

Titre de la communication : Guide de formation en Étude d'Impact Environnemental adapté aux communes rurales.

Auteurs : Dr. RABEVOHITRA RAVAOHARISOA Marie Victoire; Dr. RAKOTOMAVO Andriamparany; RAKOTONDRAMAKA Nicolas, MSc.

Bureau d'étude SAVAIVO. BP 8186 Antananarivo Madagascar.

Courriel : harisoa.savaivo@blueline.mg

1. INTRODUCTION

Le gouvernement malagasy a initié le processus de décentralisation vers le début des années 90 et cela s'est soldé vers l'adoption des lois¹ sur les collectivités territoriales décentralisées (CTD) et la politique de décentralisation était plus ou moins effective vers la moitié des années 2000 avec l'adoption par le Gouvernement de la Lettre de Politique de Décentralisation et de Déconcentration (LP2D) suivi en 2006 de l'élaboration de la Politique Nationale de Décentralisation et de Déconcentration (PN2D). La PN2D a comme principaux objectifs :

- (i) de rapprocher les administrés du pouvoir ;
- (ii) d'accroître les prises de responsabilité au niveau local par la répartition de compétences et de transfert des ressources entre l'Etat et les collectivités territoriales décentralisées ; et,
- (iii) d'améliorer la gouvernance locale.

Les CTD reçoivent des appuis de la part du gouvernement à travers les Services Techniques Déconcentrés (STD) et de la part des diverses ONGs afin de renforcer leur capacité pour assurer leur responsabilité qui se trouve accrue². Ces appuis et encadrements couvrent divers aspects tels que l'aspect « institutionnel », l'aspect « organisationnel », l'aspect « de gestion », l'aspect « administration »...et un institut a même été créé plus tard afin de renforcer les capacités des collectivités dans ces divers aspects³. Par exemple, on peut noter les thèmes de formation sur la passation des marchés, sur l'audit financier et l'application des principes de bonne gouvernance pour les élus communaux, ainsi que des formations sur l'auto-évaluation des CTD pour quelques responsables régionaux (Ministère de la Décentralisation, 2012).

Par ailleurs, la politique environnementale a été mise en place depuis 1984 à partir de la Stratégie Nationale pour la Conservation, qui a été le précurseur et la base de réflexion ayant conduit à la politique nationale de l'environnement (Programme National pour les Actions Environnementales, 2002). L'adoption de la Charte de l'environnement, promulguée par la loi 90-033 a été ensuite adoptée en 1990 afin de considérer et de traiter les problèmes environnementaux dans une vision plus globale. Cette Charte de l'environnement fixe le cadre général d'exécution de la politique environnementale de Madagascar. La politique environnementale a été traduite en terme opérationnel dans les trois phases du Plan d'Action Environnementale. A la fin de la phase 3, un des principaux objectifs est que « les actions environnementales sont gérées et générées par les Collectivités de base, les ministères, les ONGs,...Cela suppose que les populations et collectivités de base auront acquis le réflexe

¹ Lois n°94.007 & 94.008 sur les Collectivités Territoriales Décentralisées (CTD).

² Loi n°2004.001 du 11/06/04 portant refonte sur les Collectivités Territoriales Décentralisées.

³ L'Institut National de la Décentralisation et du Développement Local (INDDL) a été créé par décret N° 2011-230, à l'initiative du Ministère de l'Aménagement du Territoire et de la Décentralisation et de la Direction Générale de la Décentralisation.

environnemental et se seront appropriées les techniques utilisées pour les appliquer de par eux-mêmes et pour eux-mêmes »⁴.

2. PROBLÉMATIQUE

La politique de décentralisation adoptée par Madagascar veut donner une grande responsabilité aux communes pour la gestion de leur territoire. Ainsi, les communes se voient attribuées un rôle très important pour la préservation de l'environnement. Toutefois, on observe une grande lacune au niveau de leur capacité technique en termes de gestion des ressources naturelles dans leur territoire, et encore moins en évaluation environnementale des projets mis en œuvre au niveau de leur circonscription administrative. Leur connaissance est plutôt axée vers les aspects de gestion de budget communal et des questions administratives, que vers les questions relatives à l'environnement.

Or, le décret MECIE – Mise en Compatibilité des Investissements avec l'Environnement, attribue des responsabilités non négligeables aux communes dans le processus d'évaluation environnementale. Le renforcement des compétences des élus communaux est apparu nécessaire afin qu'ils puissent assurer leur responsabilité dans l'application dudit décret.

L'élaboration de guide de formation adapté aux communes rurales est ainsi une initiative pour répondre à ce besoin de renforcement de capacité et de compétence des élus communaux dans la gestion de leur territoire, afin d'intégrer la dimension environnementale dans les projets communaux mais aussi pour les projets menés par les investisseurs extérieurs à la commune. Ainsi, la réalisation d'une étude d'impact environnemental des projets à réaliser dans les communes ou intercommunaux en serait garant dans la perspective de durabilité.

3. PROCESSUS D'EE SELON MECIE ET RESPONSABILITÉS DES CTD

Le décret MECIE mentionne les différentes tâches des élus communaux durant le processus d'évaluation environnementale, et qui sont principalement :

- (i) l'information des investisseurs qui viennent dans leur territoire sur les procédures à suivre en matière d'étude d'impact environnemental : cette tâche n'est pas inscrite comme telle dans le décret mais il est apparu important que les responsables communaux interpellent les promoteurs sur ce point;
- (ii) la participation à l'élaboration des termes de référence des études d'impacts : l'Article 12 du décret MECIE mentionne que : « Sur saisine du Ministère chargé de l'Environnement, de l'ONE, du Ministère sectoriel concerné ou du promoteur, toute personne physique ou morale intéressée, publique ou privée, peut contribuer à fixer le cadre du contenu et de l'étendue d'une EIE » ;
- (iii) la participation au comité technique d'évaluation du dossier d'étude d'impact environnemental : Le promoteur réalise ensuite l'EIES, et après sa réalisation et son dépôt auprès de l'ONE, la participation des communes au comité technique d'évaluation du dossier d'étude d'impact environnemental est sollicitée. En effet, Art.24: « Toute ou partie des attributions du CTE en matière d'évaluation peuvent être, éventuellement, déléguées aux communes ou à des structures décentralisées des lieux d'implantation de l'investissement, suivant un cahier des charges »;

⁴ Charte de l'Environnement Malagasy. Loi N° 90 033 du 21 décembre 1990 modifiée par la Loi 97.012 du 06 Juin 1997.

- (iv) la participation au contrôle et suivi de la mise en œuvre du cahier des charges environnementales des investisseurs : Après la délivrance du permis environnementale par l'ONE, la participation des CTD est encore sollicitée pour le contrôle et le suivi de la mise en œuvre du cahier des charges environnementales des investisseurs. En effet, l'Art. 33 du MECIE précise que « ...Dans tous les cas, les autorités locales des lieux d'implantation de ces projets seront associées aux travaux de suivi et de contrôle... ». Enfin, en cas de manquements constatés lors du suivi, l'Art. 36 du MECIE précise que : « L'ONE, en concertation avec le min. sectoriel compétent et la Commune concernée, peut prononcer les sanctions »;
- (v) la participation à l'examen du rapport d'audit environnemental : la participation à l'examen du rapport d'audit environnemental peut aussi être demandée par l'autorité compétente pour la fermeture.

4. PRÉSENTATION DU GUIDE DE FORMATION EN EIE ADAPTÉ AUX COMMUNES

Des formations des élus communaux existent déjà à travers les activités de l'Office National pour l'Environnement. Toutefois, les niveaux scolaires des élus communaux étant très disparates, le guide de formation proposé est conçu selon l'approche Learning For Sustainability (L4S) développé avec le Centre pour l'Environnement et le Développement de l'Université de Berne Suisse. Cette approche est basée sur les principes didactiques tels que minimum de théorie et beaucoup de pratiques, des exercices d'application concrets et andragogiques, interdisciplinaires, participatifs. Le contenu de la formation est composé de quatre grandes parties qui consistent successivement :

1. aux notions de base sur l'environnement et les impacts ;
2. au cadre légal de l'évaluation environnementale ;
3. au processus MECIE, et enfin
4. aux tâches des communes selon le décret.

Le guide présente d'une manière indicative les méthodes et outils pour conduire la formation tout en étant évolutif.

4.1. Contenu du guide

Voici l'aperçu synthétique du contenu du Guide :

CHAPITRE I : INTRODUCTION AU GUIDE DE FORMATION

PARTIE 1 : CONCEPT DE BASE POUR UN SYSTEME DE FORMATION EN EIE

- 1.1. Evolution du concept au niveau international
- 1.2. Contexte général de l'Etude d'Impact Environnemental (EIE) à Madagascar
- 1.3. Pourquoi ce guide ?
- 1.4. Objectifs du guide
- 1.5. Objectifs de formation
- 1.6. A qui le guide est-il adressé ?
- 1.7. Groupes bénéficiaires ou groupe d'apprentissage
- 1.8. Méthodes de formation ou Approche didactique

PARTIE 2 PREPARATION D'UN ATELIER

- Structure d'accueil
- Date de l'atelier
- Information des participants
- Préparation du terrain site d'application
- Préparation des matériels de formation
- Logistique de la formation

PARTIE 3 EVALUATION DE LA FORMATION

PARTIE 4 RAPPORT DE FORMATION

CHAPITRE II : UTILISATION DU GUIDE

PARTIE 1 STRUCTURE DU GUIDE

PARTIE 2 COMMENT UTILISER LE GUIDE

CHAPITRE III : CONTENU DE LA FORMATION

- Volet V0 Introduction à la formation
- Volet V1 Base de l'EIE
- Volet V2 Cadre légal de l'EIE et textes sectoriels du milieu rural
- Volet V3 Présentation du MECIE
- Volet V4 Taches des communes dans le processus MECIE
- Volet V5 Synthèse de la formation

4.2. Répartition du programme de formation

Volet (V)	Thèmes à développer Module théorique (MT)	Contenu
V0 : Introduction à la formation	MT0 : Cadrage de la formation	Présentation des participants Programme de formation Organisation et règles de jeu
V1 : Base d'EIE	MT11 : Notion de base en environnement	Définition de l'environnement Composantes de l'environnement Interrelations entre les composantes Notion de développement durable et environnement
	MT12 : Notion d'impact et d'EIE	Définition de l'impact Définition de l'EIE Pourquoi réaliser une EIE Relation entre EIE et développement durable
V2 : Cadre légal de l'EIE et Textes sectoriels intéressant le milieu rural	MT2 : Cadre légal de l'EIE et Textes sectoriels intéressant le milieu rural	Les bases juridiques des études d'impact Le cadre juridique des études d'impact à Madagascar Quelques textes sectoriels du développement rural
V3 : Présentation du MECIE	MT31 : Structure du MECIE	Qu'est-ce que le décret MECIE Fondements du MECIE Formes d'étude d'impact Activités soumises à l'EIE Institutions concernées par le MECIE

	MT32 : Processus MECIE	Tri préliminaire Cadrage Réalisation d'étude d'impact Evaluation du dossier d'EIE Mise en œuvre du projet Post projet
V4 : Taches des communes dans le processus MECIE	MT41 : Rôles des communes dans la vulgarisation du MECIE	Nécessité de la vulgarisation du MECIE Pourquoi et comment informer ? Explication des différentes responsabilités des élus communaux dans le processus MECIE
	MT42 : Rôles des communes dans l'élaboration des TDRs	Qu'est-ce que les TDRs ? Comment contribuer à son élaboration ?
	MT43 : Rôles des communes dans l'évaluation des dossiers EIE	Qu'est-ce qu'une évaluation environnementale ? Canevas d'évaluation Cahier de Charges environnementales Projection de film sur participation du public
	MT44 : Rôles des communes dans le contrôle de la mise en œuvre des mesures environnementales	Qu'est-ce que le contrôle ou la surveillance environnementale ? Comment réaliser un contrôle ?
V5 : Synthèse de la formation	MT51 : Résumé de la formation MT52 : Eléments traduits en malgache	Les éléments clés à retenir pour chaque étape Les éléments à traduire en malgache pour être distribués aux participants comme éléments à retenir

CHAPITRE IV : SUPPORTS DE COURS

Les supports de cours sont les éléments qui vont aider le formateur à conduire la formation. Par exemple, comment expliquer ce qu'est un impact d'une manière simple et concrète, ou encore le schéma synthétique du processus MECIE.

CHAPITRE V : SUPPORTS THEMATIQUES

Les Supports thématiques sont soit des recueils des textes juridiques comme la charte de l'environnement, ou le MECIE ou des textes sectoriels sur les forêts, sur le foncier, sur les aires protégées etc., soit des éléments scientifiques ou non provenant de la bibliographie.... mais aussi des textes explicatifs des TDRs, les diverses listes de contrôle pour différentes activités. Ils sont relatifs au Volet à développer.

CHAPITRE VI : RAPPORTS DES FORMATIONS TEST

4.3. Démarche à suivre pour chaque volet et module

Pour aborder un Volet :

- lire attentivement les fiches ou supports thématiques ;
- lire et préparer les supports de cours selon les besoins et selon le contexte local de la commune (s'il y a de l'électricité, on peut utiliser le rétroprojecteur, sinon on utilise les papiers Kraft) ;
- se référer ensuite au fil conducteur didactique correspondant aux modules respectifs en question. Il donne une vue d'ensemble des objectifs du module ainsi que des exercices à traiter. Vous pouvez faire un choix dans les exercices proposer et même, en proposer d'autres au besoin ;

- prendre un à un les exercices proposés dans le module en question, afin de se préparer à la réalisation de chaque exercice. Choisir un ou des exercices, ou les adapter au contexte local, ou même en proposer d'autres.

5. TEST PRATIQUE DU GUIDE

Lors de l'élaboration du guide, des tests d'application en situation réelle dans trois communes rurales ont été effectués. Ces trois communes rurales sont situées dans trois zones agro-écologiques et avec des contextes socio-culturels différents.

Les tests d'application du guide de formation ont permis de constater cette nécessité de renforcement des capacités de ces élus locaux en évaluation environnementale. Les participants aux formations sont des élus locaux, des membres du bureau exécutif et des membres du conseil communal.

Ainsi les points suivants ont été abordés durant la formation :

- Rôles des communes dans la vulgarisation du MECIE
- Rôles des communes dans l'élaboration des TDRs
- Rôles des communes dans l'évaluation des dossiers EIE
- Rôles des communes dans le contrôle de la mise en œuvre des mesures environnementales

Les formations se sont passées avec beaucoup d'exercices très pratiques et très peu de théorie à travers:

- des jeux de rôles ou des sketches
- des visites de projets sur terrain
- des table-rondes
- des discussions
- quelques lectures des textes juridiques (des points essentiels qui sont importants)
- des discussions avec personne-ressources clé

Après la formation, les participants :

- connaissent et maîtrisent les éléments clés du décret MECIE
- connaissent et maîtrisent leurs responsabilités pour son application concrète

Voici quelques réactions des participants après les formations :

Les élus communaux ont constaté que la formation est importante pour eux mais ils auront encore du problème à l'appliquer; en effet, ils pensent toujours que la loi est appliquée seulement pour les plus faibles, or les investisseurs sont toujours des gens très aisés et qui pourront éviter l'application de la loi. Cela pourrait constituer un blocage pour son application.

Un des maires disait que c'est une aubaine pour eux de recevoir une telle formation, et que la commune a besoin de cela vu qu'une grande partie du territoire ferait partie d'un futur site de conservation (pour une commune dans la région ouest de Madagascar).

D'une manière générale, les participants ont vraiment apprécié la venue de la formation dans la commune, car en général, on les invite toujours pour suivre une formation en ville. Par ailleurs, les participants ont jugé la formation très utile. En effet, ils ont aussi dit que c'est la première fois qu'on

leur explique des concepts qu'ils entendent parler tous les jours (environnement, développement durable, impact sur l'environnement entre autres).

A la fin des formations, les participants ont avancé lors de l'évaluation que leur compréhension de la formation était élevée à moyenne, mais que l'application de cette formation poserait encore un peu de problème pour la majorité.

Pour l'application concrète de la formation, les participants pensent qu'il y aurait encore des problèmes à relever. En effet, il leur faudra du temps pour assimiler le contenu de la formation et cela n'est possible que si les élus communaux trouvent des cas pour l'appliquer. Pour cela, les projets identifiés dans le PCD de la commune sont des cas très concrets pour appliquer la formation.

6. CONCLUSION

On a constaté que la pertinence de la formation a été mise en exergue par tous les participants des trois communes, mais aussi des divers acteurs ayant été informés de son existence. En effet, à travers les études de cas réalisés lors des formations successives, on a constaté que projets identifiés dans les PCD nécessitent l'application du décret MECIE. Mais le grand défi se situe aussi dans l'application des responsabilités de ces autorités communales lors de la venue des promoteurs extérieurs à la commune.

Tous les acteurs jugent l'importance de la formation en raison du contexte actuel. En effet, la venue de plusieurs exploitants des ressources naturelles, et notamment minières, dans les territoires éloignés nécessitent réellement que les élus communaux et la population en général maîtrisent ou tout au moins connaissent l'existence du décret MECIE afin qu'ils puissent être sensibles aux problèmes liés à ces exploitations. Par ailleurs, la praticabilité du Guide de formation a été constatée étant donné que le contenu peut être amélioré, évolué et mis à jour selon le contexte.