

ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE À MADAGASCAR

M. RAKOTOARINIA Njatonirina Ramiantamanana

Etudiant DESS EIE, 2009 – 2010, tél. 034 01 475 51, ndrianamanakana@yahoo.fr

Mots-clés : Évaluation environnementale (EE), Développement soutenable – Madagascar.

Introduction

Dans la plupart des pays du monde, les dirigeants s'efforcent d'assurer une meilleure qualité de vie à leurs citoyens, pour maintenant et les générations futures. Ils veillent surtout à la santé de l'environnement naturel dont dépendent les collectivités locales, soit l'air, l'eau, le sol, la biodiversité, bref les écosystèmes. Ils doivent également assurer l'accès à la santé publique, à l'éducation et aux services sociaux, de même que faire profiter à un plus vaste segment de la population des avantages de la prospérité économique issue des projets de développement. Cependant, les pressions des riverains et des organismes de défense pour la protection et pour la préservation de l'environnement sont de plus en plus fortes sur les organisations afin qu'elles ajustent leurs décisions stratégiques en fonction non seulement d'une rationalité économique mais également d'une réalité sociale et écologique. L'évaluation environnementale (EE) doit intervenir pour la recherche d'équilibre entre ces trois facteurs. Madagascar dispose déjà de son propre système EE depuis plus de dix ans. Alors, il est temps maintenant de procéder à l'évaluation de sa mise en œuvre. D'où l'importance du thème de cette étude intitulée : « *Identification des bonnes pratiques à répliquer et les points de vigilance à traiter dans l'évaluation environnementale malgache dans les secteurs Mines, Energie, Industrie, Télécommunications, Infrastructures routières* », dans le cadre de la formation pour l'obtention du Diplôme d'Etudes Supérieures Spécialisées en Etudes d'Impacts Environnementaux (DESS- EIE), la seule et unique au sein de l'Université de Madagascar, ayant fait sortir presque deux cents diplômés depuis 10 ans.

Cette étude se situe dans les courants de pensée entourant la problématique du développement soutenable dans un contexte global de projet dans le futur. Plus spécifiquement, elle essaie de nous apporter un plus sur le mécanisme d'EE au niveau de la formation académique et au niveau de l'administration, compte tenu des textes en vigueur au niveau tant international (Conventions, Déclarations, Traités, Directives) que national (Charte de l'Environnement malgache et son décret d'application MECIE, textes sectoriels, directives d'évaluation d'impacts).

Généralités sur l'évaluation environnementale

L'évaluation environnementale est une procédure de régulation formelle de l'État pour veiller à l'intégrité du milieu récepteur d'un plan, programme ou projet et arbitrer les négociations sociales et économiques dans l'optique de développement soutenable. Elle a comme principes :

- d'établir un état des lieux précis et complet,
- d'analyser les différentes solutions et opter pour celles qui ont le moins d'impacts sur l'environnement,
- d'informer sur cet environnement et d'en suivre l'évolution.

Ses champs d'application sont à la fois :

- stratégique, avec l'évaluation des politiques, plans et programmes susceptibles d'avoir une influence sur l'environnement (évaluation environnementale stratégique ou EES) ;
- opérationnel, avec l'évaluation des projets dont les impacts environnementaux doivent être maîtrisés : Programme d'Engagement Environnemental ou PREE, ou EIE des projets en vue, Mise En Conformité ou MEC de ceux en cours sans EIE préalable, Audit Environnemental ou AE de ceux en cours de fermeture).

La procédure EE comporte différentes étapes :

- Préparation – Tri préliminaire (*screening*) au niveau de l'ONE¹ pour définir le type d'EE si nécessaire,
- Cadrage (*scoping*) traduit par les termes de références établis par l'ONE,
- Réalisation de l'EE,
- Evaluation du rapport EE par l'ONE et le Comité Technique d'Evaluation (CTE) pour l'obtention ou non de l'autorisation ou permis environnemental. Le Ministre chargé de l'Environnement est le dernier recours en cas de refus de ce dernier.

Le rapport EE, plus précisément EIE, contient principalement :

- la mise en contexte du projet,
- la présentation du promoteur et la description technique du projet,
- la description du milieu récepteur,
- l'analyse des impacts, des risques et dangers,
- les mesures environnementales appropriées aux impacts, risques et dangers,
- le programme de gestion environnementale du projet (PGEP),
- un résumé non technique rédigé en malgache et en français à l'attention du public.

¹ Office National de l'Environnement, mandaté pour l'octroi de permis environnemental après évaluation positive des rapports évaluation d'impacts selon le Décret n°2004-167 du 3/02/04.

L'évaluation du rapport EE est d'abord administrative (examen interne au niveau de l'ONE) pour s'assurer de sa recevabilité : le dossier complet contient, outre le rapport, le récépissé de paiement du frais d'évaluation et les pièces justificatives du montant de l'investissement. Ensuite l'évaluation technique est effectuée par le CTE ad' hoc² dirigé par l'ONE : analyse de la forme et du contenu du rapport, évaluation par consultation publique sur terrain. La décision d'octroi ou non de l'autorisation ou permis environnemental est prise par l'ONE après avis du CTE. Le délai d'évaluation est de 60 à 120 jours après l'émission de réceptivité du dossier.

Cette étude cherche à faire le bilan des pratiques d'EE à travers quelques rapports EIE soumis à l'ONE et mis à notre disposition en vue de ce Colloque International.

-

Méthodologie d'analyse et résultats

La méthodologie de recherche retenue est dite hypothético - inductive, laquelle consiste à observer des cas particuliers pour essayer de dégager une théorie émergente de ces observations. Dans un premier temps, nous avons analysé des sources d'informations physiques. Celles-ci nous ont permis de dresser le cadre référence de l'étude. Puis, dans le second temps, nous avons effectué des enquêtes auprès de certains responsables administratifs et des parties prenantes externes aux thèmes étudiés.

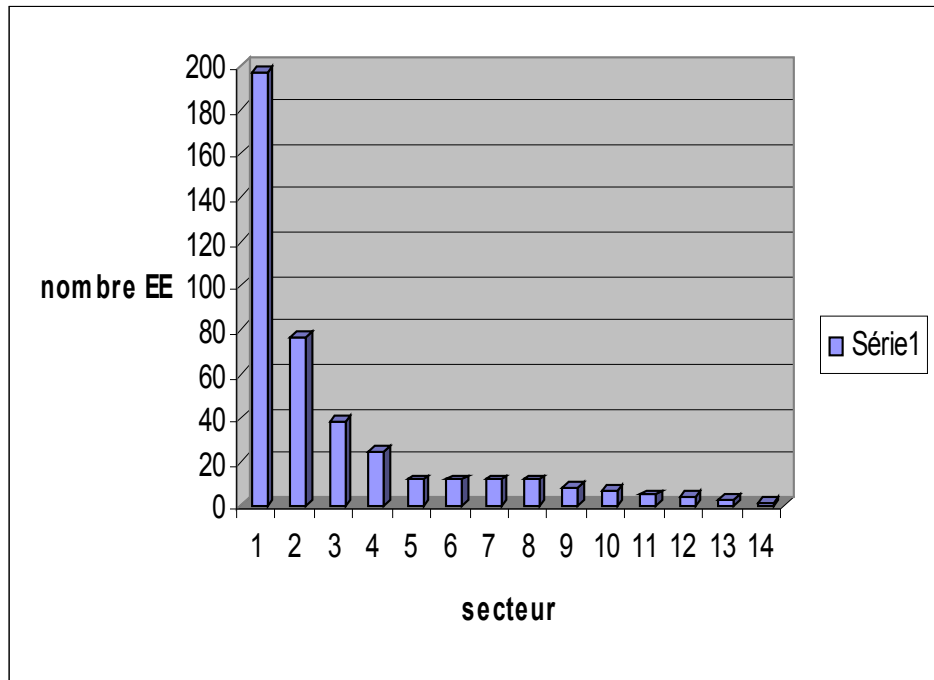
Ainsi, nous avons pris des études antérieures disponibles pour chaque secteur.

² Comité formé et convoqué par l'ONE suivant le ou les secteur(s) concernés par l'EE. Il est composé principalement par les cellules environnementales des ministères de développement.

Statistique nationale des EE (1998- 2010)

EE en chiffres par secteur

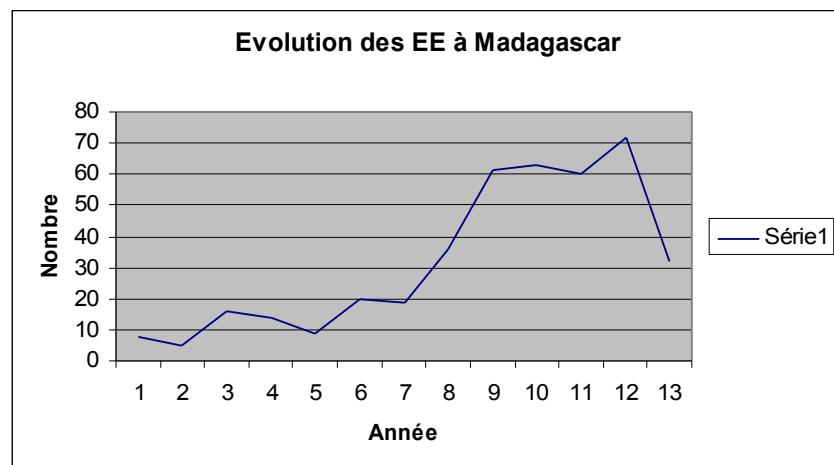
N°	Secteur	Nombre EE
1	Mine	197
2	Industrie	77
3	Énergie	39
4	Tourisme	25
5	Agriculture	12
6	Aquaculture	12
7	Biodiversité	12
8	Infrastructure	12
9	Projet	8
10	Élevage	7
11	Pêche	5
12	Telecom	4
13	Forets	3
14	Eau	2
TOTAL		415



Depuis la mise en vigueur du décret MECIE, tous les secteurs d'activités ont procédé à l'EE. Le secteur minier (EIE) caracole en tête puisque l'on a affaire à des promoteurs plutôt privés que publics, mais on a constaté aussi le développement dudit secteur lors de cette dernière décennie. L'industrie vient en seconde position avec pour la plupart des cas la MEC des entreprises déjà existantes. Les secteurs publics (projets) sont mal représentés dans ces données.

Tendance des EE

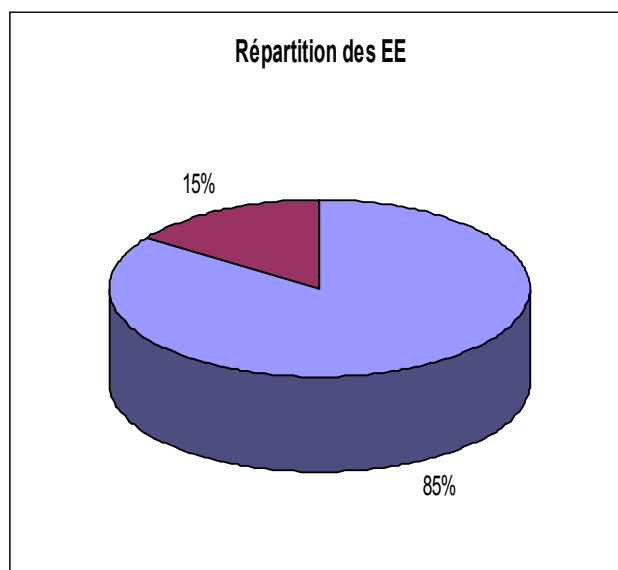
Année	Nombre EE
1998	8
1999	5
2000	16
2001	14
2002	9
2003	20
2004	19
2005	36
2006	61
2007	63
2008	60
2009	72
2010	32
Total	415



Depuis sa mise en œuvre, l'EE n'a cessé d'évoluer selon une tendance exponentielle jusqu'à atteindre le pic de 2009. Probablement, avec la crise politique actuelle vécue par le pays, cette tendance connaîtra une certaine déclinaison.

Répartition par type des EE

Secteur	Nombre EE	EIE	MEC	AE	EES	PREE
Mine	197	189	8	-	-	-
Industrie	77	34	41	-	-	-
Énergie	39	37	2	-	-	-
Tourisme	25	19	6	-	-	-
Agriculture	12	11	1	-	-	-
Aquacult.	12	12	0	-	-	-
Biodiversité	12	11	1	-	-	-
Infrastruct.	12	11	0	-	-	-
Projet	8	8	0	-	-	-
Élevage	7	6	1	-	-	-
Pêche	5	3	2	-	-	-
Telecom	4	3	1	-	-	-
Forêts	3	3	0	-	-	-
Eau	2	2	0	-	-	-
TOTAL	415	349	63	-	-	-



Les deux types d'EE les plus connus et appliqués jusqu'à présent sont l'EIE et la MEC pour la simple raison qu'elles concernent directement les projets en phase de faisabilité ou en cours d'activité.

Bilan et recommandations

L'étude révèle à la fois des bonnes pratiques et des points de vigilance.

Bonnes pratiques à répliquer :

Il s'agit de :

- respect des directives d'EE telles que stipulées par les textes en vigueur et les guides sectoriels,
- la prise en compte des trois piliers du développement durable : écologie durable, social équitable, économie viable,
- souci de l'intégrité de l'environnement physique,
- amélioration de l'efficacité sociale par la participation publique,
- considérations de l'équité et éthiques,
- PGEP adoptant l'approche cadre logique (ACL).

Points de vigilance à traiter :

Ils concernent les rapports proprement dits ainsi que l'administration concernée :

Au niveau de l'administration :

- *Screening* en collaboration avec les ministères sectoriels concernés,
- Manque de clarté parfois dans les procédures,
- Dispositions pour application de l'évaluation environnementale stratégique (EES) à tous les politiques, plans et programmes auxquels devront se conformer les projets,
- Mise en place des normes requises pour chaque secteur,
- Exigence des coûts des mesures environnementales,
- Parrainage des acteurs vulnérables, notamment les personnes affectées par le projet (PAP),
- Certification des institutions professionnelles par l'ONE dans le cadre d'EE, mais possibilité de promotion aux sortants de formation comme DESS EIE,
- Exigence d'EE pour les projets d'intérêts publics, dont Education, Santé,
- Communication environnementale obligatoire à tous les niveaux (accès aux informations, vulgarisation des textes, remise à niveau des consultants....),
- Développement de partenariat avec les centres de recherche,
- Crainte des délais indus pouvant nuire au démarrage du projet, car le processus peut être long et laborieux, coûteux et imprévisible,
- Possibilité de recours juridique en cas de refus de la part de l'ONE, outre le Ministre de l'Environnement,

Au niveau des rapports d'EE :

- Illustrations pas toujours selon les règles de l'art (cartographie, autres graphiques),
- Affirmation plus qualitative que quantitative des impacts et des mesures (coûts en particulier omis),
- Mode de participation du public peu explicité, parfois débats publics débordent le cadre du projet, et peuvent développer des tendances conflictuelles,
- Tendance à courir vers la forme (rapport volumineux),
- Résultats d'analyse en laboratoires s'ils existent sont peu commentés ou valorisés,
- Secrets industriels ou propriétés intellectuelles dévoilées durant le processus.

Toutefois il convient de souligner les **avantages de l'EE** :

- favoriser le consensus entre les acteurs face aux enjeux environnementaux à un stade précoce du projet,
- définir les problèmes et enjeux du projet, en offrant un gain de temps dans son élaboration,
- donner l'occasion aux acteurs de comprendre et de prendre en compte les exigences environnementales tôt dans l'élaboration du projet,
- faciliter la compréhension des affaires et met en lumière de nouvelles possibilités de réalisation (variantes de projet),
- éviter le choix d'option coûteuse et réduire les coûts d'ajustement,
- favoriser la communication environnementale en période normale ou de conflit,
- consolider la réputation du promoteur et la confiance du public lorsque le promoteur pose des actions attentives et responsables,
- réduire les risques corporatifs, ce qui se traduit par de meilleures conditions de prêt et un meilleur attrait pour les partenaires.

Conclusion

Madagascar dispose de son propre système d'évaluation environnementale depuis 1990, année de promulgation de sa Charte de l'Environnement, appliquée par le décret de mise en compatibilité des investissements avec l'environnement (MECIE) depuis 1995, modifié en 1999 et en 2004). Diverses pratiques ont été effectuées, couronnées pour la plupart par l'autorisation ou le permis environnemental. Cette étude s'inscrit en quelque sorte dans l'évaluation de ces travaux d'évaluation environnementale, soumis à l'Office National de l'Environnement ces dix dernières années, dans le cadre de la formation en vue de l'obtention du Diplôme d'Etudes Supérieures Spécialisées en Etudes d'Impacts Environnementaux (DESS EIE). Les secteurs étudiés sont les Mines, l'Energie, l'Industrie, les Télécommunications, les Infrastructures Routières.

Les résultats obtenus ont permis d'identifier des bonnes pratiques à répliquer et des points de vigilance à traiter dans l'évaluation environnementale malgache. Les recommandations s'adressent aussi bien à l'administration compétente en matière d'évaluation environnementale, qu'aux responsables de formation et aux futurs apprenants, après ces dix années, et en vue du basculement dans le système LMD.