



LES MECANISMES D'INTEGRATION EFFICACE DE L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE DANS LES DOCUMENTS DE STRATEGIE DE REDUCTION DE LA PAUVRETE

Georges LANMAFANKPOTIN
Secrétaire à l'Information et à la Communication de
l'Association Béninoise des Professionnels en Évaluation Environnementale (ABPEE)
(Bénin)

Résumé

Le Bénin, face au défi du développement durable, a entrepris de faire des évaluations environnementales stratégiques (EES) dans certains domaines névralgiques du développement économique et social du pays, notamment, dans les secteurs des transports et de l'énergie afin de minimiser durablement les impacts environnementaux et de prendre en compte tous les paramètres sensibles susceptibles d'hypothéquer tout développement.

Mais, à l'heure de l'émergence des grandes initiatives de développement et de l'approche programme dans la gouvernance des pays, **l'évaluation environnementale devrait se positionner plus comme un cadre de planification et d'intégration du respect de l'environnement dans les politiques et interventions de développement** en donnant à l'environnement une dimension transversale et un rôle de filtre. En effet, dans des contextes où les interventions multisectorielles sont encouragées, il est urgent de voir comment agir efficacement en amont en intégrant des méthodes d'évaluation environnementale pragmatiques et stratégiques dans une approche de durabilité.

Il s'agit ici d'analyser la place de l'évaluation environnementale dans le Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP) béninois, référentiel unique pour centrer les politiques nationales et les interventions de tous les partenaires au développement du Bénin sur l'objectif de réduction de la pauvreté. Il s'agit aussi d'analyser l'applicabilité de la procédure au montage des projets politiques durables dans les divers domaines prioritaires de développement retenus dans le DSRP. Il s'agit enfin de proposer/adapter des instruments et des mécanismes qui permettent aux populations victimes de l'environnement de prendre leur destin en main.

Mots-clés : EE – DSRP – Approche Programme - Participation du public – Développement Durable – Analyse Stratégique de l'Environnement

Introduction

Le bilan de plus d'une décennie d'ajustement au Bénin a montré que nonobstant le rétablissement des grands équilibres macro-économiques et les progrès réalisés sur le plan social, le phénomène de pauvreté persiste et s'aggrave dans le milieu rural. En effet, il n'existe pas de véritables politiques de développement régional permettant de corriger les disparités et les politiques menées en faveur du monde rural se sont révélées très peu efficaces en raison principalement des problèmes de gouvernance et de synergie, de la faible participation des populations rurales à la conception, la mise en œuvre et le suivi-évaluation

des projets dont elles ont été bénéficiaires. Aussi, les constats qui ont conduit au non-développement/pauvreté et les solutions qu'ont voulu apporter les hommes politiques s'inscrivent –ils dans les approches de l'Analyse Environnementale Stratégique (AES), un outil qui fournit des réponses durables aux attentes des populations.

Le DSRP

- Une stratégie globale de lutte contre la pauvreté qui au lieu d'être axée seulement sur la croissance économique ou exclusivement sur les services sociaux, intègre toutes les dimensions du développement et de la lutte contre la pauvreté
- Le référentiel unique pour centrer les politiques nationales et les interventions de tous les partenaires au développement du Bénin sur l'objectif de réduction de la pauvreté
- Document adopté par le gouvernement en décembre 2002 qui présente les perspectives pour la période 2004-2006, à actualiser chaque année et renouvelé tous les trois ans

Le DSRP et l'Environnement

- Quatre (4) grands axes et priorités de la stratégie dont deux (2) touchent directement ou non l'environnement :
 1. Le développement du capital humain et la gestion de l'environnement (2è dans la hiérarchie) :
 - reconnaît que la meilleure gestion de l'environnement est également apparue indispensable pour une réduction durable de la pauvreté.
 - retient qu'au Bénin, les préoccupations environnementales touchent notamment à la dégradation continue et inquiétante du couvert végétal, la baisse continue de productivité des écosystèmes, la déforestation et la désertification, l'érosion côtière et le comblement des cours d'eau, ainsi qu'à la pollution atmosphérique et sonore.
 2. La promotion de l'emploi durable et le renforcement des capacités des pauvres à participer au processus de décision et de production, à mener des activités génératrices de revenus et un bon aménagement du territoire national (4è dans la hiérarchie). Ces questions sont considérées comme spécifiques et transversales participant à l'amélioration des conditions de vie des populations pauvres et vulnérables. Le Gouvernement est donc convaincu de l'impact favorable d'un bon aménagement du territoire sur les mécanismes d'accélération de la croissance et de réduction de la pauvreté. Les travaux d'aménagement du territoire ou d'infrastructures réalisés dans un cadre rationnel favorisent en effet les investissements privés, la création des pôles régionaux de développement, l'accroissement de la production agricole et industrielle et la promotion du tourisme. Ils permettent également de faire face aux besoins essentiels en matière de santé, d'éducation, d'assainissement, d'eau potable et de protection de l'environnement.
 3. D'autres aspects touchent l'environnement ou tout au moins éveillent des soupçons quant à la manière dont l'environnement sera pris en compte, surtout au vu des pratiques en cours dans le pays. Il s'agit, par exemple de l'objectif du gouvernement d'**attirer massivement le secteur privé dans les domaines d'activités comme l'agro-industrie, le tourisme et l'hôtellerie, les nouvelles**

technologies de l'information et de la communication, les activités de transit et d'en faire la base de la croissance économique avec dans une première étape, un accroissement des dépenses publiques dans les infrastructures économiques de base (eau, électricité, hydrocarbures, téléphone, transports, foncier) et dans les secteurs sociaux. Pour le gouvernement, la lutte contre la pauvreté requiert, entre autres, la promotion de financements adaptés à la ***petite transformation***, créatrices d'emplois et génératrices de revenus pour les populations pauvres et vulnérables, notamment, les femmes. Il s'agit aussi de la mise en exergue dans le document que le potentiel de croissance de l'économie béninoise dépend largement de l'agriculture, sans faire ressortir l'influence des questions émergentes comme les OGM et les dispositions de moratoire prises par le Bénin dans un contexte de globalisation et d'intenses échanges migratoires sur ce potentiel économique.

4. Le document envisage, au titre du programme de Promotion du secteur privé, la mise en place de l'Observatoire de l'Environnement sur le secteur privé même si l'Environnement y occupe le 9^è et avant dernier rang des demandes sociales de base des populations identifiées.

De façon plus générale, l'environnement, à travers les actions proposées, n'est perçu que comme : un élément de renforcement de capacités d'exécution des projets du ministère qui fut l'un des premiers à s'engager dans les réformes de dépenses publiques (améliorer la capacité du MEHU à préparer et exécuter de façon satisfaisante des budgets et programmes basés sur la performance), problème d'assainissement des zones urbaines et d'enlèvement des déchets solides. Il est évident que *dans la poursuite des buts économiques à court terme (comme c'est le cas dans le DSRP), la perspective environnementale est négligée et les fonctions environnementales mal employées*. Car, proportionnellement aux autres domaines, l'importance accordée à l'environnement est mince (exemple de la page 63). On a le sentiment que le DSRP fait la promotion du saucissonnage de la gestion environnementale par ministère sans vision globale. Les choix excluent la gestion environnementale comme un aspect organisationnel. Ainsi, déjà deux ans de mise en œuvre de la SRP béninoise, l'ASE apparaît comme le seul outil pouvant permettre d'ajuster cette stratégie de relance de la croissance et de recul de la pauvreté.

ASE : pour une "stratégie durable" de réduction de la pauvreté

- Tout processus par lequel les décideurs tiennent compte des aspects, des potentialités et des problèmes environnementaux lors de la formulation ou de la révision des stratégies et/ou des politiques.
- Outil d'analyse stratégique de l'environnement qui vise à analyser les potentiels et les problèmes environnementaux par rapport aux objectifs de développement humain, à créer des politiques de développement (plus) durable avec des relations optimales entre les dimensions sociale, économique et écologique avec pour objectif principal « d'augmenter les connaissances et d'améliorer la compréhension de l'environnement aux fins d'une meilleure planification des processus de développement durable » basée sur les connaissances, valeurs et expériences locales.

- Se fait dès les premières phases de l'élaboration d'une politique d'orientation aux fins de l'intégration optimale des aspects environnementaux pendant la formulation ou la révision des politiques et des stratégies.
- Cadre qui comprend dix étapes méthodologiques que l'on peut classer en quatre groupes : (1) analyse du contexte homme-environnement et évaluation de l'impact ; (2) analyse des problèmes et explication ; (3) analyse des potentialités, et (4) planification stratégique et formulation d'une politique/plan d'action de développement durable, y compris une stratégie aux fins de la continuation du processus. Les dix étapes sont exécutées sur le mode participatif où les vues et opinions des acteurs locaux retiennent systématiquement l'attention (**point commun et même approche avec le montage du DSRP**). Dans cette approche, l'environnement n'est pas un objectif spécifique ni un volet d'axe stratégique (n°4 dans le DSRP), mais un élément transversal. Ce choix se fonde sur la nécessité de conduire le Bénin à un développement durable à travers l'intégration de l'environnement dans la prise de décision en améliorant un programme qui est « *le seul référentiel pour tous les financements au développement* » du Bénin, et de ce fait, améliorer le processus de prise de décision afin de mieux intégrer les aspects économiques, sociaux et environnementaux avant l'exécution des actions et initiatives entrant dans la stratégie. Autrement dit, **évaluer et tenir compte des effets sur l'environnement (fonctions de production, régulation et signification) dans tous les axes prioritaires du DSRP et des actions afférentes.**

Dès la première étape, sont analysés et clarifiés les liens entre les aspects environnementaux clés (le système écologique) et la société humaine (aspects économiques, sociaux, genre inclus, et institutionnels) pour faciliter la planification intégrée du développement durable. (...) Il est également utile de mettre sur pied un système de suivi environnemental aux fins de l'amélioration et de la continuité de ce processus.

Le développement durable repose au moins sur trois dimensions : sociale, économique et environnementale. Les débats pour l'élargissement des dimensions aux aspects culturels et spatiaux, voire même politiques, pour certains se prononcent davantage. Mais, dans l'une ou l'autre des visions, l'ASE prend la dimension écologique comme point de départ de la planification du développement durable, en analyse et clarifie les liens et les mises en balance avec les autres dimensions. Les moyens d'existence humains dépendent de l'environnement physique, en particulier des différentes fonctions (biens et services) que fournit l'environnement (**fonctions environnementales**). (...) Aux fins de son utilisation optimale et pour éviter sa dégradation, il faut tenir compte de ses capacités et de ses limites. Comme les groupes sociaux pauvres dépendent fortement des ressources environnementales et occupent une position marginale, ce sont eux qui sont les premiers touchés, et le plus gravement, par la dégradation de l'environnement.

S'il est clair aujourd'hui que beaucoup d'outils existent au plan national pour intégrer l'environnement à la prise de décision, il est évident que la nécessité s'impose encore de concevoir un canevas simple, utilisable à souhait par les décideurs pour tenir compte de l'environnement à des niveaux où les décisions sont plus subtiles et portent sur des politiques et stratégies. Il reste, certes, que les intérêts et besoins immédiats des populations visées par la stratégie soient difficiles à concilier avec les intérêts et besoins à long terme et les urgences dans le domaine environnemental. Il est encore plus présent, le risque que l'environnement en cessant d'être un objectif spécifique, un volet ou une activité, disparaisse dans une prétendue prise en compte qui n'aurait jamais été dans les faits effective. Alors

quelques questions se posent : faut-il conserver l'environnement comme un secteur, comme le PNGE et soumettre tous les autres secteurs à l'évaluation environnementale ? N'est-ce pas mieux de conserver la possibilité d'intégrer l'environnement en amont, déjà dans les énoncés de stratégie, à travers l'ASE ? sans que pour autant, cela ne nous dispense d'avoir un secteur environnement ? Car, nous ne devons pas oublier qu'il faut conserver une soupape : faire apparaître un secteur environnement pour continuer de bénéficier de financements des bailleurs de fonds. Dans cette condition, comment pourrions-nous lire désormais la présence de l'environnement dans le DSRP ? S'il devient un filtre, quels vont être les critères de sa prise en compte dans le processus de décision ?

Reconnaître l'environnement dans le DSRP

Il s'impose ici une nécessité évidente de faire une recherche évaluative pour voir si :

Sur le plan du contenu

- 1 Les limites physiques de l'espace écologique utilisable sont intégrées et respectées et si des balises sont posées pour ne pas dépasser la capacité de charge de l'environnement ;
- 2 Des mécanismes sont prévus pour reconnaître, respecter et au besoin rétablir et restaurer les cycles et processus écologiques ;
- 3 Il est prévu de recycler le plus possible les ressources non renouvelables ;
- 4 Il est prévu le maintien et l'amélioration de la biodiversité existante ;
- 5 Il est tenu compte des risques et erreurs susceptibles d'avoir des effets négatifs irréversibles sur l'environnement et les moyens éventuels de les contrôler ou, au cas contraire, abandonner les options de développement.

Sur le plan opérationnel

- 1 Des mécanismes existent pour faire adopter les attitudes et idées favorable au développement durable à toutes les personnes impliquées dans le processus de décision ;
- 2 Il est installé et/ou renforcé les structures légales, institutionnelles et scientifiques nécessaires pour planifier, réaliser et contrôler les avancées dans ce domaine.

Sur ce dernier plan, le DSRP, en offrant lui-même l'opportunité de mettre en place un Observatoire de l'Environnement semble percevoir la nécessité d'agir en amont en renforçant une structure au niveau national afin de lui donner la crédibilité et le sens de son devoir et de faire en sorte qu'en terme d'intervention programme, elle soit mise en place pour répondre aux préoccupations des différents ministères et du secteur privé et ONG. Il donne ainsi l'élément le plus important de la stratégie, une structure responsable de la supervision et de la coordination du processus d'ASE qui s'occupera, entre autres, de :

- La mise à jour de l'Analyse stratégique de l'Environnement aux différents moments de révision du DSRP ;
- La mise en place et l'utilisation efficace d'un système de suivi avec des indicateurs environnementaux ;
- La création de réseaux (SISEI) pour disséminer les résultats et la méthodologie de l'Analyse à grande échelle ;
- Le retour d'information (feed-back) des résultats acquis au niveau national.

Un tel choix impose un certain réaménagement dans la manière même de concevoir les projets et programmes inscrits au Programme d'Investissements Publics (PIP) pour rendre l'environnement plus présent. Il faudra par exemple :

- Faire inscrire dans le mandat du DSRP la nécessité de faire l'Analyse environnementale de ses actions prioritaires inscrits au chapitre et d'imposer à chaque département ministériel de répondre, pour ses propositions, à un questionnaire-guide (une sorte de NOTICE à l'exemple de la notice d'incidence sur l'environnement en Midi-Pyrénées – Lerond (2004) où sont inscrits quelques éléments fondamentaux qui introduisent les aspects clés de durabilité des actions à mettre en œuvre, quitte à ce que l'Observatoire de l'Environnement interprète et donne quelques outils existants qui aideraient à négocier les compromis entre les initiatives qui viendraient des différents ministères
- Faire intervenir l'environnement déjà au niveau du développement des critères organisationnels et budgétaires pour la gestion de programme axée sur les résultats au niveau de tous les ministères participant au PRSC dans le cadre de l'extension à l'administration publique de la gestion axée sur les résultats
- Le canevas du ministère chargé du plan, de la prospective et du développement servant de document de cadrage pour la préparation des Programmes d'Investissement Publics impose (tout de même) - au point I , justification stratégique du projet : description et conformité aux priorités- à tout promoteur (ministères, institutions de la République) de donner des *indicateurs chiffrés et commentés des impacts sur l'environnement*. Cependant, ce point n'est presque jamais remplis (11è et dernière priorité citée par ordre sur la fiche) et il n'y a pas non plus d'évidence que si cette partie était remplie, les mécanismes existent à ce niveau-là de décision pour leur appréciation adéquate et leur réelle prise en compte. Par ailleurs, dans la plupart des secteurs, les projets inscrits au PIP ne font pas l'objet d'EIE (sauf au transport où se sont de gros ouvrages dans lesquels il y a une forte implication des partenaires étrangers qui imposent la procédure). Rendre obligatoire le point I du canevas avec, avant l'acceptation définitive du projet pour son inscription au PIP, la présentation du Certificat de Conformité Environnementale ou d'une attestation de l'ABE mentionnant l'existence d'un rapport d'étude d'impact sur l'environnement en étude à son niveau. Prendre délibérément l'engagement de se mettre en conformité avec la loi en élaborant un programme d'audit par ministère et institutions de la République qui prenne en compte tous les projets sous tutelle n'ayant pas fait l'objet d'étude d'impact sur l'environnement. Qu'elle procède à une restructuration du système de planification des PIP pour y intégrer la dimension environnementale et veiller à la présence des représentants du MEHU (préalablement formés aux évaluations environnementales et au suivi des plans de gestion environnementale) dans la structure ayant en charge la coordination des PIP.

Cela nous semble l'approche la plus appropriée pour donner les meilleures chances à la réduction de la pauvreté, afin de faire du DSRP grâce à l'ASE, une planification du développement.

Conclusion

Le DSRP constitue aujourd'hui le document de référence et le cadre approprié pour toutes les interventions des partenaires au développement. L'intégration d'indicateurs environnementaux et leur évaluation périodique au rythme de révision de ce document doit être une préoccupation permanente de tous afin d'assurer un développement durable et d'arriver aux objectifs de réduction de pauvreté sans compromettre l'équilibre de l'environnement.

Références bibliographiques

MECCAG-PD, Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté, Décembre 2002, pages 77 + annexes.

MFE, BENIN, Lettre de politique de développement (projet), janvier 2004, pages 18.

MPPD-SNU, Premier rapport sur les Objectifs du Millénaire pour le Développement, Cotonou, juillet 2003, pages 30.

Banque Mondiale, Matrice des politiques et des mesures appuyées par le PRSC, Annexe 2, février 004, pages 21.

Banque Mondiale – IDA, Document programme pour un crédit propose à la République du Bénin pour un crédit a la réduction de la pauvreté, Juillet 2004, pages 71.

Banque Mondiale, Analyse environnementale, Annexe 3, août 2004, pages 8.

KESSLER J.J., L'Analyse Stratégique de l'Environnement (ASE) : un cadre de planification et d'intégration du respect de l'environnement dans les politiques et les interventions de développement. SNV & AIDEnvironment, janvier 1997, pages 151.

WESTMAN, W., Ecology Impact Assessment and environmental planing, Chichester : John Wiley et ons, 1978.

RAU, J.G., WOOTEN, D.C., Environmental Impact Analysis Handbook. McGraw-Hill, New York, USA, 1980.

OCDE, Évaluation des Avantages et Prise de Décision dans le domaine de l'environnement, 1992, pages 63.

LEROND, M. et al, L'évaluation environnementale des politiques, plans et programmes : objectifs, méthodologies et cas pratiques, Ed. TEC & DOC, 2003, pages 311.