



ÉCOLE D'ÉTÉ
EN ÉVALUATION
ENVIRONNEMENTALE
ANTANANARIVO
DU 20 AU 24 OCTOBRE 2016

Guide pour l'élaboration d'un système d'ÉES

Michel Crowley Ph.D., Professeur associé,
École nationale d'administration publique (ÉNAP)
Québec, Canada



Contexte

- L'Office national pour l'environnement (ONE) de Madagascar s'est doté d'un programme en vue de l'instauration d'un système d'évaluation environnementale stratégique (ÉES) à Madagascar.
- Les objectifs généraux de ce programme sont de :
 - Doter Madagascar d'un encadrement normatif exemplaire pour la réalisation des ÉES;
 - Doter les responsables et autres intervenants des compétences et des outils nécessaires à la réalisation d'ÉES;
 - Sensibiliser les décideurs publics à la complexification du contexte décisionnel et des avantages de l'ÉES comme outil d'intégration des enjeux du développement durable : sociaux, environnementaux et économiques.
- Le guide a comme objectif spécifique d'assister l'ONE dans la définition des principales caractéristiques que devraient comporter un éventuel système d'ÉES à Madagascar.
- Le guide a été produit dans le cadre de l'appui du Secrétariat international francophone pour l'évaluation environnementale (SIFÉE) à l'ONE, et ce, sur financement de l'Institut de la Francophonie pour le développement durable (IFDD).



Le produit d'une longue réflexion

- Approche utilisée par l'auteur lors de consultations interministérielles en vue de concevoir un système d'ÉES au Québec
 - Production d'un état des lieux : inventaire des pratiques dans le monde, tri préliminaire, méthodes, arrimage ÉIE-ÉES, participation publique
 - Production de documents pour la consultation (processus, méthodes, tri préliminaire, arrimage EIE-ÉES)
- Aide-mémoire sur 15 thèmes de réflexion qui font le tour de la problématique de l'ÉES, du moins du point de vue d'un gestionnaire public
- Les thèmes sont exprimés sous la forme de questions et pour chacune d'elles, en guise de réponse, un certain nombre d'actions possibles sont proposées



Structure du guide

- Section 1.
 - Notions de base en matière d'ÉES,
 - La grande diversité des approches possibles en matière d'ÉES.

- Section 2.
 - Aide-mémoire sous forme de questions qu'il peut être pertinent d'aborder dans la réflexion de l'ONE quant au système d'ÉES qu'il y aurait lieu de mettre en place à Madagascar.
 - Questions portent sur
 - l'encadrement juridique,
 - les aspects opérationnels de la mise en œuvre de l'ÉES en se référant aux étapes clés du processus type d'ÉES
 - et les mesures d'accompagnement à envisager pour favoriser l'efficacité du système d'ÉES.

- Bibliographie.



- Les diapos suivantes présentent ces questions, explique en quoi elles présentent un intérêt pour un gestionnaire public et, à titre d'illustration, présente pour chacune quelques réponses (actions) à explorer.
- Il est à noter que pour une question donnée
 - Il ne s'agit pas d'une liste exhaustive d'actions possibles, mais plutôt des actions les plus fréquemment rencontrées;
 - Il est possible de retenir un assemblage de plusieurs actions.



Questions relatives au processus d'ÉES

Question 1

- Quel est le cadre institutionnel le plus indiqué pour l'ÉES ?

Intérêt de la question

- Le mécanisme par lequel l'ÉES est institutionnalisée détermine dans une large mesure sa crédibilité et son efficacité.

Exemples de scénarios d'actions à explorer

- Le processus d'ÉES est enchâssé dans une loi, un règlement ou dans le Décret MECIE.
- Le processus d'ÉES est défini par un énoncé de politique gouvernementale.
- L'application de l'ÉES est laissée à la discrétion de chaque ministère ou organisme.



Questions relatives au processus d'ÉES

Question 2

- Quelle portée veut-on donner à l'ÉES ?

Intérêt de la question

- Le nombre de politiques, plans et programmes (PPP) gouvernementaux (actuels et futurs) est considérable. Il peut être pertinent d'identifier les activités gouvernementales qui seront prioritairement visées par l'ÉES.

Exemples de scénarios d'actions à explorer

- L'ÉES s'applique :
 - Seulement lors de l'élaboration de nouveaux PPP,
 - Aussi lors de la révision de PPP existants.
- L'ÉES vise l'ensemble des secteurs d'activité ou se limite à certains secteurs ayant des effets environnementaux majeurs connus.



Questions relatives au processus d'ÉES

Question 3

- Comment déterminera-t-on qu'une politique, un plan ou un programme doit être soumis à une ÉES ?

Intérêt de la question

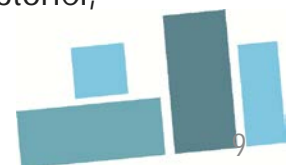
- Parmi les PPP visés par l'ÉES (question 2), tous n'auront pas des effets environnementaux justifiant la réalisation d'une ÉES. Il s'agit d'arrêter un mécanisme permettant de discriminer entre les propositions de PPP nécessitant une ÉES de celles n'en nécessitant pas.



Questions relatives au processus d'ÉES

Exemples de scénarios d'actions à explorer

- Élaboration d'une liste réglementaire énumérant les types de PPP assujettis de facto à une ÉES (à l'image de ce qui se fait présentement pour les projets soumis au Décret MECIE).
- En l'absence d'une liste réglementaire, la décision de soumettre un PPP à une ÉES sera prise sur une base ad hoc par :
 - Le ministère ou organisme sectoriel,
 - L'ONE.
- Instauration d'un mécanisme de tri préliminaire formel précisant les critères à partir desquels on pourra déterminer quels PPP feront l'objet d'une ÉES :
 - Ce mécanisme de tri préliminaire est appliqué par chaque ministère ou organisme sectoriel,
 - Le résultat du tri préliminaire est validé par l'ONE.



Questions relatives au processus d'ÉES

Question 4

- Quel type d'information une ÉES devra-t-elle comporter ?

Intérêt de la question

- Les rapports d'ÉES doivent fournir de l'information pour fins de décision. La nature et la portée de l'information requise peuvent affecter grandement le coût et les délais nécessaires pour réaliser l'ÉES.

Exemples de scénarios d'actions à explorer

- Toutes les ÉES devront être faites selon un modèle standard (approche non modulée).
- L'ampleur du rapport d'ÉES sera adaptée à l'importance des enjeux en cause (approche modulée).



Questions relatives au processus d'ÉES

Question 5

- Quel sera le rôle des intervenants gouvernementaux dans le processus d'ÉES ?

Intérêt de la question

- La procédure actuelle d'évaluation environnementale s'appliquant aux projets est dirigée par l'ONE. Il faut évaluer si cette approche est appropriée pour l'ÉES, particulièrement dans un contexte de reddition de comptes des ministères et organismes gouvernementaux.

Exemples de scénarios d'actions à explorer

- Le processus d'ÉES est dirigé par l'ONE.
- Le processus est dirigé par chaque ministère ou organisme dans son champ de compétences.
- Un Comité Technique d'Évaluation ad hoc sera formé pour chaque dossier d'ÉES.
- Les autres ministères et organismes concernés seront consultés d'office ou selon les cas.



Questions relatives au processus d'ÉES

Question 6

- Qui devrait être chargé de produire le document de cadrage pour l'ÉES?

Intérêt de la question

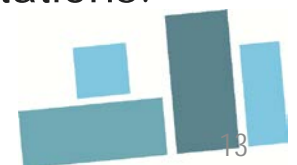
- La participation d'un large éventail de parties prenantes à cette étape du processus favorise la prise en compte des enjeux les plus importants sur lesquels portera l'ÉES. La crédibilité du processus et l'acceptabilité sociale subséquente du PPP sont largement dépendantes d'un cadrage transparent et inclusif.



Questions relatives au processus d'ÉES

Exemples de scénarios d'actions à explorer

- Le cadrage est réalisé par l'ONE.
- Le cadrage est réalisé par le ministère sectoriel responsable, en consultation avec l'ONE.
- Les parties prenantes pouvant être affectées par la mise en œuvre éventuelle du PPP sont consultées.
- La version finale du document de cadrage est publié en faisant état des ajustements qui y ont été apportés suite aux diverses consultations.



Questions relatives au processus d'ÉES

Question 7

- Quel sera le rôle du public dans le processus d'ÉES ?

Intérêt de la question

- La participation du public est une dimension indissociable de l'ÉIE à Madagascar. Il faut réfléchir sur la façon de transposer cela à l'évaluation environnementale de politiques, plans et programmes – des objets somme toute plus abstraits que des projets ponctuels. Aussi, il faut prendre en compte les coûts de telles consultations.



Questions relatives au processus d'ÉES

Exemples de scénarios d'actions à explorer

- La consultation du public est systématique pour tous les dossiers d'ÉES.
- La consultation du public est limitée aux dossiers où des effets environnementaux majeurs sont anticipés.
- La consultation :
 - Vise l'ensemble de la population,
 - Se limite à certaines parties prenantes cibles (autorités régionales ou locales, ONG, opérateurs économiques, etc.).
- Les documents produits dans le cadre de l'ÉES sont soumis à consultation (résultat du tri préliminaire, document de cadrage, rapport d'ÉES, décision relative au PPP, rapports de suivi et d'évaluation de la mise en œuvre du PPP).



Questions relatives au processus d'ÉES

Question 8

- Qui devrait être responsable de réviser la version préliminaire du rapport d'ÉES?

Intérêt de la question

- Cette étape vise à s'assurer que le rapport d'ÉES répond de façon rigoureuse aux questionnements posés dans le document de cadrage. Des ajustements peuvent y être apportés par des interventions de diverses parties prenantes gouvernementales ou de la société civile. La crédibilité de tout le processus dépend dans une large mesure de la transparence à cette étape du processus.



Questions relatives au processus d'ÉES

Exemples de scénarios d'actions à explorer

- Le ministère sectoriel responsable réalise la révision du rapport d'ÉES.
- Le rapport d'ÉES est soumis à l'appréciation de l'ONE.
- Le rapport d'ÉES est soumis à une consultation publique.
- Un organisme indépendant est chargé de cette tâche.
- La version finale du rapport d'ÉES est rendue publique en faisant état des ajustements qui y ont été apportés suite aux diverses consultations.



Questions relatives au processus d'ÉES

Question 9

- Comment la décision relative au PPP prendra-t-elle en compte les conclusions de l'ÉES ?

Intérêt de la question

- Le rôle fondamental de l'ÉES est d'informer les décideurs quant aux enjeux environnementaux, économiques et sociaux relatifs à un projet de PPP et de proposer des mesures permettant de limiter les effets négatifs du PPP et de bonifier ses effets positifs.



Questions relatives au processus d'ÉES

Exemples de scénarios d'actions à explorer

- Le rapport d'ÉES comprendra des conclusions et recommandations rédigées dans un style clair facilement compréhensible par les décideurs.
- La décision relative au PPP sera justifiée par rapport aux conclusions et recommandations du rapport d'ÉES.
- La décision sera rendue publique.
- Le protocole de mise en œuvre du PPP tiendra compte explicitement des mesures les découlant de l'ÉES, par exemple :
 - La nature des interactions entre les enjeux environnementaux, économiques et sociaux;
 - Les objectifs du PPP en matière de développement durable;
 - Les mesures visant à:
 - atténuer ou compenser les effets négatifs résiduels du PPP,
 - bonifier les effets positifs du PPP;
 - Le rôle des acteurs, incluant le public, dans la mise en œuvre du PPP.



Questions portant sur des considérations complémentaires au processus d'ÉES

Question 10

- Quel horizon temporel vise-t-on pour l'implantation de l'ÉES ?

Intérêt de la question

- Le succès d'une nouvelle initiative, telle l'ÉES, repose beaucoup sur la collaboration des intervenants. Il peut être opportun d'élaborer un calendrier d'implantation maximisant les chances de réussite à long terme



Questions portant sur des considérations complémentaires au processus d'ÉES

Exemples de scénarios d'actions à explorer

- Mise en œuvre immédiate.
- Mise en œuvre graduelle selon un calendrier donné avec, possiblement, une période expérimentale ou de rodage.
- Réalisation d'un projet de démonstration.



Questions portant sur des considérations complémentaires au processus d'ÉES

Question 11

- Comment l'ÉES se situera-t-elle par rapport au processus d'élaboration d'un PPP ?

Intérêt de la question

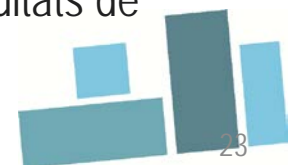
- L'ÉES étant une nouvelle pratique, il faut lui trouver une place qui fasse en sorte qu'elle soit acceptée par les intervenants et qu'elle ait une contribution réelle au processus de prise de décision.



Questions portant sur des considérations complémentaires au processus d'ÉES

Exemples de scénarios d'actions à explorer

- L'équipe coordonnant l'élaboration du PPP comptera une ou plusieurs personnes chargées de tenir compte de la dimension environnementale tout au long du processus d'élaboration du PPP.
- L'ÉES est initiée le plus tôt possible dans le processus d'élaboration du PPP.
- L'ÉES est un processus distinct qui s'ajoute aux pratiques actuelles d'élaboration des PPP.
- L'ÉES est intégrée aux pratiques actuelles d'élaboration des PPP.
- La décision relative à une proposition de PPP est justifiée par rapport aux résultats de l'ÉES.



Questions portant sur des considérations complémentaires au processus d'ÉES

Question 12

- Comment se fera l'évaluation environnementale des projets découlant de politiques, plans ou programmes ayant fait l'objet d'une ÉES ?

Intérêt de la question

- Par définition, l'ÉES porte sur des questions d'ordre général et ses conclusions ont souvent une portée très large. Par contre, l'évaluation environnementale de projets aborde des considérations plus spécifiques et touche une population locale ou régionale. C'est donc dire que même si les deux approches ont des buts semblables, elles ont des caractéristiques qui leur sont propres.

Questions portant sur des considérations complémentaires au processus d'ÉES

Exemples de scénarios d'actions à explorer

- Les projets découlant de PPP ayant fait l'objet d'une ÉES sont autorisés d'office.
- Les projets découlant de PPP ayant fait l'objet d'une ÉES demeurent assujettis à une évaluation environnementale classique, toutefois l'information pertinente acquise lors d'une ÉES peut être utilisée à cette occasion.

Questions portant sur des considérations complémentaires au processus d'ÉES

Question 13

- Quelles mesures d'accompagnement faudra-t-il mettre en place ?

Intérêt de la question

- Le succès de l'ÉES repose en grande partie sur les ressources et outils disponibles pour faciliter sa mise en œuvre.

Questions portant sur des considérations complémentaires au processus d'ÉES

Exemples de scénarios d'actions à explorer

Parmi les mesures à envisager, mentionnons :

- La production de guides techniques sur l'application des étapes du processus (cadrage et rédaction de rapports d'ÉES, notamment);
- La tenue de sessions de formation pour le personnel affecté à la mise en œuvre du processus;
- La création d'une équipe de soutien technique au service des intervenants;
- La mise sur pied d'une banque d'information sur la pratique de l'ÉES à Madagascar et ailleurs (études de cas, méthodes, articles scientifique, etc.).



Questions portant sur des considérations complémentaires au processus d'ÉES

Question 14

- Comment le suivi et l'évaluation de chaque PPP se feront-ils?

Intérêt de la question

- Le suivi permet d'apporter des ajustements rapides en cours de la mise en œuvre du PPP.
- L'évaluation consiste à faire périodiquement (par exemple, aux cinq ans) l'étude des effets et de la performance du PPP afin d'estimer dans quelle mesure il est toujours pertinent et si les résultats obtenus justifient la poursuite du PPP ou si des ajustements majeurs, voire l'abandon du PPP, doivent être envisagés.



Questions portant sur des considérations complémentaires au processus d'ÉES

Exemples de scénarios d'actions à explorer

- Le cadre pour le suivi et l'évaluation comprend des indicateurs relatifs aux enjeux environnementaux, économiques et sociaux mis en évidence dans le rapport d'ÉES.
- Le cadre pour le suivi et l'évaluation du PPP est préparé par l'autorité responsable seule (objectifs, indicateurs, protocole de collecte de données).
- Le cadre pour le suivi et l'évaluation du PPP est préparé en consultation avec :
 - L'ONE,
 - D'autres M/O,
 - Des acteurs externes.
- Un Comité de suivi est constitué.
- Des rapports de suivi sont produits annuellement
- Les rapports de suivi sont publics.
- Une évaluation de la performance environnementale du PPP est réalisée à chaque cinq ans :
 - Par l'autorité responsable du PPP,
 - Par l'ONE,
 - Par le Comité de suivi,
 - Par un organisme indépendant.
- Le rapport d'évaluation est public.



Questions portant sur des considérations complémentaires au processus d'ÉES

Question 15

- Comment l'évaluation du système d'ÉES dans son ensemble se fera-t-elle ?

Intérêt de la question

- L'évaluation a pour fonction de s'assurer que le processus d'ÉES est efficace et efficient et, le cas échéant, que les ajustements requis y soient apportés.
- Il sera particulièrement important de faire ressortir les gains découlant du processus d'ÉES : bonification du PPP par rapport à sa version originale, protection accrue de l'environnement, amélioration de la qualité de vie des communautés, etc.



Questions portant sur des considérations complémentaires au processus d'ÉES

Exemples de scénarios d'actions à explorer

- L'évaluation sera assurée périodiquement par :
 - Chaque ministère et organisme ayant réalisé une ÉES,
 - L'ONE,
 - Un comité interministériel,
 - Un organisme indépendant.
- Les rapports d'évaluation seront rendus publics.



Quelques conditions gagnantes

- Pour assurer le succès de cette opération, il est suggéré
 - De faire cet exercice tout d'abord à l'interne, afin de dégager une proposition préliminaire de système d'ÉES qui réponde au mandat et aux pratiques de l'organisation;
 - De soumettre ensuite cette proposition aux ministères et organismes sectoriels les plus susceptibles d'être touchés par le système d'ÉES.
 - Idéalement, on devrait rencontrer individuellement chaque ministère et organisme afin de recueillir ses commentaires et suggestions.
 - À cet égard, on pourra préparer pour chaque rencontre un argumentaire s'adressant aux intérêts et questions propres à chaque ministère ou organisme, en incluant, lorsque c'est possible, des exemples d'applications dans son secteur d'activité.

