

PLAN BLEU - Centre d'activités régionales du PNUE/PAM

# Évaluations environnementales et sociales en Méditerranée

Manuel de référence

Octobre 2015

**La gestion des évaluations sociales  
et environnementales  
de projets, plans, programmes  
et politiques de développement  
en Méditerranée**

Jean-Roger MERCIER



# La gestion des évaluations sociales et environnementales de projets, plans, programmes et politiques de développement en Méditerranée

## Un manuel de référence

### Remerciements

La conception et la rédaction de ce Manuel n'auraient pas été possibles sans les échanges intensifs et productifs qui se sont produits pendant les ateliers de formation de Jounieh (Liban) et de Gammarth (Tunisie).

L'auteur tient à remercier tout particulièrement Lina Tode et Hugues Ravenel du Plan Bleu pour leur soutien sans faille et leur patience indéfectible, Sophie Malac et Laurent Boutot d'Oréade-Brèche pour leur accompagnement savant et dévoué de la fin de cette rédaction, Samir Meddeb pour ses réflexions puissantes et ses apports méthodologiques, ainsi que les traducteurs/trices de Connected language services, ainsi que les Pr. Mohamed EL Hilali et Lahcen Chillasse pour la dernière version arabe.

Pendant ce long et difficile accouchement, j'ai pensé aux participant(e)s aux deux ateliers qui ont donné de la substance au Manuel. D'une manière générale, les associations IAIA et SIFEE ont été d'une utilité fondamentale pour les conclusions exposées ici. Une pensée toute particulière pour Hussein Abaza pour son Manuel des EIE lors de son passage au PNUE et à Robert Goodland pour son mentoring à mon arrivée à la Banque mondiale.

Jean-Roger Mercier, Saint-André (France), September 2015

### Préambule sémantique

Le présent ouvrage décrit l'émergence, la situation actuelle et les modalités de mise en œuvre des différentes procédures et processus d'évaluation environnementale du point de vue des grands bailleurs internationaux.

Suivant la référence que l'on se donne, derrière les mêmes mots ou sigles se cachent parfois différents concepts. C'est le cas pour les différents types d'évaluations qui ne revêtent pas tout à fait la même signification selon que l'on se situe à Washington ou à Bruxelles.

Par exemple, pour le présent manuel de référence, les EIE et les ESE s'appliquent aux projets, avec, dans les ESE, une intégration plus importante des sujets sociaux. Dans l'acception « européenne », seule l'EIE s'applique aux projets, alors que l'ESE s'impose à certains plans et programmes (mais pas aux politiques, selon la directive européenne CE 2001/42 présentée plus loin). Selon le manuel, c'est l'EES qui s'applique aux politiques-plans-programmes. Dans l'acception européenne, les ESE, même si elles abordent les aspects sociaux, restent aujourd'hui, comme leur nom l'indique, très environnementales, et n'intègrent pas formellement la dimension sociale des EES.

Dans la vision européenne, c'est le terme « stratégique » qui distingue l'approche au niveau plans-programmes par rapport à une approche au niveau du projet, qui est par opposition plus « opérationnelle ». On distingue dans ces ESE les impacts « de niveau stratégique », sur lesquels le plan ou programme a une marge de manœuvre en termes de mesures ERC (Éviter/Réduire/Compenser), des impacts « de niveau opérationnel », qui ne pourront être analysés et pris en compte qu'au niveau du projet, donc de l'EIE.

Le parti a été ici de prendre comme référence la conception des bailleurs de fonds internationaux qui sont moteurs dans les évolutions des standards en matière d'évaluations environnementales et sociales et sont porteurs de très nombreux projets à travers le monde, notamment en Méditerranée. La conception européenne n'a toutefois pas été oubliée, de nombreux chapitres du manuel y faisant référence.

*Les vues et opinions exprimées dans ce Manuel sont uniquement attribuables aux auteurs et ne peuvent l'être, ni au Plan Bleu, ni à la Banque mondiale, qui a financé le projet ReGoKo.*

## Sommaire

<b>1</b>	<b>INTRODUCTION ET SYNTHÈSE</b> .....	<b>7</b>
	Introduction.....	7
	La croissance, le développement et leurs effets indésirables.....	13
<b>2</b>	<b>LES ÉVALUATIONS SOCIALES ET ENVIRONNEMENTALES DE PROJETS</b> .....	<b>18</b>
	Un résumé des ESE en deux pages.....	18
	Les études d'impact sur l'environnement, processus précurseur des ESE.....	19
	Ce que sont les ESE.....	25
	La sélection et la classification environnementale et sociale des projets et leurs conséquences opérationnelles.....	27
<b>3</b>	<b>LES EVALUATIONS ENVIRONNEMENTALES ET SOCIALES STRATÉGIQUES (EESS)</b> .....	<b>30</b>
	Les EESS : un processus défini par ses objectifs.....	30
	Similarités et différences entre les ESE de projets et les EESS.....	32
	Le rôle clé de la Directive européenne 2001/42.....	33
	Les pratiques des EESS en dehors de l'Europe.....	33
	Voir et toucher des rapports d'EESS.....	34
	Appliquer une législation sur les EESS.....	34
<b>4</b>	<b>LES EXIGENCES D'ESE DANS LE DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL : CONVERGENCES ET DIVERGENCES</b> .....	<b>37</b>
	Les ESE de projets – une exigence souvent inconnue ou mal comprise.....	39
	Convergences et différences entre les attentes des grands bailleurs de fonds en matière d'ESE.....	41
<b>5</b>	<b>LES EXIGENCES DES BAILLEURS CONCERNANT LES ÉESS</b> .....	<b>45</b>
	Identifier le besoin ou la pertinence d'une EESS.....	45
<b>6</b>	<b>MANUEL RELATIF AUX ESE</b> .....	<b>48</b>
	Préparer une ESE.....	48
	Le Plan de gestion environnementale et sociale (PGES) : sa place dans l'ESE.....	50
	Comment évaluer la contribution des ESE au développement durable ?.....	54
	Des instructions pratiques sur la gestion des ESE, étape par étape.....	55
	Les bonnes pratiques d'ESE et les facteurs de succès.....	61
<b>7</b>	<b>MANUEL RELATIF AUX EESS</b> .....	<b>63</b>
	Rédiger les termes de référence d'une EESS.....	63
	Approuver une EESS.....	64
	Superviser la préparation d'une EESS.....	66
	Effectuer le suivi de la mise en place d'une EESS.....	67
	L'application des recommandations des EES.....	68
	Les travaux pionniers dans des pays n'ayant pas encore de législation EE(S)S.....	69
	Préparer une institutionnalisation des EESS – deux exemples.....	70
	D'où tirer les enseignements requis pour développer et améliorer les EESS ?.....	73
<b>8</b>	<b>MANUEL RELATIF AUX PARTIES PRENANTES, REDEVABILITÉ ET LIEN AVEC LA GOUVERNANCE</b> ..	<b>75</b>
	L'identification et implication des parties prenantes, étapes incontournables.....	75
	Comment identifier les parties prenantes (PP) d'un projet, plan, programme ou d'une politique de développement ?.....	76
	Comment impliquer les PP dans les décisions d'investissement ?.....	76

La redevabilité : théorie et pratique.....	77
L'impact sur la gouvernance environnementale et sociale.....	78
L'acceptabilité sociale des PPPP.....	79
<b>9 RÉFÉRENCES.....</b>	<b>80</b>
<b>10 ANNEXE 1 – RAPIDE ÉTAT DE L'ART DES ESE/EIE DANS CHACUN DES 5 PAYS DU PROGRAMME REGoKo.....</b>	<b>81</b>
Le Maroc.....	81
La Tunisie.....	85
L'Égypte.....	87
La Palestine.....	89
Liban.....	92
<b>11 ANNEXE 2 – ETUDES DE CAS DE PROJETS À FINANCEMENT INTERNATIONAL SOUMIS À ESE ...</b>	<b>95</b>
Des études de cas réelles.....	95
Une étude de cas fictive testée dans plusieurs ateliers de formation.....	97

## Liste des illustrations

Figure 1 : Représentation graphique des places et rôles respectifs des ESE de projets et des EESS.....	11
Figure 2 : La Méditerranée et son bassin versant.....	16
Figure 3 : Schéma général du processus d'EIE.....	20
Figure 4 : La place des ESE de projets dans le processus décisionnel.....	26
Figure 5 : Tamisage simplifié.....	28
Figure 6 : Positionnement des EES sur un continuum impacts-institutions.....	31
Figure 7 : Place de l'EES par rapport au plan, programme ou à la politique de développement.....	32
Figure 8 : Fondamentaux d'une ESE de projets.....	39
Figure 9 : A retenir pour un bon PGES.....	53
Figure 10 : Comparatif simplifié PGES-partage des bénéfiques.....	53
Figure 11 : Cascade des bénéfiques tirés de l'application des sauvegardes de la Banque mondiale.....	54
Figure 12 : Résumé du processus de gestion des ESE.....	55
Figure 13 : ESE – Approches recommandées - Maître d'ouvrage et organisme réglementaire.....	60
Figure 14 : La vision des bons systèmes pays en matière d'ÉES.....	74
Figure 15 : Gestion des EIE - Maroc.....	83

## Liste des tableaux

Tableau 1 : Palette d'outils de mesure et d'évaluation pour la recherche d'un développement plus durable.....	9
Tableau 2 : Distinction sommaire ESE-EES.....	11
Tableau 3 : Parallèle sommaire entre ESE et évaluations financières et techniques.....	12
Tableau 4 : Synoptique de la comparaison EIE-ESE de projets.....	25
Tableau 5 : Synoptique sommaire des exigences nationales d'EIE et EES dans les pays du programme ReGoKo.....	27
Tableau 6 : Synoptique des ESE de projets et des EES.....	32
Tableau 7 : Survol de 40 ans d'histoire globale et locale.....	37
Tableau 8 : Synoptique des exigences de bailleurs de fonds internationaux.....	43
Tableau 9 : Coût pour un maître d'ouvrage de la phase de préparation d'une ESE (références non exhaustives).....	48
Tableau 10 : Thèmes des colloques annuels SIFEE.....	62
Tableau 11 : Différences marquantes dans les EES plutôt impacts et les EES plutôt institutions.....	63
Tableau 12 : Scénarios institutionnalisation des EES en Tunisie.....	72

## Liste des encadrés

Encadré 1 : Les grandes lignes de l'économie verte dans le Bassin méditerranéen.....	14
Encadré 2 : Typologie des impacts sur l'environnement.....	22
Encadré 3 : Les principales tendances en matière d'EIE.....	23

Encadré 4 : Principes directeurs de la bonne pratique de l'EIE .....	24
Encadré 5 : Un rapide état des lieux des ESE dans les pays de ReGoKo .....	26
Encadré 6 : Verbatim de la version courante du mode de classification proposé par la Banque mondiale dans sa révision en cours .....	28
Encadré 7 : Détails sur l'acquisition de foncier et les déplacements involontaires de personnes .....	40
Encadré 8 : Détails sur les peuples autochtones .....	40
Encadré 9 : Détails sur l'utilisation rationnelle des ressources .....	41
Encadré 10 : Extrait verbatim de la Déclaration de Paris sur l'harmonisation et l'alignement des ESE (2005) .....	42
Encadré 11 : Le cas du projet pétrolier du Tchad financé par le groupe de la Banque mondiale – des délais coûteux .....	50
Encadré 12 : L'EES comme outil de planification de la gestion améliorée des ressources en eau – le cas du Bassin versant du Palar en Inde .....	66
Encadré 13 : L'introduction des EES en Afrique du sud .....	73

## Sigles et acronymes

ABE	Agence béninoise d'environnement
ACDI	Agence canadienne de développement international
AFD	Agence française de développement
AGCE	Autorité gouvernementale chargée de l'environnement
ANPE	Agence nationale pour l'environnement (Tunisie)
APD	Aide publique au développement
APS	Avant-projet sommaire
BAfD	Banque africaine de développement
BAfD	Banque asiatique de développement
BEI	Banque européenne d'investissement
BERD	Banque européenne de reconstruction et de développement
BIC	Bank Information Center (coalition d'ONG)
BID	Banque interaméricaine de développement
BIT	Bureau international du travail
BM	Banque mondiale
BRICS	Brésil, Russie, Inde, Chine, Afrique du sud (Brazil, Russia, India, China, South Africa)
BV	Bassin versant
CBD	Commission sur la diversité biologique
CC	Changement climatique ou Cahier des charges (selon contexte)
CEA	Analyse environnementale pays (Country environmental analysis) Banque mondiale
CEM	Convention sur les espèces migratrices
CEP	Commission d'enquête publique (Maroc)
CGES	Cadre de gestion environnementale et sociale
CIA	Central Intelligence Agency (USA)
CITES	Convention sur le commerce international des espèces menacées
CMDD	Commission méditerranéenne du développement durable
CN	Comité national (Maroc)
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement
COED	Cost of environmental degradation
CR	Comité régional (Maroc)
CSIR	Council for Scientific and Industrial Research (Afrique du sud, en particulier)
CSR	Corporate Social Responsibility
DEAT	Department of Environmental Affairs and Tourism (Afrique du sud)
DO	Directive opérationnelle (de la Banque mondiale)
DPL	Prêts d'appui aux politiques de développement (ont remplacé, dans l'arsenal Banque mondiale, les prêts à l'ajustement structurel)
DPSWR	Force motrice-Pression-Etat-Bien-être-Réponse (Driver-Pressure-State-Welfare-Response)
DUP	Déclaration d'utilité publique
E&S	Environnemental et social
EC	European Commission
EDF	Environmental Defense Fund Egalement Electricité de France
EEAA	Agence égyptienne des affaires environnementales
EEPP	Evaluation environnementale de certains plans et programmes
EER	Examen énergie environnement

	Egalement Evaluation environnementale régionale
EES	Evaluation environnementale stratégique Egalement Evaluation environnementale sectorielle
EESS	Evaluation environnementale et sociale stratégique
EIA	Environmental Impact Assessment
EIC	Étude (ou évaluation) des impacts cumulatifs
EIE	Études d'impact sur l'environnement
ESE	Évaluation sociale et environnementale
EO	Médiateur européen (European Ombudsman)
EP	Enquête publique
EPA	Environmental Protection Agency
ERE	Évaluation des risques environnementaux
ESA	Environmental and Social Assessment
ESMF	Environmental and Social Management Framework
ESMP	Environmental and Social Management Plan
FCP-F	Fonds carbone foresterie (Banque mondiale)
FPIC	Consentement libre, préalable et informé (Free, Prior and Informed Consent)
GEPAP	Gulf Environmental Partnership and Action Program
GIC	Groupe international consultatif (projet pétrolier Tchad)
GIEC	Groupement international pour l'étude du climat (IPCC en anglais)
GRI	Global Reporting Initiative
IAIA	International Association for Impact Assessment
IAMnet	Réseau des mécanismes internationaux de responsabilisation ("accountability")
IEG	Groupe indépendant d'évaluation de la Banque mondiale (Independent Evaluation Group)
IFI	Institutions financières internationales
IIED	International Institute for Environment and Development (Royaume-Uni)
IRN	International Rivers Network – coalition d'ONG
ISO	International Standards Organization
LIA	Local Impact Assessment (évaluation des impacts locaux)
MSC	Marine Stewardship Council
MEDD	Ministère de l'écologie et du développement durable
MENA	Moyen orient et Afrique du nord
MTA	Ministère de tutelle de l'activité
NEPA	National Environment Policy Act (USA)
NIMBY	Not in my back-yard « Pas derrière chez moi »
NP	Norme de performance (de la SFI)
NWSS	Stratégie nationale du secteur de l'eau (Liban)
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OIT	Organisation internationale du travail
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMD	Objectif du millénaire pour le développement
PAGNE	Programme d'appui à la gestion nationale de l'environnement (Côte d'Ivoire)
PB	Procédure de la Banque (mondiale)
PCN	Point de contact national (pour le respect des principes directeurs de l'OCDE à l'usage des multinationales)
PE	Principes Equateur
PER	Pressions-Etat-Réponses
PGES	Plan de gestion environnementale et sociale
PI	Panel d'inspection (de la Banque mondiale)
PNAE	Plan national d'action environnementale
PNB	Produit national brut
PNUE	Programme des Nations-unies pour l'environnement
PO	Politique opérationnelle (de la Banque mondiale)
PP	Partie prenante
PPP	Partenariat Public Privé
PPPP	Projet, plan, programme ou politique
PSE	Performances sociales et environnementales
PSIA	Analyse de l'impact sur la pauvreté et la société (Banque mondiale)
REDD+	Réduction d'émissions de carbone en provenance de la déforestation et de la dégradation forestière
ReGoKo	Projet régional de gouvernance et de développement des connaissances
RSE	Responsabilité sociétale des entreprises

RSO	Responsabilité sociétale des organismes
SCN	Secrétariat du Comité national
SEA	Strategic Environmental Assessment
SESA	Strategic Environmental and Social Assessment
SFI	Société financière internationale
SIFEE	Secrétariat Intergouvernemental francophone des évaluations environnementales
SMDD	Stratégie méditerranéenne de développement durable
TdR	Termes de référence
UE	Union européenne
UN	United Nations
WAVES	Wealth Accounting and Valuing Ecosystem Services
WRO	Organisation des ressources en eau (Inde)
WWF	Fonds mondial pour la Nature
ZERI	Zero Emission Research Institute



# 1 Introduction et Synthèse

## INTRODUCTION

Il devrait être essentiel pour toutes et tous que la Méditerranée reste un espace de qualité et de beauté. Cette Mer et son bassin versant sont à la fois le symbole vivant et le témoin historique de beaucoup de civilisations, une source d'inspiration pour les artistes, ainsi qu'un espace économique à part entière. C'est aussi un système fragile, abritant sur ses rives de forts antagonismes tout autant que des forces de vie et des volontés de coopération. Sans un effort considérable de lutte contre la violence, la rapacité et les égoïsmes, la Méditerranée risque de se dégrader dans un proche avenir et de perdre la qualité et l'abondance de ses ressources naturelles.

Le risque de dégradation environnementale du Bassin méditerranéen est la résultante directe de la myriade de décisions humaines, petites et grandes, bien et mal intentionnées. Cette dégradation annoncée n'est ni une évolution naturelle ni une fatalité, mais bien de notre responsabilité collective. Ainsi, la protection des ressources naturelles, pour la Mer Méditerranée en particulier, compte tenu de sa géographie et de son hydrologie spécifiques, doit passer autant par une gestion de la mer elle-même que par celle de son bassin versant, très peuplé et très exploité économiquement.

On dispose désormais d'outils et de méthodes scientifiques et techniques de plus en plus sophistiqués. Ils permettent de mieux prévoir les conséquences et de mieux mesurer les risques liés à une décision d'aménagement ou de développement. De plus, les citoyen(ne)s sont à la fois de plus en plus vigilant(e)s et de mieux en mieux équipé(e)s de moyens de communication, ce qui les rend plus aptes, à la fois à exprimer publiquement leurs désirs d'un meilleur avenir et de dénoncer les mauvaises décisions venues d'en haut.

Le présent Manuel traite des évaluations sociales et environnementales appliquées aux projets, plans, programmes et politiques, outils à la disposition des décideurs, financeurs et acteurs du développement permettant d'intégrer la durabilité dans les décisions publiques et privées majeures pour l'avenir de la Méditerranée.

## Mieux protéger les ressources et les habitants du Bassin méditerranéen

Le souci d'un développement plus durable devrait être au centre des décisions touchant à l'évolution et à l'avenir du Bassin méditerranéen. Cette impérieuse nécessité est reconnue, par exemple et à une échelle mondiale, par les personnalités de haut niveau ayant contribué à la fixation de l'agenda post-2015<sup>1</sup>. Les évaluations sociales et environnementales font partie de l'arsenal juridique, scientifique et sociétal permettant de réaliser ce recentrage du développement.

Le professeur de droit Laurent Vassalo (2014) identifie trois étapes principales dans l'évolution des droits de l'humain :

- Proclamation des droits civils et politiques vers la fin du XVIII<sup>ème</sup>, début du XIX<sup>ème</sup> siècle ;
- Proclamation des droits économiques et sociaux dans le courant du XX<sup>ème</sup> siècle ;
- Proclamation des droits collectifs et des générations futures dans les années 1980. Nous sommes donc dans cette troisième phase et, malgré des reculs locaux tragiques, nous allons vers plus de prise en compte des desiderata des personnes dans le développement.

Faire accepter le rôle central des personnes dans le développement économique a été le combat de pionniers internationaux comme Michael M. Cernea<sup>2</sup> (« Putting people first »). Ajouter la dimension environnementale (dans l'espace) et le temps (intergénérationnel) a également réclamé beaucoup d'efforts, couronnés en 1987 par la publication du rapport Brundtland intitulé « Notre avenir à tous », essentielle pour le succès historique de la Conférence de Rio en 1992, et l'acceptation, puis la banalisation – souvent la récupération politicienne - du concept de « développement durable ».

## La tâche est impérative, mais loin d'être aisée

S'agit-il de s'opposer au développement socio-économique de la Méditerranée, de ses rives et de ses habitants ? Nullement. Il s'agit de mieux gérer le développement, en particulier en s'intéressant à la qualité de la croissance<sup>3</sup> et pas seulement à sa valeur quantitative.

Le développement est un processus complexe et chaotique. Des communautés et des pays ont connu des heures de gloire en termes de richesses et de bien-être pour finir par s'enfoncer dans la pauvreté, voire par disparaître. D'autres communautés et d'autres pays continuent leur croissance et étendent leurs empires, au moins commerciaux et industriels.

<sup>1</sup> [http://www.un.org/fr/sg/beyond2015\\_report.pdf](http://www.un.org/fr/sg/beyond2015_report.pdf)

<sup>2</sup> <http://documents.banquemonddiale.org/curated/fr/1991/08/439990/putting-people-first-sociological-variables-rural-development>

<sup>3</sup> Voir en particulier [http://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/partieb\\_soutenabilite\\_final\\_24062014.pdf](http://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/partieb_soutenabilite_final_24062014.pdf)

Au moment même où l'humanité s'urbanise et artificialise de plus en plus sa vie quotidienne, elle s'aperçoit que les ressources naturelles, dont certaines restent en abondance et d'autres disparaissent, en quantité et/ou en qualité, lui sont indispensables. Nous disposons désormais d'une vision globale de l'environnement et de son importance pour notre développement, mais c'est justement au moment où l'impact de l'humanité sur cet environnement devient prépondérant et potentiellement très nocif. Il faut dépasser cette contradiction, dans le Bassin méditerranéen comme ailleurs.

La recherche d'un développement plus durable a été d'actualité dès que la notion de développement a été comprise. Cette recherche s'est accélérée avec le lancement du concept à proprement parler, par le biais de la Commission Brundtland au cours de la préparation de la Conférence internationale sur l'environnement et le développement de Rio en juin 1992. La Conférence internationale de Rio en juin 2012 (connue sous le nom de « Rio+20 ») a mis en avant la promotion de « l'économie verte dans le contexte du développement durable et de l'élimination de la pauvreté »<sup>4</sup>.

Le besoin de rendre le développement actuel plus compatible avec la conservation de l'environnement naturel est particulièrement pressant en ce début de 21<sup>ème</sup> siècle. Des pionniers comme Günter Pauli<sup>5</sup> montrent, par l'exemple et dans le concret, que l'investissement dans la durabilité peut être rentable. Il introduit, au sein de l'économie verte, la notion fondamentale d'économie bleue, créatrice de richesses et d'emplois tout en respectant la règle de zéro déchet, zéro énergie et zéro émission.

De plus, les aspirations actuelles à un meilleur respect des droits humains viennent rejoindre celles vers une nature mieux conservée.

## Opérationnaliser le développement durable

Dans leur recherche d'un développement plus durable, les décideurs, les juristes et les scientifiques font œuvre d'opiniâtreté et de créativité. Un nombre croissant d'outils pertinents et efficaces ont vu le jour lors des dernières décennies. L'auteur en a dénombré une trentaine, trop nombreux pour être tous présentés ici. Le tableau 1 fournit une synthèse rapide et forcément sommaire de plusieurs de ces outils.

---

<sup>4</sup> [http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/declaration\\_finale\\_Rio\\_20\\_cle0c85b4.pdf](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/declaration_finale_Rio_20_cle0c85b4.pdf)

<sup>5</sup> [http://ec.europa.eu/environment/eoap/about-eco-innovation/experts-interviews/20140506-gunter-pauli-interview\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/environment/eoap/about-eco-innovation/experts-interviews/20140506-gunter-pauli-interview_fr.htm)

Tableau I : Palette d'outils de mesure et d'évaluation pour la recherche d'un développement plus durable

Outils	Exemples d'outils	Principaux objectifs	Evènement déclencheur	Application (exemples)	Acteurs principaux	Caractère contraignant ?
Labels <a href="http://www.pavillonbleu.org/">http://www.pavillonbleu.org/</a> <a href="http://www.msc.org/?set_language=fr">http://www.msc.org/?set_language=fr</a> <a href="http://whc.unesco.org/fr/apropos/">http://whc.unesco.org/fr/apropos/</a>	Pavillon Bleu, MSC <sup>6</sup> , Patrimoine mondial, etc.	Apporter une reconnaissance officielle d'une bonne qualité environnementale d'un produit ou d'un site	Demandes de labellisation Examens périodiques de produits ou de sites potentiels	Qualité des eaux de baignade Qualité du produit Qualité de l'activité courante (sylviculture, pêches)	Industriels et leurs représentants Agriculteurs / pêcheurs et leurs représentants Elus locaux ou régionaux Commissions de labellisation Organismes officiels nationaux et internationaux	Un label peut être refusé, peut également être enlevé
Engagement dans la responsabilité Sociétale des Organisations (RSO) <a href="http://www.iso.org/iso/fr/home/standards/iso26000.htm">http://www.iso.org/iso/fr/home/standards/iso26000.htm</a>	ISO 26000 Adoption de politiques RSE (entreprise privée) ou RSO (organisme public)	Faire état d'engagements dans les domaines environnemental et social	Décision de prise d'engagement et, dans certains cas, certification externe (mais pas pour ISO 26000)	Société agro-alimentaire s'engageant sur des objectifs de qualité des produits et/ou de conditions de travail et/ou de sous-traitance	Industriels Agriculteurs Elus locaux Organismes de certification Organismes officiels nationaux et internationaux	Les engagements volontaires peuvent être dénoncés dans les médias Les engagements certifiés peuvent être enlevés
Micro-économie de l'environnement <a href="https://www.usherbrooke.ca/environnement/fileadmin/sites/environnement/documents/Essais2008/MO_Michaud.pdf">https://www.usherbrooke.ca/environnement/fileadmin/sites/environnement/documents/Essais2008/MO_Michaud.pdf</a>	Comptabilité universelle <sup>7</sup> , etc.	Intégrer les externalités environnementales et sociales d'une activité en parallèle avec les finances et prendre action	Décision de l'entreprise	Société commerciale décidant de mieux contrôler ses externalités et d'investir pour les maîtriser	Industriels Chercheurs Experts-comptables et autres spécialistes	Pas actuellement
Macro-économie de l'environnement <a href="http://centredeconomiesorbonne.univ-paris1.fr/axes/macroeconomie-et-environnement/macroeconomie-et-environnement/">http://centredeconomiesorbonne.univ-paris1.fr/axes/macroeconomie-et-environnement/macroeconomie-et-environnement/</a>	Wealth Accounting and Valuing Ecosystem Services (WAVES) <sup>8</sup> Coût de la dégradation environnementale <sup>9</sup>	Intégrer les externalités environnementales et sociales dans la comptabilité nationale	Décision du pays avec encouragements d'un consortium du développement international (Banque mondiale, Nations-unies, etc.)	Comptes macro-économiques <sup>10</sup>	Gouvernements Chercheurs Experts-comptables et autres spécialistes	Pas actuellement

<sup>6</sup> Marine Stewardship Council, voir [www.msc.org/?set\\_language=fr](http://www.msc.org/?set_language=fr)

<sup>7</sup> Marque déposée. Voir [http://www.figuris.fr/index.php?option=com\\_content&view=article&id=109&Itemid=502](http://www.figuris.fr/index.php?option=com_content&view=article&id=109&Itemid=502)

<sup>8</sup> <https://www.wavespartnership.org/en>

<sup>9</sup> <http://siteresources.worldbank.org/INT/EEI/2145741153316226850/20781069/EnvironmentalDegradationManual.pdf>

<sup>10</sup> Voir par exemple la très importante récente intervention du Roi du Maroc <http://fr.morocoworldnews.com/2014/07/2490/le-texte-integral-du-quinzieme-discours-du-trone-du-roi-mohammed-vi-du-maroc/>

Outils	Exemples d'outils	Principaux objectifs	Evènement déclencheur	Application (exemples)	Acteurs principaux	Caractère contraignant ?
Evaluations sociales et environnementales	Politiques de sauvegarde (BM) Normes de performances (SFI) Système intégré de sauvegardes (BAfD) Evaluations d'impact sur la santé Etudes d'impact sur l'environnement (EIE)	Filtrer les nouveaux projets, plans, programmes et les nouvelles politiques de développement par rapport à l'environnement et au social. Intégrer des dispositions dans ces PPPP leur permettant d'être plus durables.	Application des lois et règlements nationaux, de certaines conventions internationales, ainsi que des règles, politiques et normes de grands bailleurs de fonds publics et privés.	Nouveaux projets, plans, programmes et réformes de politiques de développement. Exceptionnellement appliquées aux installations existantes (en cas d'extensions, en particulier)	Gouvernements Industriels Aménageurs Gestionnaires de ressources naturelles Juristes Chercheurs Consultants Experts-comptables et autres spécialistes	Arrêts des financements Compensations aux personnes affectées bonifiées Manquements portés sur la place publique et impacts réputationnels
Evaluations des risques environnementaux (ERE) <a href="http://www.efsa.europa.eu/fr/topics/topic/era.htm">http://www.efsa.europa.eu/fr/topics/topic/era.htm</a>	ERE	Evaluation des effets sur l'environnement (faisant partie d'une approche plus globale d'évaluation de risques multiples)	Introduction de plantes génétiquement modifiées, de l'utilisation de certaines substances dans les denrées alimentaires, dans les aliments destinés à l'alimentation animale et dans les produits phytopharmaceutiques, ou de l'introduction et de la propagation d'organismes nuisibles aux végétaux	Produits industriels Plantes génétiquement modifiées	Union européenne <sup>1</sup>	Oui, pour les biens produits et importés en Europe communautaire
Contrats d'assurance liés aux risques environnementaux	Analyse spécifique <sup>12</sup>					
Audits environnementaux et/ou sociaux	Audit environnemental Audit social					

<sup>11</sup> European Food Safety Agency, voir [www.efsa.europa.eu/fr/](http://www.efsa.europa.eu/fr/)

<sup>12</sup> Voir par exemple <http://www.argusdelassurance.com/gestion-des-risques/les-atteintes-a-l-environnement-une-question-de-reputation-et-de-valeur-pour-l-entreprise.67818>

Cette palette d'outils est impressionnante et, de plus, en constante évolution. Les spécialistes des diverses disciplines communiquent peu entre eux et on trouve de plus en plus fréquemment des comparatifs entre outils visant le même objectif, voire entre outils poursuivant des objectifs différents, mais permettant à une entreprise de collectionner les bons points en matière de développement durable. Approfondir le tableau 1 réclamerait en lui-même un (ou plusieurs) manuel(s) spécialisé(s) et une mise à jour fréquente.

## Focalisation sur les Evaluations sociales et environnementales

Les Evaluations sociales et environnementales (ESE) sont, dans leur acception large, l'outil-clé pour

- i. identifier les liens, négatifs et positifs, entre les projets, plans, programmes ou politiques de développement (PPPP), la protection de l'environnement et le respect des droits humains et
- ii. concevoir et mettre en place les activités d'évitement, d'atténuation et de suivi-évaluation qui permettent aux PPPPs de n'avoir que des impacts négatifs mineurs ou, au moins d'avoir des impacts positifs nets sur le social et l'environnement.

On distingue classiquement les ESE de projets d'une part, qui bâtissent sur les fondations des Etudes d'impact sur l'environnement (EIE), et les Evaluations environnementales et sociales stratégiques (EESS) d'autre part, qui s'appliquent aux plans, programmes et politiques de développement et se construisent sur les fondations des Evaluations environnementales stratégiques (EES). Les EESS sont de généralisation beaucoup plus récente (années 2010 et après) que les EIE/ESE.

Voici ce que cela donne schématiquement.

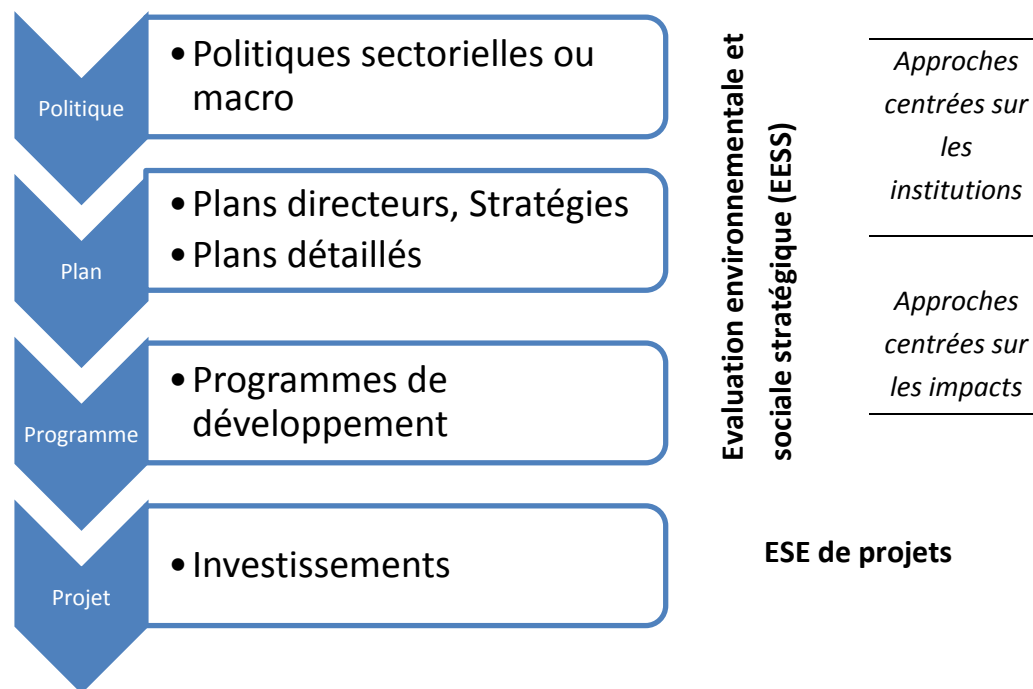
Tableau 2 : Distinction sommaire ESE-EESS

Objet d'étude	Exemples	Outil
Projet (investissement)	Construction d'un pont	ESE/EIE
Plan	Plan quinquennal de développement du littoral	EESS
Programme	Programme africain relatif aux Stocks de Pesticides obsolètes Stratégie nationale du secteur de l'eau	
Politique de développement	Politique nationale de l'habitat	

Source : Jean-Roger Mercier, élaboration personnelle dans le cadre du Massive Open Online Course Gestion préventive des risques opérationnels sociaux et environnementaux (mars 2014)

Voici une manière plus fine de distinguer les rôles et places respectifs des ESE dans la préparation, programmation et planification opérationnelles.

Figure 1 : Représentation graphique des places et rôles respectifs des ESE de projets et des EESS



Source : auteur sur la base de documents Banque mondiale

Ceci est une représentation schématique, mais suffisamment complexe pour que le lecteur prenne le temps de la décrypter et de la digérer, ce qui est essentiel pour une bonne compréhension de la suite du présent Manuel.

La présentation du Manuel fournit un équilibre entre les ESE de projets et les EESS :

- Les programmes de développement, souvent quinquennaux, se distinguent des investissements par le fait que les localisations précises, dans l'espace et dans le temps, des réalisations physiques du programme ne sont pas acquises au moment où le programme est soumis à évaluation sociale et environnementale. Il faut donc tenir compte, dans la méthode d'approche, de cette incertitude, quitte à prévoir des ESE de projets, une fois le programme approuvé, pour les plus gros investissements avant leur approbation et leur financement. Les méthodes d'évaluation comprennent les études d'impacts cumulatifs et les évaluations régionales ou sectorielles ;
- Au niveau le plus bas des plans de développement, nommés ci-dessus plans de détail, on est dans une situation proche des programmes et les mêmes méthodes et approches sont justifiées. Dans les programmes comme dans les plans de détails, les EESS sont centrées sur les impacts, plus précisément l'évitement ou la compensation des impacts négatifs potentiels. La Directive européenne 2001/42 s'applique aux programmes et aux plans de détail ;
- Au niveau des plans directeurs, on est dans une nouvelle poupée gigogne au sein de laquelle ce ne sont que les grandes lignes du développement, national ou régional, sectoriel ou macro-économique, qui sont esquissées. On entre dans le domaine des EESS centrées sur les institutions pour ces plans de haut niveau comme pour les politiques de développement.

Les évaluations sociales et environnementales sont des processus opérationnels dont la puissance dépasse le simple aspect analytique. Ces évaluations, sur une base scientifique et technique avérée, se situent donc au même niveau que les évaluations économiques de projets qui, selon Serge Michailoff et Manuel Bridier<sup>13</sup> facilitent « la synthèse et l'analyse des éléments d'information permettant d'éclairer les décisions successives qui définiront les caractéristiques du projet, puis de préparer la décision de financement ».

Les évaluations sociales et environnementales de projets se coulent dans le moule des évaluations financières et économiques, les complètent et s'attachent, de plus, autant à la phase de conception/décision qu'à la très importante phase de mise en œuvre et de réalisation.

**Tableau 3 : Parallèle sommaire entre ESE et évaluations financières et techniques**

Phase	Evaluations financières et techniques	ESE	Commentaires
Idée de projet	Etudes de faisabilité	Balayage des impacts et risques environnementaux et sociaux	
Définition d'ensemble du projet	Analyse de rentabilité Premières études techniques	Rédaction des termes de référence de l'ESE	
Définition précise/opérationnelle du projet	Avant-projet sommaire (APS) Avant-projet détaillé (APD)	Réalisation de l'ESE de terrain, consultation publique, rédaction et diffusion du rapport d'ESE (incluant le Plan de gestion environnementale et sociale)	L'ESE doit à la fois s'alimenter de l'APS/APD et fournir des éléments à intégrer dans l'APD et l'analyse financière finale.
Finalisation des termes du financement du projet et des engagements du maître d'ouvrage	Accords de prêts, documents financiers et techniques finaux	Intégration des clauses environnementales et sociales	
Réalisation du projet	Suivi-évaluation en continu	Suivi-évaluation de la mise en œuvre du Plan de gestion environnementale et sociale (PGES) Gestion du changement si impacts inacceptables	Nécessité de passerelles entre aspects techniques, financiers, environnementaux et sociaux
Évaluation ex-post du financement du projet	Evaluations techniques et financières ex-post	Evaluations environnementales et sociales ex-post	Sur la base des suivis-évaluations
Démantèlement (le cas échéant)		Mise en œuvre des actions prévues dans le PGES relatives au démantèlement	

Source : auteur

<sup>13</sup> Guide pratique d'analyse de projets : évaluation et choix des projets d'investissements, voir <http://www.lecteurs.com/livre/guide-pratique-danalyse-de-projets-evaluation-et-choix-des-projets-dinvestissements/520740>

## La définition des ESE de projets

L'ESE de projets est plus étroitement définie comme « processus d'évaluation des effets environnementaux et sociaux d'un projet, qui permet de déterminer l'importance de ces effets et de ces incidences, et peut inclure la définition de mesures visant à prévenir, réduire au minimum, atténuer ou compenser les effets environnementaux et sociaux négatifs. L'évaluation environnementale et sociale est du ressort du parrain du projet. »<sup>14</sup>

Les Etudes d'impact sur l'environnement (EIE) ont précédé les ESE et, dans la vaste majorité des pays dans le monde, c'est encore l'EIE qui a la légitimité juridique d'influer sur les projets.

La dimension sociale des ESE est le plus souvent intégrée dans chaque pays sous la forme des procédures foncières liées aux déclarations d'utilité publique (DUP) et des mécanismes de compensation/expropriation. Que ce soit dans le domaine de la protection de l'environnement ou dans celui de la protection sociale, les ESE vont plus loin que les EIE et que la compensation/expropriation, notamment par le biais :

- D'une influence beaucoup plus forte que les EIE sur la mise en place des recommandations de l'ESE ;
- De l'obligation d'un suivi-évaluation de la mise en œuvre d'un Plan de gestion environnementale et sociale dont la conception fait partie intégrante de l'ESE ;
- D'une couverture beaucoup plus large de thèmes, schématiquement du genre et des groupes vulnérables, de la santé humaine et des conditions de travail ; et
- De fortes exigences vérifiables dans les domaines de la consultation du public et de la divulgation des informations sortant de la préparation des ESE.

Les ESE, initialement conçues par et pour les Banques de développement multilatérales<sup>15</sup> convergent progressivement et deviennent la norme pour tous les financements publics et privés des nouveaux investissements au-delà d'un certain seuil financier<sup>16</sup>.

Les Evaluations environnementales et sociales stratégiques (EES), elles, s'appliquent aux plans, programmes et/ou politiques de développement et représentent une approche beaucoup plus récente, fraîcheur qui explique en grande partie la formidable diversité des méthodes et le manque d'universalité des exigences dans ce domaine.

A noter que les exigences nationales en matière d'évaluations sociales et environnementales évoluent peu, ou pas du tout, voire régressent. Ces exigences sont souvent limitées aux projets avec quelques incursions timides vers les approches stratégiques. Dans le même temps, les exigences d'ESE dans le développement international sont en rapide évolution et vont vers de plus en plus de sophistication. Ces ESE représentent l'état de l'art des bonnes pratiques en matière d'intégration des soucis environnementaux et sociaux dans le développement. Le présent Manuel est destiné à aider les décideurs et populations du Bassin méditerranéen à mieux effectuer cette intégration.

## LA CROISSANCE, LE DÉVELOPPEMENT ET LEURS EFFETS INDÉSIRABLES

L'investissement, la planification et les réformes de politiques de développement sont nécessaires pour la croissance économique et sociale, et même pour beaucoup d'activités de protection de l'environnement (par exemple : travaux d'infrastructure dans les aires naturelles protégées). Nous allons nous intéresser aux techniques de gestion préventive des impacts négatifs de ces processus.

### Pourquoi nous focaliser sur les impacts et risques des projets, plans, programmes et politiques de développement ?

L'approche ESE qui est présentée dans le présent Manuel procède à la fois d'une démarche scientifique et d'une volonté d'ouverture vers plus de transparence et plus de participation des parties prenantes au développement. Cette volonté était déjà présente lors de la création des EIE.

En tant que démarche scientifique, les ESE s'appuient sur un démontage logique et systématique des actions portant impact et risques pour l'environnement, dans une philosophie commune avec l'approche des indicateurs environnementaux résumée dans le modèle Pression-Etat-Réponse, notamment dans ses versions récentes les plus sophistiquées.

L'EIE fournit fondamentalement des réponses fondées et vérifiables à la chaîne de questions « La pression sur l'environnement exercée par un nouveau projet entraîne-t-elle des modifications de l'état de l'environnement ? Ces modifications d'état sont-elles dommageables ? Si oui, quelles sont les réponses que le projet doit intégrer pour éviter ces dégradations ? ».

<sup>14</sup> <http://www.edc.ca/FR/About-Us/Corporate-Social-Responsibility/Environment/Documents/environment-social-review-directive.pdf>

<sup>15</sup> On regroupe sous ce vocable le Groupe de la Banque mondiale (BM), la Banque africaine de développement (BAfD), la Banque asiatique de développement (BASD), la Banque interaméricaine de développement (BID), la Banque européenne d'investissement (BEI) et la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD).

<sup>16</sup> Les banques commerciales regroupées sous la bannière des Principes Equateur exigent des ESE pour les projets dont le financement dépasse les 10 millions US\$, mais une banque brésilienne membre de ces mêmes Principes Equateur a, par exemple, abaissé ce seuil à 3 millions US\$ de manière unilatérale.

Afin de produire des indicateurs du développement durable, dès les années 90, l'OCDE a mis au point et développé le modèle « Pression-Etat-Réponse » qui désormais sous-tend beaucoup d'efforts analytiques et pédagogiques dans le domaine de la gestion environnementale.

Fondamentalement, l'EIE permet d'identifier les **pressions** qu'un nouveau projet a prévu d'exercer sur l'environnement (par exemple, besoin de terres à inonder pour la retenue d'un futur barrage), l'**état** des ressources naturelles résultant de cette pression (transformation radicale de l'écosystème local, biodiversité décruée, zone humide ayant de nouvelles fonctions naturelles et économiques) et la **réponse** à apporter (gestion de cette nouvelle zone humide pour des bénéfices économiques et écologiques, intensification de la gestion des ressources naturelles restantes autour de la future retenue, etc.) pour que les ressources ne soient pas affectées au-delà de l'acceptable, voire soient améliorées.

Le modèle PER, mis au point par l'OCDE dans les années 90, a désormais beaucoup évolué et, dans sa dernière version, est devenu Forcé motrice-Pression-Etat-Bien-être-Réponse, mais le référentiel de base PER reste très utile tant pour les ESE de projets que pour les EESS<sup>17</sup>.

Ce référentiel PER nous sera précieux pour les ESE de projets comme pour les EESS. Fondamentalement, ces deux jeux d'outils analytiques visent une seule et même finalité : utiliser une approche rationnelle pour intégrer le plus possible de connaissances scientifiques dans la prise de décision et le suivi de nos investissements et de nos réformes. Dans le domaine complexe et mouvant du développement social et économique, les ESE de projets comme les EESS nous permettent le temps de réflexion et la confrontation des savoirs qui peuvent mieux maîtriser nos devenirs.

Que prend-on en compte en traitant de la protection de l'environnement et de l'acceptabilité sociale d'une activité humaine ? Les réponses varient selon les cultures. Au niveau international, une approche très globalisante a été prise pour les ESE ; elle prend en compte les ressources naturelles et culturelles et, fondamentalement, les droits humains dans leur quasi-intégralité.

## Les bons et les mauvais investissements

Les investissements sous-tendant le développement sont, d'une manière générale, conçus et proposés de manière raisonnée et rationnelle afin de produire des résultats « positifs ». Toutefois, dans la réalité, certains investissements sont en fait néfastes pour la collectivité. On peut résumer ces phénomènes dans le tableau ultra-simplifié suivant :

Objectifs économiques	Impacts environnementaux et sociaux	
	Négatifs	Positifs
Non rentables	A décourager	A étudier de près
Rentables	A étudier de près	A encourager

La pire sorte de projets est celle des projets à objectifs économiques négatifs pour la société et à impacts environnementaux et sociaux négatifs. Ce sont généralement des projets portés par des investisseurs sans scrupules ou des projets à forte connotation politique au sens le plus vulgaire du terme.

Malheureusement, ces projets existent dans la réalité et passent le filtre des études économiques qui auraient dû les condamner, soit parce que ces études économiques ne sont pas faites ou sont mal faites, soit parce que la pression sur les organismes réglementaires est trop forte (corruption, projets « protégés », etc.). Les organismes chargés de la conformité avec les exigences environnementales et sociales d'un pays devraient arrêter ces projets « perdants-perdants » toutes affaires cessantes.

A l'autre extrême, on trouve les projets ayant des objectifs économiques positifs pour la société et des impacts environnementaux et sociaux positifs. Ces projets sont rares, mais précieux et doivent être, non seulement encouragés, mais également étudiés pour pouvoir i) en assurer l'effectivité sur le terrain, ii) faire état de leurs bénéfices multiples sur une base scientifique et fondée et, iii) inspirer les tenants du développement durable dans leurs futurs investissements. L'économie verte en Méditerranée, promue en particulier par le Programme des Nations-unies sur l'environnement (PNUE), cherche à mettre en place de tels projets, plans, programmes et politiques de développement.

### Encadré I : Les grandes lignes de l'économie verte dans le Bassin méditerranéen

La création d'emplois et la gestion des ressources naturelles sont deux des défis les plus complexes auxquels sont confrontés les pays méditerranéens. Depuis l'avènement du Printemps arabe à l'aube de 2011, ces problèmes ont été exacerbés par une demande croissante pour une plus grande équité sociale et une réduction de la pauvreté.

La croissance verte propose une voie pour atteindre un développement durable grâce à l'accroissement de la productivité des actifs naturels tout en se prémunissant des conséquences sociales négatives de la détérioration de l'environnement. Autrement dit, freiner la détérioration de l'environnement peut à la fois améliorer le bien-être social et créer des opportunités d'emplois. Ce faisant, la croissance verte a la capacité de générer des co-bénéfices. Cette

<sup>17</sup> Plus d'informations sur [http://www.msfd.eu/knowseas/library/dpswr\\_policybrief.pdf](http://www.msfd.eu/knowseas/library/dpswr_policybrief.pdf)



affirmation est valable pour l'ensemble des pays, mais particulièrement pour les pays méditerranéens, où les actifs naturels tels que l'eau et les zones côtières sont depuis longtemps soumis à une forte pression. Sans une action rapide, cette pression augmentera, d'autant plus que le changement climatique accentue la rareté de l'eau et détériore la biodiversité.

Source : [http://cmimarseille.org/src/2012MedReport\\_Overview\\_FR.pdf](http://cmimarseille.org/src/2012MedReport_Overview_FR.pdf)

Restent deux catégories de projets :

- Les projets présentant des bénéfices économiques pour la société, et – a priori – des impacts environnementaux et sociaux négatifs, sont à « verdir » par le biais des ESE. C'est le sujet principal du présent Manuel.
- Enfin, les projets présentant des bénéfices économiques négatifs pour la société, mais ayant des impacts environnementaux et sociaux positifs, sont également à étudier de près, mais dans un contexte différent, celui des projets à objectifs de protection environnementale ou sociale, mais ayant une rentabilité financière négative. Il s'agit d'une autre ligne de réflexion-action avec des méthodes de valorisation économique des bénéfices environnementaux/sociaux dont l'étude n'entre pas dans le cadre du présent Manuel. On trouvera toutefois des indications très intéressantes sur les méthodes en question dans des références citées en webographie.

## Les projets justifiant d'une évaluation sociale et environnementale

Concentrons-nous donc sur les projets à bénéfices économiques pouvant présenter des impacts environnementaux et/ou sociaux négatifs. Une construction typique de route est conçue et gérée pour aider à la mobilité des biens et des personnes de manière à leur assurer la meilleure vitesse de déplacement et la plus grande sécurité possibles.

Une décharge contrôlée d'ordures ménagères est conçue et gérée pour débarrasser des quartiers entiers de déchets qui polluent l'environnement, sont des menaces évidentes pour la santé publique, ou font tache dans le paysage. De la même manière, beaucoup de projets sont conçus et mis en œuvre pour apporter des bénéfices à tout ou partie des citoyen(ne)s d'un pays, d'une région ou d'une municipalité.

De telles activités peuvent, toutefois, générer des impacts négatifs involontaires provenant de ces mêmes investissements bons pour le développement économique. La construction d'une route peut entraîner une forte déforestation ou une explosion du braconnage par l'ouverture de zones autrefois inaccessibles. Une nouvelle station de gestion des ordures ménagères peut défigurer le paysage ou produire des odeurs pestilentielles aux alentours de la décharge plus ou moins contrôlée.

### Intérêt général et intérêts particuliers

La notion d'intérêt général par rapport aux intérêts particuliers a été souvent utilisée pour justifier un projet et le faire réaliser malgré les protestations des riverains dudit projet. La notion de service public et d'intérêt général est relativement récente (milieu du 19<sup>ème</sup> siècle pour la France).

On connaît maintenant le syndrome de NIMBY<sup>18</sup>. Le passage en force, autrefois pratique courante, permettant de négliger les protestations de la société civile, est désormais de plus en plus difficile. Les promoteurs d'un projet doivent donc trouver un modus vivendi avec les parties prenantes dudit projet. On appelle cela de plus en plus souvent la faisabilité sociale d'un projet. Nous reviendrons plus en détail sur la notion de partie prenante, concept relativement nouveau et qui est central pour ce Manuel. C'est tout l'objectif des ESE que de trouver (souvent rapidement et sans forcément disposer des moyens financiers, scientifiques et humains optimaux) le bon compromis entre la rentabilité financière maximale d'un investissement et son acceptabilité sociale et environnementale.

En effet, les parties prenantes d'un projet donné sont nombreuses et multiples : les riverains, les associations de défenses de divers intérêts, en particulier économiques, écologiques et sociaux, les administrations sectorielles hors du secteur du projet, voire les médias. Ces parties prenantes, autrefois disqualifiées des processus décisionnels, ont, désormais et depuis quelques décennies, un outil analytique et de concertation. Ce sont les ESE qui permettent, correctement conçues et réalisées, de modifier le projet, de sa conception à son suivi, de manière à l'intégrer dans un schéma de développement plus durable.

### L'entrée dans le 21<sup>ème</sup> siècle

Les investisseurs d'il y a 40 ans pouvaient sans sourciller drainer des zones humides entières dans l'ouest de l'Irlande, détruisant ainsi, pratiquement pour toujours, au nom de la rentabilité pour le clan des éleveurs, des zones de forte attraction touristique potentielle. C'est désormais impossible et tant mieux. Les exigences d'EIE sont devenues routinières dans les pays de l'OCDE, gagnent en reconnaissance et en expérience dans les pays en développement, et les méthodes d'EIE/ESE permettent de concilier les inconciliables ; nous verrons plus en détail comment.

Au niveau des plans, programmes et politiques de développement, pendant que la communauté du développement international devenait de plus en plus sophistiquée en termes d'exigences d'évaluations environnementales et sociales

<sup>18</sup> « Not In My BackYard », pas derrière chez moi.

stratégiques (EES), les pays, cahin caha, s'équipaient eux aussi de nouvelles législations et réglementations<sup>19</sup>. Dans la région, le Liban a fait un saut de géant en 2012 en adoptant un décret sur les EES.

## L'environnement et la crise sociétale au centre des préoccupations autour du Bassin méditerranéen

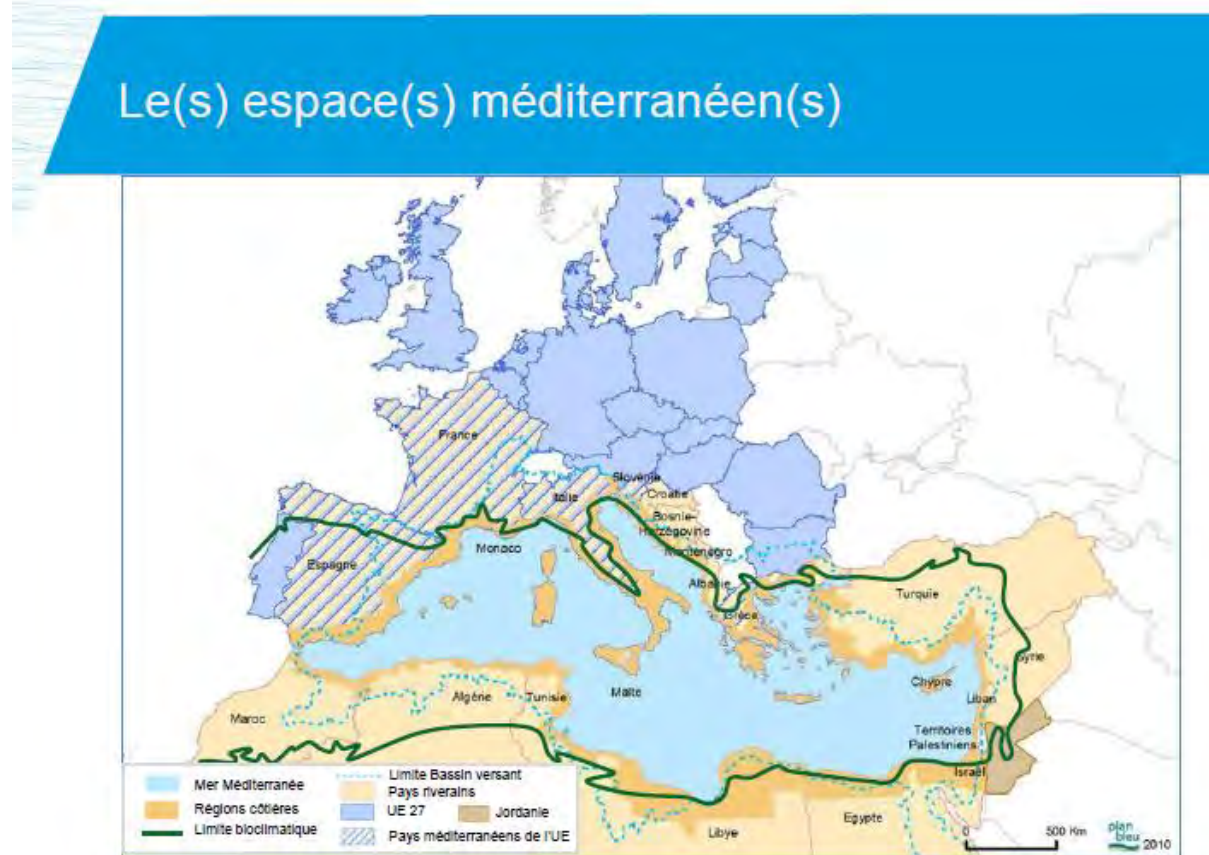
L'environnement naturel représente un pilier du développement en Méditerranée. Aussi est-il indispensable de mettre un terme à sa dégradation, qui génère déjà des coûts économiques et sociaux très élevés. La région a également besoin de réorienter son développement pour satisfaire les besoins économiques et sociaux, qui sont considérables au Sud et à l'Est, sans pour cela aggraver les processus de dégradation environnementale.

En cours de révision en 2014-2015, la Stratégie méditerranéenne pour le développement durable (SMDD) a été adoptée en 2005 par les Parties contractantes à la Convention de Barcelone<sup>20</sup> ; elle fournit un cadre politique intégratif de référence au sein duquel les ESE au sens large devraient s'apprécier et se développer<sup>21</sup>.

Comme on peut le voir sur la carte suivante, le bassin méditerranéen rassemble sur ses rives une grande diversité de pays (21), de peuples et de cultures.

A l'ère de la globalisation, la mer Méditerranée est devenue beaucoup plus un lieu d'échanges permanents de grande ampleur qu'une barrière naturelle. La SMDD cherche à dépasser les tensions intra- et inter-pays du bassin méditerranéen pour obtenir un consensus sur une gestion stratégique de l'espace. Les ESE dans leur acception la plus large sont un des véhicules prioritaires de cette recherche de consensus.

Figure 2 : La Méditerranée et son bassin versant



Source: Plan Bleu (2013) Les enjeux du développement durable en Méditerranée dans un contexte de changements climatiques

<sup>19</sup> Le Liban, par exemple, a adopté une législation sur les évaluations environnementales stratégiques en même temps que celle sur les EIE, en 2012.

<sup>20</sup> Voir <http://planbleu.org/fr/node/1248>

<sup>21</sup> Voir la décision de la COP 18 relative à la révision de la SMDD : [http://planbleu.org/sites/default/files/upload/files/Decision\\_reform\\_MSSD\\_FR.pdf](http://planbleu.org/sites/default/files/upload/files/Decision_reform_MSSD_FR.pdf)

En définissant quatre objectifs prioritaires, neuf défis et 34 sous-objectifs, la SMDD pose des objectifs et des cibles clairs associés à des actions de suivi. En adoptant une approche intégrée du développement économique et social, de la protection de l'environnement et des avancées culturelles, la SMDD établit quatre objectifs visant à promouvoir des progrès en termes de développement durable dans les domaines de l'économie, du social et de l'environnement ainsi que dans celui de la gouvernance. Ces quatre objectifs sont les suivants :

- Objectif 1 : contribuer à promouvoir le développement économique en valorisant les atouts méditerranéens ;
- Objectif 2 : réduire les disparités sociales en réalisant les Objectifs du Millénaire pour le développement et renforcer les identités culturelles ;
- Objectif 3 : changer les modes de production et de consommation non durables et assurer une gestion durable des ressources naturelles ;
- Objectif 4 : améliorer la gouvernance à l'échelle locale, nationale et régionale.

La SMDD 1.0 a également établi sept domaines d'action prioritaires interdépendants dans lesquels il est indispensable de faire des progrès concrets :

1. la gestion intégrée des ressources et des demandes en eau ;
2. la gestion plus rationnelle de l'énergie, l'utilisation accrue des sources d'énergie renouvelables et l'adaptation, en les atténuant, aux effets du changement climatique ;
3. la mobilité durable, grâce à une gestion appropriée des transports ;
4. le tourisme durable, secteur économique porteur ;
5. l'agriculture et le développement rural durables ;
6. le développement urbain durable ;
7. la gestion durable de la mer, du littoral et des ressources marines.

Ces domaines prioritaires d'action ont été choisis pour plusieurs raisons :

- Ce sont ceux qui sont les plus menacés par les tendances non durables. Parmi eux, une attention particulière devra être portée aux questions concernant la mer et le littoral, qui constituent un bien commun des peuples de la Méditerranée.
- Ce sont aussi des domaines cruciaux sur le plan économique et social et qui offrent un potentiel d'amélioration important. Il est cependant clair que des efforts considérables doivent aussi être déployés dans d'autres secteurs, l'industrie tout particulièrement, pour faire face aux défis que la région se doit de relever.
- Ces sept domaines prioritaires sont pertinents en termes d'action et présentent des carences en matière de gouvernance et d'intégration qu'il convient de corriger si l'on veut que la région puisse s'engager dans un processus de développement durable.

Plus de détails sur <http://planbleu.org/en> (<http://planbleu.org/fr>)

Depuis fin 2010, une forte agitation sociétale caractérise le Sud de la Méditerranée, dans le contexte des "Printemps arabes". Le Nord de la Méditerranée connaît également des crises sociales qui ont secoué les pays méditerranéens d'Europe depuis la décennie 1990 (explosion sanglante de l'ex-Yougoslavie par exemple). C'est désormais la crise économique et ses conséquences sociales qui dominent le destin des peuples grecs, italiens et espagnols, sans omettre la panne de croissance économique, la montée du chômage et les évolutions très rapides des comportements sociaux sur la façade méditerranéenne française.

## L'articulation entre les objectifs de la SMDD et le présent Manuel

Le présent Manuel traite de processus pertinents et centraux pour chacun des domaines prioritaires d'intervention et contribue à chacun des objectifs de la SMDD :

- Objectif 1 : les ESE dans leur ensemble sont des outils opérationnels qui visent à la fois à s'intégrer dans les grandes décisions du développement et à protéger les ressources naturelles et culturelles pour ne citer qu'elles. Les processus d'ESE incluent de plus en plus des mécanismes de recours qui permettent de s'assurer, si l'objectif de protection environnementale et/ou sociale n'est pas atteint, de mettre en place des mécanismes correctifs ;
- Objectif 2 : les ESE visent explicitement la protection sociale, des communautés riveraines des projets, comme des communautés locales au sens large dans le cadre des EESS et elles touchent potentiellement tous les secteurs. Le passage des EIE aux ESE aide à mieux intégrer les spécificités culturelles locales ;
- Objectif 3 : les EESS en particulier mettent en relief les modes de développement alternatifs et permettent de les comparer aux attitudes "business as usual". Ceci est particulièrement vrai pour le secteur de l'énergie et des transports, mais pas seulement pour eux ;
- Objectif 4 : la gouvernance locale est améliorée par l'introduction des ESE de projets en donnant une plus grande voix à celles et ceux qui sont généralement les "oubliés de la décision publique ou privée" et les EESS visent explicitement, en particulier lorsqu'elles s'appliquent aux programmes et/ou aux politiques de développement, à modifier les modes de gouvernance pour donner plus de poids aux tenants d'un développement plus durable et d'une plus grande transparence.

Voici une présentation synthétique des ESE particulièrement recommandée aux néophytes dans ce domaine.

## 2 Les Évaluations sociales et environnementales de projets

### UN RÉSUMÉ DES ESE EN DEUX PAGES

Les ESE sont un ensemble d'outils analytiques utilisés dans la planification du développement, la prise de décision et le suivi-évaluation. Cet ensemble a en commun la volonté de concevoir, réaliser et évaluer des projets, plans, programmes et politiques (PPPP) de développement qui assurent un meilleur respect de l'environnement naturel et culturel ainsi qu'un meilleur respect des droits humains. Fondamentalement, les ESE sont bâties sur l'approche initiée par la législation et la mise en œuvre des Études d'impact sur l'environnement depuis le début des années 1970, modifiées par l'application des politiques opérationnelles des agences multilatérales de développement.

### Les objectifs et les intentions

Bien conçues et bien utilisées, les ESE sont des processus robustes et scientifiquement fondées qui contribuent à intégrer les soucis environnementaux et sociaux dans un PPPP, d'une part en prédisant et évitant/atténuant leurs impacts négatifs potentiels et en maximisant les positifs, d'autre part, pour les ESE de politiques de développement principalement, en induisant des changements institutionnels permettant un développement plus durable.

Les ESE visent à assurer une participation effective des parties prenantes et, dans leur forme la plus élaborée et les projets les plus sensibles, incluent le Consentement libre, informé et préalable (CLIP, en anglais FPIC) des personnes et communautés potentiellement affectées.

Dans un monde idéal, les ESE seraient gérées par des décideurs bien intentionnés, les approches environnementales et sociales seraient fondées sur un travail scientifique irréprochable et seraient étroitement intégrées, influençant en tant que de besoin les approches techniques et financières ; les recommandations issues d'une ESE seraient rationnelles et optimisées sur le plan financier et toute déviation dans la mise en œuvre des recommandations d'une ESE serait immédiatement corrigée.

### Le choc du réel

Dans le monde réel, la situation idéale est parfois rencontrée, mais on assiste aussi à des perversions significatives du processus ESE. Parfois, les ESE sont court-circuitées, délibérément ou par simple ignorance. Parfois, elles sont entreprises pour les mauvaises raisons ou au mauvais moment. Lorsque cela arrive, malheureusement, les rapports d'ESE ne valent pas plus que le papier sur lequel ils sont écrits.

L'engagement dans un processus d'ESE requiert une dose appropriée de ressources humaines, techniques et financières. Historiquement, la préparation d'une ESE (hors financement du PGES) n'a coûté qu'une fraction minimale des coûts d'ingénierie (qui, eux, représentent classiquement 5 à 10% de l'investissement).

Il faut noter, toutefois, une inflation récente du coût relatif des ESE, en particulier à cause d'une étendue de plus en plus forte des thèmes environnementaux et sociaux couverts. On note parallèlement une forte croissance des coûts de mise en œuvre des PGES, la partie opérationnelle du processus ESE. Le dernier rapport du Groupe indépendant d'évaluation de la Banque mondiale estime que le maître d'ouvrage doit s'attendre à un coût total moyen (préparation de l'ESE et mise en œuvre du PGES) de 5% du prêt – correspondant à 3% de l'investissement – en échange d'une meilleure gestion des risques opérationnels dudit investissement.

Les ESE sont, en pratique, requises pour tous les investissements collectifs dans la plupart des pays du monde (les quelque 80 banques commerciales adhérant aux "Principes Equateur" – et qui donc appliquent les normes de performance de la SFI – ont un seuil très bas de 10 millions d'US\$. Les investissements publics financés par les organismes multilatéraux et la plupart des bilatéraux sont eux aussi soumis à ESE).

Ce n'est que récemment que les dimensions sociales et environnementales des ESE ont commencé à être intégrées. Cette intégration, tout comme le besoin, pour les investissements les plus importants, d'un consentement libre, informé et préalable (CLIP) des communautés vivant dans la zone d'influence du projet soumis à ESE, sont encore à un stade très préliminaire.

Le méta-thème des droits humains sonne à la porte des ESE, mais, dès maintenant, les thèmes les plus représentatifs des soucis environnementaux et sociaux dans les projets, plans, programmes et politiques (PPPP) de développement peuvent être regroupés en quatre très grandes catégories :

- Conservation de la nature et protection des services écosystémiques ;
- Protection des groupes humains vulnérables, valeurs culturelles et protection, en particulier en termes de santé publique, des communautés directement affectées ;

- Évitement et traitement de toutes formes de pollutions et optimisation de l'utilisation des ressources ;
- Protection des travailleurs et bonne gestion des conditions et relations de travail.

## Des points de passage obligés, représentant une forte opportunité pour un développement plus inclusif et plus durable

Les lois et règlements nationaux en matière d'EIE réclament une version, partielle, relativement bénigne et souvent bureaucratique des exigences ESE. D'une manière générale, le fossé se creuse entre les systèmes pays et les attentes internationales parce que ces dernières évoluent rapidement et vers de plus en plus de transparence et d'efficacité alors que les approches nationales évoluent peu, lentement, voire reculent.

La création et le fonctionnement de mécanismes de recours et de responsabilisation type Panel d'inspection de la Banque mondiale ont accéléré l'application effective sur le terrain des ESE. Ces mécanismes se développent rapidement à travers le monde, commencent à toucher le secteur privé directement (Points de contact nationaux pour l'OCDE) et se mettent en réseau pour plus d'efficacité et de capacité de réaction. Les engagements en matière de développement durable deviennent de plus en plus vérifiables et sanctionnables.

Les évaluations environnementales et sociales stratégiques (EESS) sont encore en pleine adolescence, mais leur pertinence est acquise et leur potentiel de verdissement opérationnel des plans, programmes et politiques de développement est très prometteur. Surtout confinées aux décisions publiques jusqu'à présent, les EESS entrent désormais dans le monde des investisseurs privés qui y voient un bon moyen d'éclairer la suite des développements qu'ils comptent faire dans une région ou dans un secteur (minier, par exemple). Un défi fondamental actuel pour les EESS est de bien intégrer la dimension sociale, celle-ci ayant traditionnellement été, soit négligée, soit traitée parallèlement et indépendamment des évaluations environnementales stratégiques.

## LES ÉTUDES D'IMPACT SUR L'ENVIRONNEMENT, PROCESSUS PRÉCURSEUR DES ESE

Cette présentation fait une large place aux recommandations du Manuel des EIE du Programme des Nations-unies pour l'environnement (PNUE) de 2002, mis à jour par l'auteur du présent Manuel sous sa propre responsabilité.

Les EIE sont à la fois les ferments des Évaluations sociales et environnementales (ESE) dans le contexte international actuel et la réalité des exigences nationales dans beaucoup de pays, en particulier dans les pays en développement. Les ESE sont fondamentalement nées aux environs de 1990 lorsque la Banque mondiale a créé et adopté sa première Directive opérationnelle (DO) 4.00 sur les évaluations environnementales en 1989, l'a transformée en DO 4.01 deux ans plus tard et a adopté, simultanément, la DO 4.30 sur la réinstallation involontaire des personnes déplacées dans le cadre des projets financés par l'institution.

S'en est suivie une longue et parfois chaotique évolution. Elle a touché la Banque mondiale comme les autres organismes d'aide internationale ainsi que de nombreuses banques commerciales, ayant désormais abouti, de facto, à l'intégration d'aspects sociaux et environnementaux dans les exigences d'ESE.

Dès leur gestation (milieu des années 1980), les EIE ont été largement inspirées par une pression médiatique alimentée et orchestrée par des groupes activistes, généralement liés à ce qu'on appelle désormais la "société civile" locale. Ces groupes (Greenpeace, Friends of the Earth, Environment Defense Fund, Bank Information Center, International Rivers Network, pour ne citer qu'eux) ont pris de vitesse les associations écologistes en place (WWF, UICN). Ces dernières avaient une attitude et un mode d'intervention beaucoup plus convenus et compassés. Elles comptaient également dans leurs rangs plus de naturalistes que de juristes...

Les nouveaux groupes d'activistes ont bien préparé leurs dossiers, engagé des juristes de talents et motivés, et porté leurs efforts et les débats là où les institutions étaient les plus influençables : au niveau des grandes capitales et à celui de leurs actionnaires principaux et stratégiques. Par la suite, les accouchements successifs (1989 pour la première Directive opérationnelle du groupe de la Banque mondiale, 1993 pour la première directive opérationnelle sur les droits des populations autochtones, 2006 pour les normes de performance de la SFI, etc.) se sont tous déroulés aux forceps. Une révision moyenne d'une politique environnementale ou sociale moyenne de la Banque mondiale recueille désormais plusieurs dizaines de milliers de commentaires dont tous doivent être lus, digérés et, le cas échéant, répercutés dans les nouvelles moutures présentées à (et généralement adoptées par) son Conseil d'administration.

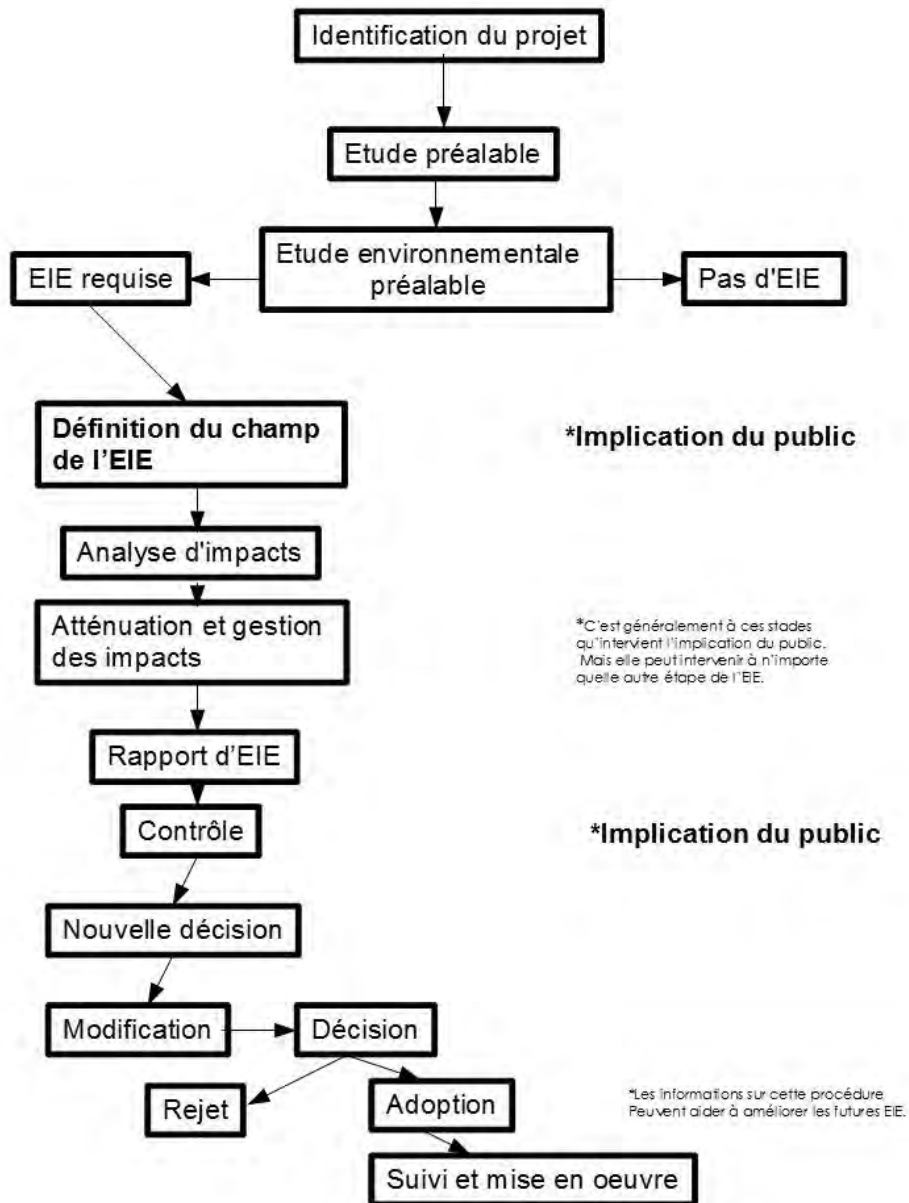
## Un détour par le vocabulaire

Noter au passage que le E de EIE signifie « étude » et le E de ESE a une signification différente, qui relève beaucoup plus de l'économique et de l'opérationnel : « évaluation ». L'OCDE/DAC définit l'évaluation comme « un processus aussi

« systématique et objectif que possible par lequel on détermine la valeur et la portée d'une action de développement projetée, en cours ou achevée<sup>22</sup> ».

Les objectifs, champs couverts et qualifications requises pour conduire les ESE ont largement changé depuis la création et l'adoption des EIE. Ce Manuel de référence vous fournira des outils pour comparer ESE et EIE. Mais, chaque chose en son temps, étudions tout d'abord les EIE en rendant hommage, au passage, à Robert Goodland, le pionnier des ESE à la Banque mondiale, malheureusement décédé en décembre 2013, et à Hussein Abaza, l'architecte du Manuel EIE du PNUE heureusement bien vivant.

Figure 3 : Schéma général du processus d'EIE



Source : Manuel EIE du PNUE

Dans le monde entier, l'EIE est basée sur des définitions, des concepts, des principes et éléments d'approche communs. Il est important que celles et ceux qui sont impliqués dans le processus d'EIE comprennent ces fondements et leur contribution à l'intégration des processus décisionnels.

Passons en revue les éléments suivants :

- But et objectifs de l'EIE ;
- Nature et étendue des problèmes et des impacts environnementaux ;

22. Voir [http://ec.europa.eu/europeaid/evaluation/methodology/examples/guide1\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/evaluation/methodology/examples/guide1_fr.pdf)

- Principes de gestion et de pratique de l'EIE ;
- Concept d'évaluation intégrée ;
- Principaux éléments du processus d'EIE ;
- Coûts et bénéfices de l'EIE.

L'EIE est un processus systématique destiné à identifier, prévoir et évaluer les effets sur l'environnement d'activités ou de projets. On applique ce processus avant de prendre des décisions et des engagements importants. L'environnement concerné est conçu au sens large. Chaque fois qu'il le faut, les effets sociaux, culturels et sur la santé sont également pris en compte. Dans la pratique de l'EIE, l'accent est mis sur la prévention, l'atténuation ou la compensation des effets néfastes du projet.

Le but est de :

- fournir aux décideurs des informations sur les conséquences des activités projetées pour l'environnement ;
- promouvoir le développement durable en i) évitant des impacts environnementaux indésirables et en prenant des mesures d'évitement, d'atténuation ou de renforcement adéquates et ii) assurant un suivi-évaluation des impacts réels des activités sur l'environnement et en corrigeant ces activités en cas d'impacts inacceptables.

Le développement durable est un concept essentiel des politiques de développement international ; il s'est imposé au cours des décennies 1980 et suivantes. Le rapport Brundtland a constitué une étape importante, il définit le développement durable comme un « développement qui répond aux besoins de la génération actuelle sans compromettre ceux des générations futures ».

Cinq ans plus tard, la Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement (CNUCED), le Sommet de la terre, a produit de multiples accords internationaux, conventions, déclarations et engagements. L'Agenda 21, le plan d'action global pour le développement durable, met l'accent sur l'importance des processus de décision intégrés en matière de développement et d'environnement et promeut l'usage de l'EIE ainsi que d'autres politiques et instruments à cet effet.

## Pourquoi l'EIE est importante

Pour rendre le développement plus durable, il faut réduire la charge des impacts sur l'environnement. Ces impacts sont plus complexes, plus importants de par leur échelle et ont des effets potentiels plus lourds qu'il y a quarante ans, quand l'EIE a été introduite. C'est pourquoi l'EIE a pris de plus en plus d'importance dans les décisions en matière de développement.

Ce rôle est reconnu formellement dès 1992 par le principe 17 de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement :

« Une étude d'impact sur l'environnement, en tant qu'instrument national, doit être entreprise dans le cas des activités envisagées qui risquent d'avoir des effets nocifs importants sur l'environnement et qui dépendent de la décision d'une autorité nationale compétente ».

En pratique, l'EIE sert avant tout à prévenir ou à réduire les effets nuisibles des grands projets de développement, tels les centrales électriques, les barrages et réservoirs, les complexes industriels, etc. Dans beaucoup de projets, ce processus sert également d'outil de planification pour promouvoir le développement durable en intégrant les considérations environnementales.

L'évaluation environnementale stratégique (EES) des politiques et plans concerne les premières étapes du processus de décision, au stade où il est possible de mieux prendre en compte l'environnement en examinant les alternatives et les choix de développement. On peut, en fonction des normes applicables, du site et de la conception, recourir à des formes d'EIE simplifiées pour des projets plus modestes tels les activités de dragage, la rectification du tracé et l'amélioration de la voirie ainsi que les projets de constructions de logements.

## Quels sont les buts et objectifs de l'EIE ?

Les buts et objectifs de l'EIE peuvent être divisés en deux catégories. Le but immédiat de l'EIE est d'éclairer le processus de décision en identifiant les effets et risques significatifs du point de vue de l'environnement. Le but final (à long terme) de l'EIE est de promouvoir le développement durable en faisant en sorte que les projets de développement ne compromettent pas les ressources essentielles et l'écosystème ou le bien-être, le mode de vie et les moyens de subsistance des communautés et des personnes qui en dépendent.

Les objectifs immédiats de l'EIE sont :

- d'améliorer la conception des projets en matière environnementale ;
- de faire en sorte que les ressources soient utilisées correctement et efficacement ;
- d'identifier les mesures nécessaires pour atténuer les impacts potentiels du projet ; et
- d'éclairer le processus de décision, notamment en fixant les termes et conditions de réalisation du projet en matière environnementale.

Les objectifs à long terme de l'EIE sont :

- de protéger la santé humaine et d'assurer la sécurité des biens et des personnes ;
- d'éviter que des changements irréversibles et des dommages graves ne soient infligés à l'environnement ;
- de sauvegarder les ressources précieuses, les zones naturelles et les composantes de l'écosystème ; et
- de renforcer les aspects sociaux des projets et, en particulier, d'éviter des impacts économiques négatifs sur les riverains d'un projet.

## De quoi les EIE traitent-elles ?

De nombreux rapports sur l'état du monde donnent une idée de l'ampleur des problèmes environnementaux. Le Global Environmental Outlook (GEO) préparé par le PNUE fait autorité en la matière ; il présente les principaux problèmes et leur répartition régionale. Dans ses différents rapports, le PNUE reconnaît que le monde est confronté à toute une série de situations d'extrême urgence dont le manque d'eau (potable en particulier, mais aussi d'irrigation), la dégradation des sols, la disparition de la forêt tropicale, la disparition des espèces et le réchauffement climatique. Certains de ces problèmes sont globaux ou tellement graves qu'ils affectent tous les pays. D'autres problèmes environnementaux sont spécifiques à certaines régions et n'affectent que certains pays ou sont plus graves pour certains pays que pour les autres.

Une autre façon de classer les problèmes environnementaux consiste à les regrouper dans les catégories du « programme environnemental vert (green agenda) » et du « programme environnemental brun (brown agenda) ». Le programme environnemental vert concerne la gestion des ressources naturelles et les problèmes de protection de l'environnement tels que l'utilisation des terres arables et de l'eau, l'exploitation des forêts et la pêche, la préservation des espèces et de leur habitat. Le programme environnemental brun concerne les problèmes de pollution industrielle, la gestion des déchets et le développement urbain.

Lors d'une EIE, il convient d'adopter une approche globale des liens et interactions entre les problèmes examinés. L'EIE doit aussi identifier à la fois les avantages et les coûts du projet. Dans la pratique, l'EIE doit se concentrer sur les effets négatifs du projet pour l'environnement, en se basant sur un certain nombre d'aspects essentiels qui permettent d'identifier les impacts potentiels importants (voir encadré 2).

Les impacts du projet de développement, examiné dans le cadre de l'EIE, peuvent être directs, tel l'effet de rejets toxiques sur la qualité de l'air ou de l'eau, ou indirects, tel l'effet sur la santé humaine de l'exposition à des produits toxiques introduits dans la chaîne alimentaire. Il existe d'autres effets environnementaux ou sociaux induits : la construction d'une nouvelle route ouvrira la voie à la colonisation d'une zone inhabitée jusqu'alors ou la construction d'un barrage impliquera le déplacement forcé de personnes.

Certains impacts négatifs peuvent paraître relativement négligeables, quand on les examine dans le cadre d'une activité ou d'un projet individuel, mais ont un effet cumulatif sur l'environnement, si on les ajoute à tous les autres projets et actions ; par exemple, la déforestation liée à l'agriculture de subsistance. L'analyse d'impact, thème central des EIE, traite de façon exhaustive des impacts sur l'environnement et les analyse.

### Encadré 2 : Typologie des impacts sur l'environnement

Les impacts sur l'environnement varient selon :

- le type – biophysique, social, sur la santé ou économique
- la nature – directe ou indirecte, cumulative, etc.
- l'amplitude ou la gravité – élevée, modérée ou faible
- l'étendue – locale, régionale, transfrontière ou globale
- le temps – immédiat ou à long terme
- la durée – temporaire ou permanente
- la probabilité – faible ou élevée
- la réversibilité – réversible ou irréversible
- l'importance\* – faible ou élevée

\* l'importance n'est pas forcément liée à l'amplitude. Parfois, des impacts très faibles, telle la destruction du nid d'un couple d'oiseaux appartenant à une espèce menacée, peuvent être importants. Pour déterminer l'importance des impacts potentiels du projet, il convient de prendre en considération tous les facteurs ci-dessus.

## L'intégration des aspects environnementaux et sociaux dans les EIE

Lors de la mise en place des EIE dans les années 70, on ne prenait en considération que les impacts biophysiques des projets (tels les effets sur la qualité de l'air et de l'eau, la flore et la faune, le niveau de bruit, le climat et les systèmes hydrologiques). Désormais, les aspects sociaux, économiques et sanitaires sont omniprésents et font l'objet d'une attention toute particulière et croissante.



Cependant, cette évolution vers l'évaluation intégrée n'est en aucun cas universelle ou uniforme. Même dans les systèmes d'EIE qui ont pris en compte cette tendance, le degré d'intégration varie en fonction du cadre juridique et de la pratique. Dans certains pays, on n'évalue pas les impacts sociaux ou on ne leur accorde qu'une importance négligeable. Dans d'autres, les impacts sociaux ou sur la santé font l'objet d'études parallèles.

Malgré l'absence de pratique internationale cohérente, l'évaluation d'impact sociale et environnementale, qui lie les aspects biophysiques et socio-économiques, constitue l'une des principales priorités d'intégration des thèmes et des approches comme le meilleur cadre d'approche intégrée. Dans la pratique, adopter cette approche implique d'accorder plus d'attention à l'identification des impacts sociaux, sur la santé ou autres, dans le cadre de l'EIE.

## Généralisation des exigences d'EIE

L'EIE est un outil d'évaluation de projets parmi d'autres. Si on la compare aux méthodes d'évaluation économique, elle est le résultat d'une évolution relativement récente. Plusieurs facteurs ont contribué à l'introduction de l'EIE dans le National Environmental Policy Act (NEPA, 1969) aux Etats-Unis, notamment l'inquiétude du public pour l'environnement, les effets croissants de nouvelles technologies et le gigantisme de certains projets de développement. En outre, les techniques d'évaluation économique utilisées à l'époque, telle l'analyse avantages-coûts, ne prenaient pas en compte l'impact environnemental et social des grands projets.

Avec l'Evaluation de l'Impact sur l'Environnement, les auteurs du NEPA voulaient obliger le gouvernement américain à changer les processus de décision. Cependant, ils n'avaient sans doute pas prévu l'ampleur de l'essor de l'EIE au plan international, consacré par le principe 17 de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement. Aujourd'hui, l'EIE est appliquée par pratiquement tous les pays dans le monde, par toutes les banques de développement, la plupart des agences internationales d'aide au développement, de crédits à l'exportation ainsi que beaucoup de banques commerciales.

Avec l'amélioration des législations, des procédures et de la méthodologie, l'EIE a aussi beaucoup évolué. Les principales tendances de l'évolution du processus d'EIE sont résumées dans l'encadré 3. A l'exception des toutes premières étapes, les phases et échelles de temps présentées dans l'encadré ne correspondent pas nécessairement à l'évolution de l'EIE dans les différents pays. Partout, les approches plus stratégiques, basées sur le développement durable, n'en sont qu'à leurs débuts.

### Encadré 3 : Les principales tendances en matière d'EIE

L'évolution de l'EIE peut être divisée en quatre phases qui se recoupent :

- i) Introduction et débuts (1970-1975) – introduction de l'EIE aux Etats-Unis, définition de son objet et premiers fondements ; adoption par quelques autres pays (par ex. l'Australie, le Canada, la Nouvelle-Zélande) ; le concept, la procédure et la méthodologie de base sont encore valables.
- ii) Développement du champ d'application et perfectionnement (milieu des années 70 au milieu des années 80) – techniques plus évoluées (par ex. évaluation des risques) ; lignes directrices de mise en œuvre du processus (par ex. étude préalable et étude de champ) ; intégration des impacts sociaux ; les enquêtes et consultations publiques constituent la principale innovation dans les pays précurseurs ; l'EIE reste peu répandue mais déjà adoptée par certains pays en développement (par ex. la Chine, la Thaïlande et les Philippines).
- iii) Renforcement du processus et intégration (début des années 80 au début des années 90) – bilan de l'expérience et de la pratique de l'EIE ; apparition de réseaux scientifiques et institutionnels d'EIE ; coordination de l'EIE avec d'autres processus (par ex. évaluation de projet, plan d'utilisation des sols) ; les changements dans l'écosystème et les effets cumulatifs commencent à être étudiés ; l'accent est mis sur les mécanismes de contrôle et de suivi. De plus en plus de pays adoptent l'EIE ; l'Union Européenne et la Banque Mondiale font de l'EIE une condition d'obtention des prêts.
- iiii) Orientation stratégique vers le développement durable (début des années 90 à nos jours) - certains aspects de l'EIE sont intégrés dans des accords internationaux ; développement marqué des activités internationales de formation, de développement des capacités et de réseaux ; développement de l'évaluation environnementale stratégique (EES) de politiques et de plans ; introduction de l'approche du développement dans la pratique de l'EIE et de l'EES ; l'EIE est adoptée par tous les pays de l'OCDE et par de nombreux pays en développement ou en transition. Au tournant des années 2010, les efforts se sont accrus pour rendre les Evaluations sociales et environnementales (ESE) incontournables dans les grands projets de développement, que ce soit sur financement public (banques multilatérales, coopérations bilatérales, agences de crédit-exportation) ou sur financement privé (Principes Equateur). De plus, les organismes financiers ont intégré ces ESE dans leurs panoplies de gestion des risques opérationnels en mettant l'accent sur la nécessité de réaliser des ESE de forte pertinence et de concevoir et mettre en œuvre des Plans de gestion environnementale et sociale (PGES) de grande ampleur. On assiste aussi, depuis la création en 1993 du Panel d'inspection de la Banque mondiale, à une forte expansion de mécanismes de recours permettant de gérer en aval les impacts négatifs involontaires des grands et moyens projets de développement.

Source : mis à jour et adapté de Sadler, 1996

Jusqu'au début des années 2000, l'EIE a surtout concerné les projets. Cette EIE « de la première génération » est maintenant complétée par l'EESS des politiques, des plans et des programmes, et aujourd'hui tant l'EIE que l'EESS permettent de prendre en compte l'approche du développement durable dans les décisions en matière de développement. Ces tendances ont ouvert de nouvelles perspectives aux concepts de bonne pratique et d'efficacité de l'EIE.

## Principes fondamentaux du processus d'EIE

On en distingue au moins trois :

- Intégrité – le processus d'EIE doit être conforme aux normes et à la bonne pratique internationales ;
- Utilité – le processus d'EIE doit fournir des informations suffisantes et pertinentes pour la prise de décision ;
- Durabilité – le processus d'EIE doit aboutir à la mise en place de dispositifs de protection de l'environnement suffisants pour atténuer les effets néfastes et éviter la disparition irréversible de ressources et de fonctions de l'écosystème.

Les principes fondamentaux et les lignes directrices de bonne pratique de l'EIE sont présentés dans l'encadré 4. Ils sont valables pour tous les types de projets et tous les systèmes d'EIE. Quand on applique ces principes ou s'y réfère, il convient de les considérer indépendamment les uns des autres et de reconnaître leurs corrélations. Par exemple, certains principes se recoupent (ainsi « transparent » et « participatif ») ; d'autres peuvent être contradictoires s'ils ne sont pas replacés dans un contexte plus large (par ex. « rigoureux » et « efficace »). Ces principes doivent être appliqués dans le cadre d'une approche systématique et équilibrée, qui tient compte du contexte et des circonstances.

### Encadré 4 : Principes directeurs de la bonne pratique de l'EIE

L'EIE doit être :

**Calculée** – atteindre son objectif qui consiste à éclairer le processus de décision et à assurer un degré adéquat de protection de l'environnement et de la santé humaine.

**Centrée** – se concentrer sur les impacts environnementaux importants et prendre en considération les problèmes qui comptent.

**Flexible** - s'ajuster aux réalités, aux problèmes et au contexte du projet examiné.

**Participative** - permettre d'informer et d'impliquer le public concerné, de prendre clairement en considération sa contribution et ses préoccupations.

**Transparente** – être claire, bien comprise et ouverte, avec une procédure de notification suffisamment précoce, la possibilité de consulter les documents et un registre public des décisions prises et de leurs motivations.

**Rigoureuse** – utiliser les « meilleures méthodologies applicables » pour traiter les impacts et les problèmes étudiés.

**Pratique** – identifier les mesures d'atténuation des impacts efficaces et réalisables.

**Crédible** – être réalisée avec professionnalisme, rigueur, fair-play, objectivité, impartialité et de façon équilibrée.

**Efficacité** – son coût pour les initiateurs de projet doit être le plus faible possible et compatible avec les besoins de l'étude et ses objectifs.

Source : Sadler, 1996, AIEA et IEMA, 1999

## CE QUE SONT LES ESE

Elles sont un cran au-dessus des EIE. Ce n'est pas un jugement de valeur, et une bonne EIE vaut sans ambiguïté mieux qu'une mauvaise ESE. Mais le niveau d'intégration et le souci d'efficacité et d'efficience des ESE sont supérieurs à ceux des EIE. Voici un résumé comparatif des caractéristiques propres des EIE et des ESE.

Tableau 4 : Synoptique de la comparaison EIE-ESE de projets

	EIE	ESE
Définition	Une étude d'impact sur l'environnement (EIE), ou étude d'incidences sur l'environnement (EIE), est une étude préalable à la mise en œuvre de programmes ou de plans et à la réalisation d'équipements, qui permet d'estimer leurs effets probables sur l'environnement. Source : <a href="http://www.dictionnaire-environnement.com/etude_impact_ID284.html">http://www.dictionnaire-environnement.com/etude_impact_ID284.html</a>	Processus d'évaluation des effets environnementaux et sociaux d'un projet, qui permet de déterminer l'importance de ces effets et de ces incidences, et peut inclure la définition de mesures visant à prévenir, réduire au minimum, atténuer ou compenser les effets environnementaux et sociaux négatifs. L'évaluation environnementale et sociale est du ressort du parrain du projet. <sup>23</sup>
Outils utilisables pour assurer la conformité	EIE	EIE, EESS, PGE, PGES, CGES, .... <sup>24</sup>
Spécificité nationale	Pratiquement totale : chaque pays a son exigence spécifique en matière d'EIE. Certaines clauses d'EIE sont harmonisées entre certains pays, notamment dans l'Europe des 28 à cause de la Directive européenne de 1985. Certains (très rares) pays n'ont pas d'exigence EIE.	Aucune. L'« oléoduc Tchad-Cameroun sera construit selon les mêmes normes environnementales et sociales que s'il était construit en Californie » (Jean-Louis Sarbib, Vice-président Afrique à la Banque mondiale, communication orale).
Thèmes couverts	Impacts biophysiques Paysages Santé publique Hygiène et sécurité Lien avec expropriations	Impacts biophysiques en mode écosystémique Paysages Santé publique Hygiène et sécurité Patrimoine culturel/archéologie Groupes vulnérables (dont populations autochtones et, de plus en plus personnes souffrant d'un handicap) Réinstallation de populations déplacées Genre Eaux internationales Conditions de travail et droits humains Contribution aux dérèglements climatiques (adaptation, atténuation)
Coordination des actions de réinstallation de personnes et de l'EIE	Rarement automatique	Totalement intégrée à l'ESE
Thèmes sociaux ou environnementaux absents des exigences.	Nombreux : personnes souffrant de handicaps, populations autochtones, genre, relations de travail, etc.	Très peu, voire aucun
Place dans le cycle de projet	Amont de la décision dans un rôle d'approbation/refus	Couverture de l'ensemble du cycle de projet, de la conception à l'évaluation ex-post (« cradle to grave », du berceau à la tombe) en passant par le suivi-évaluation et le recours
Jugement / approbation des rapports	Pratiquement toujours du ressort de l'institution chargée de l'environnement	Par équipe pluridisciplinaire à base de juristes et d'experts en sciences sociales et environnementales

<sup>23</sup> Source <http://www.edc.ca/FR/About-Us/Corporate-Social-Responsibility/Environment/Documents/environment-social-review-directive.pdf>

<sup>24</sup> Respectivement EESS : évaluation environnementale et sociale stratégique, PGE : Plan de gestion environnementale, PGES : Plan de gestion environnementale et sociale, CGES : Cadre de gestion environnementale et sociale, etc.

	EIE	ESE
Diffusion des rapports	Souvent réalisée par l'autorité environnementale, parfois omise et sans contrainte de calendrier ni de forme par rapport à l'approbation du projet	Obligatoire et codifiée, sous l'entière responsabilité du maître d'ouvrage, pour se produire au moins 2 à 4 mois avant l'approbation finale du projet soumis à ESE. La diffusion doit être simultanée dans le pays et à l'international. Dans le pays, l'information contenue dans l'ESE doit être rendue accessible dans des lieux et des langues accessibles pour les populations potentiellement affectées.
Avis des populations potentiellement affectées	L'avis est requis et son résultat doit généralement être diffusé largement	Pour les projets à financement SFI les plus risqués, le consentement libre, informé et préalable des populations potentiellement affectées est obligatoire depuis le 1/1/2012
Mécanisme de recours	Rarement intégré à l'EIE	Totalement intégré à l'ESE

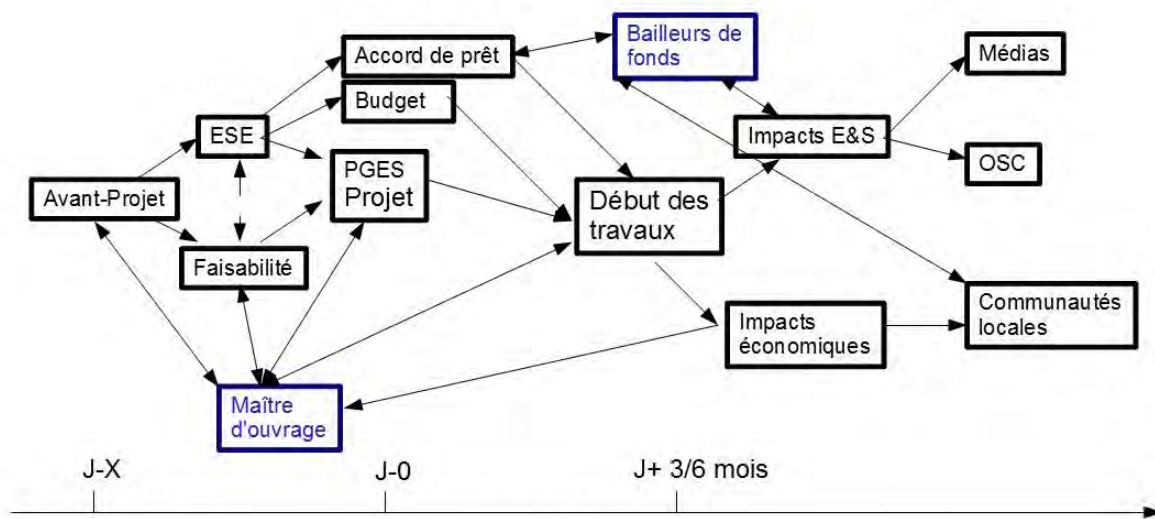
Source : auteur

Voici la place des ESE dans le processus décisionnel « conception et mise en œuvre de projets de développement ». Ce schéma est commenté dans trois vidéos (à consulter dans l'ordre) accessibles sur Internet :

- <http://youtu.be/56syQxDfnCs>
- <http://youtu.be/hsqT4ITm3M>
- [http://youtu.be/IRA\\_HTIXC4k](http://youtu.be/IRA_HTIXC4k)

Figure 4 : La place des ESE de projets dans le processus décisionnel

Représentation simplifiée des rôles des multiples acteurs d'un projet soumis à ESE



X= au moins 2 ans pour un grand projet et au moins 6-12 mois pour un projet moye  
 OSC : Organisations de la société civile (ONG, chambres de commerce, syndicats,..)

Source : auteur

#### Encadré 5 : Un rapide état des lieux des ESE dans les pays de ReGoKo

Les exigences et les pratiques en matière d'ESE/EIE sont rapidement décrites dans cette section, qui contient également des références Internet que les lectrices et lecteurs plus particulièrement intéressés par un pays, un domaine ou un secteur pourront utiliser.

Les pays actuellement bénéficiaires du projet ReGoKo sont le Maroc, la Tunisie, l'Egypte, la Palestine et le Liban. Ces pays ont activement participé aux ateliers régionaux organisés début 2013, respectivement à Jounieh pour les pays plutôt anglophones (Liban, Egypte et Palestine) et à Gammarth pour les pays plutôt francophones (Maroc et Tunisie).

Les rapports finaux de ces ateliers sont disponibles sur le site Internet du Plan Bleu. Les données pays relatives aux ESE ont été fournies sous forme d'annexe 1, tout comme une présentation des exigences actuelles des pays en matière d'évaluations sociales et environnementales qui est fournie plus en détail en annexe 1.

A noter que les politiques et procédures nationales en matière d'EIE ne couvrent que partiellement les aspects sociaux des ESE (rien, par exemple, sur les groupes vulnérables et très peu sur les conditions de travail).

Les exigences en matière d'acquisition de terrains et de ses conséquences sociales sont généralement traitées dans des procédures parallèles aux EIE, sans forcément beaucoup de coordination interservices responsables. Enfin, de par leur nature même, les processus d'EIE sont plus spécifiquement focalisés sur l'amont de l'approbation d'un projet, les exigences en matière d'ESE englobant la mise en œuvre du projet et de son plan de gestion environnementale et sociale. Les exigences d'EIE remontent aux années 90 pour la Tunisie et l'Égypte, mais sont beaucoup plus récentes pour les trois autres pays du programme. Le Liban, en particulier, n'a adopté les EIE qu'en 2012.

**Tableau 5 : Synoptique sommaire des exigences nationales d'EIE et EESS dans les pays du programme ReGoKo**

Pays	Population	PNB/hab	EIE requises	Cons.Pub.	EESS
Égypte	83,7 (2013)	3 155 (2013)	1994	Prés.	Abs.
Liban	3,8 (2007)	9 100 (2012)	2012	Prés.	EES, 2012
Maroc	40,0 (2013)	3 000 (2012)	2003	Prés.	Abs.
Palestine	4,4 (2008)	2 900 (2008)	2000	Prés.	Abs.
Tunisie	10,8 (2012)	4 200 (2012)	1991	Abs.	Abs.

*Note : Les chiffres de populations sont fournis en millions (source <http://data.un.org/>); les PNB/habitant sont en US\$, arrondis à la centaine la plus proche, dans la même source, sauf pour la Palestine dont les données estimatives remontent à 2008 et proviennent du CIA Factbook. Pour les colonnes « EIE requises » et EESS, ce sont les dates de parution des textes juridiques qui figurent ou « abs. » pour absence de législation. Pour « Cons.Pub. » (consultation du public), c'est « abs. » ou « prés. » pour répondre à la question « la consultation du public est-elle explicitement absente ou présente dans la législation ? ».*

Les arrangements réglementaires et institutionnels sont très variables d'un pays à l'autre, comme on pourra le constater dans l'annexe 1.

En Égypte, c'est l'Agence égyptienne des affaires environnementales (EEAA) qui centralise la mise en œuvre des EIE, et, en Palestine et au Liban, le Ministère de l'environnement en régie directe. Au Maroc, c'est le service EIE du Ministère délégué à l'environnement au sein du Ministère de l'énergie, des mines, de l'eau et de l'environnement qui mène la danse et qui fonctionne comme secrétariat de la Commission nationale d'examen des EIE pour les projets d'intérêt national, les projets d'ampleur plus modeste étant gérés par des Commissions régionales. En Tunisie, l'agence nationale pour l'environnement (ANPE) joue un rôle central.

Les organismes responsables des EIE dans chacun des 5 pays disposent de sites Internet leur permettant de mettre à disposition des investisseurs, comme du public, les textes juridiques et réglementaires permettant de faire respecter les exigences EIE nationales.

Citons enfin le Liban qui, seul des 5 pays, a légiféré en 2012 sur les évaluations environnementales stratégiques (EES).

## LA SÉLECTION ET LA CLASSIFICATION ENVIRONNEMENTALE ET SOCIALE DES PROJETS ET LEURS CONSÉQUENCES OPÉRATIONNELLES

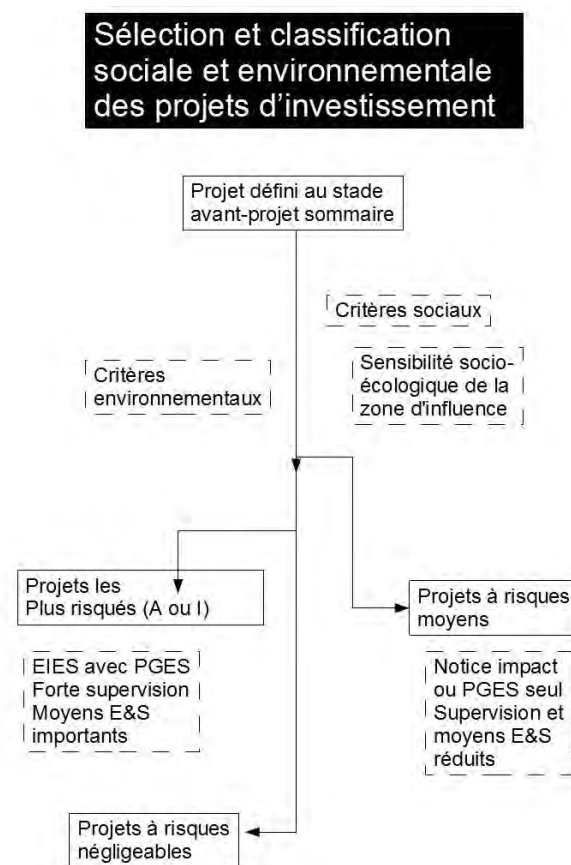
Cette étape fondamentale du processus de gestion des ESE est parfois appelée « tamisage ». La langue anglaise qui, comme souvent dans le business, ne s'embarrasse pas de subtilités, parle de « screening », ce qui rend bien l'image d'un passage en revue de plusieurs alternatives envisageables en termes de caractérisation d'un investissement et le choix de catégories auxquelles seront appliqués différents niveaux de « due diligence ».

### Liste d'exclusion

La quasi-totalité des financiers officiels de l'aide au développement, privés ou publics, affichent une liste d'exclusion. Elle contient les activités qu'ils s'interdisent de financer. Il est souvent possible de former un recours – au minimum médiatique – contre ces financiers s'ils sont pris la main dans le sac. Voici donc un premier niveau, non négligeable, de « tamisage »<sup>25</sup>.

<sup>25</sup> Voir en particulier, pour l'Agence française de développement (AFD) : <http://www.afd.fr/webdav/site/afd/shared/RSE/AFD%20-%20RSC%20-%20liste%20d%27exclusion.pdf>

Figure 5 : Tamisage simplifié



Source : Agence française de développement

## Processus de catégorisation des nouveaux investissements ou des nouveaux financements

Les systèmes de catégorisation varient d'une agence à l'autre. La BAD préfère les chiffres romains, la Banque mondiale et l'AFD les lettres. Dans tous les cas, un tamisage effectué en interne classe les projets soumis à demande de financement en trois, quatre ou cinq « paquets ». Les catégories A, B et C (I, II et III) correspondent grossièrement aux mêmes catégories que celles préconisées par la PO 4.01 de la Banque mondiale (en cours de révision, voir encadré 6).

Une ou des catégories supplémentaires sont généralement proposées pour les prêts à des intermédiaires financiers (IF). Ces prêts doivent en effet être traités de manière différente des prêts aux investissements directs pour des raisons opérationnelles relativement intuitives. En particulier, le financier global ne peut pas connaître la nature, l'ampleur et la localisation des investissements financés par l'intermédiaire financier au moment de la préparation de l'ESE. On utilise souvent le Cadre de gestion environnementale et sociale pour les IF.

### Encadré 6 : Verbatim de la version courante du mode de classification proposé par la Banque mondiale dans sa révision en cours

La Banque classera tous les projets (y compris les projets finançant des intermédiaires financiers) selon la grille suivante : Risque élevé, Risque substantiel, Risque modéré, Faible risque. Dans le cadre de cet exercice de classement, la Banque prendra en compte les aspects pertinents tels que le type, la localisation, la sensibilité, et l'échelle du projet ; la nature et l'ampleur des risques et des impacts environnementaux et sociaux potentiels ; ainsi que la capacité et le niveau d'engagement de l'emprunteur (et de toute autre entité pouvant exercer une responsabilité dans le projet) à gérer les risques et des impacts environnementaux et sociaux en cohérence avec les standards ES (lors de l'exercice de classement des projets, la Banque ne prendra pas en compte l'application des futures mesures d'atténuation).

Voir : <http://consultations.worldbank.org/consultation/review-and-update-world-bank-safeguard-policies>

Pour l'AFD, qui a mis en place un système de classification tenant compte à la fois des impacts sociaux et environnementaux négatifs potentiels, voici la répartition des financements en 2012 :

<http://www.afd.fr/webdav/site/afd/shared/RSE/AFD%20-%20classement%20risques%20E%26S.pdf>

Comme on peut le voir, ce sont près de 50% des financements (en montants) qui sont en catégorie A. Notez que Proparco est la partie « financement du secteur privé » du groupe AFD.

La catégorie E&S ainsi définie va directement déterminer, d'une part, la nature et l'ampleur de l'évaluation environnementale et sociale à mener lors de l'instruction du projet ainsi que, d'autre part, le cadre de référence réglementaire et normatif applicable.

Pour les projets de catégorie A de l'AFD, la diligence E&S réclamée est maximale et comprend :

- la préparation et l'adoption par l'emprunteur d'une EIES complète incluant un Plan de gestion environnementale et sociale (PGES),
- l'envoi de cette EIES par le/la responsable du projet à l'équipe environnementale et sociale pour approbation,
- l'intégration des recommandations de l'EIES dans la Note au Conseil d'administration,
- la contractualisation avec l'emprunteur dans la convention de financement et les passations de marché,
- et un suivi de la mise en place du PGES tout au long de la durée du concours AFD, puis sa post-évaluation.

Des détails sur la préparation et l'adoption de l'EIES sont fournis plus loin.

Pour les projets de catégorie B, une simple Notice d'impact environnemental et social (NIES) est requise dans les financements AFD. Cette notice, de quelques pages (typiquement 5 à 10) pourra être directement intégrée dans les documents de projets.

A la Banque mondiale, en revanche, une nouvelle politique de divulgation de l'information a été adoptée vers le milieu des années 2000. En conséquence, les projets de catégorie B doivent disposer d'un rapport ESE séparé ("self-standing") qui doit être diffusé pratiquement dans les mêmes conditions que l'ESE d'un projet de catégorie A. Ce qui a fait dire à certains que le "mur de Berlin" qui existait entre les projets de catégorie A et les projets de catégorie B et C en termes d'exigences d'ESE s'était brusquement déplacé pour se retrouver désormais entre les projets de catégories B et C (les projets de catégorie A et B ayant de facto des exigences E&S comparables).

Enfin, pour les projets de catégorie C, la diligence E&S se limite à l'atteinte d'un consensus entre opérationnels et spécialistes E&S sur cette catégorie, accord validé et dûment enregistré dans les documents contractuels et administratifs. Si un problème environnemental ou social majeur est rencontré, toutefois, dans le courant de la mise en œuvre d'un projet de catégorie C, ce problème devra être identifié et qualifié par la mission de supervision du bailleur de fonds. Il faudra ensuite aider l'emprunteur à résoudre ce problème de manière effective, avec le conseil, le cas échéant, des spécialistes E&S de l'institution.

Rappelez-vous que la diligence E&S relative aux projets A et B continue après le travail analytique initial et l'approbation du concours financier du bailleur de fonds. Cette diligence comprend l'intégration des recommandations de l'ESE (PGES en particulier) dans les documents de prêt, en particulier l'accord juridique de financement, et la supervision du projet. Cette supervision est essentielle. Elle garantit que les bonnes intentions contenues dans les documents de préparation du concours du bailleur de fonds se matérialisent sur le terrain et que le principe de ne pas nuire est effectivement appliqué.

# 3 Les Evaluations environnementales et sociales stratégiques (EESS)

Les évaluations environnementales et sociales stratégiques (EESS) constituent la nouvelle frontière de l'intégration opérationnelle de l'environnement et des thèmes sociaux dans le développement. Par rapport aux ESE de projets, elle s'applique cette fois-ci aux plans, programmes et politiques sectorielles et macro-économiques. Les défenseurs de la protection tant de l'environnement que des individus et de leur culture, en particulier, cherchaient depuis longtemps à influencer sur les décisions stratégiques des administrations locales, nationales et régionales. Les EESS leur en donnent désormais la possibilité, malgré leurs avancées inégales sur le terrain et en dépit de difficultés méthodologiques majeures. C'est donc un passionnant chantier en cours.

Nous traiterons dans ce chapitre des aspects suivants :

- Les EESS : un processus défini par ses objectifs
- Le rôle-clé de la Directive européenne 2001/42
- Les pratiques d'EESS en dehors de l'Europe
- Voir et toucher des rapports d'EESS
- Appliquer une législation sur les EESS
- Identifier le besoin d'une EESS
- Rédiger les termes de référence d'une EESS
- Approuver une EESS
- Superviser la préparation d'une EESS
- Effectuer le suivi de la mise en place d'une EESS
- Préparer une institutionnalisation des EESS
- D'où tirer les enseignements requis pour améliorer les EESS ?

## LES EESS : UN PROCESSUS DÉFINI PAR SES OBJECTIFS

Le constat de la faillite de l'approche « projets » à influencer le cours global du développement d'une région, d'un pays ou d'un bloc de pays a été fait depuis longtemps et est, en quelque sorte, une proposition tautologique.

L'objectif des ESE/EIE est de rendre un projet plus durable sur les plans environnemental et social, mais, dans 99% des cas, les projets n'ont qu'une influence locale et temporaire sur le développement et c'est justement une influence durable et positive que l'on recherche. En pratique, la valorisation des opportunités environnementales et sociales liées à des développements alternatifs vient le plus souvent très loin derrière cette attention à l'évitement d'impacts négatifs.

A l'exception des méga- et téra-projets<sup>26</sup>, un projet ne change que rarement la politique de développement d'un pays, et rarement de manière significative. Pour influencer sur ce développement, il n'y a pas d'autre option que de s'en prendre directement aux politiques de développement.

C'est l'objectif fondamental poursuivi par les tenants des EESS et c'est d'ailleurs la réponse idéale à l'ODM 7 sur l'environnement dans sa première cible «Intégrer les principes du développement durable dans les politiques et programmes nationaux et inverser la tendance à la déperdition des ressources environnementales »<sup>27</sup>.

Vers le début des années 80, on a vu poindre de timides tentatives de prendre une approche plus stratégique des évaluations environnementales, principalement en Amérique du nord et en Europe de l'ouest. C'était comme si la porte d'entrée des économistes n'était qu'entrebâillée et ne pouvait laisser entrer que les informations et les analyses utiles aux courants dominants de la pensée économique. Mais cette porte s'est désormais ouverte de manière beaucoup plus forte sous la poussée des environnementalistes et spécialistes en sciences sociales et de plusieurs décideurs éclairés. Du côté des environnementalistes, on pensait surtout, initialement, à imiter l'approche EIE et à simplement la coller sur les plans, programmes et politiques de développement. Et puis les choses ont changé lors de la décennie 2000.

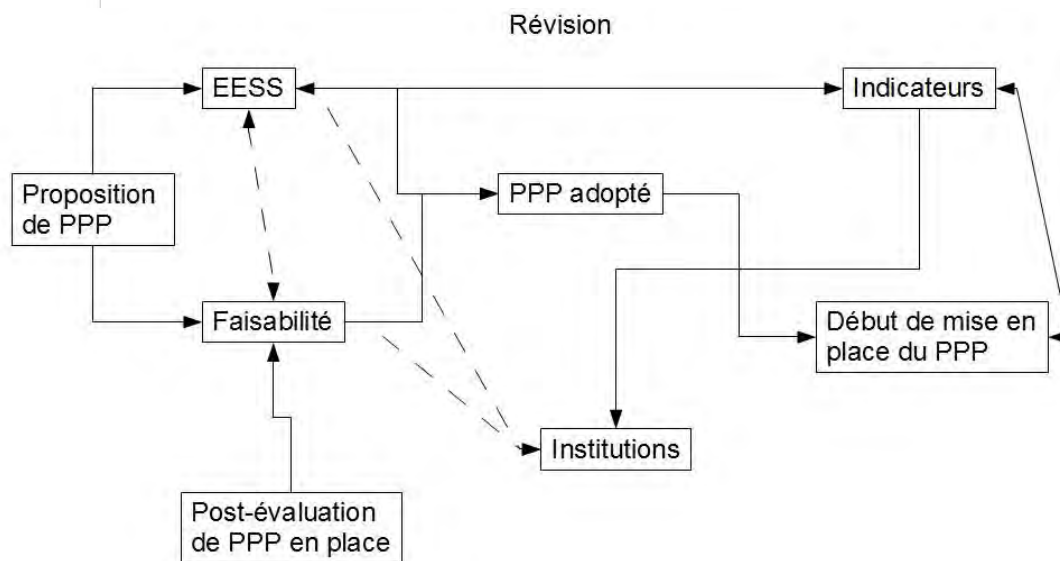
<sup>26</sup> Un exemple caricatural est le "projet" Désertec destiné à produire de l'électricité à partir de captation solaire en plein Sahara, dont le coût a été estimé à 400 milliards de dollars US

<sup>27</sup> Voir un bilan officiel dans [http://www.un.org/fr/millenniumgoals/pdf/mdg\\_report2013\\_goal7.pdf](http://www.un.org/fr/millenniumgoals/pdf/mdg_report2013_goal7.pdf)





Figure 7 : Place de l'EESS par rapport au plan, programme ou à la politique de développement



Source : auteur

## SIMILARITÉS ET DIFFÉRENCES ENTRE LES ESE DE PROJETS ET LES EESS

Voici maintenant un tableau résumé des principales différences entre EIE/ESE de projets et EESS. Attention, dans beaucoup des formations en salle que l'auteur du Manuel a réalisées sur les EESS, il a été noté, en particulier de la part des spécialistes d'EIE, une forte difficulté à bien comprendre ces similarités et différences.

Tableau 6 : Synoptique des ESE de projets et des EESS

Processus	EIE/ESE de projets	EESS
Dates des premières mises en œuvre à grande échelle	Décennie 1970	Décennie 2000
Objets	Projets	Plans, programmes et politiques (PPP) de développement
Objectifs	Influencer la conception, la mise en œuvre et le suivi d'un projet soumis à EIE/ESE dans le sens d'un développement plus durable	Influencer la conception, la mise en œuvre et le suivi d'un PPP soumis à EESS dans le sens d'un développement plus durable. Le cas échéant, le processus EESS peut déboucher sur des réformes institutionnelles significatives.
Pertinence par rapport au développement durable	Ce processus permet d'éviter les plus grosses erreurs et enclenche une pédagogie entre aménageurs, financiers, régulateurs et société civile sur l'opérationnalisation du DD.	Ce processus est potentiellement au cœur de la construction et de l'amélioration continue du développement durable en influant sur les grands axes du développement d'un pays ou d'une région.
Approche méthodologique	Relativement fermée (étapes standard, table des matières prescrite, consultations du public imposées, etc.)	Extrêmement ouverte dans un spectre allant des quasies EIE centrées sur les impacts aux processus EESS multiformes centrés sur les institutions
Limites les plus criantes	L'analyse d'alternatives et la consultation du public arrivent tard dans le processus décisionnel du projet.	Les économistes classiques ont du mal à accueillir ce nouveau venu, perçu essentiellement comme un ajout à des processus décisionnels souvent peu formalisés et manquant parfois de transparence.
Référentiels	Des dizaines, voire des centaines de milliers d'EIE et/ou ESE de projets	Quelques centaines d'EES et beaucoup moins d'EESS

Source : auteur

Les professionnels des EESS, en Europe, aux Etats-Unis comme en Afrique du sud, ont pu bénéficier de beaucoup de recherches qui avaient déjà été menées sur les méthodes et les processus d'EES. L'Afrique du sud, en particulier, avait commencé, dès la fin des années 90, à lancer des approches volontaires en matière d'EES.

## LE RÔLE CLÉ DE LA DIRECTIVE EUROPÉENNE 2001/42

Au niveau de l'Europe communautaire, un boost décisif a été l'adoption de la Directive 2001/42<sup>29</sup> réclamant « l'évaluation environnementale de certains plans et programmes ». Contrairement aux ambitions internationales sur les PPP dans leur ensemble, la Directive vise uniquement les plans et les programmes. De plus, cette application est limitée à onze secteurs : agriculture, sylviculture, pêches, énergie, industrie, transport, gestion des déchets, gestion de l'eau, télécommunications, tourisme, aménagement du territoire. Pour distinguer d'avec les EESS dans leur ensemble, nous parlerons ici d'évaluations environnementales de plans et de programmes (EEPP).

Depuis la publication de la Directive en 2001, beaucoup d'EEPP ont été conduites et une première évaluation a été conduite en 2009<sup>30</sup>. Elle a permis de faire ressortir les points saillants suivants :

- La transposition de la Directive en droit national s'est généralement faite en moins de trois ans, délai fixé par la Commission ;
- L'encadrement national des EEPP se fait majoritairement par le biais de l'organisme de planification, le ministère chargé de l'environnement assurant généralement le secrétariat technique de cet encadrement ;
- Quatre des 27 (à l'époque de l'évaluation) pays européens n'ont produit qu'un nombre ridiculement faible d'EES (Malte aurait produit 1 EES, le Portugal 2, le Luxembourg 3 et Chypre 4 !), mais, dans la plupart des pays de l'UE, le nombre cumulé des EEPP dans la période 2001-2008 atteint des centaines, voire des milliers. Ainsi, en France, pendant l'année 2007, rien que pour les plans d'aménagement du territoire, on aurait produit 400 EEPP. En Finlande, ce serait 1 500 EEPP par an, là encore dans le domaine de l'aménagement du territoire, qui seraient produites.

Les deux principaux bénéfices de l'application des EEPP sont, selon les Européens consultés :

- La Directive EEPP contribue à faire en sorte que les soucis environnementaux soient pris en compte dans le processus de planification de manière systématique et structurée ;
- Du fait de son aspect formel, la Directive EEPP contribue plus généralement à structurer les procédures de planification.

On note une forte synergie entre la Directive 2001/42 et plusieurs autres directives et activités-clés européennes dans le domaine de la gestion préventive de l'environnement, notamment :

- La Directive 85/337/EC (1985) sur les Etudes d'Impact sur l'Environnement
- La Directive « Seveso » sur les risques industriels 96/82/EC (1996)
- Les Directives Habitats 92/43/EEC (1999) et Oiseaux 79/409/EEC (1979)
- Le Plan d'action pour arrêter la perte de biodiversité d'ici 2010 et après (2006)
- Les activités dans le domaine des changements climatiques.

## LES PRATIQUES DES EES EN DEHORS DE L'EUROPE

L'institutionnalisation – en cours – des EES en **Turquie** peut fournir un cadre intéressant pour d'autres pays dans la mesure où il s'agit de l'introduction, ex nihilo ou presque, d'une législation à partir d'une motivation essentiellement exogène. Le pays a bénéficié d'une opération de renforcement des capacités nationales en EES avec une forte assistance technique néerlandaise. Un programme intensif, soutenu par des subventions néerlandaises (un total proche de 400 000 € entre 2003 et maintenant) a permis de déboucher sur les services et produits suivants :

- Projet de réglementation EES ;
- Formation d'experts nationaux des deux ministères concernés (Environnement et Forêts d'une part et Tourisme d'autre part) ;
- Réalisation et évaluation de deux EES pilotes portant, l'une sur le Plan d'aménagement de Canakkale et l'autre sur le plan de développement touristique d'Antalya ;
- Rédaction et la diffusion d'un manuel EES en Turc ;
- Animation d'un séminaire de sensibilisation générale (environ 100 participants) ;
- Voyage d'étude aux Pays-Bas pour une délégation d'officiels Turcs de haut niveau.

En **Afrique du sud**, l'une des particularités de l'introduction des EES est l'approche sur une base volontaire en se fondant sur une documentation d'encadrement produite conjointement en 2000 par le Département de l'Environnement du Gouvernement Sud-africain et par le CSIR (Council for Scientific and Industrial Research). Un processus d'EES proactive et itératif est recommandé. Avant même la publication de la note d'encadrement DEAT/CSIR, des applications innovantes des EES avaient vu le jour en Afrique du sud, par exemple, en 1996, l'analyse environnementale de la politique commerciale

<sup>29</sup> [http://www.interact-eu.net/.../175/Directive\\_2001\\_42\\_EC\\_.pdf](http://www.interact-eu.net/.../175/Directive_2001_42_EC_.pdf)

<sup>30</sup> <http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/study0309.pdf>

et industrielle de la Province du KwaZulu-Natal. En 2004, le National Environmental Management Act a officialisé les EES. Actuellement, l'Afrique du sud est un des pays leaders, en dehors de l'Europe, pour l'application des EES.

## VOIR ET TOUCHER DES RAPPORTS D'EES

Rien n'est plus utile, pour s'initier à un nouvel outil, que d'en voir des utilisations passées.

Voici, en introduction, le guide des bonnes pratiques de l'évaluation environnementale stratégique dans la coopération compilé et publié par l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) :

<http://www.oecd.org/fr/environnement/environnement-developpement/37354750.pdf>

Voici aussi un document OCDE sur l'application de l'EES au Bénin :

<http://www.oecd.org/fr/pays/benin/levaluationenvironnementalestrategiquedanslapratiquedudeveloppementexamendexpriencerecente.htm>

Attention, toutefois, en lisant ces différents rapports, aux aspects suivants :

- la grande diversité des objets observés, elle-même extrêmement liée à la diversité des appellations (évaluation environnementale stratégique, analyse environnementale pays, analyse sociale pays, etc.) ;
- la difficulté, à défaut de suivre un processus de A à Z, de comprendre l'influence réelle qu'un simple rapport peut avoir eu sur le PPP étudié. Il est également complexe de comprendre comment cette influence a été le résultat, non seulement du travail analytique conduit, mais aussi de tout le mécanisme décisionnel réel qui a suivi la confrontation entre les résultats et conclusions du rapport d'EES et les raffinements de la conception du PPP soumis à évaluation ex-ante ;
- la difficulté pour les PPP d'arrêter le temps et de traiter d'un plan, d'un programme ou d'une politique comme si, d'un seul coup, le PPP sortait de terre à partir de rien alors que, dans la réalité, la conception, mise en œuvre et évaluation d'un PPP moyen est un processus continu et, en termes scientifiques, un objet mou.

Toutes ces précautions étant prises, nous vous invitons à visiter quelques rares références francophones dans un domaine, où, comme souvent, la littérature anglophone est dominante.

Evaluation environnementale de la stratégie énergie 2050 en Suisse :

<http://www.bafu.admin.ch/uvp/01065/index.html?lang=fr>

Evaluations environnementales de plans de gestion des déchets en France (exemples) :

[http://www.seinemaritime.net/docs/1\\_evaluationenvironnementaledupdedmadeseine-maritime.pdf](http://www.seinemaritime.net/docs/1_evaluationenvironnementaledupdedmadeseine-maritime.pdf)

[http://aveyron.fr/sites/default/files/documents/EnvironnementDeveloppementdurable/pdpgdnd\\_evaluation\\_environmentale.pdf](http://aveyron.fr/sites/default/files/documents/EnvironnementDeveloppementdurable/pdpgdnd_evaluation_environmentale.pdf)

Evaluations environnementales de plans d'aménagement du territoire (exemples) :

[http://www.ville-beziers.fr/sites/ville-beziers.fr/files/media/pdf/evaluation\\_environmentale.pdf](http://www.ville-beziers.fr/sites/ville-beziers.fr/files/media/pdf/evaluation_environmentale.pdf)

[http://www.datar.gouv.fr/sites/default/files/corse\\_evaluation\\_environmentale\\_ensemble\\_prog\\_2007-2013.pdf](http://www.datar.gouv.fr/sites/default/files/corse_evaluation_environmentale_ensemble_prog_2007-2013.pdf)

<http://www.aduam.com/aduam/etudes/publications/observ/observatoire-n4.pdf.pdf>

Essai sur l'application des EES dans une situation de conflit en Côte d'Ivoire :

[http://www.usherbrooke.ca/environnement/fileadmin/sites/environnement/documents/Essais2010/Kouame\\_R\\_05-07-2010.pdf](http://www.usherbrooke.ca/environnement/fileadmin/sites/environnement/documents/Essais2010/Kouame_R_05-07-2010.pdf)

## APPLIQUER UNE LÉGISLATION SUR LES EES

Il ne suffit pas de légiférer, sur les EES comme sur n'importe quel sujet. Lors de l'accession à l'Union européenne, par exemple, les pays candidats ont dû, en moyenne, ratifier environ 1 500 textes juridiques en quelques années. Cela fut vrai pour la transposition de la Directive 2001/42. Mais légiférer n'est utile que lorsque les conditions socio-économiques sont réunies. Actuellement, de par le monde, le désir collectif de transparence et de bon équilibre entre les piliers du développement durable (qu'on en compte trois, quatre ou plus) n'est pas suffisamment fort pour que le simple vote de quelques parlementaires lance un processus robuste et fiable. Ce vote n'a d'efficacité que s'il est soutenu par un peuple éclairé, éduqué et libre de ses opinions et de ses prises de position. De toute façon, aucun pays n'a encore légiféré sur les EES en intégrant la dimension sociale dans les EES. Voyons en tout cas comment s'appliquent les législations EES existantes.

Le plus simple devrait être, pour l'Europe, la transposition en droits nationaux de la Directive 2001/42 sur l'évaluation environnementale de certains plans et programmes. Le plus simple, pas toujours, parce que cette transposition, indispensable pour être opérationnelle dans chacun des 28 pays membres, est loin de s'être opérée harmonieusement. La France, par exemple, a reculé au-delà des limites du raisonnable la transposition de la Directive 2001/42 dans le secteur de l'énergie, sans doute pour faire plaisir à certains groupes de pression.

Ce n'est qu'en 2012, 11 ans après la publication de la Directive et en contravention avérée avec les injonctions répétées de la Commission, que le décret transposant la Directive en droit français a été publié et mis en application. D'autres pays européens visiblement "traînent les pieds" dans l'application de la Directive, même une fois transposée en droit national. Comment expliquer autrement que par cette mauvaise volonté évidente le fait que si peu d'EES aient été préparées au

Luxembourg et à Malte alors que, au Royaume-Uni, les EES préparées se comptaient par centaines et en Finlande par milliers ?

A noter que plusieurs pays non membres de l'Union européenne ont également légiféré sur les EES et mettent en œuvre cette législation et les réglementations qui en ont découlé.

## Un exemple ReGoKo – l'EES du secteur de l'eau au Liban

Ici encore, comme dans les sections précédentes, retournons au Liban où i) une EES pilote dans le secteur pétrolier avait déjà été entreprise vers 2010 en application du Code pétrolier et où ii) en 2013-2014 s'est déroulée une autre EES pilote destinée, entre autres, à tester l'application de la nouvelle législation nationale. Cette EES se focalise sur la stratégie nationale de l'eau.

Voici le fondement juridique de l'EES de la stratégie du secteur eau au Liban. L'évaluation environnementale stratégique (EES) est définie dans le décret de 2012, de manière proche de la Directive européenne 2001/42, comme une "méthode de planification et de gestion destinée à combattre ou, au minimum, à réduire, les sources de pollution et la dégradation des ressources naturelles au moyen d'évaluations des impacts environnementaux de propositions - préalables à leur approbation et à leur refus - de politique économique, de programme, d'études, d'investissement ou d'organisation touchant à une région ou un secteur d'activité au Liban, d'identification des mesures d'atténuation requises et d'optimisation des impacts positifs sur l'environnement et les ressources naturelles."

Ce décret couvre les propositions de politiques, plans ou d'investissements soumis aux administrations publiques qui incluent, mais ne sont pas limitées aux, propositions sur la gestion de l'eau et de l'assainissement, la gestion de l'énergie et du transport, la gestion des déchets en général, l'aménagement du territoire, les mises en valeur de zones résidentielles, industrielles, agricoles, touristiques, et naturelles, l'investissement dans les ressources naturelles et les mines, en sus de tout amendement, addition, expansion, renouvellement ou annulation de propositions en cours pouvant générer des impacts environnementaux significatifs.

L'EES de la Stratégie Sectorielle de l'Eau au Liban, financée par la Banque mondiale et supervisée par le Plan Bleu, conduite en application du Décret de 2012, a fait l'objet d'un appel d'offres qui a permis de recruter un bureau d'études libanais (ECODIT) qui a conduit cette EES en 2014-2015, selon les termes de référence accessibles sur :

[http://regoko.planbleu.org/sites/default/files/upload/files/TF011513\\_ReGoKo\\_FC0018%20Lebanon%20Water%20Sector%20SEA\\_ToRs\\_final.pdf](http://regoko.planbleu.org/sites/default/files/upload/files/TF011513_ReGoKo_FC0018%20Lebanon%20Water%20Sector%20SEA_ToRs_final.pdf)

Ces termes de référence mettent un accent particulier sur la participation des "parties prenantes" de la Stratégie de l'eau au Liban.

En particulier, les consultants ont focalisé leurs efforts initiaux sur l'identification des principales parties prenantes et sur la mise en place de canaux de communication appropriés avec elles.

Sur un plan méthodologique, "les consultants ont appliqué l'approche suivante, en 5 étapes, pour concevoir, décrire et prescrire leurs recommandations en matière d'EES :

- Evaluer la partie analytique de la Stratégie nationale sectorielle de l'eau (en anglais NWSS – "la stratégie ") – en termes de prise en compte des principaux problèmes et des principales tendances en la matière et recommander toute modification pertinente de la partie analytique de la stratégie ;
- Etablir des objectifs environnementaux, sociaux et économiques pertinents à intégrer dans la stratégie ; évaluer comment et en quoi les objectifs initiaux de la stratégie étaient cohérents avec ces nouveaux objectifs et quelles modifications devraient être suggérées pour renforcer cette cohérence ;
- Evaluer les impacts, cumulatifs ou non, environnementaux, sociaux et économiques, des principales interventions recommandées initialement dans la stratégie et suggérer toute modification pertinente de la stratégie ;
- Evaluer l'adéquation de l'organisation de mise en œuvre prévue dans la stratégie et suggérer toute modification pertinente de la stratégie, en particulier en termes de supervision environnementale et formuler toute suggestion requise pour améliorer cette supervision dans la stratégie ; et
- Evaluer l'adéquation des plans existants de suivi-évaluation de la NWSS – en particulier, vérifier que la NWSS contient des prescriptions réalistes en termes de suivi-évaluation et d'analyse des impacts-clés en matière d'environnement, de social et d'économie dans la phase de mise en œuvre de la stratégie et, en conclusion de l'EES, suggérer toute modification pertinente de la stratégie.

A noter que, sur un plan méthodologique, une des difficultés de cet exercice au Liban a été que la NWSS avait déjà fait l'objet d'une approbation avant le lancement de l'EES. Ceci est contraire à l'esprit des EES. Toutefois, un faisceau de raisons objectives (en particulier les progrès faits en matière d'acquisition de données de base hydrogéologiques après l'adoption de la NWSS) fait que cette stratégie aura sans doute besoin d'une mise à jour majeure qui permettra l'intégration de ses conclusions dans une "NWSS nouvelle".

Le projet d'adduction d'eau du Grand Beyrouth (PAEGB) avait été conçu, et son financement approuvé, avant le lancement de l'EES du secteur de l'eau. Cette dernière, cependant, a pu identifier des améliorations à apporter à la mise en œuvre du PAEGB, notamment en suggérant des approches permettant de pallier les manques réglementaires, en ressuscitant le

processus d'EIE et en intégrant un mécanisme de préparation et de réponse aux urgences et aux crises (ce dernier manquant également cruellement dans la stratégie de l'eau soumise à EES).

En parallèle, l'EES a également fait des recommandations plus générales en matière d'EIE, en particulier en recommandant de mettre en place de telles études de manière rétroactive pour les projets approuvés avant le décret de 2012 ; ledit décret inclut une disposition à cet effet.

L'impact de cette EES de la NWSS sur la mise en œuvre du Décret de 2012 devrait être majeur au Liban qui pourra se positionner comme l'un des pays ayant adopté les EES pour rendre son développement plus durable.

## 4 Les exigences d'ESE dans le développement international : convergences et divergences

Il faut remonter plus de 40 ans en arrière pour voir les exigences d'études d'impact sur l'environnement faire partie des nombreuses et détaillées exigences législatives et réglementaires dans les pays de l'OCDE. Les Etats-Unis ont d'abord légiféré sur les EIE tout en créant l'Agence de protection de l'environnement (EPA) en 1970, puis vint la première Conférence mondiale sur l'environnement humain de Stockholm (1972) qui eut un impact direct sur des exigences nationales, par exemple en France (1976). La Communauté européenne prit un peu de temps pour publier sa Directive sur les EIE (1985).

Au niveau international, l'évaluation environnementale fut exigée par la Banque mondiale à partir de 1989 par le biais de la Directive opérationnelle (DO) 4.00, suivie immédiatement par la DO 4.30 sur les déplacements involontaires de personnes (1990). On peut donc retracer les évolutions des 25 dernières années en matière d'exigences E&S au niveau international, mais il faut remonter aux années 70 pour bien prendre la mesure des événements-clés ayant sous-tendu ces évolutions globales.

Parmi les événements et les avancées institutionnelles ayant marqué les quatre dernières décennies, voici quelques repères importants, résumés dans le tableau suivant.

Tableau 7 : Survol de 40 ans d'histoire globale et locale

Décennie	Vie réelle	Accidents majeurs	Traduction en politiques et pratiques internationales
Années 70	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Retombées des agitations sociales et des prises de conscience collectives de la fin des années 60</li> <li>• Premier accident nucléaire majeur et aux Etats-Unis</li> <li>• Début des indépendances africaines généralisées</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Usine chimique de Sévésco (76)</li> <li>• Centrale nucléaire de Three Mile Island (USA, 79)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Création du Programme des Nations-Unies pour l'Environnement (PNUÉ)<sup>31</sup> (72)</li> <li>• Europe : création du Service de l'Environnement et de la Protection du Consommateur</li> <li>• <b>Législations nationales sur les EIE</b> dans les pays de l'OCDE (USA 70, France 76)</li> </ul>
Années 80	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rôle accru du secteur privé dans le développement</li> <li>• Catastrophe de Tchernobyl</li> <li>• Poursuite de la Guerre froide, puis chute du Mur de Berlin</li> <li>• Progression de l'éducation dans les pays de l'OCDE</li> <li>• Début des agitations anti-Banque mondiale (grands barrages)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Centrale nucléaire de Tchernobyl (URSS-Ukraine, 86)</li> <li>• Usine chimique de Bhopal (Inde, 84)</li> <li>• Marée noire générée par l'Exxon-Valdes (89)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• L'Union mondiale pour la Nature (UICN) publie la Stratégie de conservation de la nature (82)</li> <li>• Création de la Commission mondiale sur l'environnement dans le développement (Brundtland, 83) et publication de son rapport (87)</li> <li>• Directive européenne Sévésco sur la prévention des risques industriels majeurs (82, confirmée en 96)</li> <li>• <b>Directives EE</b> (Europe 85 et Banque mondiale 89)</li> </ul>
Années 90	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conférence de Rio (92) avec 140 chefs d'Etat</li> <li>• Quatrième conférence mondiale sur les femmes : Lutte pour l'Égalité, le Développement et la Paix (Beijing, 95)</li> <li>• Agitations anti-OMC (99, Seattle)</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Lancement de la réflexion sur les EES</b> (international)</li> <li>• Création du <b>Panel d'inspection</b> de la BM (93), puis du CAO de la SFI (97)</li> <li>• Conventions internationales dont biodiversité (92)</li> <li>• Suites de la promulgation des <b>politiques environnementales</b> et</li> </ul>

<sup>31</sup> En cette fin 2014, et malgré un lobbying intensif de plusieurs chefs d'Etat, il n'existe toujours pas d'Organisation mondiale de l'environnement.

Décennie	Vie réelle	Accidents majeurs	Traduction en politiques et pratiques internationales
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Suite des grandes progressions (secteur privé, éducation, conséquences de la chute de l'URSS, élargissement Union européenne)</li> <li>• Génocide rwandais</li> <li>• Crise des Balkans</li> </ul>		<p><b>sociales</b> (Banque mondiale et autres bailleurs de fonds)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Création de la Commission mondiale des barrages</li> <li>• John Elkington articule le besoin d'une plus grande responsabilité sociétale des entreprises (RSE/CSR)</li> <li>• L'OCDE formule le modèle Pression-Etat-Réponse</li> <li>• Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (dite « Aarhus ») (1998)</li> </ul>
Années 00	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Assemblée générale extraordinaire des Nations-unies et lancement des OMD (00)</li> <li>• Discours de James D. Wolfensohn (président de la BM) sur la corruption « cancer du développement » (00)</li> <li>• Faillites majeures (Arthur Andersen, Lehmann Brothers) et « crise » mondiale (09)</li> <li>• Identification de la montée de pays émergents (BRICS)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Attentats des Twin Towers (01)</li> <li>• Grippe aviaire H5N1 (2003 en Chine et 2005 global)</li> <li>• Tsunami en Asie (04)</li> <li>• Scandale du lait en Chine (08)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Objectifs du Millénaire pour le Développement</b> (OMD), portés conceptuellement par Jeffrey Sachs (Earth Institute) (00)</li> <li>• Principes directeurs de l'OCDE à l'usage des multinationales (00)</li> <li>• Rapport de la <b>Commission mondiale des barrages</b> et répercussions (00)</li> <li>• Demandes de haut niveau pour <b>harmonisation</b> des EE (03)</li> <li>• Début d'institutionnalisation des EES avec, en particulier, <b>Directive européenne sur les EEP</b> (01)</li> <li>• Lancement des <b>Principes Equateur</b> pour les banques privées (03)</li> <li>• Publication des <b>normes de performance</b> de la SFI (06)</li> </ul>
Années 10 (à suivre)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conférence Rio+20 (12) donnant un grand rôle aux nouvelles parties prenantes, prônant l'économie verte pour un développement inclusif et lançant le processus « Objectifs de développement durable »</li> <li>• Confirmation de la percée économique des pays émergents (en particulier, confirmation de la création de la Banque de développement des BRICS, 14) et de la montée de pays « sous-émergents » (CIVETS)</li> <li>• Printemps arabes (12)</li> <li>• Pannes de démocratie et de croissance économique dans les pays de l'OCDE</li> <li>• Montée des violences au Moyen-Orient et en Ukraine/Russie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Centrale nucléaire de <b>Fukushima</b> (Japon, 11)</li> <li>• Unité de production de textiles du <b>Rana Plaza</b> (Dacca, Bangladesh, 13)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Recherche d'un nouveau consensus international sur le rôle et la place du développement durable dans le cadre de l'<b>agenda « Post-2015 »</b></li> <li>• Expansion et généralisation des dispositifs de recours (PCN OCDE)</li> <li>• <b>Adoption des EESS</b> par la BM, la BAfD et l'AFD (11)</li> <li>• Refonte des <b>politiques de sauvegarde environnementales et sociales</b> de la BM (13-15)</li> <li>• Adoption par la SFI du <b>Consentement libre, préalable et éclairé</b> (12)</li> <li>• Début de rapprochement entre ESE et le monde des assurances (2015 ?)</li> </ul>

Source : auteur



Quelle pertinence cette longue liste d'institutions et d'événements a-t-elle par rapport au développement international ?

La réponse se trouve dans quelques statistiques majeures :

- 75% des prêts privés aux investissements de plus de 10 millions d'US\$ doivent faire l'objet d'ESE (Principes Equateur) ;
- Les prêts et crédits de la Banque mondiale se sont élevés à 35 milliards d'US\$ pendant l'année fiscale<sup>32</sup> 2012, en baisse par rapport au record de 58 Md pour l'année 2010, mais représentant quand même une masse importante pour le développement, masse au sein de laquelle les projets de catégorie A (ESE pleine et entière) représentaient 11% des nouveaux projets, ceux de catégorie B (ESE de moindre envergure) 51% et de catégorie C (aucune évaluation environnementale ou sociale) seulement 18%. Une très forte proportion de nouveaux prêts de la Banque mondiale est donc désormais soumise à une forme ou une autre d'ESE ;
- Une grande partie des agences de crédit exportation appliquent les normes de performance de la SFI ;
- Les grandes ONG internationales (l'Union internationale pour la conservation de la nature – UICN – et le World Wildlife Fund – WWF US) rejoignent la communauté des praticiens des ESE.

## LES ESE DE PROJETS – UNE EXIGENCE SOUVENT INCONNUE OU MAL COMPRISE

Il est de plus en plus courant de voir des responsables de projets d'investissements, en Asie, Amérique latine, Afrique ou ailleurs appeler à l'aide des spécialistes d'ESE parce qu'ils ou elles ont découvert, parfois un peu par hasard, le besoin d'aide pointue dans ce domaine au détour du cahier des charges de la préparation de leur investissement.

Si l'information ne circule pas bien, il faut, pour le spécialiste se livrer à un exercice délicat et fastidieux de bilan des politiques, normes et autres méthodologies existant sur le marché ainsi que les fourches caudines sous lesquelles ils devront passer avant d'obtenir l'autorisation de ces investissements. Il faut aussi expliquer que ce ne sera pas la fin de leurs contacts cordiaux et constructifs avec les spécialistes environnementaux et sociaux de leurs banquiers parce qu'il faudra encore beaucoup de travail sur le suivi-évaluation et la gestion des conséquences de leur investissement. Le présent Manuel est destiné à économiser beaucoup de labeur dans cette démarche initiative.

Nous sommes maintenant dans la deuxième décennie du XXI<sup>ème</sup> siècle, les exigences internationales en matière d'ESE deviennent de plus en plus présentes et sophistiquées. Les mécanismes de recours se multiplient et bâtissent entre eux une architecture solide et efficace. Dans le même temps, les cas de fraude, corruption, blanchiment d'argent sale et les crimes contre les populations perdurent et, localement, empirent. A un niveau très opérationnel, plus les exigences environnementales et sociales deviennent fortes, plus les mauvais élèves inventent des biais pour tenter de protéger leurs projets, plans, programmes ou politiques contre l'utilisation de ces outils. Qui va gagner cette course de vitesse ?

Figure 8 : Fondamentaux d'une ESE de projets

**Les fondamentaux :**

- Le Maître d'Ouvrage est responsable de la préparation et de la mise en œuvre (PGES), y compris financièrement
- Le démarrage très en amont
- L'interdisciplinarité est la norme
- Quelques consignes dures et admises au niveau international : pas de destruction d'habitats naturels critiques, pas d'appauvrissement des personnes déplacées, respect des conventions internationales, consultation et divulgation des documents, indépendance des auteurs de l'ESE.

Pour le reste : principalement respect des normes et politiques les plus exigeantes, renforcement des agences d'exécution en tant que de besoin et jugement au coup par coup par rapport à la gravité prévisionnelle des impacts et à leur probabilité d'occurrence.  
Plusieurs financiers bilatéraux peu regardants.  
Beaucoup de divergences importantes entre les autres bailleurs de fonds pour encore longtemps.

Source : auteur

<sup>32</sup> L'année fiscale n de la Banque mondiale court du 1er juillet de l'année n-1 au 30 juin de l'année n.

## Les grands thèmes récurrents des ESE de projets au niveau international

Trois thèmes, très présents dans les exigences internationales, sont beaucoup moins présents dans les exigences nationales d'EIE. Pour le praticien plutôt orienté «EIE nationales», voici un résumé de ces thèmes et quelques références utiles.

### Encadré 7 : Détails sur l'acquisition de foncier et les déplacements involontaires de personnes

#### Quoi ?

Les opérations soumises à ESE doivent appliquer une politique visant les objectifs suivants :

- Eviter ou minimiser les déplacements involontaires de personnes ;
- Fournir une assistance aux personnes déplacées pour leur permettre d'améliorer leurs revenus et leurs niveaux de vie, ou, au minimum, de les reconstituer ;
- Traiter les réinstallations comme des programmes de développement ;
- Fournir aux personnes touchées des opportunités de participation et de choix parmi les options réalisables ;
- Fournir une assistance aux personnes déplacées quelle que soit leur légitimité par rapport à l'occupation foncière ;
- Payer les compensations relatives aux actifs affectés à leur valeur de remplacement.

#### Pourquoi ?

Les opérations ne bénéficiant pas d'un tel accompagnement accroissent la pauvreté des personnes qui ont la malchance de se trouver dans la zone d'influence d'un projet réclamant leur départ. Ce fait a pu être vérifié dans de multiples circonstances de manière empirique.

#### Quand ?

L'identification des territoires à évacuer et des zones potentielles de réinstallation, ainsi que le recensement des personnes et objets concernés, doit commencer le plus en amont possible et le déplacement lui-même doit être terminé avant la fin des travaux du projet.

#### Comment ?

Le remplacement des pertes "terres pour terres" est le moyen privilégié pour les personnes dont les moyens d'existence dépendent étroitement du foncier. Toutefois, lorsque ce remplacement n'est pas possible, ou si la nouvelle terre est moins productive que l'ancienne, d'autres mécanismes doivent être conçus et mis en œuvre. Il faut que les bénéficiaires soient constamment associés aux décisions majeures et au suivi-évaluation de ces opérations de "recasement".

#### Les mesures de succès

La campagne (obligatoire) de suivi-évaluation du déplacement involontaire doit clairement montrer qu'après une certaine durée (pluriannuelle et parfois de plus de 10 ans), toutes les personnes déplacées doivent avoir retrouvé un niveau de vie au moins égal à celui qu'elles connaissaient avant le déplacement.

#### Références utiles

[http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/2c9d2b004c629caa9f85dff81ee631cc/GN5\\_French\\_2012.pdf?MOD=AJPERES](http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/2c9d2b004c629caa9f85dff81ee631cc/GN5_French_2012.pdf?MOD=AJPERES)

### Encadré 8 : Détails sur les peuples autochtones

#### Quoi ?

Impliquer les peuples autochtones dans le développement local et national à l'occasion des projets de développement en :

- Leur permettant de réaliser leurs aspirations ;
- Améliorant leur accès aux décideurs importants ;
- Renforçant leur pouvoir de relever les défis auxquels ils font face ;
- Faisant la promotion de la collaboration entre les secteurs public et privé.

#### Pourquoi ?

Le risque est fort et constant pour les peuples autochtones de perdre leur attachement collectif à des habitats géographiques distincts ou territoires ancestraux à cause de la survenance de conflits, de programmes de réinstallation mis en œuvre par les gouvernements, une dépossession de leurs terres, des calamités naturelles ou l'inclusion de ces terres dans des zones urbaines pendant la vie des membres du groupe.

#### Quand ?

En cas de présence objectivement vérifiée de peuples autochtones dans la zone d'influence d'un projet, un Plan des peuples autochtones (PPA) doit être préparé en parallèle avec la définition du projet et mis en œuvre pendant son exécution.

#### Comment ?

La préparation du PPA doit se situer dans le cadre de l'ESE. Exceptionnellement, le PPA pourra être préparé de manière autonome si le projet ne comporte pas d'autre impact ou risque environnemental ou social. La préparation du PPA doit faire l'objet d'un Consentement Libre, Préalable et Eclairé (CLPE) dont les conditions de préparation, réalisation et vérification sont stipulées dans les politiques des principaux bailleurs de fonds internationaux.

#### Les mesures de succès

Elles concernent tant le processus CLPE que les résultats du PPA. Ces mesures de succès changent d'un projet à l'autre, mais le renforcement des capacités et la satisfaction des attentes légitimes des peuples autochtones en font systématiquement partie.

#### Références utiles

[http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/ac542e004c629ff99fa6dff81ee631cc/GN7\\_French\\_2012.pdf?MOD=AJPERES](http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/ac542e004c629ff99fa6dff81ee631cc/GN7_French_2012.pdf?MOD=AJPERES)

### Encadré 9 : Détails sur l'utilisation rationnelle des ressources

#### Quoi ?

Mise en œuvre des mesures pratiques et rentables au plan technique et financier pour améliorer l'efficacité de sa consommation d'énergie, d'eau, ainsi que d'autres ressources et intrants matériels, en mettant l'accent sur les domaines considérés comme ses activités commerciales de base. Ces mesures intégreront les principes d'une production plus propre dans la conception des produits et dans les processus de production en vue d'économiser les matières premières, l'énergie et l'eau.

#### Pourquoi ?

L'augmentation de l'activité économique et de l'urbanisation génère souvent des niveaux accrus de pollution de l'air, de l'eau et des sols et consomme des ressources qui ne sont pas inépuisables, ce qui pourrait constituer une menace pour les populations et l'environnement au niveau local, régional et mondial. Il est de plus admis, au plan mondial, que les concentrations actuelles et prévues de gaz à effet de serre (GES) dans l'atmosphère menacent la santé publique et le bien-être des générations actuelles et futures.

#### Quand ?

Dès la conception du projet et la demande de financement.

#### Comment ?

Dans le cadre de la préparation et de la mise en œuvre de l'ESE et du système de gestion environnementale et sociale qui en découle.

#### Les mesures de succès

Les résultats du suivi-évaluation doivent montrer une décroissance des consommations de ressources permettant d'atteindre les normes nationales ou internationales.

#### Références utiles

[http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/10c639004c629aa09f73dff81ee631cc/GN3\\_French\\_2012.pdf?MOD=AJPERES](http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/10c639004c629aa09f73dff81ee631cc/GN3_French_2012.pdf?MOD=AJPERES)

Références générales sur la prise en compte de l'environnement par la Commission européenne

[https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/methodology-tools-and-methods-series-integration-environment-in-development-200911\\_fr\\_2.pdf](https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/methodology-tools-and-methods-series-integration-environment-in-development-200911_fr_2.pdf)

[http://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/methodology-environmental-integration-ec-development-handbook-200612\\_fr\\_2.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/methodology-environmental-integration-ec-development-handbook-200612_fr_2.pdf)

## CONVERGENCES ET DIFFÉRENCES ENTRE LES ATTENTES DES GRANDS BAILLEURS DE FONDS EN MATIÈRE D'ESE

A Paris en 2005, (voir <http://www.oecd.org/fr/cad/efficacite/34579826.pdf>), des représentants de la communauté internationale du développement et des pays bénéficiaires de l'aide se sont réunis. Ils ont relayé la Déclaration de Rome de 2003 ratifiée par des personnalités de très haut niveau (le Président de la Banque mondiale, celui de la République française, et autres sommités) visant à accroître l'efficacité de l'aide au développement. Ils ont en particulier « encouragé une approche harmonisée des évaluations environnementales » (voir encadré 5). Dix années plus tard, et après des détours par Accra (Ghana) et Busan (Corée), l'harmonisation est encore en route. Et tant pis pour les économies qui pourraient être réalisées sur les quelque 60 000 projets financés chaque année par l'aide internationale !

### Encadré 10 : Extrait verbatim de la Déclaration de Paris sur l'harmonisation et l'alignement des ESE (2005)

Les donateurs ont déjà accompli d'immenses progrès en matière d'harmonisation autour des études d'impact sur l'environnement (EIE), par exemple en ce qui concerne les questions de santé et les questions sociales que peuvent soulever les projets. Ces progrès doivent aller plus loin et porter notamment sur les conséquences possibles de problèmes environnementaux de dimension planétaire comme le changement climatique, la désertification et l'appauvrissement de la biodiversité.

41. Les donateurs et les pays partenaires s'engagent conjointement à :

- . Renforcer l'application des EIE, utiliser plus systématiquement des procédures communes dans le cadre des projets, notamment par le biais de consultations avec les parties prenantes, élaborer et appliquer des approches communes de « l'évaluation environnementale stratégique » aux niveaux sectoriel et national.

- . Continuer de développer les capacités techniques et stratégiques spécialisées nécessaires pour effectuer des analyses environnementales et assurer le respect de la législation.

42. Des efforts d'harmonisation doivent également être accomplis dans d'autres domaines transversaux comme l'égalité entre hommes et femmes et sur d'autres sujets thématiques, ...

Voici une synthèse des exigences des organismes suivants :

- Banque mondiale (BM) : les deux entités du groupe finançant le secteur public : International Development Association (IDA) pour les pays et les régions les plus pauvres et Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD) pour les pays intermédiaires.
- SFI/PE : Société financière internationale/Principes Equateur : la SFI est, au sein du groupe de la BM, l'entité finançant les sociétés privées intervenant dans les pays pauvres et intermédiaires. Les Principes Equateur regroupent 79 banques commerciales finançant environ 75% des projets privés dans les pays pauvres et intermédiaires. Les 79 adhérents aux PE appliquent pratiquement à la lettre les « normes de performance » environnementales et sociales de la SFI.
- BAfD : Banque africaine de développement, une des banques de développement multilatérales (comme la BERD, la BAfD – Banque asiatique de développement, la BEI - Banque européenne d'investissement, et la BID - Banque interaméricaine de développement).
- BERD : Banque européenne pour la reconstruction et le développement

Noter que, pour tous les projets en financement direct<sup>33</sup>, tous les organismes ci-dessus, peu ou prou, demandent un « tamisage » des investissements (et donc de leurs prêts ou dons) selon une grille ternaire que l'on peut résumer comme suit :

Catégorie de projet/financement	Signification/grille de classement
A (ou I)	Projets les plus risqués sur le plan de leurs impacts négatifs potentiels sur l'environnement et/ou sur les communautés locales
B (ou II)	Projets dont les impacts sont génériques ou gérables
C (ou III)	Projets bénins à faibles risques environnementaux et sociaux

Attention : ce qui suit est un tableau extrêmement résumé/rudimentaire par rapport à la réalité des exigences des agences citées. Tout lecteur désireux de vraiment approfondir le sujet devra aller plus dans le détail de ces exigences, agence par agence, en particulier en accédant aux sites Internet respectifs. A noter que des mises à jour, voire des révisions, se produisent très fréquemment.

Par ailleurs, beaucoup de projets s'effectuent en co-financement. Plusieurs agences acceptent une situation de fait : les exigences finales pour un projet donné sont celles de l'agence la plus exigeante. Ceci entraîne souvent, mais pas toujours, l'application des politiques et normes de la Banque mondiale ou de la SFI lorsque ces agences sont impliquées dans le financement.

Par exemple, dans l'ESE (2011) du projet de barrage de Lom Pangar au Cameroun, cofinancé par la BAfD, la BM, la BEI et l'AFD, les politiques de sauvegarde de la Banque mondiale étaient retenues comme l'exigence à atteindre.

<sup>33</sup> Les prêts aux intermédiaires financiers suivent un « parcours du combattant » un peu différent en matière d'ESE et nous ne traiterons pas de ce sujet ici. On trouvera des références utiles en bibliographie.

Tableau 8 : Synoptique des exigences de bailleurs de fonds internationaux

Organisme	Banque mondiale	SFI/PE	BAfD	BERD
Dénomination courante en matière d'évaluations sociales et environnementales	« Politiques de sauvegarde »	« Normes de performance »	« Système intégré de sauvegardes » - SIS -	« Politique environnementale et sociale »
Intégration social/environnemental	Non explicite <sup>34</sup>	Oui	Oui	Oui
Réinstallation involontaire de personnes	X	X <sup>35</sup>	X <sup>36</sup>	X
Populations autochtones	X	X	X	X
Patrimoine culturel physique	X	X	X	X
Lutte antiparasitaire	X	X	X	X
Habitats Naturels	X	X	X	X
Sécurité des barrages	X			X
Forêts	X	<sup>37</sup>	<sup>38</sup>	X
Eaux internationales	X		X	X
Projets en zones de litige	X		X	X
Conditions de travail, hygiène et sécurité	<sup>39</sup>	X	X	X
Genre	<sup>40</sup>	X	X	X
Santé publique		X	X	X
Contribution aux dérèglements climatiques (adaptation, atténuation)		X	X	X
Consultation des parties prenantes	Dans le cadre de certaines politiques (EE, Réinstallation, Pop. Autoch.)	Gros projets = Consentement libre, informé et préalable exigé	X	X
Groupes vulnérables au-delà des populations autochtones	<sup>41</sup>	X	X	X

Les organismes multilatéraux ne fournissent qu'une partie du financement public du développement international. De plus en plus de fonds passent par les organismes bilatéraux qui donnent ou prêtent des fonds. Pour le Bassin méditerranéen, deux types d'organismes bilatéraux interviennent : ceux qui font partie du Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) et les autres.

Appartiennent au CAD/OCDE des organismes comme l'Agence française de développement (AFD), l'agence Etats-uniennes de coopération (USAID) ou l'Agence japonaise de développement international (JICA). D'une manière générale, les exigences et les contrôles des organismes membres du DAC/OCDE en matière d'ESE de projets sont peu différents de celles des organismes multilatéraux.

Pour les organismes non-membres du CAD/OCDE, la situation est beaucoup moins claire et des pays comme l'Arabie saoudite se contentent de vérifier que les projets qu'ils financent sont en conformité avec les exigences nationales. L'aide bilatérale chinoise, qui transite notamment par la Banque de développement chinoise (CDB) et la Banque import-export chinoise (China EXIM), dispose depuis 2004 d'une politique environnementale. Les exigences ont été précisées en 2007 et sont de respecter des approches d'ESE type Banque mondiale (voir : <http://cleanleap.com/policies-guiding-and-regulating-chinese-dam-building-companies/environmental-and-social-policies>). Toutefois, la plupart des observateurs s'accordent pour trouver ces exigences peu vérifiées et peu contraignantes. Une fois de plus, c'est souvent le simple respect des exigences nationales dans les pays bénéficiaires qui prime.

<sup>34</sup> Les politiques opérationnelles de la Banque mondiale connues sous le nom de « politiques de sauvegarde » comprenant la politique d'évaluation environnementale et 9 autres politiques plus ou moins sociales ou environnementales (voir les thèmes). Ces politiques sont en cours de révision (résultats attendus en 2015).

<sup>35</sup> Tous ces sujets sont traités dans le cadre des 8 normes de performance faisant un « paquet » intégré attaché à chaque financement SFI/PE.

<sup>36</sup> Tous ces sujets sont traités dans le cadre des 6 sauvegardes faisant un « paquet » intégré attaché à chaque financement BAD (aux gouvernements comme aux entreprises privées).

<sup>37</sup> Prises en compte dans habitats naturels

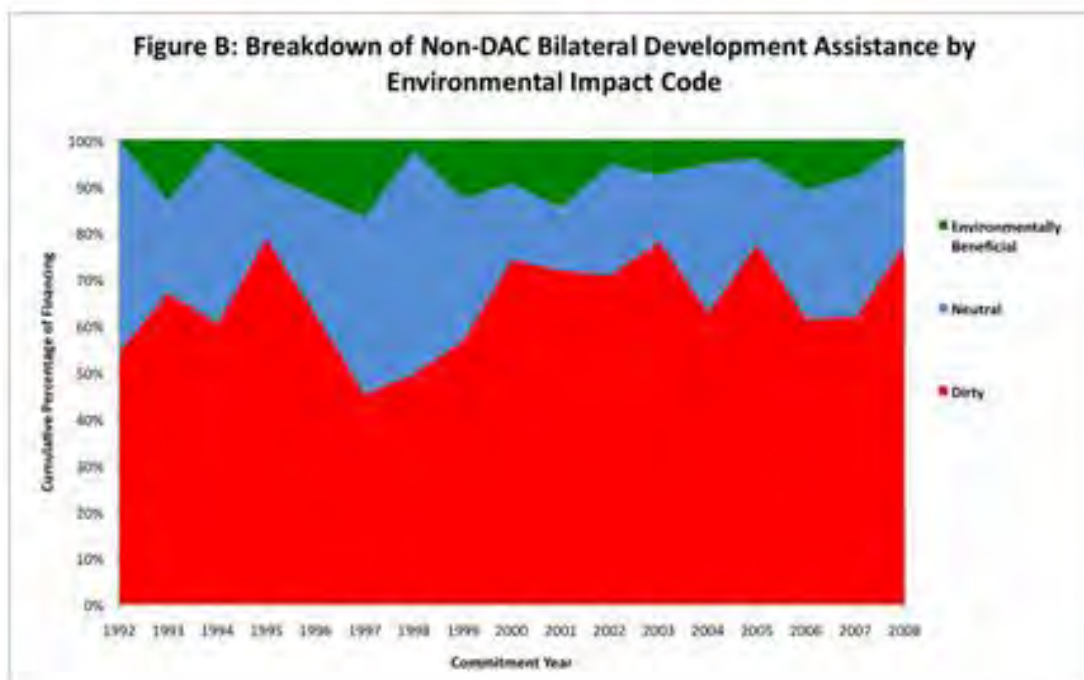
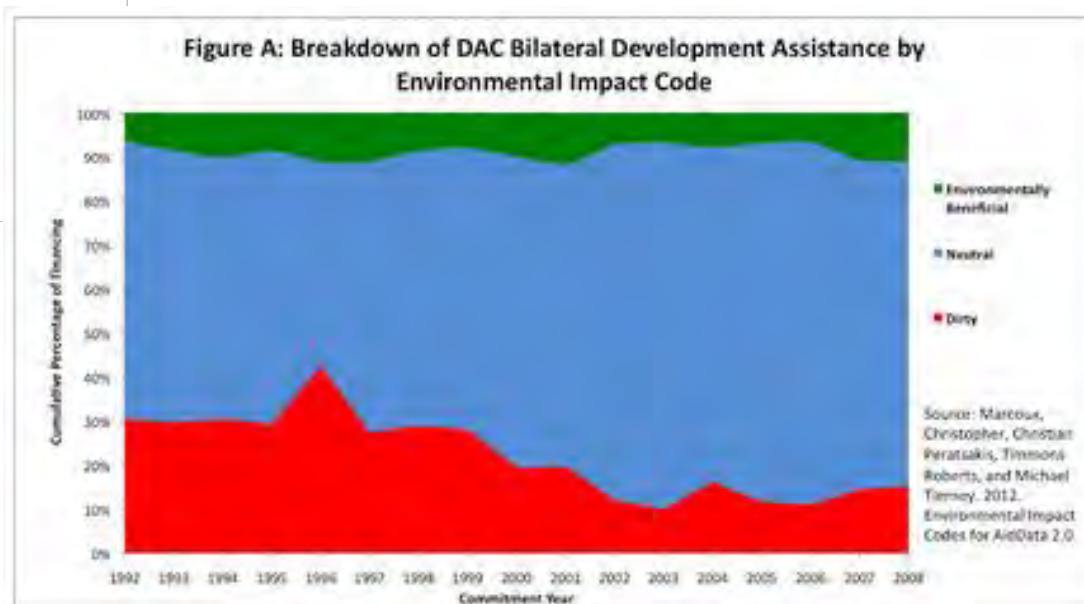
<sup>38</sup> Voir note précédente

<sup>39</sup> Ces aspects ne sont pas explicitement requis dans la panoplie opérationnelle Banque mondiale. Rien n'empêche, évidemment, d'en capturer l'importance au moment de la préparation d'une ESE, que ce soit à cause (rarement) des exigences nationales ou (le plus souvent) des exigences d'un bailleur de fonds associé ou, enfin si la situation le réclame.

<sup>40</sup> La BM a une politique du genre, mais elle i) est rudimentaire et ii) ne fait pas partie des politiques de sauvegarde.

<sup>41</sup> Ici encore, rien n'empêche d'inclure des clauses dans une ESE relatives, par exemple, aux personnes affligées de handicaps, ni de rechercher dans un projet des adaptations à des situations permettant aux personnes souffrant d'un handicap de mieux vivre dans un aménagement financé par la BM, mais ce n'est pas prescrit.

Or, les exigences nationales dans les pays ReGoKo sont loin des exigences des bailleurs de fonds multilatéraux, notamment au Liban et en Palestine pour des raisons historiques et de gouvernance. Il n'est donc pas surprenant de voir que beaucoup de fonds transitant par des coopérations de pays non-CAD/OCDE vont à des projets « sales » selon la métrique mise au point par AidData.



Voir <http://aiddata.org/blog/dirty-work-the-environmental-impact-of-dac-and-non-dac-donor-projects>

# 5 Les exigences des Bailleurs concernant les ÉESS

## IDENTIFIER LE BESOIN OU LA PERTINENCE D'UNE EESS

Une EESS (ou à tout le moins une EES) peut être requise, soit pour des raisons juridiques et réglementaires nationales, soit par rapport à l'exigence d'un bailleur de fonds international. Dans certains cas, des spécialistes identifient la pertinence d'une EE(S)S en dehors de toute exigence juridique ou administrative.

Les exigences :

- Bailleurs de fonds multilatéraux : le principal "demandeur" d'EES est la Banque mondiale qui, au travers de ses différentes activités, a entraîné dans son sillage une grande quantité de pays et façonné les outils très diversifiés de l'EESS, principalement par le biais :
  - o De l'application de la politique opérationnelle 4.01 sur les évaluations environnementales (en particulier EE régionales et EE sectorielles)
  - o De l'application de la politique opérationnelle 8.60 sur les prêts aux politiques de développement (en anglais DPL), les principaux outils étant les EESS de politiques et les Analyses environnementales pays (AEP, CEA en anglais),
  - o De la mise en œuvre des recommandations de plusieurs travaux analytiques majeurs comme "Fuel for thought" sur le secteur énergétique (en particulier les Examens énergie-environnement, en anglais EER) ;
- Europe, au titre de la Directive 2001/42 ;
- Autres bailleurs de fonds, en particulier bilatéraux, au titre de la Directive EES du Comité d'aide au développement (CAD/DAC) de l'OCDE, certains pays comme le Canada et les Pays-Bas étant particulièrement diligents et pressés dans ce domaine.

## Les exigences de la Banque mondiale et de ses satellites

La Directive – puis Politique – opérationnelle 4.01 de la Banque mondiale requiert depuis sa création (autour de 1990) la conduite d'évaluations environnementales sectorielles ou d'évaluations environnementales régionales lorsque les projets financés par l'institution dépassent, de par leurs impacts, le cadre étroit des impacts immédiats et proches du projet moyen.

Cette application spécifique de la PO 4.01 fut longtemps un serpent de mer, mais plusieurs évaluations environnementales "stratégiques" (sectorielles et/ou régionales) furent conduites dès la fin du siècle dernier, toujours pour de gros projets d'infrastructure, souvent dans l'hydro-électrique, secteur dont on a vu plusieurs fois dans le Manuel qu'il avait largement façonné les méthodes et approches d'ESE. La Banque mondiale, dans la dernière refonte de la politique opérationnelle 4.01 en 2011, a persisté et signé en recommandant même de passer au stade des EESS lorsque le besoin s'en ferait sentir.

En parallèle, les exigences avaient été renforcées lors de la conversion au début des années 2000 de la politique opérationnelle 8.60 sur les prêts aux politiques de développement (Development Policy Loans DPL), nouvelle catégorie de produit financier créée par la BM au début des années 2000 et que beaucoup ont décrit à l'époque comme la nouvelle version des programmes d'ajustement très critiqués des années 80<sup>42</sup>.

Cette nouvelle PO 8.60 a réclamé la mise en place d'un processus de sélection et d'analyse des politiques potentiellement les plus nocives pour l'environnement et la conduite d'EES pour ces politiques.

Il se trouve que les tenants des analyses sociales à la BM avaient, dans une fine tactique, fait alliance avec les économistes de l'institution pour imposer la préparation d'analyses d'impact sur la pauvreté et le social (en anglais PSIA). Le nouveau positionnement des EESS devrait permettre d'apprendre à la fois à partir des pratiques des EES comme de celles des PSIA.

La BEI, la BAfD et la plupart des bailleurs de fonds multilatéraux réclament également, sous une forme ou sous une autre, des EES.

Plus récemment, le Forest Carbon Partnership Facility (FCPF), abrité par la Banque mondiale, qui apporte son soutien aux pays désirant se positionner sur le programme REDD+ (réduction d'émissions de carbone en provenance de la déforestation et de la dégradation forestière), réclame des pays bénéficiaires la préparation d'EESS.

Les Analyses environnement pays (en anglais CEA) ont été préparées, dans les pays bénéficiaires du projet ReGoKo, pour la Tunisie (2004), l'Égypte (2005) et le Liban (2011). Une récente publication de la Banque mondiale reconnaît que les CEA sont "des sortes d'EES". Le rapport dit : "renforcé par l'adoption de la PO 8.60 et la publication de la Stratégie environnementale, un outil analytique appelé CEA a émergé de cette approche des EES de politiques de développement".

<sup>42</sup> Du « vieux vin dans des bouteilles neuves »

Enfin, l'application d'outils comme les Examens énergie-environnement (en anglais EER) a parfois fourni des résultats proches de ceux attendus d'une EES, comme par exemple en Egypte où l'EER s'est focalisée sur la recherche de la meilleure politique énergétique permettant de diminuer la pollution de l'air au Caire.

## L'Europe et ses frontières

A l'intérieur des frontières de l'Europe, les applications les plus nombreuses des EES se font en application de la Directive communautaire 2001/42. On a bien noté, toutefois, que ces applications ne touchent pas les politiques de développement, puisqu'elles sont limitées aux plans et programmes et encore, uniquement dans les 11 secteurs désignés par la Directive.

Les spécialistes d'EES militent pour une application aux plans, programmes et politiques et pour une couverture combinée des impacts environnementaux et sociaux. Ils/elles font donc un peu la fine bouche par rapport à ces EES européennes. Ces dernières ont toutefois l'avantage de fournir un "vivier" de pratiques dont il est possible d'apprendre, en particulier pour les pays désirant travailler avec l'Europe de manière intensive et étroite.

Plusieurs pays européens vont au-delà de l'exigence de la Directive 2001/42. Ce sont le plus souvent les pays du Nord. Les Pays-Bas, où l'attachement à la protection et à la saine gestion de l'environnement est lié à la fois au nom même du pays, à son histoire et à son fort niveau de vie moyen, des initiatives intéressantes ont vu le jour comme le e-test, qui est une intervention rapide et forte sur les projets de lois et de règlements mettant en scène des spécialistes d'environnement et permettant un "verdissement" de ces lois et règlements. Voir: anglophones seulement <http://sea.unu.edu/wiki/index.php/Netherlands.html>

## National hors Europe

Plusieurs pays ont sérieusement mis à l'étude l'introduction des EES dans leurs arsenaux juridiques, en particulier la Turquie et la Tunisie. D'autres pays ont, comme l'Afrique du sud, commencé par une démarche volontaire à laquelle ont adhéré un petit nombre de spécialistes et de collectivités, puis ont légiféré. Plusieurs bilans de cette pénétration des EES en Afrique du sud ont été effectués, en langue anglaise (voir références utiles).

Des pays moins médiatisés comme le Bénin et le Ghana ont fait de grands progrès dans la mise en place effective des EES. On trouve plusieurs exemples dans les références et il faut saluer au passage l'action de personnes et d'institutions ayant joué un rôle clé dans ces développements : Marcel Baglo et l'Agence Béninoise de l'environnement (ABE), la Ghana Environmental Protection Agency et des grands professionnels trop nombreux pour être tou(te)s cité(e)s intégralement, mais mentionnons au moins Jonathan Allotey et Yaw Amoyaw Osei.

## Pertinence

Parfois, la pertinence d'une EES saute aux yeux du spécialiste, même si ni les investisseurs ni leurs financiers ne pensent à cette possibilité. Trois exemples très personnels dans le domaine des ESE en général :

- Expulsions Abidjan dans les années 90
- Coulage délibéré d'une épave de bateau au large d'Abidjan
- Le plan de développement des aérogénérateurs en France

Dans les nombreuses pérégrinations de l'auteur en Côte d'Ivoire, voici deux situations dans lesquelles une approche type ESE pouvait être pertinente :

- i) le Gouvernement ivoirien et la municipalité d'Abidjan avaient décidé, vers 1995, d'expulser des habitants d'un quartier insalubre riverain de la Lagune et étaient prêts à lancer des bulldozers sans trop de précautions, la raison officielle étant de protéger lesdits habitants des conséquences de possibles inondations. La presse (et les habitants eux-mêmes, en majorité des immigrés burkinabés) dénonçaient une opération immobilière louche. Le Directeur des opérations de la Banque mondiale, installé à Abidjan, avait convaincu les maîtres d'ouvrage d'avoir recours à toutes les provisions de la Politique opérationnelle 4.12 de la BM pour gérer le déplacement et la réinstallation des personnes affectées, et, en particulier, de les aider à reconstituer leurs revenus antérieurs, ce qui a conduit à une opération plus coûteuse, mais plus solidaire que prévu, ainsi qu'à un choix délicat en matière de site de réinstallation et de futurs transports domicile-travail des personnes déplacées ;
- ii) Dans le cadre de la préparation du projet de soutien à la politique environnementale ivoirienne (appelé PAGNE pour Programme d'assistance à la gestion nationale de l'environnement, programme qui n'a malheureusement jamais vu le jour), l'auteur avait été approché par une association de plongeurs sous-marins qui voulaient qu'une des nombreuses épaves polluant la lagune soit remorquée, puis coulée en mer, pour servir de "réservoir à poissons" facilement identifiable et visitable par les membres de l'association. Que ce projet ait ou non vu le jour, un ami juriste avait conseillé de faire préparer une ESE qui aurait permis, avant même de chercher le financement du remorquage, de rassurer le financier potentiel sur le fait que i) les autres alternatives étaient moins intéressantes et ii) les impacts environnementaux négatifs de l'épave seraient minimes, atténués ou évités.

Troisième exemple qui n'engage que l'auteur, le développement des aérogénérateurs en France a été si mal conçu et préparé que des levées de boucliers se sont produites un peu partout sur le territoire, pour de bonnes comme pour de



mauvaises raisons. Une bonne EE(S)S aurait permis de mieux choisir les priorités et surtout les implantations dans ce domaine. Des pays étrangers à la France se sont révélés de bien meilleurs stratèges en la matière.

Enfin, parlons rapidement d'un Téra-projet "live", peut-être d'actualité, peut-être moribond : Désertec, qui promet (ou promettait ou aurait permis), en échange d'un investissement de 400 milliards d'US\$, de produire des tonnes de Térapawatts-heures à partir d'une centrale électrique solaire dans le Sahara pour vendre le courant produit en Europe. Ce projet colossal est désormais l'objet de multiples incertitudes et oppositions, certaines sur une base rationnelle. Une des illusions a d'ailleurs sans doute été de penser que le territoire convoité était à la fois disponible, totalement inhabité et en dehors de l'attention internationale. Une bonne EESS aurait sans doute évité beaucoup d'investissements actuellement à fonds perdus.

## Références utiles

Cours EES de l'Université des Nations-unies et d'Oxford (en anglais) : <http://sea.unu.edu/>

Bénin: intégration de la biodiversité dans les PPP

<https://www.cbd.int/doc/nbsap/nbsapcbw-wafr-01/nbsapcbw-wafr-01-bj-02-fr.pdf>

Bénin: un bilan des EES

[http://www.sifee.org/static/uploaded/Files/ressources/actes-des-colloques/ouagadougou/nepad/3\\_Lanmafankpotin\\_communication.pdf](http://www.sifee.org/static/uploaded/Files/ressources/actes-des-colloques/ouagadougou/nepad/3_Lanmafankpotin_communication.pdf)

Bénin: EE et décentralisation

[http://www.sifee.org/static/uploaded/Files/ressources/actes-des-colloques/ouagadougou/benin/2\\_Capo\\_Chichi\\_communication.pdf](http://www.sifee.org/static/uploaded/Files/ressources/actes-des-colloques/ouagadougou/benin/2_Capo_Chichi_communication.pdf)

Bénin – document de coopération avec l'Europe (page 95 en particulier)

[http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/scanned\\_bj\\_csp10\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/scanned_bj_csp10_fr.pdf)

Ghana: présentation résumée de l'état de développement des EES (en français)

<http://www.transparenceforestiere.info/ghana/2012/themes/17/119/>

Ghana, site officiel et complet de l'excellente Environmental Protection Agency (EPA)

Ghana: évaluation hydrogéologique stratégique de la région Nord (en français)

<http://www.acdi-cida.gc.ca/acdi-cida/acdi-cida.nsf/fra/ANN-12181560-RKU>

Intégration de la dimension culturelle dans un plan de développement en Géorgie (en anglais)

[http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDS/IB/2012/02/13/000333037\\_20120213231442/Rendered/PDF/E29670EA0P1260020Box367843B08420371.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDS/IB/2012/02/13/000333037_20120213231442/Rendered/PDF/E29670EA0P1260020Box367843B08420371.pdf)

# 6 Manuel relatif aux ESE

## PRÉPARER UNE ESE

### Les fondamentaux

- La préparation et le financement des ESE sont à la charge du maître d'ouvrage de l'investissement ;
  - Et ce, même si – comme c'est pratiquement toujours le cas – la catégorie environnementale et sociale (E&S) de l'investissement financé par un organisme international (ou une banque des Principes Equateur – PE -) a été choisie par le financier sans concertation avec l'emprunteur ;
  - Les coûts de la seule préparation d'une ESE (ne comprenant donc pas le coût de la mise en œuvre du plan d'action provenant de l'ESE) varient fortement selon la nature, l'ampleur, la localisation et la complexité de l'investissement étudié ;
  - La préparation de l'ESE doit être initiée le plus possible en amont de la décision d'investissement et/ou de financement et il est essentiel que le rapport d'ESE soit prêt et diffusé plusieurs mois (2 à 4 selon les cas) avant ces décisions ;
  - L'interdisciplinarité dans la préparation des ESE est la norme absolue, même pour de petites ESE;
  - Compte tenu de l'ampleur des thèmes traités et de la nécessité de passer de manière efficace du diagnostic à un plan d'action/gestion, peu de considérations des ESE sont « dures » au sens scientifique du terme. Beaucoup d'analyses et de propositions reposent sur des jugements d'experts confrontés aux perceptions des parties prenantes. Deux des rares conditions « dures » dans les politiques E&S de la Banque mondiale sont :
    - o le refus de financer des projets détruisant ou susceptibles de détruire des habitats naturels critiques et
    - o le besoin, pour les opérations de déplacement involontaire de personnes, de réaliser ce déplacement de telle manière que les personnes déplacées retrouvent rapidement un niveau de vie au moins égal, et de préférence supérieur, à celui qu'elles avaient avant déplacement.
- Pour le reste, les jugements sur les impacts acceptables ou non sont réalisés au coup par coup en fonction des caractéristiques du projet soumis à ESE et du contexte ;
- Dans la très forte majorité des cas, la phase analytique et prospective de l'élaboration des rapports d'ESE est confiée à des consultants ou des firmes spécialisés. Le maître d'ouvrage n'a en effet que très rarement la capacité interne de réaliser ces analyses et manque le plus souvent de la neutralité et du recul nécessaires ;
  - La préparation de l'ESE doit comprendre une ou plusieurs phases de consultation effective des parties prenantes et, en particulier, des personnes potentiellement affectées ;
  - De manière symétrique, la diffusion des rapports d'ESE doit être large, ouverte et offrir des possibilités de feedbacks effectifs et utilisés par le maître d'ouvrage ;
  - Dans le temps, depuis la création des EIE dans les années 1970, les thèmes couverts par les ESE n'ont pas cessé de s'étendre et de s'enrichir de conseils et prescriptions spécifiques. Vous aurez accès à ces conseils et prescriptions dans les liens de la section suivante ;
  - Dans la grande majorité, les financiers exigeant les ESE attacheront une importance toute particulière au suivi de la préparation des rapports d'ESE et travailleront étroitement avec le maître d'ouvrage dans toutes les phases de validation des ESE.

Tableau 9 : Coût pour un maître d'ouvrage de la phase de préparation d'une ESE (références non exhaustives)

Projet	Coût ESE (kUS\$)	Coût total du projet (kUS\$)	%
Electricité thermique Ghana (1995)	250	400 000	0,006%
Sectoriel énergie Kenya (1995)	510	1 000 000	0,05%
Pétrole Guinée Bissau (1995)	20	20 000	0,1%
Electricité Malawi (1995)	180	231 300	0,08%
Export pétrole Tchad (oléoduc Tchad Cameroun) - 1998	25 000	3 900 000	0,6%
Hydroélectrique Lom Pangar Cameroun (2010)	8 000	300 000	2,7%

L'interprétation de ce tableau est triple :

- Le coût direct de la préparation d'une ESE peut être conséquent (jusqu'à 25 m US\$ pour le projet pétrolier du Tchad) ;
- Ce coût ne représente cependant qu'une fraction du coût du projet (généralement moins de 1%). Les coûts d'ingénierie d'un projet sont typiquement compris entre 5 et 10% (avant-projet sommaire – APS -, avant-projet détaillé – APD -, plans définitifs) et sont considérés comme indispensables à la bonne conception et la bonne réalisation des travaux requis. Le coût relatif de préparation des ESE est généralement d'un ou deux ordre(s) de grandeur moindre(s) que les coûts des prestations d'ingénierie ;

- Enfin, on constate, sans que cela n'ait de valeur statistique, une tendance à l'inflation des coûts des ESE dans le temps et l'exemple de Lom Pangar, le plus récent, fait état de coûts absolus et relatifs très conséquents, comme on peut le voir dans le tableau.

## Les bases juridiques et réglementaires de la sélection des projets et de la préparation d'une ESE

On a vu plus haut comment les choses se passaient pour les EIE au niveau des 5 pays bénéficiaires du projet ReGoKo. Désormais, si vous devez suivre ou préparer une ESE de niveau international, vous devrez, en sus des considérations relatives aux exigences nationales, vous livrer au recensement et à l'interprétation d'une multitude de conventions internationales, dont voici, à toutes fins utiles, une liste non exhaustive. Vous attacher les services d'un juriste en droit international peut vous être d'une grande aide.

- Pour la diversité biologique seulement :
  - o Convention sur la Diversité Biologique (CDB)
  - o Protocole de Carthagène sur la Biosécurité
  - o Protocole de Nagoya sur l'Accès et le Partage des Bénéfices
  - o Convention sur les Espèces Migratrices (CEM)
  - o Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES)
  - o Traité international sur les ressources phylogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture
- Convention sur les zones humides (Ramsar)
- Convention concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel (WHC)
- Convention sur la lutte contre la désertification
- Substances chimiques et gestion des déchets
- Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontaliers de déchets dangereux et de leur élimination
- Convention de Rotterdam sur la procédure de consentement préalable en connaissance de cause applicable à certains produits chimiques et pesticides
- Convention de Stockholm sur les Polluants Organiques Persistants
- Les Conventions sur le travail compilées par le Bureau international du travail (BIT)

## Les bonnes sources d'information

Voici, par exemple, le manuel canadien sur les évaluations environnementales qui peut vous servir de guide pratique :

<http://www.acdi-cida.gc.ca/acdi-cida/acdi-cida.nsf/fra/STE-320155247-SKQ#ch24>

Sur la substance de l'approche environnementale et sociale, voici la note d'orientation de la Norme I de la SFI. Elle est sans doute, dans sa version 2012 (ci-dessous), le document de référence sur l'approche d'ensemble (voir en particulier les thèmes traités à partir de la page 14 incluse) :

[http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/962bcc804c6298999f4cdf81ee631cc/GNI\\_French\\_2012.pdf?MOD=AJPERES](http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/962bcc804c6298999f4cdf81ee631cc/GNI_French_2012.pdf?MOD=AJPERES)

Cette note est à lire conjointement avec les notes d'orientation complémentaires sur les autres normes de performance SFI, relatives aux 7 autres normes suivantes :

- NP 2 : Main-d'œuvre et conditions de travail
- NP 3 : Utilisation rationnelle des ressources et prévention de la pollution
- NP 4 : Santé, sécurité et sûreté des communautés
- NP 5 : Acquisition de terres et réinstallation involontaire
- NP 6 : Conservation de la biodiversité et gestion durable des ressources naturelles vivantes
- NP 7 : Peuples autochtones
- NP 8 : Patrimoine culturel

[http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/topics\\_ext\\_content/ifc\\_external\\_corporate\\_site/ifc+sustainability/sustainability+framework/sustainability+framework+-+2012/performance+standards+and+guidance+notes+2012/performance+standards+-+2012](http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/topics_ext_content/ifc_external_corporate_site/ifc+sustainability/sustainability+framework/sustainability+framework+-+2012/performance+standards+and+guidance+notes+2012/performance+standards+-+2012)

Voici enfin une publication de la Commission néerlandaise des évaluations environnementales sur le financement des actions gouvernementales en matière d'EIE :

[http://api.commissiemer.nl/docs/mer/diversen/os-financer\\_eies-aout2014.pdf](http://api.commissiemer.nl/docs/mer/diversen/os-financer_eies-aout2014.pdf)

## Les principales erreurs à éviter

- Jouer à cache-cache avec la société civile, les groupes activistes et/ou les organismes réglementaires en matière E&S. C'est très dangereux pour la réputation de l'investisseur dans un monde rapide et transparent où les élites sont souvent suspectes de mauvaises intentions et d'actions perverses.

- Nous vous conseillons au contraire de respecter les règles de plus en plus strictes du développement durable en évitant de nuire à l'environnement et aux communautés locales : concevoir des mesures d'atténuation et d'évitement E&S et permettre le recours.
- Procrastiner sur la mise en conformité de "votre" investissement en termes E&S, cela ne vous rendra pas service. Confronté au mur du refus de votre rapport d'ESE, vous allez souvent reculer de trois cases avant de pouvoir poursuivre la préparation de votre projet.

#### Encadré 11 : Le cas du projet pétrolier du Tchad financé par le groupe de la Banque mondiale – des délais coûteux

Il est plusieurs fois question dans le présent Manuel de ce très gros investissement. Coûtant plus de 4 milliards de \$US, financé en partie par la Banque mondiale en 2000, la préparation et l'approbation de l'ESE de ce projet a été, de fait, un terrain de bataille entre le Consortium mené par Exxon Mobil et les financiers. Sur la base de la première version de l'ESE, de nombreux manquements ont été notés par la Banque mondiale dans le recueil des données de base comme dans l'absence de prise en compte de thèmes-clé comme le patrimoine culturel physique. On trouve plus de détails en annexe 2, mais on peut noter ici que la refonte de l'ESE a requis l'arrêt des travaux de préparation du chantier des puits pétroliers et de l'oléoduc, la démobilisation des équipes locales et expatriées, la mise en sécurité des matériels et équipements, puis la re-mobilisation de toutes ces ressources. Tout cela a coûté au Consortium pétrolier beaucoup plus que la réalisation de l'ensemble du rapport d'ESE elle-même (qui pourtant avait coûté environ 25 M US\$).

## LE PLAN DE GESTION ENVIRONNEMENTALE ET SOCIALE (PGES) : SA PLACE DANS L'ESE

Plusieurs points de repère peuvent aider le lecteur à pénétrer dans cette notion qui est au cœur de l'originalité et de la puissance de l'approche ESE :

- Le PGES fait partie intégrante du processus d'ESE ;
- Le PGES est préparé en phase finale de la préparation du rapport d'ESE, mais requiert beaucoup de temps et de transactions pour sa préparation transparente, sa validation et son adoption ;
- Dans des projets très complexes, le rapport de PGES peut être publié de manière séparée du rapport principal d'ESE ;
- La préparation d'un PGES justifie le recours à une équipe et à des méthodes interdisciplinaires ; la direction d'un expert en management avec une bonne connaissance du terrain et des approches scientifiques est à conseiller ;
- Le PGES, dans le courant de sa mise en œuvre, doit être un outil "organique" et s'adapter à tout incident, accident, ainsi qu'à toute modification imprévue ou simplement imprévue de la mise en œuvre d'un projet ;
- Malgré les forts progrès vers l'intégration des disciplines, certains "religieux" des sciences sociales peuvent exiger – et être en position d'imposer leur exigence – de préparer et publier un plan de déplacement involontaire et de réinstallation des populations séparé du reste du rapport de PGES. Selon l'auteur, c'est une approche contre-productive ;
- Le plus souvent, c'est la mise en œuvre du PGES qui est référencée dans les documents juridiques Emprunteur-Financier.

### Le contenu standard d'un PGES

Un PGES complet et efficace doit se composer des catégories suivantes :

- Atténuation des nuisances
- Suivi-évaluation de l'environnement et des conditions sociales (attention aux listes-fleuves)
- Renforcement des capacités et formation
- Calendrier d'exécution et estimation des coûts
- Intégration du Plan de gestion environnementale et sociale au projet

### Les principaux critères d'évaluation d'un PGES

Le maître d'ouvrage chargé de l'évaluation du PGES préparé par un consultant spécialisé pourra utiliser les principaux critères d'évaluation suivants (ce sont ceux généralement utilisés par les spécialistes E&S des agences internationales de développement) :

- Cohérence et proportionnalité avec les impacts identifiés (ampleur, type, localisation, etc.)
- Couverture intégrale des impacts identifiés
- Faisabilité
- Présence de mécanismes de rétro-action intégrés de manière à gérer les changements futurs
- Présence de calendrier, budget, responsabilités institutionnelles, financement

## Grille de préparation d'un PGES

Voici, à titre d'exemple, la grille de conception que l'auteur avait préconisée pour la préparation du PGES du barrage de Lom Pangar (Cameroun) afin d'uniformiser les contributions des divers spécialistes thématiques.

Tableau de bord de rendu du thème

1. Résultats attendus dans le PGES (3 maxi)	R1 :	R2 :	R3 :
2. Indicateurs de performance (maximum 3)			
3. Valeurs-objectifs des indicateurs de performance à la fin des 5 ans du PGES			
4. Risques de non-achèvement des objectifs	5.a. Institutionnels	5.b. Sociaux	5.c. Disponibilité financements extérieurs
5. Mécanismes de réduction des risques			

### Descriptif des actions à mener

<i>Action N° 1 :</i>										
<i>Maîtrise d'ouvrage</i>										
<i>Maître œuvre Investissement</i>										
<i>Maître œuvre Fonctionnement</i>										
<i>Intitulé de l'action (titre long)</i>										
<i>Objectif de l'action (raison d'être)</i>										
<i>Description des activités à mettre en place</i>										
<i>Bénéfices attendus de l'action :</i>	<i>a. Financier</i>			<i>b. Autre (préciser la nature)</i>						
	<i>Calendrier prévisionnel (mettre une croix dans les cases correspondantes)</i>									
<i>Nature de l'action</i>	<i>A -1</i>	<i>A 0</i>	<i>A +1</i>	<i>A+2</i>	<i>A+3</i>	<i>A+4</i>	<i>A+5</i>	<i>A+6</i>	<i>A+7</i>	<i>A+8</i>
<i>Renforcement du cadre juridique-/réglementaire</i>										
<i>Recherche</i>										
<i>Etudes</i>										
<i>Formation</i>										
<i>Assistance Technique étrangère</i>										

Construction											
Equipement											
Entretien/maintenance											
Recrut. personnel											
Mobil fonds/ subvent											
	<i>Coûts (en euros HT)</i>										
Détail et répartition de couts	<i>a. Investissements</i>						<i>b. Fonctionnement</i>				
Totaux											
	<i>Proposition de répartition temporelle des coûts (en euros HT)</i>										
	<i>A -1</i>	<i>A 0</i>	<i>A +1</i>	<i>A+2</i>	<i>A+3</i>	<i>A+4</i>	<i>A+5</i>	<i>A+6</i>	<i>A+7</i>	<i>A+8</i>	
Investissement											
Fonctionnement											
<i>Besoins de renforcement des capacités de l'administration pour superviser l'action</i>											
	<i>2a. Nature précise des besoins</i>			<i>b. Période entre A-1 et A +8</i>		<i>Couts investissement</i>			<i>Coûts fonctionnement</i>		
Formation											
Equipement											
Moyens humains											

## En conclusion : le PGES en marche

La préparation d'un bon PGES est plus un art qu'une science :

- Il est beaucoup plus difficile de réussir la mise en place d'un PGES que sa conception, cette conception étant une condition nécessaire, mais non suffisante, de la qualité des travaux analytiques et de la protection de l'environnement et des personnes ;
- La principale préoccupation est de réussir à la fois à couvrir tous les impacts négatifs potentiels majeurs tout en optimisant les moyens requis ;
- L'interdisciplinarité, la sensibilisation du maître d'ouvrage ainsi que la consultation effective des personnes potentiellement affectées et des Gouvernements sont incontournables ;
- On commence tout juste à faire des recherches systématiques sur les bonnes pratiques en matière de PGES.

Figure 9 : A retenir pour un bon PGES



Un bon PGES contient :

- Une justification des actions retenues ;
- Un calendrier des interventions recommandées ;
- Les attributions institutionnelles des actions ;
- Des renforcements de capacités et des indicateurs de suivi-évaluation en tant que de besoin ;
- Un chiffrage précis des coûts d'investissement et de fonctionnement des actions prescrites ;
- Des mécanismes de mise à jour périodiques, en particulier en réaction à des événements imprévus ;
- Un plan de financement vérifiable et réaliste.

Et c'est un tout !!! Si des éléments-clés manquent dans la liste supra...



Source : auteur

Trois dernières remarques avant de quitter le sujet du PGES qui mérite un ouvrage à lui seul :

- Dans le cadre de la révision en cours de ses politiques de sauvegardes environnementales et sociales, il se peut que la Banque mondiale impose le recours à un nouveau concept : le Plan d'engagement environnemental et social. Les spécialistes ne comprennent pas trop la nécessité, au moment où le besoin d'harmonisation et d'alignement des ESE se fait particulièrement sentir, d'imposer un nouveau sigle et un nouvel outil, en tout point semblable au PGES ;
- Pour certains projets, on ne connaît à l'avance ni la localisation ni la future chronologie des actions concrètes. Par exemple, dans les projets à l'initiative des communautés locales, des fonds sont mis à disposition et les communautés locales en décident l'affectation sur la base de critères prédéfinis. Pour de tels projets, on met en place des cadres de gestion environnementale et sociale plutôt que des PGES ;
- Enfin, le nec plus ultra des PGES sont les mécanismes de partage des bénéfices entre maître d'ouvrage et communautés de la zone d'influence. Pour un même résultat (atténuation et évitement des impacts négatifs), on a un mécanisme pérenne et piloté par les intéressés. La figure suivante devrait permettre d'illustrer ce point mieux qu'un long discours.

Figure 10 : Comparatif simplifié PGES-partage des bénéfices

Approche PGES	Approche « partage des bénéfices »
<p><b>Travaux préliminaires</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Identification des impacts négatifs potentiels</li> <li>• Evaluation des besoins de financement correspondants</li> <li>• Accord de prêt Maître d'ouvrage - financeur</li> </ul>	<p><b>Travaux préliminaires</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Identification des impacts négatifs potentiels</li> <li>• Négociation sur le partage des bénéfices</li> <li>• Accords de partage Maître d'ouvrage - communautés locales</li> </ul>
<p><b>Gestion courante</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Supervision par le financeur</li> <li>• Rapports d'avancement par le Maître d'ouvrage</li> </ul>	<p><b>Gestion courante</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Supervision par le MO et le financeur</li> <li>• Rapports d'avancement par les Communautés locales</li> </ul>

Source : auteur

## COMMENT ÉVALUER LA CONTRIBUTION DES ESE AU DÉVELOPPEMENT DURABLE ?

Relativement peu d'évaluations formelles et systématiques ont été consacrées à la contribution des ESE au développement durable. Récemment, le Groupe indépendant d'évaluation (IEG) de la Banque mondiale s'est penché sur la performance du groupe de la Banque mondiale en matière de mise en œuvre de ses politiques de sauvegarde et de développement durable.

Les conclusions de cette étude, publiée en 2010, ont été fondamentales pour la réforme en cours des politiques de sauvegarde de la Banque mondiale (BIRD/IDA) et pour la confirmation des options prises par la SFI en 2006 en créant les Normes de performance.

L'étude de l'IEG met en place un modèle sophistiqué d'analyse coûts-bénéfices des politiques de sauvegarde qui est utile pour la présente réflexion.

Les coûts de mise en œuvre des politiques de sauvegarde sont plus faciles à cerner que les bénéfices. Toutefois, la prise en compte globale de ces coûts révèle que les clients et la Banque mondiale paient un prix élevé pour une meilleure gestion environnementale et sociale et que ces coûts sont en moyenne de 5 % du prêt Banque mondiale et de 3% du coût total du projet.

Figure 11 : Cascade des bénéfices tirés de l'application des sauvegardes de la Banque mondiale

Locaux	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Réduction de la vulnérabilité</li> <li>● Amélioration des niveaux de vie</li> <li>● Amplification de la parole des citoyen(ne)s</li> </ul>
Société civile	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Gestion durable des ressources</li> <li>● Meilleure appropriation citoyenne</li> </ul>
Client	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Lois et règlements</li> <li>● Capacités institutionnelles renforcées</li> <li>● Triples résultats: sociaux, économiques et environnementaux</li> </ul>
Groupe Banque mondiale	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Meilleure efficacité du développement</li> <li>● Risques réputationnels gérés</li> </ul>
Globaux	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Utilisation équitable des ressources</li> <li>● Amélioration des biens publics globaux</li> </ul>

Source : IEG – Banque mondiale (2010)

Les bénéfices qualitatifs permis par l'application des politiques de sauvegarde sont reconnus comme étant principalement:

- Réduction des accidents et/ou des dommages pour la santé publique ; meilleurs standards de sécurité pour la population ;
- Amélioration des opportunités de développement au travers des mécanismes compensatoires, de la protection des droits d'usage sur les patrimoines communs et amélioration des opportunités d'accroissement de niveaux de vie ;
- Evitement de projets néfastes et des impacts d'externalités négatives.

L'adoption par les clients des politiques de sauvegarde et des normes de performance du groupe de la Banque mondiale génère également des bénéfices supplémentaires, notamment :

- Une gestion améliorée des risques environnementaux, sociaux et sanitaires ;
- Une amélioration des relations entre les communautés et le gouvernement et un accès plus facile aux financements ;
- Un impact positif sur la réputation, la valeur de marque et le marché potentiel, le tout en relation avec la performance accrue en matière de durabilité, notamment pour le secteur privé.

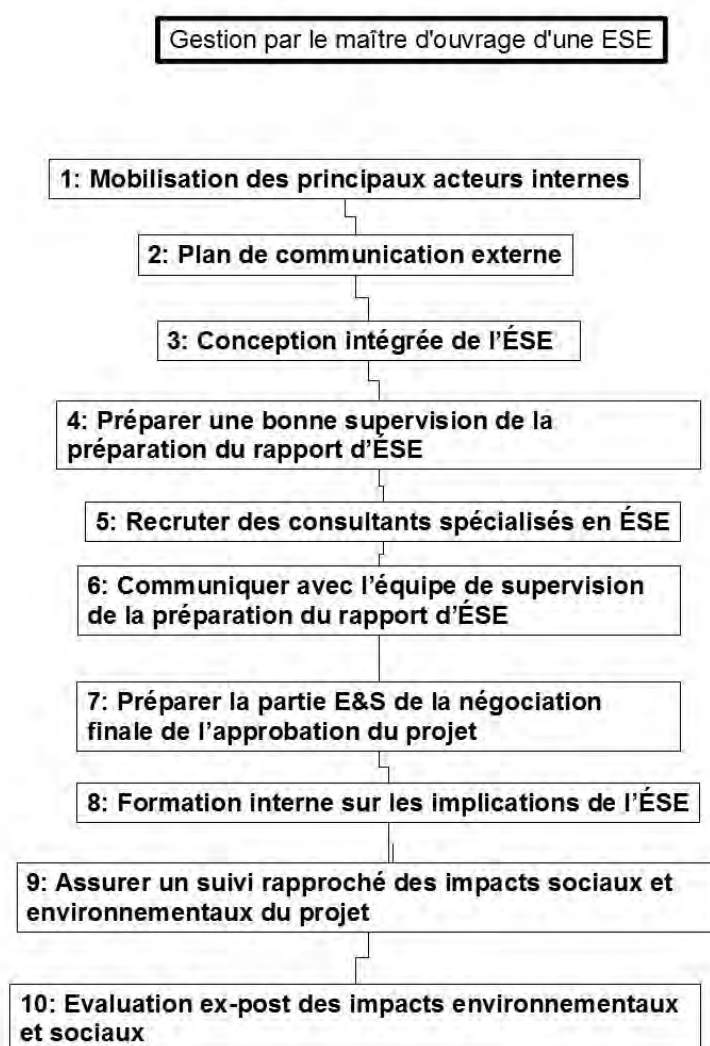


## DES INSTRUCTIONS PRATIQUES SUR LA GESTION DES ESE, ÉTAPE PAR ÉTAPE

Mise en situation : vous êtes le responsable d'ensemble de la préparation d'un gros investissement dans un pays du pourtour est et sud de la Méditerranée. Vous pressentez que votre investissement réclamera un financement international et vous devez mettre en place toutes les démarches préliminaires, financières, commerciales et techniques. En sus des études d'ingénierie, vous apprenez que vous devrez entreprendre une ESE de votre projet.

Nous recommandons une approche par étapes de la gestion des ESE de projets, ce qui sera particulièrement utile pour vous si vous débutez dans cette gestion. Voici les 10 étapes conseillées.

Figure 12 : Résumé du processus de gestion des ESE



Source : auteur

(Étape 0 : Lire ce Manuel d'un bout à l'autre et, si vous ne trouvez pas ce que vous cherchez, faites-le nous savoir pour que nous puissions l'améliorer)

### Étape 1 : Mobilisation des principaux acteurs internes

Consultez vos Managers dans les domaines suivants : technique, environnemental/social (développement durable), gestion des risques et département juridique pour conduire un test rapide sous la forme d'une réunion permettant à chacun et chacune d'exprimer leurs ressentis par rapport aux risques potentiels associés à l'investissement envisagé.

Convoquez cette réunion le plus tôt possible après la décision d'investissement de manière à libérer du temps pour effectuer les tâches ultérieures, très consommatrices en termes de calendrier. Les discussions au cours de cette réunion devraient tourner autour de la nature et de l'ampleur des risques d'impacts sur des tierces parties probablement associés à l'investissement et sur les moyens d'éviter ces impacts, ainsi qu'autour de l'organisation "en flux tendu" à mettre en place pour gérer les risques spécifiques à l'investissement envisagé.

### Étape 2 : Plan de communication externe

Développez un plan de communication externe entre votre organisme et les trois groupes avec lesquels vous allez vivre tout au long de la préparation et de la mise en œuvre de votre investissement : (i) les autorités locales et nationales du pays de votre investissement, (ii) les principales communautés locales and (iii) les principales ONG internationales et les médias. Assurez-vous non seulement du contenu des messages que vous voudrez faire passer, mais aussi de l'exhaustivité de l'inventaire que vous ferez de ces "parties prenantes", en validant périodiquement cet inventaire, et soyez prêt à "tenir la distance" car votre attention à cette communication ne devra jamais se relâcher.

### **Etape 3 : Conception intégrée de l'ESE**

Effectuez la conception de la préparation de l'ESE de manière intégrée. C'est peut-être l'étape la plus complexe et la plus cruciale. Il vous faut fondamentalement articuler l'ESE avec les études techniques et financières de pré-investissement de manière à ce que l'ESE bénéficie des résultats des autres approches analytiques tout en alimentant ces dernières, le tout en temps réel et dans un espace-temps restreint et contraint.

En termes crus, il faut, pour bien démarrer l'ESE, que les études d'ingénierie soient suffisamment avancées pour que les impacts potentiels de l'investissement soumis à ESE soient connus, au moins dans leurs grandes lignes (localisation de l'investissement, principales caractéristiques techniques, principales ressources naturelles affectées, aire d'influence du futur projet, en particulier). Mais, de plus, le rapport d'ESE doit être pratiquement "bouclé" pour pouvoir finaliser les études d'ingénierie, les recommandations de l'ESE ayant de fortes chances de modifier – parfois significativement – la conception technique de l'investissement. Vous trouverez plus de détails et des présentations plus graphiques plus loin.

### **Etape 4 : Préparer une bonne supervision de la préparation du rapport d'ESE**

Mettez sur pied une équipe dédiée à la supervision de la préparation et de la mise en œuvre de l'ESE (type comité de pilotage interne avec l'un de vos employés expérimentés permanents comme secrétaire général, avec, pour de gros investissements, le recours à des experts extérieurs sous contrat) et demandez-leur de rédiger et valider avec vous des Termes de référence (TdR) détaillés. Prenez le temps d'examiner les TdRs et d'y apporter les changements et améliorations qui vous semblent indispensables de votre perspective.

### **Etape 5 : Recruter des consultants spécialisés en ESE**

Recrutez une firme de consultants à l'issue d'un appel d'offres (national ou international selon la taille et la complexité de l'investissement soumis à ESE) et soyez impitoyable sur l'impartialité de ladite firme, son expérience validée et sur la capacité de l'équipe d'experts proposée à assurer une couverture complète des impacts environnementaux et sociaux potentiels de l'investissement.

### **Etape 6 : Communiquer avec l'équipe de supervision de la préparation du rapport d'ESE**

Demandez à votre équipe de supervision ESE (ou comité de pilotage interne) de vous rendre compte très fréquemment des progrès de la préparation de l'ESE, pas seulement des difficultés, mais de manière exhaustive. Soyez attentif à ces nouvelles périodiques et interprétez-les avec votre perspective "politique". Assurez-vous que votre comité de pilotage ESE est bien en communication permanente avec l'ensemble des Managers participant à la préparation de l'investissement soumis à ESE.

Si la préparation de l'ESE prend du retard, mettez ce retard en perspective avec le degré d'avancement du reste de la préparation de l'investissement. Plus vous vous approchez de la conclusion de la préparation de l'ESE, plus vos contacts avec votre comité de pilotage devraient être fréquents. Avant l'approbation finale du rapport d'ESE (et le règlement final des factures de la firme de consultants recrutée), lisez attentivement, a minima, le résumé exécutif de l'ESE et n'hésitez pas à faire toutes vos remarques avant de passer à l'étape suivante. Vérifiez que vos remarques ont bien été prises en compte.

### **Etape 7 : Préparer la partie E&S de la négociation finale de l'approbation du projet**

Après la fin de la préparation, faites-vous briefer sur les éléments principaux du rapport d'ESE et ses implications, en particulier sur i) les modifications qui ont été apportées, suite à la préparation de l'ESE, dans la conception technique de l'investissement et dans son plan de financement, ii) la divulgation des documents d'ESE et sur les réactions que cette divulgation suscite tout en iii) restant attentif au processus de finalisation de préparation d'ensemble de votre investissement.

Si les choses s'enveniment et que l'investissement programmé suscite des controverses importantes (médias, par exemple, ou encore courrier aux dirigeants de l'entreprise de la part d'ONG), agissez en personne ou déléguez à un collègue très expérimenté. Faites le tri entre les oppositions techniques (votre investissement "dépassé les bornes" en termes de risques d'impacts négatifs) et politiques (l'impact probable de votre investissement n'est qu'un instrument aux mains d'opposants politiques). Il est clair que le rapport d'ESE ne vous sera que d'une utilité relative en cas d'oppositions purement politiques. Par contre, ce rapport vous sera d'une grande utilité en cas d'oppositions, voire de simples questionnements, techniques. Si des impacts potentiels significatifs ont été ignorés ou traités à la légère par les consultants ESE, n'hésitez pas à requérir des travaux analytiques complémentaires pour bien comprendre les problèmes avant de conclure la préparation de l'investissement. N'hésitez pas non plus à supprimer lesdits consultants de vos listes restreintes à consulter avant futur appel d'offres ESE.

## Etape 8 : Formation interne sur les implications de l'ESE

Une fois que l'investissement et son plan de financement, ainsi que tous les documents juridiques reflétant votre engagement à mettre en œuvre les recommandations de l'ESE<sup>43</sup> ont été signés, demandez à votre responsable ESE de mener une campagne de formation interne sur les conclusions et recommandations de cette ESE, en adaptant ces formations aux besoins et contraintes de votre staff. Ces formations peuvent aussi bien comprendre un briefing de 15 minutes auprès du Conseil d'administration ou du Comité de direction que des heures ou des jours de formation du staff technique, en fonction de l'importance et de la pertinence de la mise en œuvre et de la supervision de l'investissement.

## Etape 9 : Assurer un suivi rapproché des impacts environnementaux et sociaux du projet

Au cours de la mise en œuvre de l'investissement, mettez en pratique la bonne habitude de vous faire briefer périodiquement sur les résultats du suivi-évaluation environnemental et social de l'investissement. Réagissez quand et comme il convient, tout comme au cours de la préparation. Ne laissez pas les situations pourrir et assurez-vous d'une bonne communication interne, essentielle en cas de crise. Sachez reconnaître les circonstances dans lesquelles un incident peut devenir un coup de semonce (problèmes graves de sécurité interne ou externe, décès ou blessures graves suite à des accidents de chantiers, agitation au sein des communautés riveraines ou dans les médias) et soyez en mode "réponse rapide". Tant mieux si tout se passe bien durant l'ensemble de la vie du projet.

## Etape 10 : Evaluation ex-post des impacts environnementaux et sociaux

Pour les projets terminés (et, éventuellement, démantelés), assurez-vous que la performance environnementale et sociale a été correctement évaluée, de préférence par des auditeurs indépendants, divulguez largement les résultats de cette évaluation ex-post, intégrez ces résultats dans votre "boîte à outils" de formation interne et assurez-vous que cette évaluation ex-post est utile pour les ESE des futurs projets en préparation.

De plus amples détails peuvent être fournis sur chacune de ces 10 étapes. Passons à des conseils concrets sur la rédaction, la supervision et la validation des termes de référence d'une ESE, étape cruciale qui permet de mettre le processus sur les bons rails.

## Les termes de référence (TdR) d'une ESE : les écrire, en superviser la rédaction, les valider

### Quoi ?

De bons TdR d'une ESE devraient contenir tous les éléments opérationnels permettant de programmer, budgétiser et présenter de manière effective les services de consultants permettant d'effectuer tout le travail analytique et gestionnel requis pour rédiger un rapport ESE assurant la conformité avec les règles et législations applicables.

### Pourquoi ?

Il est fondamental que la préparation du rapport d'ESE, partie visible de l'iceberg du processus ESE, démarre du bon pied en assurant que :

- une équipe compétente relèvera le défi d'une tâche complexe consistant à prédire la grande diversité d'impacts environnementaux et sociaux et à proposer les mesures d'évitement et d'atténuation à la fois pertinentes et optimisées ;
- la préparation du rapport d'ESE sera pleinement intégrée dans le processus d'ensemble de la programmation de l'investissement, y compris le plan de communication ; et que
- l'équipe de gestion du maître d'ouvrage peut sereinement se focaliser sur la supervision de la préparation du rapport d'ESE sans avoir à se soucier des aspects techniques et scientifiques parce que des scientifiques compétents et fiables seront impliqués par les consultants. Ainsi, cette équipe de gestion pourra consacrer son énergie aux conséquences opérationnelles de l'ESE et aux aspects administratifs et "politiques" de la préparation d'ensemble de l'investissement.

De bons TdRs pour la préparation et validation du rapport d'ESE sont le tremplin essentiel d'une bonne ESE.

### Quand ?

Les TdR de la préparation du rapport d'ESE devraient être rédigés et validés dès que possible dans le cycle d'ensemble de programmation du projet.

### Pour quand ?

La rédaction et la validation des TdR devraient être conduites de manière à ce que la publication du rapport d'ESE se produise bien avant l'approbation du projet et/ou de son financement. De manière routinière, le rapport d'ESE devrait être publiable et publié deux à quatre mois avant l'approbation ou la décision de financement du projet. Pour un investissement

<sup>43</sup> Généralement sous la forme d'un engagement à mettre en œuvre le Plan de gestion environnementale et sociale (PGES), voir plus loin.

moyen et un rapport d'ESE requérant 2 à 6 mois calendaires, les TdR de la préparation du rapport d'ESE devraient être prêts 6 à 12 mois avant l'approbation programmée du projet ou de son financement principal.

### Qui fait quoi ?

L'investisseur est responsable de l'ensemble du processus d'ESE et, en conséquence, du financement et de la préparation et l'adoption du rapport d'ESE et donc des TdR. Au sein de la firme du maître d'ouvrage, le responsable principal, conjointement avec le chef de projet, devrait être l'environnementaliste ou, dans les très grandes firmes, le département "développement durable", environnement ou assurance qualité ou gestion des risques opérationnels.

L'investisseur doit financer la préparation du rapport d'ESE tout autant que la mise en œuvre du Plan de gestion environnementale et sociale élaboré et recommandé dans ce rapport. Il est donc fortement conseillé à l'investisseur d'accorder une grande attention aux TdR qui constituent le premier degré d'une ESE de qualité. Le Management sénior de la firme investisseur devrait être impliqué dans l'approbation des TdR dans leurs grandes lignes.

Nous recommandons également que l'investisseur demande conseil à l'organisme réglementaire bien avant la soumission formelle du rapport d'ESE. Certaines législations réclament d'ailleurs que les TdR soient validés par l'administration nationale compétente, ce qui est bien. Dans le cas de financements internationaux (publics ou privés), la validation des TdR par le bailleur de fonds est généralement requise.

Même si la validation n'est pas réclamée formellement, des contacts techniques sont de bon aloi. Au sein de l'organisme bailleur de fonds, le groupe compétent est habituellement une équipe "environnement et social" (E&S), appelée aussi équipe "politiques de sauvegarde" ou "normes de performance".

Cette équipe est l'interlocuteur privilégié de l'investisseur en ce qui concerne l'approbation des TdR comme du rapport d'ESE, et c'est également cette équipe qui, pour les projets les plus critiques, assurera la supervision de la mise en œuvre du PGES au nom du bailleur de fonds. L'investisseur devrait connaître le plus finement possible les exigences des bailleurs de fonds concernés bien avant sa propre validation des TdR. Si tout est bien huilé, l'approbation des TdR par les bailleurs de fonds ne devrait prendre que quelques interactions entre investisseur, organisme réglementaire national et bailleur de fonds.

Pour beaucoup de bailleurs de fonds, y compris la Banque mondiale et les autres banques de développement multilatérales, la consultation du public avant la finalisation des TdR d'investissements de grande ampleur est requise. C'est en fait la première des deux consultations publiques formellement requises pour de tels projets, la seconde portant sur le projet de rapport final d'ESE.

Pour des grands projets et/ou des ESE particulièrement complexes, il se peut que l'investisseur doive recruter des consultants spécialisés pour rédiger les termes de référence de la préparation du rapport d'ESE (il peut être d'ailleurs tout aussi nécessaire de recruter d'autres consultants, sous d'autres termes de référence, pour vérifier la qualité et la conformité du rapport d'ESE avant communication à l'organisme réglementaire ou au bailleur de fonds).

D'une manière générale, dans le domaine des ESE de projets, l'investisseur et ses consultants trouveront beaucoup d'exemples de TdR de préparation de rapport d'ESE, spécifiques au secteur économique, sur Internet auprès des bailleurs de fonds et/ou des associations professionnelles comme IAIA ou SIFEE.

### Quel est le coût ?

Pour une ESE moyenne, la préparation et la validation des TdR peuvent ne requérir que quelques jours ou au maximum une paire de semaines de temps de personnel sénior de l'entreprise. Lorsque cette préparation et cette validation ne prennent que le temps de personnel en place, ce coût additionnel est négligeable pour des petits ou moyens projets.

Pour des projets de grande ampleur, et en particulier lorsqu'il faut recruter des consultants spécialisés pour rédiger les TdR, il faut compter une à plusieurs personnes-mois de leur temps, y compris, le cas échéant, des missions de terrain, et le coût en interne de leur intervention peut s'élever à quelques dizaines de milliers d'US\$ ou d'€, voire plus.

## Le rapport d'ESE : rédaction, supervision de la préparation et validation

### Quoi ?

Le Rapport d'ESE est la partie visible de l'iceberg du processus ESE. Nous l'avons déjà dit et le répétons. Le Rapport d'ESE sert à la fois i) de creuset d'informations et de connaissances techniques et scientifiques, ii) d'outil de communication entre l'investisseur, les financiers, l'organisme réglementaire et les principales parties prenantes, et iii) de document de référence pour le suivi-évaluation de la mise en œuvre du projet, de ses impacts E&S et de ses indicateurs de conformité.

Le Rapport d'ESE ne doit pas seulement être préparé sur la base d'excellents TdR, mais doit aussi être rédigé par une équipe d'experts très compétents, sous le contrôle du maître d'ouvrage et des organismes réglementaires et doit inclure des phases clés de consultations publiques effectives, puis publié avant toute décision majeure sur le projet analysé.

## Pourquoi ?

La préparation du Rapport d'ESE fixe le cadre au sein duquel les actions-clés que sont la prévision, l'évitement, l'atténuation et /ou la compensation des impacts d'un projet pourront être conçues. Un bon Rapport d'ESE est fondé sur une analyse bibliographique irréprochable, un travail de terrain intensif et focalisé sur les principaux impacts probables, préparé par une équipe interdisciplinaire couvrant bien l'ensemble des sujets à aborder et capables de traduire des notions techniques et scientifiques complexes en un exposé clair des principaux enjeux et des mesures recommandées.

Ces messages, s'ils sont en priorité destinés aux communautés locales potentiellement affectées, visent également d'autres groupes clés, y compris au sein de l'investisseur. Il est surprenant de constater à quel point des décideurs ou les assistants de décideurs que sont les économistes et les financiers connaissent mal les conditions concrètes dans lesquels un projet se déroulera et accordent peu d'attention aux contraintes et conditions spécifiques dudit projet. Le rapport d'ESE, certes essentiellement conçu pour protéger l'environnement naturel et les populations qui en vivent, est également souvent la seule "fenêtre sur la réalité" à l'usage des investisseurs.

Revenons à l'implication du public, qui devrait, on l'aura maintenant compris, faire partie du plan de communication de l'investisseur. Il est essentiel que l'ensemble des opinions et recommandations des individus et groupes consultés soient pris en compte dans la version finale du Rapport d'ESE. Tout aussi essentiel est que ce rapport lui-même soit fréquemment utilisé et, en tant que de besoin, mis à jour pendant la phase de mise en œuvre du projet, notamment en cas de changements majeurs intervenant durant cette mise en œuvre et ayant des implications environnementales et/ou sociales.

Quand tous les éléments pertinents sont en place, les décideurs, les communautés locales et la société civile dans son ensemble ont au minimum le confort d'une plateforme de communication et une série de documents techniques et scientifiques mettant en place le principe de "ne pas nuire".

Le domaine des évaluations sociales et environnementales a largement évolué, récemment, vers plus de rigueur et plus d'opérationnalité sous l'impulsion des mécanismes de responsabilisation qui ont été mis en place (voir plus haut dans ce Manuel). La création en 1993 du Panel d'inspection de la Banque mondiale a été suivie de la mise en place du CAO de la SFI en 1997. S'en est suivi un raz-de-marée de mécanismes comparables au sein des autres Banques multilatérales de développement, voire bilatérales (AFD, par exemple).

Ceci a renforcé le rôle du Rapport d'ESE comme document clé, a minima en tant que lieu d'enregistrement des analyses et conceptions d'actions préventives prises au cours de la préparation d'un projet, en particulier lorsque celui-ci a fait l'objet d'une plainte auprès d'un mécanisme de recours.

## Quand ?

Le lancement de la préparation du Rapport d'ESE devrait être effectué dès la fin de la validation des TdR et, dans le cas d'appel d'offres, dès la fin du processus de sélection des consultants spécialisés ESE.

### Pour quand ?

La rédaction et la validation du Rapport d'ESE devraient être achevées à temps pour que ledit rapport soit sous forme diffusable bien avant l'approbation du projet ou de son financement principal. La plupart des bailleurs de fonds réclament que le Rapport d'ESE soit préparé, approuvé et divulgué trois à quatre mois avant les approbations du projet ou de son financement principal.

Il s'ensuit que les arrangements amont de la préparation du Rapport d'ESE (termes de référence et sélection des consultants en particulier) devraient commencer plusieurs mois, voire une paire d'années, avant cette divulgation.

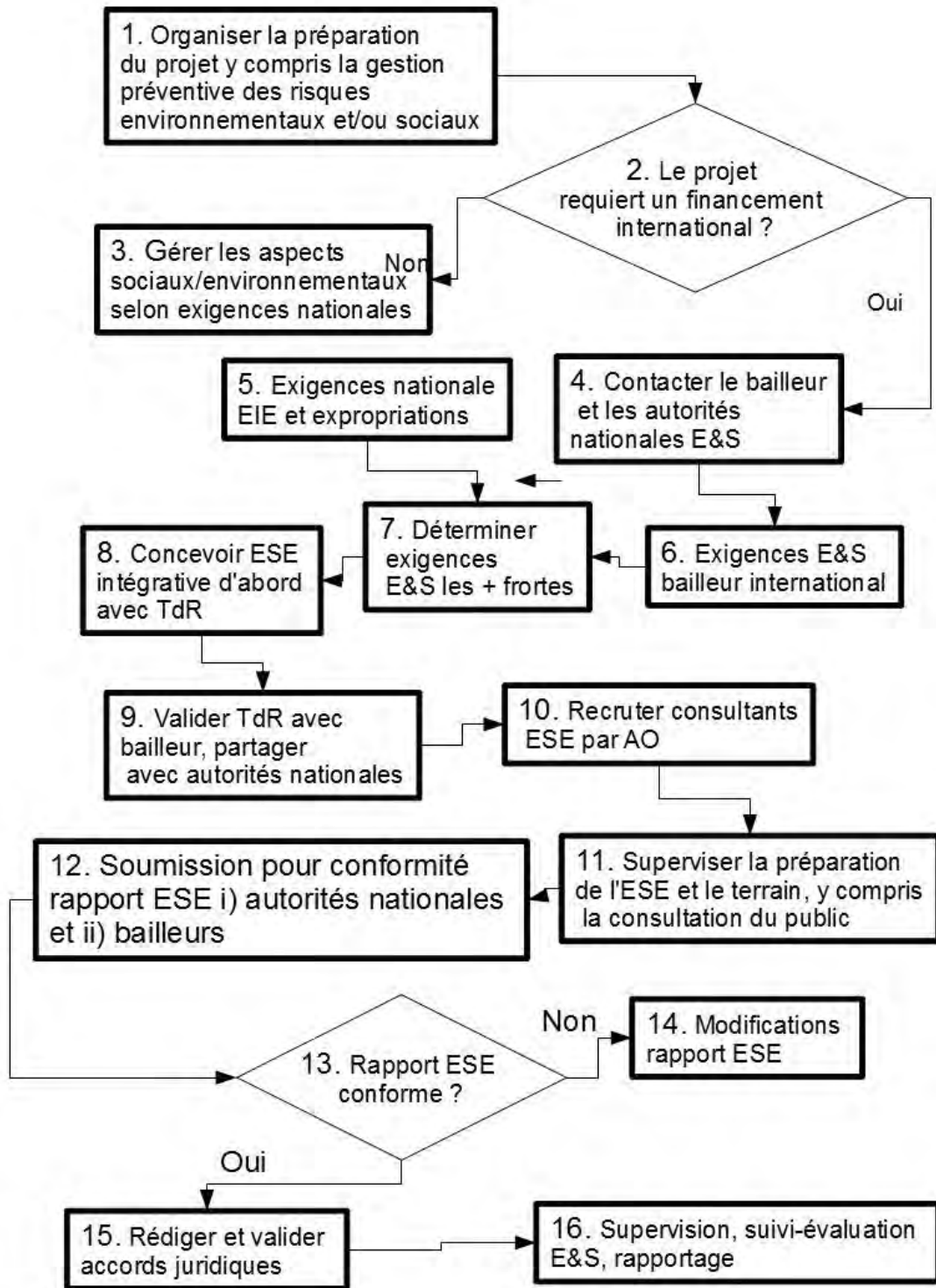
## Qui fait quoi ?

On a déjà vu plus haut les rôles respectifs de l'investisseur, des bailleurs de fonds et de l'organisme réglementaire. Insistons juste sur le fait que, aussi puissant que soit l'investisseur, il doit obligatoirement passer par les "fourches caudines" des bailleurs de fonds et des organismes réglementaires en charge des ESE.

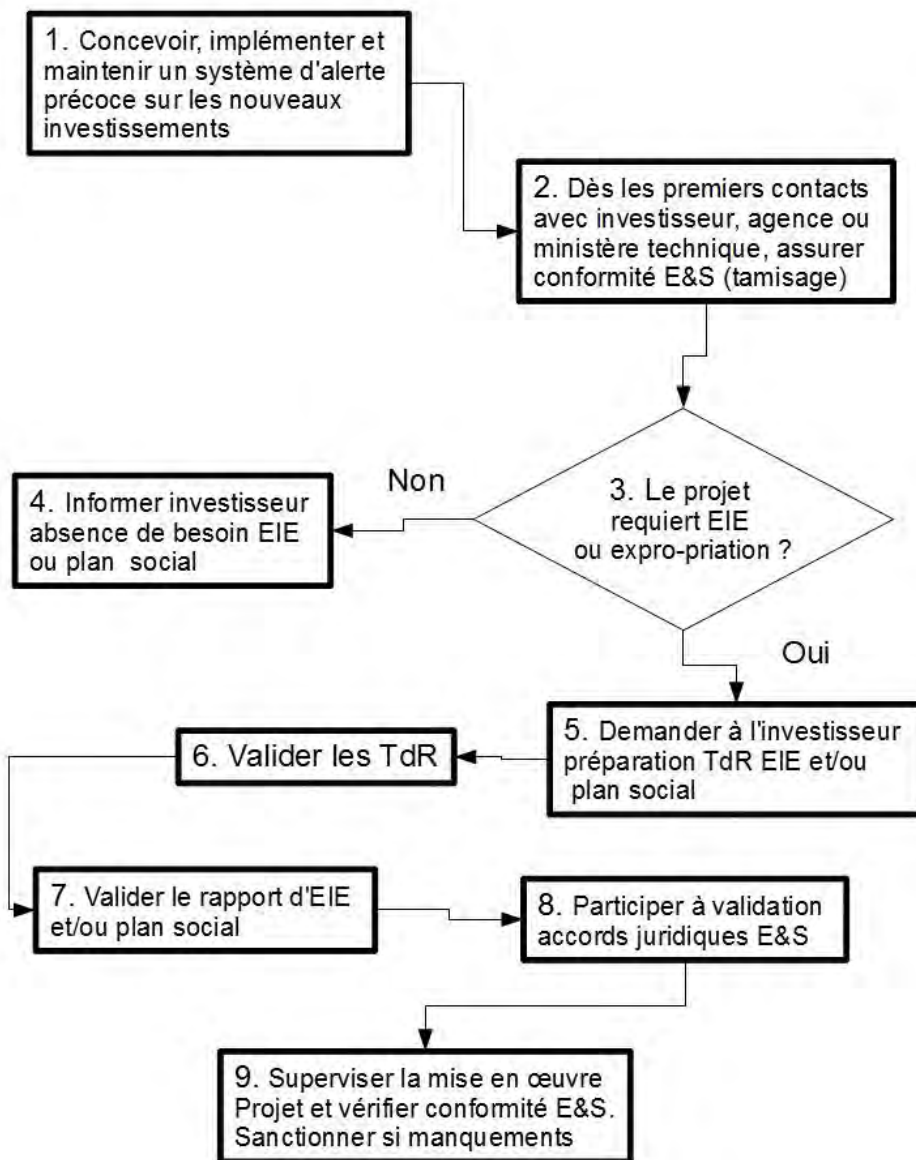
La compagnie Exxon-Mobil, dans le cas du projet pétrolier de production et d'exportation du Tchad, l'a appris à ses dépens. En réponse à sa soumission d'un projet bien avancé d'ESE préparé par des consultants internationaux de bonne renommée, elle a reçu, de la part de la Banque mondiale, un mémorandum en 64 points et 16 pages expliquant et détaillant les déficiences dudit document par rapport aux exigences E&S de la Banque mondiale. Exxon-Mobil et son consortium ont dû, à grands frais, stopper (et dans certains cas rapatrier) des équipes de terrain qui étaient en train de faire les études techniques détaillées pendant la dizaine de mois qui ont été nécessaires pour obtenir un rapport d'ESE satisfaisant.

Figure 13 : ESE – Approches recommandées - Maître d'ouvrage et organisme réglementaire

Arbre de décision pour le Maître d'ouvrage



Arbre de décision pour le responsable de l'organisme réglementaire EIE/ESE



Source : auteur

## LES BONNES PRATIQUES D'ESE ET LES FACTEURS DE SUCCÈS

Voici, en creux, dix moyens de saboter un processus d'ESE :

1. Lancer et gérer le processus d'ESE sans intention d'influer sur le projet soumis à ESE.
2. Lancer et gérer le processus d'ESE trop tard dans le cycle de programmation/préparation de projet, omettre d'identifier les principaux problèmes environnementaux et/ou sociaux du projet. Dans certains cas extrêmes, tenter de faire passer le projet en catimini sans ESE.
3. Ne pas se focaliser sur les TdR de la préparation du rapport d'ESE et se contenter des termes de référence standards pour le secteur ou pour la région sans les adapter au projet soumis à ESE.
4. Ne pas conduire une sélection soigneusement préparée des consultants pour la préparation du rapport d'ESE : se contenter de recruter de gré à gré ou bien ne pas donner suffisamment de poids à des critères clés comme l'expérience et le mélange optimal des compétences de consultants.
5. Ne pas superviser la préparation du rapport d'ESE et/ou se contenter d'un simple examen de forme du rapport d'ESE.
6. Ne pas se focaliser sur la consultation du public, son organisation détaillée, son influence sur le projet et sur le rapport final d'ESE.

7. Ne pas s'assurer de la divulgation du rapport d'ESE (ne pas divulguer du tout, ou bien divulguer trop tard, ne pas traduire le résumé du rapport d'ESE dans une langue locale ni sous une forme aisément compréhensible par les communautés locales, ne pas assurer un accès libre et aisé au rapport d'ESE).
8. Ne pas intégrer les conclusions du rapport d'ESE (essentiellement le PGES) dans les documents juridiques et techniques du projet.
9. Ne pas superviser la mise en œuvre du PGES.
10. Ne pas conduire d'évaluation ex-post du PGES.

A contrario, les meilleures sources d'information à utiliser pour rechercher des exemples de bonnes pratiques d'ESE sont essentiellement, pour les francophones, le Secrétariat intergouvernemental francophone pour les évaluations environnementales (SIFEE) et pour les anglophones l'International Association for Impact Assessment (IAIA), notamment en participant à leurs congrès annuels, mais aussi en consultant leurs sites Internet.

Voici, en particulier, les thèmes des colloques SIFEE des dernières années.

**Tableau 10 : Thèmes des colloques annuels SIFEE**

Année	Lieu	Thème
2014	Bruxelles (Belgique)	Renouvellement de l'approche et des pratiques en évaluation environnementale : pourquoi et comment?
2013	Lomé (Togo)	L'EE comme outil de prévention et de gestion des catastrophes
2012	Montréal (Canada)	L'EE pour une gestion durable des ressources minières, biologiques et énergétiques
2011	Yaoundé (Cameroun)	Forêts, énergie, changement climatique et EE : pour une gestion durable, du global au local
2010	Paris (France)	Biodiversité et EE
2009	Niamey (Niger)	Changement climatique et EE
2008	Québec (Canada)	EE et énergie
2007	Genève (Suisse)	EE et transports
2006	Bamako (Mali)	Développement, environnement et santé
2005	Angers (France)	EE et agriculture durable
2004	Ouagadougou (Burkina Faso)	EE : un outil pour l'évaluation du développement durable

Au sein de l'anglophone IAIA, un accent particulier est mis sur la recherche de bonnes pratiques, meilleures pratiques et autres pratiques améliorées autour de thèmes chers aux membres historiquement les plus influents au sein de cette association de plus de 3 000 membres à travers le monde. Voici plusieurs de ces thèmes : participation du public, évaluation des impacts sur la santé, évaluations environnementales (et sociales) stratégiques, évaluations des impacts cumulatifs.

Les facteurs de succès ont été largement évoqués dans les pages précédentes et le lecteur ne s'étonnera pas de retrouver ici des conseils de bon sens :

- Pour le maître d'ouvrage, accepter que l'ESE fasse partie, au même titre que l'ingénierie et les analyses économiques et financières, des pratiques et exigences courantes pour la préparation et la mise en place de tout investissement de taille importante ;
- Encourager le dialogue et la coopération entre les équipes de préparation, de mise en œuvre et de suivi-évaluation des projets, en particulier vers et à partir des spécialistes des approches environnementales et sociales ;
- Veiller à ce que les recommandations des ESE soient à la fois cohérentes avec la gravité des impacts potentiels et réalistes/réalisables et conformes aux us et coutumes locaux ;
- Impliquer l'ensemble des parties prenantes et leur fournir les éléments principaux de choix et d'information leur permettant une compréhension et une appropriation du projet ;
- Veiller scrupuleusement au respect des exigences des administrations nationales et des bailleurs de fonds, notamment en termes de divulgation de l'information et de consultation des personnes potentiellement affectées ;
- Disposer, dans le cours de la mise en œuvre de tout projet comportant une ESE, d'un système de suivi-évaluation performant et connecté aux instances dirigeantes du maître d'ouvrage afin de permettre une adaptation rapide et efficiente du projet en cas de risques d'impacts inacceptables sur l'environnement et/ou sur les communautés locales.



# 7 Manuel relatif aux EESS

## RÉDIGER LES TERMES DE RÉFÉRENCE D'UNE EESS

Une étape cruciale, une fois que le besoin ou la pertinence d'une EESS a été reconnu, est la rédaction des termes de référence. De la qualité et de la pertinence des termes de référence dépendront largement la qualité et la pertinence de l'EES elle-même.

Les catégories d'informations à consigner dans les TdRs d'une EESS sont standards et n'ont pas besoin d'adaptation particulière à l'objet de l'évaluation, ici un plan, programme ou politique (PPP) de développement. Voici une table des matières standard :

1. Abréviations
2. Introduction
3. Contexte et justification
4. Objectifs
5. Mandat du consultant
6. Méthodologie
7. Résultats attendus
8. Composition de l'équipe de consultants et profils
9. Calendrier d'intervention
10. Livrables

La première décision stratégique à prendre pour la rédaction des termes de référence (TdR) d'une évaluation stratégique est l'orientation globale de l'EES : plutôt orientée-impacts ou plutôt orientée-institutions.

Le choix résultant se traduira à tous les principaux niveaux des TdRs, comme on peut le résumer dans le tableau suivant.

**Tableau II : Différences marquantes dans les EESS plutôt impacts et les EESS plutôt institutions**

Élément des TdRs	Plutôt impacts	Plutôt institutions
Contexte et justification	PPP présentant de forts risques d'impacts environnementaux ou sociaux très significatifs. Typiquement l'option retenue pour la Directive 2001/42	PPP se déroulant dans un contexte institutionnel nouveau ou dans un contexte « bloqué » par rapport à la gestion environnementale ou sociale
Objectifs	Prévenir, atténuer ou minimiser des impacts E&S très significatifs ou fortement ressentis par les parties prenantes	Adapter le système institutionnel à une meilleure gestion E&S des PPPs
Mandat du consultant	Identification et description de la chaîne causale des impacts. Mise au point de mécanismes d'évitement, de prévention, d'atténuation et/ou de compensation	Identification des dysfonctionnements initiaux de la gestion environnementale et sociale, identification d'objectifs de meilleure gestion
Méthodologie	Fortement orientée « travail analytique »	Fortement orientée « analyse institutionnelle »
Résultats attendus	Programme technico-administratif à mettre en place dans un système institutionnel existant	Propositions de mise en place de nouveaux cadres institutionnels, voire de nouvelles institutions
Composition de l'équipe de consultants et profils	Principalement scientifique et technique, synthèse par un économiste sectoriel associé à un juriste	Principalement juridique et sciences politiques. Synthèse impliquant un ou des expert(s) en gestion des services publics
Calendrier d'intervention	Peut être court (quelques semaines peuvent éventuellement suffire)	Nécessairement assez long pour permettre la concertation (quelques mois, voire plus). Indispensable pour la réforme étudiée
Livrables	Rapports	Rapports, mais aussi et surtout propositions institutionnelles

Le choix entre « orientation-impacts » et « orientation –institutions » dépendra évidemment de la volonté du client de plus ou moins influencer sur l'objet soumis à EESS, mais aussi du type d'objet, l'orientation « institutions » étant classiquement associée aux EES de politiques de développement, voire de grands programmes, l'orientation « impacts » (type application de la Directive européenne 2001/42) étant, elle, associée aux plans ainsi qu'aux petits et moyens programmes.

Une fois cette grande orientation choisie, il reste beaucoup à faire. La concertation avec le client est fondamentale, peut-être encore plus que pour une ESE de projet. En effet, non seulement les méthodologies d'EES sont encore en pleine évolution et très diversifiées, mais, en matière d'EESS, tout ou presque reste à faire.

Une bonne EESS sera jugée par ses résultats, et, en première approximation, les critères de performance d'une EES peuvent être directement utilisés (voir section suivante).

Voici nos derniers conseils en matière de rédaction de TdRs pour une EESS :

- Un premier jet de TdRs sera très utile et pourra provenir de l'utilisation de TdRs standards adaptés au PPP étudié. Des exemples de TdRs d'EES (6, dont 5 pour des EES « orientées-institutions », pris dans 5 secteurs : énergie et mines, transports, foresterie, développement urbain, eau et assainissement) sont disponibles sur le site de la boîte à outils EES de la Banque mondiale ;
- Le point de départ, pour les pays dotés d'une législation en la matière, est la préconisation réglementaire, qui offre le plus souvent une table des matières minimale de l'EE(S)S. Toutefois, en particulier pour l'application à des politiques de développement, il est conseillé d'aller plus loin que les exigences nationales et de tirer parti des bonnes pratiques internationales ;
- La validation des Termes de référence par le plus grand nombre possible de parties prenantes, en proportion du problème posé, permet d'asseoir le lancement de l'EESS sur des bases solides. Mais validation ne veut pas dire approbation, plusieurs parties prenantes pouvant tirer dans des directions opposées. Classiquement, les administrations sectorielles directement concernées auront tendance à « tirer l'EESS vers le bas », notamment en termes d'influence sur le PPP, de consultation du public et de divulgation de l'information. La société civile peut, de son côté, exercer des demandes tout aussi déraisonnables dans les mêmes domaines. Un bon équilibre entre travail analytique et interaction avec les parties prenantes est indispensable.

## Webographie

Une source anglophone : <http://go.worldbank.org/XIVZ1WF880> (également accessible en tapant [worldbank.org/seatoolkit](http://worldbank.org/seatoolkit))

Termes de référence de l'EES du Programme National d'Irrigation de Proximité au Mali :

[https://www.google.fr/url?sa=t&rct=j&q=%22termes+de+r%C3%A9f%C3%A9rence%22+%C3%A9valuation+environnementale&src=s&source=web&cd=5&ved=0CFUOFjAF&url=http%3A%2F%2Fwww.environnement.gov.ml%2Fuploads%2FDocumentation%2FAutres%2520documents%2FTDR\\_EES\\_PNIP\\_07\\_08\\_09.doc&ei=ZB45U8OzB-ek0QWrzlHoBQ&usq=AFQjCjNfnt8NquTLHNmw2Wp6MTmKXK0dD9A&sig2=gbtblyA\\_r6VWtOYRP9pMhg](https://www.google.fr/url?sa=t&rct=j&q=%22termes+de+r%C3%A9f%C3%A9rence%22+%C3%A9valuation+environnementale&src=s&source=web&cd=5&ved=0CFUOFjAF&url=http%3A%2F%2Fwww.environnement.gov.ml%2Fuploads%2FDocumentation%2FAutres%2520documents%2FTDR_EES_PNIP_07_08_09.doc&ei=ZB45U8OzB-ek0QWrzlHoBQ&usq=AFQjCjNfnt8NquTLHNmw2Wp6MTmKXK0dD9A&sig2=gbtblyA_r6VWtOYRP9pMhg)

## APPROUVER UNE EESS

### Aspects institutionnels

L'approbation d'une EESS n'est pas forcément le fait d'une administration environnementale. Dans l'application de la Directive 2001/42, en particulier, des formes institutionnelles différentes ont été prises dans les pays de l'Union. Ce sont en général des « grands ministères » chargés de la planification et du développement économique qui assurent le leadership des EES et de leur approbation.

### Les critères d'évaluation

L'association professionnelle IAIA (plus de 3 000 membres à travers le monde) a proposé 6 critères de bonne pratique d'EES et la Banque mondiale en a ajouté un septième. Voici ces critères qui devraient servir de base à l'évaluation d'un rapport d'EES avant son approbation :

- **Influente** : l'EES a un impact sur la prise de décision d'une manière particulière ainsi que sur la formulation des programmes, plans et politiques d'une manière générale.
- **Intégrée** : l'EES fournit une évaluation environnementale appropriée de toutes les décisions stratégiques pertinentes par rapport au développement durable et elle traite des interrelations entre les aspects biophysiques, sociaux et économiques. L'EES s'effectue en liaison étroite avec les politiques sectorielles et régionales (transfrontières) concernées et, le cas échéant, les EIE de projets, ainsi qu'avec les prises de décision.
- **Dirigée vers la durabilité** : l'EES facilite l'identification d'options et de propositions alternatives plus durables.
- **Focalisée** : l'EES fournit des informations suffisantes, fiables et utilisables pour la planification et la prise de décision dans le domaine du développement ; elle se concentre sur les problèmes fondamentaux du développement durable et est ajustée aux caractéristiques de la prise de décision évaluée ; enfin, elle est efficiente en termes de moyens engagés pour sa réalisation ainsi qu'en termes de calendrier de réalisation.

- **A responsabilité définie** : l'EES se déroule sous la responsabilité des agences principalement concernées par la décision évaluée ; l'EES est réalisée de manière professionnelle avec rigueur, équité, impartialité et bon sens ; l'EES est soumise à évaluation et vérification indépendantes ; l'EES documente et justifie la manière par laquelle les soucis de durabilité ont été pris en compte dans la décision évaluée.
- **Participative** : l'EES informe et implique le public et les organismes gouvernementaux concernés et affectés tout au long du processus décisionnel ; l'EES rend compte explicitement de leurs apports et observations au niveau de la documentation comme à celui de la décision ; enfin, l'EES fait l'objet d'une collecte d'information claire et facile à comprendre et, en retour, s'assure de la possibilité d'un accès aisé à toutes les informations concernées.
- **Itérative** : l'EES fournit un accès aux résultats de l'évaluation suffisamment en amont de la décision évaluée pour que l'apport de l'EES puisse influencer sur cette décision et inspirer la planification ultérieure ; l'EES fournit une information suffisante sur les impacts effectifs des conséquences de la décision stratégique pour permettre une modification éventuelle de la décision évaluée et fournir une base pour les décisions ultérieures.

## La question clé de la mesure de l'influence

La mesure de l'influence de tout processus analytique est un défi, et l'interprétation de cette mesure encore plus. Un PPP a-t-il simplement évolué dans le temps pendant la préparation de l'EES qui lui était adjointe ? Une discussion de dernière minute a-t-elle changé le cours de l'histoire ? Une réunion publique a-t-elle fait apporter des modifications significatives à une EES ?

Autant de questions auxquelles sont confrontés quotidiennement nombre de spécialistes d'EES. Le dernier ouvrage (en date) de la Banque mondiale s'attache de très près à cette mesure de l'influence et permet de tirer les conclusions suivantes :

- En ce qui concerne les EES « orientées-impacts », les éléments primordiaux ont été les cadres de gestion environnementale et sociale et les analyses d'alternatives, en particulier en offrant un cadre au sein duquel les impacts E&S de programmes dont les activités d'investissements ne sont pas totalement définies peuvent être prévus et analysés. Ce fut le cas, par exemple, pour les EES suivantes :
  - Kenya Education Sector Support Program ;
  - Strategic Environmental, Cultural Heritage and Social Assessment of the Regional Development Strategy of Kakheti ;
  - les évaluations environnementales sectorielles des programmes routiers des états du Tamil Nadu, Karnataka, Kerala, Uttar Pradesh, Mizoram, et Manipur ;
  - l'EE régionale du projet de développement rural du Mindanao.
- Ces EES ont contribué à la prise de décision en offrant un cadre de gestion environnementale permettant de « tamiser » les investissements potentiels, ce qui a permis une sélection des meilleurs projets d'investissements à présenter en demande de financement.
- Egalement dans le cadre des EES « orientées-impacts », plusieurs bonnes pratiques (Ghana Micro, Small, and Medium Enterprise Project ; Santiago Urban Transport SEA ; et Water and Sanitation SEA for the Dominican Republic) montrent la valeur de la contribution des analyses d'alternatives. Une particulièrement bonne pratique est l'EE sectorielle Nepal Medium Hydropower Sectoral EA. Un tamisage et un classement des alternatives ont formé la moelle épinière de cette activité. Partant de l'inventaire des 138 sites envisageables pour ces centrales hydro-électriques de taille moyenne, 7 ont été retenus sur la base d'une évaluation en deux temps qui incluait des critères technico-économiques, sociaux et environnementaux. Les planificateurs sectoriels purent ainsi éliminer plus de 90 % des sites, et se concentrer sur les 7 sites nécessitant une phase d'étude de faisabilité.

Sur les EES « orientées-institutions », les éléments décisifs ont été l'élargissement des horizons des politiques soumises à EES, la participation du public et les mécanismes de recours. Un programme incorpore beaucoup des leçons apprises sous la forme du Gulf Environmental Partnership and Action Program (GEPAP), programme lancé par les pays du Golfe Persique et qui contient les éléments-clés suivants :

- Prise en compte des problèmes environnementaux prioritaires dans la région par des actions mises en œuvre aux niveaux nationaux respectifs ;
- Recherche de solutions aux problèmes économiques et institutionnels de durabilité environnementale par le biais de méthodes d'évaluation pour clarifier le rôle de la protection et de la restauration de la qualité environnementale ;
- Participation à l'expansion de la communauté environnementale du Golfe pour inclure un nombre croissant de représentants des ministères sectoriels, des secteurs privé et financier et de la société civile autour de l'éducation et de la communication environnementales appliquées aux priorités régionales dans le Golfe ;
- Intensification de la consultation et des communications entre pays du Golfe et avec leurs parties prenantes afin de déterminer les priorités opérationnelles et de définir le portefeuille d'investissements de GEPAP ;
- Partage des conclusions avec des initiatives similaires dans les eaux internationales.

Une autre initiative ayant influé largement sur les initiatives régionales est l'évaluation environnementale transfrontalière du Bassin du Nil.

## Webographie

Boîte à outils EES Banque mondiale (en anglais) : <http://go.worldbank.org/GRDRL92CZ0>

GEPAP et au delà (activités à finalités environnementales appuyées par la Banque mondiale dans la région Moyen-Orient et Afrique du Nord) :

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/MENAEXT/0,,contentMDK:20525954~pagePK:146736~piPK:226340~theSitePK:256299,00.html>

Evaluation environnementale transfrontalière du Bassin du Nil citée et résumée sur un site de référence plus général :

[http://sea.unu.edu/wiki/index.php/Transboundary\\_environmental\\_assessment\\_of\\_the\\_Nile\\_basin.html](http://sea.unu.edu/wiki/index.php/Transboundary_environmental_assessment_of_the_Nile_basin.html)

## SUPERVISER LA PRÉPARATION D'UNE EESS

Une EESS ne réussit que si elle est i) bien préparée (termes de référence, choix des consultants spécialisés effectué sur une base rationnelle, bon dosage dans les spécialités représentées dans l'équipe de consultants en particulier), ii) bien planifiée et dotée des moyens suffisants (financement en particulier, mais pas seulement) et iii) bien supervisée.

Les moyens requis pour la réalisation d'une EESS sont financiers et logistiques, mais également liés à la facilitation que le superviseur et le client de l'EESS apportent en termes institutionnels. Les consultants chargés de l'EESS doivent pouvoir i) avoir accès de manière rapide et transparente aux informations requises, ii) rencontrer l'ensemble des acteurs institutionnels concernés et iii) conduire les consultations avec les parties prenantes de la manière la plus confortable possible, pour les consultants comme pour lesdites parties prenantes.

Cette facilitation est particulièrement importante pour les EESS orientées institutions, mais les EESS orientées impacts doivent aussi pouvoir bénéficier de ces accès facilités.

Dans une EE(S)S particulièrement bien notée par la communauté internationale (Palar River Basin SEA), la concertation a été centrale à la réussite de l'EES et le rôle des consultants a été essentiellement l'utilisation de la méthode socratique de la maïeutique.

### Encadré 12 : L'EES comme outil de planification de la gestion améliorée des ressources en eau – le cas du Bassin versant du Palar en Inde<sup>44</sup>

Le Bassin versant du fleuve Palar dans l'état du Tamil Nadu State au sud de l'Inde abrite une population de 5,4 millions d'habitants et couvre 18 000 km<sup>2</sup> (l'équivalent de trois départements français moyens). Du fait de la faible pluviométrie locale, la population dépend fortement de retenues de surface et de l'aquifère pour disposer d'eau de bonne qualité en quantité suffisante.

De sérieux problèmes sont rencontrés dans le Bassin versant (BV) en termes environnementaux et sociaux. L'extraction de sable dans le fleuve en a abaissé le lit à tel point que les retenues ne peuvent plus stocker l'eau efficacement. Le BV se situe également au centre de l'activité "cuir" avec environ 600 tanneries situées dans le haut et moyen bassin versant. L'industrie consomme de nombreux produits chimiques, y compris de grandes quantités de sel, sulfate de chrome, acide sulfurique et ammoniac. Malgré les équipements récents en fosses septiques et autres dispositifs collectifs de traitement des eaux usées, les tanneries ont déversé tellement de chrome et de sel dans l'environnement que les eaux, tant de surface que des nappes, sont très polluées. Des concentrations de sel supérieures à 6 000 mg/l ont été relevées dans les nappes environnant certaines tanneries. Cette pollution hors normes a de sévères impacts sur les rendements agricoles (reconnus par une Commission "Pertes écologiques" qui ont ordonné une compensation financière par les intéressés au bénéfice d'environ 30 000 agriculteurs victimes des pollutions des tanneries). Autour de la ville de Ranipet, on note également de fortes pollutions par le chrome venant des tanneries, ce qui a un impact négatif sur les approvisionnements en eau potable (ce qui a valu à cette région la distinction douteuse de figurer parmi les dix sites les plus pollués dans le monde<sup>45</sup>). Près de 300 millions de litres d'eaux usées non traitées sont déversés chaque jour dans le bassin versant et on observe de fortes concentrations en nitrates pour cause d'utilisations excessives d'engrais artificiels. Pour couronner le tout, on assiste à une intense compétition sur les ressources rares en eau entre l'industrie, l'agriculture et les demandes en eau potable domestique.

Jusqu'à la fin des années 90, aucune gestion d'ensemble du bassin versant n'était effectuée, ce qui interdisait toute approche intersectorielle pour contrôler les pollutions. En 2000, le Gouvernement du Tamil Nadu a mis en place le Conseil d'aménagement et de gestion du bassin du Palar en nommant 23 personnes représentant les administrations, collectivités locales et administrateurs-clés. L'Institut des études hydrologiques (en anglais IWS), un organe de

<sup>44</sup> Résumé et traduit de l'anglais "SEA and Integrated Water Resources Management and Development, Environment Department, World Bank, June 29 2007"

<sup>45</sup> <http://news.bbc.co.uk/2/hi/science/nature/6063344.stm#map>

L'Organisation des ressources en eau (WRO) fournissait le secrétariat technique du Conseil. Il était initialement prévu qu'IWS/WRO mette en place une base de données, effectue des recherches et applique un modèle de gestion des eaux du bassin versant. Toutefois, le Conseil n'a pas immédiatement joué un rôle dans la gestion des ressources en eau du bassin versant, principalement à cause de l'absence d'un cadre opérationnel de gestion—vision, objectifs, processus, lignes directrices, communications, etc. De plus, IWS était clairement plus intéressé par la collecte de données que par leur interprétation et analyse.

Une EES de la gestion des ressources en eau du bassin du Palar a été conduite en 2002 dans le cadre de la composante d'assistance technique d'un projet financé par la Banque mondiale.

La première phase de l'EES Palar comprenait :

- Détermination du champ d'étude par le biais de la revue bibliographique, de la base de données IWS, des discussions initiales sur les principaux problèmes rencontrés et des visites de terrain pour établir une approche commune
- Renforcement des capacités : introduction sur les principaux concepts EES et analyse des données à destination des personnels IWS
- Identification des problèmes – ateliers de « remue-méninges », avec le personnel-clé d'IWS et les environnementalistes de WRO, utilisation d'experts étrangers dans des ateliers de définition des problèmes et des orientations possibles
- Formation d'une Vision et la production de Principes directeurs : vision, principes, détermination des objectifs au moyen d'ateliers de « remue-méninges », de consultations avec les institutions et les parties prenantes dans le bassin versant ; finalisation de la vision, des principes, et des objectifs.

A la suite de cette première phase, les principales priorités en termes de problèmes à régler étaient i) la disponibilité des ressources en eau (y compris la dégradation des systèmes traditionnels de retenues, l'accès à une eau souterraine de bonne qualité et la tension sur les demandes concurrentes), ii) la qualité des eaux de surface, notamment en sortie des tanneries et, de plus en plus souvent, celles en provenance des autres industries ainsi que des municipalités, et iii) l'extraction de sable (environ 5 000 camions par jour), conduisant à une disponibilité réduite en eaux souterraines et en menaces pour l'infrastructure de gestion des eaux.

Enfin, un plan d'action fut élaboré en seconde phase de l'EES, au travers d'un atelier fondé sur des études de cas, atelier tenu à Kancheepuram en fin 2003 et auquel participaient les diverses parties prenantes des secteurs d'utilisation de l'eau dans le bassin versant, des universitaires, des ONG et des agences gouvernementales. Ce plan couvrait les politiques et les réglementations, la collecte et le traitement des données, l'aménagement et les ressources. Ce plan d'action fut ensuite raffiné au moyen d'ateliers regroupant les principales parties prenantes et adapté aux divers intérêts représentés, puis présenté au Conseil de bassin versant de Palar.

Cette EES, première du genre et ayant joué un grand rôle pionnier pour la gestion des bassins versants en Inde, a été mise en œuvre avec succès.

*Dans le cas de grosses EESS ou d'actions pilote dans ce domaine, l'appui du maître d'ouvrage et du financier à la réalisation de l'EES peut réclamer l'intervention d'un expert externe pour tenir compte des complexités spécifiques. C'est le cas, par exemple, pour l'EES « stratégie nationale du secteur de l'eau » au Liban. Le bureau d'études libanais recruté après appel d'offres international a soumis périodiquement ses principaux rapports d'avancement et son projet de rapport final au représentant du financier (Plan Bleu) qui a recruté un expert international pour compléter la supervision en y incluant un aspect technique et scientifique.*

*En termes de ressources requises, l'intervention de supervision de l'expert international prend la forme d'une dizaine de jours de travail, durée qui a inclus une mission initiale de 2 jours permettant de rencontrer les principaux intervenants de l'EES et de valider les termes de référence de l'appel d'offres international.*

## Webographie

EES dans le domaine de l'eau (compilation d'études de cas par la Banque mondiale)  
[http://siteresources.worldbank.org/INTRANETENVIRONNEMENT/Resources/244351-1244554843321/EDP\\_116\\_SEA\\_Water\\_Case\\_studies2009.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTRANETENVIRONNEMENT/Resources/244351-1244554843321/EDP_116_SEA_Water_Case_studies2009.pdf)

## EFFECTUER LE SUIVI DE LA MISE EN PLACE D'UNE EESS

Ceci est sans doute la partie la plus intéressante, mais aussi la plus ingrate, de tout exposé sur les EESS. En effet, si le suivi de la mise en œuvre du PGES d'une ESE de projet est relativement facile à étudier et analyser, de par la nature opérationnelle du PGES, mais aussi à cause de la longue période d'observation (plusieurs décennies maintenant), le suivi de la mise en œuvre des EESS est récent et de plus malaisé sur un plan purement méthodologique.

On trouve dans la section suivante les quelques éléments dont nous disposons en ce domaine, tirés de l'ouvrage de la Banque mondiale publié en 2012 et extrait de la contribution sur l'Asie de l'est, une des régions les plus actives en matière d'EES.

## L'APPLICATION DES RECOMMANDATIONS DES EES

Les résultats des EES sont souvent l'objet de controverses. En théorie, les EES devraient avoir une influence positive sur le développement et aider à en accroître l'efficacité. Le développement est un processus complexe et l'institut IIED (voir Webographie) estime qu'il est malaisé d'isoler les résultats uniquement dus à l'application des EES.

Par exemple, dans le secteur forestier au Vietnam, un plan directeur national jusqu'en 2020 existe, ainsi que des plans à plus courts termes (5 ans et 1 an). Chaque province prépare également des plans sous-sectoriels spécifiques (pour les mangroves ou les plantations, par exemple). Cependant, la mesure dans laquelle ces investissements subissent l'influence de l'EES du Plan directeur forestier national 2010-2020 est difficile à déterminer. Le projet « Fonds carbone forestier pilote » a constitué une opportunité d'examen des aspects environnementaux et sociaux et de s'assurer que les meilleures recommandations de l'EES étaient prises en compte.

L'EES du programme de transports Hubei en Chine a indirectement contribué à la publication par les autorités du secteur et la diffusion d'une nouvelle circulaire encourageant le renforcement des exigences de protection environnementale accompagnant la construction des voies routières (World Bank et al. 2011).

En Mongolie, suite à l'évaluation environnementale régionale (EER), plusieurs documents —« Zones avicoles d'importance », « Options de clôture pour les infrastructures linéaires », « Gestion des nappes phréatiques » et « Etude des isotopes dans les eaux souterraines »—ont été publiés.

Des composantes-clés du second projet de transports urbains de Wuhan ont intégré les recommandations du Plan directeur des transports urbains de Wuhan et ses aspects environnementaux.

D'une manière générale, les décisions ont plus de chances d'être influencées par des EES dont les objectifs sont clairs et bien focalisés.

L'EER du Plan directeur du Delta du Mékong a conclu que les expansions en cours de l'agriculture et de l'aquaculture avaient des impacts négatifs sur la qualité des sols et de l'eau et entraînaient des baisses de rendements. La mise en œuvre des recommandations de l'EER ont permis de renforcer le contrôle sur la déforestation et de réduire les consommations de pesticides bannis. Pour réduire significativement la dégradation des sols, la diversification agricole a été encouragée.

Voici un dernier exemple, le résultat de l'EES conduite au début des années 2000 sur la Stratégie de réduction de la pauvreté au Ghana. Tous les ministères-clés avaient été associés à la préparation de cette EES et avaient assimilé les voies et moyens d'intégration de l'environnement dans la formulation des politiques de développement. Parmi les bénéfices de l'EES, on peut citer des raffinements des politiques de développement, des modifications dans les plans districaux ainsi que la révision des lignes directrices à appliquer pour la préparation des plans sectoriels et districaux.

L'application des lignes directrices nationales est désormais formellement requise dans la formulation des politiques économiques et la budgétisation du processus de réduction de la pauvreté (processus souvent très influencé par les politiques des bailleurs de fonds, en commençant par celles de la Banque mondiale). La participation active des parties prenantes (y compris les élus locaux, le secteur financier et la société civile), ainsi que l'utilisation des EES à tous les niveaux décisionnels ont permis de mettre plus d'accent sur le rôle des EES dans l'amélioration des processus de traduction des termes des politiques de développement proprement dites en budgets, programmes et activités.

Cela a permis d'harmoniser les objectifs de développement, en particulier de les aligner sur les OMD et sur les autres stratégies régionales et nationales. Les EES ont également encouragé un changement d'attitudes des responsables de la planification et de la budgétisation, leur permettant de rechercher des opportunités doublement gagnantes dans l'intégration de l'environnement dans les PPP. La Stratégie Ghanéenne de réduction de la pauvreté 2006-2009 a été rédigée en utilisant directement les contributions de l'équipe EES.

Terminons cette section en insistant sur le fait que, dans le domaine du suivi des recommandations des EES, tout ou presque reste à faire car c'est à la fois un sujet complexe sur le plan méthodologique et un domaine dans lequel un minimum de recul est indispensable. L'expérience en matière d'EES est toute nouvelle et il faut s'atteler dès maintenant à une réflexion active et intensive sur les meilleurs modes de suivi de l'efficacité et de l'efficacités des EES, en particulier en ce qui concerne le choix des indicateurs pertinents, leur mesure et leur utilisation en situations réelles.

## Webographie

L'étude IIED sur les « profils d'outils et de tactiques pour l'intégration de l'environnement dans le développement » : [http://www.environmental-mainstreaming.org/documents/EM%20Profile%20No%202%20-%20SEA%20\(6%20Oct%2009\).pdf](http://www.environmental-mainstreaming.org/documents/EM%20Profile%20No%202%20-%20SEA%20(6%20Oct%2009).pdf)

## LES TRAVAUX PIONNIERS DANS DES PAYS N'AYANT PAS ENCORE DE LÉGISLATION EE(S)

Dans plusieurs pays, comme la Tunisie, on a lancé vers le milieu des années 2000, des évaluations environnementales stratégiques pilotes permettant, malgré l'absence d'exigences réglementaires, de tester l'approche. C'est en particulier le cas de l'EES d'Enfidha qui a été mise en place dans le cadre de la préparation d'un grand investissement programmatique autour et alentour de la construction d'un nouvel aéroport international.

Cette évaluation environnementale stratégique était la première expérience du genre en Tunisie. Elle a été initiée par le Ministère de l'Environnement et du Développement Durable avec le concours de la coopération allemande, la GTZ, suite à la planification d'un ensemble de projets de développement dans la région Centre Est de la Tunisie, Enfidha, connue pour sa sensibilité et sa vulnérabilité naturelle.

Ces projets ont fait chacun l'objet, dans une première phase, d'une étude d'impacts ponctuelle réalisée isolément des autres projets ; il s'agit de :

- Une station touristique dans la région de Salloum
- Un port en eau profonde à l'est de la ville d'Enfidha
- Une plateforme logistique autour du port
- Une zone industrielle à Enfidha
- Une station d'épuration pour les eaux usées des villes de Hergla et Enfidha
- Un aéroport de dimension internationale
- Une station touristique à Hergla
- Et des projets additionnels d'accompagnement ; en effet, tous les projets prévus dans la région de Salloum Hergla engendreraient une nouvelle dynamique qui se traduirait essentiellement par une augmentation de la population d'une manière significative, un développement de l'urbanisme et un accroissement de nouveaux besoins en infrastructures, équipements et services.

Cette approche a très rapidement montré ses limites du fait que la vision globale de toute la région dans une interaction avec l'ensemble des projets n'a pas pu être développée au niveau des études ponctuelles spécifiques à chacun des projets.

Des termes de références d'une évaluation environnementale stratégique ont été élaborés avec le concours d'experts nationaux et internationaux spécialisés en la matière.

Toutefois, et conscients que l'apport de cette étude sera relativement limité du fait qu'elle intervient assez en aval dans la planification des projets déjà conçus en grande partie, les pouvoirs publics tunisiens, et à leur tête le MEDD, ont décidé de s'engager dans cette expérience assez lourde financièrement (son coût est de l'ordre de 700 000 DT) afin qu'elle constitue une première pratique dans le domaine des évaluations environnementales stratégiques et qu'elle constitue une première base de développement de cette nouvelle procédure.

Les termes de références ainsi définis ont arrêté les objectifs suivants pour cette étude :

- Améliorer la planification des projets programmés dans la région d'Enfidha sur la base des résultats des études et d'une concertation dans le cadre d'un processus itératif ;
- Programmer les projets de développement en harmonie avec la politique de l'environnement et du développement durable à l'échelle nationale et régionale ;
- Mettre en évidence les impacts cumulatifs de l'ensemble des projets et proposer les mesures correspondantes de compensation et d'atténuation ;
- Renforcer la transparence de la planification ;
- Initier et engager un processus d'instauration généralisé des EES en Tunisie.

La démarche de réalisation de cette étude a été basée, au niveau de la phase d'élaboration des termes de références, sur les principaux critères internationaux tenant compte des bonnes pratiques en la matière. Ainsi, cette EES avait pour objectif essentiel d'améliorer la planification du développement dans la région d'Enfidha en vue de renforcer l'identification et le choix de solutions durables relatifs aux dimensions économiques, écologiques et sociales.

En pratique, cette approche exige un processus qui englobe des composantes d'évaluation, d'études scientifiques ainsi que des composantes de concertation, autour notamment de la validation et de la négociation des choix et des solutions entre les acteurs gouvernementaux (Ministères, Gouvernorat, agences, directions, etc.), les promoteurs et les autres intervenants. L'approche proposée est ainsi une composition équilibrée entre les études, les expertises et la concertation.

Toutefois, et afin de demeurer relativement fidèle aux traditions en matière d'études et sans trop bouleverser les coutumes, une grande partie du processus de l'EES sera réalisée à travers une étude menée par des consultants qualifiés.

La composante concertation sera matérialisée dans le cadre d'ateliers avec la participation des principaux intervenants.

Cinq ateliers sont ainsi menés dans le cadre de cette étude, ils sont programmés à des étapes fondamentales du processus.

Pour ce qui est de la réalisation de l'étude proprement dite et particulièrement la production de données indispensables pour la concertation, le bureau d'études s'appuie, au cours de cette expertise, d'une part sur la documentation disponible et apportera, d'autre part, tout son savoir pour assurer l'agrégation des données et leur octroyer ainsi une nouvelle

signification et une portée supplémentaire nécessaire pour mener à bien un exercice de la dimension d'une évaluation environnementale stratégique.

En terme de gestion et de concertation, les termes de référence de cette étude ont prévu que le maître d'ouvrage de ce processus, en l'occurrence le MEDD, mette en place trois structures d'appui et de coordination : un comité de pilotage, un comité de conseil et une cellule d'appui et de coordination.

En pratique, et en cours de la réalisation de ce projet, la coordination s'est limitée à un comité de pilotage constitué des principaux représentants de l'administration concernée ; pour ce qui de la gestion et de l'appui, ceux-ci ont été réalisés par les moyens des services du MEDD sans apports extérieurs particuliers.

## PRÉPARER UNE INSTITUTIONNALISATION DES EES – DEUX EXEMPLES

Une des premières actions à mettre en place est d'accroître la capacité dans le pays ou la région en matière d'EE(S). Voici une piste : [http://www.institutperspective.com/formation.awp?P1=00235&P2=formation\\_2014\\_conduite-de-l-evaluation-environnementale-et-sociale-strategique-\(ees\)](http://www.institutperspective.com/formation.awp?P1=00235&P2=formation_2014_conduite-de-l-evaluation-environnementale-et-sociale-strategique-(ees))

### Développements récents

Le Liban s'est doté en 2012 d'une législation sur les EES. C'est un développement majeur qui montre qu'un pays peut, sur la base d'une excellente observation des avancées étrangères et le soutien de quelques pionniers, faire des bonds dans le temps (les anglophones parlent de "leapfrogging", des sauts de grenouilles) et, dans le cas présent, légiférer la même année sur les EIE et les EES !

A travers le monde, plusieurs pays se posent actuellement le problème de légiférer ou non dans le domaine des EES. La question de la dimension sociale n'est pratiquement pas prise en compte, ce qui illustre une fois de plus le décalage entre des processus internationaux qui évoluent très rapidement et la percolation de ces processus aux niveaux nationaux, percolation qui se fait très lentement et de manière sélective.

### Le cas exemplaire de la Tunisie

Il sert à illustrer le fait que l'introduction des ÉES dans une législation nationale est un processus long, complexe et connaissant des avancées fulgurantes et des temps d'arrêt pouvant être très longs. Au moment de la rédaction de ce Manuel, la Tunisie n'a toujours pas acté les ÉES dans sa législation.

Dès 2008, et même, de façon parcellaire, la Tunisie a réfléchi à la possibilité d'introduire les EES dans le pays. Sur la base d'une consultance pour le Gouvernement et la coopération allemande GIZ, des exercices de concertation ont été conduits, d'où il ressort que la Tunisie est confrontée à un choix relativement simple entre trois scénarii d'institutionnalisation des EES. Ce choix a des implications institutionnelles et fonctionnelles importantes, dont les consultants peuvent tracer un petit nombre, mais qui devraient faire l'objet d'une réflexion et d'une concertation nationale proposée dans la « feuille de route » proposée dans la conclusion.

On passera rapidement sur le scénario 1 « Statu Quo » et ses implications. En effet, ne rien faire et continuer à traiter des EES au coup par coup n'entraîne pas de changement radical par rapport à la situation actuelle. Le Ministère de l'écologie et du développement durable (MEDD) continue à agir sur des domaines précis et ponctuels sans grande influence stratégique sur les choix de développement. La société civile demeure en grande partie à l'écart des décisions politiques, particulièrement dans la gestion de l'environnement. Toutefois, la Tunisie en « choisissant » ce statu quo fait courir au pays plusieurs risques majeurs :

- Risque de non-conformité des choix stratégiques avec les principes du développement durable et les attentes internationales, en particulier des bailleurs de fonds ;
- Risque majeur de restriction de la coopération internationale dans le domaine de l'environnement et du développement durable. La Tunisie risque ainsi d'être perçue extérieurement comme un pays timide dans la promotion du développement ;
- Risque de passer à côté de solutions abordables à plusieurs problèmes environnementaux cruciaux comme la gestion de l'eau, l'expansion urbaine non contrôlée, la gestion du littoral, la désertification, etc., et de ne pas développer une approche environnementale préventive et efficiente économiquement.

Dans le scénario 2, « Risque raisonné », la Tunisie adopte officiellement les EES et se conforme à la directive européenne en les rendant obligatoires pour certains plans et programmes seulement. Le MEDD a une influence importante sur certains plans et programmes et établit un pont entre EES et EIE, notamment pour les méga-projets, ainsi que pour les programmes cofinancés par l'extérieur. Ceci permet un niveau plus avancé du respect des engagements internationaux du pays. Les autres départements ministériels se trouvent confrontés à la nécessité de coopérer relativement étroitement avec le Ministère chargé de l'environnement, ainsi que de suivre ses prescriptions lors du suivi-évaluation des plans et programmes soumis à EES. On observe une participation accrue mais encore limitée entre Gouvernement et Société Civile. On peut s'attendre à une satisfaction mitigée au niveau des partenaires financiers internationaux, l'Union européenne manifestant son contentement, mais les bailleurs de fonds multilatéraux restant un peu sur leur faim.



On pourra noter certaines difficultés initiales dans l'introduction des EES, en particulier auprès des départements gouvernementaux comme les aménageurs et les développeurs de croissance économique (Industrie, Agriculture, Commerce, Tourisme, Mines, etc.). Ces difficultés peuvent toutefois être minimisées si, dans le courant de la rédaction de la législation EES, les départements en question sont dûment consultés et écoutés.

Dans ce scénario 2, les capacités du MEDD doivent être fortement renforcées en matière d'instauration, d'évaluation et de suivi des EES. Le renforcement des capacités doit également toucher les collectivités territoriales, chercheurs et enseignants spécialisés, ainsi que les consultants nationaux.

Malgré l'exemple européen, dans lequel, en priorité, les organismes de planification sont en première ligne avec un soutien technique du Ministère chargé de l'environnement ainsi que de l'ensemble des acteurs centraux et locaux impliqués dans la gestion préventive de l'environnement, le scénario 2, compte tenu de la culture administrative, peut se dérouler avec un Ministère de l'environnement et du développement durable renforcé comme chef de file.

Les programmes et plans susceptibles d'être soumis à EES dans ce scénario devraient à l'évidence être ceux qui ont le plus rapport avec le développement à long terme de la Tunisie. Les programmes et plans sectoriels et/ou régionaux affectant la disponibilité en eau, les zones littorales, les déchets, le développement de l'urbanisation ainsi que, plus généralement, les zones sensibles (montagnes, zones désertiques ou tampons avec celles-ci, etc.) semblent les plus indiqués. Dès la réalisation de ce scénario 2, il serait bon, au coup par coup, d'inclure les méga-projets (projets transfrontaliers, méga-zones industrielles, grandes infrastructures de transport et d'énergie, mobilisation des eaux de surface, littorales ou souterraines). A titre indicatif, on peut rappeler les secteurs sur lesquels porte la Directive 2001/42 :

- Agriculture,
- Sylviculture,
- Pêche,
- Energie,
- Industrie,
- Transport,
- Gestion des déchets,
- Gestion de l'eau,
- Télécommunications,
- Tourisme,
- Aménagement du territoire

La liste définitive des secteurs concernés et/ou des critères de sélection des plans et programmes soumis à EES en Tunisie devra être arrêtée après un processus participatif tenant compte des spécificités nationales.

Enfin, dans le scénario 3 « Audace institutionnelle », la Tunisie « saute le pas » et décide d'instituer et d'appliquer les EES aux Politiques, Plans et Programmes (PPP). Il faut, dans ce cas, passer à un pilotage du processus par un organisme transversal, le Ministère chargé de la planification semblant le choix le plus logique, par similitude avec ce que font la plupart des pays européens. En tant que partenaire technique privilégié du chef de file des EES dans ce scénario, le MEDD a une influence importante sur les décisions stratégiques mineures et majeures. On assiste à une implication de l'ensemble du Gouvernement dans le lancement des EES avec des départements plutôt favorisés (Affaires Sociales, Santé, Aménagement du Territoire) et des Départements plus sensibles et éventuellement réfractaires (Industrie, Agriculture, Commerce, Mines, etc.), au moins dans un premier temps. Au niveau international, la Tunisie est admirée et citée en exemple dans son élan d'accélération de la marche vers les OMD et le développement durable. On note l'émergence d'un champ important en matière de communication entre Gouvernement et société civile sur des sujets particulièrement sensibles.

Dans ce scénario, le rôle des collectivités territoriales, acteurs importants de l'aménagement comme de la protection de l'environnement, est crucial et les besoins de renforcement des capacités, au niveau central et local, dans le secteur public comme dans le secteur privé, sont très conséquents. Dans ce scénario 3, la plupart des programmes, plans et politiques de développement sont soumis à EES, les critères étant cette fois – par rapport au scénario 2 – des procédures d'exclusion de PPP. On peut raisonnablement penser que les programmes, plans et politiques à base purement financière, et les PPP ne se traduisant pas par des réalisations physiques majeures pourraient être exclus de la préparation d'EES.

On trouve ci-après sous forme de tableau une présentation résumée des trois scénarios.

Tableau 12 : Scénarios institutionnalisation des EES en Tunisie

Scénarii	Ministère en charge de l'environnement	Reste du Gouvernement	Société Civile Tunisienne	Partenaires Extérieurs	Risques pour le Gouvernement tunisien
<p><b>Statu Quo :</b></p> <p><b>Sans modification des modes actuels de planification et de programmation</b></p>	Le MEDD continuera à agir sur des domaines précis et ponctuels sans grande influence stratégique sur les choix de développement	Risque de non-conformité des choix stratégiques avec les principes du développement durable et les exigences internationales	La société civile demeurera en grande partie à l'écart des décisions politiques, particulièrement dans la gestion de l'environnement	Risque majeur de restriction de la coopération internationale dans le domaine de l'environnement et du développement durable	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La Tunisie risque d'être perçue extérieurement comme un pays timide dans la promotion du développement</li> <li>• Risque de passer à côté de plusieurs problèmes environnementaux cruciaux comme la gestion de l'eau, l'expansion urbaine non contrôlée, la gestion du littoral, la désertification, etc., et de ne pas développer une approche préventive et efficiente économiquement.</li> </ul>
<p>Risque raisonné :</p> <p><b>Adoption des EES conformément aux directives de la Commission européenne</b></p>	Le MEDD aura une influence partielle sur certains plans et programmes. Possibilités de développer des synergies entre EES et EIE.	Niveau plus avancé du respect des engagements internationaux. Obligation de coopérer avec le Ministère chargé de l'environnement	Participation interactive accrue mais limitée entre Gouvernement et Société Civile	Satisfaction mitigée au niveau des partenaires financiers internationaux : bonne auprès de l'Union européenne et ses pays membres, limitée chez les multilatéraux, particulièrement la Banque mondiale et la BAD	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Difficultés d'introduction des EES, en particulier auprès des départements gouvernementaux comme les aménageurs et les développeurs de croissance économique (Industrie, Agriculture, Commerce, Tourisme, Mines, etc.). Ces difficultés peuvent toutefois être minimisées si, dans le courant de la rédaction de la législation EES, les départements en question sont dument consultés et écoutés.</li> <li>• Les capacités du MEDD demeureront limitées en matière d'instauration, d'évaluation et de suivi des EES</li> </ul>
<p><b>Audace institutionnelle :</b></p> <p><b>Application des EES aux PPP</b></p>	Le MEDD aura une influence importante sur les décisions stratégiques mineures et majeures. Possibilités de développer des synergies entre EES et EIE.	Implication de l'ensemble du Gouvernement dans le lancement des EES avec des départements plutôt favorisés (Affaires Sociales, Santé, Aménagement du Territoire) et des Départements plus sensibles (Industrie, Agriculture, Commerce, Mines, etc.)	Emergence d'un champ important en matière de communication entre Gouvernement et société civile sur des sujets particulièrement sensibles.	Admiration envers la Tunisie dans son élan d'accélération de sa marche vers les OMD et le développement durable	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Risque d'hégémonie du département chargé de l'environnement</li> <li>• Forte réticence des Départements gouvernementaux aménageurs et de croissance économique entraînant une indisponibilité de collaboration. Ces difficultés peuvent toutefois être minimisées si, dans le courant de la rédaction de la législation EES, les départements en question sont dument consultés et écoutés.</li> <li>• Très fortes attentes du public par rapport aux EES se traduisant par un risque de frustration</li> </ul>

Au stade actuel, après une transition chaotique après les événements de 2012, la Tunisie s'est dotée d'une nouvelle constitution donnant beaucoup plus d'importance qu'avant à la protection de son environnement naturel et une place très forte et déterminée aux femmes dans la vie publique. La Tunisie adoptera-t-elle les EES, voire les EESS ?

## D’OÙ TIRER LES ENSEIGNEMENTS REQUIS POUR DÉVELOPPER ET AMÉLIORER LES EESS ?

### Retour au niveau pays

De manière encore plus terre à terre, la possibilité d'apprentissage sur les EESS repose sur la capacité à distiller les leçons de plusieurs processus lancés au cours des 2 dernières décennies, notamment, mais pas uniquement, au plan international. Ces principaux processus sont :

- les législations nationales et les applications volontaires des EES ;
- les analyses sociales ou environnementales pratiquées, dans certains pays, avec financement international ;
- les analyses sociales ou environnementales conduites sur des PPP en accompagnement de financements internationaux dans des "secteurs" comme la gestion de l'eau ou dans des approches infranationales (évaluations environnementales régionales et/ou analyses d'impact social et sur la pauvreté – en anglais PSIA).

Plusieurs législations nationales ont intégré les EES, principalement au cours de la décennie 2000. Un examen de 9 législations nationales (Afrique du sud, Palestine, Ghana, Ethiopie, Belize, Canada, Chine, République dominicaine, Kenya) a été entrepris et publié en 2006<sup>46</sup>. Plusieurs de ces pays n'avaient à l'époque qu'un embryon de législation sur les EES. L'analyse conclut à un développement lent et chaotique dans ces 9 pays, à l'exception de l'Afrique du sud et du Canada.

Le cas de l'Afrique du sud est particulièrement intéressant à disséquer.

#### Encadré 13 : L'introduction des EES en Afrique du sud

Une de ses principales particularités est l'approche non réglementaire suivie initialement. En effet, compte tenu de l'expérience internationale à la fin du siècle dernier, le pays a choisi de lancer les EES sur une base volontaire en se fondant sur une documentation d'encadrement produite conjointement en 2000 par le Département de l'Environnement du Gouvernement Sud-africain et par le CSIR (Council for Scientific and Industrial Research). Ce dernier est un « think tank » d'environ 2 000 scientifiques, héritage de la colonisation britannique, et fort de près de 300 spécialistes en environnement, une concentration de matière grise que l'on trouve rarement, même dans des pays beaucoup plus développés que l'Afrique du sud. Du fait de son statut mixte<sup>47</sup>, le CSIR a pu également bénéficier de son ancrage à la fois officiel et secteur privé pour promouvoir les EES. Dans le document de l'an 2000, un processus EES proactive et itératif est recommandé. Il est également conseillé que l'application se fasse sur une base de volontariat et qu'elle soit intégrée aux processus de planification et de programmation plutôt que de manière séparée et ex-post. L'approche se focalise sur les opportunités et les contraintes que l'environnement place sur le processus de planification, y compris la capacité de charge des écosystèmes pour les divers types d'activités ou niveaux de développement. Cette approche est perçue comme la plus appropriée par rapport au contexte politique et aux caractéristiques socio-économiques et biophysiques du pays, compte tenu de la priorité accordée à la gestion durable du territoire et à la recherche de son adéquation avec la satisfaction des besoins de base d'un fort pourcentage de la population.

Avant même la publication de la note d'encadrement DEAT/CSIR, des applications innovantes des EES avaient vu le jour en Afrique du sud ; par exemple, en 1996, l'analyse environnementale de la politique commerciale et industrielle de la Province du KwaZulu-Natal. Dans le cadre du Forum Economique Régional de cette province, l'une des plus importantes du pays en termes de développement économique, la formulation d'une politique commerciale et industrielle avait été initiée, sur la base de nombreuses contributions, y compris d'une stratégie régionale d'implantation industrielle. Le CSIR entreprit une EES préliminaire afin de passer en revue et sélectionner les opportunités et contraintes au développement industriel et de mettre en place un cadre permettant une évaluation rapide des implications environnementales des composantes économiques au fur et à mesure de leurs évolutions. L'EES comprenait trois éléments principaux :

- Une analyse des forces, faiblesses, opportunités et menaces (SWOT) appliquées à l'environnement du KwaZulu-Natal (incluant 10 études spécialisées) ;
- Les profils environnementaux de 11 secteurs industriels (sucre, textiles, produits chimiques, etc.), faisant état des ressources consommées, ainsi que des déchets solides, liquides et gazeux émis par chaque type d'industrie ;
- Une matrice d'évaluation permettant de croiser les profils industriels et l'analyse SWOT. De cette manière, les implications environnementales purent être identifiées pour chaque composant sectoriel au moment de la formulation de la politique commerciale et industrielle. Par exemple, le dioxyde de soufre fut identifié comme une émission gazeuse polluante pour plusieurs types d'industrie et devint un souci majeur face à la capacité d'absorption naturelle de la Baie de Durban and Richards Bay. D'autres types d'industries exclues de l'EES préliminaire purent être "profilées" rapidement, permettant ainsi à la matrice d'évaluation de croître organiquement.

<sup>46</sup> Ahmed K. & Fiadjoe Y. (2006) A Selective Review of SEA Legislation - Results from a Nine-Country Review – World Bank

<sup>47</sup> Le Gouvernement sud-africain contribue pour un tiers environ au budget du CSIR, ce dernier devant trouver des financements privés de contrats de recherche et d'études pour les deux-tiers restants.

En 2004, le National Environmental Management Act a officialisé les EES. Actuellement, les EES sont d'une grande importance dans l'arsenal juridique et méthodologique de la poursuite du développement durable en Afrique du Sud. Le « Strategic Plan for the Environmental Sector 2008-2013 » donne une grande importance à cet outil.

Une série d'approches ont été faites au niveau national, sous la forme d'analyses environnementales pays et d'analyses sociales pays. L'analyse environnementale pays (AEP) est un processus initié par la Banque mondiale vers la fin des années 1990, qui bâtissait sur les initiatives lancées une décennie auparavant autour des Plans nationaux d'action environnementale (PNAE). Un examen a posteriori de 16 AEP<sup>48</sup> a été publié en 2008. Plusieurs études pertinentes peuvent être mises à profit avec les liens suivants :

- [http://www.oecd-ilibrary.org/development/l-evaluation-environnementale-strategique-dans-la-cooperation-pour-le-developpement/sierra-leone-evaluation-environnementale-et-sociale-strategique-du-secteur-minier\\_9789264167193-13-fr;jsessionid=18nmlu0ogqoia.x-oecd-live-02](http://www.oecd-ilibrary.org/development/l-evaluation-environnementale-strategique-dans-la-cooperation-pour-le-developpement/sierra-leone-evaluation-environnementale-et-sociale-strategique-du-secteur-minier_9789264167193-13-fr;jsessionid=18nmlu0ogqoia.x-oecd-live-02)
- <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/ENVIRONMENT/0,,contentMDK:23280584~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:244381,00.html>
- <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/ENVIRONMENT/0,,contentMDK:22092498~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:244381,00.html>
- <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/ENVIRONMENT/0,,contentMDK:21918046~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:244381,00.html>

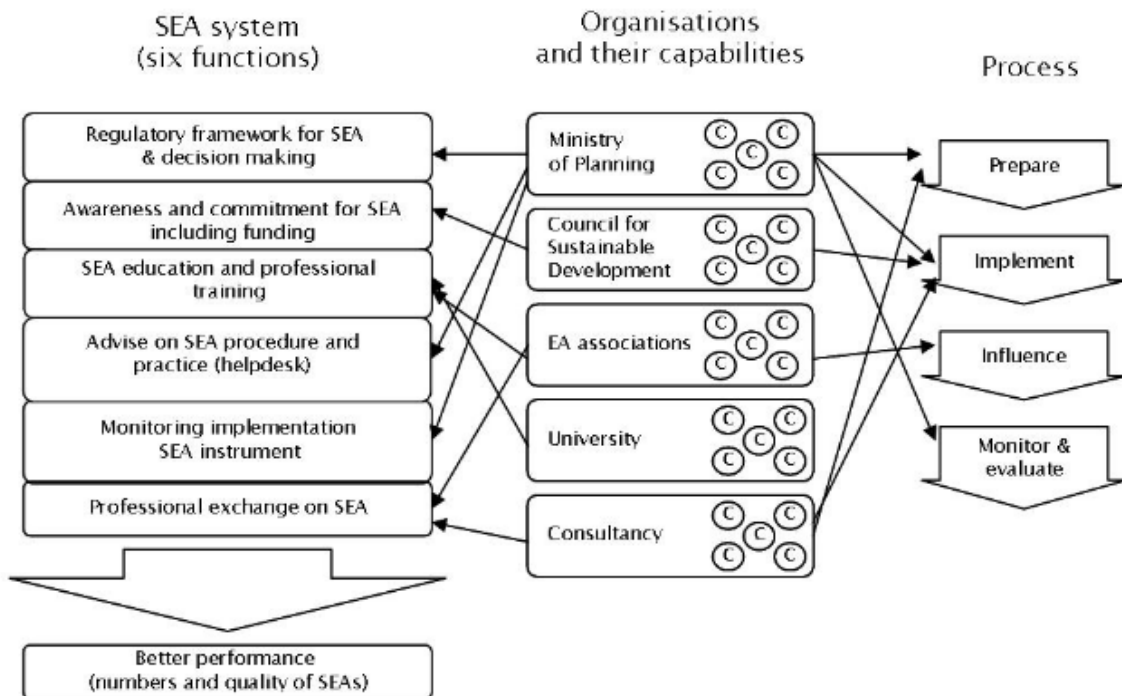
### En conclusion : vers une approche systémique de l'efficience des EESS

La Commission néerlandaise des dévaluations environnementales a publié en 2014 les résultats d'analyse de ses nombreuses expériences dans plusieurs pays et a identifié cinq résultats témoignant de l'efficience des processus d'EES :

- Bonne qualité, tant du rapport d'EES que du processus suivi pour le publier et en faire le suivi ;
- Qualité du processus de prise de décision améliorée dans le secteur et au niveau stratégique ;
- Meilleure durabilité du PPP adopté ;
- Qualité du processus de prise de décision améliorée dans les autres secteurs et au niveau des projets découlant du PPP ;
- Capacité des organismes concernés améliorée (notamment par la formation continue).

La Commission en a déduit que l'efficience des EES était maximale si le système suivant fonctionnait bien (voir figure 14).

Figure 14 : La vision des bons systèmes pays en matière d'ÉES



Source : [http://api.commissiomer.nl/docs/mer/diversen/systems\\_approach\\_to\\_sea\\_effectiveness\\_def.pdf](http://api.commissiomer.nl/docs/mer/diversen/systems_approach_to_sea_effectiveness_def.pdf)

<sup>48</sup> Dont l'Égypte, l'Éthiopie, le Ghana, le Nigeria et la Tunisie

# 8 Manuel relatif aux Parties prenantes, redevabilité et lien avec la gouvernance

Voici le moment de réfléchir au cadre dans lequel les évaluations sociales et environnementales opèrent au quotidien. Pour les EESS encore plus que pour les ESE de projets, la dimension politique au sens étymologique du terme est déterminante.

On peut certes réglementer ad nauseam, imposer, exiger et obtenir des rapports, plus ou moins volumineux et les intégrer à d'autres documents de planification et d'aide à la décision, mais si aucune dynamique sociale n'existe, ces rapports finiront un jour ou l'autre sur une étagère, de plus en plus souvent électronique.

Pour des nations habituées à l'Etat tout-puissant et tout-savant, un constat honnête est difficile à faire. Mais voici un test incontournable : les processus d'évaluation dont il a été question tout au long de ce Manuel sont-ils ou non portés par des parties prenantes ? Font-ils l'objet de mécanismes de recours/redevabilité ? Et enfin, ces processus sont-ils porteurs de changements réels et bénéfiques pour l'environnement comme pour les communautés locales ?

Voici l'enchaînement des présentations dans ce chapitre :

- L'identification et implication des parties prenantes, étapes incontournables
- Comment identifier les parties prenantes (PP) d'un projet, plan, programme ou d'une politique (PPPP) de développement ?
- Comment impliquer les PP dans la décision d'un projet d'investissement ?
- La redevabilité, théorie et pratique
- L'architecture courante des organismes de recours internationaux
- La pyramide des représentations de la société civile
- L'impact sur la gouvernance environnementale et sociale
- L'acceptabilité sociale des PPPP

## L'IDENTIFICATION ET IMPLICATION DES PARTIES PRENANTES, ÉTAPES INCONTOURNABLES

Le terme « parties prenantes » est la traduction, exacte mais manquant d'un référentiel historique important en langue française, de l'anglais/américain « stakeholders ». Une ONG canadienne « The Natural Step » a décliné plusieurs conseils focalisés sur la planification territoriale et aidant à définir les parties prenantes et la manière de les impliquer dans cette planification.

Les « stakeholders » sont bien des personnes et des groupes ayant un enjeu (stake) important dans une décision. Ce qu'apporte l'expression américaine en plus est double :

- « stakeholder » ressemble à « shareholder » (actionnaire) et il s'agit en effet, pour le linguiste, d'une situation comparable (les « parties prenantes » (PP) se sentent « actionnaires » d'une décision) ; l'exemple le plus frappant est celui du fermier qui cultive des terrains qui risquent de devoir être expropriés pour les besoins d'une grosse infrastructure. Même s'il n'a pas d'actions au sens financier/juridique du terme dans la société construisant la route ou le barrage, ni de rôle institutionnel dans le Gouvernement qui contrôle ces travaux, le fermier a un très fort enjeu dans le choix du tracé ainsi que dans le calendrier et le coût (expropriation, aide à la réinstallation) du projet ;
- « stakeholder » contient le mot « stake » qui certes signifie enjeu mais désigne aussi le piquet que les pionniers de l'Ouest américain plantaient dans le sol pour concrétiser leurs droits sur une terre nouvellement découverte et – à leurs yeux – libre de toute propriété (aux Indiens près). Le piquet de la partie prenante (PP) est donc virtuel, mais il n'en est pas moins ressenti comme un accomplissement et un droit. Les anti-nucléaires ont un (plusieurs) piquet(s) dans la politique énergétique de la France et, en particulier, d'Electricité de France (EDF).

Depuis les années 80 et les grosses manifestations contre la Banque mondiale et son financement du projet hydroélectrique de Narmada en Inde, qui devait déplacer des centaines de milliers de pauvres fermiers et ce, sans accompagnement/compensation décent(e), le terme de parties prenantes est omniprésent dans les réflexions sur le développement, que ce soient des PP institutionnelles (ministère technique chargé de l'aménagement du territoire) ou le représentant d'Organisation non gouvernementale (ONG) activiste désireux d'influer sur les grands choix d'aménagement/développement et porté par les populations locales ou ... les médias.

Il est donc essentiel, en termes de DPI, de s'intéresser au phénomène PP et d'en voir plusieurs implications à divers stades des décisions affectant le développement durable.

## COMMENT IDENTIFIER LES PARTIES PRENANTES (PP) D'UN PROJET, PLAN, PROGRAMME OU D'UNE POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT ?

La question de l'identification, en préalable à toute décision majeure d'investissement ou de réforme institutionnelle, des principales PP est centrale. Le choix fait dans ce domaine déterminera non seulement la communication des décideurs, mais aussi le calendrier et le coût d'ensemble du projet ou du programme étudié.

En effet, selon que les PP auront ou non été convenablement identifiées (et impliquées, voir plus loin), le décideur aura plus ou moins d'interlocuteurs, sera plus ou moins certain d'avoir les bons interlocuteurs et verra sa programmation se dérouler plus ou moins harmonieusement avec des impacts potentiellement majeurs sur le calendrier de construction et de fonctionnement, ainsi que sur les coûts (les retards de construction, par exemple, peuvent "tuer" la rentabilité d'un projet ou d'une réforme ; les tracteurs sur les routes peuvent ralentir/empêcher le fonctionnement d'une autoroute).

Il est donc essentiel d'éviter le trop comme le trop peu dans l'identification des PP.

Trop peu, c'est, bien souvent, limiter les PP aux seuls acteurs institutionnels, ceux que la réglementation met au centre des décisions de manière rigide et statutaire. On risque les retours de bâton de groupes, souvent activistes, parfois simplement soucieux du bien commun, qui peuvent se traduire, en particulier, par un dénigrement du projet et de ses promoteurs pouvant nuire, non seulement à la communication du projet en question, mais aussi à la réputation et à l'image de marque des sociétés mises au ban des accusé(e)s.

Trop, c'est, par excès de prudence, impliquer tout le personnel à tout bout de champ et sans stratégie de communication particulière. On risque alors la paralysie par excès de "voix au chapitre". Un exemple récent de consultation très ouverte sur le tracé d'une portion d'autoroute en Belgique a fait ressortir environ 220 tracés alternatifs en fonction des desiderata des personnes consultées, ce qui a automatiquement fait 219 groupes de mécontent(e)s lorsque la décision du tracé final a été prise.

Il faut donc raison garder et naviguer intelligemment entre le risque de première espèce (rejeter des groupes ayant droit) et celui de seconde espèce (accepter des "pommes pourries" dans la salade sociale). Il n'y a pas de recette miracle, mais, au gré de quelques exemples du MOOC, nous pouvons peut-être illustrer les éléments de connaissance qui devront vous servir, au coup par coup, lorsque vous aurez à gérer la question dans la vraie vie.

Voici une fiche « analyse des parties prenantes » rédigée par un universitaire canadien travaillant pour l'Université du Québec à Montréal (UQAM) :

<http://www.er.uqam.ca/nobel/r20014/methodologie/AnalPar.PDF>

## COMMENT IMPLIQUER LES PP DANS LES DÉCISIONS D'INVESTISSEMENT ?

Une fois identifiées, les parties prenantes doivent être impliquées. Là encore, pas de solution optimale, mais plusieurs bonnes pratiques tirées de l'expérience du développement international. Cette question de l'implication des PP est non seulement d'actualité mais, si on en croit la logique de l'histoire, elle est en forte poussée de fièvre puisque la Société financière internationale a même décidé en 2012 que les gros projets d'infrastructure ne pourraient avoir le feu vert qu'avec le « consentement libre, préalable et informé » des communautés potentiellement affectées.

Dans la réalité des faits, l'implication ces PP est inégale et souvent soumise au bon vouloir du maître d'ouvrage et de son financeur. Voici quelques bonnes pratiques dans ce domaine :

- Une fois les PP identifiées, il peut être souhaitable de les « cartographier » (voir publication UQAM de la section précédente) ou, au minimum, de chercher à comprendre leurs logiques et, en particulier, de déterminer le type d'information utile à ces PP ;
- Les PP doivent être informées, aussitôt que possible, des principales caractéristiques de l'investissement prévu (en particulier localisation, taille, zone géographique affectée, technologie, etc.), ainsi que du calendrier et de la logistique de leur implication ;
- La consultation des PP doit être « authentique », c'est-à-dire dans un réel but de communication et de collaboration, et non pas de relations publiques du maître d'ouvrage ;
- « libre, éclairée et préalable » signifie que les PP doivent pouvoir accéder (physiquement ou par Internet, par exemple) de leur plein gré à la séance de consultation publique. « Préalable » signifie que les principales décisions sur l'investissement (choix des variantes, par exemple) doivent être prises après la consultation publique. Enfin, « informée » signifie que les PP doivent avoir à leur disposition, avec un délai de lecture/compréhension, une information neutre et candide sur l'investissement. Dans les milieux peu lettrés, il est impératif de disposer de documents très illustrés et/ou de traductions en langues locales des enjeux fondamentaux de l'investissement ;
- Le feed-back reçu pendant la consultation publique doit être systématiquement collecté (cahier de doléances, par exemple) et également traité après la séance et avant finalisation de la documentation de l'investissement, traitement qui peut prendre la forme du remplissage d'un tableau du type suivant.

Sujet traité	Feed-back	Valorisation du feed-back
Ex : Emprise foncière	Ex : le projet doit contourner les zones de plus forts rendements agricoles	Ex : la variante de tracé retenue contournera la zone en question ou bien la variante de tracé contournant la zone en question est trop onéreuse et remet en cause la rentabilité du projet, mais les indemnités pour emprise foncière seront fonction des rendements agricoles actuels

Il est ici uniquement question de l'implication des PP dans les projets. Cette implication se fait essentiellement par le biais des Evaluations sociales et environnementales (ESE). Une branche particulière de ce processus d'ESE s'intéresse aux plans, programmes et politiques de développement aux fins de les rendre plus inclusifs. Techniquement, on appelle cela les Evaluations environnementales et sociales stratégiques (EESS).

Voici un exemple de difficultés dans une implication des parties prenantes sur le choix d'un tracé d'autoroutes (auteur Marie-Françoise Godart, Université libre de Bruxelles - ULB, Bruxelles) :

[http://www.siffee.org/Actes/actes\\_geneve\\_2007/communications/C\\_Session\\_2/3\\_Godart.pdf](http://www.siffee.org/Actes/actes_geneve_2007/communications/C_Session_2/3_Godart.pdf)

Voici un autre exemple de rapport sur la participation du public dans le cadre de l'évaluation environnementale et sociale d'un projet de (gros) barrage au Cameroun (en cours de construction) :

[http://www.edc-cameroon.org/IMG/pdf/sde/Annexe%2011\\_%20consultations%20publiques\\_projet%20rf\\_15\\_02\\_2011.pdf](http://www.edc-cameroon.org/IMG/pdf/sde/Annexe%2011_%20consultations%20publiques_projet%20rf_15_02_2011.pdf)

## LA REDEVABILITÉ : THÉORIE ET PRATIQUE

Le Panel d'inspection de la Banque mondiale, dont on trouve tous les détails sur le site Internet [inspectionpanel.org](http://inspectionpanel.org), est la référence historique et méthodologique en matière de mécanismes de recours, de responsabilisation ou de redevabilité, quelle que soit votre préférence pour la traduction en français d'"accountability". L'institution Panel d'inspection a fêté ses 20 années d'existence en 2013.

Nous vous proposons en complément une présentation graphique du Panel d'inspection :

<https://www.youtube.com/watch?v=aEXCCdbP76M>

## L'architecture courante des organismes de recours internationaux

Nous avons passé un peu de temps plus haut sur le Panel d'inspection de la Banque mondiale qui, à partir de 1993, a joué un rôle pionnier dans le développement de ces mécanismes et qui, actuellement, compte environ 80 plaintes reçues et traitées. Mais le Panel d'inspection a inspiré la création de plusieurs autres mécanismes comparables dans d'autres instances du développement international, multilatéral ou pas. Ces mécanismes, depuis 2003, se concertent dans le cadre d'un réseau IAMnet qui fonctionne essentiellement par réunions annuelles tournantes (2013 rencontre à Washington DC sous l'égide de la Banque mondiale et de la SFI pour le 20ème anniversaire du Panel d'inspection et le 10ème anniversaire d'IAMnet, 2014 : réunion à Londres sous l'égide de la BERD).

En attendant, voici quelques références sur des membres d'IAMnet. Un organisme bilatéral nord-américain est membre d'IAMnet :

<http://www.opic.gov/who-we-are/office-of-accountability/french>

Voici des statistiques tout à fait frappantes des plaintes reçues par le mécanisme de recours de la Banque européenne d'investissement (BEI). Notons au passage que ce mécanisme travaille étroitement avec le Médiateur européen (European Ombudsman – EO).

Statistiques sur les plaintes au "Complaint Mechanism" de la BEI :

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Plaintes reçues	12	17	24	39	52	63	54	55
Non admissibles	-	-	-	4	12	15	8	3
Admissibles	12	17	24	35	40	48	46	52
Plaintes gérées	12	17	27	44	61	85	82	92
Stock de plaintes en fin d'année	0	3	5	9	22	27	37	54

Voici les coordonnées du mécanisme : Inspectorate General, Complaints Mechanism division, [complaints@eib.org](mailto:complaints@eib.org), +352 43 79 – 87220, [www.eib.org/complaints](http://www.eib.org/complaints)

## La pyramide des représentations de la société civile

La société civile peut influencer « en continu » le cours du développement, à travers le monde, au travers de deux types de dispositifs :

- L'interfaçage avec les équipes « société civile » des instances internationales ;
- La pression exercée, de manière organisée, auprès des conseils d'administration et du Management, directement ou au travers des médias.

La plupart des instances internationales se sont dotées d'équipes entières d'interfaçage, dans les bureaux de terrain comme aux sièges des organisations. Ces équipes sont, en permanence, joignables pour des échanges d'information et même pour l'appui au financement de petites initiatives locales/régionales.

On pourrait presque dire que la fin du siècle dernier a vu le balancier du développement se déplacer massivement vers la société civile, perçue comme la meilleure alternative à un développement par les gouvernements qui avait échoué entre, disons, 1960 et 1990. Désormais, et sans doute pour de bonnes raisons, le balancier se situe un peu plus entre gouvernements, secteur privé et société civile. Il est vrai qu'on a vu passer beaucoup d'ONG tenant dans un attaché-case et que de nombreux cas malheureux de faillites du développement et autres fraudes ont bien montré qu'il n'y avait pas d'un côté les gentils représentants de la société civile et de l'autre les méchants aménageurs.

Bref, les équipes société civile des grandes instances de développement sont disponibles auprès de celles et ceux qui veulent vraiment changer les choses.

Mais, même sans attendre la bonne volonté desdites instances, la société civile a su s'organiser avec ses propres groupes de pression globaux ou spécialisés. Dans la première catégorie, citons le Bank Information Center qui, loin d'être une branche d'une quelconque banque de développement officielle, est au contraire une officine représentant des intérêts de la société civile, soit généralement, soit sous forme de campagne comme celle pour l'inclusion des personnes avec handicap dans les politiques de sauvegarde de la Banque mondiale. Voir (en anglais) : [http://www.bicusa.org/disability\\_and\\_wb\\_safeguards\\_submits\\_revisions/](http://www.bicusa.org/disability_and_wb_safeguards_submits_revisions/)

Dans la seconde catégorie, citons l'International Rivers Network que l'on retrouve systématiquement, de manière très organisée et documentée, dans pratiquement tous les projets de barrages dans le monde. Mais il convient de ne pas oublier le rôle fondamental, bien qu'insuffisamment médiatisé, des fédérations internationales de syndicats de travailleurs/travailleuses (voir, par exemple [http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/media-centre/press-releases/WCMS\\_077095/lang-fr/index.htm](http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/media-centre/press-releases/WCMS_077095/lang-fr/index.htm)).

Ces fédérations, qui représentent "en cascade" des centaines de millions de travailleurs à travers le monde, sont l'objet de "tensions créatives" très vives entre les syndicats vieillissants des pays riches et les syndicats jeunes et bouillonnants des pays pauvres. Compte tenu de la démographie et du rôle extra-ordinaire (au sens étymologique du terme) des BRICS (voir <http://www.brics.org>), les dynamiques internes des principales fédérations mondiales vont être passionnantes à observer dans le "post-2015".

Comme on peut le voir, à ce petit jeu, les Anglo-saxons ont jusqu'ici beaucoup mieux tiré leur épingle que les francophones.

## L'IMPACT SUR LA GOUVERNANCE ENVIRONNEMENTALE ET SOCIALE

Plusieurs chercheurs, dont Hernando de Soto et Easterly, ont montré que, d'une manière générale, les institutions sont plus importantes que les autres variables (telles que les politiques monétaires ou macroéconomiques) pour stimuler la croissance économique.

Les institutions sont composées de règles formelles (par exemple, les EIE doivent être conduites pour la plupart des nouveaux projets) et de règles informelles (par exemple, les très grosses industries - plus de 1.000 employés - sont rarement fermées pour cause de non-conformité avec les normes environnementales). Des éléments-clé des EESS peuvent être utilisés pour concevoir et mettre en œuvre des règles permettant plus de durabilité.

Les EESS de politiques peuvent déboucher sur des bonnes pratiques en termes de :

- Sélectivité des objectifs et des recommandations
- Identification des liens intersectoriels (ex. Eau et aménagement du territoire, eau et agriculture)
- Génération d'alternatives (ex. Bons et Mauvais barrages)
- Identification des gagnants et des perdants et comment donner une voix aux plus faibles
- Fournir un forum pour les débats
- Base analytique adéquate
- Divulgateur publique
- Apprentissage en continu

La Coordination inter-institutionnelle joue un rôle-clé en permettant l'établissement d'accords entre les parties car beaucoup d'actions affectant la durabilité sont dispersées entre plusieurs secteurs ; les EESS soulèvent les problèmes, et, idéalement, les sectoriels les résolvent. La coordination inter-institutionnelle permet aussi le développement de priorités et d'engagements durables.



Beaucoup de conseils sont disponibles sur la consultation du public et le consentement libre, préalable et informé, mais il ne faut pas oublier les autres acteurs-clés (autres départements sectoriels, à impliquer pour des raisons de cohérence et de valorisation des compétences, les collectivités décentralisées, le secteur privé et les médias).

Il faut systématiquement penser « P » :

- Prévention
- Précaution
- Prospective
- Passerelles
- Performance RSE -> Performances sociales et environnementales (P)SE
- Parties Prenantes (PP)
- Plan, programme, politique -> EESS
- Partenariat Public Privé (PPP)
- et, principalement,...
- Personnes, celles dont la participation vous permettra de faire bouger les pratiques qui découlent de l'adoption des principes, politiques et procédures qui encadrent vos actions pour l'intérêt public.

## L'ACCEPTABILITÉ SOCIALE DES PPPP

Finalement, le problème est peut-être double : du côté des aménageurs/bureaucrates, accroître l'acceptabilité sociale de leurs PPPP ; du côté des communautés potentiellement impactées (positivement ou négativement), accroître leurs capacités à valoriser les opportunités et gérer préventivement les impacts négatifs.

Dans la première catégorie, voici un distillat des expériences québécoises en la matière :

[http://cpeq.org/assets/files/Autres/2012/guide\\_bonnespratiques\\_web.pdf](http://cpeq.org/assets/files/Autres/2012/guide_bonnespratiques_web.pdf)

Dans la seconde catégorie, presque tout reste à faire dans les pays en développement, à ceci près que les mécanismes de solidarité communautaire développés et mis à l'épreuve durant les décennies de développement forcé leur seront très utiles, si ces communautés peuvent en reconnaître la valeur et les conserver plutôt que de les jeter au bûcher des vanités... Une piste méthodologique intéressante est celle des « Local Impact Assessments » (LIA) mandatés en France-Bretagne pour tous les grands projets d'infrastructure. Ces LIA sont produits et dirigés par les collectivités locales et représentent donc l'expression structurée et proactive des desiderata des populations potentiellement affectées. De plus, la décision finale sur l'investissement doit obligatoirement intégrer des résultats du LIA. Ailleurs qu'en Grande-Bretagne, il semble que tout soit à faire, y compris dans les pays de l'OCDE, mais aussi dans les pays pauvres dans lesquels les ESE ne peuvent apporter que des outils défensifs. A suivre...

## 9 Références

---

Les principaux ouvrages et documents utilisés pour la préparation de ce Manuel de référence sont les suivants :

Association Internationale pour l'Évaluation d'Impact (AIEI) et Institut de gestion et d'évaluation environnementales (IEMA) (1999) Principles of EIA Best Practice. IAIA, Fargo, Dakota du Nord. (<http://www.iaia.org/publications>).

Sadler B (1996) Environmental Assessment in a Changing World: Evaluating Practice to Improve Performance. (Final Report of the International Study of the Effectiveness of Environmental Assessment). Agence canadienne d'évaluation environnementale et Association Internationale pour l'Évaluation d'Impact (AIEI), Ottawa, Canada.

Scott Wilson Ltd. (1996) Environmental Impact Assessment: Issues, Trends and Practice. Service Environnement et Economie, PNUE, Nairobi.

Serageldin I and Steer A (eds) (1994) Making Development sustainable Environmentally Sustainable Development Proceedings Series n° 2, Banque Mondiale, Washington, D.C.

Banque mondiale (1999) Environmental Matters. (Annual Review on the Environment).

Division de l'Environnement, Banque mondiale, Washington D.C.

PNUE, US National Agency for Space Aeronautics et World Bank (1999) Protecting Our Planet, Securing our Future. PNUE, Nairobi.

Canter L. (1996) Environmental Impact Assessment. McGraw-Hill, New York.

EIA Centre (1995) EIA in Developing Countries. EIA Leaflet Series L15, EIA Centre, Université de Manchester, RU

Glasson J, Therivel R et Chadwick A (1999) Introduction to Environmental Impact Assessment. UCL Press, Londres.

Goodland R. and Mercier J-R (1999) The Evolution of Environmental Assessment in the World Bank: From 'Approval' to Results. Environment Department papers n° 67, Banque mondiale, Washington D.C.

World Bank (2005) Building effective states, Forging Engaged Societies, Report of the World Bank Task Force on Capacity Development in Africa, Washington DC

United Nations (2013) A new global partnership : Eradicate poverty and transform economies through sustainable development ; The Report of the High-Level Panel of Eminent Persons on the Post-2015 Development Agenda, New York

Bridier M. et al. (1995) Guide pratique d'analyse de projets – Evaluation et choix des projets d'investissement – Economica - Paris

***Rockström J. et al. (2009) A safe operating space for humanity, Nature, London***

# 10 Annexe 1 – Rapide état de l'art des ESE/EIE dans chacun des 5 pays du programme ReGoKo

## LE MAROC

### Les EIE

Au Maroc, les Etudes d'impact sur l'environnement (EIE) font l'objet d'une législation et d'une réglementation sophistiquées.

C'est par la loi 12-03 de 2003 que les exigences en EIE actuellement en cours ont été décrites, dans le cadre plus général d'un ensemble de textes relatifs à la protection de l'environnement :

- Loi 11-03 relative à la protection et à la mise en valeur de l'environnement
- Loi 12-03 relative aux études d'impact sur l'environnement
- Loi 13-03 relative à la lutte contre la pollution atmosphérique
- Loi 22-07 relative aux aires protégées
- Dahir n° 1-07-42 du 28 rabii I 1428 (17 avril 2007) portant promulgation de la loi n° 29-05 relative à la protection des espèces de faune et de flore sauvages et au contrôle de leur commerce
- Le Décret n° 2-04-563 du 4/11/2008 relatif aux attributions et au fonctionnement du comité national et des comités régionaux des EIE.

La loi 12-03 réclame la préparation d'EIE pour plusieurs catégories d'investissements.

La loi contient 20 titres et 4 chapitres :

- Définitions et champ d'application
- Objectifs et contenu de l'EIE
- Comité national et comités régionaux des EIE
- Constatation des infractions et droit d'ester en justice

Le chapitre I de la Loi 12-03 fixe la liste des projets assujettis à une EIE (art. 2) :

- Établissements insalubres, incommodes ou dangereux classés en première catégorie.
- 2 - Projets d'infrastructures
- 3 - Projets industriels
- 3.1 - Industrie extractive
- 3.2 - Industrie de l'énergie
- 3.3 - Industrie chimique
- 3.4 - Traitement des métaux
- 3.5 - Industrie des produits alimentaires
- 3.6 - Industrie textile, du cuir, du bois, du papier, de carton et de poterie
- 3.7 - Industrie de caoutchouc
- 4 - Agriculture
- 5 - Projets d'aquaculture et de pisciculture.

Le chapitre II « Objectifs et contenu de l'EIE » fixe les objectifs de l'EIE (article 5) :

1. Evaluer de manière méthodique et préalable, les répercussions éventuelles, les effets directs et indirects, temporaires et permanents du projet sur l'environnement ;
2. Supprimer, d'atténuer et de compenser les répercussions négatives du projet ;
3. Mettre en valeur et améliorer les impacts positifs du projet sur l'environnement ;
4. Informer la population concernée sur les impacts négatifs du projet sur l'environnement.

L'article 6 réclame un contenu minimal du rapport d'EIE comprenant :

1. Une description globale de l'état initial du site et de son environnement susceptible d'être affecté par le projet ;
2. Une description des principales composantes du projet ;
3. Une présentation du cadre juridique et institutionnel afférent au projet et au site de son implantation ;

4. Une évaluation des impacts positifs et négatifs du projet ;
5. Les mesures envisagées par le pétitionnaire pour supprimer, réduire ou compenser les conséquences dommageables du projet sur l'environnement ;
6. Le programme de surveillance et de suivi du projet (comprend également les dispositions en matière de formation, de communication et de gestion) ;
7. Une note de synthèse récapitulant le contenu et les conclusions de l'étude ;
8. Un résumé simplifié des informations et des principales données contenues dans l'étude, destiné au public.

L'article 7 stipule que l'obtention de l'autorisation d'un projet soumis à l'EIE est subordonnée à une décision d'acceptabilité environnementale.

La procédure d'EIE, acteurs et rôles, est principalement décrite dans le chapitre III qui :

- Institue le comité national et les comités régionaux des EIE (art. 8).
- Concrétise le principe d'information du public sur les projets par l'instauration de l'enquête publique dans la procédure d'EIE (art.9).
- Prévoit l'accès du public aux données et aux conclusions principales de l'EIE à l'exception des informations et des données confidentielles (art. 10).
- Précise que les frais de l'enquête publique et de la réalisation de l'EIE sont à la charge du pétitionnaire (art.12-13).

Le chapitre IV « Constatation des infractions et droit d'ester en justice » :

- Charge les officiers de police judiciaire et les agents assermentés par l'administration et les CL de constater les infractions (art. 14).
- Prévoit des sanctions lors du non-respect des dispositions de la loi et les modalités de leur application (art 15 à 18).
- Limite à 5 ans la durée de validité de l'EIE pour la réalisation du projet (art.19).

Le Décret n° 2-04-563 du 4/11/2008 relatif aux attributions et au fonctionnement du comité national et des comités régionaux des EIE fournit les éléments ci-après :

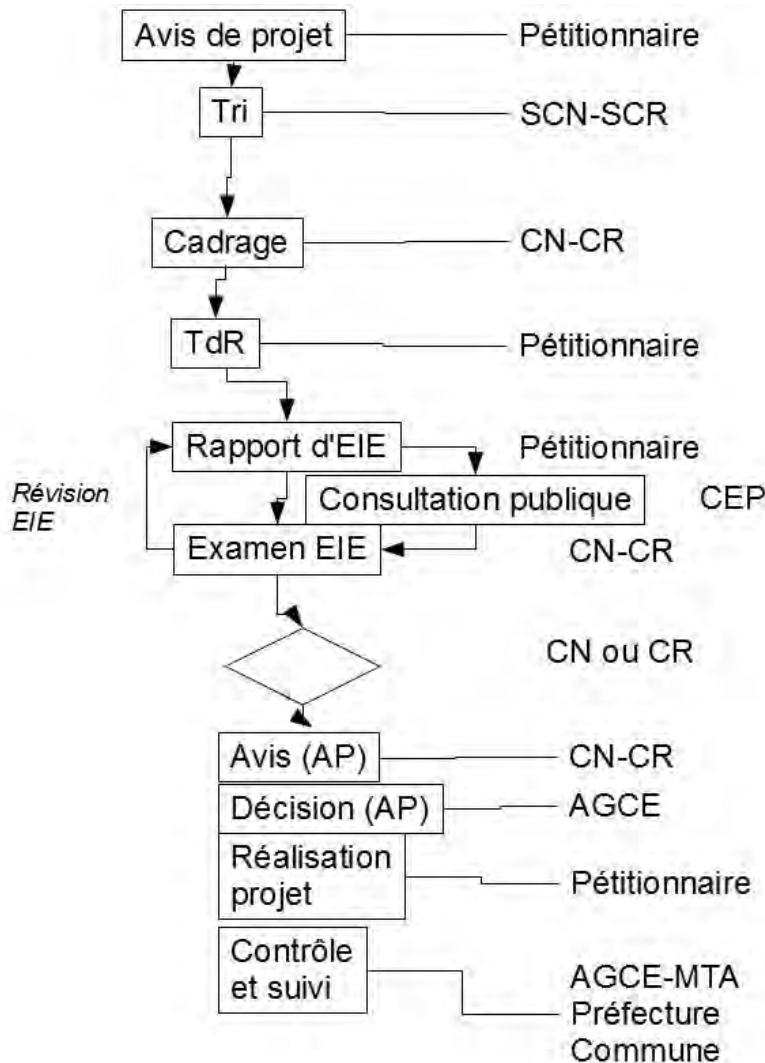
	Comité National	Comités Régionaux
<b>Attributions</b>	<p>Examiner les études d'impact sur l'environnement et instruire les dossiers y afférents concernant les projets qui lui sont confiés;</p> <p>Donner son avis sur l'acceptabilité environnementale des projets ;</p> <p>Participer à l'élaboration des directives préparées par l'autorité gouvernementale chargée de l'environnement afférentes aux EIE;</p> <p>Soutenir et conseiller les comités régionaux des EIE dans l'exercice de leurs attributions.</p>	<p>Examiner les études d'impact sur l'environnement et instruire les dossiers y afférents concernant les projets qui lui sont confiés ;</p> <p>Donner son avis sur l'acceptabilité environnementale des projets.</p>

Comité National	Comités Régionaux
<p><b>Présidence</b> : l'autorité gouvernementale chargée de l'environnement ou son représentant</p> <p><b>Membres permanents</b> : les représentants des autorités gouvernementales chargées de: l'intérieur ; l'équipement ; transport ; l'aménagement de l'espace ; l'urbanisme ; tourisme ; l'énergie et mines ; l'eau ; la santé ; l'agriculture ; la pêche maritime ; l'industrie ; la justice ; le haut commissariat aux eaux et forêts.</p> <p><b>Membres invités à titre délibératif</b> : l'autorité gouvernementale concernée par le projet ; le (les) représentant(s) du (des) autorité(s) gouvernementale(s) concernée(s) par la gestion du milieu récepteur du projet ; le (s) représentant(s) de la Commune ou des communes concernées par le projet ; le (s) représentant(s) de la chambre ou des chambres professionnelles concernées par le projet.</p>	<p><b>Présidence</b> : le wali de la région devant abriter le projet ou son représentant</p> <p><b>Membres permanents</b> : les représentants régionaux de chacune des autorités gouvernementales chargées de : l'équipement ; transport ; l'aménagement de l'espace ; l'urbanisme ; le tourisme ; l'énergie et mines ; l'eau ; <u>l'environnement</u> ; la santé ; l'agriculture ; la pêche maritime ; l'industrie ; la justice ; le haut commissariat aux eaux et forêts.</p> <p><b>Membres invités à titre délibératif</b> : Représentant <u>régional</u> de l'autorité gouvernementale concernée par le projet ; Représentant <u>régional</u> de l'autorité gouvernementale concernée par la gestion du milieu récepteur du projet ; L'autorité <u>préfectorale ou provinciale</u> concernée par le projet ;</p>

Comité National	Comités Régionaux
<p><b>Membres invités à titre consultatif :</b> toute personne ou entité publique ou privée compétente en matière d'environnement ; le pétitionnaire.</p>	<p>Le (s) représentant(s) de la Commune ou des communes concernées par le projet ; Le (s) représentant(s) de la chambre ou des chambres professionnelles concernées par le projet. <b>Membres invités à titre consultatif :</b> toute personne ou entité publique ou privée compétente en matière d'environnement ; <b>le pétitionnaire.</b></p>

Le schéma décisionnel d'acceptation ou de rejet d'une EIE est fourni ci-après.

Figure 15 : Gestion des EIE - Maroc



GCE : Autorité gouvernementale chargée de l'environnement

AP : Avis de projet

CEP : Commission d'enquête publique

CN : Comité national

CR : Comité régional

EIE : Etude d'impact sur l'environnement

MTA : Ministère de tutelle de l'activité

SCN : Secrétariat du Comité national

TdRs : Termes de référence

Source : <http://www.environnement.gov.ma/index.php/fr/component/content/article/83-services-bd/383-procedures-eie>

L'enquête publique est une phase très importante de l'EIE telle que définie et utilisée au Maroc.

Enfin, l'encadrement des EIE par l'administration marocaine a fait l'objet de la publication de trois Manuels (Examen des EIE par le Comité national, Examen des EIE par le Comité régional, Enquête publique) qui ont tous la même structure :

1. Présentation (contenu du Manuel, comment l'utiliser) ;
2. Flow chart (étapes à suivre, circuit des documents, responsables, références des détails et supports) ;
3. Détails de la procédure (descriptif de chaque étape, descriptif des tâches, démarche, délais, gestion des documents) ;
4. Supports utilisés (standardisés au niveau de la forme et du contenu pour l'ensemble des comités) ;
5. Annexes (documents utiles).

## Les autres éléments de législation et de réglementation pertinents au Maroc

- Expropriations et gestion du foncier
  - o Loi 7/81 relative à l'expropriation pour cause d'utilité publique et
  - o Textes applicables aux différentes catégories de terres et d'actifs susceptibles d'être expropriés
- Travail
  - o Ratification de 7 des 8 conventions OIT,
  - o Promulgation d'un nouveau Code du Travail
- Protection de la nature
  - o Plan Directeur des Aires Protégées (1994)
  - o Conventions internationales
  - o Dahir 1-97-01 du 12 janvier 1997 portant promulgation de la Loi 42-95 relative au contrôle et à l'organisation du commerce des produits pesticides à usage agricole
- Lutte contre les pollutions et efficacité de l'utilisation des ressources
  - o Loi 13-03 relative à la lutte contre la pollution de l'air
  - o Loi n° 13-09 relative aux énergies renouvelables
  - o Loi du 25 juillet 1969 sur la défense et la restauration des sols
  - o Soumission à autorisation, contrôle et suivi par l'administration de la circulation et l'utilisation de toute substance nocive et dangereuse

## Les évaluations environnementales et sociales stratégiques

Il n'existe pas d'exigence au Maroc en termes d'EE(S)S. Quelques évaluations environnementales stratégiques (EES) ont été menées au titre de financements internationaux.

## Webographie

Site du Ministère délégué à l'environnement au sein du Ministère de l'énergie, des mines, de l'eau et de l'environnement : <http://www.environnement.gov.ma/index.php/fr/>

Site du Service EIE : <http://www.environnement.gov.ma/index.php/fr/service/etude-impact>

Référentiel des EIE au Maroc : [http://www.environnement.gov.ma/PDFs/referentiel\\_eie.pdf](http://www.environnement.gov.ma/PDFs/referentiel_eie.pdf)

## LA TUNISIE

### Les EIE

La Tunisie a depuis longtemps accordé une grande importance aux Etudes d'impact sur l'environnement (EIE), qui font l'objet d'une législation et d'une réglementation sophistiquées. On note en particulier un effort important dans le domaine de la gestion documentaire des rapports d'EIE.

Le Cadre Juridique de l'EIE est constitué par les textes suivants :

- Loi n°88-91 portant création de l'Agence Nationale de Protection de l'Environnement modifiée par la loi n° 115-1992 du 30 /11/1992
- Décret n° 91-362 relatif à l'Etude d'Impact sur l'Environnement
- Décret n°2005-1991 relatif à l'Etude d'Impact sur l'Environnement et fixant les catégories d'unités soumises à l'étude d'impact sur l'environnement et les catégories d'unités soumises aux cahiers des charges

Voici des détails sur le décret 2005-1991.

L'article 1 définit l'EIE comme l'étude qui permet d'apprécier, d'évaluer et de mesurer les effets directs et indirects, à court, moyen et long terme de la réalisation de l'unité [définie comme tout équipement ou tout projet industriel dont l'activité est génératrice de pollution ou de dégradation de l'environnement] sur l'environnement et doit être présentée à l'Agence nationale de protection de l'environnement [ANPE] pour avis avant l'obtention de toutes autorisations administratives relatives à la réalisation de l'unité.

L'article 2 identifie les unités soumises à une EIE (énumérées à l'annexe 1 du décret) et spécifie que l'EIE doit être réalisée par des bureaux d'études ou des experts spécialisés dans ce domaine. L'article 3 identifie (par le biais de l'annexe 2) les unités soumises à cahier des charges (CC) fixant les mesures environnementales que le maître d'ouvrage ou le pétitionnaire doit respecter. L'article 4 exige que l'activité de l'unité soumise à EIE ou CC soit conforme à la vocation de la zone d'implantation, aux plans d'aménagement et aux normes en vigueur relatives à la protection de l'environnement. L'article 5 fait dépendre la délivrance d'une autorisation de réalisation de toute unité soumise à EIE ou CC de la ratification par l'ANPE du respect et de la mise en œuvre des études citées dans l'EIE ou le CC, puis établit le contenu standard d'une EIE :

1. Description détaillée de l'unité
2. Analyse de l'état initial du site et de son environnement
3. Analyse des conséquences prévisibles de l'unité sur l'environnement
4. Mesures envisagées par le pétitionnaire ou le maître d'ouvrage pour éliminer ou réduire et, si possible, compenser les conséquences dommageables de l'unité sur l'environnement et l'estimation des coûts correspondants
5. Un plan détaillé de la gestion environnementale de l'unité

L'article 10 précise que le gestionnaire de toute zone protégée potentiellement affectée par l'unité doit donner son avis sur le projet d'unité avant acceptation par l'ANPE de l'EIE ou du cahier des charges.

L'annexe 1 présente la liste des unités obligatoirement soumises à EIE, l'annexe 2 en assurant le pendant pour les unités soumises à CC. Le lecteur pourra consulter ces deux annexes (et le décret dans son intégralité) sur [http://www.reme.info/fileadmin/user\\_files/pdf/exigences\\_l%C3%A9gales\\_Tunisie/EIE\\_et\\_environnement/D%C3%A9cret\\_n\\_2005-1991\\_du\\_11\\_juillet\\_2005\\_Etude\\_d\\_impact\\_sur\\_l\\_environnement.pdf](http://www.reme.info/fileadmin/user_files/pdf/exigences_l%C3%A9gales_Tunisie/EIE_et_environnement/D%C3%A9cret_n_2005-1991_du_11_juillet_2005_Etude_d_impact_sur_l_environnement.pdf)

Les EIE, avant toute approbation par l'ANPE, font l'objet d'une évaluation de conformité, conduite au niveau de la Direction d'Evaluation des Etudes Environnementales (Siège Central de l'ANPE). Afin d'aider à ces évaluations, l'ANPE a élaboré des TDRs sectoriels mis à disposition des pétitionnaires/maîtres d'ouvrage. Les C.C, eux, sont validés par les représentations régionales de l'ANPE (8 représentations). L'ANPE a mis en œuvre une base de données informatisée pour l'évaluation et le suivi des EIE, ainsi qu'un Système de management environnemental (SME) selon la norme ISO 9000.

### Enquête publique dans l'EIE:

Le Décret n°2005-1991 n'exige pas la réalisation d'une enquête publique environnementale. En revanche, le Décret n°2006-2687 relatif aux procédures d'ouverture et d'exploitation des établissements dangereux, insalubres ou incommodes exige la réalisation d'une Enquête publique par l'autorité régionale.

### Volet Social :

Le Décret n°2005-1991 n'exige pas explicitement l'intégration des aspects sociaux dans l'EIE. En revanche, les financiers extérieurs comme la BM et la BAfD exigent la mise en place d'un Programme de gestion environnementale et sociale (PGES) pour les projets à financer (tels que les décharges contrôlées, stations d'épuration – STEP -, Projets d'infrastructures, etc.).

## Les axes d'améliorations proposés par les autorités tunisiennes :

Ils comprennent :

- Généralisation des TDRs (EIE) sectoriels
- Elaboration de guides d'évaluations sectoriels détaillés
- Révision du décret : Activités soumises; Art. 4, Enquête publique
- Intégration du volet social dans la législation
- Renforcement des capacités de la D3E

## Les évaluations environnementales et sociales stratégiques

Il n'existe pas d'exigence en Tunisie en termes d'EE(S). Une EES pilote a été réalisée pour le programme d'aménagement autour du futur aéroport d'Enfidha. Une étude de faisabilité de l'institution des EES en Tunisie a été conduite en 2010-2011 avec l'appui de la coopération allemande (GTZ/GIZ), mais n'a pour l'instant pas été suivie d'effets.

Le nouvelle Constitution adoptée par le peuple tunisien tout début 2014 donne une plus grande place à l'importance de l'environnement naturel ainsi qu'à la transparence des affaires publiques. La traduction progressive de cette nouvelle Constitution dans l'arsenal législatif et réglementaire national devrait avoir un impact sur les rôles et fonctions des EIE, voire des EES.

## Webographie

Site de l'Agence nationale de protection de l'environnement (ANPE) :

<http://www.environnement.gov.tn/index.php?id=233&L=0>



## L'EGYPTE

### Les EIE

La loi 4 de 1994 sur la protection de l'environnement exige la tenue d'EIE. Les exigences d'application apparaissent au décret no 338 de 1995 et la loi a été révisée en 2009.

La procédure d'EIE peut se résumer comme suit :

- L'évaluation de la nécessité de procéder à une EIE revient aux autorités administratives responsables de l'émission des permis selon les critères édictés conjointement avec l'autorité responsable de l'environnement, l'Agence égyptienne des affaires environnementales (EEAA). Les établissements sont assujettis à la procédure d'EIE selon le type d'activités, la quantité de ressources utilisées, le lieu d'implantation et les sources d'énergie (annexe 2 du décret d'application). Il y a trois listes : la liste noire de projets qui requièrent une EIE complète, la liste grise de projets qui requièrent une approbation à certaines conditions ou une EIE focalisée et la liste blanche, dont les projets reçoivent approbation à certaines conditions.
- Le promoteur fait le cadrage à partir de directives sectorielles émises par l'EEAA pour les projets sur la liste noire ; c'est l'EEAA qui révisé la directive spécifique.

Pour les projets sur la liste grise, l'EEAA procède elle-même au cadrage. Les directives sectorielles précisent le contenu du rapport d'EIE qui doit comprendre entre autres un plan de gestion des mesures d'atténuation et un plan de surveillance et de suivi. Ces directives requièrent une consultation publique durant l'étude d'EIE, menée par le promoteur.

- Il n'y a pas de procédure formelle d'accès public aux documents produits.
- L'EEAA coordonne l'examen du rapport d'EIE. Elle fait appel à cet effet aux experts indépendants répertoriés selon certains critères dans une liste produite par le conseil de direction de l'EEAA. Elle formule des recommandations à l'autorité compétente.
- Après réception de la décision, le promoteur dispose de 30 jours pour faire appel devant le Comité permanent d'examen (Permanent Review Committee) selon une procédure définie par le décret.
- Le propriétaire de l'installation doit maintenir un registre de l'impact sur l'environnement de l'établissement. L'EEAA assure la surveillance annuelle de la conformité des installations avec les exigences gouvernementales.

Voici ce que prescrit l'Agence EEAA dans son guide, en référence à la Loi de 1994.

Les projets devant être soumis à une EIE doivent être sélectionnés et triés sur la base des principaux principes suivants :

1. Type d'activité entreprise par le maître d'ouvrage
2. Mesure dans laquelle le projet exploite les ressources naturelles
3. Localisation de l'investissement
4. Type d'énergie que l'investissement utilise

Le système d'EIE égyptien classe les projets en trois catégories sur la base des niveaux de travail analytique requis, selon la sévérité probable des impacts environnementaux, la localisation de l'investissement et la proximité d'établissements humains :

1. Catégorie (A) : projets ayant des impacts environnementaux minimes. Il faut remplir le formulaire EIE A pour ce type de projets ;
2. Catégorie (B) : projets ayant des impacts environnementaux potentiellement négatifs, mais intermédiaires entre les Catégories A et C et pour lesquels il faut remplir le formulaire EIE B ;
3. Catégorie (C) : projets ayant des impacts environnementaux potentiellement majeurs et pour lesquels une étude EIE complète doit être préparée.

Des lignes directrices pour la réalisation des EIE sont disponibles, sur le site officiel de l'EEAA, pour les secteurs suivants :

- Pétrole et gaz
- Cimenteries
- Usines pharmaceutiques
- Projets impliquant la mise en valeur foncière
- Evaluation du développement urbain
- Construction de ports et de marinas
- Construction de stations municipales d'épuration des eaux usées
- Construction de zones industrielles

## Les évaluations environnementales et sociales stratégiques

Les EES ne sont pas exigées dans la législation égyptienne. On note toutefois que certaines EIE sont proches d'EES comme l'évaluation sociale et environnementale du projet de gestion du littoral d'Alexandria dont le champ d'intervention s'apparente plus à un programme ou un plan qu'à un simple projet concret. Cette ESE date de 2009 et est publiée sur le site Internet de l'EEAA (voir <http://www.eeaa.gov.eg/arabic/main/guides/AICZMP/ACZMP-ESIA%20Executive%20Summary.pdf>).

On peut tirer de l'ESE du projet de gestion du littoral d'Alexandria les éléments suivants :

- L'objectif du projet étudié était double :
  - o Fournir un cadre stratégique tout en finançant des projets de petites tailles destinés à réduire la charge polluante en provenance des bassins versants se déversant dans la Baie El Mex Bay et le Lac Mariout ;
  - o Protéger et restaurer les processus écosystémiques et le patrimoine d'importance globale en soutenant les efforts du Gouvernement égyptien en matière de conception et de mise en œuvre du Plan national de gestion du littoral.
- L'ESE conduite avait donc un caractère générique qui la fait ressembler fortement à une EES. Ses principales conclusions concernent i) le contrôle environnemental des travaux des futurs mini-projets, ii) la gestion des déchets de ces chantiers, en particulier en ce qui concerne les produits de dragage, et iii) la gestion des relations avec les communautés de pêcheurs. Un Comité de Pilotage de la gestion du littoral est proposé pour assurer la supervision du programme de suivi-évaluation.

On note aussi que plusieurs bailleurs de fonds se livrent à des EES de leurs programmes d'assistance. C'est par exemple le cas de la coopération canadienne.

Conformément à la Directive du Cabinet sur l'évaluation environnementale des projets de politiques, de plans et de programmes, le programme de l'Agence canadienne de développement international (ACDI) en Égypte a fait l'objet d'une évaluation environnementale stratégique détaillée. Cet exercice a révélé que les activités du programme risquent d'avoir des effets environnementaux directs ou indirects sur lesquels il faut se pencher.

L'objectif du programme de l'ACDI en Égypte est d'aider le pays à stimuler la croissance économique en renforçant l'environnement favorable pour les petites et moyennes entreprises et en fournissant des compétences professionnelles aux personnes marginalisées.

Le programme de l'ACDI en Égypte optimisera les effets positifs et minimisera les effets négatifs sur l'environnement au moyen de la mise en œuvre des recommandations suivantes :

- Assurer la participation de spécialistes en environnement
- Optimiser les possibilités environnementales dans la programmation et le dialogue sur les politiques
- S'assurer que chaque projet fait l'objet d'une analyse environnementale
- Faire rapport sur les résultats environnementaux
- Pour chaque projet, élaborer une stratégie
- S'assurer que les projets de l'ACDI respectent les normes reconnues à l'échelle internationale
- Renforcer et maintenir la capacité environnementale des intervenants des projets et du personnel de l'ACDI

## Webographie

Lignes directrices EIE officielles

[http://www.eeaa.gov.eg/arabic/main/guides/English\\_EIA\\_guidelines.pdf](http://www.eeaa.gov.eg/arabic/main/guides/English_EIA_guidelines.pdf)

Services EIE du Ministère

<http://www.eeaa.gov.eg/English/main/eia.asp>

Étude sur l'équivalence et l'acceptabilité du système national par rapport aux politiques de sauvegarde de la Banque mondiale

<http://www->

[wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2014/02/27/000333037\\_20140227115239/Rendered/PDF/SROV10REVISED000Box382157B00PUBLIC0.pdf](http://wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2014/02/27/000333037_20140227115239/Rendered/PDF/SROV10REVISED000Box382157B00PUBLIC0.pdf)

## LA PALESTINE

### Les EIE

La Palestine dispose d'une politique qui a mis en place un processus d'évaluations environnementales depuis avril 2000. Cette politique soutient le développement économique et social du peuple palestinien en visant les finalités suivantes :

- Assurer un standard de vie adéquat dans tous ses aspects et en empêchant les impacts négatifs des activités de développement sur la capacité à satisfaire les besoins de base, ainsi que sur les valeurs sociales, culturelles et historiques du peuple ;
- Préserver la capacité de l'environnement naturel à se nettoyer et se conserver ;
- Conserver la biodiversité, les paysages, ainsi que l'utilisation durable des ressources ;
- Eviter les dommages environnementaux irréversibles potentiellement causés par les activités de développement et en minimiser les dommages environnementaux réversibles.

La politique d'EE s'applique aux :

- Nouveaux projets publics et privés, ainsi qu'à leurs extensions ;
- Plans et programmes ;
- Projets en cours.

La partie principale de la politique d'EE palestinienne comprend 10 articles présentés en trois chapitres et quatre annexes viennent compléter la documentation.

Les types d'études à mener pour satisfaire les conditions de la politique d'EE sont (Chapitre 3 article 7) :

- Une évaluation environnementale initiale (Initial Environmental Evaluation – IEE -) pour les projets dont on ne sait pas bien si les impacts environnementaux sont significatifs ou pas ou pour lesquels la conformité avec les règlements environnementaux doit être assurée ;
- Une Etude d'impact sur l'environnement (Environmental impact assessment - EIA) pour les projets ayant probablement des impacts environnementaux significatifs. Une EIA peut tout à fait être mise en œuvre à la suite d'une IEE.

A noter que la politique prévoit que le Ministère des affaires environnementales palestinien exige, en cas d'EIE, une couverture financière, de la part du maître d'ouvrage, correspondant aux frais que Ministère doit engager pour assurer l'examen de la documentation d'EIE et son traitement.

La politique palestinienne d'EE met beaucoup d'accent sur la consultation des parties prenantes et l'article 8 de ladite politique est entièrement consacré aux prescriptions dans ce domaine sans toutefois spécifier les modalités précises de ces consultations, notamment en termes de calendrier de gestion de la préparation de projet.

La liste des projets (construction et/ou extension) soumis à EIA est fournie en annexe I (partie B) de la politique :

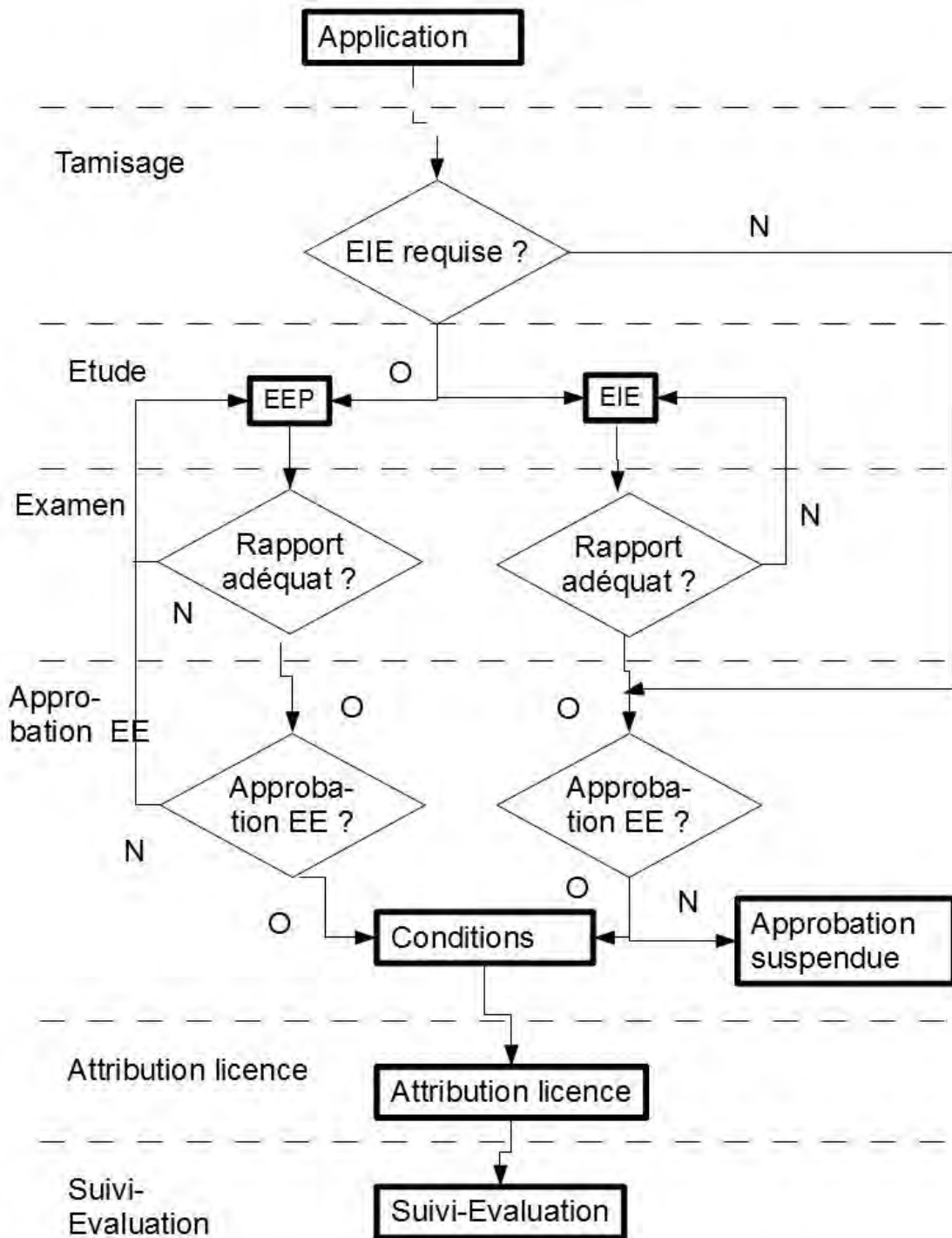
1. Centrales électriques (y compris turbines au gaz, sous-stations et lignes de transmission à haute tension)
2. Carrières et mines
3. Stations de traitement des déchets solides, y compris les principales canalisations
4. Cimenteries
5. Décharges et autres stations de traitement des déchets solides
6. Stations de traitement des déchets toxiques
7. Usines et installations produisant, stockant ou utilisant des déchets toxiques
8. Aéroports et pistes d'atterrissage
9. Ports maritimes, jetées et installations connexes
10. Raffineries
11. Zones industrielles
12. Grands barrages et grandes retenues
13. Routes principales
14. Acieries

L'annexe 2 de la politique palestinienne fournit des lignes directrices pour le tamisage des projets, tamisage qui doit prendre comme point de départ les plans d'aménagement pertinents ainsi que les principaux requis des projets soumis à IEE ou EIA :

- Utilisation de ressources naturelles conçue de telle manière qu'elle puisse éventuellement priver d'autres personnes d'un accès à ces ressources
- Déplacement de personnes ou de communautés

- Localisation dans ou près de sites environnementalement sensibles comme des réserves naturelles, des zones humides ou des sites archéologiques ou culturels reconnus
- Production de niveaux inacceptables d'impacts environnementaux
- Sujet à forte préoccupation collective
- Avec des conséquences ultérieures en termes de développements ou d'aménagements susceptibles de générer des impacts environnementaux significatifs.

L'arbre décisionnel lié à l'application de la politique EE palestinienne est reproduit ci-après :



## Les autres éléments de législation et de réglementation pertinents

La législation et la réglementation palestiniennes s'étendent à d'autres aspects environnementaux et sociaux.

- *Expropriations et gestion du foncier*

En sus de la référence explicite aux déplacements de personnes ou de communautés dans la politique palestinienne d'EE, les éléments suivants peuvent être notés :

- La question du droit à l'accès à la terre est, pour des raisons historiques évidentes, une question extrêmement sensible pour le peuple palestinien ;
- La traduction de ce souci majeur dans l'arsenal législatif et réglementaire palestinien s'est fait notamment par le biais de la législation sur les expropriations.

## Les évaluations environnementales et sociales stratégiques

De manière intéressante, la politique palestinienne d'EE contient des provisions en matière d'application de l'approche à certains plans et programmes. L'annexe 4 de la politique dresse la liste des secteurs/sous-secteurs dans lesquels un balayage initial est requis :

- a. Génération et distribution d'électricité
- b. Gestion des déchets solides
- c. Développement des infrastructures de transports
- d. Développement des infrastructures de tourisme
- e. Parcs nationaux et réserves naturelles (aménagement et gestion)
- f. Politiques et zones industrielles (aménagement et gestion)
- g. Plans directeurs
- h. Programmes de développement agricole

## Webographie

Un article scientifique publié en 2014 compare les systèmes EIE des pays du Moyen orient/Afrique du nord « Comparative assessment of EIA systems in MENA countries: challenges and prospects » Karma El-Fadl, Mutasem El-Fadel. Le système palestinien y est présenté comme un bon élément de l'échantillon étudié.

## LIBAN

### Les EIE

Tant pour les EIE que pour les évaluations environnementales stratégiques (EES), la décision fondatrice a été l'approbation par le Parlement, en 2002, du Code de l'environnement 444/2002 qui est l'instrument juridique cadre pour la protection et la gestion de l'environnement au Liban. Ce Code définit 11 principes environnementaux dans son article 4, le 11ème principe étant le processus de l'EIE pour contrôler et réduire la dégradation de l'environnement.

Le Liban a commencé à appliquer les EIE dès la promulgation du Code de l'environnement, qui, cependant, ne requerrait pas moins de 36 décrets pour sa mise en œuvre effective et c'est en 2012 que le Décret EIE est paru.

Mais l'expérience pratique de la mise en œuvre des EIE au Liban avait commencé dès le début de la décennie 2000.

L'EIE est définie dans le décret de 2012 comme l'évaluation des conséquences environnementales probables d'un projet proposé, ainsi que la définition des mesures requises pour en atténuer les conséquences négatives et accentuer les impacts positifs sur l'environnement et les ressources naturelles, évaluation requise avant l'approbation ou le rejet dudit projet.

Les types d'études proposées pour satisfaire aux besoins du décret sont :

- Une évaluation environnementale initiale (Initial Environmental Evaluation – IEE -) pour les projets dont on ne sait pas bien si les impacts environnementaux sont significatifs ou pas ou pour lesquels la conformité avec les règlements environnementaux doit être assurée (voir annexe 2 pour la liste des projets soumis à IEE) ;
- Une Etude d'impact sur l'environnement (Environmental impact assessment - EIA) pour les projets ayant probablement des impacts environnementaux significatifs. Une EIA peut tout à fait être mise en œuvre à la suite d'une IEE (voir annexe 1 pour la liste des projets soumis à EIE).

## Annexe I : Projets requérant une EIE

1. Irrigation drainage :
  - Construction de barrages et de retenues artificielles
  - Projets d'irrigation d'une surface supérieure à 500 hectares
2. Eau potable :
  - Construction de barrages et de retenues artificielles
  - Usine de désalinisation
  - Projets d'adduction d'eau potable intégrés
3. Epuration et assainissement :
  - Construction de stations d'épuration
  - Exutoires marins
  - Projets intégrés d'assainissement et d'épuration
4. Déchets solides :
  - Construction de centres de gestion, traitement et élimination de déchets solides de toutes sortes
5. Agriculture et sylviculture :
  - Préparation des terres à des fins d'exploitation agricole, y compris le nivellement, le défrichage, la remise en état et l'utilisation de produits agro-chimiques
  - Projets entraînant une déforestation
6. Construction de routes, ponts, lignes ferroviaires et de tunnels
7. Aéroports et ports maritimes ou fluviaux
8. Centrales électriques :
  - Production
  - Transformation
9. Pétrole et gaz :
  - Installation de pipelines en zones littorales et ailleurs
  - Excavation et extraction de pétrole ou de gaz
  - Raffineries d'hydrocarbures
  - Plateformes pétrolières
  - Installations de stockage d'hydrocarbures
10. Mines, carrières, extraction de sable, installations de concassage de pierres
11. Construction d'hôpitaux
12. Tourisme et projets de centres de loisir
  - Construction de stations de sports d'hiver
13. Projets terrassement
14. Projets publics en zones littorales ou fluviales
15. Pêcheries lacustres et maritimes
16. Construction de zoos
17. Usines :
  - Construction de zones industrielles
  - Industries incluses dans la nomenclature du Décret (une cinquantaine de secteurs)

## Annexe 2 : Projets réclamant une simple IEE

1. Irrigation-drainage :
  - Projets d'irrigation d'une surface supérieure à 100 hectares
2. Eau potable :
  - Stations de traitement d'eau potable
3. Epuration et assainissement :
  - Réseaux d'assainissement
4. Agriculture et sylviculture :
  - Projets de reboisement
5. Routes et transports :
  - Construction de routes agricoles
  - Parkings à plusieurs étages
  - Terminaux
6. Production et distribution d'électricité :
  - Lignes de transmission (hauts voltages)
7. Pétrole et gaz :
  - Stations de distribution d'hydrocarbures

8. Véhicules :
  - Garages équipés pour la peinture des automobiles
  - Mise en décharge des véhicules automobiles
  - Hangars automobiles non entretenus
9. Tourisme et projets de centres de loisir
  - Tout projet de tourisme et de centres de loisir, y compris hôtels, complexes marins, parcs et aires protégées
10. Projets immobiliers :
  - Tours hautes (+15 étages)
  - Complexes immobiliers
11. Bâtiments agricoles (classés en première et seconde catégories)
12. Hangars susceptibles de stocker des matériaux toxiques
13. Usines :
  - Industries incluses dans la nomenclature du Décret (une trentaine de secteurs)

La notion de « zones sensibles » intervient fortement dans la classification prescrite dans le Décret EIE et elle fait référence aux types de zones suivants :

- Zones classées, par loi ou par décret, comme aires spécifiquement protégées, ou aires naturelles protégées, ou forêts naturelles ou zones humides ou zones d'importance ornithologiques, ou jardins publics ou sites de paysages remarquables ou sites touristiques, historiques ou archéologiques ou berges de fleuves ou de rivières ou zones sacrées
- Aires abritant des espèces menacées (animales ou végétales)
- Bassins versants
- Plages, lits de fleuves et de rivières, sources
- Foncier du domaine public

Enfin, le Décret dresse une liste des parties prenantes identifiées comme devant être impliquées dans la préparation des EIE :

- Tous les ministères concernés
- Les institutions publiques concernées, par exemple le Haut Conseil de la Planification et du développement, l'Autorité du développement de l'investissement au Liban ; et le Conseil national pour la recherche scientifique
- Autorités municipales, et le département local chargé de l'organisation
- Les organismes non-gouvernementaux locaux de défense de l'environnement (enregistrés officiellement)
- Les individus et groupes potentiellement affectés
- Les universités et centres de recherche concernés
- Toute société, association ou tout syndicat intéressé par le projet, par exemple l'Association des Industriels Libanais

## Les EES

Le Liban, dans un mouvement historique dans la sous-région, a adopté en 2012 un Décret sur l'évaluation environnementale stratégique (EES) des politiques, plans, projets et programmes dans le secteur public. Ce Décret a permis de mettre au premier plan ce processus d'EES qui, jusqu'alors, n'était prévu que dans la Loi de 2002, mais sans texte d'application.

Toutefois, une première EES avait été élaborée dans le cadre de la mise en application de l'article 11 de la loi n°. 132 en date du 24/8/2010 (Ressources pétrolières offshore) réclamant une évaluation environnementale stratégique en deux phases : tamisage et balayage. Cette EES a été effectuée et publiée.

Depuis l'adoption du Décret de 2012 et dans le cadre du projet ReGoKo, le Liban s'est engagé dans l'EES de la Stratégie nationale de l'eau, une stratégie centrale dans le développement économique et social du pays, et qui avait été publiée en 2012. L'EES agrège également à son objet d'étude la Stratégie de gestion des eaux usées, parue en 2013. L'EES, réalisée par un bureau d'études libanais après appel d'offres international, est en cours et produira ses résultats finaux en septembre 2014.

## Webographie

Pétrole et EES au Liban : <http://www.lpa.gov.lb/pdf/PAR%20-%20English.pdf>

Termes de référence de l'EES de la Stratégie de l'eau au Liban : <http://planbleu.org/fr/content/redaction-de-tdr-pour-levaluation-environnementale-strategique-au-liban-et-formation>



# 11 Annexe 2 – Etudes de cas de projets à financement international soumis à ESE

## DES ÉTUDES DE CAS RÉELLES

Sans précautions particulières, des conflits sociaux et des erreurs coûteuses se produisent. En voici plusieurs exemples retentissants.

### Une faute institutionnelle

- Le projet de gestion intégrée du littoral d'Albanie (dont le financement par la Banque mondiale a été approuvé en 2007) a été l'objet d'une plainte auprès du Panel d'Inspection (PI) de la BM
- La Directrice des opérations de la Banque mondiale chargée de l'Albanie a été trouvée fautive d'avoir fabriqué un faux courrier au Gouvernement
- Ladite Directrice et son Vice-Président ont été démis de leurs fonctions
- L'attaque médiatique locale a été particulièrement basse et vile (le président du PI accusé de liens avec la Mafia albanaise)

### Une (grosse) erreur technique

- Le projet hydroélectrique de Kihansi en Tanzanie (financé en 1990 par BM, UE, Norvège et Suède) : Evaluation Environnementale approuvée (une des premières en application de la DO 4.00 de la Banque mondiale promulguée en 1989) bien que l'étude ait été limitée à l'impact de la retenue uniquement
- La production hydroélectrique s'est effectuée pendant 10 ans sans droits d'eau
- Un chercheur identifie une espèce endémique de crapaud en pleine extinction à cause du barrage (1998) et tire la sonnette d'alarme. Aucun autre site connu n'abrite cette espèce
- La communauté internationale vient au secours du crapaud (en particulier la World Conservation Society de New-York), le sauve et la Tanzanie est forcée d'emprunter plus de 10 millions d'US\$ entre 2000 et maintenant pour parvenir à équilibrer production électrique et conservation de la biodiversité

### Projet de production et d'exportation pétrolier du Tchad

- L'objectif opérationnel du projet était d'assurer le « ...forage de quelque 300 puits de pétrole au Tchad, dans la région de Doba, à 300 km au sud-est de la capitale N'Djamena ». Pour évacuer le pétrole exploité vers les marchés internationaux, le projet nécessite également la construction d'un oléoduc de 1 070 km qui traverse le Cameroun jusqu'au port de Kribi sur la côte atlantique
- D'une durée de 25 ans, il était prévu que ce projet ait des impacts et des retombées dans les deux pays, mais principalement au Tchad, un des pays les plus pauvres du monde. Selon les estimations du Groupe Banque mondiale, il était prévu que les retombées fiscales atteignent une moyenne annuelle de 20 millions \$US au Cameroun et 80 millions \$US au Tchad.
- Le consortium international chargé du projet global de production et d'acheminement du pétrole tchadien était constitué de :
  - o ExxonMobil (USA, 40%),
  - o Petronas (Malaisie, 35%),
  - o Chevron (USA, 25%).
- Le renforcement des capacités de gestion de l'environnement dans le secteur pétrolier était un projet de 5,77 millions US\$, comprenant un financement Banque mondiale/IDA de 5 millions US\$ répartis comme suit :

o Renforcement cadre réglementaire & étude long terme	(1,2)
o Renforcement capacité de coordination	(1,0)
o Renforcement capacités d'intervention	(2,7)
o Gestion-suivi	(0,9)

Le déroulement du projet pétrolier lui-même a été le suivant :

- Investissement privé : dix-huit mois d'avance sur le planning
- Renforcement des capacités nationales : retards de mise en place et redressement mi-parcours
- Plaintes auprès du Panel d'Inspection : 2002 Tchad et 2003 Cameroun
- Les niveaux de suivi :
  - Le Consortium: auto-suivi

- Le Groupe Banque mondiale: refonte de la supervision en 2001
- Les deux Gouvernements
- Suivi aspects environnementaux et sociaux
  - ECMG : Suivi de la conformité avec le Plan de Gestion de l'Environnement et diffusion de rapports périodiques
  - GIC (IAG en anglais) : conseil auprès du Secrétariat exécutif BM (managing director et président) et aspects environnementaux et sociaux pertinents, y compris rôle des Gouvernements et mise en place des PS... "et pour remplir sa mission d'organisme indépendant, le GIC diffuse ses documents sur ce site au moment même de leur remise aux gouvernements du Tchad et du Cameroun, et au Président du Groupe Banque mondiale "
- Principales leçons apprises :
  - Travail interactif et constant entre le Groupe de la Banque mondiale, les Gouvernements concernés et le Consortium pour assurer conformité
  - La toute puissance du Consortium, emmené par la plus grosse compagnie privée dans le monde (à l'époque), ne l'a pas immunisé contre l'application des règles environnementales et sociales de la Banque mondiale ;
  - Rôle fondamental du PGES comme outil d'engagement des maîtres d'ouvrage et outil de vérification de la conformité à ces engagements ;
  - Besoin de documenter toutes les étapes des actions de préparation ;
  - Rôle fondamental des procédures internes consortium ;
  - Ambiguïté dans les relations avec les populations locales (ex. VIH/sida) ;
  - Gestion en temps réel des activités les plus conflictuelles (pont sur la Mbéré)
- Malgré les quelque 25 millions US \$ dépensés pour la préparation du rapport EIE, l'investisseur et le Gouvernement omettent de remarquer que l'oléoduc (1 000 km) traverse le futur site de la retenue de Lom Pangar, ce qui a entraîné le besoin d'un investissement supplémentaire (vers 2010) de 50+ millions US\$ pour détourner et sécuriser la traversée de l'oléoduc submergé.

## Projet de barrage Ziga (Burkina Faso, financement AFD et Banque mondiale)

Le problème que ce projet a résolu a été d'augmenter significativement et durablement la capacité d'alimentation en eau de ville de Ouagadougou saturée dans les années à venir :

- Alternatives: gérer la demande en eau (peu de marge), utiliser le barrage existant (éloigné, forts coûts de pompage), construire un barrage neuf
- Données de base de ce barrage situé dans le "cercle de pauvreté" à 60 km de la ville
  - Plus de 6 000 personnes à déplacer – zone inondée et proximité retenue
  - Impacts biophysiques barrage et pipeline/stations de pompage
  - Faible biodiversité préexistante (zone essentiellement occupée et cultivée/pâturée)
- Composantes PGES
  - Réinstallation: 400 millions US\$ (un peu moins de 1 000/personne)
  - Atténuation biophysique (dont santé humaine): 300 millions US\$
  - Suivi-évaluation 100 millions US\$
  - Total sur 10 ans : 800 millions US\$

## UNE ÉTUDE DE CAS FICTIVE TESTÉE DANS PLUSIEURS ATELIERS DE FORMATION

# Projet de réhabilitation de l'irrigation au Saïva

## Evaluation sociale et environnementale de projet

### Exercice interactif

Les participants à la formation joueront le rôle de chefs de projet, au sein de Ministère de l'Agriculture du pays, chargés de soumettre une demande de prêt pour un projet de développement auprès d'organismes internationaux. Ils/elles devront identifier les principaux éléments relatifs à la préparation d'une Evaluation sociale et environnementale (ESE) au cours de l'identification du présent projet et, en particulier, répondre aux questions suivantes :

1. Pensez-vous que ce projet réclamerait une Etude d'impact sur l'environnement dans votre législation nationale ? Argumentez.
2. Quelle catégorie d'ESE recommandez-vous pour ce projet ? Sur quelles bases ?
3. Décrire les étapes que vous allez suivre pour préparer et superviser/approuver l'ESE du présent projet ? Quels documents faudra-t-il produire pour assurer la conformité du projet aux politiques environnementales et sociales de votre pays ainsi que des bailleurs de fonds internationaux? A quelle échéance et par qui ?
4. Rédiger sous forme de liste (avec puces) des TdR permettant au Gouvernement du Saïva de prescrire à des consultants la préparation, la rédaction et la validation (y compris la consultation publique) de l'Évaluation sociale et environnementale du projet, incluant la prise en compte des changements climatiques et la production de tous les documents requis pour la conformité ;

Le Saïva se relève tout juste des impacts de la crise financière mondiale des années 2000 et a déjà reçu plusieurs prêts internationaux pour retrouver stabilité et équilibres fiscaux de base. Le pays est maintenant prêt à passer à la vitesse supérieure et à lutter plus efficacement contre la pauvreté sous la conduite d'un nouveau gouvernement démocratiquement élu.

L'une des trois priorités du Plan national de développement est d'accroître la production agricole disponible afin de contribuer à :

- Une meilleure sécurité alimentaire à long terme ;
- Une nutrition améliorée pour les plus pauvres, lesquels vivent dans l'est du pays;
- Un accroissement, à plus long terme et une fois les besoins de base nationaux satisfaits, des exportations et des gains en devises provenant du secteur agricole.

Le développement du sous-secteur de l'irrigation est d'autant plus une priorité que la pluviométrie est extrêmement aléatoire dans les zones aux terres les plus fertiles. L'investissement public est requis du fait du manque de moyens financiers des petits agriculteurs que cible principalement le Plan de développement décennal du Gouvernement. Le rôle du sous-secteur de l'irrigation a été largement mis en relief dans le Document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) ainsi que dans le cadre stratégique pays entre le Saïva et les bailleurs de fonds internationaux.

La conception du nouveau projet d'irrigation repose sur les leçons apprises d'un projet pilote financé par la Banque africaine de développement (BAfD), lequel vient juste d'être clôturé. Ce projet pilote s'est déroulé dans le centre-est du pays. Il comprenait le développement de 2 000 ha sous irrigation par aspersion géré par l'Office de développement de la Plaine de Mondodu (ODPM), institution qui a pris en charge toutes les fonctions requises, depuis la multiplication semencière jusqu'à la commercialisation des récoltes. Le projet pilote a effectivement permis d'accroître la production agricole et les revenus des communautés locales. Toutefois, les problèmes ci-après cités ont été identifiés par l'audit final du projet :

- Coûts élevés des intrants et de la commercialisation des récoltes en raison des charges administratives élevées et de la lenteur bureaucratique de l'ODMP ;
- Salinité accrue des sols à cause d'un drainage déficient ;
- Manque de maintenance de la plupart des équipements dû au faible niveau technologique des agriculteurs ;
- Manque d'investissement de la part des agriculteurs dans les améliorations foncières en relation avec la taille réduite des parcelles et de l'absence de sécurité foncière ;
- Faibles connaissances techniques des spécialistes de vulgarisation agricole ;
- Manque de diversification des assolements au sein du programme d'irrigation.

La préparation du « Projet de développement du sous-secteur irrigation au Saïva (PDSIS) » a commencé formellement en février 2013 ; l'approbation de ce projet est programmée pour début 2014. Les objectifs du PDSIS sont : i) l'accroissement de la production alimentaire en provenance des périmètres irrigués grâce à l'augmentation des surfaces irriguées, l'apport de conseils de haut niveau aux agriculteurs pour les aider, d'une part, à adopter des technologies modernes, d'autre part, à acheter et entretenir un matériel efficient ; ii) la traduction des gains de production et de productivité en accroissement des revenus pour les agriculteurs adoptant l'irrigation et les pratiques intensives qui l'accompagnent ; et iii) la maximisation de la durabilité des investissements consentis dans le cadre du projet, y compris les durabilités environnementale et sociale. Afin d'atteindre ces objectifs, le projet sera focalisé sur la réhabilitation et l'expansion raisonnée de six périmètres irrigués pour un total, in fine, de 10 000 hectares en fonctionnement dans l'ensemble du pays. Dans deux des périmètres visés, l'eau proviendra de barrages construits voici une quarantaine d'années et qui n'ont fait l'objet ni d'un audit ni d'un entretien approfondi au cours de la décennie écoulée. Trois des périmètres ciblés sont situés à l'amont immédiat de parcs nationaux. Dans l'est du pays, qui a une frontière avec l'état voisin du Garidesh, le futur périmètre de 3 500 ha est situé dans un bassin versant transfrontalier. Les relations entre le Saïva et le Garidesh sont bonnes ; on ne note pas de querelles de frontières.

Dans le courant de sa mise en œuvre quinquennale, le PDSIS, en sus des interventions de terrain, intégrera plusieurs activités amont, notamment de gestion de la ressource en eau (y compris ses travaux connexes) ; une réforme foncière destinée à accroître la sécurité de jouissance ; l'appui au développement de méthodes de culture intensive (en particulier l'introduction de cultures génétiquement modifiées, à haut niveau d'intrants). Ces activités amont sont destinées à maximiser la production alimentaire nette en irrigué, à diversifier les ressources alimentaires et à accroître le niveau de vie des habitants. On s'attachera aussi à trouver et mettre en place, dans le cadre du projet, des solutions techniques à la salinisation croissante des sols ainsi qu'à d'autres problèmes environnementaux.

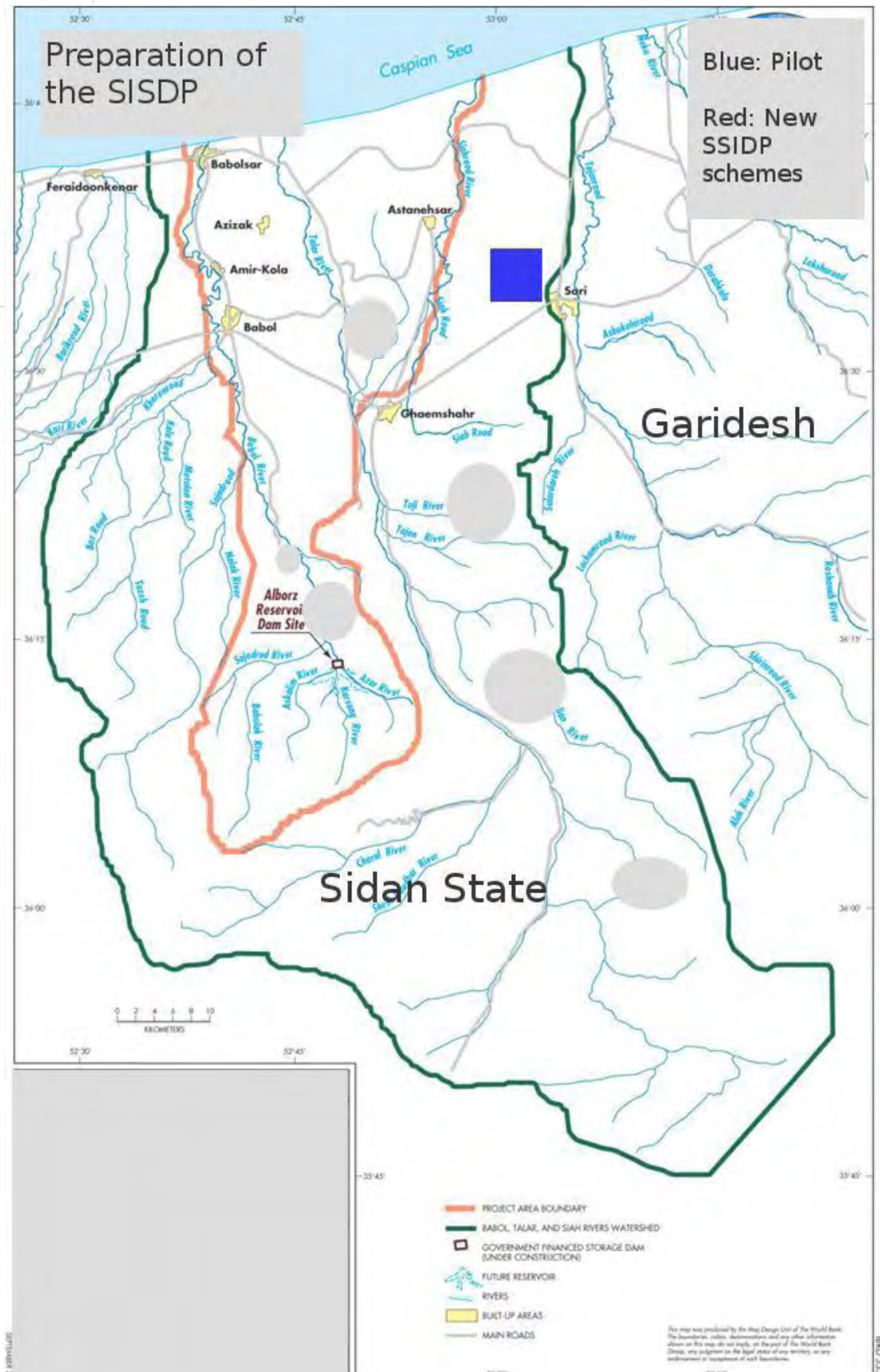
Le coût d'ensemble du projet a été évalué à 60 millions d'euros, dont 50 proviendront des prêts internationaux, le reste étant la contrepartie gouvernementale.

Les composantes du projet sont :

- réhabilitation et expansion des périmètres irrigués ;
- vulgarisation, recherche agricole et études techniques;
- adaptation climatique<sup>49</sup>, réhabilitation environnementale et renforcement des capacités en gestion environnementale et sociale ;
- gestion du projet.

---

<sup>49</sup> Qui inclut la protection des équipements et infrastructures du projet situés en zone littorale, la sécurisation à long terme des ressources en eau, l'acquisition d'équipements économes en eau, ainsi que la recherche et le développement de sources d'énergies renouvelables pour le fonctionnement des réseaux d'irrigation



Le présent Manuel de références a été préparé et produit dans le cadre du projet "Regional Governance and Knowledge Project" financé par la Banque mondiale et exécuté par le Plan Bleu. Pour la préparation du Manuel, l'auteur a i) conçu et animé deux ateliers d'une semaine chacun (Jounieh (Liban) pour l'Egypte, la Palestine et le Liban, puis Gammarth (Tunisie) pour le Maroc et la Tunisie), puis en a effectué le rapportage, et, ii) appuyé la conception (termes de référence), puis supervisé et co-validé une Évaluation environnementale stratégique de la Stratégie sectorielle de l'eau au Liban.



L'auteur, **Jean-Roger Mercier**, né en 1946, ancien élève de l'École Polytechnique (Paris-France), de l'École nationale du Génie rural, des eaux et des forêts (ENGREF - Paris - France) et de l'Université Paul Sabatier (Docteur) a une longue et diverse expérience de préparation, gestion, examen et expertise des Évaluations des impacts sociaux et environnementaux (EIES), ainsi que du renforcement des capacités, notamment en Afrique, sur la préparation, la gestion, l'examen et l'expertise des EIES. Il a géré sa première EIE(S) – sur le drainage dans l'ouest de l'Irlande, pour le compte de la Commission européenne – à la fin des années 70, a été recruté par la Banque mondiale en 1994, tout d'abord comme coordinateur des évaluations environnementales pour la

Région Afrique, puis, en 2000, fut promu au niveau "corporate" comme principal spécialiste des évaluations environnementales pour l'institution.

De retour aux activités de consultance depuis 2006, l'auteur est conseiller sénior sur les Évaluations sociales et environnementales, tant au niveau projet que stratégique pour des organismes de développement tant multilatéraux que bilatéraux (Banques interaméricaine et africaine de développement, Banque de développement de l'Afrique australe, coopérations allemande et française) et, occasionnellement d'ONG (UICN, WWF GB). L'auteur a récemment investi dans la conception et la coréalisation en e-learning (conventionnel et Cours en ligne ouverts et massifs (CLOM)).