

Processus participatif d'aide multicritère à la décision pour le choix du modèle de structure de gestion de l'évaluation environnementale en Haïti:

Démarche de mise en place et opérationnalisation

Karim Samoura

Edna Blanc Civil

Jean-Philippe Waaub

Colloque du SIFÉE à Madagascar

26 au 28 octobre 2016

Équipe de projet du GEIGER

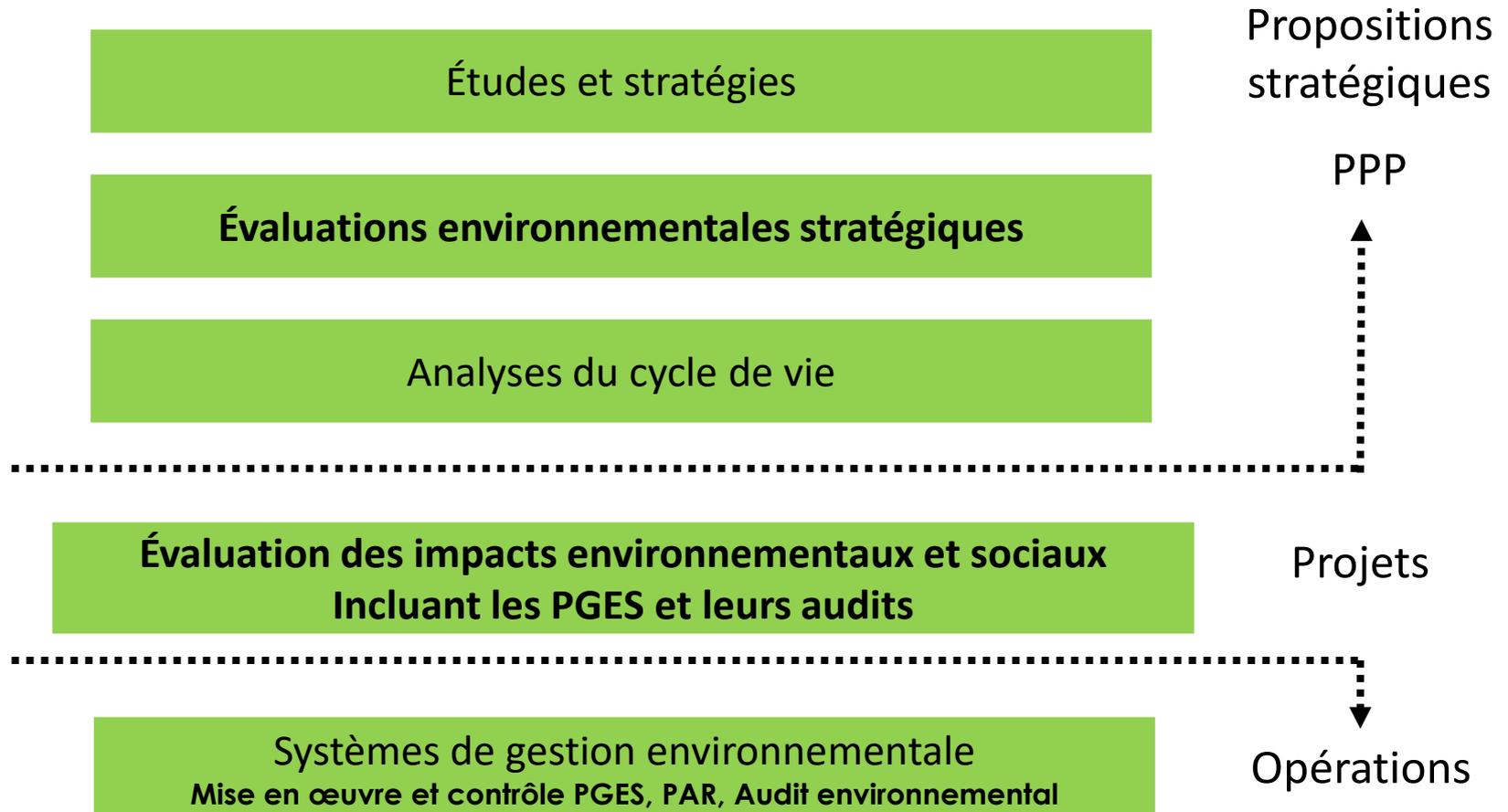
- **Karim Samoura:** enseignant à l'Université Aube Nouvelle, Ouagadougou, Burkina-Faso; membre du GEIGER (UQAM); consultant international en évaluation environnementale
- **Edna Blanc Civil:** professionnelle de recherche GEIGER, (UQAM); consultante internationale en agroenvironnement
- **Jean-Philippe Waub:** professeur titulaire, département de géographie, UQAM, membre du GEIGER (UQAM) et du GERAD (HEC Montréal, Polytechnique Montréal, McGill, UQAM)

Plan de la présentation

1. Institutionnalisation de l'ÉE dans le contexte d'Haïti
2. Typologie des structures de gestion de l'ÉE
3. Démarche d'aide multicritère à la décision pour le choix du modèle de structure de gestion de l'ÉE pour Haïti
4. Résultats du processus: le BNÉE, un consensus
5. Opérationnalisation: une montée en charge progressive
6. Conclusions et perspectives

1. Institutionnalisation de l'ÉE dans le contexte d'Haïti

Évaluation environnementale (ÉE) : différentes formes



1. Institutionnalisation de l'ÉE dans le contexte d'Haïti

Décret cadre, 2006, article 56 :

« Les politiques, plans, programmes, projets ou activités susceptibles d'avoir un impact sur l'environnement doivent obligatoirement faire l'objet d'une évaluation environnementale à la charge de l'institution concernée. »

Le processus d'évaluation environnementale couvre l'étude d'impact environnemental, la déclaration d'impact environnemental, le permis environnemental et les audits environnementaux ».

1. Institutionnalisation de l'ÉE dans le contexte d'Haïti

L'institutionnalisation:

Processus par lequel on donne le caractère officiel d'une institution (aspect normatif, organisationnel ou symbolique) à un objet (Authier et Hess, 1997).

Trois dimensions principales à prendre en compte

(Lanmafankpotin et al., 2013)

- **Normative** : réponse de l'État à l'émergence ou l'évolution des pratiques
- **Organisationnelle**: comprend la distribution du pouvoir au sein de l'État, le fonctionnement entre les pouvoirs politique, exécutif et administratif, les relations entre les piliers de gouvernement
- **Jeu des acteurs**: processus d'interactions entre les structures d'une part ; entre les structures, les individus et les groupes en dehors des structures. Prise en compte des relations sociales qui conditionnent le fonctionnement des structures (influences, contrôle, conflits)

1. Institutionnalisation de l'ÉE

- L'institutionnalisation implique donc la mise en place de structures organisationnelles chargées d'administrer le processus de l'évaluation environnementale, en tenant compte de ces trois dimensions.
- Quel est le meilleur modèle institutionnel qui permet cela?

2. Typologie des structures de gestion de l'ÉE

Les Agences nationales de l'environnement:

Organismes rattachés à un CA présidé par le Ministre en charge de l'environnement et bénéficiant d'une autonomie de gestion administrative et financière, qui s'occupent en général de la mise en œuvre de l'ensemble de la politique environnementale de leur pays (**Cas du Bénin, de Côte d'Ivoire, du Togo, de Madagascar**)

Les agences nationales de l'évaluation environnementale :

Organismes rattachés à un CA présidé par le Ministre en charge de l'environnement et bénéficiant d'une autonomie de gestion administrative et financière, dont la mission est de promouvoir et administrer les politiques et les pratiques d'évaluation environnementale dans le pays (**Cas du Canada, du Ghana, etc.**)

2. Typologie des structures de gestion de l'ÉE

Les bureaux nationaux en charge des évaluations environnementales :

Institutions publiques autonomes (déconcentrées ou non), rattachées au Ministre en charge de l'environnement, dont la mission est la coordination de la mise en œuvre et du suivi de la politique nationale en matière d'évaluation environnementale et de participation publique (**Cas de la Guinée, du Burkina Faso, du Niger**)

Les sous-directions ou services techniques relevant des directions nationales en charge de la gestion de l'environnement :

Services techniques chargés de la mise en œuvre partielle ou intégrale des ÉE, selon les pays. Ils ont des champs de compétences parfois étendus relativement à la participation publique (**Cas du Cameroun, du Mali, du Québec, etc.**)

2. Typologie des structures de gestion de l'ÉE

Quel **modèle organisationnel** de gestion de l'évaluation environnementale serait **plus efficient et mieux adapté** au contexte **Haïtien ?**

Nécessité d'avoir **un consensus !**
Comment ?

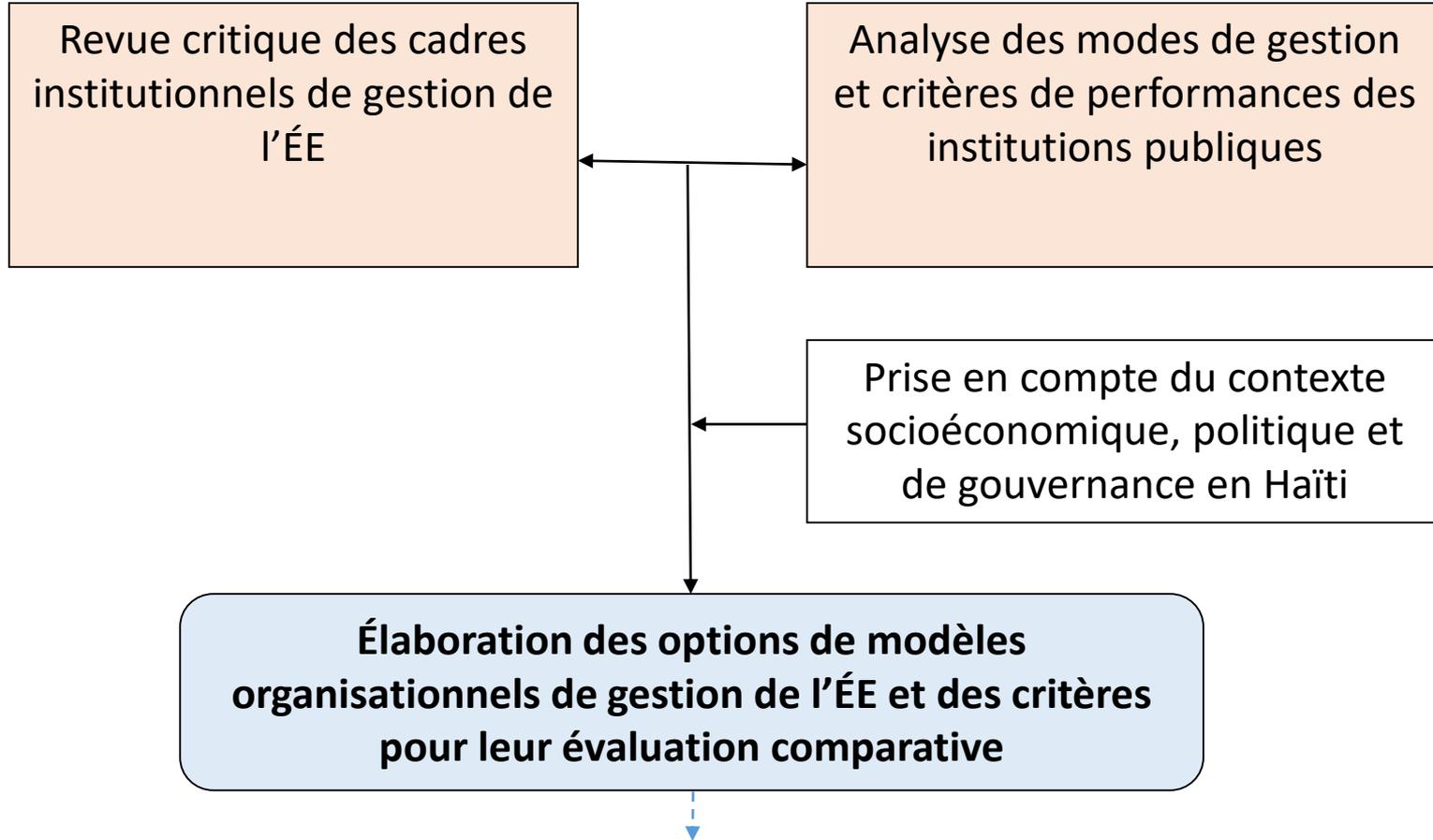
3. Démarche d'AMCD pour le choix du modèle de structure de gestion de l'ÉE pour Haïti

- L'aide multicritère à la décision est une activité qui se traduit par une démarche **qui construit (enjeux et critères)**, assoit et **fait partager des convictions (acteurs)** dans une recherche de solutions (Simos, 1990).

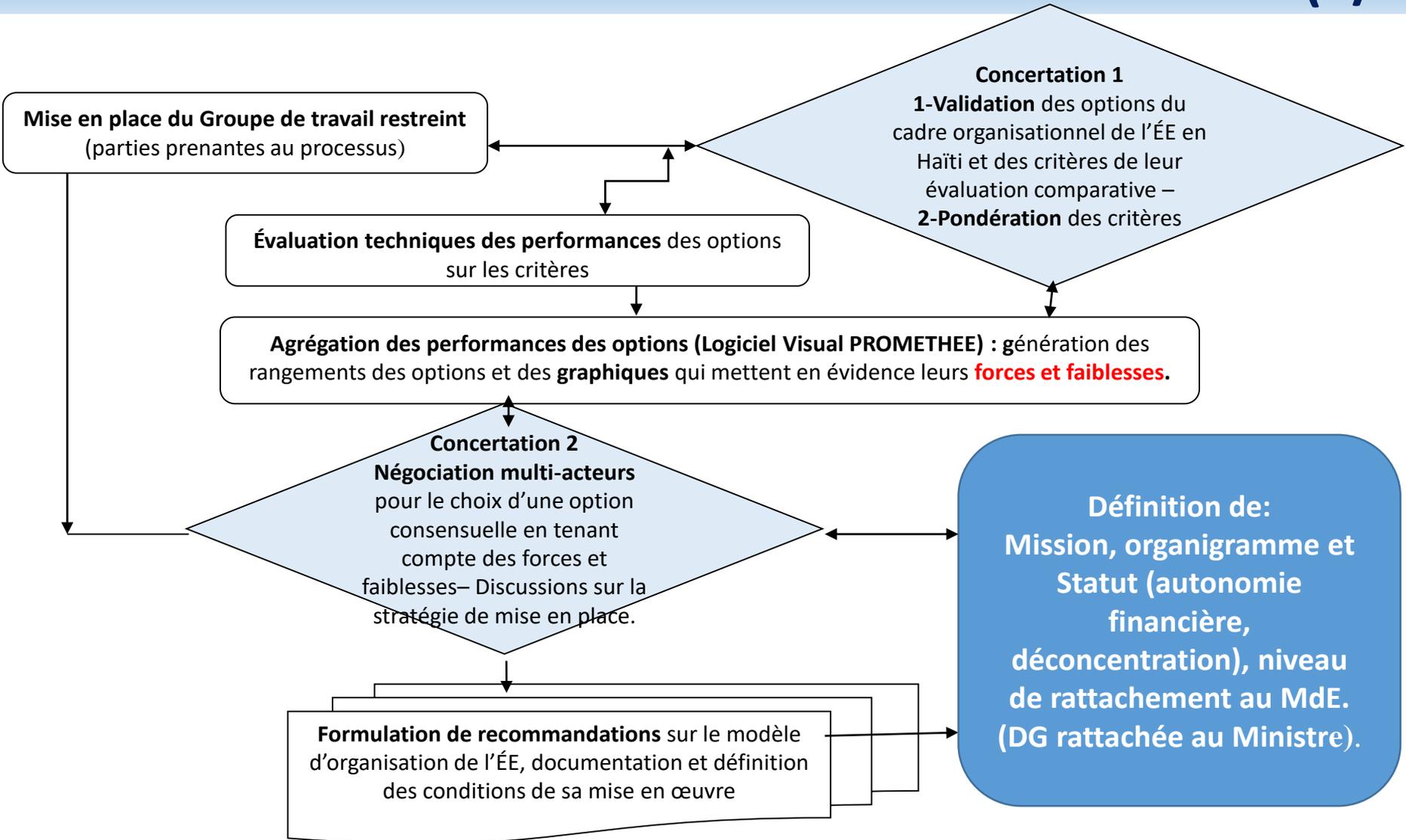
3.1. Principe d'opérationnalisation de l'approche

1. L'ouverture des options (**car plusieurs solutions/modèles possibles**)
2. La prise en compte systématique de l'ensemble des considérations associées au problème, dans une perspective de durabilité (**vision holistique visant l'exhaustivité dans l'identification des critères d'évaluation comparative**)
3. La perspective sociétale versus la prise en compte des intérêts d'un groupe particulier (**considérer tous les acteurs avec leur jugement de valeur: cela renvoi à la pondération**)
4. L'implication des acteurs clés dans le processus décisionnel, dans une proportion variant selon les cas (**Représentativité et table de concertation**).

3.2. Application de l'AMCD: schéma méthodologique (1/2)



3.2. Application de l'AMCD: schéma méthodologique (2/2)



3.3. Consultation des parties prenantes

- Consultations préliminaires (questionnaire)
+
– Atelier réalisé en septembre 2013 au MdE
– 39 participants représentant une trentaine d’institutions
+
– Consultation des autorités au plus haut niveau

4. Résultats du processus: le BNÉE un consensus

4.1. Parties prenantes identifiées

Formation de groupes par catégories d'acteurs:

- **Institutions publiques en charge de la protection des composantes environnementales** (faune et flore, ressources en eau, qualité des sols et de l'air, santé, patrimoine culturel, etc.)
- **Promoteurs publics ou étatiques et privés**
- **Société civile** (associations écologiques et ONG de développement)
- **Experts** (universitaires et chercheurs, bureaux d'études en environnement, autres personnes ressources)

Tâches:

- **Validation des options**
- **Validation des critères et des évaluations**
- **Pondération des critères**
- **Négociation : discussion sur les forces et faiblesses des options**

4.2. Options de cadre institutionnel évaluées 1/2

- **A1. Agence Nationale de l'Environnement** avec un CA et des cadres recrutés indépendamment de la fonction publique
- **A2. Agence Nationale de l'Évaluation Environnementale et de la participation publique** avec un CA et des cadres recrutés indépendamment de la fonction publique
- **A3. Agence de l'ÉE coexistant avec un Organe indépendant en charge des Audiences publiques**

4.2. Options de cadre institutionnel évaluées 2/2

- **A4. Bureau national des ÉE et services déconcentrés**, avec un DG rattaché au Ministre de l'Env., des cadres affectés de la fonction publique ou recrutés par celle-ci et bénéficiant de primes et de facilités;
- **A5. Unité spécialisée en évaluation environnementale et Service technique en charge de l'éducation environnementale et de l'audience publique**, supervisée par un coordonnateur rattaché à la DG/MDE;
- **A6. Unité d'évaluation environnementale (incluant les audiences publiques) et des normes** relevant de la Direction générale du MDE

4.3. Critères d'évaluation comparative

Catégories de critères	Critères	Tendance souhaitée
Critères de performance institutionnelle	Niveau ciblage des champs d'intervention	Maximiser
	Niveau d'influence sur les autres secteurs	Maximiser
Critères d'ordre financier (pour une autonomie financière)	Niveau de contrôle de l'organisme sur sa gestion financière	Maximiser
	Inciatifs financiers pour des fonctionnaires	Maximiser
	Importance des nouvelles ressources (coût de fonctionnement en plus de l'apport de l'État)	Minimiser
Critères d'efficacité pour la mise en œuvre de l'ÉE et de la participation publique	Importance de l'implication des acteurs autre que le MDE dans le processus d'examen	Maximiser
	Ouverture de participation publique à toutes les dimensions du DD	Maximiser
Critères d'implantation (arrimage de la structure à celles existantes de l'administration publique)	Importance des difficultés d'intégration et/ou de coordination institutionnelle	Minimiser
	Risques de conflits de compétence avec les structures existantes	Minimiser

4.4. Pondération des critères par les parties prenantes - Exemple

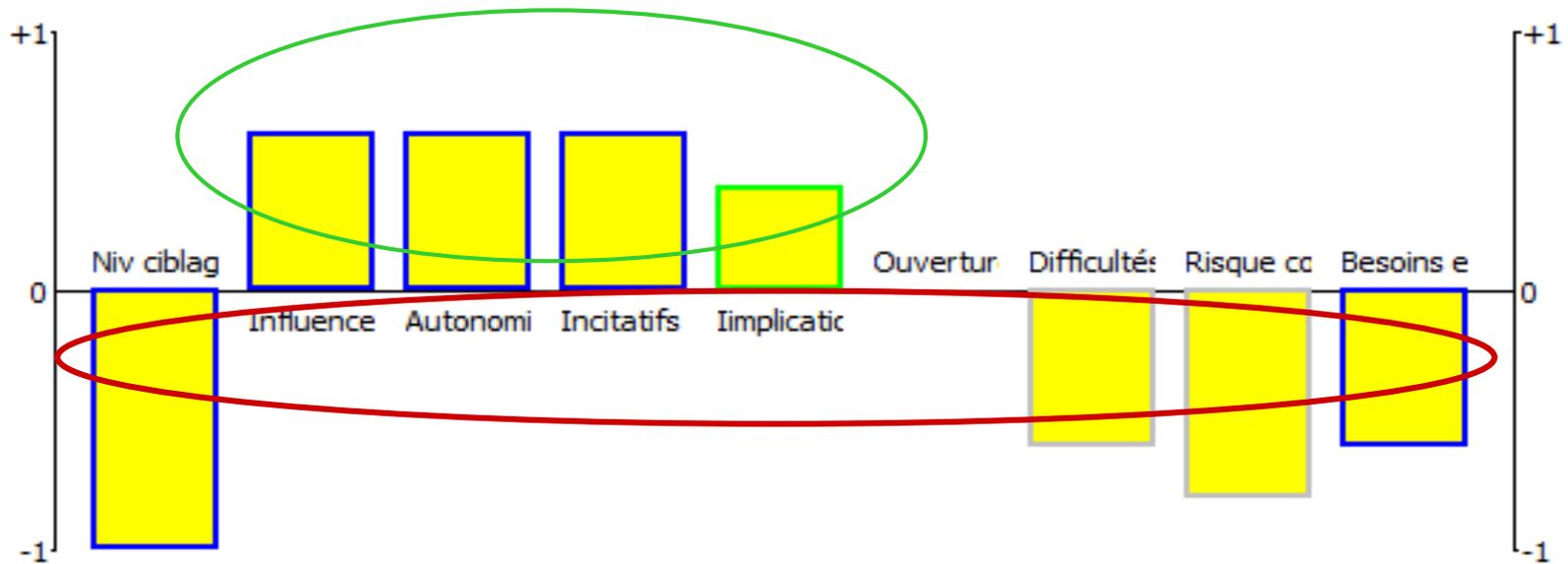
Catégories de critères	Poids sur 100	Critères	Poids sur 100
Critères de performance institutionnelle	15	Niveau ciblage des champs d'intervention	8
		Niveau d'influence sur les autres secteurs	7
Critères d'ordre financier	25	Niveau de contrôle de l'organisme sur sa gestion financière	10
		Incitatifs financiers pour des fonctionnaires	5
		Importance des nouvelles ressources (coût de fonctionnement en plus de l'apport de l'État)	10
Critères d'efficacité pour la mise en œuvre de l'ÉE et de la participation	20	Importance de l'implication des acteurs autre que le MDE dans le processus d'examen	12
		Ouverture de participation publique à toutes les dimensions du DD	13
Arrimage de l'organisme gestionnaire aux structures existantes de l'administration publique	40	Importance des difficultés d'intégration et/ou de coordination institutionnelle	20
		Risques de conflits de compétence avec les structures existantes	20
Total	100		100

4.5. Analyse des options et de leurs rangements

Types de résultats du logiciel Visual Prométhée

- Tableau de performance des options (non fourni ici)
- Analyse des forces et faiblesses de chaque option (profils des actions)
- Rangement complet
 - Sans pondération (pondération égale des critères)
 - Avec pondérations des critères selon les catégories d'acteurs (Groupes de travail)
- Plan GAIA : liens entre les critères et options
- Discussion/Négociation (Parties prenantes)

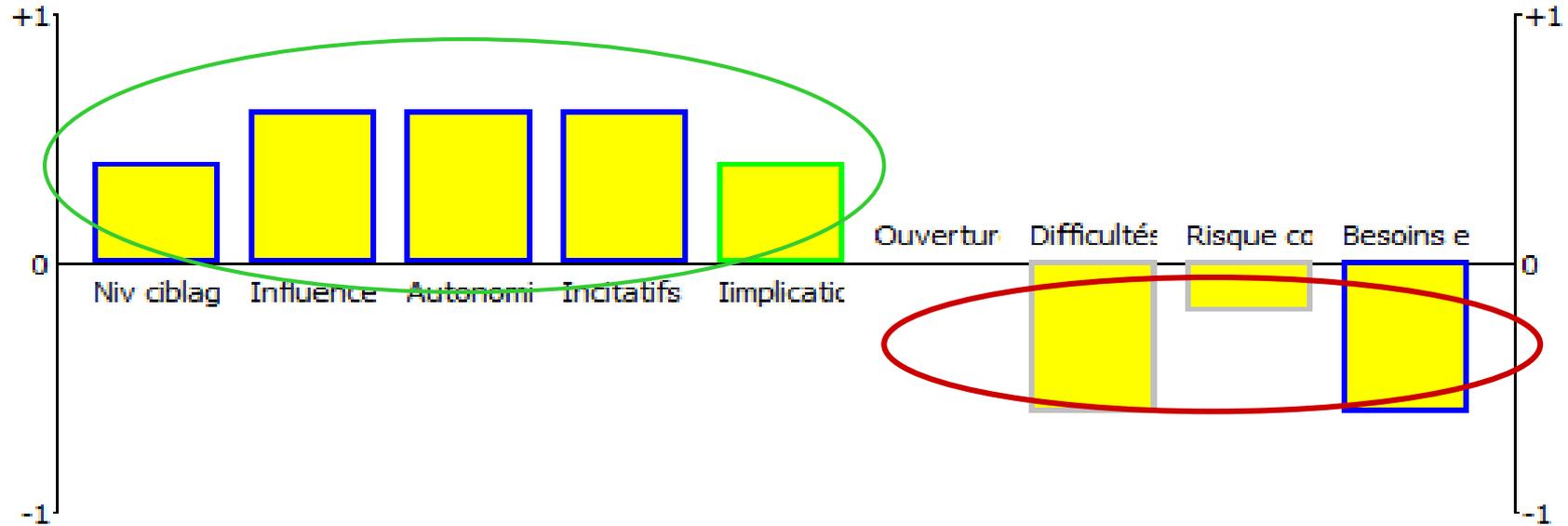
4.6. Forces et faiblesses des options



A1 . Agence nationale en charge de l'environnement

- Intéressante pour l'autonomie et l'influence des autres secteurs
- Non performante pour le ciblage des domaines d'intervention, l'implantation et la viabilité financière à long terme

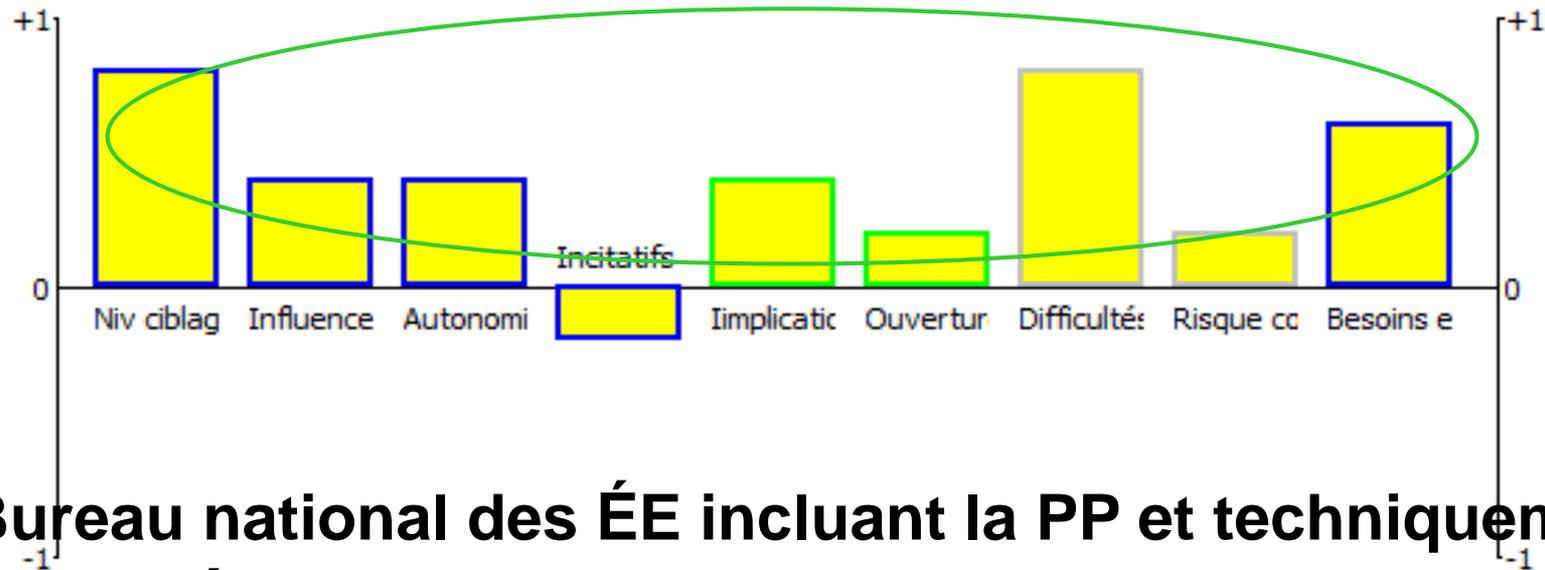
4.6. Forces et faiblesses des options



A2. Agence nationale en charge de l'ÉE incluant la PP

- Intéressante pour l'autonomie et l'influence des autres secteurs ainsi que pour le ciblage des domaines d'intervention;
- Pose problèmes pour son implantation et sa viabilité financière à long terme.

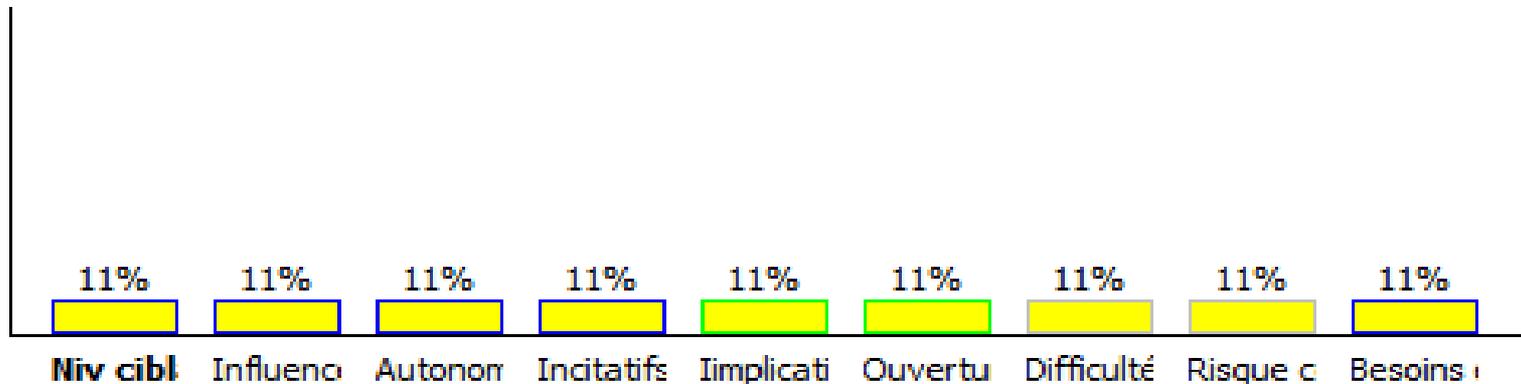
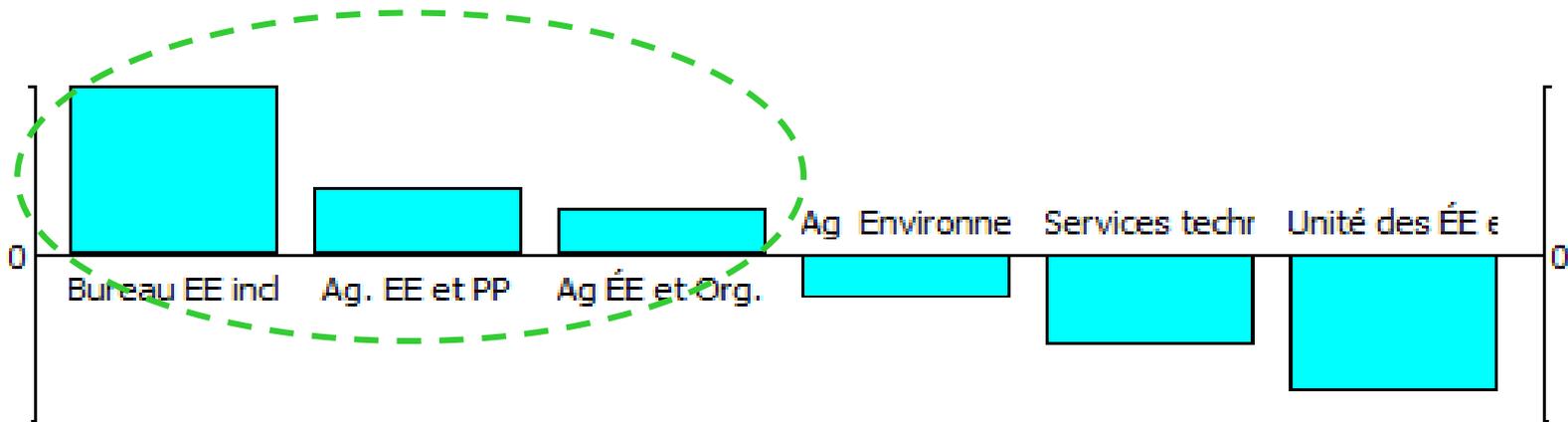
4.6. Forces et faiblesses des options



A4. Bureau national des ÉE incluant la PP et techniquement déconcentré

- Autonomie relative et l'influence sur les autres secteurs et cible bien le domaine de l'ÉE,
- Facile à implanter, avec viabilité financière à long terme (dépendant de la Fonction publique)
- Peu de conflits de compétences mais suppose 2 DG au MDE

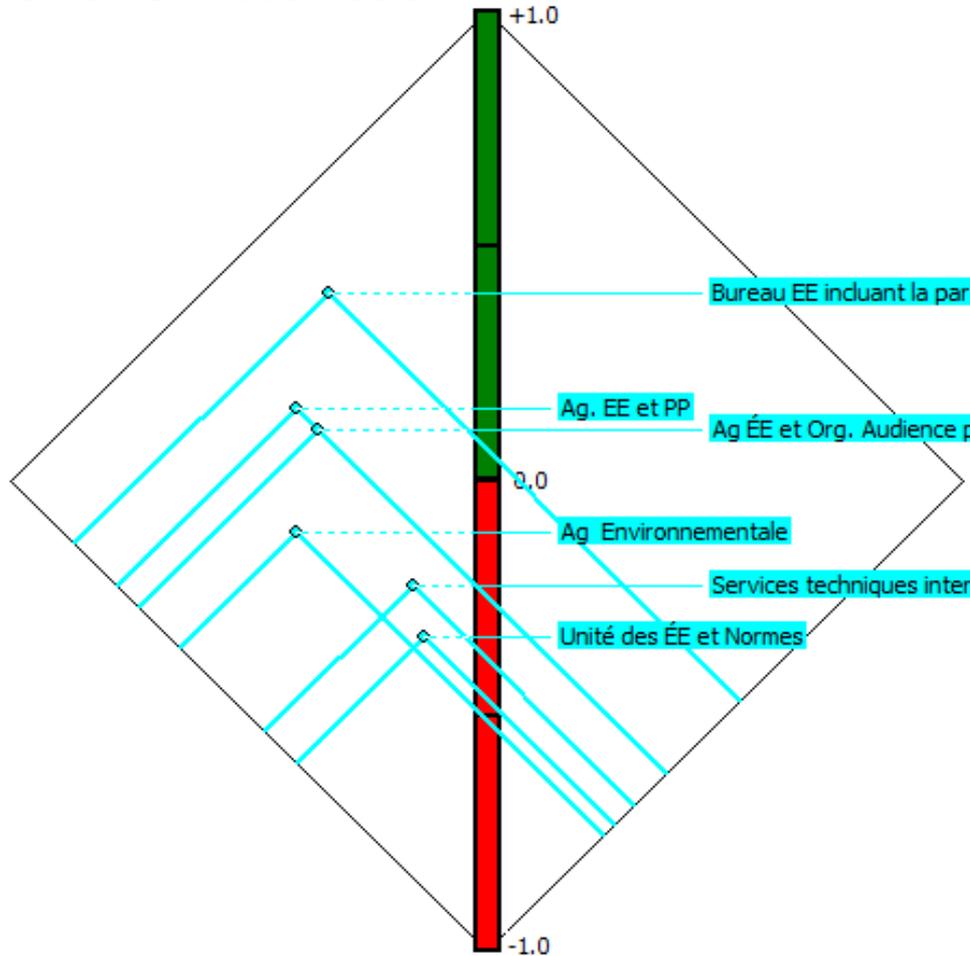
4.7. Rangement – Situation avec des poids identiques pour les critères



L'option « Bureau national » se démarque clairement comme la plus intéressante, suivie des agences.

4.8. Rangement avec pondération des critères par les acteurs : exemple des institutions publique (composantes environnementales)

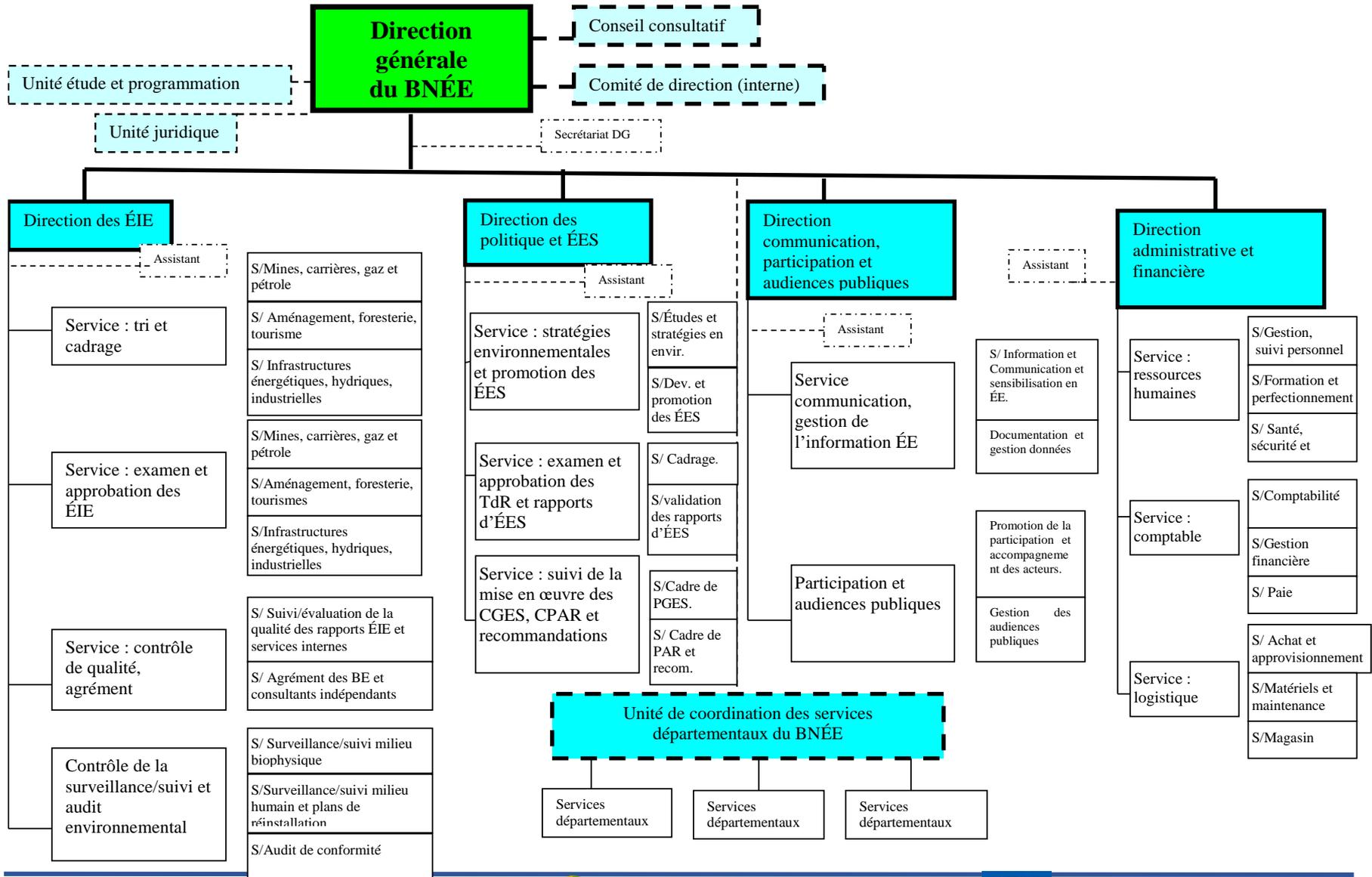
Préférences pour les institutions à fort potentiel d'autonomie :
Bureau national et Agences



4.9. Consensus de l'atelier

- **Modèle:** L'Option A4 (*Bureau national d'ÉE incluant la participation publique*) apparaissant en tête de tous les rangements, a été retenue comme le consensus des participants à la suite de discussions.
- **Type :** Service techniquement déconcentré, avec une direction générale directement rattachée au Ministre de l'Environnement.
- **Mise en place nécessitant :**
 - **Une loi organique** (mission, attribution et organisation)
 - **Une stratégie d'opérationnalisation** (fonctionnement, financement, renforcement des capacités...)

4.10. Organigramme de BNEE

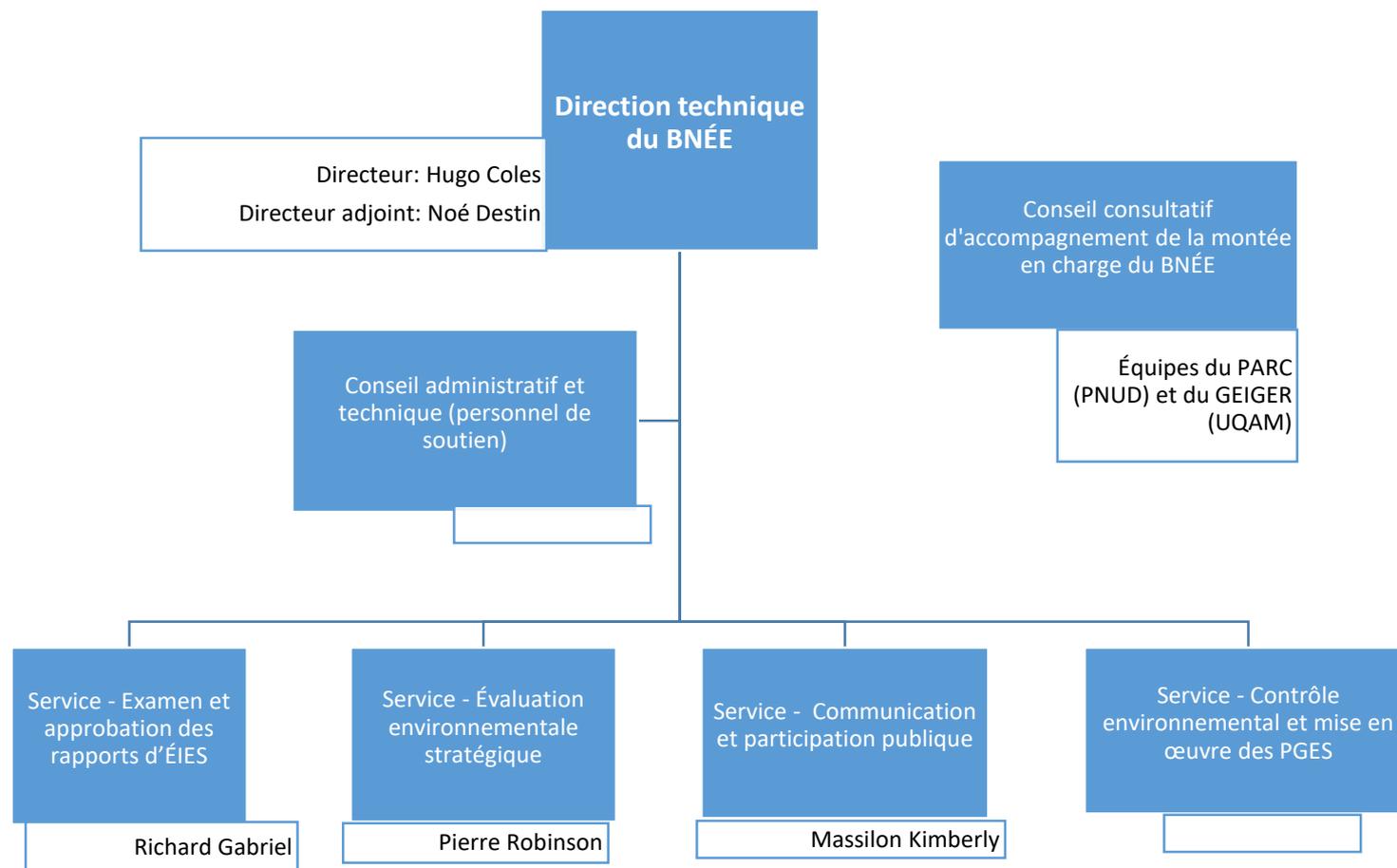


5. Opérationnalisation: montée en charge progressive

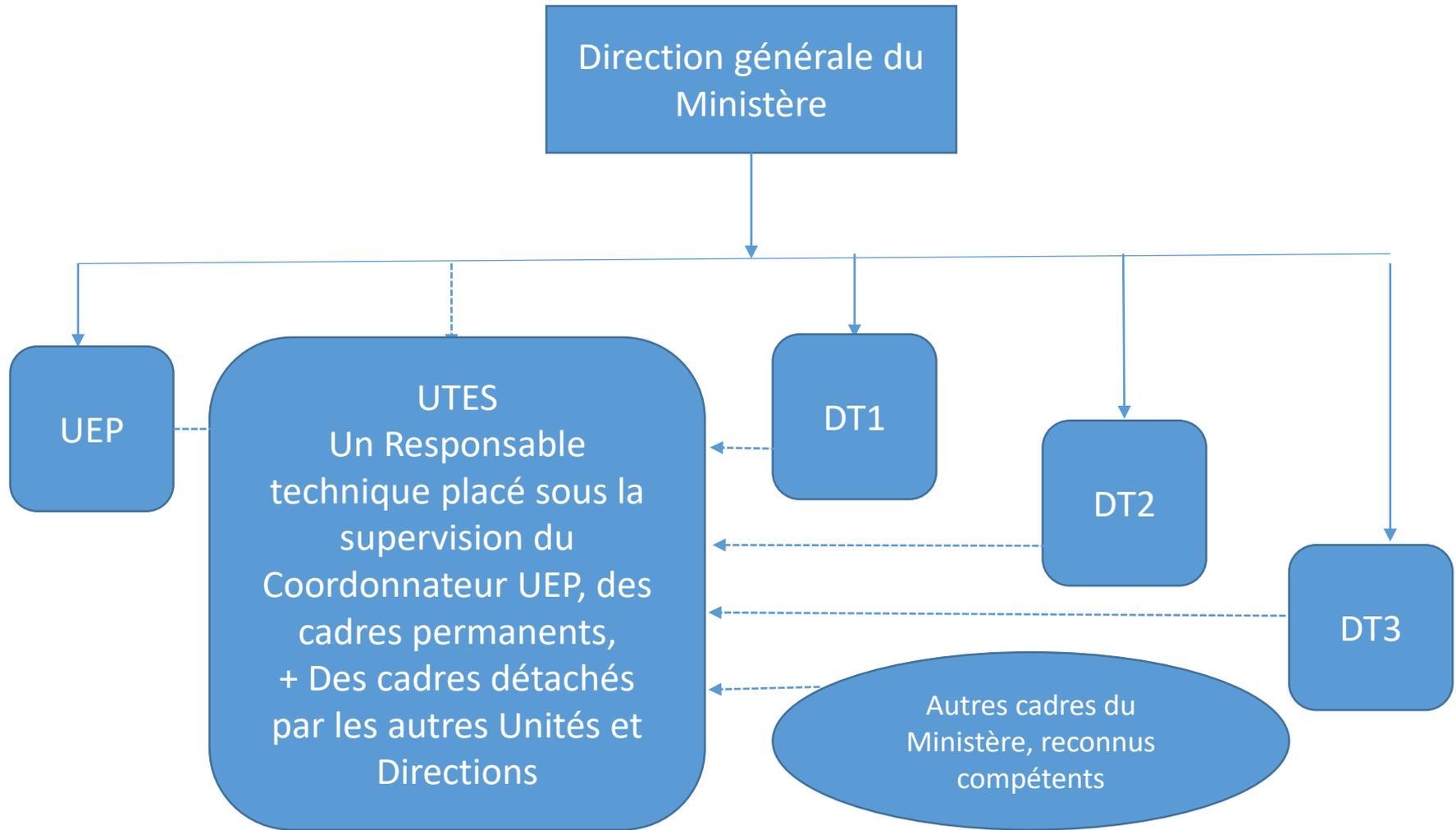
- Manque de moyens techniques et financiers
- Manque de ressources humaines compétentes
- Nécessité d'adaptation progressive au fonctionnement global du MdE

5.1. Adaptation progressive: Structuration allégée pour la montée en charge

Direction technique rattachée à la DG du MdE

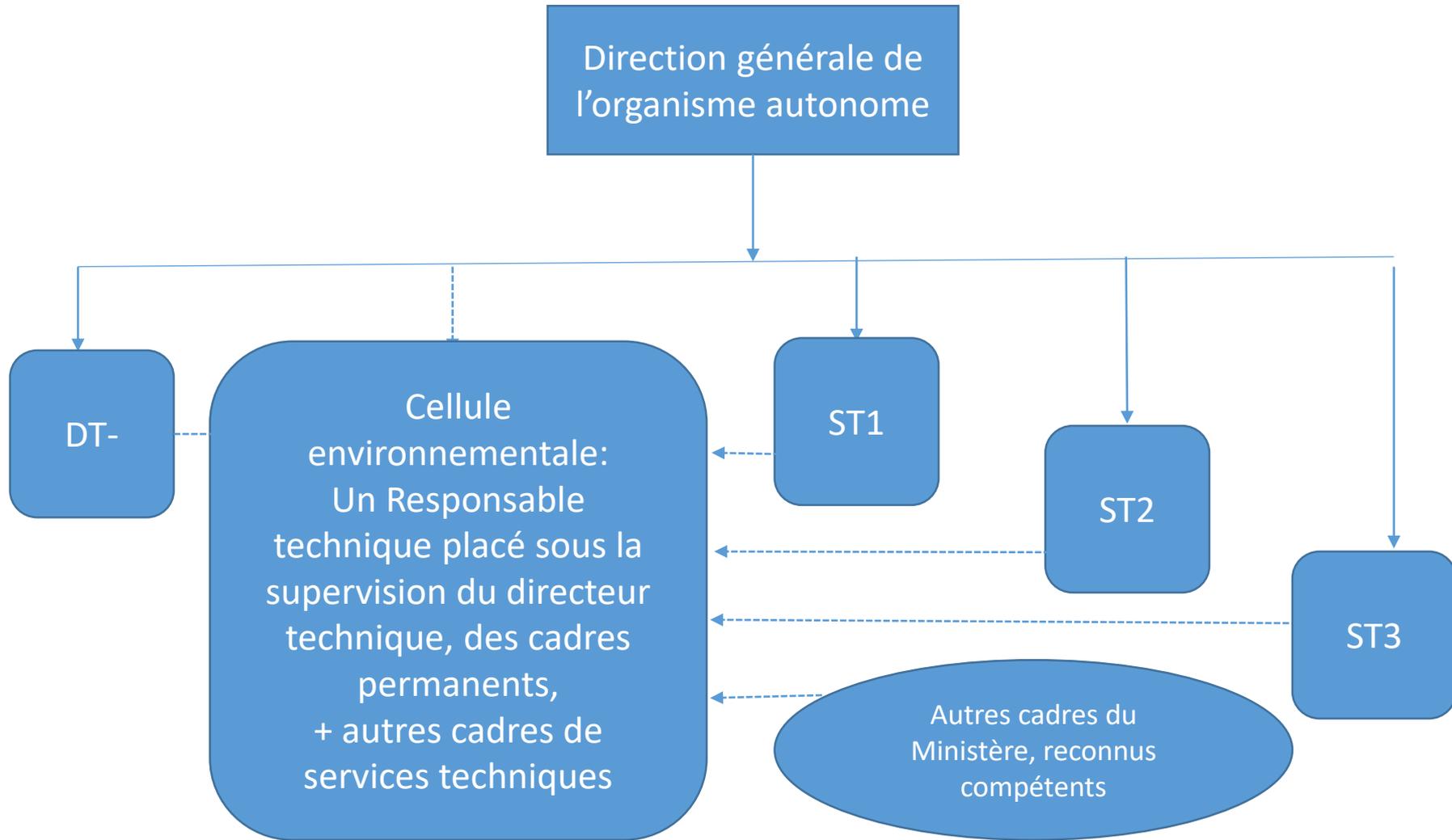


5.2. Modèle consensuel pour l'implantation des UTES dans les Ministères sectoriels

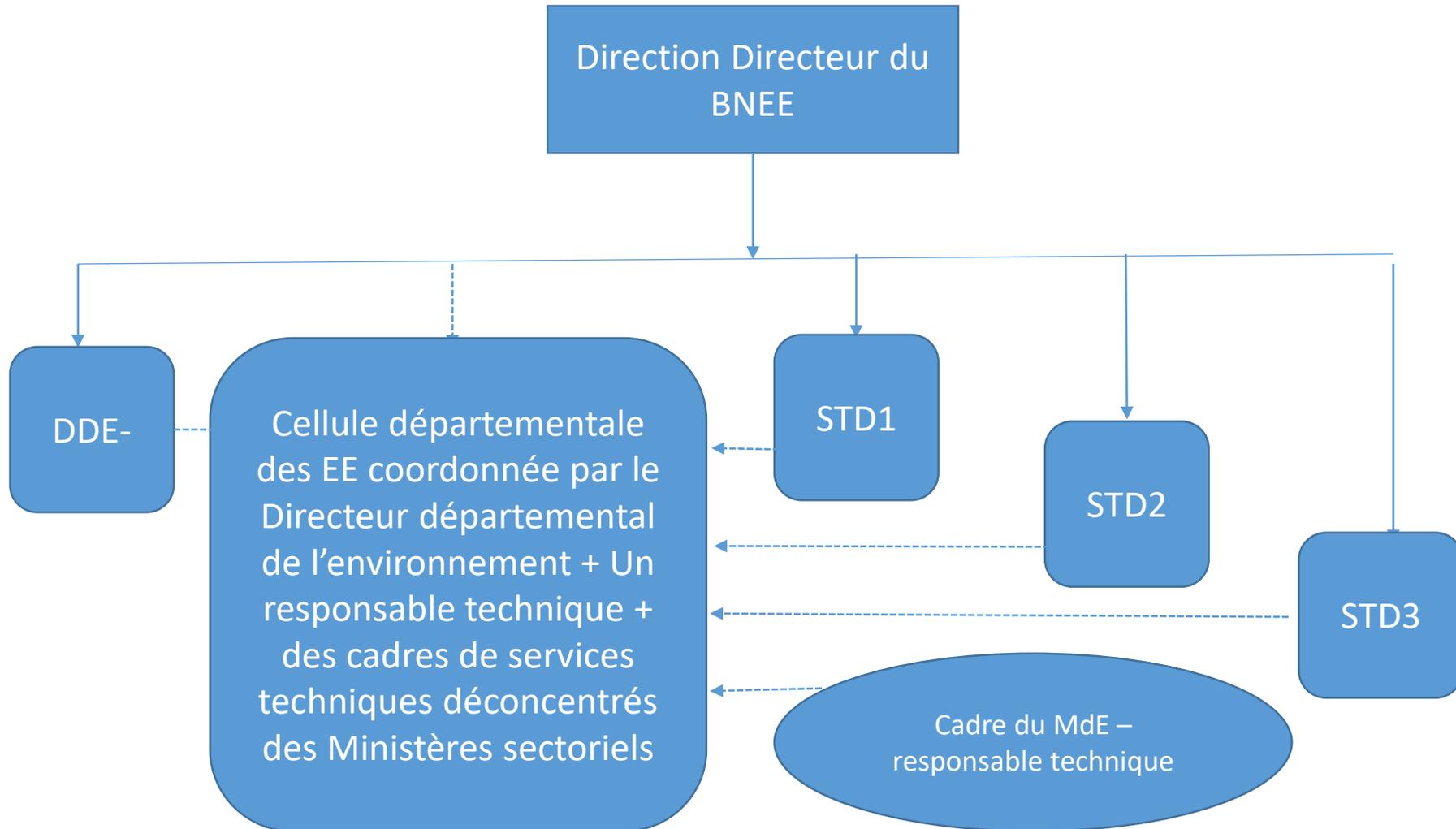


5.3. Modèle consensuel pour l'implantation des Cellules Environnementales dans les organismes autonomes

Opérationnalisation horizontale



5.4. Modèle proposé pour l'implantation des Cellules Environnementales dans les Départements



1. Renforcement capacités

- Noyau
- Acteurs d'autres Ministères (UTES)
- Autres régions: Directions départementales
 - ÉES et ÉIE
 - Tri préliminaire
 - Examen des rapports
 - Audit environnemental
 - Participation publique

2. Travail de renforcement des référentiels:

- Normes
- Cadres réglementaires

3. Mobilisation de ressources technique et financières

Projet de renforcement institutionnel du Bureau national de l'évaluation environnementale d'Haïti

En partenariat et avec le financement de:



Ministère de l'Environnement



Supervisé par :



Projet de renforcement institutionnel du Bureau national de l'évaluation environnementale d'Haïti

Direction Scientifique et technique

Jean Philippe Waaub: GEIGER/UQAM, GERAD

Collaborateurs scientifiques et techniques

Edna Blanc Civil: GEIGER/UQAM, Consultante Intle.

Karim Samoura: GEIGER/UQAM-UABEN, Consultant Intl.

Chargés de projet pour les institutions partenaires

Hugo Coles: MdE

Tanya Merceron: PARC/PNUD

Faouzia Abdouhlik: IFDD/OIF