

## Efficacité de l'évaluation environnementale : point de vue d'une agence de développement

Reinoud POST

Secrétaire technique

Commission Néerlandaise pour l'Évaluation Environnementale  
Pays-Bas

*Reinoud POST a été formé expert en agriculture tropicale, spécialisé en élevage tropical. Il a commencé sa carrière professionnelle au Cameroun en tant qu'encadreur/formateur en élevage tropical pour l'Organisation de Volontaires Néerlandais (ONV). Après ce début de carrière, il a servi le Directeur Général de Coopération Internationale (DGIS) du Ministère de Coopération Internationale sur contrats de longue durée comme expert d'élevage et gestionnaire de projet en République démocratique de Sao Tomé-et-Principe et comme agronome/expert en production rizicole au Burkina Faso.*

*Après son retour d'Afrique, il a été formé en sciences environnementales à l'Université Technique d'Enschede. Mi 1993, il a joint son employeur actuel, la Commission Néerlandaise d'Évaluation de l'Impact sur l'Environnement et, depuis lors, il avise des agences gouvernementales responsables dans les pays en voie de développement par rapport :*

- *aux études d'impact sur l'environnement pour des projets complexes et controversés;*
- *l'établissement ou perfectionnement des systèmes d'étude d'impact (EIE);*
- *l'introduction de l'étude environnementale stratégique (EES);*
- *développement de capacités en EIE et EES.*

**RÉSUMÉ :** La première préoccupation d'un système politique est sa stabilité. Un des principaux facteurs qui crée un système politique stable est la paix sociale. En complément d'absence ou de gestion de tensions ethniques, la croissance économique favorise la paix sociale. La contraction et la stagnation économique créent des troubles sociaux et rendent un système politique instable.

Préoccupation majeure d'un tel système est donc de faciliter le développement économique. Moins urgent pour la stabilité est de garder l'environnement sain. Ce n'est qu'en cas de catastrophes ou d'un très mauvais état du cadre de vie que des troubles civils émergent.

Production environnement et socialement durable est bien possible, mais il est généralement plus cher (coûts d'atténuation et de compensation) que la production où l'impact sur l'environnement n'est pas facturé au producteur.

Pour croissance économique il faut des investisseurs. Investisseurs sont peu abondantes et ont souvent le choix entre différents pays pour leurs investissements. Habituellement, les gouvernements veulent plaire aux investisseurs potentiels. Ils font cela entre autres pour ne pas rendre leur vie trop difficile et pour ne pas leur imposer des paquets de fortes exigences environnementales.

Des accords internationaux (p. ex. UNCED, 1992) et des directives (p.ex. UE) obligent d'appliquer Évaluation des impacts environnementaux et vise d'imputer au producteur polluer les frais d'atténuation et compensation des effets environnementaux et sociaux de leurs investissements.

Comment les systèmes politiques s'acquittent-ils de cette obligation?

Nous rencontrons des systèmes politiques qui cherchent à connaître les conséquences à long terme de leurs décisions, en menant un débat public et rendent publiquement compte des décisions qu'ils prennent à cet égard. Ces systèmes veulent une EIE efficace et un processus public et prise de décision.

Cependant, nous trouvons aussi des systèmes politiques qui veulent surtout prendre en compte les intérêts partiels à court terme. Ils ressentent connaissance et compréhension des conséquences à long terme comme une nuisance, rendant plus difficile l'attraction d'investisseurs. Ces systèmes ne cherchent pas à devoir répondre publiquement de ne pas vouloir regarder à long terme. Ils ont un intérêt de limiter l'efficacité et la publicité de l'EIE et la prise de décision par rapport à l'octroi du permis environnemental.

Avec la cartographie d'EIE (voir fiche attachée), un de nos outils d'analyse dont parlera mon collègue Sibour Nootboom dans la session 3, nous avons examiné les éléments de ces systèmes qui limitent l'efficacité du système d'EIE (en sens large).

Ils peuvent être répartis en trois catégories :

1. Créer la possibilité d'influencer les décisions sans les prendre;
2. Procédures opaques / cadre juridique flou;
3. Limiter la performance de l'agence d'EIE.

Plus en détail :

1. La force politique principale prend soin de pouvoir influencer les décisions (permis environnemental /pénalisation en cas de non-conformité) sans les prendre elle-même :
  - a. attribution de la compétence de statuer sur les licences environnementales basées sur EEI à un ministère avec peu de pouvoir politique (couramment un ministère de l'environnement)
  - b. mise à la tête de ce ministère d'un individu affilié à la force politique principale
  - c. attribution à ce même ministère la compétence de tenu en respect des permis environnementaux

conséquences de cette construction :

- la force politique principale obtient pouvoir de prise de décision sans être exposé aux risques liés à la prise de décisions;
- la force politique principale codétermine quel fardeau environnemental (cahier de charges) qui pèse sur l'investissement;
- l'autocensure au Ministère de l'Environnement et de la frustration et le cynisme au niveau des fonctionnaires s'occupant des EIE.

2. S'assurer qu'il n'est pas clair qui prend la décision et comment et sur quelle base la décision est prise, c'est-à-dire une procédure d'EIE- et un processus de décision opaque :
  - a. Pas de séparation de la décision approbation de l'EIE et la décision d'octroi du permis environnemental (approbation de l'EIE = octroi de la licence environnementale).

Conséquences :

- circonvension du jugement politique de l'acceptabilité/désirabilité dur projet proposé (combien les conséquences environnementales et sociales nous accepterons pour obtenir les avantages du projet);
  - l'EIE se dégrade en un instrument de contrôle de conformité aux normes environnementales (souvent non définies). Elle n'est pas utilisée pour développer de meilleures alternatives (outil de dessin).
- b. ne pas spécifier et codifier les critères d'examen des EIE et des normes de qualité environnementale;

Conséquences : Il n'y pas de base juridique dure et contraignante pour un jugement de l'EIE et le projet : Le résultat de l'examen de l'EIE devient discutable et, par ceci, négociable.

- c. restriction de l'accès du public à la procédure d'EIE;
- d. restriction de l'accès du public à la procédure décisionnelle sur le permis environnemental;
- e. limitation de la participation du public dans la procédure d'EIE et la prise de décision;
- f. la non-législation de l'obligation pour les décideurs et de la façon comment publiquement justifier la décision sur la licence environnementale.

### Conséquences :

- le processus décisionnel est une « boîte noire »;
  - impossible de savoir comment les intérêts des parties affectées sont traités.
2. S'assurer que le niveau de performance de l'administration EIE ne permet pas une mise au clair au sein du gouvernement même des effets à long terme
    - a. Limiter le niveau de financement de l'administration pour qu'elle
      1. ne puisse pas conduire un processus EIE de qualité (TdR, visites des sites);
      2. n'arrive pas à mobiliser une expertise adéquate;
      3. ne peut pas correctement exécuter ses tâches de tenu en respect des permis environnementaux (surveillance et inspection);

### Conséquences :

1. administration ne peut pas garantir la qualité de ses examens des EIE's (et comme que la rigueur de l'examen détermine la pertinence de l'EIE, l'efficacité de l'EIE est sérieusement affecté);
2. violations des conditions d'autorisation restent indétectées et impunies.

Ce sont surtout ces éléments que nous avons identifiés — à l'analyse d'une trentaine de systèmes EIE — qui rendent des systèmes d'EIE moins efficaces. De plus élevé le nombre de ces éléments qu'on retrouve dans un système, de moins efficace le système.

Cette liste de facteurs qui limitent l'efficacité de l'EIE peut également être inversée et utilisée pour renforcer l'efficacité de l'EIE et, par conséquent, favoriser la maturité des systèmes politiques. Elle est à la base de nos approches dans nos programmes d'appui aux pays partenaires des Pays-Bas.

Ainsi faisant, pour renforcer l'efficacité des systèmes d'EIE la CNEE propose donc :

1. De s'assurer que les forces politiques dominantes ont un intérêt d'instaurer un système EIE efficace : cela veut dire : il faut créer des risques pour ces forces en cas qu'ils cherchent contourner les engagements pris (p.e. Rio.1992)

2 types de risques :

- a. risque juridique ;
- b. risque de publicité.

Comment faire?

- c. ouvrir le droit légal à l'appel au tribunal des décisions du gouvernement (si pas présent déjà) et rendre l'appel très accessible (de sorte que l'option soit utilisée en réalité);
  - d. si l'appel fonctionne correctement (mais seulement dans ce cas) : attribuer la compétence d'octroi de permis environnemental à l'entité étatique responsable des investissements et qui, de par sa mission/attributions/compétences, est le mieux placé pour pondérer les divers intérêts;
  - e. rendre EIE et la prise de décisions sur les permis environnementaux des procédures largement publiques
  - f. formuler de de façon univoque et rendre légale les critères d'octroi de permis environnementale (p. ex. l'obligation de faire une EIE, les exigences pour son contenu et les normes de qualité environnementale et d'émission);
  - g. légalement rendre obligatoire la justification publique des décisions en définissant comment ceci doit se faire (critères);
2. Que le rapport d'EIE soit dépolitisé : définir les exigences relatives au contenu de l'EIE de façon que l'EIE devient un document basé sur connaissances scientifiques comparant des alternatives sur leurs impacts environnementaux et sociaux, mais qui laisse le choix de l'alternatif aux forces politiques (EIE ne contient pas de recommandations sur ce point).
  3. Qu'un examen public de l'EIE (TdR et rapport) soit instauré traitant de l'exactitude/justesse et exhaustivité de l'EIE par une entité qualifiée indépendante

Je vous remercie pour votre aimable attention.