques pour l'EES met en lumière les principaux éléments qui concourent à une application fructueuse de la méthodologie de l'EES aux politiques, aux plans et aux programmes, surtout lorsque ceux-ci sont définis dans le cadre de la coopération internationale pour le développement. Il distingue 12 grandes catégories de points d'ancrage possibles pour l'EES. Il est en outre destiné à remplir la fonction importante de créer un consensus autour d'un cadre commun pour cet exercice.

Depuis sa publication, le Guide de bonnes pratiques pour l'EES est devenu l'outil de référence des organismes internationaux de développement et de leurs pays en développement partenaires qui sont confrontés à la question de savoir comment mieux intégrer les considérations relatives à l'environnement dans le processus de décision stratégique.

### **Examen de l'expérience récente**

Le présent rapport montre comment l'EES peut être effectuée dans le cadre de la coopération pour le développement en rendant compte de neuf études de cas détaillées. Il passe en revue les effets des EES considérées en examinant comment le processus de l'EES a fait évoluer les politiques, les plans et les programmes, et il expose les enseignements qui en ont été dégagés pour améliorer la pratique future.

Cet ouvrage peut être considéré comme un rapport de suivi de l'application des principes énoncés dans la publication de 2006 intitulée *L'évaluation environnementale stratégique : Guide de bonnes pratiques dans le domaine de la coopération pour le développement*. Il présente des études de cas concernant le Bénin, le Bhoutan, le Ghana, le Honduras, Maurice, le Monténégro, la Namibie, la Sierra Leone et le Vietnam. Il énumère tout un éventail d'applications qui vont du secteur minier aux stratégies de lutte contre la pauvreté, en passant par l'utilisation des sols aux niveaux national et régional et l'aménagement du territoire.

### Études de cas considérées

Pays	Donneurs	Application
Vietnam	Banque asiatique de développement	Projet de centrale hydroélectrique de Quang Nam
Bhoutan	PNUD, PNUE, PNUAD, Australie	Intégration des questions d'environnement
Namibie	États-Unis	Programme au titre du Millennium Challenge Account
Maurice	Union européenne	Stratégie d'adaptation pluriannuelle pour le secteur de la canne à sucre
Bénin	Allemagne, Pays-Bas	Stratégie de réduction de la pauvreté
Ghana	Divers	Intégration des questions d'environnement
Sierra Leone	Banque mondiale	Secteur minier
Honduras	Allemagne, UICN	Planification municipale
Monténégro	PNUD, Banque mondiale, Allemagne	Plan national d'aménagement du territoire

Chaque étude de cas comprend quatre sections :

- après un rappel historique, la section intitulée « **Contexte** » décrit la situation économique et sociale du pays, ainsi que les problèmes d'environnement auxquels celui-ci doit faire face ;
- la section « **Processus de l'EES** » décrit de manière approfondie comment l'EES a été menée en couvrant des aspects tels que le développement des capacités, la sensibilisation et la consultation des parties prenantes ;
- la section « **Résultats** » analyse ce que le processus de l'EES a permis d'obtenir en examinant notamment l'effet de l'EES sur les politiques, les plans et les programmes ;
- la section « **Enseignements** » expose les principaux enseignements qui peuvent être utiles à l'avenir pour l'application de l'EES.

Il est certes difficile de cerner les résultats en matière de développement qui sont imputables à un processus d'évaluation comme celui de l'EES, mais l'Équipe de projet du CAD-OCDE est maintenant parvenue à un stade où il lui faut faire le point et déterminer avec précision les résultats et la valeur ajoutée obtenus grâce à l'application de l'EES. Il est nécessaire d'examiner si celle-ci permet d'assurer, dans le domaine du développement, l'efficacité préconisée dans la Déclaration de Paris. C'est ce qui justifie la présente étude.



## *Chapitre 1*

# **L'adoption et la diffusion de l'évaluation environnementale stratégique (EES) dans les pays en développement**

Peter Croal<sup>1</sup>

*L'objet de ce chapitre est de donner une vue d'ensemble des informations les plus récentes concernant l'utilisation de l'EES dans les pays en développement. Les neuf études de cas exposées dans les chapitres qui suivent présentent un bon éventail d'applications de l'EES dans ces pays, mais ne reflètent pas le fort accroissement du recours à cet instrument d'évaluation qui y a été observé depuis 2009. L'EES a joué un rôle important en permettant d'intégrer les considérations environnementales dans des documents d'orientation essentiels, comme les Documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP), ainsi que dans les stratégies et budgets relatifs à des secteurs clés.*

---

1. Peter Croal, qui exerce à l'Agence canadienne de développement international (ACDI), est le président de l'Équipe de projet sur l'EES du Réseau ENVIRONET du CAD-OCDE.

## Une utilisation plus grande de l'EES par les pays en développement

L'objet de ce chapitre est d'examiner les tout derniers changements qui se sont produits en ce qui concerne l'évaluation environnementale dans les pays en développement. Les neuf études de cas exposées dans les chapitres qui suivent portent sur des exemples d'EES qui ont été effectuées lorsque cette pratique en était à ses débuts. En 2009, les pays en développement ont commencé à faire un usage beaucoup plus important de l'évaluation environnementale stratégique, et c'est à cette évolution récente que s'intéresse le présent chapitre. L'Équipe de projet sur l'EES du Réseau ENVIRONET du CAD-OCDE passe régulièrement en revue les activités d'EES menées dans les pays en développement et suit à l'heure actuelle plus de 150 initiatives.

Dans certains pays en développement, les considérations d'ordre environnemental et social n'ont pas toujours été au cœur des politiques nationales et sectorielles. Le manque de capacités en matière de planification peut entraîner, dans certains pays, l'élaboration de politiques dépourvues d'une optique stratégique qui permette d'articuler en entre eux les grands objectifs nationaux, si bien que, dans les cas les plus graves, la réalisation de certains objectifs sectoriels peut être préjudiciable à la réalisation des buts visés pour d'autres secteurs.

La protection de l'environnement est désormais considérée comme partie intégrante du développement économique et de la préservation du bien-être collectif. La réalisation d'une EES peut aider les pouvoirs publics à déterminer l'impact que pourra avoir sur l'environnement la mise en œuvre des plans et politiques de développement. L'EES peut être un moyen d'assurer l'intégration des considérations relatives à l'environnement dans les politiques, les plans et les programmes, afin d'obtenir de meilleurs résultats sur le plan du développement. Elle peut contribuer à la prise en compte de ces considérations dans les documents d'orientation essentiels, comme les Documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP), ainsi que dans les stratégies et les budgets concernant les principaux secteurs de l'économie.

Dans les pays où les questions d'environnement sont intégrées depuis longtemps dans la planification et la prise de décision, l'EES ne représente qu'un moyen nouveau d'aider à faire progresser la prise en compte systématique de ces questions. Pour les besoins d'études récentes, des parties prenantes ont classé les principaux instruments d'intégration de la façon suivante (par ordre d'importance décroissant) : l'étude d'impact sur l'environnement (EIE), l'analyse coût-avantages, les normes ISO, l'EES, le suivi et les indicateurs. L'EIE est le seul outil dont l'utilisation ait été officiellement inscrite dans la loi dans la quasi-totalité des pays, de sorte que la plupart des gens la connaissent, mais les parties prenantes ont aussi recensé un très large éventail d'autres méthodes, procédés et instruments d'intégration des questions d'environnement. En d'autres termes, l'EES n'est qu'une approche parmi d'autres qui a vu le jour dans les pays occidentaux et que beaucoup de pays en développement sont en train d'adopter de façon formelle.

Nombreux sont les pays en développement qui ont commencé à légiférer de façon à pouvoir inscrire l'EES dans leurs processus d'élaboration des politiques et de planification. Il s'agit d'un énorme progrès qui facilitera sensiblement le renforcement de leurs capacités de manière qu'ils puissent effectuer des EES et inscrire la viabilité écologique dans leurs plans de développement. L'EES permet de sensibiliser davantage les principaux acteurs concernés aux questions d'environnement, lesquels acquièrent des

compétences et aptitudes nouvelles en se formant à cet exercice et en apprenant « par la pratique ».

### **Pourquoi l'EES est-elle prisee ?**

Si l'EES est de plus en plus demandée, c'est très probablement à cause de la charge croissante que représentent les EIE au niveau des projets dans les pays en développement. On observe une prise de conscience grandissante du fait qu'effectuer une EES à un stade plus précoce du processus de décision permet de parer à certains des problèmes de fond qui peuvent bloquer le processus de l'EIE ultérieurement, au niveau du projet. Conformément à la logique qui régit l'EIE, les pouvoirs publics considèrent l'EES comme un moyen d'aider à démontrer la valeur du patrimoine naturel. C'est dans ce sens que vont les travaux novateurs qui sont effectués dans le cadre du projet sur les aspects économiques des écosystèmes et de la biodiversité en collaboration avec des organismes internationaux à vocation environnementale et économique ([www.tebweb.org](http://www.tebweb.org)).

Les banques régionales de développement et les donateurs ont renforcé l'application de l'EES au niveau de la planification des programmes et des plans sectoriels. La mise en œuvre de l'EES à ce niveau a eu notamment pour effet :

- une meilleure intégration des objectifs et des considérations intersectoriels dans chaque plan ;
- une meilleure coordination intersectorielle entre les divers organismes qui interviennent dans des domaines par nature plurisectoriels, comme le tourisme ;
- une plus grande prise en compte des points de vue des parties prenantes au début de la planification, ce qui permet d'assurer une adhésion plus forte des autorités et des populations locales aux programmes ;
- une meilleure prise en compte de questions d'environnement qui sont souvent négligées dans les plans sectoriels, comme l'efficacité énergétique, la construction écologique et la vulnérabilité face aux catastrophes naturelles ;
- une plus grande intégration des considérations sociales dans les plans de développement, ce qui permet d'accroître l'efficacité, pour le développement, des investissements financés par l'aide.

Un nombre non négligeable de pays soutenus par l'Initiative Pauvreté et Environnement (IPE) du PNUD et du PNUE, ont récemment utilisé l'EES comme outil d'analyse pour le perfectionnement du processus DSRP. Dans beaucoup de cas, les principaux acteurs du processus d'intégration des questions d'environnement ont été formés à l'EES de façon à développer leur aptitude à internaliser ce processus. L'an dernier, l'IPE a facilité l'organisation, pour plusieurs pays d'Afrique de l'Ouest, d'un voyage d'étude qui a permis à ceux-ci de partager leur expérience quant à la façon dont l'EES peut être utilisée au premier stade de l'exécution des programmes d'intégration des questions d'environnement.

Il est indéniable que la réalisation d'évaluations environnementales stratégiques était au départ encouragée par les organismes donateurs. Mais, au fil des ans, les organismes publics des pays en développement se sont rendu compte qu'il était nécessaire de disposer d'outils plus efficaces pour pouvoir intégrer les préoccupations relatives à l'environnement dans le processus de planification. L'EES est désormais considérée

comme une composante utile de la boîte à outils dont disposent beaucoup de praticiens du développement. Les donateurs commencent eux aussi à mettre à profit le processus de l'EES, et il est donc plus souvent demandé qu'une EES soit effectuée aux fins de leur propre prise de décision concernant le développement. Cette évolution est conforme aux engagements énoncés dans la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement (par. 41-42) et correspond à l'une des prescriptions figurant dans la Déclaration de principe du CAD-OCDE sur l'EES adoptée en 2008.

### **Instituer l'EES à des niveaux plus élevés et plus stratégiques de la prise de décision**

Au cours des cinq dernières années, les phénomènes météorologiques dus au changement climatique ont accru la fréquence des événements graves liés à des intempéries. Cette évolution a suscité une demande plus forte de planification de la gestion des catastrophes, tant au niveau de l'État qu'à celui du district, ce qui a conduit les organismes de développement à rechercher (et à appliquer) des outils d'évaluation environnementale. Au cours des deux années écoulées, la pratique des *évaluations de la vulnérabilité* et de la *planification de l'adaptation au changement climatique* a progressé de façon non négligeable. Si, à l'heure actuelle, ces formes d'évaluation sont principalement effectuées au niveau de l'État, on a aussi constaté la réalisation de plusieurs projets pilotes à l'échelon du district. Dans les prochaines années, les districts devraient être de plus en plus nombreux à effectuer leurs exercices d'évaluation et de planification en s'appuyant sur l'EES.

L'appellation « évaluation environnementale stratégique » sert depuis une date récente à désigner un grand nombre d'autres approches. Cela se justifie jusqu'à un certain point, mais les pays partenaires et la communauté du développement doivent veiller à ce que les exercices de planification classiques, comme la planification de l'utilisation des sols, ne soient pas considérés comme des EES. Pour que ces dernières soient vraiment efficaces, elles doivent être utilisées pour les besoins de politiques, de plans et de programmes dont l'élaboration s'inscrit dans une démarche réellement stratégique.

Il faut noter que la majorité des questions d'environnement sont du ressort de l'État et que leur prise en main est régie par la Constitution propre à celui-ci. C'est donc l'administration centrale qui peut contribuer le plus à faire progresser l'intégration des questions d'environnement. L'heure est venue d'appeler chaque partie prenante à intensifier les efforts qu'elle déploie pour assurer une meilleure prise en compte des facteurs environnementaux dans la planification des activités de développement. Il importe qu'une action bien circonscrite et coordonnée soit menée pour entretenir la dynamique créée par l'ensemble des principaux acteurs de la coopération pour le développement, et il faut notamment :

- encourager les gouvernements des pays partenaires à demander plus souvent l'institutionnalisation de l'EES et à manifester la volonté politique de mener le processus jusqu'à son terme ;
- assurer le renforcement des capacités en matière d'application des méthodes d'EES en privilégiant « l'apprentissage par la pratique » par rapport aux cours de formation classiques ;

- mettre en place des systèmes efficaces d'EES et de gouvernance en matière d'environnement qui fassent appel aux pouvoirs publics, à la société civile, au secteur privé et aux médias ;
- démontrer qu'il y a un lien très net entre des écosystèmes qui fonctionnent bien, un développement économique durable et la réduction de la pauvreté.

### Exemples d'application de l'EES dans les pays en développement

Ci-dessous est illustrée, à l'aide de plusieurs exemples récents (2009-2011), l'utilisation de l'EES dans les pays en développement.

#### *Asie*

- La République populaire de Chine a adopté une loi imposant l'utilisation de l'EES pour les plans de développement et engagé un vaste effort de formation à l'EES.
- L'Indonésie est en train de développer ses capacités en matière d'EES pour la prise de décision au niveau sectoriel.
- Le Vietnam se sert de l'EES dans le cadre de son programme de réforme sectorielle.
- Le Cambodge utilise l'EES pour les besoins de son programme de décentralisation.

#### *Afrique*

- L'Agence pour la protection de l'environnement (EPA) du Ghana a organisé un stage de formation de deux jours sur l'EES dans le contexte des pays en développement lors de la dixième réunion de l'International Association for Impact Assessment (IAIA), afin de répondre aux demandes formulées dans ce sens.
- Le bureau du Vice-président de la Tanzanie étudie actuellement la possibilité d'un plus large recours à l'EES dans les secteurs des ressources naturelles.
- La Namibie utilise l'EES pour gérer la ruée actuelle sur l'uranium.
- le Conseil pour la protection de l'environnement de la Zambie a pris l'initiative d'effectuer (sans aucune aide extérieure) deux EES concernant le tourisme respectivement dans la région des chutes Victoria et dans celle de la baie de Kasaba. La Zambie a aussi utilisé l'EES avec succès dans les industries minière, chimique et sucrière. L'administration centrale envisage actuellement de légiférer sur l'EES en raison des effets bénéfiques que celle-ci a produits pour les secteurs susmentionnés.
- La Guinée-Bissau a récemment adopté une loi fédérale pour l'EES et l'EIE. Les autorités de ce pays ont reçu un soutien de la part du WWF qui a organisé une formation à l'Assemblée nationale sur l'exploitation des hydrocarbures.
- Le Maroc et la Tunisie ont utilisé l'EES pour déterminer l'impact des programmes d'investissement de grande ampleur et définir les stratégies y afférentes.
- Le Mali a effectué une EES dans le cadre du programme national pour l'irrigation à petite échelle et constaté que cette méthode était également utile comme outil d'évaluation du climat.
- À l'issue des discussions consacrées à l'EES, lors d'une Conférence des Parties à la Convention relative à la coopération en matière de protection et de mise en valeur du

milieu marin et côtier de la région de l'Afrique de l'Ouest et du Centre (Convention d'Abidjan), une recommandation a été adoptée en vue d'encourager les États membres à utiliser l'EES pour l'élaboration des politiques destinées à régir l'industrie des hydrocarbures.

- Avec l'appui du Programme régional de conservation de la zone côtière et marine en Afrique de l'Ouest, le WWF a lancé un programme visant à favoriser une exploitation socialement responsable et écologiquement rationnelle des réserves de pétrole et de gaz au large des côtes grâce au recours à l'EES.
- La compagnie sud-africaine d'électricité Eskom utilise l'EES pour la planification des infrastructures de premier plan.
- Le Kenya a entrepris des études exploratoires pour l'utilisation de l'EES dans le cadre de l'examen des actions envisageables pour le développement de la région de l'île de Lamu et du fleuve Tana, et pour le fleuve Mara. Les spécialistes locaux de l'EES sont en train d'améliorer leurs compétences pour les besoins de ces initiatives.
- Le gouvernement mauritanien a organisé une formation à l'EES à l'intention des organisations de la société civile.
- Le Sénégal a élaboré un protocole d'accord avec la Commission néerlandaise pour l'évaluation environnementale (CNEE) en vue du renforcement des capacités en matière d'EES.
- En Sierra Leone, le PNUE et le WWF ont organisé un atelier d'une semaine sur l'EES pour plus d'une centaine de participants représentant les médias, les pouvoirs publics et la société civile. La Sierra Leone envisage actuellement de légiférer sur l'EES, d'appliquer celle-ci à l'échelon des districts, de réaliser une EES au niveau institutionnel avec l'Agence nationale de protection de l'environnement, et d'organiser une formation sur l'EES à l'intention des parlementaires et des médias.
- Le Mozambique se sert de l'EES pour le développement du secteur privé dans le domaine des ressources naturelles. La problématique du changement climatique est en cours d'intégration dans l'EES.

### *Amérique latine*

- Le Pérou a eu recours à l'EES pour élaborer sa politique énergétique et il lui a consacré une loi.
- Les banques régionales de développement ont été sollicitées par la Colombie, le Brésil, le Pérou, le Chili, le Guyana et le Suriname pour le renforcement de leurs capacités en matière d'EES. Face à l'accroissement de la demande internationale dont font l'objet leurs ressources naturelles, les pays d'Amérique du Sud ont pris conscience de la nécessité de faire en sorte que le développement ne compromette pas la réalisation de leurs objectifs sociaux et environnementaux.

### *Caraïbes*

- La République de Trinité-et-Tobago a effectué une EES pour mettre au point une stratégie de gestion des eaux usées et envisage de créer une unité spéciale chargée de l'EES pour les secteurs du pétrole et du gaz. Les gouvernements cherchent à déterminer comment ils peuvent utiliser l'EES pour élaborer des plans et des mesures propres à atténuer les effets du changement climatique.

### *Moyen-Orient*

- L'Iran collabore avec le PNUD pour renforcer l'utilisation de l'EES dans la planification du développement. Cette coopération a donné lieu à la création du Centre d'évaluation environnementale qui sera inauguré en 2011. Il est expressément fait mention des effets sur l'environnement des décisions stratégiques dans la loi relative au cinquième plan quinquennal de développement national (2011-2016). L'EES sera utilisée aux niveaux national et infranational, ainsi que dans certains secteurs.



## *Chapitre 2*

### **Vietnam : Évaluation environnementale stratégique du plan hydroélectrique de Quang Nam**

Bruce Dunn, Jeremy Carew-Reid, Jiri Dusik, Pavit Ramachandran et Pham Anh Dung<sup>1</sup>

*En 2005, une nouvelle ère s'est ouverte pour l'évaluation environnementale au Vietnam avec l'adoption de la loi révisée sur la protection de l'environnement (LPE), qui a instauré l'obligation d'effectuer une EES pour divers programmes et stratégies nationaux, régionaux et provinciaux. L'EES du plan hydroélectrique de la province de Quang Nam pour 2006-2015 est un cas particulièrement intéressant à étudier puisque c'est la première qui ait été réalisée en application de la LPE révisée.*

## Contexte

Au cours de la décennie écoulée, la demande énergétique au Vietnam a progressé d'environ 15 % par an ; elle devrait continuer d'augmenter au même rythme durant les 10 à 15 prochaines années. Cette hausse tient au développement rapide de l'économie vietnamienne, le pays ayant affiché, ces cinq à six dernières années, un taux de croissance du PIB compris entre 7 % et 8 %, ainsi qu'à une baisse spectaculaire du taux de pauvreté, passé de 58 % en 1993 à 24 % en 2005.<sup>2</sup>

Afin de satisfaire cette demande d'énergie en progression rapide, il est prévu, selon le sixième plan national de développement du secteur de l'électricité<sup>3</sup>, d'accroître l'offre d'électricité en intensifiant la production énergétique à partir du charbon, du gaz et des ressources en eau. Les projets hydroélectriques devraient être concentrés sur neuf grands bassins fluviaux, 58 projets d'ampleur moyenne ou importante (plus de 30 MW) devant entrer en exploitation à l'horizon 2020. Quinze autres projets hydroélectriques sont prévus dans d'autres bassins. De nombreux projets de moindre envergure n'entrent pas dans le cadre du plan car ils ont seulement besoin de l'approbation de l'administration provinciale (et non centrale).

Étant donné l'ampleur des travaux prévus et le caractère relativement court du calendrier d'exécution, la gestion de retombées environnementales, sociales et économiques complexes et cumulées sera un enjeu crucial pour le développement durable au Vietnam. Ces incidences devraient revêtir la forme d'effets positifs et négatifs dans différents secteurs de l'économie, d'une modification des processus hydrologiques et des ressources en eau, et de menaces pour les écosystèmes terrestres et aquatiques. Les 54 minorités ethniques du Vietnam, prédominantes dans bon nombre de régions d'altitude visées par le développement de l'hydroélectricité, risquent aussi d'être touchées de manière disproportionnée en raison de la perte de terres et de moyens de subsistance et de la nécessité de se réinstaller, et elles pourraient être davantage exposées à des risques sociaux comme le VIH/sida.

### *L'EES et l'hydroélectricité au Vietnam*

Jusqu'à une date récente, les projets hydroélectriques proposés au Vietnam étaient évalués au moyen d'EIE portant sur chacun d'eux pris isolément. Par conséquent, la question des effets cumulés et les considérations d'ordre stratégique (comme la gestion intégrée des bassins fluviaux et les modes d'approvisionnement énergétique envisageables) ont peu été prises en compte. Mais, en 2005, l'adoption de la *loi révisée sur la protection de l'environnement* (LPE) a ouvert au Vietnam une ère nouvelle en matière d'évaluation environnementale avec l'instauration de l'obligation de conduire une évaluation environnementale stratégique (EES) pour différents plans et stratégies nationaux, régionaux et provinciaux.

Si les capacités en matière d'EES demeurent relativement faibles au Vietnam, des progrès notables ont été accomplis à l'aide de programmes de renforcement des capacités, nationaux et financés par les donateurs, qui ont été harmonisés au moyen du Cadre vietnamien de coordination et de coopération entre donateurs sur l'EES.<sup>4</sup> Dans le secteur de l'hydroélectricité, le renforcement des capacités en matière d'EES a été concentré sur des organismes publics de premier plan, notamment le ministère des Ressources naturelles et de l'Environnement (MONRE), le ministère de l'Industrie et du Commerce (MOIT) et le groupe Électricité du Vietnam (EVN). À ce jour, ces organismes ont

collaboré, avec l'assistance financière et technique de la Banque mondiale et de la Banque asiatique de développement (BAD), à une série de trois EES pilotes destinées à renforcer les capacités en matière d'EES, à permettre l'élaboration de lignes directrices et de procédures pour la réalisation d'EES dans le secteur hydroélectrique, et à améliorer la viabilité de la production hydroélectrique dans tout le pays.<sup>5</sup>

## Processus de l'EES

### *EES du plan hydroélectrique de la province de Quang Nam*

Parmi les trois projets pilotes considérés, l'EES du plan hydroélectrique de la province de Quang Nam pour 2006-2015 (EES de Quang Nam)<sup>6</sup> est un cas particulièrement intéressant à étudier, étant donné qu'elle a été la première à être effectuée en application des dispositions de la LPE révisée. Elle a fait appel à une approche méthodologique recommandée par les Lignes directrices techniques générales pour l'EES au Vietnam<sup>7</sup> du MONRE. L'EES pilote a ainsi permis d'éprouver ces lignes directrices et de tirer des enseignements qui ont par la suite été adaptés à d'autres secteurs.

L'EES a été conduite sur une période de 12 mois conformément à un plan approuvé par le Comité populaire provincial de Quang Nam (PPC) et le MOIT. Lorsqu'il a été avalisé en 2006, ce plan comportait près de 40 projets hydroélectriques, dont huit de grande envergure prévoyant une capacité installée de 60 MW à 225 MW. Au moment où l'EES s'est achevée, le nombre de projets envisagés avait dépassé 60 et les propositions continuaient d'affluer au Département de l'industrie et du commerce de Quang Nam.

### *Enjeux*

Un plan d'une telle ambition et en expansion constante posait plusieurs problèmes aux autorités locales. Premièrement, la planification relative au bassin hydrographique Vu Gia-Thu Bon (VGTB), qui se situe entre la chaîne de montagnes Truong Son sur la frontière avec la République populaire démocratique lao et le golfe du Tonkin, devait prendre en compte la topographie et l'hydrologie complexes du bassin, ses précipitations variables et sa biodiversité d'importance mondiale (Olson et Dinerstein, 1998). Deuxièmement, tout projet hydroélectrique concernant le VGTB devait donner lieu à une évaluation des effets que les changements dans l'utilisation des terres pourraient avoir sur différents secteurs de l'économie, comme l'agriculture, la sylviculture, l'industrie minière, le développement urbain et le tourisme, ainsi que des répercussions possibles de cette évolution sur l'emploi, les moyens de subsistance et la pauvreté.

Étant donné ses capacités techniques et humaines limitées et ses attributions légales peu importantes, le Département de l'environnement et des ressources naturelles de Quang Nam (DONRE) n'a guère été en mesure d'évaluer de manière intégrée la planification hydroélectrique. Les projets qui lui ont été soumis ne pouvaient être étudiés qu'individuellement. L'EES de Quang Nam a donc donné pour la première fois aux autorités locales la possibilité de procéder à l'analyse globale d'un grand nombre de questions d'ordre social, économique et environnemental importantes pour le développement durable de l'ensemble du bassin.

### *Méthodologie*

La démarche méthodologique adoptée dans le cadre de l'EES a pris l'analyse des tendances comme principal outil d'examen. L'EES a débuté par un exercice participatif

au cours duquel différents acteurs des administrations locale et nationale ont été associés au recensement de 81 questions environnementales, sociales et économiques d'importance pour le développement du bassin. Après d'autres travaux d'analyse, cette liste préliminaire a été réduite à 15 thèmes essentiels, dont l'hydrologie, la qualité de l'eau, le changement climatique, le développement des divers secteurs de l'économie, la pauvreté, la santé et les écosystèmes terrestres et aquatiques. Ces thèmes ont ensuite servi de base à l'examen des tendances sociales, économiques et environnementales passées et futures dans le bassin fluvial - avec et sans hydroélectricité. Chacune des phases de l'analyse a été réalisée dans le cadre de consultations approfondies avec les parties prenantes nationales et locales, ce qui a renforcé leur adhésion au processus et leur aptitude à organiser les activités requises pour assurer la mise en œuvre des recommandations issues de l'EES. La participation de ces nombreux acteurs pourra en outre faciliter l'application éventuelle de la méthode de l'EES à la planification du développement de l'hydroélectricité dans d'autres bassins fluviaux.

À partir de l'analyse des tendances, l'EES a permis de recenser quatre problèmes stratégiques fondamentaux associés au développement de l'hydroélectricité dans le bassin : l'intégrité des écosystèmes, les ressources en eau, l'impact sur les minorités ethniques et le développement économique des provinces de Quang Nam et de Da Nang.

De manière générale, il est ressorti de l'EES que le rythme et l'importance des efforts proposés de développement de l'hydroélectricité étaient tels que ceux-ci ne pourraient être soutenus. Le plan hydroélectrique apporterait certes des avantages au pays en termes de production énergétique et de revenus, mais la région du bassin ne pourrait réellement en tirer profit que si des mesures étaient prises pour créer, par exemple, un *fonds de gestion du bassin fluvial*. Cela tenait aux différents coûts directs imposés à la province (réinstallation, protection des rives fluviales, reconstruction de routes, suivi et mise en conformité, etc.), aux retombées positives et négatives sur différents secteurs (sylviculture, agriculture et pêche) et au versement d'une part importante des recettes aux investisseurs ou à l'administration centrale.

L'EES a également soulevé plusieurs problèmes concernant la modification de la dynamique hydrologique du bassin, susceptible d'influer sur les débits écologiques de base, avec des effets sur les espèces de poissons migrateurs, les habitats d'eau douce en aval et les ressources en eau dans certaines parties du bassin. En particulier, des craintes se sont exprimées au sujet des retombées éventuelles sur l'approvisionnement en eau de la ville de Da Nang, qui serait affecté par le détournement des eaux vers un autre bassin qu'entraînerait l'un des grands projets hydroélectriques en amont. En conséquence, l'EES a donné lieu à plusieurs recommandations d'ordre stratégique concernant la gestion intégrée du bassin, dont une proposition visant à l'élaboration d'une politique qui garantisse l'existence de «fleuves intacts». Le but était d'assurer l'absence d'obstacles sur un ou deux parcours entiers (depuis la source jusqu'à la mer) de façon à préserver un ensemble complet d'habitats et d'itinéraires de migration. La mise en place d'un système intégré de procédures pour les lâchures d'eau et la gestion des inondations a également été recommandée.

## Résultats

Une fois l'évaluation achevée, un atelier national auquel ont participé le MONRE, le MOIT, l'EVN et les principaux dirigeants des provinces de Quang Nam et de Da Nang

s'est tenu à Hanoï en octobre 2007. Lors de cette réunion, le Président de la province de Quang Nam a fait part de ses inquiétudes concernant plusieurs des questions soulevées, ce qui a donné lieu à l'organisation d'un autre atelier en mars 2008 (par le DONRE sur l'initiative du PPC) en vue d'examiner les conclusions et recommandations de l'EES et de convenir des mesures à prendre pour leur donner suite.

Lors de l'atelier, le Président de la province s'est montré très favorable au processus de l'EES et a laissé entendre que les plans et stratégies en matière d'hydroélectricité avaient été établis sans tenir compte du contexte général, et que ces projets risquaient donc d'avoir des effets négatifs sur l'environnement. Il a également déclaré que « les recommandations issues de l'évaluation du plan hydroélectrique relatif au VGTB nous aideront à atteindre des objectifs viables en matière de développement de l'hydroélectricité en particulier, et de développement économique en général ». De plus, le PPC de Quang Nam s'est engagé à pleinement appuyer la conservation de la biodiversité et la mise en œuvre de la recommandation de faire en sorte qu'un certain nombre de fleuves demeurent intacts, afin de développer l'écotourisme et de favoriser la croissance économique à long terme (WWF, 2008).

Depuis l'achèvement de l'EES, des progrès ont été accomplis dans l'application de plusieurs recommandations. Il s'agit notamment du gel de tous les projets hydroélectriques dans la réserve naturelle de Song Thanh située très en amont du bassin versant du VGTB, de la mise en œuvre expérimentale de mécanismes de partage des avantages découlant du développement de l'hydroélectricité dans le VGTB par l'instance de réglementation de l'électricité du Vietnam (avec l'appui de la BAD et du WWF), ainsi que de la restructuration de l'Organisation du bassin fluvial du VGTB et de l'actualisation du plan relatif au bassin fluvial (avec le concours de la BAD).

## Enseignements

**Intérêt de l'évaluation *ex post*.** Les résultats de cette EES montrent à quel point des mécanismes d'évaluation stratégique et d'analyse des effets cumulés sont nécessaires pour la planification du développement de l'hydroélectricité, et indiquent que, dans certains cas, les évaluations *ex post* (effectuées une fois le plan achevé) peuvent encore permettre de mettre en évidence des problèmes d'ordre stratégique et des possibilités d'amélioration de la viabilité. Mais comme le plan hydroélectrique avait déjà été approuvé, les évaluateurs n'étaient pas en mesure de proposer et d'étudier beaucoup d'options (d'autres méthodes de production d'énergie, par exemple) qui n'avaient pas déjà été envisagées.

**L'analyse des tendances est efficace.** S'agissant de la méthodologie, le recours à l'analyse quantitative et qualitative des tendances et à la cartographie spatiale du système d'information géographique a permis de procéder à une comparaison systématique entre la situation de référence existante et l'évolution probable, avec et sans développement de l'hydroélectricité. Il a ainsi été possible d'évaluer précisément les retombées de la production hydroélectrique et l'impact d'autres facteurs propres à influencer sur l'environnement futur. L'EES a par exemple établi que les routes prévues (sans rapport avec le projet hydroélectrique) entraîneraient la fragmentation de couloirs de biodiversité essentiels, situation qui serait probablement aggravée par les inondations consécutives aux lâchers des retenues. Fait important, il a été jugé que l'analyse des tendances constituait une méthode relativement simple, adaptée aux capacités limitées des

organismes de planification locaux, et aisément intégrable aux procédures d'évaluation appliquées par les pouvoirs publics.

**Intérêt de l'évaluation sociale et économique.** Un autre enseignement notable est qu'il est utile d'ajouter une analyse à caractère social et économique à l'EES. Cet exercice a permis d'élargir l'examen de la viabilité dans le cadre de l'EES, ainsi que de mieux faire accepter cette dernière au sein de l'administration publique, qui attachait en général une importance primordiale à la réalisation des objectifs économiques immédiats. La mobilisation d'acteurs publics très divers et la tenue de consultations avec les localités directement concernées par le plan proposé ont eu pour effet de faire encore mieux accepter et comprendre l'évaluation. Compte tenu de son étendue et du processus de consultation, sa réalisation a été longue et laborieuse (22 personnes/mois de consultants nationaux et internationaux), mais la priorité donnée par le projet à la participation a de toute évidence concouru à sa réussite en permettant aux parties prenantes de mieux se l'approprier.

### *Les véritables difficultés commencent après l'EES*

En conclusion, un élément important à prendre en considération lorsque l'on élabore une EES est que cet exercice ne doit pas être conduit isolément. Il doit être relié aux activités ultérieures de mise en oeuvre, de suivi et de contrôle du plan de développement afin qu'il soit possible de donner suite aux recommandations qui en sont issues. Comme on l'a constaté dans le cas du projet considéré ici, l'établissement de liens avec un large éventail d'organismes d'exécution et de programmes d'aide au développement peut aussi sensiblement accroître l'efficacité d'une EES, à travers l'apport d'un appui au renforcement des capacités et d'un soutien technique et financier aux fins de l'application des recommandations.

## Notes

1. Bruce Dunn travaille à la BAD. Jeremy Carew-Reid est Directeur de l'ICEM (International Centre for Environmental Management, Australie). Jiri Dusik est associé de la société Integra Consulting Services. Pavit Ramachandran travaille à la BAD, et Pham Anh Dung au ministère vietnamien des Ressources naturelles et de l'Environnement.
2. ICEM (2008), Strategic Environmental Assessment of the Quang Nam Province Hydropower Plan for the Vu Gia-Thu Bon River Basin, destiné à la BAD, au MONRE, au MOIT et à l'EVN, Hanoï (Vietnam) ([www.icem.com.au](http://www.icem.com.au)).
3. Le plan de développement du secteur de l'électricité établit une planification détaillée pour la période 2006-2015, avec des projections allant jusqu'à 2025.
4. Le Cadre de coordination sur l'EES a été créé en 2006 sous la direction du ministère des Ressources naturelles et de l'Environnement et bénéficie du soutien de plusieurs donateurs, notamment la Banque asiatique de développement, l'Agence danoise de développement international, l'Agence allemande pour la coopération internationale (GIZ), l'Agence suédoise de développement international (Asdi), la Direction suisse du développement et de la coopération et la Banque mondiale.

5. Les projets concernés sont les suivants : (i) Banque mondiale, MONRE, MOIT et EVN (2007), Pilot Strategic Environmental Assessment in the Hydropower Sub-sector, Vietnam. Rapport final: Biodiversity Impacts of the Hydropower Components of the 6th Power Development Plan. Hanoï, Vietnam; (ii) ICEM (2008); (iii) Ministère de l'Industrie et ADB-GMS Core Environment Programme (2008) Pilot Strategic Environmental Assessment of Hydropower in Vietnam in the Context of the Power Development Plan VI. Hanoï (Vietnam) (*www.gms-eoc.org*).
6. Établi par l'ICEM (2008), dans le cadre de l'assistance technique de la BAD pour le renforcement des capacités en matière d'EES du secteur de l'hydroélectricité (TA 4713:VIE). Le projet a bénéficié d'un financement de 450 000 USD, qui a couvert la réalisation de l'EES, ainsi que des activités de formation, un voyage d'étude à l'étranger, l'achat de matériel et l'élaboration de lignes directrices pour la réalisation d'EES dans le secteur de l'hydroélectricité au Vietnam.
7. Ces lignes directrices tiennent compte des propositions d'ordre méthodologique utiles qui figurent dans plusieurs guides de bonne pratique en matière d'EES établis par des pays de l'OCDE, notamment : OCDE (2007), Lignes directrices et ouvrages de référence du CAD. *L'évaluation environnementale stratégique : Guide de bonnes pratiques dans le domaine de la coopération pour le développement*; GRDP (2006), *Handbook on SEA for EU Cohesion Policy 2007-2013*; CEE-ONU et REC (2007), *Resource Manual to Support Application of the UNECE Protocol on SEA*.

## *Références*

- Olson D.M. et E. Dinerstein (1998), « The Global 200: A representation approach to conserving the Earth's most biologically valuable ecoregions », *Conservation Biology* 12: 502–515.
- WWF (2008), Communiqué de presse : « Vietnam Province Redefines Hydropower Development », 29 mars 2008.



### *Chapitre 3*

## **Bhoutan : Évaluation environnementale stratégique et intégration des questions d'environnement**

David Annandale et A. L. Brown<sup>1</sup>

*Le Royaume du Bhoutan est connu dans le monde entier pour ses efforts exemplaires en faveur de la protection de l'environnement. En 2006, la Commission nationale de l'environnement a décidé d'aller plus loin et de faire de la notion de « bonheur national brut » l'objectif du développement (Gouvernement royal du Bhoutan, 2002). Avec l'aide harmonisée des donateurs, les autorités nationales ont pris des mesures remarquables pour intégrer les préoccupations environnementales dans les plans quinquennaux et les politiques sectorielles du pays. La présente étude de cas retrace le déroulement, sur la période 2006-2008, de ce processus d'intégration des questions d'environnement à partir des principes relatifs à l'EES énoncés dans le Guide de bonnes pratiques.*

## Contexte

### ***La dimension du bonheur national brut qui touche à la durabilité***

Le gouvernement royal du Bhoutan a réalisé des progrès non négligeables dans l'établissement de cadres stratégiques et réglementaires pour l'environnement, et dans la préservation des forêts, de la biodiversité et des ressources naturelles renouvelables du pays. Il a aussi instauré un indicateur du « bonheur national brut » destiné à guider l'élaboration des politiques nationales.

Au début des années 2000, le gouvernement a pris conscience que son concept original de « bonheur national brut » lui imposait d'aller plus loin que la protection de l'environnement et de s'attaquer à la question plus difficile des moyens de concilier la prise en compte des préoccupations environnementales avec le développement économique, social et culturel.

### ***Échec de la réglementation de 2002 sur l'EES***

Le Bhoutan a introduit, en 2002, une vaste réglementation sur l'EES (Gouvernement royal du Bhoutan, 2002) dans le cadre de la loi de 2000 relative à l'évaluation environnementale. Cette réglementation dispose que :

*[T]out organisme qui formule, renouvelle, modifie ou met en œuvre une politique, un plan ou un programme, y compris un plan quinquennal de développement, qui est susceptible d'avoir un effet notable sur l'environnement, effectuera une EES conformément à la présente réglementation, avant que la proposition soit adoptée ou soumise au Gouvernement royal du Bhoutan.*

Cette réglementation semble confier une mission importante à l'organisme public chargé de mettre en place un système d'EES. Mais son application a été empêchée par des intrigues bureaucratiques. Elle s'est notamment heurtée à la répugnance de puissants ministres du développement à voir leurs politiques, plans ou programmes soumis à ce qu'ils considéraient comme un nouvel obstacle réglementaire. En outre, et peut-être de ce fait, la Commission nationale de l'environnement (CNE), devenue par défaut responsable de la réglementation relative à l'EES, a hésité à faire pression pour qu'elle soit appliquée. Certains de ses membres ont estimé que la responsabilité de l'EES devait être assumée par un organisme de planification chargé d'appréhender le problème de la durabilité de manière globale.

### ***Le dixième plan quinquennal : une chance de promouvoir l'EES***

Une occasion de promouvoir l'EES s'est présentée lors de la rédaction du dixième plan quinquennal par la Commission du bonheur national brut (CBNB). Le ministre de l'Environnement de l'époque a estimé que les lignes directrices relatives au dixième plan quinquennal offraient la possibilité de dépasser l'approche sectorielle de la protection de l'environnement axée sur l'approbation de projets. Il souhaitait vivement que les ministères sectoriels assument la responsabilité des conséquences de leurs programmes pour l'environnement. Il a donc insisté pour que soit prescrite l'obligation suivante :

*« ...[L']environnement est une question transversale qui est intimement liée à la réduction de la pauvreté. Il faudrait donc que tous les secteurs, organismes, « dzongkhags » et « gewogs »<sup>2</sup> intègrent les questions d'environnement dans*

*l'ensemble de leurs politiques, plans, programmes et projets, et définissent des mesures propres à atténuer le plus possible tout effet dommageable sur l'environnement ».*

Cette démarche a ouvert la possibilité de faire progresser davantage l'idée de l'EES, puisqu'il était devenu politiquement envisageable de recentrer l'élaboration des plans de haut niveau au Bhoutan de façon à prendre systématiquement en compte les considérations relatives à l'environnement.

La présente étude de cas décrit comment, avec le soutien des donateurs, le Bhoutan a fait de l'intégration des questions d'environnement un moyen de concrétiser la dimension du concept de « bonheur national brut » qui touche à la durabilité.

## **Processus de l'EES**

La prise en compte systématique des questions d'environnement a débuté de façon formelle au second semestre de 2006 à l'initiative de la Commission nationale de l'environnement (CNE). Celle-ci s'est appuyée pour ce faire sur l'expérience internationale en matière d'EES et d'intégration des questions d'environnement, et en particulier sur le Guide de bonnes pratiques concernant l'EES. Il a été expressément décidé de lier les activités d'intégration des questions d'environnement de la CNE au premier point d'ancrage (« l'élaboration des stratégies, programmes et plans cadres de portée nationale ») indiqué dans le *Guide*.

### ***Renforcement des capacités***

Les premiers travaux préparatoires entrepris par la CNE au second semestre de 2006 et au premier semestre de 2007 étaient principalement axés sur le renforcement des capacités des organismes publics nationaux chargés d'élaborer les chapitres du cinquième plan quinquennal. La CNE a rapidement mis au point un programme de formation pour tenter d'influencer les rédacteurs des chapitres sectoriels.

Mais, malheureusement, de nombreux ministères en avaient déjà amorcé la rédaction lorsque la CNE a commencé à dispenser sa formation, et ils étaient peu disposés à adopter un nouveau concept sans avoir le temps d'en prendre connaissance et de l'étudier. Le texte du cinquième plan quinquennal tient néanmoins compte dans une certaine mesure de la notion d'intégration des questions d'environnement. Il est, par exemple, reconnu dans la section 5.5 du Volume I que ces dernières constituent un thème transversal du domaine du développement. Il est en outre explicitement indiqué, dans une section consacrée à la préservation de l'environnement (3.3.2), que le gouvernement royal encouragera l'intégration des questions d'environnement dans le processus de planification du développement à travers le schéma national d'aménagement du territoire, ainsi qu'au moyen d'efforts de sensibilisation et d'un renforcement des capacités dans les secteurs concernés (Commission du bonheur national brut, 2008).

La formation organisée par la CNE a eu d'autres résultats positifs :

**Sensibilisation.** La formation a permis de sensibiliser aux questions d'environnement les agents des ministères sectoriels qui n'avaient pas l'habitude de s'en préoccuper. Dans le cadre d'un de ses volets, les participants ont été invités à reformuler les objectifs sectoriels et les cibles et indicateurs y afférents qui étaient exposés dans les lignes

directrices relatives au dixième plan quinquennal. Cet exercice a en outre présenté l'avantage d'obliger les participants à réfléchir à d'autres trajectoires de développement sectoriel et de susciter l'intérêt des donneurs.

**Mobilisation de l'intérêt des donneurs.** Au début de 2007, la représentation du PNUD au Bhoutan, assistée par le Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE), a fait de l'intégration des questions d'environnement un aspect important du Plan-cadre des Nations unies pour l'aide au développement (PNUAD) pour 2008-2012. L'Agence australienne pour le développement international (AusAID) a aussi accepté de contribuer aux efforts en la matière en accordant à l'Université Griffith (Australie), au titre du Public Sector Linkages Program, une subvention pour financer des activités de formation au profit du Bhoutan.

Le PNUD et le PNUE ont centré au départ leur action sur trois ministères sectoriels (ministère des Affaires économiques, ministère de l'Agriculture et ministère des Travaux publics et des Collectivités) en aidant à l'élaboration de lignes directrices et en organisant des ateliers pour sensibiliser les hauts fonctionnaires concernés au concept d'intégration des questions d'environnement et susciter l'instauration d'un dialogue entre eux sur ce thème. L'équipe AusAID/Université Griffith a contribué à ces ateliers et réalisé de nombreuses autres activités de renforcement des capacités, dont 25 séances de formation individuelle au sein des trois ministères, de la CNE et de la Commission du bonheur national brut (CBNB). Elle a aidé des fonctionnaires bhoutanais à bénéficier de stages de courte durée dans des organismes publics australiens, et facilité la tenue de séminaires sur les moyens d'assurer concrètement l'intégration des questions d'environnement dans les travaux des ministères sectoriels, ainsi que sur la marche à suivre pour soumettre à un examen environnemental<sup>3</sup> la nouvelle politique industrielle en cours d'élaboration au ministère des Affaires économiques.

## Résultats

L'influence effective du processus de l'EES sur le contenu du dixième plan quinquennal reste à établir, mais des progrès visibles ont été réalisés vers l'intégration des questions d'environnement au niveau stratégique.

### *Principes relatifs à l'intégration des questions d'environnement*

Les activités menées avec le soutien de l'Australie ont permis de toucher des fonctionnaires de divers organismes, d'appliquer la formule de l'examen environnemental à la nouvelle politique industrielle nationale, et d'élaborer un ensemble de principes nationaux pour l'intégration des questions d'environnement (encadré 3.1) (Brown et Tomerini, 2009).

### Encadré 3.1. Principes relatifs à l'intégration des questions d'environnement

- Nécessité d'un engagement en faveur de la pratique de l'intégration des questions d'environnement au plus haut niveau de l'État.
- Adoption et, à terme, appropriation de cet engagement:
  - par les autorités responsables de la coordination, de la planification et de la budgétisation à l'échelon central ;
  - par tous les secteurs jouant un rôle dans le développement.
- Promotion, au sein de chacun de ces organismes/secteurs, de :
  - la prise de conscience du fait que l'intégration volontariste des questions d'environnement doit compléter les activités existantes (réactives) de protection de l'environnement, quelle que soit la qualité de ces dernières ;
  - l'application de la démarche de l'intégration des questions d'environnement :
    - à toutes les activités de planification stratégique et d'élaboration des politiques ;
    - à toutes les études effectuées et négociations menées dans le cadre de ces activités, en faisant en sorte que l'intégration des questions d'environnement soit assurée le plus tôt possible dans le processus de planification.
- Nécessité d'asseoir la pratique de l'intégration des questions d'environnement dans chaque secteur sur la compréhension :
  - des liens existant entre les activités de développement du secteur concerné et l'environnement ;
  - du fait que ces activités de développement sont tributaires des ressources et des services environnementaux (services écosystémiques).
- Recherche des possibilités qui s'offrent sur le plan de l'environnement, et pas uniquement des contraintes qui se posent dans ce domaine.
- Traduction de l'intégration des questions d'environnement dans des plans d'action et des lignes budgétaires qui permettent d'appliquer concrètement les conclusions de ce processus tant dans les secteurs concernés qu'au sein des organismes responsables de la coordination.
- Nécessité d'assurer l'intégration des questions d'environnement principalement dans les *propres* structures et processus d'élaboration des politiques et des programmes des pouvoirs publics.
- Prise en compte du fait que l'intégration des questions d'environnement doit porter sur ces structures et processus existants, et non faire appel d'entrée de jeu à de nouveaux instruments.

### ***Lignes directrices pour l'intégration des questions d'environnement dans les politiques et les programmes***

Les efforts du PNUD et du PNUE, conjugués à ceux d'AusAID et de l'Université Griffith, ont aussi abouti à la définition de lignes directrices pour l'intégration des questions d'environnement dans les politiques et les programmes. Quand elles auront été définitivement adoptées par le gouvernement, celles-ci devront être obligatoirement appliquées dans toutes les activités d'élaboration des politiques et de planification de leur mise en œuvre menées dans le secteur public, et elles devraient permettre au gouvernement royal du Bhoutan d'assurer avec plus d'efficacité la prise en compte des

préoccupations relatives à l'environnement et à la durabilité dans la planification stratégique.

### ***Reconnaissance, par l'instance chargée de la planification, de l'importance de l'intégration des questions d'environnement***

Un des résultats directs a été l'acceptation, par l'instance nationale de la planification (la CBNB), de l'intégration des questions d'environnement comme l'une de ses responsabilités légitimes. La CBNB était au départ peut désireuse de prendre en charge la réalisation de cet objectif, mais elle reconnaît maintenant que c'est à elle qu'il incombe au premier chef de faire respecter l'obligation d'intégrer les considérations relatives à l'environnement dans tous les plans de développement sectoriels. Cette démarche n'est toutefois que peu suivie et elle reste diluée entre les ministères sectoriels et la Commission nationale de l'environnement. La CBNB est le principal organisme d'exécution d'un projet d'intégration des questions d'environnement réalisé dans le prolongement de l'Initiative Pauvreté et Environnement (IPE) et financé par le PNUD et le PNUE.

### ***Autres résultats indirects***

Cet effort en faveur de l'intégration des questions d'environnement, qui a été inspiré par le Guide de bonnes pratiques, a eu aussi deux résultats indirects importants. Premièrement, il est évident que le concept d'intégration des questions d'environnement est maintenant beaucoup mieux compris (et accepté) dans l'ensemble de l'administration qu'il ne l'était à la fin de 2006. Le premier exercice de renforcement des capacités effectué par la CNE a permis de faire connaître cette démarche aux rédacteurs des chapitres du dixième plan quinquennal qui appartenaient à des organismes divers. Les activités de renforcement des capacités ont été notablement étendues au moyen du programme d'AusAID/Université Griffith, qui a concentré les efforts sur cinq ministères.

Le deuxième résultat indirect de cette activité de sensibilisation a été la reconnaissance du bien-fondé de la prise en compte systématique des questions d'environnement par des organismes sectoriels extérieurs au domaine de l'environnement. C'était un objectif explicite de la Commission nationale de l'environnement quand elle a lancé l'activité en faveur de l'intégration des questions d'environnement en 2006, et c'est peut-être l'observation suivante d'un haut fonctionnaire de la CBNB qui le résume le mieux : « il est regrettable que l'environnement ait été considéré jusqu'ici comme une question sectorielle au Bhoutan, mais il n'est plus traité de cette façon ».

## **Enseignements**

De ce bref examen des activités entreprises au Bhoutan pour l'intégration des questions d'environnement ressortent cinq principaux enseignements :

1. **Une certaine souplesse peut être requise dans l'utilisation de l'expression «évaluation environnementale stratégique».** La reconnaissance du bien-fondé de la démarche de l'EES peut parfois être facilitée par l'emploi de termes soigneusement choisis (dans le cas considéré ici, parler d'« intégration des questions d'environnement » plutôt que « d'évaluation environnementale stratégique » a aidé à surmonter une impasse politique).

2. **Les donneurs peuvent servir de catalyseurs.** Ce cas a montré que l'intérêt manifesté par les donneurs et l'harmonisation de leurs efforts peuvent jouer un rôle déterminant dans l'adoption d'un nouveau concept d'action.
3. **Les pays partenaires doivent s'appropriier l'EES.** Faire en sorte que l'EES/intégration des questions d'environnement ne soit plus prise en main uniquement par les organismes responsables de l'environnement, mais aussi par les services chargés de la planification dans tous les secteurs de l'administration, constitue un progrès important vers une planification véritablement axée sur la recherche d'un développement durable.
4. **Les ministères sectoriels devraient être considérés comme responsables des conséquences de leurs décisions pour l'environnement.** Faire assumer à ces ministères la responsabilité des retombées sur l'environnement de leurs politiques, plans et programmes, est une condition indispensable à l'intégration des questions d'environnement et nécessite le déploiement de gros efforts de renforcement des capacités.
5. **Les coûts de transaction qu'entraîne l'instauration de l'intégration des questions d'environnement ne doivent pas être sous-estimés.** Le changement de paradigme requis pour que les ministères sectoriels acceptent de considérer l'intégration des questions d'environnement comme leur responsabilité, exige d'importants efforts de sensibilisation.

## Notes

1. David Annandale est Spécialiste international principal auprès de la société Integra Consulting Services. Lex Brown est professeur de planification environnementale pour le programme de recherche urbaine de l'Université Griffith à Brisbane, Australie.
2. Les *dzongkhags* et *gewogs* sont des régions administratives de différents niveaux au Bhoutan.
3. L'expression « examen environnemental » désigne un processus structuré, participatif, interdisciplinaire et mené au niveau des pays qui a été mis au point par le PNUD dans les années 90. Selon ce processus, un groupe de personnes examine un projet de programme de développement au regard d'un ensemble de systèmes environnementaux et sociaux, afin de déterminer les possibilités qu'il offre sur les plans environnemental et social (et les autres options envisageables) s'agissant de progresser davantage vers un développement durable (Brown 1999).

## *Références*

Brown, A. L. et D. Tomerini (2009), *A framework for mainstreaming environment in policy and planning in developing countries*, actes de la conférence de l'Association internationale pour l'évaluation d'impact, Ghana, mai 2009.

Commission du bonheur national brut (CBNB) (2008), Royal Government of Bhutan, Tenth Five Year Plan (2008 – 2013). Volume 1: Main Document.

Gouvernement royal du Bhoutan (2002), Regulation on Strategic Environmental Assessment.

## Chapitre 4

### Namibie : Évaluation environnementale stratégique du programme proposé au titre du Millennium Challenge Account

Peter Tarr <sup>1</sup>

*Le gouvernement de la Namibie a soumis une proposition à la Millennium Challenge Corporation en septembre 2006. Son objectif essentiel était de réduire la pauvreté et d'accélérer la croissance économique par des investissements ciblés dans les secteurs de l'éducation, de l'agriculture et du tourisme. Une évaluation environnementale stratégique (EES) de ce programme a été réalisée, qui a permis de recenser les risques et de formuler des recommandations pour les atténuer. L'un des éléments les plus controversés du programme était la mise en place d'une barrière vétérinaire le long de la frontière entre la Namibie et l'Angola dans le cadre du volet concernant l'agriculture. Le débat portant sur ce sujet sera donc décrit en détail ici.*

---

1. Peter Tarr est directeur exécutif du Southern Africa Institute for Environmental Assessment.

## Contexte

En septembre 2006, le gouvernement de la République de Namibie a soumis à la Millennium Challenge Corporation un projet de contrat dont l'objectif principal était de faire reculer la pauvreté et d'accélérer la croissance économique par le biais d'investissements ciblés dans les secteurs de l'agriculture, du tourisme et de l'éducation.

Ce contrat prévoyait trois grands projets : le projet sur l'agriculture visait à augmenter la valeur ajoutée totale du cheptel des zones communales du nord de la Namibie, ainsi qu'à accroître les compétences des ressources humaines et la productivité des entreprises rurales. Le projet sur le tourisme avait pour objectif d'aider le secteur namibien du tourisme à se développer en permettant aux populations vivant dans les zones de protection de la nature, dont certaines comptent parmi les plus pauvres du pays, de bénéficier des revenus que procure le tourisme tout en protégeant les ressources naturelles sur lesquelles repose l'activité touristique. Quant au projet sur l'éducation, son but était d'améliorer l'accès aux manuels et autres matériels pédagogiques, ainsi que de construire et/ou rénover des écoles et d'autres infrastructures éducatives dans tout le pays.

La Millennium Challenge Corporation, qui gère le Millennium Challenge Account, a effectué l'EES conformément à la loi namibienne de 2007 sur la gestion de l'environnement, qui impose la réalisation de cette évaluation pour les politiques, plans et programmes susceptibles d'avoir d'importantes retombées environnementales et sociales.

### *La barrière vétérinaire*

Le volet le plus attendu et le plus controversé du projet sur l'agriculture était la mise en place proposée d'une barrière vétérinaire. Il existait, dans les zones communales du nord de la Namibie, une bonne raison économique d'établir cette barrière le long de la frontière avec l'Angola. La Namibie est divisée en deux régions par une barrière vétérinaire qui a été installée il y a plusieurs décennies pour lutter contre les maladies du bétail. Les éleveurs qui se trouvent dans la partie sud du pays tirent profit de cette barrière qui leur permet d'exporter directement vers le marché lucratif de l'Union européenne. Les éleveurs de la partie nord ne jouissent pas d'un tel avantage et leur bétail doit être placé en quarantaine pendant 21 jours avant l'abattage, mais malgré cette mesure, il ne peut être exporté que vers des destinations régionales. La mise en place d'une nouvelle barrière vétérinaire le long de la frontière entre la Namibie et l'Angola avait pour but d'offrir aux agriculteurs des zones communales du nord de nouveaux débouchés pour leurs exportations.

## Processus de l'EES

### *Objectifs de l'EES*

Le cahier des charges de l'EES spécifiait que l'un des principaux objectifs de ce processus était de dresser une liste de thèmes d'évaluation et d'analyser les données de référence existantes, ainsi que les effets possibles des activités prévues sur l'environnement. L'EES devait aussi permettre de relever les lacunes contenues dans le corpus de données de référence et de recenser les évaluations effectuées à ce jour, en faisant appel au jugement d'experts et à des consultations constructives avec le public.

Selon le cahier des charges, l'EES avait principalement pour but de :

- déterminer les investissements les plus susceptibles de concourir à la réalisation de l'objectif de réduction durable de la pauvreté de la Millennium Challenge Corporation ;
- aider à préciser les arbitrages à opérer entre différents investissements dans la même région ;
- favoriser la coordination interministérielle et entre les donateurs, en particulier dans les secteurs où la Millennium Challenge Corporation investissait ;
- promouvoir l'intégration des activités financées par la Millennium Challenge Corporation dans le vaste ensemble d'efforts de développement en cours dans le nord de la Namibie.

### *Methodologie*

L'EES a comporté un examen des données et autres informations disponibles, la tenue de réunions entre les groupes de réflexion et les autorités, les prestataires de services et les collectivités rurales, des enquêtes sur le terrain en Namibie et, dans une moindre mesure, en Angola, des consultations avec des experts dans tous les secteurs concernés, et des ateliers avec l'équipe chargée de l'EES.

Il a fallu un an pour mener à terme l'EES, qui s'est déroulée en deux phases (compte tenu des résultats de la phase 1, la phase 3 n'a pas été effectuée) :

- Phase 1 : évaluation de la composante relative à la barrière vétérinaire
- Phase 2 : EES complète de toutes les composantes du contrat proposé avec la Millennium Challenge Corporation :
  - rapports d'analyse thématique détaillés
  - EES complète
- (Phase 3 facultative : plan de réinstallation des populations)

La phase 1 s'est essentiellement intéressée à l'incidence sociale et environnementale de la barrière vétérinaire, afin de contribuer à la mise au point définitive du contrat. Elle a également fourni une grande part des informations de référence nécessaires pour les études de la phase 2. Compte tenu en partie de la conclusion tirée de la phase 1 par l'équipe chargée de l'EES, selon laquelle la construction de la barrière vétérinaire dans le délai envisagé présenterait un risque important pour la Millennium Challenge Corporation, il a été décidé de ne pas construire celle-ci. En conséquence, la phase 3 de l'EES n'a pas été nécessaire.

La phase 2 a porté sur les retombées environnementales et sociales globales et multisectorielles que pourrait avoir l'exécution de toutes les composantes du contrat. Elle s'est déroulée en deux temps :

1. **Rapports d'analyse thématique détaillés** : ces rapports ont couvert les principaux volets du contrat, à savoir le bétail, les produits naturels locaux, le tourisme et l'éducation. Les activités prévues ont été évaluées au moyen de trois cadres d'analyse interdépendants concernant le milieu naturel, les moyens de subsistance des populations rurales pauvres et le contexte stratégique et institutionnel. Les analyses comportaient une évaluation de la situation et des tendances du moment, conjuguée à

un examen des interactions et des effets cumulés des activités prévues dans le cadre du contrat.

2. **EES complète** : l'EES complète a consisté à évaluer les effets cumulés (à l'intérieur de chaque volet, entre volets, et entre le contrat et d'autres activités menées en Namibie) et les articulations entre et à l'intérieur des projets du Millennium Challenge Account. Les rapports d'analyse thématique ont servi de base à la définition et à l'examen des mesures d'atténuation des effets cumulés, ainsi qu'au recensement des interactions entre les différents projets du Millennium Challenge Account qui étaient susceptibles de renforcer la viabilité et la réussite de chaque projet, et du programme dans son ensemble.

Le rapport d'EES a aussi présenté un ensemble complet de mesures d'atténuation, de recommandations, de techniques et d'indicateurs de suivi sous la forme d'un plan stratégique de gestion de l'environnement (SEMP). Ce dernier visait avant tout à réduire au minimum les retombées imprévues des effets cumulés et des interactions.

### ***Consultation des parties prenantes et analyse thématique***

Deux équipes responsables de la concertation avec les parties prenantes ont organisé des réunions de groupes de réflexion et interrogé des interlocuteurs de premier plan dans les zones communales du nord. Elles ont utilisé des questionnaires normalisés contenant des questions fournies par chaque équipe thématique.

**Analyse sexospécifique** : une équipe de spécialistes locaux et internationaux des questions d'égalité des sexes a effectué une analyse approfondie des activités prévues dans le cadre du contrat selon une optique sexospécifique. Chaque équipe thématique a reçu un exemplaire du rapport issu de cet exercice, afin que la problématique hommes-femmes spécifique à chaque thème puisse être prise en compte dans les rapports d'analyse thématique.

**Analyse géographique** : des cartes ont été établies dans le cadre de l'EES pour illustrer le champ géographique des interventions et fournir d'autres informations de base. Par ailleurs, un système d'information géographique a été constitué en vue d'être utilisé durant l'exécution du contrat pour les besoins du Millennium Challenge Account.

**Analyse environnementale et sociale** : une évaluation de l'impact environnemental et social a été réalisée au moyen d'une matrice spécifique, adaptée au contrat et à la situation de la Namibie. Au lieu d'énumérer les composantes fondamentales de l'environnement (air, eau) en abscisse (comme lors d'une EIE), l'équipe chargée de l'EES a énoncé des critères de viabilité (maintien de l'accès aux ressources naturelles, par exemple). La matrice mettait en relief les principaux effets, ce qui a permis aux équipes thématiques de déterminer leur ampleur, leur portée géographique, leur durée, la probabilité qu'ils se produisent et leur importance avant l'application des mesures d'atténuation ou d'amélioration.

Les équipes thématiques ont ensuite formulé des recommandations à partir de l'examen des résultats de l'évaluation d'impact. Celles-ci portaient notamment sur des mesures d'atténuation, des améliorations et les modalités d'exécution. *Les mesures d'atténuation* devaient réduire autant que possible les effets négatifs cumulés que les équipes thématiques ont recensés. *Les améliorations* pouvaient contribuer à renforcer la viabilité et la réussite des projets. Ces recommandations seront probablement prises en

compte dans la conception des projets et des activités, ainsi que dans les EIE effectuées au niveau de l'activité et dans les plans de gestion de l'environnement.

Une fois les rapports thématiques achevés, un atelier a été organisé avec les membres de l'équipe chargée de l'EES dans le but de :

- établir des diagrammes d'interaction pour chaque volet ;
- mettre en lumière les articulations entre les différents volets ;
- établir les plans d'intervention requis pour éviter que les activités inscrites dans le programme n'aient des conséquences négatives imprévues ;
- élaborer une matrice des synergies et des effets antagonistes entre toutes les composantes du programme ;
- définir le SEMP nécessaire pour répondre aux effets antagonistes et renforcer les synergies.

## Résultats

### *Phase 1- Barrière vétérinaire*

Comme prévu, la question la plus controversée et la plus urgente était celle de la barrière vétérinaire, qui a donc constitué l'axe de la phase 1. L'équipe chargée de l'EES a recommandé de la construire après l'exécution du contrat de manière à donner aux parties prenantes le temps de se préparer à ce changement. Mais finalement, la Millennium Challenge Corporation a décidé de supprimer entièrement cette composante.

L'équipe chargée de l'EES avait déterminé trois options précises concernant la barrière vétérinaire, à savoir :

*Option 1 : Statu quo - la barrière n'est pas construite.* Le maintien d'une frontière ouverte entre la Namibie et l'Angola assurera la liberté de mouvement du bétail et diminuera la vulnérabilité des agriculteurs face à un climat généralement défavorable et imprévisible. Cela signifie toutefois que les marchés du bétail demeureront limités aux consommateurs locaux et régionaux. Dans ce cas, le système de quarantaine en vigueur restera en place. Il a été reconnu que ce choix aurait probablement pour effet de décevoir les attentes des milieux politiques et des agriculteurs à vocation plus commerciale qui se verraient refuser l'accès aux marchés étrangers.

*Option 2 : Construction de la barrière durant la troisième ou quatrième année d'exécution du contrat du Millennium Challenge Account.* Ce choix donnerait au maximum trois ans pour mettre en place les conditions nécessaires (gouvernance locale et régime foncier, par exemple) pour atténuer les retombées négatives de la construction de la barrière et préparer les zones d'accueil du bétail ramené des pâturages angolais. Compte tenu des faits observés en Namibie et dans d'autres pays en développement, notamment d'Afrique, l'équipe chargée de l'EES a estimé peu probable que, sur une période aussi courte, des progrès suffisants soient accomplis pour établir ces conditions.

Selon celle-ci, l'adoption de cette solution aurait les principaux effets négatifs suivants :

- des tensions sociales dans les zones d'accueil du bétail (à supposer que l'excédent de bétail soit réimplanté à l'intérieur des zones communales du nord) ;
- le coût élevé des mesures d'atténuation ;
- le risque que la réduction du cheptel n'aggrave la situation des ménages touchés par le VIH-sida, déjà marquée par une accentuation de la pauvreté chez les femmes s'occupant des malades et les veuves, une hausse du taux d'abandon scolaire chez les enfants de ces familles et une diminution de la main-d'œuvre disponible pour la production agricole et l'élevage (la barrière et la réimplantation du bétail auraient probablement pour effet de diviser les troupeaux, de faire baisser le nombre d'animaux pouvant être empruntés et de réduire les possibilités d'emploi des éleveurs temporaires) ;
- la diminution des possibilités de migration de certaines espèces sauvages et, en conséquence, la destruction localisée des habitats, la viabilité réduite de certaines espèces (comme les chiens sauvages), l'intensification des conflits entre faune sauvage, humains et animaux d'élevage (près des parcs et dans les zones de protection, par exemple).

Option 3 : Construction de la barrière une fois exécuté le contrat du Millennium Challenge Account. Utilisation du contrat pour assurer la mise en place des conditions de base nécessaires. L'intérêt de cette solution est que les parcours du sud de l'Angola demeurerait accessibles à court terme, ce qui permettrait aux communautés des zones communales du nord de la Namibie de déplacer librement les animaux d'élevage. Cette liberté de mouvement revêt un caractère vital dans les milieux arides et semi-arides. Dans le nord de la Namibie, les températures vont probablement augmenter sous l'effet du changement climatique, ce qui accentuera l'intensité et la fréquence des sécheresses et des inondations et accroîtra globalement l'imprévisibilité des conditions météorologiques. Le déplacement saisonnier du bétail et sa circulation sur de plus longues distances n'en seront que plus indispensables. Cette solution donne aux pouvoirs publics le temps d'améliorer les conditions de base dans les zones communales du nord, ainsi que de repérer et préparer les zones d'accueil du bétail. Il importe que ces dernières soient sélectionnées avec soin, c'est-à-dire de manière à atténuer les retombées sociales (tribales et politiques, par exemple) et les conséquences pour les femmes, ainsi qu'en effectuant les évaluations sociales et environnementales nécessaires avant de ramener le bétail d'Angola, et en prenant les dispositions requises pour prévenir le surpâturage et la dégradation des parcours par les nouveaux troupeaux dans les zones d'accueil.

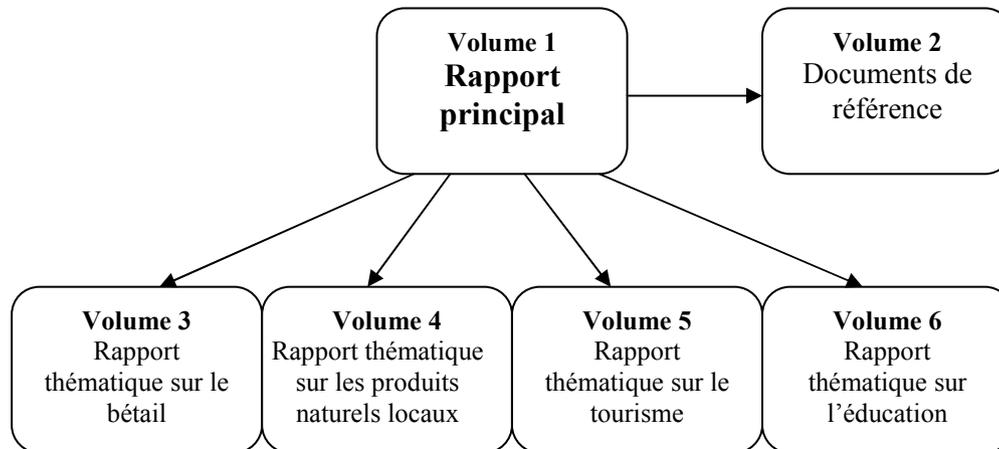
L'équipe chargée de l'EES a recommandé l'option 3 qui lui paraissait la meilleure. Néanmoins, se fondant en grande partie sur les conclusions de l'EES, la Millennium Challenge Corporation a estimé que la construction de la barrière vétérinaire présentait trop de risques du point de vue social et environnemental. C'est donc l'option 1 qui a été retenue, et le volet concernant la barrière a été complètement retiré du contrat dans les débuts de la planification du programme. L'évaluation effectuée lors de la phase 1 et le processus de décision auquel elle a donné lieu montrent clairement qu'il y a intérêt à réaliser une EES à un stade peu avancé de la planification du programme, et à prendre en compte cet exercice dans la conception des politiques et des programmes.

### ***Phase 2 – Analyse thématique et EES complète***

La phase 2 de l'EES a abouti à l'élaboration d'un ouvrage de six volumes (graphique 4.1), dont le rapport principal contient une synthèse des travaux d'analyse et

des recommandations. Pour faciliter l'utilisation de cet ensemble de documents, toutes les informations fondamentales ont été réunies dans le volume 2. Comme l'exécution sera en toute probabilité rattachée aux institutions sectorielles et conduite par ces dernières, les analyses thématiques, plus détaillées, ont été présentées dans des volumes distincts (3 à 6). Chacun de ces derniers reprend les principaux outils qui seront utiles durant la phase d'exécution, comme les cadres relatifs aux EIE et aux plans de gestion de l'environnement.

Graphique 4.1. L'aboutissement de la phase 2 de l'EES : un rapport en six volumes



Au cours de la phase 2, l'équipe chargée de l'EES a recensé, pour chaque domaine thématique, les problèmes sociaux et environnementaux potentiels ci-après.

### *Agriculture*

Plusieurs points ont été soulevés concernant les pratiques d'élevage :

- Les opérations de zonage (identification et démarcation) portant sur les espaces à affecter aux activités de gestion des sols dans les zones communales du nord, risquent d'empêcher les personnes qui utilisaient auparavant ces terres d'y accéder librement, et de susciter ainsi des différends à l'intérieur des communautés.
- Le forage de puits d'eau pourrait avoir un impact négatif et positif. Il pourrait entraîner une dégradation plus importante des terres et, partant, une perte de biodiversité, ou (s'il est bien fait) permettre de répartir le cheptel sur un espace plus étendu et d'améliorer les méthodes de conduite des troupeaux. Mais il pourrait aussi attiser les conflits entre les usagers de l'eau.
- La construction de nouveaux centres de services vétérinaires pourrait avoir pour conséquence le rejet inconsidéré de déchets médicaux et sanitaires dangereux.
- Les centres de quarantaine nécessitent de vastes superficies (plus de 5 000 ha) ; or, si les intérêts des parties concernées dans les espaces où ils doivent être construits ne sont pas soigneusement pris en compte, les populations risquent d'être privées de l'accès aux ressources dont dépendent leurs moyens de subsistance (eau, produits du veld, pacage, etc.). Si ces centres sont mal gérés, les terres pourraient subir une dégradation sous l'effet d'un surpâturage ou d'une sous-utilisation continue. S'ils sont situés dans des réserves importantes de faune sauvage, ils pourraient provoquer un amoindrissement des populations naturelles,

contribuer à intensifier les conflits entre humains et faune sauvage, et avoir un impact négatif sur la protection transfrontalière de l'environnement et les projets touristiques.

Un autre volet essentiel du projet agricole concernait les produits naturels locaux. Le but était d'accroître le volume, la qualité et la valeur des produits naturels recueillis et récoltés par les organisations de producteurs et d'industriels de l'agroalimentaire, ainsi que de développer les capacités opérationnelles et commerciales. L'EES a montré que l'établissement d'une base de données centrale où seraient incorporées des informations sur les marchés, pourrait être préjudiciable pour les ressources. Si ces informations ne sont pas convenablement gérées et si elles ne font pas l'objet d'un accès contrôlé et différencié, elles risquent d'être utilisées de manière irresponsable, pour pousser à l'augmentation des récoltes jusqu'à un niveau insoutenable. S'il est correctement assuré, l'accès à ces informations devrait davantage donner aux producteurs les moyens de prendre des décisions commerciales réfléchies, et d'améliorer ainsi les produits naturels locaux et les avantages qu'ils procurent. Mais s'il n'est pas bien géré, il peut favoriser un accaparement par les élites ou un renforcement des initiatives privées, au détriment des stratégies collectives axées sur les femmes et les populations marginalisées.

### ***Tourisme***

Sur le plan stratégique, les principaux sujets de préoccupation concernant le projet touristique étaient au nombre de quatre (par ordre de priorité) :

1. la prévention du tourisme de masse (et de ses effets cumulés) ;
2. l'intensification des conflits entre humains et faune sauvage ;
3. les rivalités entre régions et entre aires de conservation pour les financements de la Millennium Challenge Corporation ;
4. l'inaptitude des collectivités et/ou des individus à gérer des volumes croissants de liquidités, avec d'éventuelles retombées négatives sur le plan social et environnemental.

À l'échelon du projet, les principaux éléments susceptibles d'avoir des effets négatifs substantiels sur certains sites, étaient (par ordre de priorité) les suivants :

1. la construction d'hôtels pavillonnaires dans des zones vulnérables ;
2. la construction de villages pour loger le personnel dans le parc national d'Etosha ;
3. l'attribution de concessions dans les parcs du nord-est ;
4. la construction de camps de chasse dans les réserves.

### ***Éducation***

Le risque le plus grand que présente la construction d'écoles et autres infrastructures est d'intensifier l'exposition aux maladies (*ex.*, tuberculose, maladies sexuellement transmissibles et VIH/sida) en raison de la venue de travailleurs. Outre le risque sanitaire, l'afflux de demandeurs d'emploi peut ébranler l'organisation sociale des petites villes ou des villages et créer des tensions entre leurs habitants et ces migrants s'il n'est pas rigoureusement géré.

Les activités de construction peuvent avoir des incidences négatives de faible à moyenne ampleur sur la santé des communautés et sur les élèves, en raison de la poussière, du bruit et de la pollution qu'elles génèrent, de façon certes circonscrite et temporaire, mais à des taux élevés.

Durant l'exécution du projet, le seul effet négatif possible pourrait concerner les ressources en eau, notamment les puits forés. L'amélioration de l'assainissement et de l'approvisionnement en eau des nouveaux établissements, de même que l'accroissement de la demande de ces services à mesure que s'élèvent le niveau d'instruction et le revenu disponible des populations, peuvent avoir des retombées à long terme sur les ressources en eau dans l'ensemble du pays, surtout dans les zones arides.

### *Enjeux*

L'exécution d'un programme aussi complexe que le contrat avec la Millennium Challenge Corporation, qui vise l'ambitieux objectif de « faire reculer la pauvreté en République de Namibie grâce à la croissance économique », se heurte à des problèmes à tous les échelons : régional, local, communautés, ménages et individus. Elle est également confrontée à des défis sur le plan stratégique, qui ont été recensés dans le SEMP et pour lesquels celui-ci propose des mesures. Une description succincte en est donnée ci-dessous (tableau 4.1).

Tableau 4.1. **Plan stratégique de gestion de l'environnement**

<b>Problème/risque/ contrainte</b>	<b>Mesures d'atténuation/ interventions recommandées</b>	<b>Principal indicateur de résultat (de réussite)</b>	<b>Entité responsable</b>	<b>Calendrier</b>
L'aptitude et la capacité du gouvernement namibien à décaisser efficacement USD 300 millions en cinq ans et à conduire dans le même temps des consultations en bonne et due forme avec les parties prenantes	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Faire judicieusement appel à des entreprises extérieures, mais assurer une surveillance stratégique</li> <li>- Établir des partenariats public-privé</li> <li>- Faire fond sur les initiatives en cours et les structures existantes</li> </ul>	Les dépenses sont affectées aux projets et aux activités conformément aux dispositions prévues	Millennium Challenge Corporation / Account	Pour la fin de la période couverte par le contrat

Tableau 4.1. Plan stratégique de gestion de l'environnement (suite)

Problème/risque/ contrainte	Mesures d'atténuation/ interventions recommandées	Principal indicateur de résultat (de réussite)	Entité responsable	Calendrier
Développement inadapté et non viable en raison de l'application inadéquate des mesures de sauvegarde, d'une surveillance insuffisante et d'une exécution insatisfaisante	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Un plan de gestion de l'environnement doit être intégré aux contrats</li> <li>- Plan global de suivi et d'évaluation (y compris un suivi environnemental et social)</li> <li>- Sous-traiter les activités de suivi et d'évaluation à un tiers indépendant</li> <li>- Veiller à ce que l'équipe chargée du suivi et de l'évaluation soit constituée d'un effectif suffisant</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Obtention d'un taux de conformité de 90 % au plan de gestion de l'environnement sur chaque site</li> <li>- Application de mesures appropriées de sauvegarde en matière sociale et environnementale à tous les sites du projet</li> <li>- Au moins trois visites sur chaque site et inspections donnant lieu à la collecte d'informations</li> <li>- Pas de retards administratifs dus à l'examen et à l'approbation des documents relatifs à l'environnement</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Millennium Challenge Corporation / Account</li> <li>- Tiers indépendant pour l'exécution</li> </ul>	Pendant la période couverte par le contrat jusqu'à l'approbation officielle
Trop d'activités de suivi et d'évaluation et trop de lignes directrices et d'exigences de la part des donneurs (Millennium Challenge Corporation/ Account, Banque mondiale, USAID, UE), parfois incompatibles entre elles	Simplifier les lignes directrices et les procédures ; les utiliser de manière appropriée	Pas de retards excessifs dus aux lourdeurs administratives	Millennium Challenge Corporation / Account	Tout au long de l'exécution
Consultations insuffisantes avec les parties prenantes, celles-ci étant abrégées en raison de la brièveté des délais	Envisager la possibilité de prorogation du contrat sans coût supplémentaire	Prorogations sans coût supplémentaire accordées le cas échéant	Millennium Challenge Corporation/ Account	Lorsque cela se justifie

Tableau 4.1. Plan stratégique de gestion de l'environnement (suite)

Problème/risque/ contrainte	Mesures d'atténuation/ interventions recommandées	Principal indicateur de résultat (de réussite)	Entité responsable	Calendrier
Adoption d'une méthode uniforme (peut-être à cause de la brièveté des délais également)	Définir des solutions locales et souples (dans certains cas, une solution sera applicable ailleurs, mais pas toujours)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Application de méthodes particulières à une région ou à une zone</li> <li>- Adaptation des activités selon les conclusions du suivi et de l'évaluation, s'il y a lieu</li> </ul>	Millennium Challenge Corporation / Account	Pendant la phase de conception, du début du contrat à la mi-2009. Application continue
Les problèmes relatifs au régime foncier ne sont pas correctement traités	User de l'influence de la Millennium Challenge Corporation/ Account pour obtenir la mise en place d'une politique et de réglementations appropriées et cohérentes en matière foncière, et une amélioration de l'administration et de la gestion	Les droits d'accès aux terres sont clairement établis et propres à faciliter l'exécution du programme et du projet	Millennium Challenge Corporation / Account	Pour la mi-2009
Le gouvernement namibien continue d'autoriser des utilisations antagonistes des terres, d'où des coûts d'opportunité (ex., camps militaires/prisons dans une zone touristique de grande valeur)	La Millennium Challenge Corporation/ Account et la Commission nationale de la planification (NPC) doivent favoriser l'instauration d'un dialogue plus cohérent et de meilleure qualité entre les parties prenantes	Aucun litige dû à des utilisations antagonistes des terres n'est enregistré (nombre de cas)	Gouvernement de la République de Namibie	Nombre de cas au début de l'exécution du contrat, puis évolution par la suite

Tableau 4.1. Plan stratégique de gestion de l'environnement (suite)

Problème/risque/ contrainte	Mesure d'atténuation/ intervention recommandées	Principal indicateur de résultat (de réussite)	Entité responsable	Calendrier
En cas de sécheresse, les interventions des pouvoirs publics (subventions) ne concordent pas avec les mesures prises par les communautés (réduction du cheptel, par exemple)	Action de la Millennium Challenge Corporation/Account sur l'application de la politique nationale en vigueur en matière de sécheresse	Les mesures prises pour faire face à la sécheresse sont conformes à la politique nationale en la matière	Gouvernement de la République de Namibie	Lorsqu'il y a lieu
Opposition/adhésion insuffisante, à un niveau élevé, à l'utilisation de la faune et de la flore sauvages et du tourisme comme moteur de la croissance économique et comme des destinations légitimes de terres de qualité	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sensibiliser les décideurs au potentiel de production de recettes que représente le tourisme (autrement dit, « vendre » la faune et la flore sauvages et le tourisme au parlement)</li> <li>- Promouvoir le tourisme auprès de la population namibienne</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Les autorités namibiennes soutiennent l'investissement dans le tourisme et augmentent le budget</li> <li>- Diminution du nombre de différends sur l'utilisation des terres concernant des réserves de faune et de flore sauvages et des sites touristiques</li> <li>- Augmentation du nombre de touristes locaux</li> </ul>	Gouvernement de la République de Namibie, secteur du tourisme et Millennium Challenge Corporation / Account	Pour la fin de la période couverte par le contrat

## Enseignements

- **L'engagement des donneurs est déterminant.** Grâce à l'intérêt porté par la Millennium Challenge Corporation à l'EES et au processus qu'elle recouvre, les recommandations de l'équipe chargée de l'EES ont été soigneusement étudiées lors de la prise de décision tant au niveau stratégique qu'à celui du projet.
- **La brièveté des délais est à la fois un défi et une chance.** Le délai relativement court qui avait été prévu pour l'exécution de l'EES (en particulier la phase 1) a constitué à la fois un défi et une chance. L'équipe chargée de l'EES a été très fortement poussée à formuler des avis critiques (sur l'opportunité de construire la barrière vétérinaire) au tout début du processus et non à la fin. Mais cette pression l'a obligée à orienter rapidement sa réflexion et à utiliser des instruments (comme le système d'information géographique) propres à faciliter son analyse.
- **Des professionnels expérimentés peuvent apporter un concours utile à l'EES.** La présence d'une équipe de spécialistes expérimentés de haut niveau a permis de dégager de l'EES un document analytique rigoureux, et ce en temps voulu. La composition de l'équipe était idéale car elle réunissait des experts locaux et internationaux.

- **La souplesse des délais est essentielle.** La Millennium Challenge Corporation s'est montrée très conciliante lorsque des délais supplémentaires ont été nécessaires pour mener à terme certains travaux et que des points du cahier des charges devaient être révisés pour tenir compte de la progression de l'EES et des constats qui en ressortaient, ainsi que de la situation sur le terrain ; cette souplesse est essentielle à la réussite d'une EES.



## Chapitre 5

### Maurice : Évaluation environnementale stratégique dans le secteur de la canne à sucre

Juan Palerm, Jiri Dusik et Kassiap Deepchand<sup>1</sup>

*À Maurice, le secteur sucrier contribue fortement à l'économie et au commerce extérieur. En même temps, il peut avoir des effets négatifs sur le milieu naturel s'il n'est pas géré comme il faut. Une EES de la Stratégie d'adaptation pluriannuelle du secteur de la canne à sucre a été effectuée afin d'assurer l'intégrité de l'environnement. S'il en est ressorti que la Stratégie apporterait une contribution positive sur le plan environnemental, elle a aussi permis de mettre en lumière un certain nombre de risques. Ses résultats ont fourni aux décideurs de Maurice et aux organismes donneurs des informations essentielles pour réduire au minimum les risques écologiques.*

## Contexte

Le secteur sucrier joue un rôle essentiel dans l'économie mauricienne. Si sa contribution au PIB de Maurice est relativement faible (4 % en 2005), la canne à sucre est l'une des cultures les plus importantes du pays. Elle couvre 40 % de la superficie de ce dernier et est cultivée sur 90 % de l'ensemble des terres agricoles. Le secteur sucrier emploie directement ou indirectement environ 11 % de la population active totale, tandis que les produits à base de canne contribuent pour 5 à 6 % au revenu national et à hauteur de 30 % aux recettes en devises (LMC International, 2006). Le secteur est particulièrement sensible à la réforme sucrière de l'UE puisque 95 % environ du sucre produit à Maurice est vendu dans les pays de l'UE.

### *Le sucre et l'Union européenne*

Maurice fait partie des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (pays ACP) qui ont bénéficié du protocole de l'UE sur le sucre, lequel assure l'accès au marché de l'UE de quantités précises d'exportations de sucre à un prix garanti. En 2003, l'Australie, le Brésil et la Thaïlande ont déposé, devant l'Organisation mondiale du commerce (OMC), une plainte contestant la légalité des subventions accordées sur le sucre que l'UE importe de pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique. L'OMC a statué contre l'UE, qui a accepté de procéder à une réforme ayant entraîné en 2009 une réduction de 36 % du prix payé à ces pays.

Pour aider ces derniers à s'adapter à la réforme du protocole du sucre, l'UE fournit une aide au développement qui repose sur des stratégies d'adaptation pluriannuelles et globales par pays. La Stratégie d'adaptation pluriannuelle (MAAS) 2006-2015 pour la filière de la canne à sucre est soutenue dans le cadre des mesures d'accompagnement de la réforme du secteur sucrier. Elle est financée depuis 2008 au titre du programme de soutien budgétaire général dénommé *Improved Competitiveness for Equitable Development Phase II* (ICED II). Celui-ci finance le programme décennal de réforme économique du gouvernement mauricien, qui prévoit notamment la restructuration du secteur sucrier. Les dispositions et conditions relatives au soutien budgétaire général sont énoncées dans les Programmes d'action annuels.

Les principaux volets de la MAAS sont succinctement les suivants :

- Amélioration de la compétitivité-coût du secteur sucrier par la centralisation des sucreries, qui aura pour effet de ramener leur nombre de 11 à 4. Cette action s'accompagnera de mesures de réduction des effectifs comportant divers dispositifs d'indemnisation.
- Mécanisation de l'exploitation des champs de canne à sucre pour améliorer la compétitivité-coût de la production et augmenter les rendements à l'hectare, et regroupement des petites plantations pour leur permettre de bénéficier d'économies d'échelle et de meilleurs rendements.
- Accroissement de la contribution de la filière de la canne à sucre à la production nationale d'électricité grâce à l'installation de nouvelles centrales électriques dans les sucreries restantes.
- Production de 30 millions de litres d'éthanol par an à partir de la mélasse dans deux fabriques de sucre.

- Gestion de 5 000 hectares de zones difficiles de culture de la canne à sucre à l'aide de mesures de soutien visant à maintenir cette culture en certains endroits et à la remplacer dans d'autres par des forêts, d'autres utilisations agricoles et des complexes résidentiels intégrés.

La réforme du secteur sucrier risque d'avoir des conséquences importantes pour l'environnement car elle vise à modifier l'utilisation des terres et à développer d'autres activités industrielles qui sont susceptibles d'être polluantes. Dans le cadre de son approche de l'intégration des questions d'environnement<sup>2</sup>, la Commission européenne (CE) est déterminée à faire en sorte que les politiques et stratégies nationales qu'elle soutient n'aient pas d'incidence notable sur l'environnement. Elle a donc encouragé la réalisation d'une EES conjointement avec les autorités mauriciennes. Les recommandations qui en seront issues devraient permettre d'accroître l'efficacité de la MAAS du point de vue de l'environnement et d'orienter le soutien apporté par la CE de façon à mieux le préserver.

## Processus de l'EES

### *Coordination interministérielle*

La réalisation de l'EES a été encouragée par la CE de concert avec le gouvernement mauricien, qui se préoccupait déjà des effets possibles de la réforme du secteur sur l'environnement. L'EES a été effectuée par l'Office mauricien du sucre (MSA), instance responsable de la mise en œuvre de la MAAS. Mais le ministère de l'Environnement et le ministère de l'Agro-industrie et de la Production et de la Sécurité alimentaires ont été activement consultés tout au long du processus. Le ministère de l'Environnement a été chargé d'élaborer le cahier des charges en collaboration avec le MSA, tandis que l'évaluation des offres et la sélection des consultants ont été assurées par la CE<sup>3</sup>.

### *Participation des parties prenantes*

Les parties prenantes ont été associées au processus dès le départ dans le cadre d'une stratégie visant à assurer leur engagement actif. Au cours de la phase exploratoire, six ateliers thématiques ont réuni de nombreuses parties prenantes, soit 80 participants représentant les pouvoirs publics et des organismes gouvernementaux, des établissements de recherche, la société civile, des organisations professionnelles, le secteur privé et la CE. Ces ateliers ont commencé par des échanges de vues sur les aspects de la filière industrielle mauricienne de la canne à sucre qui concernent l'environnement. Ils ont débattu de la gestion des sols, des déchets et de l'eau, de la qualité de l'air, de la production d'énergie et de la biodiversité. Un projet de rapport a été produit à la fin de cette phase du processus de l'EES.

Pendant l'EES proprement dite, des experts ont été consultés afin de vérifier et d'étoffer les analyses préliminaires. Ces consultations ont été complétées par des visites sur le terrain, des analyses détaillées et trois autres ateliers destinés à réunir les diverses parties prenantes. Des consultations techniques ont été menées sur les solutions envisageables pour la gestion de la vinasse,<sup>4</sup> l'incidence de la conversion à d'autres usages des terres consacrées à la culture de la canne, l'impact de la production d'énergie et les effets du brûlage de la canne sur la qualité de l'air et des sols. Un atelier final a réuni les principales autorités compétentes, des experts universitaires, des ONG et des représentants des petits exploitants de champs de canne à sucre, en vue d'examiner les

premiers résultats de l'EES de la MAAS. Le projet de rapport sur l'EES a été communiqué à environ 160 personnes et organismes, en sollicitant leurs commentaires.

Le processus de l'EES s'est achevé par une réunion d'information informelle destinée à exposer les principaux résultats de cet exercice et les questions de fond sensibles aux fonctionnaires de la Commission européenne chargés de l'aide de l'UE à Maurice.

### ***Méthodologie***

L'EES s'est principalement appuyée sur une analyse tendancielle. Le but était d'interpréter les changements concernant les aspects essentiels de l'environnement au moyen d'ensembles de données illustrant l'évolution de ces derniers et de scénarios offrant une description qualitative des tendances pertinentes, des principaux déterminants, de la dimension territoriale et des sujets de préoccupation primordiaux. L'analyse tendancielle a aussi aidé à retracer l'évolution passée de la filière mauricienne de la canne à sucre et à prévoir son évolution future. Comme on l'a vu plus haut, la contribution des parties prenantes a constitué un volet essentiel de l'EES.

### **Résultats**

Il est ressorti de l'EES que la MAAS aurait probablement des effets positifs sur l'environnement, mais avec certains risques (tableau 5.1).

Les recommandations issues de l'EES comprenaient des mesures visant à optimiser les performances environnementales de la culture de la canne à sucre, surtout en ce qui concerne le brûlage, l'utilisation d'engrais et l'application de pratiques agricoles viables, ainsi que la réalisation de travaux de recherche sur le bilan des éléments nutritifs à Maurice. En outre, une série de mesures d'atténuation a été préconisée en vue de réduire la charge en nutriments des eaux souterraines et côtières, lesquelles n'avaient pas à proprement parler de rapport avec la MAAS, mais étaient jugées importantes en raison de la pression qui pèse en permanence sur l'environnement dans les lagons côtiers de Maurice.

Parmi les conclusions de l'EES, il a été suggéré d'utiliser des indicateurs pour assurer le suivi du système de gestion de l'environnement proposé par la CE et les autorités mauriciennes. Dans le rapport de l'EES, une distinction était faite entre les indicateurs de base (axés sur les aspects essentiels) et les indicateurs complémentaires (portant sur des éléments importants pouvant faire l'objet de dispositions ponctuelles).

Tableau 5.1. Résultats de l'EES de la Stratégie d'adaptation pluriannuelle (MAAS) 2006-2015 de la filière de la canne à sucre

Volet de la MAAS	Effets positifs	Effets négatifs	Mesures d'atténuation/d'optimisation
Centralisation des sucreries	Optimisation de l'utilisation de l'énergie, de l'eau et de la gestion des eaux usées	Accroissement de la demande de transport pour la canne récoltée	Mise en place d'un système élémentaire de gestion pour optimiser les flux de transport et assurer la conformité avec la réglementation à venir sur les émissions des véhicules diesel
Mécanisation de l'exploitation des champs de canne et regroupement des petites plantations	Amélioration des pratiques de gestion des sols	Augmentation possible du brûlage de la canne à sucre suite à la mécanisation de la récolte	Interdiction aux planteurs regroupés de recourir au brûlage de la canne à sucre suite à la mécanisation de la récolte Arrêt de la culture de la canne à sucre dans les zones riveraines des cours d'eau et instauration de zones tampons le long de couloirs d'amélioration
Installation de nouvelles centrales charbon/bagasse dans les sucreries restantes et augmentation de la capacité de la centrale thermique de Savannah (CTSav)	Amélioration de l'efficacité de l'utilisation de la bagasse et diminution de la dépendance à l'égard des importations d'huile lourde  Réduction des émissions polluantes grâce à la modernisation des technologies de combustion et de traitement des effluents gazeux	Risque de pollution des cours d'eau Production de cendres de charbon lors du fonctionnement en dehors des périodes de récolte	Examen des possibilités d'utilisation sans danger des cendres de charbon  Amélioration des centrales mixtes et développement des technologies modernes de combustion  EIE des centrales : inclusion d'une modélisation des effets sur la qualité de l'air ambiant pour assurer le respect des normes applicables  Introduction d'installations de production d'électricité dans l'industrie sucrière : implantation de systèmes de management environnemental ISO 14001  Mise en place d'un système de contrôle de la qualité du charbon utilisé dans les centrales mixtes, et de procédures de consultation du ministère de l'Environnement sur les variations de la qualité du charbon
Production de 30 millions de litres d'éthanol par an à partir de la mélasse		Production de 350 000 m <sup>3</sup> de vinasse potentiellement polluante, chaque année  Risque lié au transport de l'éthanol	Préparation de plans de gestion des risques, en ce qui concerne la vinasse, pour tous les modes de gestion envisageables  Élaboration de plans de gestion de la sécurité pour le transport et le stockage de l'éthanol

Tableau 5.1. **Résultats de l'EES de la Stratégie d'adaptation pluriannuelle (MAAS) 2006-2015 de la filière de la canne à sucre (suite)**

Gestion de 5 000 ha de zones difficiles consacrées à la culture de la canne à sucre	Conversion des terres à d'autres utilisations potentiellement polluantes (autres cultures, complexes résidentiels intégrés)	Planification au cas par cas des changements d'utilisation des terres. Soutien au titre de la MAAS seulement si les nouvelles cultures sont adaptées aux caractéristiques locales du climat et du sol, et si respect scrupuleux des recommandations concernant l'emploi des produits agrochimiques  Conversion en complexes résidentiels intégrés, zones résidentielles ou terrains de golf dans les zones côtières uniquement après la réalisation d'une EIE pour l'ensemble du projet, impliquant dans chaque cas une enquête approfondie portant sur la qualité des masses d'eau réceptrices et une analyse des effets cumulés. Tous les nouveaux projets d'aménagement urbain devront prévoir le raccordement de toutes les habitations au réseau d'égouts et des stations d'épuration des eaux usées de type courant.
---	---	--

L'EES est achevée, mais elle continue de servir de document de travail. Ses conclusions et les recommandations qui en sont issues ont été utiles à la CE pour déterminer la forme de son soutien à la Stratégie d'adaptation pluriannuelle et au gouvernement mauricien pour mettre celle-ci en œuvre.

### ***Influence de l'EES sur la Stratégie d'adaptation pluriannuelle***

Les résultats de l'EES influent sur la mise en œuvre de la Stratégie d'adaptation pluriannuelle (MAAS), même si celle-ci était déjà définitivement arrêtée lorsque l'EES a été réalisée. Les autorités mauriciennes ont fait le point sur l'exécution de la MAAS le 7 novembre 2008, lors d'un atelier national ayant réuni les parties prenantes. Elles ont alors décrit les mesures de protection et d'amélioration de l'environnement appliquées pour répondre aux sujets de préoccupation recensés lors de l'EES. Par exemple :

- adoption d'un code de bonne pratique pour la récolte en vert et le brûlage matinal de la canne, qui aidera à éviter les effets négatifs du brûlage de pré-récolte ;
- respect rigoureux des recommandations de l'Institut mauricien de recherche pour l'industrie sucrière (MSIRI) concernant l'utilisation d'engrais, dans le cadre du projet FORIP (visant à regrouper les petits et moyens planteurs pour qu'ils puissent bénéficier de facilités dans le domaine de l'irrigation notamment) prévu par la MAAS ;
- recours à des pratiques culturales appropriées réduisant au minimum l'emploi d'herbicides, également dans le cadre du projet FORIP ;
- amélioration de la qualité de l'air grâce à des investissements dans des appareils de contrôle plus perfectionnés (emploi de précipitateurs électrostatiques au lieu de dépoussiéreurs hydrauliques) ;
- diminution de l'utilisation du charbon (50 000 t) et de la production de cendres de charbon suite au recours aux centrales mixtes bagasse-charbon ;
- réduction ou élimination des émissions de SO<sub>x</sub> et de NO<sub>x</sub> grâce à la modernisation des installations de cogénération ;

- suppression de points de rejet dans les masses d'eau et l'atmosphère et, ce faisant, amélioration de la qualité de l'eau et de l'air sous l'effet de la fermeture de certaines sucreries ;
- réduction de la consommation d'eau et amélioration de sa qualité grâce au recyclage maximum de l'eau et à son utilisation efficiente pratiqués par les sucreries centralisées ;
- demande de crédits de réduction d'émissions de carbone formulée par la compagnie d'électricité CTSav au nom du *Central Electricity Board*, laquelle a toutefois été rejetée du fait que la technologie des centrales mixtes charbon/bagasse n'était pas encore approuvée.

### ***Influence de l'EES sur l'aide de la CE***

Le principal résultat de l'EES a été de mettre davantage en évidence les questions d'environnement dans le programme bilatéral de coopération pour le développement CE-Maurice.

Un indicateur relatif aux eaux usées (pourcentage de ménages reliés au réseau public d'assainissement) a été introduit au titre du Programme d'action annuel 2008. Il était envisagé d'établir un autre indicateur environnemental pour 2009, concernant cette fois le secteur sucrier, à savoir éventuellement la qualité de l'eau des lagons.

Le secteur de l'énergie bénéficiera aussi d'un soutien dans le cadre de l'ICED II ; le gouvernement mauricien doit, à ce titre, achever la mise au point de sa stratégie énergétique. La MAAS intéresse directement le secteur de l'énergie car elle encourage à faire une utilisation plus grande de la bagasse<sup>5</sup> pour la cogénération d'électricité et la production d'éthanol. La CE a l'intention d'assortir son soutien au secteur de l'énergie d'une condition particulière et/ou de l'application d'un indicateur spécifique qui seront déterminés d'après les résultats de l'EES.

Si le soutien budgétaire n'influence pas directement la définition de certains projets, il offre néanmoins un cadre d'évaluation qui sert à guider l'action gouvernementale.

### ***Influence de l'EES sur l'élaboration d'autres politiques nationales***

L'EES devrait aussi influencer sur la Stratégie environnementale nationale de Maurice, comme l'a indiqué le ministère de l'Environnement à la CE (en avril 2008). Le concept d'EES est bien accepté par le gouvernement mauricien. C'est un instrument qui a déjà été utilisé (pour le choix des sites susceptibles d'accueillir des marinas, des zones réservées au ski nautique et des zones de baignade) et la nouvelle politique nationale de l'environnement (2007) prévoit de renforcer les capacités en matière d'EES.

## **Enseignements**

- **Il est essentiel de prendre en compte le caractère transversal du problème de l'environnement.** Pour que l'EES soit efficace, toutes les parties prenantes doivent être conscientes de l'importance que revêt le problème de l'environnement du fait de son caractère transversal. Dans le cas de Maurice, les principales parties prenantes étaient dès le départ sensibilisées dans une certaine mesure à ce problème, comme en témoigne le fait que la MAAS traitait déjà certains des sujets de préoccupation y afférents et

prévoyait des mesures d'amélioration de l'environnement, ce qui a aidé à mieux circonscrire l'EES.

- **L'EES peut permettre d'améliorer aussi bien les performances environnementales que les performances sectorielles.** Le processus de consultation auquel elle a donné lieu a aidé d'autres parties prenantes à s'aligner sur l'effort d'intégration des questions d'environnement (par exemple, l'industrie sucrière et d'autres instances gouvernementales comme l'Office mauricien du sucre). Même lorsque l'EES n'est pas effectuée au début du processus de planification, elle peut néanmoins exercer une influence positive sur les modalités de la mise en œuvre si les décideurs font preuve de détermination, comme l'a montré l'exemple examiné ici.
- **La participation de la population est essentielle.** Elle s'est avérée déterminante pour permettre aux responsables de l'EES de comprendre les principaux enjeux et d'ajuster de façon plus précise les mesures d'atténuation. L'élaboration d'une stratégie d'engagement des parties prenantes et la définition de sa portée ont été indispensables pour affiner l'approche de l'EES et assurer son efficacité et sa qualité.
- **Les avantages économiques découlant de l'EES doivent être reconnus pour assurer l'adhésion des entreprises.** À Maurice, l'industrie sucrière s'inquiétait du coût potentiel de l'application des mesures d'atténuation de la pollution, et craignait que la mise en œuvre des recommandations issues de l'EES n'entraîne un ralentissement du transfert des fonds. Par conséquent, pour obtenir son soutien, il était important de mettre en évidence l'intérêt de ces dispositions sur le plan économique. Deux principaux avantages économiques ont été examinés : d'une part, la valeur ajoutée des centrales mixtes (par rapport aux centrales au charbon) et de l'emploi de technologies de pointe (réduction des émissions et combustion plus efficace) et, d'autre part, les perspectives qu'ouvre pour le secteur la vente des cendres de charbon pour les besoins de la construction en permettant à la fois de générer des revenus et de se débarrasser de ces résidus à moindre risque. Il était en outre important d'améliorer l'image du secteur sucrier pour obtenir l'appui d'une industrie qui ne pouvait se permettre d'essuyer des critiques.
- **Il est essentiel de donner suite à l'ESS pour entretenir la dynamique.** Il ne faut pas sous-estimer l'importance des échanges de vues entre le donneur et les pouvoirs publics sur la façon dont les résultats de l'EES doivent être utilisés pour la prise de décision ultérieure. Pour entretenir la dynamique créée, il faut un engagement résolu de la part de tous les protagonistes, et un dialogue permanent (CE-gouvernement) doit être instauré pour assurer l'application des recommandations issues de l'EES.
- **L'EES peut influencer sur d'autres secteurs que celui qu'elle couvre.** L'EES peut exercer des effets positifs au-delà de la stratégie considérée. Dans le cas de Maurice, l'EES devrait influencer sur d'autres stratégies sectorielles, comme la Stratégie pour l'énergie et la stratégie environnementale nationale.
- **Les efforts de sensibilisation doivent être constants.** Il est impératif de continuer à considérer l'environnement comme une question transversale dans toutes les activités de coopération pour le développement, et de poursuivre (directement ou indirectement) les efforts de sensibilisation et de renforcement des capacités en matière d'EES de façon à assurer la mise en place de systèmes nationaux d'EES. La réalisation d'EES dans le cadre de systèmes nationaux permettra de dissiper le sentiment que ces exercices sont guidés ou imposés de l'extérieur et de renforcer le processus.

- **Il peut être utile d'évaluer l'EES.** L'évaluation du processus de l'EES après son achèvement fournit de précieuses informations sur les questions à traiter lors des futures EES.

## Notes

1. Juan Palerm est consultant pour le projet sur l'intégration de l'environnement dans la coopération au développement de la CE, EuropeAid. Jiri Dusik est le chef de l'équipe chargée de l'EES de la Stratégie d'adaptation pluriannuelle de Maurice (MAAS) du secteur de la canne à sucre. Kassiap Deepchand travaille pour l'Office mauricien du sucre.
2. Le Consensus européen pour le développement préconise un recours systématique à l'EES, notamment pour l'aide budgétaire et sectorielle, dans le cadre d'une approche renforcée de l'intégration des questions transversales (Déclaration conjointe du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres réunis au sein du Conseil, du Parlement européen et de la Commission sur la politique de développement de l'Union européenne, intitulée « European Consensus », *Journal officiel de l'Union européenne*, 2006/C 46/01 du 24.02.2006). En outre, l'Instrument de financement de la coopération au développement impose de soumettre en tant que de besoin les projets et les activités à caractère sectoriel à un examen au regard de critères environnementaux et à des études d'impact sur l'environnement.
3. Le cahier des charges de l'EES a été élaboré sur la base du modèle présenté dans le Manuel d'intégration de l'environnement pour la coopération au développement de la CE (Commission européenne, 2007), qui est conforme au Guide de bonnes pratiques. L'EES a été effectuée sur une période de sept mois (de janvier à juillet 2007). Elle a été financée par la CE sur un budget de 160 000 euros et réalisée par une équipe de consultants (composée de deux consultants internationaux et deux consultants locaux) engagés par la CE.
4. La vinasse est un résidu de la production d'alcool. Elle est considérée comme très polluante en raison de sa charge organique élevée (DBO pouvant atteindre 40 000 mg/l) et de l'importance des volumes produits (10 à 15 litres de vinasse par litre d'éthanol produit).
5. La bagasse est le résidu solide du broyage de la canne à sucre.

## Référence

Landell Mills Consultancy International (2006), Evaluation of the Multifunctional Role of the Sugar Cane Cluster and Validation of the 2006-2015 Action Plan.



## Chapitre 6

### **Bénin : Évaluation environnementale stratégique de la Stratégie de réduction de la pauvreté**

Camille-Alex Dagba, Axel Olearius, Karina Nikov, Hugo van Tilborg, Katrin Dobsalske et Gwen van Boven<sup>1</sup>

*Le Bénin bénéficie de l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés et reçoit une aide de la Banque mondiale. L'Agence béninoise pour l'Environnement a soumis à une évaluation environnementale stratégique (EES) à caractère participatif le deuxième Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) alors que celui-ci était en cours de rédaction. Les questions d'environnement sont donc désormais couvertes de façon à la fois sectorielle et transversale dans le deuxième DSRP du Bénin.*

## Contexte

La République du Bénin est un pays côtier de l’Afrique de l’Ouest. Il fait partie du groupe des pays les moins avancés (indice de développement humain de 0,492 en 2007 ; PNUD, 2010). Environ 31 % de ses 8,1 millions d’habitants vivent avec moins de 1 USD par jour (Banque mondiale, 2007). Son économie repose principalement sur l’agriculture et l’exploitation d’autres ressources naturelles. L’agriculture et la sylviculture représentent près de 70 % de l’emploi et 90 % des recettes d’exportation. Les ressources naturelles du pays sont menacées en raison de la surexploitation dont elles font l’objet et de la pression exercée par la croissance de la population. Or, le processus de décision ne prend pas suffisamment en compte les questions d’environnement, et le manque de coordination des politiques sectorielles et la pauvreté ne font qu’amoindrir encore la viabilité écologique.

Le Bénin bénéficie de l’Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE), ainsi que d’une aide de la Banque mondiale. À titre de condition préalable, il a dû élaborer un Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) en 2003. Lors de la rédaction de ce premier DSRP, l’environnement avait été considéré simplement comme un secteur distinct, et aucune analyse n’avait été effectuée sur les questions transversales, notamment celle de l’environnement.

### *Le Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté*

Le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale exigent l’élaboration d’un DSRP de la part des pays désireux de bénéficier d’une aide et d’un allègement de leur dette au titre de l’Initiative PPTE. Ils demandent aux autorités du pays concerné de décrire dans ce document «les politiques et les programmes macroéconomiques, structurels et sociaux » qu’elles mettront en œuvre sur une période de trois ans ou plus « pour promouvoir la croissance et réduire la pauvreté », ainsi que d’y exposer « les besoins de financement extérieur et les sources de financement connexes » (FMI, 2003). Les DSRP sont établis de façon concertée entre les parties prenantes nationales et les pays et institutions partenaires. Les objectifs et les domaines prioritaires de développement qui y sont énoncés sont destinés à orienter les dépenses des autorités nationales et des donateurs. En septembre 2003, le gouvernement du Bénin a approuvé le premier DSRP, qui couvrait les années 2003 à 2005.

Quand est venu le moment de commencer à prendre les dispositions requises pour réitérer cet exercice, l’Agence béninoise pour l’Environnement (ABE) a décidé de donner une coloration plus écologique (« verdissage ») au deuxième DSRP.

## Processus de l’EES

### *Partenariat avec les organismes donateurs*

Lorsqu’elle a entrepris d’imprimer une orientation plus écologique au deuxième DSRP, l’ABE s’est assurée le soutien des parties prenantes béninoises ainsi que d’acteurs internationaux comme la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ - Agence allemande pour la coopération internationale)<sup>2</sup>, le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) et la Commission néerlandaise pour l’évaluation environnementale (CNEE).

L'ABE a coordonné la réalisation d'une EES à caractère participatif du deuxième DSRP alors que celui-ci était en cours de rédaction. Les questions d'environnement sont donc couvertes dans ce document de façon à la fois sectorielle et transversale. Plusieurs difficultés restent toutefois à surmonter.

**Encadré 6.1. Principaux éléments factuels concernant l'EES du deuxième DSRP du Bénin**

**Calendrier :** les premières consultations préparatoires ont débuté fin 2005. Le processus de l'EES a été engagé en février 2006 et s'est achevé en février 2007. Les mesures destinées à lui donner suite sont toujours en cours d'application.

**Coût :** d'après les estimations de l'ancien directeur de l'ABE, le coût du processus s'est élevé au Bénin à environ 200 000 EUR, compte tenu des diverses contributions nationales et internationales (travaux d'experts, études, ateliers, formation, publications, etc.).

***Placer l'EES sur le devant de la scène***

Un chapitre était certes consacré aux questions d'environnement dans le premier DSRP, mais l'environnement y était considéré comme un secteur distinct et non comme une problématique transversale. Les relations et les effets d'interdépendance entre la pauvreté, l'agriculture et la sylviculture étaient à peine pris en compte. En outre, il n'existait pas de cadre fonctionnel pour faciliter l'intégration de ces questions dans les différents secteurs.

Dans un premier temps, l'ABE a cherché à combler ces lacunes en utilisant des indicateurs d'environnement mesurables pour le deuxième DSRP, mais elle a ensuite décidé d'effectuer une EES afin d'assurer une plus large intégration des questions d'environnement dans la stratégie nationale. S'appuyant sur une analyse critique du premier DSRP du Bénin qu'elle a effectuée en 2005, elle a pu encourager la réalisation d'une EES au niveau national. Elle a aussi obtenu le soutien technique et financier de partenaires internationaux comme la GIZ, le PNUD et la CNEE.

L'ABE et le ministère béninois de l'Environnement et de la Protection de la nature ont négocié avec succès la réalisation d'une EES avec le ministère de l'Économie et des Finances (responsable de l'ensemble du processus DSRP), en demandant que les questions d'environnement soient intégrées dans le DSRP et le cadre réglementaire béninois relatif à l'environnement. Le « verdissage » du DSRP au moyen d'une EES a été inscrit parmi les objectifs prioritaires énoncés dans le cahier des charges afférent à ce document. L'élaboration du DSRP pour la période 2007-2009 a commencé en octobre 2005, parallèlement à la réalisation de l'EES.

Le « verdissage » du DSRP et l'EES avaient pour but de permettre la prise en compte systématique des questions d'environnement et de l'impératif d'utilisation durable des ressources naturelles, ainsi que l'articulation de ces sujets de préoccupation avec la lutte contre la pauvreté, d'où la nécessité de définir de nouveaux moyens d'action, de mettre en place des programmes en faveur d'un développement durable et d'élaborer un ensemble d'indicateurs d'environnement mesurables pour le deuxième DSRP.

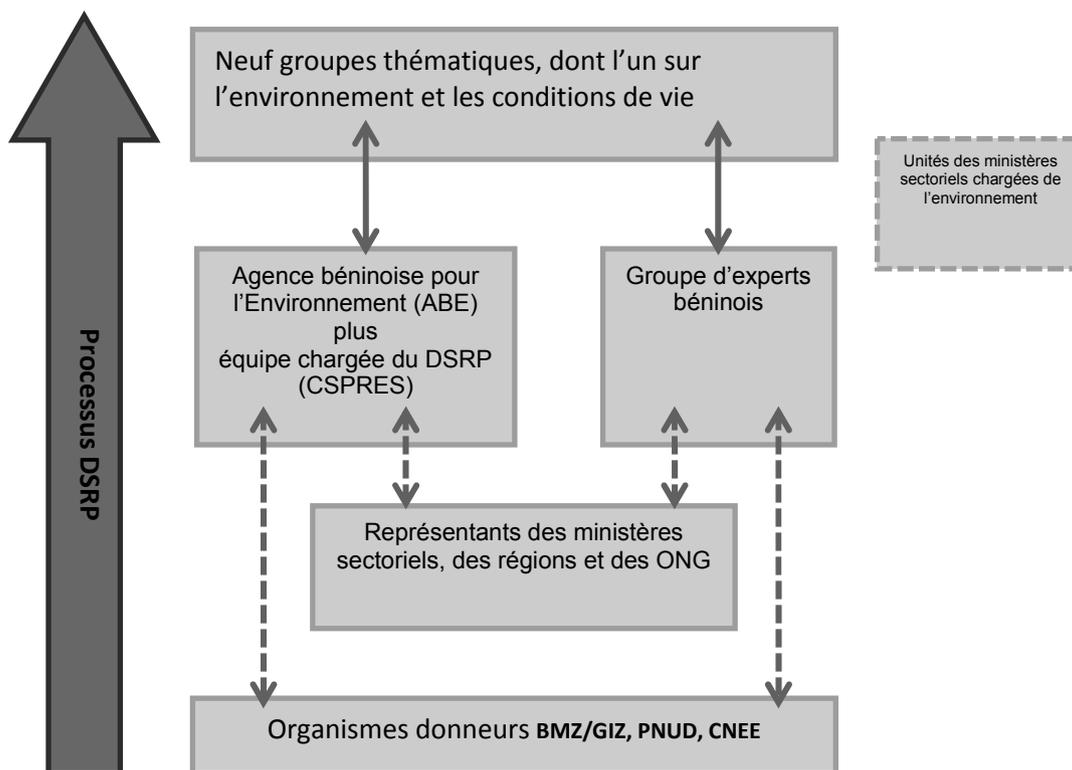
### *Assurer la participation et la coordination requises*

Deux ministères ont étroitement coopéré pour la réalisation de l'EES à travers deux organismes: l'ABE (qui représentait le ministère de l'Environnement et de la Protection de la nature) et la Cellule de suivi des programmes de réformes économiques et structurelles (CSPRES, qui représentait le ministère de l'Économie et des Finances). La CSPRES a guidé la rédaction de l'ensemble du DSRP et encouragé le processus de « verdissage », tandis que l'ABE assurait la coordination opérationnelle, technique et logistique de l'EES.

Le modèle initialement défini pour la direction du processus de l'EES (graphique 6.1) était structuré comme suit :

- Une équipe de rédaction chargée du chapitre du DSRP consacré à l'environnement et aux conditions de vie sur les neuf chapitres que devait comporter ce document. Cette équipe était officiellement autorisée à contribuer aux autres chapitres sectoriels du DSRP et à prendre part aux travaux des équipes de rédaction correspondantes. Ses membres ont donc été surnommés « ambassadeurs de l'environnement ».
- Un groupe de spécialistes de l'EES du Bénin, composé de consultants indépendants et de membres du personnel de l'ABE, qui ont conseillé l'équipe responsable du chapitre du DSRP consacré à l'environnement et aux conditions de vie.
- Des représentants des ministères sectoriels, des régions et d'organisations non gouvernementales (ONG), qui ont participé aux phases de filtrage et de délimitation du champ à couvrir, ainsi qu'aux dernières étapes de l'EES.
- Les unités chargées de l'environnement dans les ministères sectoriels. Celles qui existaient devaient être officiellement associées à l'EES dès le départ dans le but d'assurer l'intégration des questions d'environnement dans les activités de ces ministères. Mais elles n'ont en fait joué qu'un rôle secondaire, soit parce que celles qui manquaient n'ont pas été créées, soit parce que leurs capacités étaient insuffisantes.
- Les organismes donneurs. La GIZ a fourni un appui technique et financier par l'intermédiaire du Programme bilatéral de gestion et de conservation des ressources naturelles, le PNUD dans le cadre de son programme-pays, et la CNEE par la formulation de conseils techniques à court terme. Le Guide de bonnes pratiques a été le cadre de référence commun pour la gestion de l'EES.

Le large éventail d'études réalisées et de formations et ateliers organisés a constitué un aspect important de l'EES. Au lieu d'un seul rapport final sur cette évaluation, plusieurs fiches d'information ont été rédigées sur les questions d'environnement à l'intention des diverses équipes de rédaction. Certains ateliers concernaient les phases de filtrage et de délimitation du champ à couvrir et visaient donc tout particulièrement les responsables de l'action gouvernementale et les représentants des administrations nationales et régionales.

Graphique 6.1. **Modèle initialement défini pour la direction du processus de l'EES**

### ***Documents produits***

Le « verdissage » du processus DSRP s'est traduit par l'élaboration de plusieurs « publications finales ». En effet, alors que l'EES aboutit généralement à la production d'un seul gros rapport, il en a été différemment au Bénin où le produit final de l'EES a été constitué de plusieurs documents :

- un rapport présentant une analyse critique du premier DSRP, qui a été rédigé par un groupe de consultants béninois et examiné par diverses parties prenantes ;
- une synthèse des travaux de l'atelier organisé pour délimiter le champ à couvrir, dans laquelle ont été exposés les questions d'environnement importantes à inscrire dans le deuxième DSRP et les grands axes de ce dernier en la matière ;
- des fiches d'information contenant, à l'intention des membres des groupes thématiques, des suggestions concrètes destinées à les aider dans leur rôle d' « ambassadeurs de l'environnement » ;
- le *Rapport de capitalisation*, issu d'une évaluation effectuée par l'ABE et des consultants nationaux et décrivant succinctement le processus de l'EES et ses résultats ;
- des lignes directrices pour l'intégration des questions d'environnement et de durabilité dans la Stratégie de réduction de la pauvreté (que l'ABE avait commencé à élaborer pendant le processus de l'EES), qui présentent des constats

d'ordre général et des recommandations sur l'utilisation des résultats de l'EES pour donner une orientation plus écologique au deuxième DSRP ;

- des brochures d'information destinées au grand public, avec l'organisation, au niveau national, d'ateliers concernant le processus de « verdissage » du DSRP ;
- une publication de l'Association béninoise des professionnels en évaluation environnementale exposant les enseignements tirés du processus de l'EES et de l'utilisation de celle-ci dans le contexte particulier du processus DSRP du Bénin.

## Résultats

À la fin de 2006, les principaux axes du DSRP étaient formulés et les mesures relatives à l'environnement dans l'ensemble intégrées, mais tous les objectifs initiaux n'étaient pas réalisés (tableau 6.1). Celui de l'amélioration des indicateurs d'environnement en particulier n'était pas atteint, et il continue d'être débattu dans le cadre du processus de suivi. Il figure donc toujours dans le Programme d'actions prioritaires, qui constitue le document de mise en œuvre du DSRP.

Tableau 6.1. **Résultats de l'EES du 2ème DSRP du Bénin**

Objectifs de l'EES	Résultats obtenus
Prise en compte des questions d'environnement et de l'impératif d'utilisation durable des ressources naturelles, et leur articulation avec la lutte contre la pauvreté	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les dépenses consacrées à l'environnement et à la protection de la nature sur la période 2007-2009 ont été multipliées par 3.5 (augmentation révisée par la suite).</li> <li>• Un chapitre important sur un développement durable et équilibré a été inclus dans le DSRP.</li> <li>• Les aspects touchant à l'environnement ont été pris en compte dans presque tous les autres chapitres.</li> <li>• L'EES et le processus de « verdissage » ont été mentionnés dans le DSRP.</li> </ul>
Détermination de nouveaux moyens d'action	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 21 des 30 suggestions concrètes ont été prises en compte, l'accent ayant été mis sur : <ul style="list-style-type: none"> <li>– les infrastructures,</li> <li>– l'amélioration du système d'évaluation environnementale,</li> <li>– la bonne gouvernance.</li> </ul> </li> </ul>
Lancement de programmes en faveur du développement durable	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Action à mener dans l'avenir.</li> </ul>
Élaboration d'une série d'indicateurs d'environnement mesurables	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Certains indicateurs d'environnement figurent dans le Programme d'actions prioritaires, mais ils restent difficiles à mesurer.</li> <li>• Action à mener dans l'avenir.</li> </ul>

Malgré les difficultés qu'il reste à résoudre, l'EES a permis de :

- améliorer la dimension environnementale du deuxième DSRP, ce qui en a fait un document très complet et d'un caractère très stratégique, utile pour la planification aux niveaux national et régional et couvrant les questions d'environnement dans une optique sectorielle et de façon transversale,
- faciliter le dialogue entre des acteurs gouvernementaux très divers et contribuer de manière positive à l'ensemble du processus de planification et d'élaboration du DSRP.

En outre, la phase préparatoire de l'EES (filtrage) a permis de :

- dynamiser l'ensemble du processus DSRP et contribué à la tenue d'un débat constructif entre les différents secteurs. Toutes les parties prenantes ont confirmé que l'EES avait contribué de manière déterminante à l'intégration des considérations relatives à l'environnement dans le deuxième DSRP.

Compte tenu des divers résultats obtenus, le « verdissage » du DSRP a contribué aux efforts déployés par le Bénin pour atteindre les Objectifs du millénaire pour le développement en reliant directement la lutte contre la pauvreté à la recherche de la viabilité écologique, et en assurant l'harmonisation des politiques de développement. Les acteurs béninois du développement ont suivi une approche purement nationale pour la réalisation de l'EES en se fondant sur leur expérience propre, sur le système juridique béninois et sur les moyens financiers disponibles. Enfin, le processus a été en grande partie déterminé par la motivation, le savoir-faire et la volonté des acteurs béninois, et il a aussi bénéficié de compétences, de ressources financières et d'outils de référence (comme le Guide de bonnes pratiques) internationaux.

### ***Suite donnée à l'EES***

**Alignement des stratégies sectorielles existantes sur le DSRP.** Une difficulté d'ordre général s'est posée au niveau national du fait que le deuxième DSRP a été élaboré après l'adoption de leur propre stratégie par plusieurs des ministères sectoriels. Le DSRP a parfois été simplement considéré comme un « document général de plus », ce qui a réduit son influence et rendu par conséquent plus difficile l'application de certains de ses volets, comme les recommandations relatives à l'environnement.

L'évaluation annuelle du DSRP pour 2007, étayée par le *Rapport de capitalisation* sur l'EES, a toutefois aidé à mettre en lumière ce problème et, en juillet 2008, le ministère de l'Économie et des Finances a lancé un processus d'alignement dont la mise en œuvre a été assurée par la CSPRES. Les ministères sectoriels ont été invités à revoir leur stratégie et à l'aligner sur le DSRP, notamment en harmonisant la budgétisation des activités figurant dans le Programme d'actions prioritaires. Comme pour le « verdissage » du DSRP, l'ABE a accompagné les ministères dans cet exercice, afin de s'assurer de la prise en compte des recommandations relatives à l'environnement dans les stratégies sectorielles.

**Renforcement des capacités des unités des ministères sectoriels chargées de l'environnement.** Un problème de nature institutionnelle s'est posé au niveau national avec le fait que les unités des ministères sectoriels chargées de l'environnement n'ont pas pris part aux travaux des groupes thématiques durant tout le processus de l'EES, soit parce qu'elles n'avaient pas d'existence effective, soit parce qu'elles ne disposaient pas

de capacités suffisantes. La formation qui devait être dispensée dans les ministères sectoriels sur les aspects du DSRP concernant l'environnement n'a finalement pas eu lieu.

Cependant, pour permettre la réalisation du suivi en matière environnementale, l'ABE a entrepris de réorganiser les unités des ministères sectoriels chargées de l'environnement à la suite du processus de « verdissage » du DSRP. Elle a aussi lancé une étude sur le cadre institutionnel régissant ces services, dont les conclusions ont été validées lors d'un atelier. Une nouvelle réglementation a alors été élaborée qui, une fois adoptée, devrait permettre d'en améliorer le fonctionnement. D'après l'ABE, des activités de formation et des ateliers seront organisés dès l'entrée en vigueur de cette réglementation.

**Intégration des questions d'environnement dans les plans de développement local.** Dans le cadre du processus mis en œuvre au niveau local à la suite du « verdissage » du DSRP, l'ABE a participé à l'élaboration de nouveaux plans de développement local. Dans les cas où les principes de l'EES ont été intégrés, l'environnement constitue désormais un thème transversal aussi bien qu'une question sectorielle à part entière.

## Enseignements

Si le processus de l'EES a eu un impact, c'est en partie grâce à l'engagement qui s'est manifesté au Bénin à un niveau élevé. Les conclusions de cet exercice ont facilité le processus de planification et les actions menées pour donner suite au DSRP. L'EES a stimulé, chez les parties prenantes, la volonté de prendre en compte les questions d'environnement au niveau stratégique, même si, pour certains secteurs, les ressources financières disponibles ne sont pas suffisantes pour le permettre. Des acteurs internationaux comme la GIZ (au nom du ministère fédéral allemand de la Coopération économique et du Développement) et le PNUD se sont engagés à renforcer leur soutien pour que le suivi soit assuré sur une base transversale et sectorielle.

L'importance des efforts déployés par les personnes qui portent l'EES ne saurait être sous-estimée. Il est indispensable de faire en sorte que leur rôle positif soit renforcé et de construire une mémoire institutionnelle qui garantisse la viabilité du processus de « verdissage » même si elles devaient quitter leurs fonctions. De plus, ce dernier a montré qu'il était nécessaire de faire preuve d'une grande souplesse dans la conduite de l'EES, laquelle a souvent été perturbée dans le cas du Bénin en raison des retards qui ont marqué le processus DSRP.

Il est en outre essentiel qu'une suite appropriée soit donnée aux mesures et recommandations relatives à l'environnement qui figurent dans le DSRP et le Programme d'actions prioritaires. Sans système de suivi bien adapté, il sera difficile de savoir si les dispositions concernant l'environnement qui ont été inscrites dans le deuxième DSRP sont tant soit peu appliquées. Il s'agit pour l'ABE d'une tâche délicate et de longue haleine.

## *Notes*

1. Camille-Alex Dagba (Agence béninoise pour l'Environnement), Axel Olearius, Karina Nikov, Hugo van Tilborg, Katrin Dobersalske (GIZ), Gwen van Boven (Commission néerlandaise pour l'évaluation environnementale).
2. La GIZ a été créée le 1<sup>er</sup> janvier 2011. Elle réunit les compétences qui ont longtemps été celles du Deutscher Entwicklungsdienst (DED) gGmbH (Service allemand pour le développement), de la Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH (Agence allemande pour la coopération technique) et d'InWEnt (organisme allemand spécialisé dans le renforcement des capacités).

## *Référence*

Fonds monétaire international (2003), Benin : Poverty Reduction Strategy Paper.



## Chapitre 7

### Ghana : l'évaluation environnementale stratégique et son évolution

P. Nelson et S. Doolan<sup>1</sup>

*À la différence des études de cas axées sur une EES particulière, l'analyse de l'exemple considéré dans ce chapitre a pour objet d'expliquer comment les idées concernant l'EIE, l'EES et l'intégration des questions d'environnement se sont peu à peu développées au Ghana au cours des vingt dernières années. L'observation de l'évolution des méthodes d'évaluation environnementale sur une longue période permet de montrer que l'EES et les exercices apparentés ont suscité d'importants changements de mentalité et de perception, ainsi que de mettre en lumière des retombées sur la gouvernance en matière d'environnement qui ne ressortent pas d'emblée de l'examen des résultats de chaque EES.*

---

1. Peter Nelson est associé principal de la société Land Use Consultants, basée au Royaume-Uni. Sean Doolan est conseiller pour le changement climatique et la gouvernance en matière d'environnement à l'ambassade des Pays-Bas à Accra (Ghana).

## Contexte

À la différence des études de cas axées sur une EES particulière, l'analyse de l'exemple considéré ici a pour objet d'expliquer comment les idées concernant l'EIE, l'EES et l'intégration des questions d'environnement se sont peu à peu développées au Ghana au cours des vingt dernières années. L'exercice examiné a donné lieu à un dialogue permanent entre les autorités ghanéennes et un groupe de donateurs internationaux, et fait appel au concours d'experts d'autres pays africains.

Le coût élevé de la détérioration de l'environnement constitue au Ghana un thème récurrent depuis vingt ans. Il est devenu un problème de premier ordre pour les autorités ghanéennes et les donateurs en 2005 à la suite de l'analyse environnementale consacrée à ce pays par la Banque mondiale, ainsi que d'une étude antérieure, de 2004, réalisée sous l'égide du ministère britannique du Développement international (DFID). Le cadre d'une analyse sur le sujet avait toutefois été clairement défini dans le Plan d'action national pour l'environnement élaboré en 1988 par le Conseil de la protection de l'environnement (EPC) (encadré 7.1). Si le coût annuel de la dégradation de l'environnement est passé de 4 % à 9.6 % du PIB entre 1988 et 2005, les causes profondes de celle-ci sont restées en grande partie les mêmes.

### Encadré 7.1. Extraits du résumé du Plan d'action national pour l'environnement de 1988

Le Programme de relance économique de 1983 a permis d'obtenir des résultats positifs en matière de croissance, mais non sans un certain coût social. Il a été noté que la viabilité du développement économique et social du Ghana reposait, en dernière analyse, sur une gestion appropriée et responsable de la base de ressources naturelles et de l'environnement en général.

On a tenté d'estimer le coût imposé aux Ghanéens et à l'économie par la détérioration de l'environnement dans des secteurs comme l'agriculture, la sylviculture, la chasse, l'industrie et l'exploitation minière. Le consentement des Ghanéens à payer pour éviter ces effets négatifs a été évalué au moyen des prix du marché lorsqu'ils étaient disponibles. Le tableau est incomplet à plusieurs égards. Néanmoins, et même si ces estimations sont peut-être prudentes, le coût de la détérioration de l'environnement s'est élevé à 41.7 milliards GHC (anciens cédis) en 1988, soit l'équivalent de 4 % du PIB total.

Une politique nationale de l'environnement doit être adoptée pour encadrer la mise en œuvre du Plan d'action. Elle a pour objectif d'assurer une gestion rationnelle des ressources et de l'environnement et d'éviter que ces ressources ne soient exploitées d'une manière susceptible de provoquer leur dégradation rapide et de polluer l'environnement.

### *Bref historique de la réglementation en matière d'environnement au Ghana*

Les pratiques de gestion de l'environnement et des ressources ont été introduites au Ghana au début du 20<sup>ème</sup> siècle aux fins du recensement des réserves forestières et de la protection des bassins hydrographiques. Depuis l'indépendance du pays en 1957, la

législation ghanéenne en matière d'environnement s'articule autour d'instruments juridiques et de réglementations définis selon le modèle britannique.

Les ressources naturelles et l'environnement du Ghana se sont cependant fortement détériorés tout au long du vingtième siècle sous l'effet de l'expansion de l'agriculture due à l'accroissement rapide de la population et de l'exploitation du bois d'œuvre et des minéraux. Ce n'est que dans les années 70 que le Ghana a sollicité l'aide économique du FMI, qu'une aide financière importante lui a été accordée et qu'il a pris les premières dispositions pour l'adoption d'une législation environnementale d'envergure.

Le Conseil de la protection de l'environnement (EPC) a été établi au Ghana en 1974, et un système informel d'examens environnementaux sanctionnés par la délivrance d'un certificat d'approbation a été instauré en 1989, quand l'EPC a publié un projet de lignes directrices pour les EIE. L'Agence pour la protection de l'environnement (EPA) a été créée par une loi de 1994 qui lui a accordé des pouvoirs étendus dans le domaine de la réglementation, des permis et de l'exploitation des licences. Les procédures à suivre pour les EIE ont été publiées en 1995 et acquis un statut juridique à part entière avec la réglementation relative aux études d'impact sur l'environnement, adoptée en 1999.

L'EPA bénéficie depuis 1999 d'une aide de la part de l'ambassade royale des Pays-Bas à travers des programmes successifs de protection de l'environnement visant à renforcer les capacités et les procédures d'évaluation environnementale. On peut notamment citer :

- le projet de développement des capacités d'évaluation environnementale du Ghana (GEACaP), 1999-2001 ;
- l'EES de la Stratégie de réduction de la pauvreté du Ghana (phases 1 et 11), 2002-2004 ;
- le projet d'aide à l'évaluation environnementale au Ghana (GEASP), 2005-2007.

À partir du début de l'année 2006, un groupe de donateurs conduit par l'ambassade royale des Pays-Bas et comprenant la Banque mondiale et l'Union européenne, a œuvré de concert avec les autorités ghanéennes à l'élaboration d'un nouveau programme de soutien sectoriel pour la gestion des ressources naturelles et de l'environnement, qui est examiné plus en détail ci-après.

Les programmes soutenus par les Pays-Bas ont joué un grand rôle en aidant l'EPA à mettre au point des techniques d'évaluation environnementale. Entre 2002 et 2005, le nombre de demandes de permis pour les EIE est passé de 515 à 1 555.

La réglementation relative aux EIE prévoit l'évaluation d'un large éventail d'initiatives, dont les projets, les plans et les programmes, mais ne fait pas expressément état des politiques. Toutefois, l'évaluation environnementale stratégique a été largement encouragée au Ghana et nous examinerons dans la suite les raisons pour lesquelles cette pratique s'est inscrite dans la durée.

## **Processus de l'EES**

Le solide engagement du Ghana en faveur de l'EES remonte à une réunion internationale tenue au Nigeria, au cours de laquelle le directeur général de l'EPA a proposé de soumettre la Stratégie de réduction de la pauvreté du Ghana (GPRS I) à une

EES. Cette stratégie nationale destinée à guider le développement économique et la lutte contre la pauvreté avait été formulée dans l'ensemble conformément aux lignes directrices de la Banque mondiale. Il a toutefois été largement reconnu qu'une importante omission avait été faite dans la version préliminaire du document, qui passait totalement sous silence la nécessité de prendre systématiquement en compte les questions d'environnement.

### ***L'EES de la Stratégie de réduction de la pauvreté du Ghana***

L'EPA et l'ambassade royale des Pays-Bas ont décidé d'un commun accord de soumettre la GPRS à une EES expérimentale, et obtenu pour ce faire le concours de la Commission néerlandaise pour l'évaluation environnementale qui a réalisé une étude exploratoire. L'ambassade royale des Pays-Bas a présélectionné des consultants étrangers avec l'aide du ministère britannique du Développement international, et l'EPA a choisi une entreprise pour la fourniture d'une assistance technique. Le consultant étranger retenu s'est joint à un consultant ghanéen et à une équipe de trois agents de l'EPA pour mener l'évaluation expérimentale de deux mois. Ils ont vite constaté qu'il fallait examiner tous les aspects de la GPRS et qu'il était important d'éviter de recourir à des théories et des modèles complexes, afin de se concentrer plutôt sur la nécessité urgente de renforcer les capacités au niveau tant des ministères que des assemblées locales.

L'EES proprement dite a débuté en août 2002 avec deux cabinets de consultants extérieurs et une équipe de six fonctionnaires (trois spécialistes de l'environnement de l'EPA et trois responsables de la planification économique de la Commission nationale pour la planification du développement – NDPC).

L'EES a vu croître son importance et sa notoriété en dix-huit mois tant aux yeux de l'administration ghanéenne qu'à ceux des donateurs, du fait notamment que la Banque mondiale avait fait de la préparation de cet exercice l'une des conditions de l'octroi d'un allègement de la dette au titre de l'Initiative PPTE. Les conclusions de l'EES ont été présentées à l'automne 2004 lors d'une conférence nationale présidée par le Vice-président et à laquelle ont assisté des ministres et des représentants des donateurs. Le Vice-président a confirmé que les pouvoirs publics exigeraient à l'avenir une EES pour tous les plans, politiques et stratégies soumis au Cabinet ghanéen.

Outre que les Pays-Bas ont exprimé le souhait de soutenir également les travaux relatifs à la deuxième GPRS (GPRS II), le Danemark a apporté son concours pour l'exécution d'un important programme triennal sur l'eau et l'assainissement, notamment pour la réalisation d'une EES visant à étayer l'élaboration d'une politique nationale de l'eau, l'instauration d'une gestion intégrée des ressources en eau dans le bassin du fleuve Densu, et des projets expérimentaux ayant pour but d'améliorer l'approvisionnement en eau et l'assainissement au niveau des districts.

Les travaux d'examen destinés à préparer l'élaboration de la GPRS II (2006-2009) ont débuté après l'achèvement de l'EES de la GPRS I. Des agents de l'EPA et de la NDPC ont été attachés à chacun des cinq comités d'examen et fait part de leur expérience en matière d'EES lors des débats organisés en leur sein.

Tableau 7.1. Récapitulatif des EES effectuées au Ghana

Objet	Domaine concerné	Année de démarrage/ Durée (mois)	Organismes/ Donneurs
GPRS II	Politique nationale	2005 (6)	Banque mondiale/DFID/PNUD
Plan directeur pour le port de Tema	Ports	2006 (12)	GPHA
Plan de développement des transports	Transports	2006 (3)	Ministère des Transports
Projet de plan national pour les transports	Transports	2005 (12)	Danida
Politique nationale de l'eau et des bassins versants	Eau	2005 (12)	Danida
Santé et assainissement de l'environnement	Santé/Assainissement	2005 (11)	Danida, Ambassade Pays-Bas
Plans pilotes de développement des districts	Planification	2008 (1)	EPA, TCPD, NDPC
EIE du secteur minier	Exploitation minière	2005 (36)	UE
EES du secteur minier	Exploitation minière	2008 (24)	
Politique nationale de l'énergie	Énergie	2008	PNUD
Programme pour les districts de terres arides	Agriculture	n. d.	PNUD
Cadre de programmation-pays	Agriculture	n. d.	ACDI
Aide au développement de l'alimentation et de l'agriculture	Agriculture	2007	ACDI
Programme pour l'eau et l'assainissement	Eau/assainissement	n. d.	ACDI
Stratégie nationale pour la préservation des zones humides	Zones humides	2008 (6+)	EPA/GEASP
Défi du Millénaire pour le développement	Agriculture	2008 (12)	US/MCC
Stratégie et plan d'action pour le tourisme	Tourisme	2008 (4)	GEASP
Politique du logement	Logement		Gouvernement ghanéen
Politique de développement urbain	Croissance urbaine	En cours	Banque mondiale
Politique agricole	Agriculture	En cours	GIZ
Plan d'intégration des transports	Transports	En cours	UE

Note : n. d. : non disponible

Le consultant local a aussi joué un rôle important en participant aux débats de tous les comités d'examen. Si cette démarche a assuré la prise en compte des conclusions de l'EES de la GPRS I dans ces travaux aux fins de l'intégration des questions d'environnement, ces conclusions et le résultat final de l'EES ne transparaissent pas de façon aussi évidente dans le texte de la GPRS II.

L'utilisation de l'EES par les autorités du Ghana a néanmoins fortement progressé. Entre l'achèvement de l'EES de la GPRS en octobre 2004 et le début du mois de mars 2009, une vingtaine d'EES ont été entreprises pour les principales politiques et stratégies (tableau 7.1).

### ***Partenariat avec les organismes donateurs***

L'appui le plus visible de la part des donateurs a été apporté dans le cadre d'un soutien budgétaire multidonneurs au titre du dispositif sur la gouvernance en matière de ressources naturelles et d'environnement. Ce dernier a été élaboré au cours de l'année 2006, tandis que le nouveau mécanisme de soutien budgétaire a été lancé en 2007. Environ 10 millions EUR sont transférés chaque année au ministère des Finances et de la Planification économique par le groupe de donateurs à l'intention du ministère des Terres et des Ressources naturelles et des organismes dont il a la tutelle (qui s'occupent de la sylviculture et de l'exploitation minière), du ministère de l'Environnement, de la Science et de la Technologie, et de l'EPA.

L'utilisation des fonds est laissée à l'appréciation du gouvernement ghanéen. Les grandes lignes du dispositif sont définies dans le cadre de plans de développement à moyen terme établis pour les ministères et organismes concernés, et assortis pour chaque année de cibles et de seuils de contrôle de l'évolution des dépenses budgétaires (qui sont présentés dans des matrices mises à la disposition des autorités ghanéennes et des donateurs). Les matrices existantes tiennent compte de l'engagement de préparer des EES pour tous les plans, programmes et politiques relevant du dispositif sur la gouvernance en matière de ressources naturelles et d'environnement.

En 2009, l'Union européenne (UE), en coopération avec d'autres donateurs, a invité les autorités ghanéennes à préciser leurs engagements à moyen terme concernant le secteur dans une lettre et une déclaration exposant l'orientation de leur politique de développement. Au moment de la rédaction du présent chapitre, la lettre et la déclaration étaient encore à l'état de projets attendant l'approbation ministérielle. Elles devraient toutefois renforcer la volonté du gouvernement de promouvoir l'instauration d'un développement durable, de considérer l'environnement comme une question transversale parallèlement à l'adaptation au changement climatique, de donner suite aux propositions visant à affiner la politique de l'environnement, et de faire largement usage de l'EES dans la réalisation de ces objectifs.

## **Résultats**

Le développement de l'EES au Ghana a été examiné dans plusieurs études. Le modèle ghanéen de l'EES a permis de sensibiliser aux questions d'environnement les différents services de l'administration, une fraction de la société civile et une partie (mais certainement pas la totalité) des assemblées de district. Les donateurs ont aussi vu dans le

processus de l'EES un précieux moyen d'examiner soigneusement leur propre contribution aux programmes d'aide.

### **Enseignements**

Des progrès notables ont certes été accomplis, mais d'importantes questions continuent de se poser. La plupart des EES réalisées à ce jour ont été financées dans le cadre de programmes spécifiques aux donateurs, mais c'est désormais de l'octroi d'un soutien budgétaire multidonneurs au gouvernement ghanéen et à ses principaux ministères que va dépendre la possibilité d'entretenir la dynamique créée.



## *Chapitre 8*

### **Sierra Leone : Évaluation environnementale et sociale stratégique du secteur minier**

Fernando Loayza<sup>1</sup>

*Une évaluation environnementale et sociale stratégique (EESS) du secteur minier en Sierra Leone a été réalisée entre 2006 et 2007 à l'appui de réformes d'ordre législatif et stratégique et du redressement économique du pays. L'EESS a créé un espace de dialogue qui a été ouvert à toutes les principales parties prenantes du secteur, notamment à des groupes d'intérêt habituellement tenus à l'écart comme les villageois, les organisations de la société civile et autres organisations non gouvernementales. Le défi majeur que va devoir relever la Sierra Leone à l'avenir est d'assurer la poursuite du renforcement des capacités et de la gouvernance pour les besoins de ce secteur.*

## Contexte

Située en Afrique de l'Ouest, la Sierra Leone compte 6 millions d'habitants dont beaucoup vivent dans une pauvreté extrême. L'économie nationale a été détruite par une violente guerre civile qui s'est déroulée entre 1991 et 2001 et a été très préjudiciable à l'environnement et au bien-être social. À l'heure actuelle, les mesures visant à reconstruire l'économie sont essentiellement axées sur les activités d'exportation car le marché local est trop restreint pour apporter l'impulsion nécessaire. L'agriculture, la sylviculture, le tourisme et l'industrie minière ont toujours été les piliers de l'économie. L'agriculture, la sylviculture et la pêche sont en cours de redressement afin de satisfaire aux besoins locaux. À plus long terme, le tourisme pourrait de nouveau susciter des investissements étrangers substantiels, mais seulement lorsque la Sierra Leone n'aura plus l'image d'un pays déchiré par la guerre. La mise en valeur des ressources minérales continuera de jouer un rôle primordial dans son redressement.

Le secteur minier occupe une place importante dans l'économie depuis le début des années 30, les diamants, le rutile et la bauxite étant les principaux minéraux d'exportation. À l'heure actuelle, il contribue à hauteur de 20 % au PIB et fait vivre pas moins de 300 000 personnes. Après la réouverture des mines de rutile et de bauxite, et dans la perspective de l'exploitation de nouvelles mines de diamants et d'or, les recettes d'exportation (200 millions USD en 2006) pourraient dépasser à terme 370 millions USD.

Le développement des activités minières exige de profondes réformes législatives et fiscales, aussi le gouvernement de la Sierra Leone a-t-il demandé à la Banque mondiale de lui prêter assistance pour élaborer une nouvelle politique minière. Cet appui lui a été fourni à travers une évaluation environnementale et sociale stratégique (EESS)<sup>2</sup> du secteur minier réalisée entre 2006 et 2007. La Banque mondiale a financé ces travaux dans le cadre de son Don programmatique à la réforme de la gouvernance et à la promotion de la croissance, et accordé par la suite un prêt d'assistance technique<sup>3</sup> pour attirer l'investissement et moderniser le secteur minier national.

L'EESS a été effectuée pour appuyer les réformes d'ordre législatif et stratégique et le redressement économique du pays. Elle a créé un espace de dialogue qui a été ouvert à toutes les principales parties prenantes du secteur, notamment à des groupes d'intérêt habituellement tenus à l'écart comme les villageois, les organisations de la société civile (OSC) et autres ONG. Elle a permis de définir les priorités en matière environnementale et sociale dans le secteur minier, d'évaluer les capacités disponibles pour y répondre, de rechercher en quoi la réforme projetée et l'économie politique du secteur minier existant influeraient sur l'aptitude de la Sierra Leone à prendre en main ces priorités, et de proposer un plan d'action pour renforcer les capacités en la matière pendant la mise en oeuvre de la réforme du secteur.

## Processus de l'EES

Le dialogue de fond engagé dans le cadre de l'EES s'est poursuivi avec deux initiatives : l'Évaluation environnementale stratégique du secteur minier en Afrique de l'Ouest, qui lui a conféré une dimension régionale, et le programme « Justice pour les pauvres », qui a notamment pour objet l'application de la loi et des mécanismes de reddition de comptes dans les communautés minières. La synergie entre l'EES et ces deux initiatives a facilité l'intégration des considérations environnementales et sociales

dans la réforme du secteur minier en créant des conditions plus favorables au renforcement des institutions, de la transparence et de la participation des administrations locales et de la société civile. Le principal défi que va devoir relever la Sierra Leone à l'avenir est d'assurer la poursuite du renforcement des capacités et de la gouvernance pour les besoins du secteur minier. Ce ne sera pas chose aisée pour une société dévastée par des années de guerre civile et de mauvaise gestion des ressources, et confrontée à la nécessité impérieuse de faire reculer la pauvreté et le chômage.

L'EESS a été réalisée pour respecter les procédures définies par la Banque mondiale pour l'obtention de prêts au titre de l'amélioration des politiques, mais l'adhésion et l'engagement des autorités nationales étaient également jugés prioritaires. Le gouvernement a établi un Comité directeur intersectoriel de représentants du transport, du tourisme, de la sylviculture, de l'industrie minière et d'autres secteurs, et installé l'équipe chargée de l'EESS dans les locaux de la Commission nationale pour l'environnement et la sylviculture (NACEF). L'équipe a jugé cette décision inadéquate car elle lui donnait peu de moyens d'influer sur la réforme du secteur minier. Elle s'est donc employée à rendre compte au ministère des Ressources minérales (MMR) de toutes les activités de premier plan concernant l'EESS et à faire en sorte qu'il y prenne part. Celui-ci a par la suite participé, avec la NACEF, aux ateliers tenus en province en vue d'établir les priorités de l'EESS et d'analyser ses conclusions, ainsi qu'à l'atelier national qui a validé les recommandations issues de cet exercice.

### ***Consultation des parties prenantes***

L'EESS avait pour finalité d'influer sur la réforme de la politique minière de manière à favoriser la protection de l'environnement et à accroître les avantages que pouvait procurer, sur le plan environnemental et social, la mise en valeur des ressources minières. Elle a débuté par un recensement des parties prenantes de premier plan directement ou indirectement concernées par les activités minières. Il s'agissait notamment de l'administration publique à tous les échelons, des pouvoirs locaux, des ONG, des représentants des femmes et des enfants vivant dans les localités minières, des mineurs et des entreprises minières. Parallèlement, ont été déterminés les principaux problèmes environnementaux et sociaux engendrés par les activités minières à grande échelle, à petite échelle et artisanales. Les résultats des deux analyses ont apporté aux parties prenantes des informations essentielles pour pouvoir échanger des idées dans le cadre d'ateliers ouverts à tous, et parvenir à un consensus sur les priorités environnementales et sociales de la réforme minière (encadré 8.1).

### Encadré 8.1. Ateliers organisés pour définir les priorités de l'EESS

Des ateliers ont été organisés dans quatre provinces de la Sierra Leone. Chacun a commencé par une présentation des objectifs de l'EESS, des différentes phases de l'exercice et des principaux problèmes que posait le secteur minier national en ce qui concerne l'environnement et le développement durable. Les discussions ont porté sur 20 à 25 questions exposées par les consultants chargés de l'évaluation, ainsi que sur d'autres problèmes que les parties prenantes jugeaient importants. Ces dernières ont ensuite classé les problèmes selon leur gravité (forte, moyenne ou faible) du point de vue des risques environnementaux et sanitaires, des risques sociaux et culturels et du nombre de personnes touchées. Il leur a également été demandé si elles pensaient qu'il existait une volonté politique de résoudre chaque problème, et de donner leur avis sur le coût de telle ou telle solution. Enfin, elles ont classé les problèmes par ordre de priorité descendant, en distinguant les cinq qu'elles considéraient comme les plus importants à résoudre. Dans l'un des ateliers, la hiérarchisation des problèmes s'est effectuée par consensus (sud), dans deux autres, elle s'est faite au sein de groupes de réflexion constitués de parties prenantes (est et nord), et dans le dernier, de façon individuelle (ouest).

Ont été ouverts à la participation du public certaines réunions avec la société civile et des représentants de l'État, des visites sur site et les ateliers. L'analyse avait avant tout pour but de comprendre l'attitude des principales parties prenantes à l'égard des priorités de l'EESS. L'une des questions essentielles était de savoir en quoi les effets d'incitation exercés et les contraintes posées par le cadre réglementaire institutionnel et environnemental influaient sur leur comportement. On citera pour exemples les réactions face aux réalisations de la NACEF et l'incidence des lois et coutumes locales, notamment du régime foncier.

L'analyse a aidé à préciser quelles lacunes institutionnelles et quels déterminants de l'économie politique étaient les facteurs majeurs de la dégradation de l'environnement et de l'exclusion sociale dans le secteur minier en Sierra Leone. Une évaluation similaire a consisté à examiner dans quelle mesure la réforme stratégique envisagée servirait à remédier à ces lacunes et contraintes et, partant, quelles autres modifications apporter aux mesures de réforme pour accroître leur viabilité. Enfin, l'EESS a permis d'évaluer le risque que les parties prenantes susceptibles de perdre des avantages à la suite d'un éventuel changement de statu quo ne prennent le contrôle de la réforme projetée ou ne la dénaturent.

Les conclusions et recommandations issues de l'EESS ont été présentées et validées par l'ensemble des principales parties prenantes lors d'un atelier national qui s'est tenu à Freetown en juin 2007. Au début de 2008, la Banque mondiale en a publié une synthèse (Banque mondiale, 2008b) à titre de contribution au dialogue sur les politiques à suivre engagé avec le nouveau gouvernement de la Sierra Leone, dirigé par le Président Koroma (entré en fonction en octobre 2007). Le rapport de l'EESS a été publié dans son intégralité en juillet 2008.

### ***Principales conclusions et recommandations issues de l'EESS***

Dans le cadre des ateliers nationaux et régionaux, les parties prenantes de l'EESS ont sélectionné en priorité les problèmes d'ordre environnemental et social ci-dessous qui, selon elles, feraient obstacle à un développement durable déterminé par l'expansion des activités minières s'ils n'étaient pas résolus par la réforme du secteur :

- Priorités interrégionales (nationales) :
  - indemnisation pour la perte de terres et de cultures et déplacement des villages ;
  - assainissement et pollution de l'eau ;
  - déboisement et dégradation des sols ;
  - travail des enfants ;
  - remise en valeur des terres après fermeture des mines.
- Priorités régionales :
  - emploi minier (province australe) ;
  - réalisation d'infrastructures (revêtement des routes et électricité en particulier) (province australe) ;
  - développement et participation des communautés (provinces australe et occidentale) ;
  - réglementation visant à atténuer les effets négatifs des travaux à l'explosif (province orientale).

Les parties prenantes ont estimé que si les politiques en vigueur n'avaient pas répondu à ces priorités, c'était pour les raisons suivantes :

- la formulation imprécise des lois et réglementations ;
- l'absence de définition précise des activités minières, qui oblige à faire une interprétation au cas par cas ;
- la définition inadéquate des responsabilités des différents ministères et de la répartition des compétences entre les autorités centrales, provinciales et locales ;
- l'absence de suivi des performances des entreprises et des mineurs ;
- l'application toujours insuffisante des lois et réglementations, de sorte que leur exécution dépend d'initiatives volontaires et de la pression de la société civile.

L'EESS a confirmé que la réforme proposée du secteur minier remédierait à certaines de ces failles, notamment par une meilleure définition des obligations en matière environnementale à tous les stades de l'exploitation minière, et au moyen de dispositions visant à garantir qu'une part plus importante des recettes produites par cette activité serait affectée aux communautés locales et aux régions minières. Toutefois, l'EESS a recensé d'autres ajustements indispensables à effectuer dans le domaine des institutions et de la gouvernance. La plupart des insuffisances institutionnelles en question et des distorsions qui entachent l'économie politique du secteur ont trait à des problèmes concernant le régime foncier et l'absence de suivi et de contrôle de l'application qui dépassent la portée de la réforme du secteur minier, à savoir :

- les asymétries de pouvoir entre les parties prenantes (les Chefs, par exemple), amplifiées par le manque de transparence et de contrôle ;

- les liens coutumiers, qui résultent des besoins d'une société agraire et sont peu adaptés pour répondre aux exigences liées à des activités temporaires présentant un risque élevé pour l'environnement comme l'exploitation minière ;
- l'existence d'individus puissants, comme les intermédiaires et les négociants, qui pourraient facilement tirer profit de cadres de négociation largement ouverts, sans existence effective ou incohérents.

L'EESS a conclu que des mesures de réforme complémentaires s'imposeraient dans d'autres secteurs, notamment :

- le renforcement de la gouvernance pour la gestion des ressources environnementales et naturelles ;
- l'accroissement de la contribution de l'industrie minière au développement local ;
- la prise en compte effective de la situation des mineurs artisanaux dans la réforme du secteur.

L'encadré 8.2 récapitule les principales recommandations issues de l'EESS sur ces sujets.

#### Encadré 8.2. Résumé des principales recommandations issues de l'EESS

##### **Renforcement de la gouvernance en matière d'environnement**

- préciser les fonctions et responsabilités et renforcer les capacités des principales institutions environnementales et minières de la Sierra Leone ; établir des cadres de suivi permettant la participation des pouvoirs locaux et de la société civile ;
- s'attaquer aux problèmes de financement et de gouvernance et aux obstacles juridiques et réglementaires qui empêchent le bon fonctionnement de l'organisme national de protection de l'environnement (NACEF) ;
- faciliter le recours des associations locales à la justice contre les compagnies minières qui ne respectent pas les clauses de protection environnementale et sociale, notamment par le biais d'un mécanisme de règlement des différends ;
- suivre et analyser les EIE concernant tant les exploitations minières à grande échelle que les petites mines mécanisées, en centrant l'attention sur les priorités définies par les parties prenantes, notamment les indemnités foncières et la remise en état des sols après extraction, la gestion de l'eau, l'assainissement et le déboisement ;
- communiquer les résultats des EIE aux parties prenantes et aux communautés locales, tout en définissant clairement les obligations des sociétés minières en matière sociale et environnementale.

### Encadré 8.2. Résumé des principales recommandations issues de l'EESS (suite)

#### Contribution de l'industrie minière au développement local

- faire participer les usagers des sols et les villageois aux décisions relatives à l'attribution de concessions, de licences et de travaux d'infrastructure miniers ;
- exiger la tenue de négociations tripartites entre les communautés locales, les sociétés minières et les pouvoirs publics, et associer les femmes et les jeunes aux décisions qui les concernent ;
- intégrer dans la nouvelle législation minière un dispositif d'indemnisation des populations soumises à une réinstallation forcée, qui mette particulièrement l'accent sur l'amélioration des moyens de subsistance à long terme des personnes touchées et de leurs familles.

#### Prise en compte effective de la situation des mineurs artisanaux

- mener des initiatives innovantes qui aident les communautés locales et les femmes à tirer profit de l'exploitation minière artisanale, tout en soutenant le développement de moyens de subsistance qui puissent se substituer à cette forme d'activité et en réduisant la dépendance à l'égard du travail des enfants ;
- encourager l'organisation des mineurs artisanaux en coopératives et associations, leur donner accès à des programmes de formation et des débouchés commerciaux innovants, afin d'accroître leur productivité et leur revenu et de réduire leur empreinte écologique et sociale.

## Résultats

L'EESS a eu, semble-t-il, pour résultat essentiel d'approfondir le dialogue de fond sur la réforme minière en Sierra Leone même, entre le gouvernement de ce pays et la Banque mondiale, en Afrique de l'Ouest, tout particulièrement entre les pays riverains du fleuve Mano (Guinée, Libéria et Sierra Leone), et au sein du Département des mines de la Banque mondiale. Reste à savoir dans quelle mesure ce dialogue produira à terme des changements d'orientation précis. Les travaux d'analystes indépendants qui conduisent actuellement une évaluation du programme pilote de la Banque mondiale sur l'EES permettront de mieux cerner l'influence effective et potentielle de l'EESS sur la réforme minière.<sup>4</sup>

En Sierra Leone, comme dans de nombreux autres pays en développement, les parties prenantes qui se trouvent au point de rencontre de l'environnement et de l'industrie minière ne sont d'ordinaire pas consultées lors de l'élaboration des politiques minières. L'EESS a rompu avec cette règle en donnant à toutes les parties prenantes, mais particulièrement à celles qui sont généralement exclues du dialogue sur les politiques à suivre, la possibilité d'exprimer leurs préoccupations, d'énoncer des priorités stratégiques et de recommander des actions précises. Les membres de l'équipe chargée de l'EESS ont en fait assumé le rôle de consultants auprès des parties prenantes de cette évaluation, afin de leur donner des avis sur les problèmes de fond complexes. L'analyse stratégique et institutionnelle effectuée par l'équipe a ensuite été examinée par les parties prenantes qui l'ont considérée comme un outil à l'aide duquel déterminer leurs propres priorités en matière environnementale et sociale, et valider les modifications à apporter à la réforme minière.

On ignore encore dans quelle mesure l'EESS a favorisé l'intégration effective des considérations d'ordre environnemental et social dans la politique minière de la Sierra Leone. Il n'en demeure pas moins que le ministère des Ressources minérales progresse dans l'application d'une réforme susceptible d'améliorer la lisibilité du cadre d'action. À titre d'exemple, il met actuellement la dernière main à la nouvelle loi de la Sierra Leone sur les mines et les minéraux qui portera, entre autres, sur la protection de l'environnement, le développement local, la santé et la sécurité. Les autorités de ce pays souhaitent aussi mettre en place une Agence nationale des minéraux dont la mission serait de renforcer les capacités des pouvoirs publics pour la gestion du secteur et de renforcer la transparence. Les éléments qui influenceront de façon déterminante sur la formulation des politiques seront notamment les suivants :

- la possibilité pour les groupes de défense de l'environnement en Sierra Leone de renforcer leur cohésion et de se raffermir ;
- le développement progressif de l'aptitude, pour le moment limitée, de l'État à réglementer les activités économiques et à promouvoir le bien-être de la population.

Il s'agit dans les deux cas de processus qui dépassent la portée de la réforme minière et la possibilité qu'offre l'EESS de favoriser les transformations d'ordre social et stratégique. Il se peut néanmoins que celle-ci ait exercé une influence positive sur eux.

### ***Le Projet d'assistance technique au secteur minier (MTAP)***

Le MTAP<sup>5</sup>, établi en vue d'appuyer la réforme minière en Sierra Leone, devrait donner lieu à d'autres interventions pour soutenir la mise en œuvre des recommandations issues de l'EESS. Il prévoit des mesures pour prévenir les risques environnementaux et sociaux et tirer profit des possibilités offertes par l'exploitation des mines. Les interventions proposées visent essentiellement au développement des capacités institutionnelles :

- renforcer la réglementation relative à l'évaluation de l'impact environnemental et social et les procédures y afférentes, conformément aux recommandations issues de l'EESS ;
- étoffer le service responsable de l'environnement au ministère des Ressources minérales ;
- renforcer les capacités de l'agence nationale de protection de l'environnement pour le suivi et le contrôle des projets miniers ;
- soutenir l'élaboration de lois, réglementations et procédures pour la consultation, l'indemnisation et la distribution des bénéfices provenant des activités minières aux villages et aux populations locales.

Le MTAP apporterait également des dons pour le renforcement des capacités des communautés minières.

Il est inhabituel qu'une réforme minière comporte des propositions tendant à mobiliser des acteurs de l'administration, du secteur et de la société civile dans le but d'améliorer la gestion environnementale et sociale et de faire reculer la pauvreté. Les activités qu'il a été prévu de mener dans le cadre du MTAP ne peuvent être uniquement imputées à l'EESS, car elles ont sans doute aussi été inspirées par les bonnes pratiques observées dans le secteur minier au quatre coins du monde. Il est cependant indéniable

que les conclusions de l'EESS, et particulièrement le dialogue sur les politiques à suivre qu'elle a instauré, ont permis de mettre en relief les priorités d'ordre environnemental et social dans la réforme du secteur minier. Cette évaluation a en outre donné des raisons de privilégier le renforcement des capacités et des institutions dans la composante environnementale du MTAP, en tant que condition indispensable d'une gestion rationnelle de l'environnement dans le cadre de l'activité minière en Sierra Leone.

### ***Le rôle de l'accès aux droits fonciers et aux droits d'exploitation minière***

L'EESS a également montré que les effets d'ordre environnemental et social de l'exploitation minière étaient liés aux modalités d'accès aux droits fonciers et aux droits d'exploitation minière en Sierra Leone. Pour aboutir à ce constat, l'évaluation a pris appui sur des travaux antérieurs, notamment ceux qui ont été réalisés au titre du programme « Justice pour les pauvres »<sup>6</sup>. En 2008 a été lancé, dans le cadre de ce dernier, un dispositif pour le renforcement de la reddition de comptes à l'échelon local dans le secteur minier de la Sierra Leone. Le but est de mieux comprendre comment celle-ci est instaurée par la loi et ce qui se produit réellement dans la pratique. En adoptant l'approche suivie pour l'EESS, ce dispositif permettra de stimuler le débat public sur les questions concernant la reddition de comptes de façon à éclairer la réforme du secteur minier et à peser sur elle. Il reconnaît l'apport de l'EESS qui a explicité et souligné l'importance d'une bonne gouvernance et du renforcement des institutions pour encourager la prise en compte de l'impératif de développement durable dans l'activité minière.

### ***La coordination régionale en Afrique de l'Ouest***

Dès le début de l'élaboration du MTAP en 2006, il est clairement apparu que d'autres pays d'Afrique de l'Ouest riches en ressources minérales avaient aussi besoin de réformer leur politique minière. Il est devenu évident qu'il fallait envisager l'adoption d'une approche régionale pour un développement dépendant de l'activité minière, afin de réaliser des économies d'échelle, de tirer profit de la demande mondiale de biens et de services, et de mettre en place une infrastructure rentable compte tenu de la petite taille et du faible niveau de développement de l'économie des pays d'Afrique de l'Ouest. En février 2008, les pays anglophones et francophones d'Afrique de l'Ouest se sont réunis à Conakry (Guinée) et sont convenus d'examiner la possibilité d'une initiative régionale visant à harmoniser progressivement les politiques et la législation minières. Les pays riverains du fleuve Mano (Guinée, Libéria et Sierra Leone) ont accepté de conduire cette stratégie régionale avec le concours de la Banque mondiale et d'autres donateurs. Au fil du temps, celle-ci s'est transformée en un programme régional, l'Africa Mineral Governance Project (AMGP, projet sur la gouvernance dans le secteur des minéraux en Afrique), qui réunit tous les pays africains adhérant au Projet Afrique Extraction minière 2050.<sup>7</sup> Ce programme sera soutenu par la Banque mondiale, en étroite partenariat avec d'autres donateurs, comme la Banque africaine de développement, l'Union africaine, l'Union européenne, l'Agence française de développement (AFD), USAID, le DFID, le PNUD et la GIZ.

Un exercice stratégique dénommé « West Africa Mineral Sector Strategic Assessment » (WAMSSA, évaluation stratégique du secteur des minéraux en Afrique de l'Ouest) a été engagé en 2008 pour éclairer l'élaboration de l'AMGP. Il porte essentiellement sur les problèmes environnementaux et sociaux associés au développement de l'activité minière au niveau infrarégional dans les pays de l'Union du

fleuve Mano qui assurent la direction de l'AMGP. La démarche adoptée pour cette évaluation stratégique a été fondée sur celle de l'EES, mais avec un dialogue sur les politiques à suivre plus ambitieux puisqu'il couvre les échelons local, national et infrarégional (l'encadré 8.3 présente une brève description de la WAMSSA). La WAMSSA continue d'entretenir le dialogue de fond instauré par l'EES car la Sierra Leone est un bénéficiaire potentiel de l'AMGP, mais elle complète aussi l'EES dans la mesure où elle permettra de transposer à l'échelle régionale les problèmes d'ordre environnemental et social que pose un développement essentiellement fondé sur l'exploitation minière, comme celui de la Sierra Leone.

### Encadré 8.3. L'évaluation stratégique du secteur des minéraux en Afrique de l'Ouest (WAMSSA)

La WAMSSA a pour principaux objectifs de : i) déterminer les ajustements à effectuer dans le domaine des politiques régionales et sur les plans institutionnel et réglementaire pour pouvoir assurer l'intégration des considérations sociales et environnementales dans le développement du secteur des minéraux ; et, ii) formuler des recommandations propres à accroître les retombées positives de portée plus grande que peut avoir, sur le plan environnemental et social, l'expansion du secteur minier en favorisant le développement des infrastructures régionales et la diversification de l'activité économique. La WAMSSA donne lieu à un dialogue sur les politiques à suivre qui s'appuie sur un processus participatif auquel sont associés les populations locales, les sociétés minières, les pouvoirs publics et des experts, ainsi qu'à une analyse des enjeux. Le processus participatif et le volet analytique se complètent dans une démarche qui trouve son aboutissement avec la validation finale des résultats.

Les résultats spécifiques de la WAMSSA, qui seront pris en compte dans le projet sur la gouvernance dans le secteur des minéraux en Afrique de l'Ouest, sont les suivants : i) l'élargissement du dialogue régional sur l'harmonisation des politiques environnementales et sociales qui se rapportent à l'activité minière ; ii) le renforcement de la coordination des donneurs pour l'intégration régionale dans le domaine minier ; et, iii) une matrice sur l'action à mener, avec les modalités de mise en œuvre, pour remédier aux problèmes environnementaux et sociaux au niveau régional et dans chaque pays, afin que l'activité minière devienne un moteur régional de l'intégration économique et de l'instauration d'un développement durable.

La WAMSSA vise ainsi à favoriser l'engagement et la participation éclairés des institutions régionales d'Afrique de l'Ouest (Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest, Union économique et monétaire ouest-africaine, Union du fleuve Mano), du Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD), des institutions financières internationales, des partenaires du développement, de l'industrie minière, des ONG et des OSC, à un dialogue régional sur l'activité minière et le développement durable

### *Une place plus importante pour l'EES au sein des organismes donneurs*

Lorsque l'EES a été conçue, le Département des mines de la Banque mondiale n'y a vu qu'un outil de plus, créé par et pour les défenseurs de l'environnement. Or, aujourd'hui, les spécialistes de ce service reconnaissent qu'une EES qui prend en compte les considérations sociales est un exercice permettant de mieux appréhender les grandes questions de politique environnementale et sociale et d'économie politique qui déterminent la réussite de toute réforme minière. De plus, le dialogue sur les politiques à suivre instauré par l'EES est considéré comme un exercice nécessaire pour obtenir le point de vue des principales parties prenantes, en particulier des populations locales et des organisations de proximité. Il concourt aussi à l'efficacité de l'action publique en

atténuant le risque de voir surgir des différends au sujet du développement de l'activité minière, ainsi qu'en renforçant la légitimité de la réforme du secteur minier.

L'EESS a eu un effet imprévu mais notable en ce qu'elle a favorisé l'utilisation de l'EES comme instrument d'élaboration de la politique relative au secteur minier à la Banque mondiale. Depuis que l'EESS de la Sierra Leone a été réalisée, la pratique de l'évaluation environnementale et sociale stratégique pour les projets soutenus par le Département des mines de la Banque mondiale a progressé dans différents pays et régions, par exemple en Europe orientale (Kosovo), en Asie du Sud (Pakistan), en Asie de l'Est et dans le Pacifique (Papouasie-Nouvelle-Guinée), ainsi qu'en Afrique (Afrique de l'Ouest et Malawi).

## Enseignements

On dit souvent qu'il est plus facile de planifier que d'exécuter : c'est certainement vrai dans le cas de l'EESS. Alors que l'atelier national de validation des résultats de l'EESS s'est tenu en juin 2007 et que le rapport qui en est issu a été achevé en juillet 2008, les principaux volets de la réforme du secteur minier de la Sierra Leone étaient toujours à l'examen au début de 2009.

### *Continuer d'entretenir le dialogue sur les politiques à suivre après l'achèvement du rapport d'EES*

Dans un pays où la mémoire et les capacités institutionnelles sont extrêmement limitées, où les mécanismes de contrôle n'en sont qu'à leurs débuts et où une nouvelle administration vient d'être mise en place, le défi majeur est de parvenir à entretenir le dialogue sur les politiques à suivre et à donner une suite concrète aux conclusions et recommandations issues de l'EESS. Le dispositif pour le renforcement de la reddition de comptes à l'échelon local dans le secteur minier de la Sierra Leone et la WAMSSA ont tous deux exercé une certaine influence à cet égard. La nouvelle administration va probablement prendre en main l'exercice WAMSSA et, partant, reconnaître et appuyer l'EES qui l'a précédé (et dont celui-ci est issu dans une certaine mesure). Mais il ne s'agit que d'une coïncidence heureuse qui soulève la question importante de la nécessité d'une mobilisation à long terme des parties prenantes et de la poursuite du dialogue pour une EES efficace des politiques.

Pour l'EES, comme pour l'EIE, c'est après l'achèvement du rapport d'évaluation que le risque d'échec est le plus grand. L'exécution des plans de gestion de l'environnement issus de l'EIE est souvent limitée par les lacunes en matière de suivi et de contrôle de l'application. En ce qui concerne l'EES, s'il n'existe pas de groupes d'intérêt foncièrement capables de peser sur le plan environnemental et social, la mise en oeuvre des recommandations pratiques est entièrement laissée au bon vouloir des pouvoirs publics. Lorsque la transparence est insuffisante, le pouvoir judiciaire n'est pas, ou peu, indépendant de l'exécutif, et les instances de règlement des différends sont peu développées, voire inexistantes. Les pouvoirs publics sont constamment dans l'incapacité d'assurer leur autorégulation. C'est pourquoi le dialogue sur les politiques à suivre engagé dans le cadre de l'EES et la mobilisation des groupes d'intérêt oeuvrant dans les domaines environnemental et social doivent se poursuivre après la rédaction du rapport d'évaluation. Dans le cas de l'EESS, cela s'est fait au travers de la WAMSSA ; pour les autres EES, il serait souhaitable de prévoir l'instauration d'un processus rationnel de mise en oeuvre après la publication du rapport.

### ***Un État fragile exige des efforts soutenus de renforcement des capacités institutionnelles***

Dans un pays comme la Sierra Leone où les capacités institutionnelles, la bonne gouvernance et la règle de droit ont été anéanties par des années de guerre civile et de mauvaise gestion des mines de diamants, un exercice tel que l'EESS est comparable à une goutte d'eau tombant dans un étang. Il peut susciter un frémissement dans l'immédiat, mais il ne changera sans doute pas véritablement les choses à longue échéance. Le développement des capacités, le renforcement des institutions et la mise en place d'un mécanisme de contrôle efficace exigeront des efforts soutenus et de longue haleine. C'est pourquoi il est indispensable d'adopter une démarche stratégique qui ne se limite pas à définir des priorités dans le cadre d'une EES, mais utilise aussi cette dernière pour éclairer le processus d'élaboration des politiques et des plans de haut niveau. Une EES efficace des réformes ne peut avoir lieu qu'après une ou plusieurs EES effectuées uniquement dans des secteurs essentiels. La réalisation de l'EESS a été un choix stratégique motivé par l'importance et le rôle économique exceptionnel de l'activité minière en Sierra Leone.

Tout bien considéré, le principal enseignement que nous livre l'EESS est qu'il faut éviter d'envisager l'EES comme un exercice de courte durée débouchant sur la rédaction d'un rapport destiné à influencer la prise de décision. Au contraire, une EES doit être un processus continu, axé sur un ou quelques secteurs essentiels, qui s'inscrit dans le cadre d'un dialogue à long terme sur les politiques à suivre et de l'effort de longue haleine que représente le renforcement des institutions. Si ces conditions ne sont pas remplies, il est peu probable que l'EES apportera une contribution durable à la viabilité environnementale et sociale. À cette fin, il faut faire en sorte qu'elle engendre des politiques de plus en plus soucieuses du bien-être de la population, et éviter qu'elle ne soit détournée par les élites politiques ou des groupes d'intérêt puissants. L'EESS a été planifiée de manière plus classique et plus modeste. Néanmoins, grâce à la WAMSSA et au programme « Justice pour les pauvres », elle pourrait finalement apparaître comme un exercice innovant et riche de possibilités qui aura servi à étayer non seulement l'élaboration, mais aussi la mise en œuvre de la réforme du secteur minier en Sierra Leone.

## Notes

1. Fernando Loayza est spécialiste principal des évaluations environnementales stratégiques à la Banque mondiale. Il convient par ailleurs de noter qu'une partie de cet exposé s'inspire largement du document de la Banque mondiale (2008a).
2. La Banque mondiale utilise l'expression « évaluation environnementale et sociale stratégique » et non l'expression plus générale « évaluation environnementale stratégique ».
3. Projet d'assistance technique au secteur minier (MTAP).
4. Les résultats préliminaires de cette évaluation ont été publiés en juin 2009, et les résultats révisés en juin 2000.
5. Il est actuellement prévu de faire du MTAP, limité pour le moment à un pays particulier, le premier d'une série d'initiatives relevant du projet sur la gouvernance dans le secteur des minéraux en Afrique (AMGP).
6. Le programme « Justice pour les Pauvres » est un dispositif de recherche et d'étude stratégique de la Banque mondiale consacré aux problèmes théoriques et pratiques que pose la promotion de la réforme de la justice dans un certain nombre de pays d'Afrique, d'Asie de l'Est et du Pacifique.
7. Le Projet Afrique Extraction minière 2050, qui porte sur l'exploitation des ressources, les infrastructures, la main-d'œuvre et les compétences, la fiscalité, les intrants miniers, les technologies, l'octroi de licences et la gouvernance, vise à assurer à terme un développement soutenu et durable de l'industrie minière et des infrastructures qui leur sont associées.

## *Référence*

Banque mondiale (2008b), Contributions to Policy Dialogue in Sierra Leone Trade, Mining, the Environment, Youth Employment and Social Accountability. Overview of Four Recent World Bank Studies, Freetown.



## Chapitre 9

### **Honduras : Évaluation environnementale stratégique des plans municipaux de développement**

María Delfina Flores, Anselm Duchrow, Bernhard Frey, Axel Olearius,  
Juan Palerm et Marta Pérez de Madrid<sup>1</sup>

*Le Honduras a introduit l'EES dans le processus d'élaboration des plans municipaux de développement. Cet exercice, qui a commencé par des expériences dans une dizaine de municipalités, devrait être étendu à d'autres communes. Ces expériences ont certes produit des résultats en grande partie positifs, mais des défis importants n'en continuent pas moins de se poser quant au développement des capacités techniques et à la viabilité financière.*

## Contexte

Le Honduras est l'un des pays les plus pauvres de l'Amérique latine. La situation difficile qu'il connaît en raison de son faible développement économique et du niveau d'instruction peu élevé de sa population est aggravée par des problèmes dus à la dégradation de l'environnement. Son extrême vulnérabilité face aux catastrophes naturelles récurrentes et la piètre gestion des ressources de l'environnement contribuent à la pollution de l'air et de l'eau, à la déforestation, à la pénurie d'eau, à l'érosion des sols et à la désertification. Cette détérioration de l'environnement accentue les difficultés des pauvres vivant dans les zones rurales, qui sont fortement tributaires des ressources naturelles pour la production des aliments de base, le combustible, l'eau et l'obtention d'un revenu.

Le Honduras est signataire des principales conventions des Nations unies sur la protection de la biodiversité, la lutte contre la désertification et l'action concernant le changement climatique. Il coopère avec divers acteurs internationaux pour éradiquer la pauvreté et favoriser l'utilisation durable des ressources naturelles. Il est conscient de la nécessité d'améliorer les plans de développement local pour atteindre ces objectifs. Il a récemment accompli des progrès dans l'instauration d'un processus démocratique décentralisé, comme on va le voir.

### *Les plans municipaux de développement et les défis environnementaux*

Afin d'atteindre les objectifs inscrits dans sa Stratégie de réduction de la pauvreté, le gouvernement du Honduras a mis en place un système qui permet aux municipalités d'élaborer et de mettre en œuvre elles-mêmes des plans municipaux de développement (PMD). Ces derniers servent à guider les activités ordinaires de planification et la gestion des investissements et des initiatives destinés à favoriser le développement des communes. Le processus des PMD doit être participatif car il est essentiel que les habitants de chacune des communes concernées contribuent activement à leur définition.

Des lacunes ont toutefois été relevées dans la façon dont les PMD étaient élaborés ; il a notamment été constaté qu'une attention insuffisante était accordée aux facteurs environnementaux, sociaux et économiques au cours de la planification. Alors que la détérioration de l'environnement contribue notablement à la pauvreté dans beaucoup de communes, cette dimension du développement était rarement traitée d'une manière assez approfondie dans les PMD.

En 2008, les municipalités ont dû actualiser leurs PMD pour pouvoir recevoir des fonds du FMI au titre de la Stratégie de réduction de la pauvreté, ce qui a été pour elles l'occasion d'améliorer le processus de planification, en alignant les PMD sur la législation nationale relative à l'utilisation des terres et en renforçant l'intégration des questions d'environnement dans les procédures de planification municipales.

## Processus de l'EES

La réalisation d'une évaluation environnementale stratégique (EES) a été jugée susceptible de faciliter l'actualisation des PMD. Une « EES pilote » a donc été entreprise au début de janvier 2008, durant le processus de planification qui a abouti à la révision des PMD. Le processus a débuté avec l'organisation d'un premier stage de formation à l'intention des parties prenantes, et les premiers projets définitifs de PMD ont été produits

en juin 2009. En dehors du soutien technique et méthodologique qu'ils ont apporté, les partenaires de la coopération bilatérale et multilatérale ont pris en charge le coût de l'élaboration de lignes directrices et de l'organisation, au niveau local, de consultations, d'ateliers et d'activités de formation et de renforcement des capacités.

Cette première EES, considérée comme un projet pilote, a été axée sur :

le renforcement des capacités des techniciens municipaux ;

l'amélioration de la coordination avec différentes composantes de l'administration nationale, comme le ministère de l'Intérieur et de la Justice (Secretaría de Gobernación y Justicia) et le ministère des Ressources naturelles et de l'Environnement (Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente), et diverses organisations telles que la GIZ, l'Union internationale pour la conservation de la nature et le Mécanisme mondial de la Convention des Nations unies sur la lutte contre la désertification ;

l'apprentissage et l'innovation, pour permettre à d'autres acteurs désireux d'actualiser les PMD de tirer profit des enseignements de cet exercice.

La démarche suivie visait trois objectifs : faire en sorte que l'environnement soit dûment pris en compte dans le processus d'élaboration des PMD, assurer le développement et le maintien, dans les municipalités elles-mêmes, des capacités nécessaires pour l'EES et la planification, et encourager l'utilisation de l'EES comme moyen d'intégration des questions d'environnement dans les travaux municipaux de planification, au niveau national.

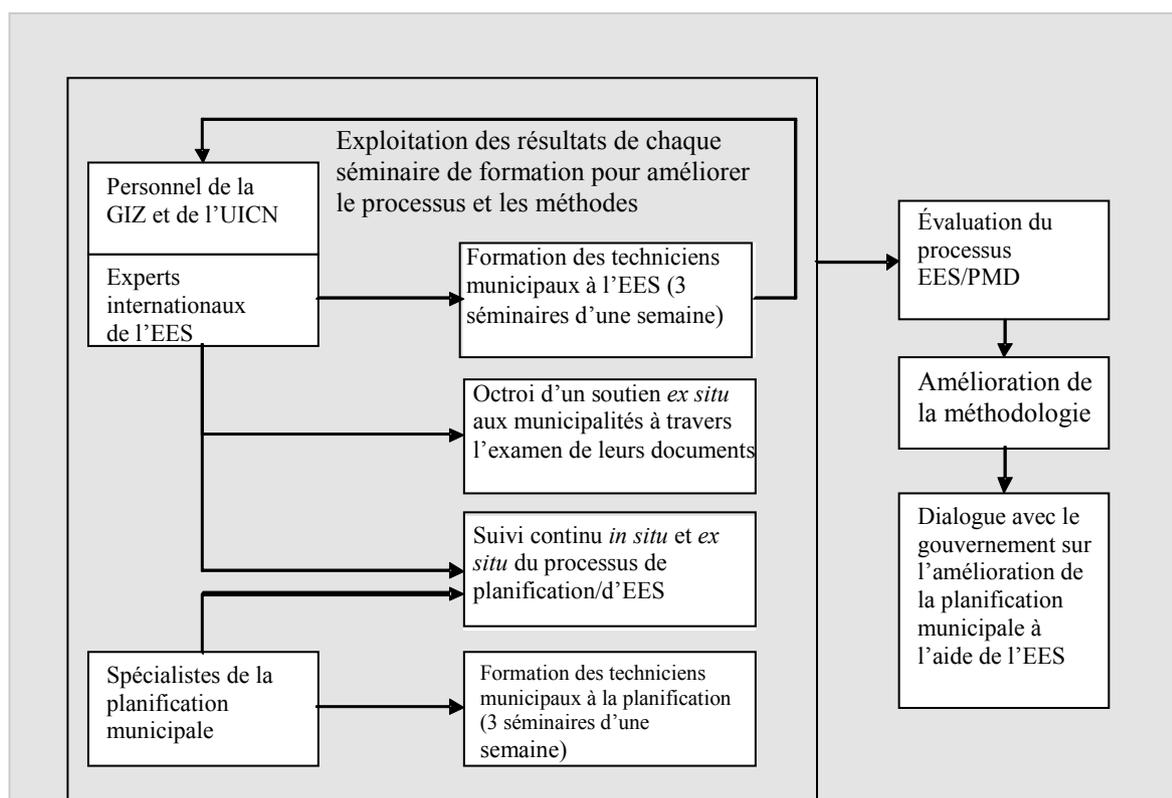
### ***Renforcement des capacités pour l'EES***

Les municipalités ont effectué elles-mêmes l'EES et la planification, ayant bénéficié d'une formation et d'un soutien continu en vue d'acquérir les compétences et le savoir-faire requis. La formation a été dispensée aux techniciens locaux dans le cadre de trois séminaires d'une semaine par des experts étrangers, et un suivi a été assuré tout au long du processus de planification/d'EES.

L'EES a donc été effectuée par les autorités et les techniciens municipaux avec l'appui du ministère des Ressources naturelles et de l'Environnement, soutenu par des organisations internationales comme la GIZ (agissant pour le compte du ministère fédéral allemand de la Coopération économique et du Développement), l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) et le Mécanisme mondial de la Convention des Nations unies sur la lutte contre la désertification.

La formation et le soutien apportés ont été organisés comme l'indique le graphique 9.1.

Graphique 9.1. Structure de la formation et du soutien assurés pour l'EES



### Promotion de l'EES

Le recours à l'EES pour la planification municipale a été encouragé dans le cadre d'un dialogue continu avec le gouvernement du Honduras (principalement le ministère de l'Intérieur et de la Justice et le ministère des Ressources naturelles et de l'Environnement). Cet effort a été renforcé par l'exercice pilote. Un manuel exposant en détail des lignes directrices pour la mise en œuvre d'un processus intégré de planification et d'EES, a été élaboré afin de faciliter cette démarche.

L'EES est donc devenue une partie intégrante (bien que théoriquement distincte) du processus d'examen et d'actualisation des PMD. L'EES pilote a été effectuée dans dix communes des départements de Choluteca (huit communes) et d'Olancho (deux communes).<sup>2</sup>

Le processus suivi pour l'ESS s'est inspiré du Guide de bonnes pratiques, ainsi que de l'approche définie par la Commission centraméricaine pour l'environnement et le développement («Unidad de política y gestión ambiental», 2007) qui sont très complémentaires. L'expérience acquise par l'Organisme néerlandais de coopération pour le développement (SNV) dans l'utilisation d'autres outils, comme l'analyse environnementale stratégique, a aussi apporté une contribution utile.

### ***Les quatre principales étapes de l'EES***

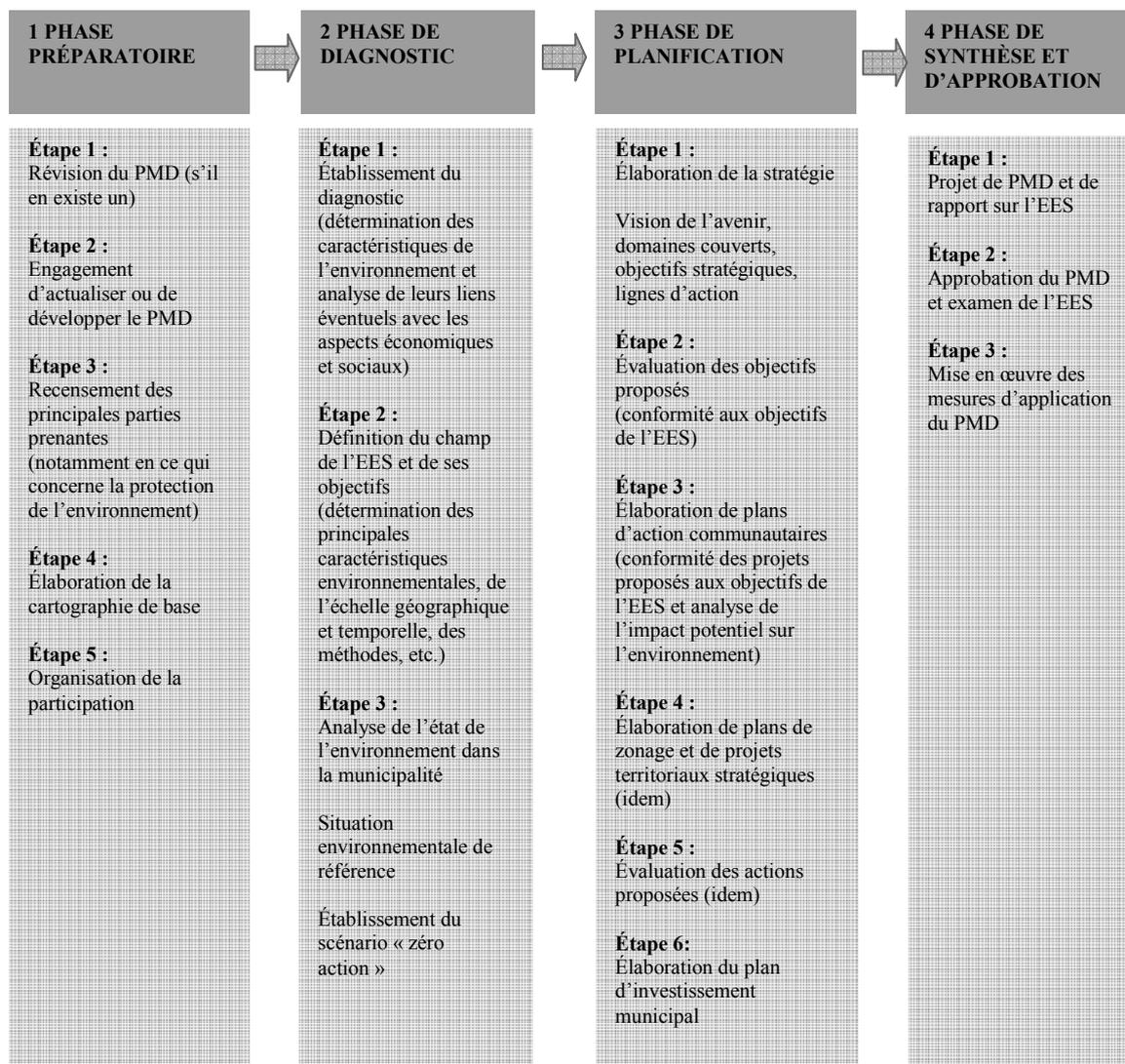
L'EES s'est déroulée de façon parallèle à l'examen et à l'actualisation des PMD. Le processus a comporté les quatre étapes suivantes : préparation, diagnostic, planification, et synthèse et approbation.

Celles-ci sont succinctement décrites dans le diagramme ci-dessous (graphique 9.2), les différentes phases de l'EES étant indiquées en bleu. Par exemple, la phase de diagnostic prévoit expressément une analyse de l'état de l'environnement et des liens entre celui-ci et la situation économique et sociale de la commune.

Le processus de planification associé à la mise en œuvre de l'EES, qui a reposé sur la consultation du grand public, s'est déroulé comme suit :

- détermination, à l'aide de l'évaluation municipale (diagnostic), des facteurs environnementaux, économiques, sociaux et institutionnels essentiels pour le développement des communes, avec une réflexion explicite sur les liens existant entre facteurs d'environnement et développement ;
- mise en évidence, au moyen de l'évaluation municipale, des caractéristiques de l'environnement revêtant une importance particulière pour la commune considérée. À partir de celles-ci ont été déterminés les objectifs de l'EES ;
- définition d'une situation environnementale de référence, l'accent étant mis sur les caractéristiques essentielles de l'environnement, et élaboration d'un scénario « zéro action » (projection dans l'avenir du degré de viabilité écologique dans l'hypothèse d'une absence de PMD) ;
- formulation et évaluation des objectifs stratégiques prioritaires de développement, en veillant à ce qu'ils soient conformes aux recommandations relatives à l'environnement et aux objectifs de l'EES ;
- définition des projets municipaux et classement de ceux-ci par ordre de priorité sur la base de critères environnementaux ;
- évaluation des actions proposées et détermination des mesures à prendre pour atténuer les effets préjudiciables à l'environnement ;
- mise au point d'un système de suivi et d'évaluation, notamment d'indicateurs d'environnement.

Graphique 9.2. Déroulement du processus PMD/EES au Honduras



## Résultats

Grâce à l'EES effectuée dans le cadre du processus de planification municipale au Honduras, il est désormais possible de mieux intégrer les questions d'environnement dans les PMD. La conduite de cet exercice a constitué une expérience très instructive pour toutes les parties prenantes, et les enseignements qui en ont été dégagés pourront être pris en compte pour les futurs travaux de planification municipale. D'importants résultats ont été obtenus, dont les suivants :

- Renforcement de l'action visant à l'exécution des engagements pris au titre des conventions internationales.** Les nouveaux plans nationaux ont permis la concrétisation des objectifs et des mesures auxquels le Honduras a souscrit à travers les engagements qu'il a pris au titre des conventions internationales. Il s'agit, par exemple, des mesures suivantes du programme d'action national pour la lutte contre la désertification: 1- renforcement des institutions et développement des capacités

locales pour une gestion efficace des ressources naturelles, de l'environnement et de systèmes de production viables ; 2- mise en place des modalités de gestion de l'utilisation des terres et des ressources naturelles qui ont été définies par les usagers de ces ressources dans le cadre d'exercices participatifs, et préconisées dans les PMD.

- **Accroissement de l'investissement dans la gestion durable des ressources naturelles.** Citons, par exemple, l'utilisation de réservoirs d'eau de pluie et l'amélioration des poêles à bois dans les régions du sud du pays, ainsi que la désignation et la gestion de microbassins versants pour l'alimentation en eau.
- **Définition de mesures visant à renforcer la résilience face au changement climatique et aux risques naturels.** Les régions exposées à la sécheresse, aux inondations, aux feux de friches et à d'autres risques naturels ont été recensées, et des mesures visant à atténuer ces risques, définies.
- **Détermination des principaux facteurs d'environnement.** Ils ont été mis en lumière, de même que leur portée du point de vue économique, social et institutionnel. Par exemple, la sécheresse (reconnue comme un facteur d'environnement important pour les communes du sud du pays) et son incidence sur la productivité des terres, la nourriture disponible et la génération de revenus, ont été analysées au cours du processus de planification. Plusieurs autres exemples de liens entre l'environnement et le développement économique et social ont été relevés et pris en compte dans les PMD. Il s'agit notamment de l'intégration de l'éducation en matière d'environnement dans les programmes scolaires, des effets néfastes sur la santé de la détérioration de l'environnement, de l'idée d'accompagner les projets visant à étendre l'accès à l'eau courante de campagnes incitant à économiser l'eau et à l'utiliser de manière efficace, de la nécessité de renforcer la gouvernance en matière environnementale, etc.

Les acteurs et les institutions concernés ont acquis de nouvelles compétences :

- **Adoption de l'EES** par les autorités comme outil d'aide à la gestion au niveau local.
- **Mise en place de mécanismes de planification améliorés** par les autorités en réponse à la demande de transparence et de participation active.
- **Renforcement des capacités techniques.** Les compétences du personnel technique municipal ont été améliorées, de sorte qu'il est désormais en mesure de jouer un rôle de fer de lance dans l'élaboration et la mise en oeuvre des plans de développement local.

### ***Prolongements et défis restant à relever***

La crise politique de 2009 a brusquement interrompu le déploiement et l'institutionnalisation de l'EES. Les processus d'actualisation des PMD et de mise en oeuvre de l'EES avaient en effet atteint leurs derniers stades en juin 2009, avant le coup d'État, et ils devaient être conclus pour juillet. Une évaluation de l'exercice pilote visant à mieux présenter les résultats au gouvernement était en voie d'achèvement, tandis que l'approche adoptée était affinée. Mais au moment de la rédaction de cet exposé, il était impossible de se prononcer quant à l'adhésion des pouvoirs publics à ce processus ou à la viabilité financière de ce dernier.

L'exercice pilote a néanmoins suffisamment retenu l'attention au sein de l'administration nationale pour susciter la volonté de mener des activités analogues. Les normes définies pour l'actualisation des PMD font désormais mention de l'EES. Avant le coup d'État, le ministère de l'Intérieur et de la Justice avait commencé à élaborer des directives méthodologiques pour l'actualisation des PMD qui intégraient l'EES dans le processus. Ces normes et directives, mises au point par les institutions nationales (et prévoyant l'utilisation de l'EES), permettront peut-être d'assurer la poursuite de cette approche. De nouvelles activités de formation devraient être organisées par le secrétaire d'État à la Gouvernance et à la Justice, leur financement étant assuré par le budget national avec l'aide de la coopération internationale.

## Enseignements

L'EES pilote a produit de nombreux résultats positifs. Elle a aussi été riche d'enseignements qui seront utiles pour améliorer les futurs exercices pilotes :

L'engagement total des autorités locales a contribué de façon déterminante à la réussite de cette expérience, mais les ressources financières disponibles pour la reproduire sont limitées. Les processus de planification et d'EES suivis ont été beaucoup plus contraignants que l'actualisation sommaire des MDP qu'effectuent d'ordinaire les autorités locales. Ils ont en effet requis beaucoup plus de temps, d'efforts, de ressources (financières et humaines) et de capacités techniques. Il ne sera sans doute pas possible, dans un avenir prévisible, de consacrer autant de temps et d'argent au processus de planification municipale, et toute activité destinée à reproduire cette expérience ou à lui donner suite exigera un appui technique et financier extérieur. Toutefois, les capacités acquises faciliteront la mise en place de processus de planification plus efficaces à l'avenir.

**Le soutien et l'engagement total des techniciens locaux ont été essentiels** pour soutenir les autorités locales. Ceux-ci ont dû consacrer des heures supplémentaires à leur formation, y compris en dehors de leur localité, ce qui a été déterminant pour la réussite de l'expérience.

**Trop de municipalités ont été retenues pour l'exercice pilote.** Il a de ce fait été difficile aux donateurs qui soutenaient l'expérience d'assumer pleinement la lourde charge de travail qu'impliquait pour eux l'octroi d'un appui efficace constant aux processus de planification et d'EES. Il serait préférable de limiter à l'avenir les évaluations expérimentales à deux ou trois municipalités.

**L'EES peut mettre en lumière des questions sensibles concernant la répartition des ressources.** Les processus de planification et d'EES ont révélé comment l'accès aux ressources naturelles était réparti au niveau de la commune. Si, dans ce cas, il n'y a pas eu de conflit grâce à la médiation, les autorités nationales et locales doivent être conscientes du fait que la recherche d'un développement durable exige parfois de difficiles arbitrages entre les différents intérêts. Dans le sud du pays, par exemple, les terres les mieux irriguées, situées à proximité des rivières, sont détenues par des investisseurs extérieurs aux communes, alors que les petits exploitants sont contraints de cultiver des terres de plus en plus marginales sur des pentes exposées à l'érosion, dans les parties supérieures des bassins versants. Cette situation n'a certes pas été contestée dans son principe pendant le processus de planification (les petits exploitants ont simplement sollicité une aide

technique et financière pour pouvoir diversifier leurs cultures et augmenter la productivité de leurs systèmes agricoles), mais l'accès aux terres et à l'eau pourrait facilement poser problème dans l'avenir.

**Le manque d'informations fiables a constitué un obstacle important.** La quantité et la qualité des informations existantes (par exemple, pour établir la situation environnementale de référence et le scénario « zéro action ») ont beaucoup laissé à désirer, et il était impossible de remédier à ces insuffisances dans les délais et avec les ressources disponibles. Le savoir local a permis de combler jusqu'à un certain point ces lacunes de l'information.

**La participation de la population a été très positive et essentielle pour la réussite de l'expérience.** De grands ateliers participatifs ont été organisés pour faire en sorte que toutes les composantes du processus PMD/EES reflètent bien les préoccupations de la population locale.

**Il était impératif que les processus intégrés de planification et d'EES soient soigneusement pensés dès le départ.** Bien que la teneur générale de l'examen et de l'actualisation des PMD soit indiquée dans la réglementation et les directives officielles, les modalités précises du processus varient considérablement d'un lieu à l'autre du pays. Le processus de planification suivi au Honduras ne se prête pas parfaitement à l'intégration de l'EES, et ce n'est qu'au prix d'efforts qu'un accord a pu se faire sur la meilleure façon de procéder. Il est indispensable de s'entendre sur les différentes étapes des processus de planification et d'EES qui seront utilisés.

**La viabilité financière du processus est problématique** du fait des ressources limitées dont disposent les autorités municipales. Le processus a été en partie financé par les municipalités elles-mêmes, mais la plupart des communes du Honduras ont besoin d'un financement extérieur pour pouvoir élaborer et actualiser leur PMD. Les efforts de formation et de renforcement des capacités visent toutefois à réduire cette dépendance.

## Notes

1. María Delfina Flores, Anselm Duchrow, Bernhard Frey et Axel Olearius travaillent pour la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH. Juan Palerm est consultant indépendant. Marta Pérez de Madrid exerce auprès de l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN).
2. Dans le département de Choluteca, les communes de Duyure, Namasigüe, San Marcos de Colón, Santa Ana de Yusguare, El Corpus, Orocuina, Morolica et El Triunfo, et dans le département d'Olancho, les communes de San Esteban et Gualaco.

## Référence

Unidad de política y gestión ambiental, UICN/ORMA (2007), *Lineamientos para la aplicación de la Evaluación Ambiental Estratégica en Centroamérica*, UICN, San José, Costa Rica.

## *Chapitre 10*

### **Monténégro : Évaluation environnementale stratégique du Plan national d'aménagement du territoire**

Peter Nelson, Bobbi Schijf et Marina Markovic  
(avec une contribution de Biljana Djurovic)<sup>1</sup>

*La première EES pilote a suscité beaucoup d'intérêt et montré que le Monténégro était très ouvert à cette pratique, mais elle a aussi permis de constater que les compétences disponibles en la matière dans le pays étaient limitées. Elle a concrètement mis en lumière ce qu'une EES peut apporter. Il ressort en outre de l'étude de ce cas, et c'est peut-être le plus important, qu'un processus d'EES réussi peut permettre de mieux comprendre les effets cumulés d'un ensemble de petits projets, et donc d'éviter de coûteuses erreurs, tout en donnant une meilleure idée des arbitrages à effectuer entre les considérations environnementales, économiques et sociales.*

## Contexte

Situé au sud-est de l'Europe, le Monténégro est un petit pays qui est toutefois très riche en biodiversité et en ressources naturelles et jouit d'une grande variété de paysages et de climats. Il enregistre actuellement l'un des plus forts taux de croissance économique de la région des Balkans. Mais un développement rapide et mal conçu, joint aux insuffisances de la planification et de la protection de l'environnement, fait peser à long terme de lourdes menaces sur la prospérité et la qualité de la vie dans ce pays, qui se proclame pourtant « État écologique » dans sa Constitution.

### *Passé socialiste et avenir européen*

Le Monténégro est devenu indépendant en mai 2006 après avoir connu une période d'isolement et d'instabilité pendant les guerres balkaniques des années 90. Autrefois partie intégrante de la Yougoslavie où il vivait sous un régime de centralisme socialiste, le Monténégro est aujourd'hui en transition vers l'économie de marché. Il a enregistré le taux d'expansion touristique le plus élevé d'Europe en 2007 et attire beaucoup l'investissement.

Si le Monténégro présente nombre des caractéristiques des pays d'Europe occidentale, il n'a pas totalement rompu les liens avec son passé socialiste, ce qui n'a rien d'étonnant. Le projet de Plan national d'aménagement du territoire (PNAT) a été élaboré selon le modèle suivi pour les plans antérieurs, régis par la loi de 1995 sur la planification. Ces plans se caractérisent notamment par le fait qu'ils mettent fortement l'accent sur les précédents programmes quinquennaux pour le développement des transports, des infrastructures et de l'énergie, et qu'ils reconduisent les initiatives prises en la matière.

Dans le passé, la planification était le domaine réservé de l'administration centrale et la population était peu consultée, même si les établissements universitaires participaient activement au processus. Le Monténégro souhaitant adhérer à l'Union européenne, des efforts ont été entrepris en vue d'harmoniser sa législation et ses pratiques avec celles de l'UE, notamment la directive relative à l'EES (directive 2001/42/CE). L'application de l'EES aux procédures de planification monténégrines a introduit de nouveaux éléments, comme une analyse explicite des arbitrages à effectuer, tout en renforçant les pratiques existantes dans des domaines tels que la participation.

La publication du projet de PNAT en août 2006 a ouvert la voie à la réalisation de la première EES pilote au Monténégro. Un texte de loi sur l'EES avait été adopté au Monténégro en 2005 et devait entrer en vigueur en 2008. Lancée comme un exercice de renforcement des capacités des fonctionnaires et des ONG, l'EES est vite venue se placer au centre du débat public sur l'orientation du développement du pays. Ses conclusions ont fait apparaître les incohérences de l'action publique et les conséquences de celle-ci, et elles ont été exposées en détail à la télévision nationale et lors des réunions organisées dans le cadre de la consultation régionale sur le projet de plan.

## Processus de l'EES

Le projet de PNAT a été choisi pour mettre à l'essai l'EES parce que le calendrier de son élaboration coïncidait avec celui des activités de renforcement des capacités relatives à l'EES, mais aussi en raison de la portée considérable des conséquences que le plan

pouvait avoir dans les domaines environnemental et social. Le PNAT traite de questions aussi importantes que le choix et l'emplacement des centrales hydroélectriques, le tracé d'axes routiers stratégiques, les déséquilibres démographiques et économiques entre le nord (montagneux) du pays et ses régions centrales et côtières, et la gestion des pressions exercées par le développement du tourisme.

### ***Les acteurs locaux et les partenaires du développement***

Au départ, c'est le ministère de la Protection de l'environnement et de l'Aménagement du territoire qui était responsable de l'élaboration du PNAT, auquel il a proposé de consacrer une EES. Celle-ci a ensuite été intégrée dans un programme régional de formation et de renforcement des capacités en matière d'EES lancé par la Banque mondiale et mis en œuvre par la Commission néerlandaise pour l'évaluation environnementale.

À la suite d'un remaniement ministériel, la responsabilité de la protection de l'environnement a été transférée au ministère du Tourisme et de l'Environnement qui venait d'être créé, tandis que l'aménagement du territoire a été confié au ministère du Développement économique. De plus, une commission d'examen indépendante composée d'une vingtaine d'experts a été chargée de formuler des commentaires à chaque étape importante du processus. Elle a joué un rôle non négligeable (ses recommandations étant contraignantes) et contribué à la définition du contenu du PNAT. Enfin, les conclusions de l'EES ont été présentées à la commission parlementaire chargée de la planification économique et au Conseil national du développement durable.

Le soutien apporté par les donateurs pour la réforme des institutions et de la gouvernance au Monténégro a été considérable au cours des trois à quatre dernières années en raison, à la fois, de l'objectif déclaré du gouvernement monténégrin de demander l'adhésion à l'Union européenne, et de la nécessité de remédier aux tensions politiques qui subsistaient dans la région. L'élaboration du PNAT a notamment fait l'objet d'un concours tant technique que financier, principalement de la part de la GIZ et de la Banque mondiale. Pendant le stade final de la rédaction du PNAT, le PNUD a prêté son appui (à l'aide de fonds suédois) au processus de participation de la population instauré aux fins de l'ESS. La Banque mondiale, le PNUD et la GIZ sont restés constamment en contact, de façon tant formelle qu'informelle.

### ***Acquisition de savoir-faire***

Les limites, l'objet et le rôle qu'il a été convenu d'assigner à l'EES d'un commun accord ont évolué tout au long de l'élaboration de cette dernière. Le bref cahier des charges initial que la Commission néerlandaise pour l'évaluation environnementale a rédigé à titre indicatif en avril 2006 recommandait la réalisation d'une étude totalement intégrée à laquelle seraient associés les services concernés de l'administration et des spécialistes, ainsi qu'un expert étranger extérieur qui devait jouer le rôle d'intermédiaire et de formateur pendant une période de six mois. L'EES devait être axée sur quelques questions d'environnement essentielles (infrastructures et énergie notamment) et mettre en évidence les résultats probables de diverses solutions possibles, afin d'aider les décideurs dans le choix de la trajectoire de développement du pays.

En revanche, au lieu de préconiser une participation directe des ministères, le cahier des charges officiel, établi par la Banque mondiale, prévoyait le lancement d'un appel

d'offres auprès des sociétés internationales. Le pays était en effet dépourvu des capacités nécessaires et ses fonctionnaires n'avaient pas le temps de prendre part à l'EES pilote tout en respectant le calendrier serré et très fluctuant qui avait été fixé pour l'élaboration du plan.

La rédaction du PNAT proprement dit a été confiée à un consortium du secteur privé dirigé par l'entreprise d'ingénierie et de planification Montenegro Inzinjering, lequel s'est appuyé sur des consultants de Belgrade et Ljubljana spécialisés dans la planification. Après avoir fait l'objet d'un appel d'offres international, l'EES a été effectuée par la société britannique Land Use Consultants avec le concours d'une ONG locale, EXPEDITIO, spécialisée dans l'architecture et le développement durable.<sup>2</sup>

### ***Extension du champ couvert***

Après la réalisation d'une étude exploratoire brève mais dense par Land Use Consultants, il a été convenu que l'EES porterait sur *tous* les aspects du PNAT, étant donné que ses conclusions seraient rendues publiques dans le cadre d'un débat national sur le plan. Comme ce dernier traitait un large éventail de problèmes environnementaux, sociaux et économiques, l'EES ne devait pas être limitée aux questions d'environnement essentielles ou aux principales options d'intérêt stratégique. Le rapport issu de l'étude exploratoire recommandait l'application d'une approche méthodologique approfondie inspirée du Guide de bonnes pratiques sur l'EES.

Pour évaluer les diverses mesures prévues par le plan, un ensemble de critères de viabilité a été élaboré d'après les principaux objectifs énoncés dans les documents d'orientation sur le sujet (notamment la Stratégie nationale pour le développement durable), ainsi que les critères environnementaux figurant dans la directive européenne précitée sur l'EES. Chaque section du PNAT a été examinée pour déterminer les risques et les possibilités résultant, pour l'environnement, de certains objectifs d'action. Cet examen a été pour l'essentiel réalisé par des experts.

### ***Dialogue entre les planificateurs et l'équipe responsable de l'EES***

Comme l'EES n'était pas encore achevée au moment où la rédaction du plan entrait dans sa phase finale, il a été difficile d'intégrer totalement ses conclusions dans le processus de planification. Un débat d'un bon niveau a néanmoins pu se tenir entre les auteurs du plan, le ministère de la Protection de l'environnement et de l'Aménagement du territoire, le ministère du Développement économique et l'équipe responsable de l'EES. C'est un fait d'autant plus étonnant que les échanges de vues ont souvent porté sur des questions controversées et qu'ils se sont déroulés, avec l'aide d'interprètes, dans le cadre de réunions publiques. Un dialogue similaire a eu lieu entre les auteurs de l'EES et des ONG représentant l'intérêt général.

Durant la réalisation de l'EES, le contenu du plan a fait l'objet de nombreux débats politiques et économiques complexes au sein du gouvernement et du parlement et dans l'opinion publique. Si la gestation du plan a été longue, c'est, entre autres raisons principales, parce que les pouvoirs publics ont eu de la peine à élaborer un plan cohérent et complet qui traite de questions touchant à l'économie de marché après des décennies d'existence d'un système de planification centralisée excluant la participation de la population.

## Résultats

Officiellement adopté par le gouvernement en mars 2008, le PNAT a pris en compte un certain nombre de recommandations de l'EES. Celle-ci a notamment permis de constater l'absence de déclarations de principe, d'objectifs et de plans d'action concernant expressément la concrétisation des buts visés par la planification. La version finale du PNAT a tenu compte de ce constat, ainsi que de plusieurs autres recommandations issues de l'EES. Celles qui concernaient le tourisme, par exemple, ont donné lieu à l'élaboration de lignes directrices appelant à soumettre le développement du tourisme au respect de critères de viabilité.

Le PNAT n'a toutefois pas pris en compte la plupart des observations faites à partir de l'EES sur la nécessité de faire des choix difficiles quant à l'approvisionnement en énergie et aux grands axes routiers. Il indique que les propositions d'actions destinées à donner suite aux recommandations issues de l'EES seront en principe traitées ultérieurement dans des sous-projets concernant l'aménagement du territoire.

Considération peut-être plus importante, l'EES a apporté une très précieuse contribution au débat public organisé dans le cadre de l'élaboration du plan. Elle a influé sur les mentalités et permis de renforcer les compétences de certaines des parties prenantes, tout particulièrement des membres de la société civile qui ont joué un rôle important et constructif dans le processus. En revanche, l'EES n'a pas eu d'effet notable sur le développement des capacités institutionnelles.

### *Harmonisation entre les donneurs*

Le cas du Monténégro offre un excellent exemple d'harmonisation et de division du travail entre les donneurs. Tandis que la Banque mondiale et la Commission néerlandaise pour l'évaluation environnementale concentraient leurs efforts sur la fourniture d'un appui technique à l'EES, la GIZ a aidé à la réalisation des études analytiques qui ont servi à étayer le plan, et le PNUD a soutenu le processus de participation de la population. Ce dernier a communiqué le rapport de l'EES aux parties prenantes concernées qui ont participé aux débats publics, et il a organisé des tables rondes dans toutes les régions. Le rapport de l'EES a été l'un des principaux documents de référence utilisés par le PNUD, les ONG et d'autres acteurs de la communauté internationale pour formuler des observations sur le projet de PNAT. En outre, le dernier rapport de la Commission européenne sur le Monténégro fait souvent état de l'EES.

Il reste toutefois encore à déterminer comment faire en sorte que les autorités et les instances de conseil du Monténégro s'approprient réellement le processus d'EES, et comment leur transférer les compétences et données d'expérience requises pour réaliser une EES.

## Enseignements

- **Il ne faut pas attendre trop d'une seule EES**, surtout lorsque c'est la première. Les principales parties prenantes ont souvent des conceptions bien ancrées et le passage à un processus de planification plus équilibré et plus ouvert ne se fera pas du jour au lendemain. Cependant, l'intérêt considérable manifesté au Monténégro pour le recours à l'EES a été très frappant, et il est probable que les futurs processus de planification susciteront une plus forte réaction de la part de l'opinion et des ONG.

- **La souplesse est une condition indispensable.** Ce cas souligne le caractère dynamique du processus de planification et la nécessité d'adapter l'approche de chaque EES à l'évolution rapide du contexte institutionnel. Cette souplesse est plus difficile à assurer si le délai fixé pour l'EES est très limité. Le cas du Monténégro montre aussi, une fois encore, que l'EES aura plus d'influence si elle est entreprise au début du processus de planification.
- **Pour les besoins des plans d'aménagement du territoire, l'EES doit accorder autant d'importance aux questions économiques qu'aux considérations sociales.** L'aménagement du territoire pose des défis très spécifiques en raison du caractère indissociable des dimensions environnementale, sociale et économique. De ce point de vue, l'EES ne doit pas être effectuée de la même façon que les EES sectorielles, qui sont souvent davantage axées sur les conséquences environnementales d'une politique, d'un plan ou d'un programme donné.

## Notes

1. Peter Nelson est associé principal de la société Land Use Consultants, basée au Royaume-Uni. Bobbi Schijf travaille à la Commission néerlandaise pour l'évaluation environnementale. Marina Markovic exerce au Centre d'activités régionales/Programme d'actions prioritaires (CAR/PAP). Biljana Djurovic est fonctionnaire au ministère monténégrin du Tourisme et de l'Environnement.
2. L'EES a été supervisée par le fonctionnaire responsable des EES/EIE au ministère monténégrin de la Protection de l'environnement et de l'Aménagement du territoire. Quant à Land Use Consultants, les travaux ont été effectués par trois spécialistes des questions environnementales, sociales et économiques pour un budget fixe de 50 000 USD financé par la Banque mondiale. Des dépenses supplémentaires (20 %) ont été nécessaires pour permettre à l'équipe de consultants de mener sa mission à terme.

## Conclusion

Peter Nelson, Barry Sadler et Jonathan Hobbs

*Ce dernier chapitre rassemble différents thèmes traités tout au long de l'ouvrage et présente les constatations et conclusions provisoires qui ont été dégagées. Une dernière partie formule des recommandations pour l'approfondissement de la pratique de l'EES dans le cadre de la coopération pour le développement. Le chapitre est élaboré du point de vue des rédacteurs, et leurs conclusions et recommandations ont pour objectif de stimuler le débat et l'analyse, et non de prescrire une façon de procéder.*

## Finalité de l'examen

L'examen visait les objectifs suivants :

- montrer comment l'EES peut être appliquée dans le domaine de la coopération pour le développement au travers d'études de cas approfondies ;
- analyser les effets de l'EES en examinant comment cet exercice a fait évoluer les politiques, plans et programmes;
- livrer des enseignements pour la pratique future.

Le premier objectif a été réalisé par la description et l'analyse détaillées des neuf études de cas. Celles-ci offrent aux praticiens de la coopération pour le développement un excellent fondement pour dégager des enseignements.

Le présent chapitre a pour objet de conclure l'examen en résumant les résultats de chaque EES et en en tirant des leçons générales utiles pour la pratique future.

## L'EES a-t-elle exercé une influence ?

Il ressort clairement des études de cas qu'une fois la procédure d'EES engagée, les questions d'environnement sont plus susceptibles de retenir l'attention à l'instar des questions sociales et économiques. Cela ne veut pas dire que les préoccupations environnementales se verront automatiquement accorder une plus grande priorité dans le cas où des arbitrages seront nécessaires, mais il y a lieu de penser que les décisions tiendront davantage compte des conclusions de l'EES, notamment des résultats des consultations publiques et des avis des parties intéressées.

Dans les cas où l'EES est intégrée au processus de formulation des politiques, plans et programmes, elle est plus à même de faire évoluer les attitudes et les procédures au sein de l'administration. Ainsi, la dernière déclaration de principe sur les ressources naturelles et l'environnement du Ghana insiste sur le rôle de l'EES : « Les évaluations environnementales stratégiques (EES), les évaluations en matière de développement durable qui leur sont associées, et les exercices de suivi des incidences seront appliqués à tous les niveaux de manière à donner une visibilité à l'environnement et à l'intégrer dans l'énoncé des politiques, plans et programmes et dans les CDMT et budgets connexes ».

Cependant, comme chacune des études de cas présentées ici le confirme, les EES des politiques et plans nationaux donnent systématiquement la même importance aux facteurs sociaux et économiques et aux aspects environnementaux, et la plupart de celles qui portent sur les politiques mobilisent la participation de nombreux ministères, ONG, représentants de la société civile et parfois même parlementaires, comme le décrit l'étude sur la Sierra Leone. Cette évolution est généralement considérée comme positive car elle concourt à donner à l'environnement une place centrale, aux côtés des questions sociales et économiques.

Souvent, les organismes mandataires d'EES sont les ministères chargés de la planification financière et économique, des mines, des transports, de l'eau et d'autres secteurs de développement. L'assistance technique peut être apportée par des organismes extérieurs, le ministère de l'Environnement ou un organisme de protection de l'environnement, mais la mise en œuvre du processus de l'EES sera probablement

motivée par des considérations politiques, commerciales ou industrielles. Les EES réalisées à un niveau élevé peuvent couvrir des questions essentielles concernant les réformes politiques et juridiques, la lutte contre la corruption, la macroéconomie et la gestion financière. Il existe donc de nombreux arguments en faveur de l'intégration de l'EES dans la phase d'élaboration des programmes et stratégies destinés aux différents pays, surtout lorsque l'octroi d'un soutien budgétaire associant plusieurs donateurs est prévu. De ce point de vue, l'EES constitue un précieux moyen d'étayer de nouvelles approches du soutien budgétaire multisectoriel.

Il appartiendra généralement aux membres de l'Équipe de projet et à d'autres conseillers en matière environnementale de convaincre les hauts fonctionnaires sceptiques de l'utilité de l'EES mais, à l'échelon local, la responsabilité de définir le rôle et la nécessité d'une EES incombe systématiquement à des agents qui, parfois, n'ont pas reçu de formation aux questions d'environnement et qui gèrent par ailleurs des dossiers très divers concernant la réduction de la pauvreté, les réformes en faveur de l'égalité entre femmes et hommes, la santé, la gouvernance, la décentralisation et une multitude d'autres priorités de l'action visant à promouvoir le développement. Il est généralement difficile de faire en sorte que ces agents soient tenus informés et puissent bénéficier en priorité des activités de renforcement des capacités en matière d'EES lorsqu'il y a lieu. Cela conduit à penser qu'une formation appropriée à l'utilisation de l'EES en tant qu'instrument de planification et de gestion doit être mise en place pour le personnel des organismes de développement, qui compléterait la sensibilisation aux avantages de l'EES actuellement privilégiée dans les pays partenaires.

### ***Référence au Guide de bonnes pratiques en matière d'évaluation environnementale stratégique***

Quatre des neuf études (Bénin, Ghana, Monténégro et Namibie) mentionnent spécifiquement le Guide de bonnes pratiques, même si la méthode détaillée n'a été utilisée que dans le cas du Monténégro. Deux d'entre elles (Maurice et Sierra Leone) ont suivi les cadres de l'Union européenne et de la Banque mondiale. Néanmoins, dans la plupart des cas, si ce n'est tous, le Guide a été mentionné en parallèle à d'autres approches théoriques courantes.

### ***Prise en main des EES et renforcement des capacités nécessaires à leur réalisation***

Toutes les études ont mobilisé les intervenants locaux et, dans la plupart des cas, des consultants locaux ont participé à la préparation de l'EES. Néanmoins, à l'exception du Ghana, les EES ont en majorité été dirigées par des spécialistes internationaux, et le degré réel de participation des services gouvernementaux a été variable.

Pour autant, le développement des capacités nécessaires à la conduite d'EES exige une vision à long terme. À l'évidence, la plupart des pays partenaires devront faire preuve d'une motivation substantielle et renforcer sensiblement leurs capacités avant d'être en mesure non seulement de gérer leurs propres programmes d'EES, mais aussi de les doter du personnel requis. Cette constatation n'est pas surprenante si l'on en juge par l'exemple du processus, analogue, de développement des compétences et des bonnes pratiques en matière d'EIE. Dans la plupart des pays (y compris les pays industrialisés les plus avancés), il a fallu cinq à dix ans d'expérience pratique pour que la majorité des EIE atteigne un niveau acceptable.

## Principales conclusions

Les résultats et enseignements de chacune des neuf études de cas ont été examinés de façon à déterminer les points sur lesquels il y a convergence ou divergence de vues. Il est intéressant de constater qu'un schéma uniforme se dégage et qu'il n'y a aucun sujet de désaccord fondamental. Les conclusions ont été regroupées par thèmes.

### *1-L'EES contribue à l'efficacité du développement et favorise l'harmonisation*

La Réunion à haut niveau du CAD de 2008 a entériné une Déclaration de principe sur l'évaluation environnementale stratégique qui souligne l'intérêt et l'importance de l'application d'approches harmonisées en matière d'EES, conformément à la Déclaration de Paris, et vise à affirmer l'existence, à un niveau élevé, d'une volonté collective de les appliquer. L'utilisation de l'EES au Bénin et au Ghana pour examiner les stratégies de lutte contre la pauvreté de ces pays a clairement démontré l'utilité de cet exercice pour assurer le ciblage efficace des programmes d'aide et une coopération plus constructive entre les donateurs. Les EES ont apporté une importante contribution à l'examen de la politique minière de la Sierra Leone et à l'évaluation connexe du secteur des ressources minérales en Afrique de l'Ouest. Elles ont permis non seulement de rapprocher les différents ministères d'une même administration et d'établir des contacts avec des fractions marginalisées de la population et des organisations de la société civile, mais aussi de renforcer la coopération entre les pays de la région qui ont des frontières communes. On observe des signes encourageants d'intensification de la collaboration entre les donateurs pour la mise au point et la promotion d'activités de renforcement des capacités, en vue d'une plus grande harmonisation.

### *2-La planification à long terme est importante*

Certaines études font ressortir l'importance d'une planification et d'un engagement à long terme, au lieu d'exercices d'EES sans lendemain. L'étude de cas concernant **Maurice** fait ressortir ce qui suit :

« Il est essentiel de donner suite à l'EES pour entretenir la dynamique. Il ne faut pas sous-estimer le rôle des échanges de vues entre le donneur et les pouvoirs publics sur la façon dont les résultats de l'EES doivent être utilisés pour la prise de décision ultérieure. Pour entretenir la dynamique créée, il faut un engagement résolu de la part de tous les protagonistes, et un dialogue permanent (CE-gouvernement) doit être instauré pour assurer l'application des recommandations issues de l'EES ».

Le rapport sur l'EES effectuée au **Bénin** pour la stratégie de réduction de la pauvreté note :

*« L'importance des efforts déployés par les personnes qui ont porté l'EES ne saurait être sous-estimée. Il est indispensable de faire en sorte que leur rôle positif soit renforcé et de construire une mémoire institutionnelle qui garantisse la viabilité du processus de « verdissage » même si elles devaient quitter leurs fonctions... ».*

Le rapport concernant l'EES consacrée au plan d'aménagement du territoire du **Monténégro** prévient que :

*« Il ne faut pas trop attendre d'une seule EES, surtout lorsqu'il s'agit de la première. Les conceptions des acteurs clés sont souvent bien ancrées et le passage à un processus de planification plus équilibré et plus ouvert ne se fera pas du jour au lendemain ».*

### **3-L'EES doit être reliée à un soutien budgétaire associant plusieurs donateurs**

Certaines études ont établi que la coordination des efforts des organismes donateurs était nécessaire et bénéfique. Celle portant sur le **Ghana** a noté l'intérêt que présente l'EES pour le soutien budgétaire associant plusieurs donateurs. Une place importante est déjà faite à l'EES des politiques, et l'étude de cas note que :

*« La plupart des EES réalisées à ce jour ont été financées dans le cadre de programmes spécifiques aux donateurs, mais c'est désormais de l'octroi d'un soutien budgétaire multidonneurs au gouvernement ghanéen et à ses principaux ministères que va dépendre la possibilité d'entretenir la dynamique créée ».*

C'est ce que relève également l'étude portant sur le **Vietnam**:

*« Comme on l'a constaté dans le cas du projet considéré ici, l'établissement de liens avec un large éventail d'organismes d'exécution et de programmes d'aide au développement peut aussi sensiblement accroître l'efficacité d'une EES, à travers l'apport d'un appui au renforcement des capacités et d'un soutien technique et financier aux fins de l'application des recommandations ».*

### **4-L'engagement des gouvernements des pays partenaires et des donateurs est nécessaire**

La plupart des études de cas ont souligné combien il était important que les donateurs et les pays partenaires mettent en place des partenariats en vue de coopérer. L'EES du secteur sucrier à **Maurice**, financée par l'UE, a bien montré l'importance d'une participation active des pouvoirs publics à l'évaluation. Au **Bénin**, l'étude de cas note que l'EES a eu un impact grâce à un engagement à haut niveau. Les auteurs de l'étude sur le **Bhoutan** ont observé que l'intérêt manifesté par les donateurs et leurs efforts d'harmonisation étaient déterminants pour assurer l'adhésion à de nouveaux principes d'action. En ce qui concerne le **Ghana**, il ressort que l'EES a été adoptée avec enthousiasme par les donateurs qui y ont vu un précieux moyen de passer au crible leur propre contribution aux programmes.

### **5-Il faut adopter des approches souples pour l'EES**

De nombreuses études ont fait valoir qu'il importait de préserver une certaine souplesse dans le processus de l'EES, surtout en ce qui concerne le calendrier. S'agissant de la **Namibie**, la réussite de l'exercice est en partie imputée au fait que les clients (Millennium Challenge Corporation et gouvernement) se sont montrés très conciliants lorsqu'il a fallu modifier le cahier des charges. La souplesse est essentielle à la réussite d'une EES. L'étude sur le **Bénin** note qu'un degré de flexibilité élevé s'impose pour s'adapter aux retards dans le processus de planification.

La souplesse du calendrier est souvent considérée comme un facteur de réussite. L'étude portant sur le **Monténégro**, qui n'avait que peu de temps pour conduire l'EES du

plan d'aménagement du territoire, note que la souplesse est la condition déterminante, et qu'elle est plus difficile à assurer quand le programme d'EES est de très courte durée. De même, il ressort de l'étude portant sur le **Honduras** que le délai prévu pour la réalisation de l'EES était trop court et qu'il devrait être plus long à l'avenir.

En revanche, l'étude sur la **Namibie** a montré que la brièveté des délais était à la fois un défi et une chance pour l'EES. Elle offre l'avantage de créer une pression qui aide les équipes à centrer rapidement leur attention sur les questions essentielles.

De la souplesse est également requise quant à l'utilisation de l'expression « évaluation environnementale stratégique ». Il ressort des données d'expérience sur le Bhoutan que son emploi peut parfois avoir une influence négative, ce qui a tenu en l'occurrence au fait que, dans les ministères, elle était associée à l'EIE, qui a un caractère réglementaire. Dans ce cas, la solution a consisté à utiliser l'expression « intégration des considérations d'environnement » parce qu'elle s'est avérée moins sensible politiquement dans ce contexte.

L'Équipe de projet sur l'EES a elle-même débattu du nom à retenir au début de ses travaux, mais elle a reconnu que le sigle EES était de plus en plus couramment utilisé sans qu'il soit nécessaire de l'explicitier. L'EES est aussi souvent censée recouvrir tout un ensemble d'instruments apparentés qui peuvent être adaptés en fonction de la finalité de l'exercice. Le choix de l'appellation est généralement assez libre dès lors que la procédure reprend les principes fondamentaux définis dans le Guide de bonnes pratiques sur l'EES. On citera pour exemple le fait que la Banque mondiale utilise parfois les termes « EES » et « évaluation environnementale et sociale stratégique » (EESS) de manière interchangeable.

### ***6-Il convient d'avancer à petits pas dans la réalisation des EES***

Il peut s'avérer risqué d'avoir d'emblée de trop grandes ambitions, surtout quand le pays n'a pas d'expérience de la réalisation d'EES. Au Honduras comme au Vietnam, les études de cas ont conclu que des EES pilotes devraient être conduites, en veillant à ce qu'elles ne soient pas trop ambitieuses. En particulier, l'étude sur le **Honduras** a noté que trop de communes avaient été associées à l'EES initiale des plans d'aménagement du territoire. En conséquence, le niveau requis de participation et de ressources a dépassé celui qui pouvait être assuré en l'absence de soutien financier et technique extérieur.

### ***7-Il faut encourager la participation de la population***

Plusieurs études ont fait état de la contribution non négligeable apportée par les particuliers et les organismes publics, même si une véritable participation de la population peut être difficile à organiser dans le cas des évaluations de portée stratégique à l'échelon national.

L'étude sur le **Honduras** a montré qu'un niveau élevé de participation de la population avait été assuré au moyen d'ateliers bien organisés. S'agissant du **Monténégro**, il a également été noté que le degré d'adhésion du public à l'EES avait été spectaculaire, ce qui est de bon augure pour les futurs processus de planification.

### ***8-II faut mettre l'accent sur les capacités techniques***

Les capacités techniques locales sont souvent citées tant comme un facteur essentiel de réussite que comme un défi pour la réalisation d'EES. Ainsi, le rapport sur la **Namibie** attribue une bonne part de la réussite de l'EES au fait que l'équipe chargée de l'effectuer a pu faire appel à la fois à des experts locaux et à des experts internationaux, et que la présence de spécialistes de haut niveau a permis de réaliser une EES analytique rigoureuse, et ce dans les délais prévus. À l'inverse, l'étude sur le **Honduras** note que l'un des écueils a résidé dans les capacités des techniciens locaux, qui auraient besoin d'une formation nettement plus approfondie pour poursuivre le processus (lorsque les donateurs se retireront). Quant au **Vietnam**, il a été suggéré que les donateurs envisagent d'assurer un minimum de services de secrétariat à l'appui des EES.

### ***9-II est nécessaire de mettre au point de nouvelles méthodes d'EES dans les situations particulières***

Deux études de cas ont établi que l'élaboration d'autres méthodes et procédures d'EES s'imposait : celles du Monténégro et de la Sierra Leone.

L'étude relative au **Monténégro** met en avant la complexité d'une EES portant sur l'aménagement du territoire qui appelle un traitement équilibré des facteurs sociaux, économiques et environnementaux (en notant qu'il s'agit d'une exigence des décideurs pour l'exercice de planification). Cela plaide en faveur d'une approche de l'EES fondée sur l'évaluation intégrée ou l'évaluation de la viabilité, au lieu d'une focalisation sur les questions concernant l'environnement biophysique, qui se situe à l'autre extrémité du spectre des méthodes et procédures d'EES.

L'étude concernant la **Sierra Leone** fait ressortir les difficultés non négligeables que pose la réalisation d'une EES dans un État fragile. Elle observe que les EES classiques, portant sur une seule question, sont vouées à l'échec quand un pays n'a pas de mémoire ou de capacités institutionnelles et subit de fréquents changements de gouvernement ou restructurations administratives. Par conséquent, les auteurs avancent que :

*« ...le principal enseignement que nous livre l'EES est qu'il faut éviter d'envisager l'EES comme un exercice de courte durée débouchant sur la rédaction d'un rapport destiné à influencer la prise de décision. Au contraire, une EES doit être un processus continu, axé sur un ou quelques secteurs essentiels, qui s'inscrit dans le cadre d'un dialogue à long terme sur les politiques à suivre et de l'effort de longue haleine que représente le renforcement des institutions ».*

La Banque mondiale a reconnu que les problèmes environnementaux étaient invariablement associés à des défaillances institutionnelles, et elle expérimente une nouvelle approche pour les EES axées sur les institutions (EES-I) qui privilégie tout particulièrement les questions de gouvernance.

### ***10-L'EES peut mettre en lumière des questions sensibles concernant la répartition des ressources.***

Au Honduras, les processus de planification et d'EES ont révélé comment l'accès aux ressources naturelles était réparti au niveau de la commune, et ainsi mis au jour

d'importantes inégalités. Si, dans ce cas, il n'y a pas eu conflit grâce à la médiation, les autorités nationales et locales doivent être conscientes du fait que la recherche d'un développement durable exige parfois de difficiles arbitrages entre les différents intérêts.

***11-Les avantages économiques découlant de l'EES doivent être reconnus pour assurer l'adhésion des entreprises.***

À Maurice, l'industrie sucrière s'inquiétait des coûts potentiels de l'application des mesures d'atténuation de la pollution, et craignait que la mise en œuvre des recommandations issues de l'EES n'entraîne un ralentissement du transfert des fonds. Par conséquent, pour obtenir son soutien, il était important de mettre en évidence l'intérêt de ces dispositions sur le plan économique. Le rapport de l'EES a clairement montré qu'il pourrait en résulter des avantages économiques majeurs, ce qui a eu une influence déterminante sur les industriels.

### **Recommandations pratiques à l'intention des organismes donneurs**

À partir des conclusions exposées ci-dessus, ont été formulées les recommandations suivantes concernant la pratique de l'EES dans le domaine de la coopération pour le développement.

**Les organismes de développement partenaires devraient entreprendre des projets concrets d'expérimentation et de démonstration sur l'EES**, en les intégrant dans leurs programmes de coopération pour le développement en cours et leurs activités permanentes de renforcement des capacités. Aujourd'hui encore, les bonnes pratiques en matière d'EES sont plus souvent discutées qu'appliquées dans le domaine de la coopération pour le développement. Après avoir examiné les éléments fournis par les études de cas et les programmes de formation, les rédacteurs ont conclu qu'une forte dynamique avait été instaurée à l'appui de l'EES dans les pays partenaires. Il est possible de l'entretenir en coopérant avec les institutions de ces pays pour déterminer leurs exigences particulières et y répondre, afin de renforcer le processus de l'EES et la pratique de cet exercice.

**L'intérêt que présente l'EES pour l'élaboration des politiques de développement devrait être mieux étudié et mieux expliqué.** Si cet intérêt est clairement démontré, la réalisation d'EES s'en trouvera d'autant plus stimulée. Cette action doit notamment viser les dirigeants politiques et les hauts responsables, qui sont de plus en plus conscients que l'EES est une obligation administrative à remplir dans le cadre du processus d'approbation, mais qui n'ont pas forcément compris qu'il s'agit aussi d'un outil pratique susceptible de donner plus de solidité aux efforts d'aide au développement et de les rendre plus efficaces et plus fructueux.

Les partenaires du développement doivent davantage harmoniser leurs approches de l'EES afin de se conformer à la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement. Les approches non coordonnées et fragmentées empêchent une plus large application de l'EES. Malgré les progrès réalisés par toutes les parties prenantes, les partenaires du développement doivent engager une réflexion sur leurs propres pratiques et concentrer ainsi leur attention sur la façon dont ils planifient, coordonnent et exécutent leurs processus d'EES et leurs programmes de développement. Des échanges concrets entre donneurs et pays partenaires pourraient avoir lieu dans ce domaine afin de suivre les

progrès réalisés et d'examiner les données d'expérience, éventuellement sous l'égide de l'Équipe de projet sur l'EES (proposition inspirée des enseignements tirés de l'EES effectuée au Vietnam, où plusieurs donateurs ont coopéré à l'appui d'un projet conduit à l'échelon local, décrit dans ce rapport).

**Les EES devraient servir à renforcer l'articulation entre les Objectifs du millénaire pour le développement et le soutien budgétaire.** Depuis l'adoption de la Déclaration de Paris, le soutien budgétaire a pris une importance grandissante pour devenir un instrument fondamental de l'aide, et les fonds sont de plus en plus souvent versés directement au ministère compétent. Si les gouvernements des pays bénéficiaires sont tenus d'indiquer précisément comment ils entendent répartir l'aide au développement, il n'existe pas actuellement de mécanisme intégré qui assure que leurs plans de développement garantiront dans une certaine mesure la protection de l'environnement (OMD 7). L'EES peut être utilisée pour faire en sorte que les cibles de l'OMD 7 soient expressément prises en compte dans les dispositifs de soutien budgétaire direct, ainsi que dans les accords relatifs aux approches sectorielles. Davantage d'études et de données d'expérience sont nécessaires pour encourager ce type d'application.

**Les partenaires du développement doivent intensifier le suivi de l'EES et les efforts visant à lui donner suite, notamment en ce qui concerne le renforcement des capacités.** Il ressort de plusieurs des études de cas que, indépendamment des accords qui peuvent avoir été instaurés, beaucoup de pays en développement ne connaissent pas la stabilité et la continuité institutionnelles nécessaires pour pouvoir assurer durablement la réalisation d'EES par leurs propres moyens. La communauté des donateurs doit se pencher sur ce problème de la continuation des programmes de renforcement des capacités en matière d'EES et de la pérennité de leurs résultats, et vérifier notamment si un système d'EES viable a été établi dans les pays partenaires. Les efforts ainsi déployés pour suivre les activités d'EES et leur assurer un prolongement peuvent permettre de renforcer l'apprentissage par la pratique et de mieux relier cet exercice aux obligations découlant de la Déclaration de Paris.

**Les partenaires du développement doivent examiner les bonnes pratiques en matière d'EES avec les économies émergentes et les diffuser auprès d'elles.** L'EES a un rôle déterminant à jouer dans les économies émergentes, comme le Brésil, la Russie, l'Inde et la Chine, qui vont sans doute fortement influencer sur notre avenir commun du point de vue économique et environnemental. Or, notamment parce que ces pays ne font plus partie des cibles prioritaires de la communauté des donateurs pour l'aide au développement et le renforcement des capacités, on ne sait guère où ils en sont dans le domaine de l'EES. Des travaux comparatifs sur la pratique de l'EES dans les pays émergents s'imposent d'urgence.

## Étapes ultérieures

Grâce au Guide de bonnes pratiques, l'Équipe de projet sur l'EES est parvenue à créer un consensus sur les caractéristiques fondamentales de l'EES appliquée au développement international. Le prendre comme assise pour réaliser des EES ne garantira pas l'obtention de meilleurs résultats en matière de développement, mais les perspectives dans ce domaine en seront certainement améliorées.

Le présent ouvrage a montré que l'application de l'EES avait eu une influence positive sensible sur les produits, les résultats et l'efficacité du développement dans des situations et des pays très divers. Le recours à l'EES augmente régulièrement, et les enseignements de l'expérience aident à en affiner l'application et à en accroître l'efficacité. Les obstacles essentiels à une utilisation plus grande de l'EES résident souvent au niveau institutionnel et dans les mentalités, comme le montrent les travaux de la Banque mondiale. L'un des principaux moyens de les surmonter est de faire connaître les expériences réussies, qui peuvent constituer autant d'outils de sensibilisation. Certaines d'entre elles ont été présentées dans cet ouvrage.

Le mécanisme de suivi de l'Équipe de projet sur l'EES lui sert à s'informer au sujet des activités des donateurs et des pays partenaires dans ce domaine. L'élaboration d'un deuxième ouvrage sur des études de cas est déjà à l'examen, ce mécanisme de suivi ayant permis de recenser une centaine d'exemples d'application pratique de l'EES. Une énorme quantité d'informations sur les tendances et les faits nouveaux dans le domaine de la gestion de l'environnement est déjà disponible auprès des organismes bilatéraux et multilatéraux de développement mais, pour l'heure, elles sont dispersées entre eux. Rassembler ces informations peut aider ces organismes et leurs partenaires à acquérir une vision cohérente des progrès accomplis dans la pratique de l'EES, par exemple en ce qui concerne la coopération et l'harmonisation conformément aux principes énoncés dans la Déclaration de Paris. Le présent ouvrage a permis d'amorcer un processus d'information sur ces progrès, le but étant d'améliorer la pratique de l'EES et de renforcer l'utilisation d'approches communes harmonisées pour cet exercice au sein de la communauté du développement.

## *Bibliographie*

- Banque mondiale (2007), *Rapport sur le développement dans le monde 2007*, Banque mondiale, Washington, DC.
- Banque mondiale (2008a), *Sierra Leone Mining Sector Reform: A Strategic Environmental and Social Assessment*, Banque mondiale, Washington, DC.
- Banque mondiale (2008b), *Contributions to Policy Dialogue in Sierra Leone Trade, Mining, the Environment, Youth Employment and Social Accountability. Overview of Four Recent World Bank Studies*, Freetown.
- Brown, A. L. (1999), « The Environmental Overview in Development Project Formulation », *Impact Assessment*, 15 (1), 73-88.
- Brown, A. L. et D. Tomerini (2009), *A framework for mainstreaming environment in policy and planning in developing countries*, actes de la Conférence de l'International Association of Impact Assessment, Ghana, mai 2009.
- Commission du Bonheur national brut (2008), *Royal Government of Bhutan, Tenth Five Year Plan (2008 – 2013). Volume 1: Main Document*.
- Commission européenne (2007), *Manuel d'intégration de l'environnement pour la Coopération pour le développement de la CE*, Commission européenne, Bruxelles.
- Gouvernement royal du Bhoutan (2002), *Regulation on Strategic Environmental Assessment*.
- International Centre for Environmental Management (2007), « Pilot Strategic Environmental Assessment in the Hydropower Sub-sector, Vietnam », *Final Report: Biodiversity Impacts of the hydropower components of the 6<sup>th</sup> Power Development Plan*, établi pour la Banque mondiale, le ministère des Ressources naturelles et de l'Environnement, le ministère de l'Industrie et EVN, Hanoï (Vietnam).
- International Centre for Environmental Management (2008), *Strategic Environmental Assessment of the Quang Nam Province Hydropower Plan for the Vu Gia-Thu Bon River Basin*, [www.icem.com.au](http://www.icem.com.au).
- Kessler, J., *et al.* (2009), *Review of Strategic Environmental Assessment Practice in Ghana*.
- LMC International (2006), *Evaluation of the Multifunctional Role of the Sugar Cane Cluster and Validation of the 2006-2015 Action Plan*.
- OCDE (2008), *Déclaration de principe sur l'évaluation environnementale stratégique*, [www.oecd.org/dataoecd/32/55/40909638.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/32/55/40909638.pdf)

Olson D.M. et E. Dinerstein (1998), « The Global 200: A representation approach to conserving the Earth's most biologically valuable ecoregions », *Conservation Biology* 12: 502–515.

PNUD (2010), Rapports sur le développement humain, PNUD.  
<http://hdr.undp.org/fr/statistiques>

Unidad de política y gestión ambiental, UICN/ORMA (2007), *Lineamientos para la aplicación de la Evaluación Ambiental Estratégica en Centroamérica*, UICN, San José, Costa Rica.

WWF (2008), Communiqué de presse : « Vietnam Province Redefines Hydropower Development », 29 mars 2008.

## *Annexe A.*

### **Renforcement des capacités en matière d'évaluation environnementale stratégique**

Auteurs :

Présentation générale :	Peter Nelson et Barry Sadler <sup>1</sup>
Étude de cas relative aux Pays-Bas :	Ineke Steinhauer et Sibout Nootenboom <sup>2</sup>
Étude de cas relative à l'Allemagne :	Alfred Eberhard et Axel Olearius avec des contributions de Jiri Dusik, Henrieta Martonakova et Nicholas Bonvoisin <sup>3</sup>

*L'Équipe de projet sur l'EES du Comité d'aide au développement de l'OCDE s'est activement employée à faciliter le renforcement des capacités des individus et des organisations œuvrant dans le domaine de la coopération pour le développement, afin de leur permettre d'utiliser l'EES. La présente annexe rend compte de certaines des activités menées par les acteurs de l'EES aux fins de la coopération pour le développement. Elle expose les progrès accomplis et décrit certains des instruments qui ont été mis au point à l'appui du renforcement des capacités.*

## Introduction

L'examen présenté ici a permis de constater que l'absence des capacités requises demeure l'un des obstacles essentiels à la réalisation d'EES. La communauté des donateurs a déjà lancé plusieurs programmes de renforcement des capacités et de formation pour remédier à ce problème. Dans cette annexe sont examinés deux programmes de renforcement des capacités, l'un exécuté par la Commission néerlandaise pour l'évaluation environnementale et l'autre par la GIZ, organisme allemand.

La mise en oeuvre du Guide de bonnes pratiques pour l'utilisation de l'EES dans le cadre de la coopération pour le développement constitue depuis cinq ans une activité centrale de l'Équipe de projet sur l'EES du Comité d'aide au développement de l'OCDE. Celle-ci s'emploie notamment à assurer la diffusion de l'information, à faciliter le renforcement des capacités des usagers existants et potentiels du Guide et à élaborer des notes explicatives. Ce chapitre rend compte de certaines des activités entreprises par les acteurs de l'EES aux fins de la coopération pour le développement. Il présente les progrès accomplis et décrit certains des instruments qui ont été mis au point à l'appui du renforcement des capacités pour la réalisation d'EES.

## Renforcement des capacités en matière d'EES : l'approche néerlandaise

La réflexion actuelle au sujet des capacités, de même que les études portant sur l'efficacité du renforcement de ces dernières, ont débouché sur une définition plus complexe du terme « capacités ». Une interprétation plus large en est désormais donnée, de sorte qu'il recouvre des niveaux et des catégories de capacités différents, de l'échelon de l'individu à celui des institutions. La Commission néerlandaise pour l'évaluation environnementale (CNEE) s'emploie à faire de la dimension institutionnelle une composante plus explicite de ses efforts de renforcement des capacités en matière d'EES, et elle a tiré certains enseignements des diverses actions qu'elle a menées dans ce domaine.

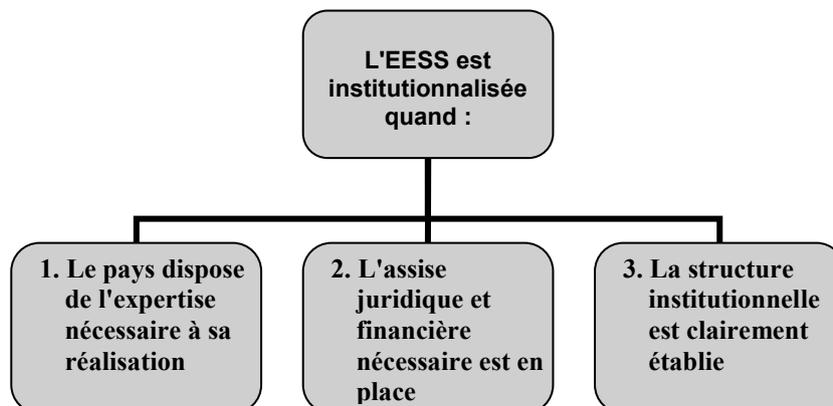
L'institutionnalisation de l'EES est son intégration structurelle dans les pratiques de planification d'un pays. Selon la CNEE, l'EES est institutionnalisée lorsque :

- il existe des compétences suffisantes pour l'application de l'EES ;
- une assise juridique et financière solide a été mise en place pour l'EES ;
- il existe une structure institutionnelle claire, assortie d'une répartition convenue des fonctions et responsabilités dans le système d'EES.

À l'évidence, ces caractéristiques sont étroitement liées entre elles.

En général, ces trois piliers ne suscitent pas tous le même intérêt : les compétences requises pour l'application de l'EES aux fins de l'élaboration de plans et de programmes progressent constamment. Parallèlement, de nombreux travaux sont consacrés à la législation relative à l'EES, par exemple pour répondre aux conditions d'adhésion à l'Union européenne. En revanche, la structure institutionnelle du système d'EES se voit accorder moins d'attention.

### Graphique A1.1 Les trois piliers de l'institutionnalisation de l'EES



### *Comment développer les capacités institutionnelles ?*

1. Commencer par une analyse institutionnelle fondée sur les études, plans et programmes existant à l'échelon local et des ouvrages tels que les rapports par pays de l'OCDE et les stratégies d'évaluation par pays de la Banque mondiale. À partir des résultats de cette analyse et compte tenu des fonctions et responsabilités généralement nécessaires pour l'EES (encadré A1.1), peut être progressivement élaboré un cadre institutionnel pour l'EES qui sera spécifique à chaque pays considéré.
2. Rechercher des partenaires dans d'autres ministères et à d'autres échelons de l'administration, afin de former des réseaux pour améliorer conjointement les capacités à l'appui d'une gouvernance viable. À ce stade, il y a lieu d'examiner les différents rôles et responsabilités. Le cas échéant, des conseillers internationaux peuvent assister les membres de ces réseaux dans leur propre processus de réflexion. Les organismes donateurs qui souhaitent favoriser le renforcement des capacités institutionnelles en stimulant la coopération entre organisations, jugent souvent intéressant de financer ces réseaux. À terme, ces derniers peuvent être institutionnalisés et dotés de personnel et d'un budget.
3. Tester de manière informelle des modèles expérimentaux de dispositifs institutionnels d'EES pour des processus d'EES particuliers. Les modèles probants stimuleront l'adhésion à l'EES et accéléreront son adoption officielle. Choisir des modèles pilotes susceptibles d'apporter une forte valeur ajoutée et risquant peu d'être controversés, et éviter les EES conduites de l'extérieur.
4. S'inspirer des modèles d'EES appliqués dans des pays présentant des caractéristiques similaires, mais éviter de les reproduire à l'identique.

### Encadré A1.1. Fonctions et responsabilités à répartir

- Examen préalable de la nécessité d'une EES pour une politique ou un plan particuliers ;
- Rédaction du cahier des charges de l'EES ;
- Vérification de la qualité du processus et du rapport d'EES ;
- Suivi de la mise en œuvre du plan/programme ;
- Appui au processus d'EES par des avis en matière juridique et procédurale ;
- Organisation et gestion du processus d'EES, y compris la participation du public ;
- Rédaction de textes réglementaires ou législatifs sur l'EES ;
- Tenue d'un registre ou d'une base de données sur les EES effectuées ;
- Gestion d'un site internet/d'une bibliothèque portant sur l'EES en général ;
- Mobilisation d'un engagement/soutien à un niveau politique élevé ;
- Sensibilisation et formation en matière d'EES ;
- Inscription du financement de l'EES au budget de l'État/des ministères ;
- Élaboration de documents pour guider l'EES.

## Enseignements

Depuis 2000, la CNEE a aidé une quinzaine de pays à instaurer l'EES. De nombreux résultats positifs sont observables, mais l'expérience montre de plus en plus souvent que la structure institutionnelle du système d'EES doit être soigneusement conçue. Les paragraphes qui suivent exposent brièvement certains des enseignements dégagés.

### *Prévoir des délais et des moyens suffisants pour l'EES*

Dans plusieurs cas, ce sont les services chargés de l'EIE au sein des ministères de l'Environnement qui se sont vu confier la tâche de réaliser une EES. Or, l'EIE leur impose déjà immanquablement une charge de travail excessive. Ils sont responsables de tout : rédaction des textes de loi, contrôle de la qualité des études d'impact réalisées pour des projets et plans particuliers, délivrance des permis environnementaux, prise en main de la formation, organisation de l'inspection et du contrôle de l'exécution, le tout avec des ressources humaines et financières limitées. Tout cela fait qu'il leur est parfois difficile d'assumer en plus les fonctions liées à l'EES.

### *Assurer la coordination interministérielle*

Les pays où l'EES est en cours d'adoption sont souvent confrontés au délicat problème de la définition des modalités de coordination des responsabilités et de la prise en main de cet exercice. Il est des cas où le ministère de l'Environnement et le ministère de la Planification du développement affirment chacun avoir la charge de l'instauration et de l'élaboration de l'EES. La situation se transforme immanquablement en une impasse si aucun accord ne se fait quant à la structure institutionnelle dans laquelle il convient le mieux d'intégrer le processus d'EES. Cela montre combien il est important de trouver dès le départ un consensus sur la répartition des fonctions et responsabilités.

### ***Soutenir largement ceux qui s'engagent***

Quelques pays ont donné une place prioritaire à l'EES dans leurs plans pluriannuels. Des responsables convaincus des avantages qu'elle présente ont commencé par prendre des mesures ambitieuses : conduite d'une analyse des pratiques en vigueur en matière de planification stratégique, élaboration d'une réglementation sur l'EES, organisation d'ateliers de renforcement des capacités et acquisition d'une expérience pratique à travers des EES pilotes. Or, lorsque ces promoteurs de l'EES ont quitté leurs fonctions, la détermination et l'adhésion de leurs collègues n'ont pas été suffisantes pour que la relève puisse être effectivement assurée. Il aurait fallu expressément prévoir dans le programme, dès le départ, la mobilisation de bonnes volontés plus nombreuses et de moyens plus grands pour assurer la poursuite des travaux sur l'EES.

### ***Garantir la continuité du financement***

En général, les donateurs financent des EES ou des programmes d'EES précis, en les assortissant d'un budget fixe et d'un calendrier rigoureux, alors que la pratique de l'EES requiert davantage de souplesse et un engagement à long terme. Il faut au moins deux ans pour conduire une EES pilote et un programme d'introduction. Quant à l'institutionnalisation de l'EES, l'instauration d'un processus permanent d'apprentissage, d'échange de données d'expérience et de renforcement de l'EES nécessite en revanche un horizon de 10 à 15 ans. Pour que le cadre institutionnel nécessaire puisse être conçu et mis en place avec soin, il est essentiel que le soutien assuré au niveau politique soit constant et qu'il y ait continuité dans le financement pour chaque EES et pour le renforcement du système lui-même.

### ***Ne pas reproduire à l'identique les modèles institutionnels en matière d'EES***

Les institutions responsables de l'EES et la pratique de l'EES devraient évoluer en parallèle ; il n'existe pas de modèle institutionnel préétabli pour l'EES. Au contraire, le modèle adopté est le résultat d'un processus graduel consistant à expérimenter différentes possibilités. C'est pourquoi l'architecture institutionnelle de l'EES ne doit pas être d'emblée prescrite par la loi, mais définie au fil du temps en fonction de l'expérience acquise concrètement dans ce domaine. Différentes solutions sont envisageables, dont nous citerons deux exemples :

#### ***Une équipe spéciale pour conduire l'EES***

En Turquie, le ministère du Tourisme a mis en place un service spécial pour l'EES du Plan directeur du tourisme. Au Ghana, une équipe a été créée pour l'EES du DSRP. Elle comprenait des membres du personnel de l'Agence pour la protection de l'environnement et de la Commission nationale de planification du développement. Les deux équipes ont été mises en place pour une durée de 18 mois environ. La première a interrompu ses activités lorsque que l'EES s'est achevée, tandis que la seconde a continué de fonctionner, mais avec de nouvelles missions.

### *Une équipe ou du personnel spécialement chargés des programmes d'introduction de l'EES*

En Géorgie, un groupe de travail composé de sept membres a été mis en place avec un mandat précis et un budget pour deux ans. En Colombie, le ministère de l'Environnement a chargé l'un de ses agents permanents de guider l'introduction de l'EES.

### **Renforcement des capacités pour l'EES : la démarche allemande**

En 2006, la GIZ a mis au point une formation à l'EES dans le cadre du soutien accordé par le gouvernement allemand aux pays en développement au titre du renforcement des capacités. Ses principaux objectifs sont les suivants :

- donner une vue d'ensemble des principales approches théoriques et méthodologiques de l'EES ;
- améliorer la connaissance concrète de l'exécution d'une EES par des exercices pratiques sur des processus de planification dans les pays en développement ;
- illustrer les avantages qu'offre l'EES par des exemples réels.

Cette formation s'adresse aux spécialistes de l'environnement et de la planification travaillant dans l'administration, aux décideurs, aux spécialistes du secteur du conseil et aux représentants des ONG.

La formation (version complète) est conçue pour durer quatre jours et demi. Elle peut aussi être dispensée sous une forme simplifiée en deux ou trois jours. De bons résultats sont toutefois obtenus même dans le cas d'une version très courte d'une demi-journée qui permet de présenter aux décideurs les caractéristiques fondamentales de l'EES et les avantages qu'elle offre.

### ***Généralités et contexte***

La formation suit l'approche de l'EES et du renforcement des capacités qui est exposée dans le Guide de bonnes pratiques et fournit des outils à l'appui de son exécution. Elle explique comment intégrer les considérations relatives à l'environnement et à la viabilité dans les politiques, les plans et les programmes. Elle a donc été entérinée par le Réseau ENVIRONET du Comité d'aide au développement de l'OCDE comme méthode de formation officielle à la mise en œuvre du Guide.

Des aspects importants de l'EES sont énoncés dans le Guide, qui s'appliquent à cette formation :

- **Ne pas suivre un schéma préétabli :** la formation ne se fonde pas sur une conception rigide de ce que devrait être une EES parfaite. Les études d'impact réalisées dans les pays en développement peuvent revêtir des formes très différentes qui dépendent des pratiques et des caractéristiques institutionnelles locales, et aussi des ressources et des capacités disponibles, ou des buts et objectifs visés. La formation préconise une application constructive et souple des éléments essentiels d'une EES.

- **Assurer une orientation vers les résultats :** l'objectif final du renforcement des capacités en matière d'EES n'est pas la bonne exécution d'une EES, mais une meilleure prise en compte de l'impératif de viabilité et des considérations touchant à la protection de l'environnement dans la planification et la prise de décision. Par conséquent, la formation ne porte pas uniquement sur certaines techniques d'évaluation, mais sur l'articulation entre la planification, l'EES et le processus de décision.
- **Mettre l'accent sur l'apprentissage :** la formation vise à renforcer l'aptitude à améliorer en permanence les processus de décision et d'exécution. Son but est de stimuler cette dynamique de raffermissement des institutions et non de permettre simplement la réalisation d'EES isolées. L'idée est de faire fond sur les capacités et le potentiel que possède déjà le pays où est effectuée l'EES, et non d'en créer de nouveaux. La formation sera donc systématiquement adaptée à la situation concrète et au système institutionnel du pays.

Les besoins en matière de renforcement des capacités dans le contexte d'une EES sont décrits comme suit dans le Guide :

- Les décideurs et les administrations sont peu informés de l'utilité potentielle de l'EES pour l'efficacité du développement. C'est pourquoi certains modules de la formation mettent particulièrement l'accent sur les liens entre l'EES et le processus de planification et de décision et sur les avantages que l'EES peut présenter à cet égard.
- Les institutions concernées peuvent avoir une expérience limitée des outils systématiques d'aide à la décision comme l'EES. Pour remédier à ce problème, la formation décrit le déroulement complet d'une EES, avec des exercices pratiques, et explique concrètement comment sont utilisés les outils et méthodes employés.

### ***Principes régissant la formation, méthodes et contenu***

La formation se fonde sur la méthode des études de cas de la Harvard Business School, approche éprouvée de longue date consistant à assurer un apprentissage interactif axé sur la pratique. L'enseignement repose essentiellement sur l'examen et l'analyse approfondis d'un cas particulier présentant un intérêt pour les objectifs didactiques. Plutôt que de livrer des réponses toutes faites, cette méthode consiste à encourager les stagiaires à réfléchir sur des problèmes et à rechercher des solutions. Elle revêt une utilité particulière pour l'acquisition des connaissances orientées vers la pratique dont ont besoin les personnes qui prennent part à des EES, et fait appel à des méthodes d'apprentissage innovantes et au travail en petits groupes.

Cette méthode est appliquée à la formation à l'EES pour permettre aux stagiaires de se familiariser concrètement avec les étapes essentielles d'une EES au travers de ce qu'il est convenu d'appeler des études de cas. Au moyen de différents outils, les stagiaires structurent et exécutent une EES dans le pays fictif du Ganama. Vers la fin de la formation, un module important est consacré à des exemples réels de problèmes de planification présentés par certains stagiaires. Les autres stagiaires analysent ces cas à la lumière de ce qu'ils ont appris et formulent des avis sur les moyens de résoudre ces problèmes.

Cette approche requiert la définition d'un cas cohérent au cours des activités préparatoires. Les cas mis au point à ce jour, qui sont disponibles, portent sur les domaines suivants:

- planification dans les transports
- aménagement foncier
- planification du développement régional
- document de stratégie pour la réduction de la pauvreté
- changement climatique.

Une étude de cas se compose généralement des modules suivants (dont le nombre peut être réduit en cas d'application simplifiée):

- Module 1 : examen préalable/vérification de la nécessité de l'EES
- Module 2 : définition des questions qu'il y a lieu de traiter et du champ de l'évaluation
- Module 3 : analyse des tendances de fond
- Module 4 : analyse des objectifs de développement proposés et des autres possibilités en la matière
- Module 5 : analyse des mesures proposées et des autres mesures envisageables
- Module 6 : définition des liens entre la politique, le plan ou le programme et l'EES
- Module 7 : utilisation de moyens efficaces pour assurer la participation
- Module 8: gestion efficace de l'EES dans les limites budgétaires et les délais imposés.

### ***Bilan de la mise en œuvre de cette formation***

Cette formation à l'EES a été dispensée dans un large éventail de pays, qu'il s'agisse de partenaires du développement ou de pays partenaires, avec des participants très divers. Au Vietnam, les efforts déployés au niveau national pour instaurer un système d'EES ont donné lieu à la mise en place d'un programme national de formation à l'EES bénéficiant d'un soutien international. Ce programme a permis de mettre au point des outils locaux de formation à l'EES dans des ministères sectoriels importants. La formation a été conçue sur le modèle de l'approche interactive souple qui a été définie dans le cadre d'un projet de renforcement des capacités en matière d'EES réalisé au Yunnan (Chine) par l'Agence suédoise de développement international (Asdi), mais elle comporte également des éléments de la formation à l'EES fondée sur des études de cas que dispense la GIZ, et intègre donc des études de cas d'EES spécifiques au Vietnam pour tenir compte du contexte local.

Un exemple concernant la Tunisie illustre l'utilité de cette formation interactive. Pour les besoins d'un grand programme d'infrastructures, une EES pilote (non imposée par la loi) a été effectuée afin de parvenir à une idée commune de l'EES, des possibilités qu'elle offre et de la démarche méthodologique sur laquelle elle s'appuie. La formation a été dispensée à des agents de l'administration publique tunisienne et à des sociétés de conseil privées. Il s'est agi d'une étape déterminante pour éviter que l'EIE ne soit privilégiée et donner à l'administration la possibilité d'examiner ses préoccupations particulières avec les sociétés de conseil. Celles de ces dernières qui souhaitaient soumettre une offre pour l'EES grandeur nature étaient tenues de participer à la formation.

La formation à l'EES a suscité l'intérêt des milieux universitaires en raison de l'association qu'elle propose entre, d'une part, l'approche méthodologique et l'application

pratique et, d'autre part, les travaux internationaux (à caractère pratique) visant à encourager le recours à l'EES dans le cadre de la coopération pour le développement. La GIZ est convenue avec le Centre McGill-PNUE de dispenser cette formation aux étudiants venus du monde entier suivre le programme de master international en évaluation environnementale à l'Université McGill (Canada). À l'issue de la formation, ces derniers ont eu la possibilité d'échanger leurs points de vue sur celle-ci. Ils ont aussi débattu avec des spécialistes de la coopération allemande pour le développement de l'intérêt qu'elle présentait pour le pays dont ils étaient originaires, ce qui a été très instructif pour les deux parties. À l'heure actuelle, la GIZ étudie avec une université allemande la possibilité d'utiliser cette formation dans le cadre d'un nouveau programme de master en études sur le développement.

### *Les défis à relever*

L'application du Guide de bonnes pratiques ces dernières années a mis en évidence des problèmes essentiels de renforcement des capacités, dont devraient également tenir compte les formations dispensées dans ce domaine. Les conclusions qui suivent montrent dans quelle mesure la formation GIZ répond à ces problèmes et/ou pourrait être améliorée :

- Une formation comme celle que dispense la GIZ sur l'EES en s'inspirant du Guide peut seulement servir de point de départ à la mise en oeuvre d'une vaste stratégie de renforcement des capacités. Dans de nombreux pays, la coopération allemande pour le développement soutient ces entreprises de longue haleine.
- Surtout dans le but de répondre au défi de l'élargissement du processus de renforcement des institutions et d'apprentissage institutionnel dans les pays partenaires, il est nécessaire de viser non seulement les spécialistes qui interviennent concrètement dans la réalisation de l'EES, mais aussi les décideurs de haut niveau, les groupes de parties prenantes, etc. À cet égard, il se pourrait que la version très condensée de la formation devienne un important outil de sensibilisation. La demande plus grande dont elle fait l'objet depuis quelques années le laisse à penser.
- Autre considération importante pour le vaste processus de renforcement des capacités en matière d'EES qu'il est envisagé d'instaurer dans les pays en développement : la nécessité de faire en sorte que la formation soit applicable aux formateurs et qu'elle puisse être dispensée régulièrement dans le pays sans assistance extérieure. Dans certains cas, elle ne devrait pas être assurée de façon isolée, mais en étroite coopération avec les organismes de formation du pays, afin qu'elle soit intégrée dans les programmes de formation ordinaires. Malgré les efforts relativement importants qu'exige la préparation des cours (comme la définition des cas à étudier), elle peut facilement être incorporée dans les programmes de formation nationaux, comme au Vietnam.
- Il est parfois nécessaire de dispenser la formation dans un contexte difficile résultant de situations concrètes où des efforts de planification s'imposent d'urgence (comme pour la reconstruction d'Aceh, en Indonésie, après le tsunami). Dans de tels cas, les modèles de simulation sont très efficaces. Ils doivent néanmoins être adaptés aux problèmes qui se posent dans la réalité.
- La formation est aussi utilisée aux fins de l'institutionnalisation de l'EES dans certains pays, souvent dans le cadre d'un processus législatif en la matière (comme

en Namibie). Il est alors essentiel de tenir compte du modèle institutionnel envisagé pour le pays concerné dans l'élaboration du cas à étudier (par exemple, en adaptant le déroulement de l'EES simulée à celui qu'exige le pays).

- Dans la perspective d'une application plus étendue de la formation, il est nécessaire de définir des mécanismes d'assurance-qualité et de mettre en place un cadre où des formateurs de plus en plus nombreux puissent partager leur expérience. Tel était le but de la manifestation organisée en septembre 2009 par la GIZ à l'intention des formateurs actuels et futurs des organismes de coopération pour le développement et des pays partenaires.

### **Principaux enseignements concernant le renforcement des capacités pour l'EES**

- Un renforcement continu des capacités dans le domaine de l'EES s'impose au niveau des populations locales, à l'échelon institutionnel et à celui de la prise de décision.
- Les collectivités locales, si elles ont les compétences et les informations requises, peuvent jouer un rôle important en apportant une contribution à la prise de décision et à l'élaboration des politiques.
- Bien que les problèmes posés par l'EES présentent des similitudes dans tous les pays du monde, l'efficacité des efforts de renforcement des capacités dans ce domaine dépendra de la situation particulière du pays, du territoire ou de la région considérés, de leur cadre institutionnel et de leurs habitudes culturelles en matière de participation.
- En raison de ces facteurs spécifiques, il est difficile d'évaluer l'efficacité du renforcement des capacités en matière d'EES.
- Un cadre juridique de qualité constitue un fondement essentiel du renforcement des capacités institutionnelles. Autrement dit, le renforcement des capacités des rédacteurs législatifs s'impose également. Il convient de porter à leur connaissance des exemples de textes de loi bien conçus relevés dans d'autres pays, ainsi que de les encourager à prendre conseil auprès d'autres pays de la région lorsqu'ils élaborent des lois.
- Des capacités doivent être créées pour que les informations en matière d'EES soient communiquées de manière à être comprises par les décideurs.

### **Mesures prioritaires nécessaires pour améliorer les capacités en matière d'EES**

- Une formation doit être dispensée à tous les échelons, y compris celui des décideurs.
- Il convient de mettre en place une assise législative ou d'améliorer celle qui existe, et ce pas seulement pour l'EES, mais aussi pour l'EIE.
- Les documents indicatifs sont également importants : les pays en développement jugent utile de disposer d'une assise sur laquelle s'appuyer pour acquérir des connaissances et les assimiler, ainsi que les adapter à leur contexte propre. Ces documents doivent notamment porter sur les bonnes pratiques en matière d'EES et fournir des informations qui aideront les praticiens, les décideurs, les responsables de l'élaboration des politiques et les planificateurs à mieux saisir l'utilité de l'EES.
- L'augmentation du nombre d'EES effectuées dans chaque pays peut aider à prendre conscience de la valeur ajoutée que représente cet exercice.

- Encourager la coopération et la collaboration entre les parties prenantes est une condition essentielle pour assurer efficacement le développement de l'EES dans leurs pays respectifs.
- Les praticiens en matière d'EIE/EES devraient guider les nouveaux venus dans la profession principalement selon la démarche de « l'apprentissage par la pratique » et pas seulement par un enseignement théorique.
- La formation doit être un exercice permanent et non une activité ponctuelle.

## Notes

1. Peter Nelson est associé principal de la société Land Use Consultants, basée au Royaume-Uni, et Barry Sadler est consultant indépendant à Victoria (Canada).
2. Ineke Steinhauer travaille à la Commission néerlandaise pour l'évaluation environnementale. Sibout Nootenboom est conseiller pour les politiques au ministère néerlandais de l'Intérieur et professeur associé à l'université Érasme de Rotterdam.
3. Alfred Eberhard et Axel Olearius travaillent à la GIZ. Jiri Dusik est associé chez Integra Consulting Services. Henrieta Martonakova travaille au PNUD, et Nick Bonvoisin à la Commission économique des Nations unies pour l'Europe (CEE-ONU).



## **ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES**

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements œuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux que pose la mondialisation. L'OCDE est aussi à l'avant-garde des efforts entrepris pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles font naître. Elle aide les gouvernements à faire face à des situations nouvelles en examinant des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et les défis posés par le vieillissement de la population. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de comparer leurs expériences en matière de politiques, de chercher des réponses à des problèmes communs, d'identifier les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

Les pays membres de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Chili, la Corée, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, Israël, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Slovénie, la Suède, la Suisse et la Turquie. L'Union européenne participe aux travaux de l'OCDE.

Les Éditions OCDE assurent une large diffusion aux travaux de l'Organisation. Ces derniers comprennent les résultats de l'activité de collecte de statistiques, les travaux de recherche menés sur des questions économiques, sociales et environnementales, ainsi que les conventions, les principes directeurs et les modèles développés par les pays membres.

# L'évaluation environnementale stratégique dans la coopération pour le développement

## PANORAMA DES EXPÉRIENCES RÉCENTES

### Sommaire

Chapitre 1. L'adoption et la diffusion de l'EES dans les pays en développement

Chapitre 2. Viêt Nam : Évaluation environnementale stratégique du plan hydroélectrique de Quang Nam

Chapitre 3. Bhoutan : Évaluation environnementale stratégique et intégration des questions d'environnement

Chapitre 4. Namibie : Évaluation environnementale stratégique du programme proposé au titre du Millennium Challenge Account

Chapitre 5. Maurice : Évaluation environnementale stratégique dans le secteur de la canne à sucre

Chapitre 6. Bénin : Évaluation environnementale stratégique de la Stratégie de réduction de la pauvreté

Chapitre 7. Ghana : l'évaluation environnementale stratégique et son évolution

Chapitre 8. Sierra Leone : Évaluation environnementale et sociale stratégique du secteur minier

Chapitre 9. Honduras : Évaluation environnementale stratégique des plans municipaux de développement

Chapitre 10. Monténégro : Évaluation environnementale stratégique du Plan national d'aménagement du territoire

Merci de citer cet ouvrage comme suit :

OCDE (2012), *L'évaluation environnementale stratégique dans la coopération pour le développement : Panorama des expériences récentes*, Éditions OCDE.

<http://dx.doi.org/10.1787/9789264167193-fr>

Cet ouvrage est publié sur *OECD iLibrary*, la bibliothèque en ligne de l'OCDE, qui regroupe tous les livres, périodiques et bases de données statistiques de l'Organisation. Rendez-vous sur le site [www.oecd-ilibrary.org](http://www.oecd-ilibrary.org) et n'hésitez pas à nous contacter pour plus d'informations.