



REPOBLIKAN'I MADAGASIKARA
Tanindrazana - Fahafahana - Fandrosoana

MINISTERE DE L'ENVIRONNEMENT, DES EAUX ET FORETS

OFFICE NATIONAL POUR L'ENVIRONNEMENT

Inventaire des meilleures pratiques et proposition de directives pour les EES à Madagascar

Rapport Final

**Dans le cadre du sous contrat
1180 - 000 - ONE
JARIALA / ONE**

Juin 2006

31 août 2005

TABLE DES MATIERES :

Glossaire :.....	4
Introduction.....	6
I. Les évaluations environnementales stratégiques (ÉES).....	9
I.1. Concept et notion d'ÉES : qu'est-ce que les ÉES ?.....	9
I.1.1. L'évaluation environnementale.....	9
I.1.2. L'évaluation environnementale stratégique.....	10
I.1.2.1. Terminologie.....	11
I.1.2.2. Définition des ÉES.....	11
I.1.2.3. Exemples de projets devant faire l'objet d'ÉES.....	12
I.1.2.4. Les objectifs et avantages de l'ÉES.....	13
I.2. Les caractéristiques des ÉES.....	15
I.2.1. Le cadrage des ÉES.....	15
I.2.2. Les composantes.....	16
I.2.2.1. La composante « intention ».....	16
I.2.2.2. La composante « stratégique ».....	16
I.2.2.3. La composante « environnement ».....	18
I.2.2.4. La composante « évaluation ».....	18
I.2.3. La famille des évaluations environnementales stratégiques.....	19
I.3. Les étapes des ÉES.....	20
I.3.1. Schéma général des évaluations environnementales :.....	20
I.3.2. Les modèles pour des ÉES :.....	20
I.3.3. Les étapes essentielles pour les ÉES :.....	20
I.3.4. Comparaison de l'ÉES et de l'ÉIE.....	21
I.3.5. Schéma conceptuel du cadrage de l'ÉIE et de celui de l'ÉES.....	23
II. Principes et critères de bonnes pratiques en ÉES :.....	23
II.1. Les principales références.....	23
II.2. Les principes à considérer dans les ÉES.....	24
II.2.1. Capitalisation des réflexions à Madagascar :.....	24
II.3. Les critères de bonnes pratiques des ÉES.....	26
II.3.1. Critères de performance des ÉES selon l'IAIA.....	26
II.3.2. Autres critères.....	27
II.3.3. Synthèse des principes à respecter pour de bonnes pratiques en ÉES :.....	28
II.4. Analyse des pratiques des ÉES à Madagascar.....	29
II.4.1. Les ÉES analysées.....	29
II.4.2. Tableau d'analyse.....	31
II.4.3. Commentaires et questionnements :.....	34
II.4.3.1. Commentaires issus de la lecture du tableau :.....	34
II.4.3.2. Commentaires issus de la connaissance des dossiers :.....	34
III. Les bases de la proposition de directives pour les ÉES à Madagascar.....	35
III.1. Un survol de la situation de la mise en œuvre des EE à Madagascar.....	35
III.2. Rappels sur la législation actuelle qui a des implications sur les directives sur les ÉES :.....	36
III.2.1. Rappel sur la CDB et la convention RAMSAR :.....	36
III.2.2. Loi n°2004-001 et CEM :.....	37
III.3. Les éléments à considérer dans les directives sur les ÉES à Madagascar.....	38
III.4. Directives sur les ÉES à Madagascar (draft) :.....	39
Préambule :.....	39
Les directives sur les ÉES à Madagascar :.....	42
III.5. Les étapes requises pour l'implémentation des EES :.....	46
Liste des bibliographies.....	48

Glossaire :

Politique : ligne de conduite générale adoptée par une organisation privée ou publique et qui guide les prises de décisions. En d'autres termes, ce sont des principes et des orientations d'ensemble pour l'exercice de ses activités. Les textes législatifs peuvent être incluses dans les « politiques », de même que les objectifs globaux que se fixe une organisation publique ou privée.

Exemples :

Politique nationale de biosécurité

Politique qualité

Plan : Ensemble structuré des objectifs que se fixe une organisation privée ou publique, ainsi que des mesures et des moyens qu'elle se donne pour les atteindre, avec identification des priorités et des options. Le plan sert à étayer la politique et à la mettre en œuvre.

Note : La définition des objectifs peut être considérée comme une politique (cf. formation du PNUE sur les ÉES)

Exemples :

Plan d'aménagement agricole

Plan d'ajustement structurel

Programme : Suite ordonnée d'actions avec un agenda défini qu'une organisation privée ou publique se propose d'accomplir, en vue d'atteindre les objectifs d'un plan. Ces actions sont des activités et/ou un ensemble de projets d'investissements, dans le cadre de la mise en œuvre des politiques et des plans. A noter que dans la pratique, Plan et Programme ne sont pas toujours distingués, ce qui fait que ces termes sont souvent utilisés de manière interchangeable.

Exemples :

Programme sectoriel transport

Programme sectoriel pour le développement rural

Projet : Proposition, schéma ou design détaillé(e) pour une action ou une activité de développement, qui représente un investissement, et engage des travaux de construction. Les projets sont des instruments de mise œuvre des plans et des programmes.

(Cette définition se situe dans le cadre du contexte de l'évaluation environnementale, sachant qu'un projet dans son sens plus général est tout ce que l'on propose d'entreprendre. Ainsi, les lignes directrices concernant les ÉES au Canada parle de lignes directrices concernant l'évaluation environnementale des projets de politique, plan et programme).

Evaluation environnementale¹ : C'est l'élaboration d'un rapport sur les incidences environnementales (ou impacts environnementaux), la réalisation de consultations, la prise en compte dudit rapport et des résultats des consultations lors de la prise de décision, ainsi que la communication d'informations sur la décision.

Public : une ou plusieurs personnes physiques ou morales - regroupés ou non dans des groupes ou des organismes - qui sont impliquées, affectées, concernées ou intéressées, de façon directe ou indirecte par le projet (PPP), ou qui ont des connaissances particulières liées au projet.

ÉIE ou Etude d'Impact Environnemental² : Elle consiste en l'examen préalable des impacts potentiels prévisibles d'une activité donnée sur l'environnement; elle devra mettre en œuvre toutes les connaissances scientifiques pour prévoir ces impacts et les ramener à un niveau acceptable pour

¹ Directive 2001/42/CE du parlement européen et du conseil relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement.

² Décret n°2004 - 167 modifiant certaines dispositions du décret n° 99-954 du 15 décembre 1999 relatif à la mise en compatibilité des investissements avec l'environnement.

assurer l'intégrité de l'environnement dans les limites des meilleures technologies disponibles à un coût économiquement viable. Le niveau d'acceptabilité est apprécié en particulier sur la base des politiques environnementales, des normes légales, des valeurs limites de rejets, des coûts sociaux, culturels et économiques, et des pertes en patrimoines.

Evaluation environnementale stratégique (ÉES)³ : C'est un processus formel, systématique et exhaustif conçu pour déterminer et évaluer les conséquences écologiques des politiques, plans ou programmes proposés afin d'assurer qu'elles soient intégralement prises en considération et traitées comme il convient à un stade aussi précoce que possible de la prise de décision au même titre que les considérations économiques et sociales ;

Etude d'impact environnementale programmatique : C'est une ÉES de programme qui aboutit directement à des aménagements physiques ou à des projets particuliers.

³ Définition tirée de la décision 7 de la COP6 de la CDB

Introduction

Contexte global

Dans sa mission de veiller à ce que les activités économiques et de développement ne se fassent pas aux dépens de l'environnement, l'Office National pour l'Environnement (ONE) a été désigné comme maître d'œuvre de la mise en œuvre de la mise en compatibilité des investissements avec l'environnement. A cet effet, il est notamment l'agence de réalisation du SO6/RM6, intitulé « les évaluations environnementales sont utilisées efficacement pour la protection des habitats sensibles », financé par l'USAID. Quatre résultats sont prévus pour cela : (R1) : les mesures environnementales sont intégrées dans les programmes de développement régionaux ; (R2) : les mesures environnementales sont prescrites pour les investissements dans les zones potentielles de conservation ; (R3) : la capacité nationale en évaluation environnementale est renforcée ; et (R4) les capacités de l'ONE en tant que guichet unique de l'évaluation environnementale sont renforcées. L'ONE, en contractant avec l'IRG Incorporation, est tenu de développer des outils et des produits devant aboutir à ces résultats, dont une famille importante d'outils est l'évaluation environnementale stratégique.

Depuis quelques années en effet, les concepts d'évaluation d'impact sur l'environnement (ÉIE) et d'évaluation environnementale stratégique (ÉES) ont été adoptés comme des éléments indispensables de la politique et du droit international de l'environnement. La Convention relative à la diversité biologique (CDB), ratifiée par Madagascar en 1995, en son article 14 impose à chaque Partie contractante, dans la mesure du possible et selon qu'il conviendra de prendre les dispositions voulues pour qu'il soit dûment tenu compte des effets sur l'environnement de ses programmes et politiques susceptibles de nuire sensiblement à la diversité biologique. La Convention sur la diversité biologique à sa réunion de 2002 a adopté les Lignes directrices pour l'intégration des questions relatives à la diversité biologique dans la législation et/ou les processus concernant les études d'impacts sur l'environnement et dans l'évaluation environnementale stratégique (décision VI/7). Les lignes directrices de la CDB pour l'intégration des questions relatives à la diversité biologique dans la législation et/ou les processus concernant les études d'impact sur l'environnement et dans l'évaluation environnementale stratégique ont été examinées par le Groupe d'évaluation scientifique et technique (GEST) de la convention Ramsar qui les a jugées totalement appropriées pour être appliquées aux évaluations d'impact concernant les zones humides dans le contexte Ramsar. Madagascar a également ratifié la convention RAMSAR par décret n° 98-261 du 25 Septembre 1998.

Eu égard à ces Conventions Internationales sur l'environnement qui sont des conventions phares pour Madagascar en tant que sanctuaire de la nature et dans la mise en œuvre notamment de la vision de Durban qui se veut d'étendre les aires protégées de Madagascar (ZPC / ZFS) à six millions d'ha, il est donc requis d'avoir des directives sur les évaluations environnementales stratégiques, en complément avec celle sur les études d'impacts environnementaux des projets.

A Madagascar, le décret de Mise en Compatibilité des Investissements avec l'Environnement (MECIE) est l'instrument juridique qui demande aux investisseurs publics ou privés de procéder à une ÉIE, lorsque ces investissements sont susceptibles de porter atteinte à l'environnement, en application de l'art 10 de la Charte de l'Environnement. Le décret spécifie dans son annexe I que tout plan, programme ou politique pouvant modifier le milieu naturel ou l'utilisation des ressources naturelles, et/ou la qualité de l'environnement humain en milieu urbain et/ou rural doit faire l'objet d'une étude d'impact environnemental. L'annexe I du décret MECIE spécifie donc déjà que des ÉES doivent être faites pour certains cas. Toutefois les spécificités des ÉES par rapport aux ÉIE des projets ne permettent pas la duplication automatique des procédures d'ÉIE sur celles des ÉES, ce qui ne rend pas possible l'application opérationnelle immédiate des ÉES conformément à la réglementation MECIE. D'un autre côté, malgré ce manque de références nationales, un certain nombre d'ÉES ont été réalisées à Madagascar dans cette optique justement de développement

durable et d'aide à la décision, sans que même quelquefois les uns et les autres ne soient pas tous sûrs qu'il s'agit bien d'une ÉES, et que les terminologies utilisées sont diverses et variées. Il s'agit alors de capitaliser ces pratiques à Madagascar pour éclairer la définition de ces directives sur les ÉES.

Par ailleurs, les ÉES sont bien développées au niveau international et constituent une spécialisation particulière, tant au niveau des universitaires qu'au sein des institutions de référence en matière de développement et de financement. Il n'existe certes pas de cadre standardisé unique reconnu comme pour les études d'impacts environnementaux des projets particuliers, mais les avancées des ÉES sont suffisamment intéressantes pour qu'il soit indispensable d'en tenir compte dans l'élaboration des directives nationales.

L'article 14 de la CDB prévoit explicitement le recours à l'ÉIE et à l'ÉES comme outils servant à minimiser les impacts négatifs du développement sur la biodiversité. Pour que l'évaluation de l'impact (ÉIE ou ÉES) joue un rôle au niveau du développement durable, il faut qu'elle s'aligne directement sur les objectifs nationaux ou internationaux existants en matière de préservation de la biodiversité. A ce niveau, il est évident que les SNPAB ou autres documents semblables peuvent fournir des « points de référence sur la biodiversité » grâce auxquels on peut évaluer les implications des propositions de développement. On a également besoin d'outils pour mesurer l'état de la biodiversité par rapport aux objectifs communs en matière de biodiversité, ainsi que pour prévoir la mesure dans laquelle toute proposition de développement altérera l'état et la situation de la biodiversité. L'encadré 6 ci-dessous reprend quelques-unes des questions auxquelles il faudrait répondre.

Objectifs de l'étude

Le présent document a pour objectif final de proposer les directives pour les évaluations environnementales stratégiques à Madagascar. Afin de motiver et de justifier ces propositions, les expériences nationales et internationales en matière d'ÉES devront être analysées afin d'en ressortir les bonnes pratiques, dont celles qui seraient les plus adaptées pour le contexte de Madagascar. La démarche est mise à profit pour présenter les évaluations environnementales stratégiques afin d'harmoniser sa compréhension.

D'où les sous objectifs suivants :

Rappel sur les ÉES et définition des critères de bonnes pratiques

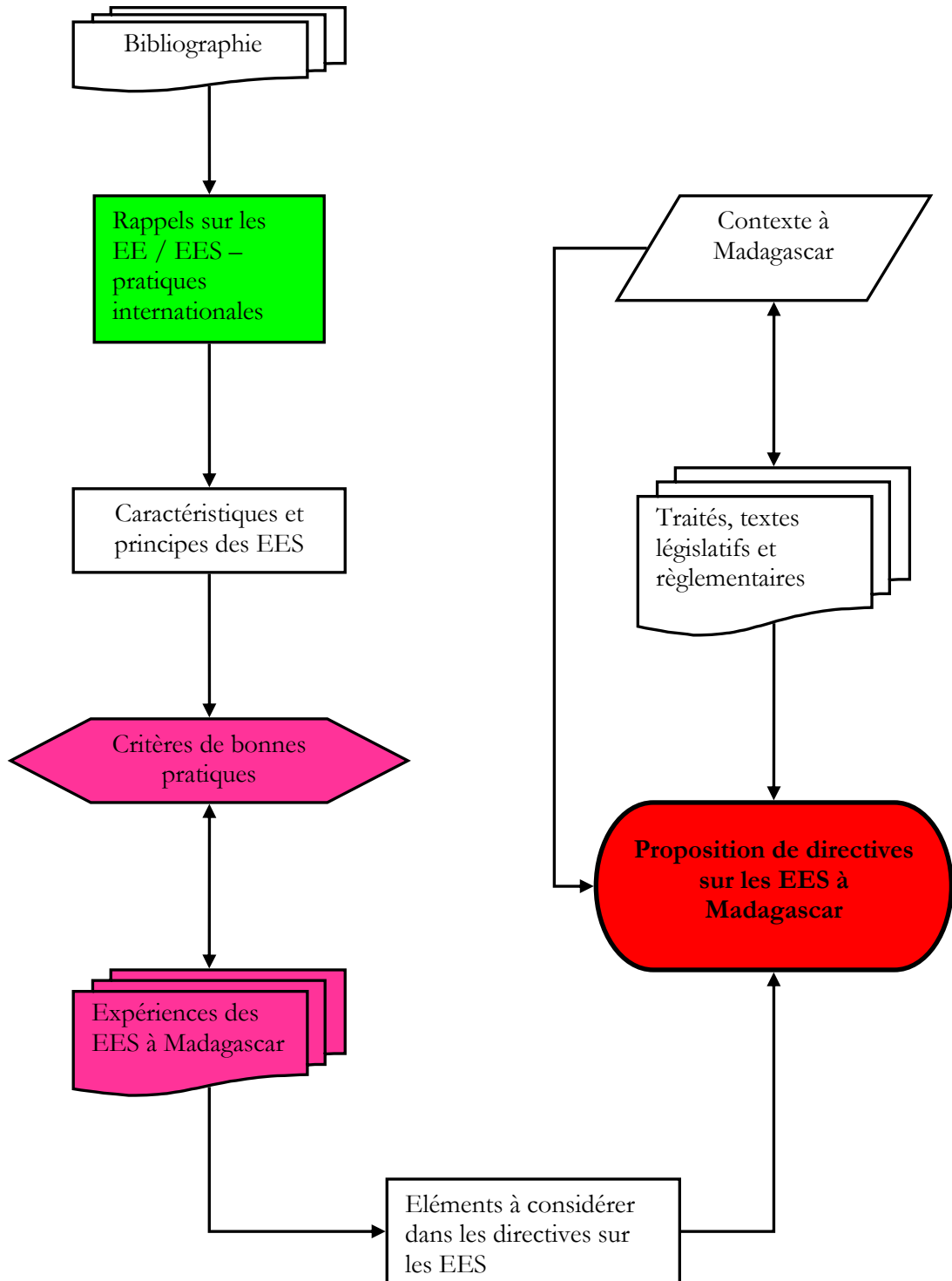
Analyse des pratiques d'ÉES à Madagascar selon ces critères pour faire ressortir les éléments à intégrer dans les directives

Formulation des propositions de directives.

Méthodologie

Afin d'atteindre les objectifs définis ci-dessus, on va se baser sur les expériences et la littérature internationales pour définir les ÉES et les principes et les critères reconnus qui les sous-tendent. Ces éléments seront composés avec les informations tirées des expériences en ÉES à Madagascar pour définir les éléments qui sont proposés d'être inclus dans les directives sur les ÉES. Cette démarche méthodologique schématisée dans la figure suivante :

Itinéraire méthodologique pour une proposition de directives sur les EES à Madagascar



Structure du document

Le document comprend par conséquent trois parties :

La première consiste à délimiter le concept et la notion d'ÉES ainsi que les critères de bonnes pratiques en la matière.

La deuxième partie passe en revue les principaux documents d'ÉES élaborés à Madagascar à travers le crible de ces critères, afin d'en tirer les éléments spécifiques qui devraient composer les directives des ÉES à Madagascar.

La troisième partie propose le projet de directives sur les ÉES.

Rédaction du document

Le présent document a été rédigé pour l'ONE par Paul Marie Andrianaivomahefa, directeur sortant des Evaluations Environnementales, au service de l'Administration environnementale à l'ONE depuis huit ans. Andrianaivomahefa est membre de l'AIIEI (Association Internationale des Evaluations d'Impact, IAIA en anglais) depuis quelques années et il a personnellement suivi des cours et des conférences sur les ÉES donnés par des références mondiales en la matière.

La présente version du rapport est le rapport définitif, basé sur la littérature et les expériences propres du consultant. Il intègre les recommandations émises à l'issue de la réunion de présentation du document du 31 mars 2006 à l'ONE.

I. Les évaluations environnementales stratégiques (ÉES)

1.1. Concept et notion d'ÉES : qu'est-ce que les ÉES ?

1.1.1. L'évaluation environnementale

L'évaluation environnementale⁴ désigne l'ensemble de la démarche destinée à :

- Analyser les effets sur l'environnement
 - d'un projet d'aménagement,
 - d'un programme de développement,
 - d'une action stratégique,
- Mesurer leur acceptabilité environnementale,
- Éclairer les décideurs.

Elle vise à :

- Améliorer la décision par une prise en compte explicite et sélective des considérations environnementales,
- Fournir une base solide pour la gestion des conséquences sur l'environnement des actions d'aménagement,
- Permettre aux citoyens de s'exprimer sur les modifications prévisibles de leur cadre de vie,
- Favoriser l'intégration des objectifs fondamentaux que sont la protection de l'environnement et le développement durable.

L'Évaluation Environnementale⁵ est ainsi un outil polymorphe, cartésien et intégrateur. L'EE :

- Diagnostique une situation de départ « avant le projet ».

⁴ In « l'étude d'impact sur l'environnement » préparé par Patrick Michel, BCEOM, 2001, pour le Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement (français)

⁵ En référence à Jean-Roger Mercier et Mohammed Abdelwahab Bekhechi, Banque mondiale, dans l'ouvrage « l'évaluation environnementale : un outil majeur du développement durable » (2003),

- Prévoit une évaluation « avec le projet » et la compare avec la future évolution « sans le projet ».
- Estime les dégâts probables causés par l'évolution « avec le projet » (dégâts relatifs à ceux de l'évolution « sans le projet »).
- Préconise des voies et moyens d'éviter, minimiser ou compenser ces dégâts relatifs potentiels.

La littérature internationale se réfère souvent à Barry Sadler, 1996, dans l'étude internationale sur l'efficacité de l'évaluation environnementale, qui définit *l'évaluation environnementale* comme un processus systématique qui consiste à évaluer et à documenter les possibilités, les capacités et les fonctions des ressources et des systèmes naturels, afin de faciliter la planification du développement durable et la prise de décision en général ainsi qu'à prévoir et à gérer les impacts négatifs et les conséquences de propositions d'aménagement en particulier.

L'Évaluation environnementale comprend deux séries. La première série est constituée par les évaluations environnementales de tout ce qui en amont d'un projet particulier, dites évaluations environnementales stratégiques (ÉES). La seconde famille est constituée par les évaluations environnementales des projets particuliers et de tout ce qui est en aval de ces projets (ÉIE, surveillance, suivi, contrôle, audit, fermeture).

Au Bénin par exemple, la loi cadre de 1995 a permis l'établissement d'une procédure à l'échelle nationale et considère que *l'évaluation environnementale comprend l'étude d'impact environnemental, l'audience publique et l'évaluation environnementale stratégique*.

Dans l'esprit du décret de mise en compatibilité des investissements avec l'environnement (décret MECIE), l'évaluation environnementale est l'ensemble des activités coordonnées par l'ONE dans le but de statuer sur l'avis favorable à la délivrance (ou pas) d'un permis environnemental, avec les conditions et les documents qui doivent être assortis au permis environnemental. C'est l'évaluation environnementale d'un dossier d'ÉIE. Cette « évaluation environnementale » du décret MECIE est donc une étape du processus d'évaluation environnementale dans son sens plus général. Elle a ici le sens général de revue ou d'examen.

1.1.2. L'évaluation environnementale stratégique

La législation nationale américaine sur l'environnement (National Environmental Policy Act : NEPA) est la référence comme étant la première législation sur ce qui sera appelée évaluation environnementale stratégique ou ÉES. En effet, le congrès des Etats-Unis d'alors mandate tous les agences fédéraux et départementaux à faire des rapports sur les *effets environnementaux des législations et autres actions fédérales majeures* pouvant affecter la qualité de l'environnement humain (section 102(2)©, NEPA de 1969). Depuis et au fil des ans, les ÉES furent reconnues comme une forme d'évaluation environnementale pouvant aider les managers et les décideurs dans toutes activités visant le développement en général.

Le terme ÉES est usité par les professionnels des ÉIE à Madagascar depuis plusieurs années déjà. Toutefois, la compréhension de ce qu'on appelle ÉES est encore assez diluée. Le contrat qui lie l'ONE à l'USAID/IRG/Jarjala, ne distingue pas bien par exemple les liens entre les ÉES elles-mêmes, des dites « prescriptions environnementales » et des dites « définition de politiques environnementales ». Les ÉES et les tableaux de bord environnementaux (TBE) sont quelquefois présentés sur un même niveau sachant que les TBE seraient aussi des outils d'aide à la décision.

Il y a certes une grande diversité de formes adoptées dans les ÉES. Celles-ci peuvent toutefois être présentées d'une manière générale comme *l'outil d'évaluation permettant d'adresser les implications environnementales des décisions prises en amont des projets particuliers*. Si cette manière de présenter le concept des ÉES est commode, elle peut toutefois prêter à confusion en terme de compréhension plus fine, dans la mesure où elle ne rend pas compte de la diversité des échelles de décisions dans différentes

juridictions, et les implications que cela peut avoir en terme de différence d'approche et de méthodologie. Les ÉES se présentent en effet comme une **famille d'outils** couvrant les différents niveaux de prise de décision, qui sont des programmes, des plans ou des politiques, et qui peuvent être à différentes échelles de gouvernance : international, national, provincial, régional, intercommunal, communal, ou au niveau de communautés, dans le contexte de Madagascar. Il est donc nécessaire de faire un cadrage des ÉES.

I.1.2.1. Terminologie

Afin de bien appréhender la définition des ÉES, quelques termes méritent préalablement d'être présentés⁶

Politique : ligne de conduite générale adoptée par une organisation privée ou publique et qui guide les prises de décisions. En d'autres termes, ce sont des principes et des orientations d'ensemble pour l'exercice de ses activités. Les textes législatifs peuvent être incluses dans les « politiques », de même que les objectifs globaux que se fixe une organisation publique ou privée.

Exemples :

Politique nationale de biosécurité
Politique qualité

Plan : Ensemble structuré des objectifs que se fixe une organisation privée ou publique, ainsi que des mesures et des moyens qu'elle se donne pour les atteindre, avec identification des priorités et des options. Le plan sert à étayer la politique et à la mettre en œuvre.

Note : La définition des objectifs peut être considérée comme une politique (cf. formation du PNUE sur les ÉES)

Exemples :

Plan d'aménagement agricole
Plan d'ajustement structurel

Programme : Suite ordonnée d'actions avec un agenda défini qu'une organisation privée ou publique se propose d'accomplir, en vue d'atteindre les objectifs d'un plan. Ces actions sont des activités et/ou un ensemble de projets d'investissements, dans le cadre de la mise en œuvre des politiques et des plans. A noter que dans la pratique, Plan et Programme ne sont pas toujours distingués, ce qui fait que ces termes sont souvent utilisés de manière interchangeable.

Exemples :

Programme sectoriel transport
Programme sectoriel pour le développement rural

Projet : Proposition, schéma ou design détaillé(e) pour une action ou une activité de développement, qui représente un investissement, et engage des travaux de construction. Les projets sont des instruments de mise œuvre des plans et des programmes.

(Cette définition se situe dans le cadre du contexte de l'évaluation environnementale, sachant qu'un projet dans son sens plus général est tout ce que l'on propose d'entreprendre. Ainsi, les lignes directrices concernant les ÉES au Canada parle de lignes directrices concernant l'évaluation environnementale des projets de politique, plan et programme).

I.1.2.2. Définition des ÉES

Selon Therivel et al., 1992, pris souvent dans la littérature comme référence, l'ÉES est « un processus formalisé, systématique et exhaustif d'évaluation des impacts environnementaux d'une politique, d'un

⁶ Olf, 2000 – Mise à jour en évaluation environnementale, mai 2000, UQAM
Formation en ÉES, www.unep.ch/etu/publications/French/Theme%2014.doc

plan ou d'un programme et ses alternatives, y compris la préparation d'un rapport écrit sur les conclusions de cette évaluation et l'utilisation de conclusions lors des prises de décisions publiques ».

Ce concept d'ÉES a été confirmé par Sadler et Verheem en 1996, en proposant l'ÉES comme étant « un processus systématique d'évaluation des conséquences environnementales des propositions de politiques, plans ou programmes au stade le plus précoce possible des prises de décisions, en les considérant tout autant que les conséquences économiques et sociales ».

Selon le protocole de Kiev, relatif à l'évaluation stratégique environnementale, protocole à la convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontalier (convention d'Espoo) :

- L'expression «évaluation stratégique environnementale» désigne l'évaluation des effets probables sur l'environnement, y compris sur la santé, qui comprend la délimitation du champ d'un rapport environnemental et son élaboration, la mise en oeuvre d'un processus de participation et de consultation du public et la prise en compte du rapport environnemental et des résultats du processus de participation et de consultation du public dans un plan ou programme;
- L'expression «effet sur l'environnement, y compris sur la santé» désigne tout effet sur l'environnement, y compris sur la santé de l'homme, la flore, la faune, la diversité biologique, les sols, le climat, l'air, l'eau, les paysages, les sites naturels, les biens matériels, le patrimoine culturel et l'interaction entre ces facteurs;
- Le terme «public» désigne une ou plusieurs personnes physiques ou morales et, selon la législation ou la coutume du pays, les associations, organisations ou groupes constitués par ces personnes.

Contrairement à la Convention d'Espoo, Madagascar a signé et ratifié la Convention sur la diversité biologique le 04/03/96. Il a donc l'obligation de respecter les obligations stipulées dans cette Convention. La décision VI/7 de la COP6 d'avril 2002 tenue à la Haye, définit les ÉIE et les ÉES de la manière suivante :

- L'étude d'impact sur l'environnement (ÉIE) est un processus d'évaluation des impacts écologiques probables, à la fois bénéfiques et néfastes, d'un projet ou d'un aménagement proposé, compte tenu des incidences socio-économiques, culturelles et sanitaires connexes.
- L'évaluation environnementale stratégique (ÉES) est un processus formel, systématique et exhaustif conçu pour déterminer et évaluer les conséquences écologiques des politiques, plans ou programmes proposés afin d'assurer qu'elles soient intégralement prises en considération et traitées comme il convient à un stade aussi précoce que possible de la prise de décision au même titre que les considérations économiques et sociales.

On voit que cette définition de l'ÉES par la décision VI/7 s'est inspirée des deux définitions ci-dessus, en la mettant dans un contexte de biodiversité. Les mots-clés de cette définition devront être repris dans les critères délimitant les bonnes pratiques en ÉES.

I.1.2.3. Exemples de projets devant faire l'objet d'ÉES

- Politiques, plans et programmes spécifiques à un secteur
- Plans d'utilisation du sol et de l'espace
- Programmes de développement régional
- Stratégies de gestion des ressources naturelles
- Projets de lois et de réglementations
- Activités d'investissement et de prêt
- Aide internationale et assistance au développement
- Fonds et opérations d'ajustement structurel
- Politique macroéconomique
- Budgets et programmes fiscaux
- Accords commerciaux internationaux

Source : amendement de Partidario (2001)

I.1.2.4. Les objectifs et avantages de l'ÉES⁷

Tel que spécifié dans sa définition, le but des ÉES est d'assurer que l'on remédie convenablement aux conséquences environnementales d'une politique, d'un plan ou d'un programme proposé(e) au stade le plus précoce possible des prises de décisions, en les considérant tout autant que les conséquences économiques et sociales.

Plusieurs initiatives, dont notamment celle du Sommet mondial pour le développement durable en 2002, ont requis la nécessité que les prises de décisions stratégiques soient plus holistiques, intégrées et équilibrées. L'ÉES répond bien à cette nécessité. L'ÉES sert également l'objectif 7 des objectifs du millénaire qui est d'intégrer les principes du développement durable dans les politiques et programmes des pays et aider à inverser la tendance à la perte des ressources environnementales.

L'objectif final de l'ÉES est ainsi de contribuer au développement durable, à la bonne gouvernance et à la réduction de la pauvreté.

Les avantages politiques et institutionnels potentiels découlant de l'utilisation des ÉES sont :

- Intégration d'objectifs environnementaux et Incorporation de principes de développement durable dans la formulation de politiques
- Respect des obligations dans le cadre d'accords environnementaux internationaux
- 'Assurance (de compatibilité avec le) développement durable' pour des propositions et options de développement
- Détermination de la responsabilité environnementale dans les agences compétentes
- Transparence et ouverture accrues dans la prise de décision.

Les avantages de l'ÉES pour les prises de décision sont :

- Rehausser la crédibilité des décisions aux yeux des différentes parties prenantes, dans un contexte de nécessité d'une prise de décision rapide
- Améliorer l'efficacité économique dans la mesure où les blocages environnementaux potentiels pour le développement économiques sont mieux connus
- Permettre au processus d'étudier différentes alternatives grâce à l'approche large de l'ÉES, et identifier ainsi les alternatives viables qui ont des impacts moins sévères sur l'environnement
- Une meilleure compréhension et appréhension des impacts cumulatifs des petits projets, permettant ainsi de prévenir des erreurs coûteuses et inutiles
- Une meilleure balance entre les enjeux environnementaux économiques et sociaux, augmentant ainsi les chances de trouver les solutions à sommes positives (win-win option).
- Meilleure connaissance de la faisabilité sociale d'une décision, permettant ainsi d'éviter les résistances de groupes mécontents, une mauvaise image des planificateurs, des mesures de mitigation inutiles.

L'ÉES facilite enfin la réussite de l'évaluation à l'échelle du projet car les niveaux de discussions stratégiques telles que les localisations ont été déjà évalués. Par ailleurs, sans les ÉES, certains problèmes ne sont pas correctement pris en charge par les ÉIE parce que :

- L'évaluation préliminaire (ou screening selon les termes du décret MECIE) exclut les petits projets qui, de manière isolée, ont des impacts insignifiants, mais qui posent une importante menace collective.

⁷ - Roel S. dans les guides pour l'intégration de la biodiversité dans les EES – document draft de 2005

- Formation sur les EES – UNEP

- Jo Treweek, Intégration de la Biodiversité dans les processus nationaux d'évaluation environnementale, UNDP – FEM - UNEP

- Les conditions de base ne sont pas définies ou comprises du fait d'une limitation de l'échelle de temps et de l'espace
- Les questions de biodiversité ne sont pas suffisamment tranchées pour être identifiées et incluses dans la phase de cadrage.
- Les délais impartis sont trop courts pour rassembler des données là où elles n'existent pas encore, notamment celles sur la biodiversité
- Les impacts en dehors de la zone de développement, les interactions complexes et les impacts tardifs ne sont pas décelés
- Les projets apparentés ne sont pas évalués comme un tout.
- Les effets de congestion spatiale et temporelle ne sont pas détectés sur base du cas par cas.

A noter toutefois que l'ÉES ne remplace pas, ni ne réduit la nécessité des ÉIE à l'échelle du projet.

On s'accorde ainsi généralement à dire que la sauvegarde efficace de l'environnement n'est possible que si l'on identifie les contraintes et possibilités écologiques bien avant les propositions de développement individuelles. Une approche multi niveaux est idéale. On peut ainsi appliquer l'ÉES à des politiques gouvernementales ou individuelles, des ensembles de politiques, des plans ou programmes nationaux ou régionaux d'activités de développement. Par exemple, l'ÉES pourrait être appliquée à une politique nationale de transport, un plan de transport régional ou un programme de construction routière, ou selon les exemples du paragraphe précédent.

1.2. Les caractéristiques des ÉES

1.2.1. Le cadrage des ÉES

Le cadrage des évaluations environnementales devient de plus en plus précis lorsque l'on passe des politiques aux projets et lorsque les échelles d'études sont de plus en plus réduites. Ces aspects peuvent être visualisés dans les deux figures suivantes :

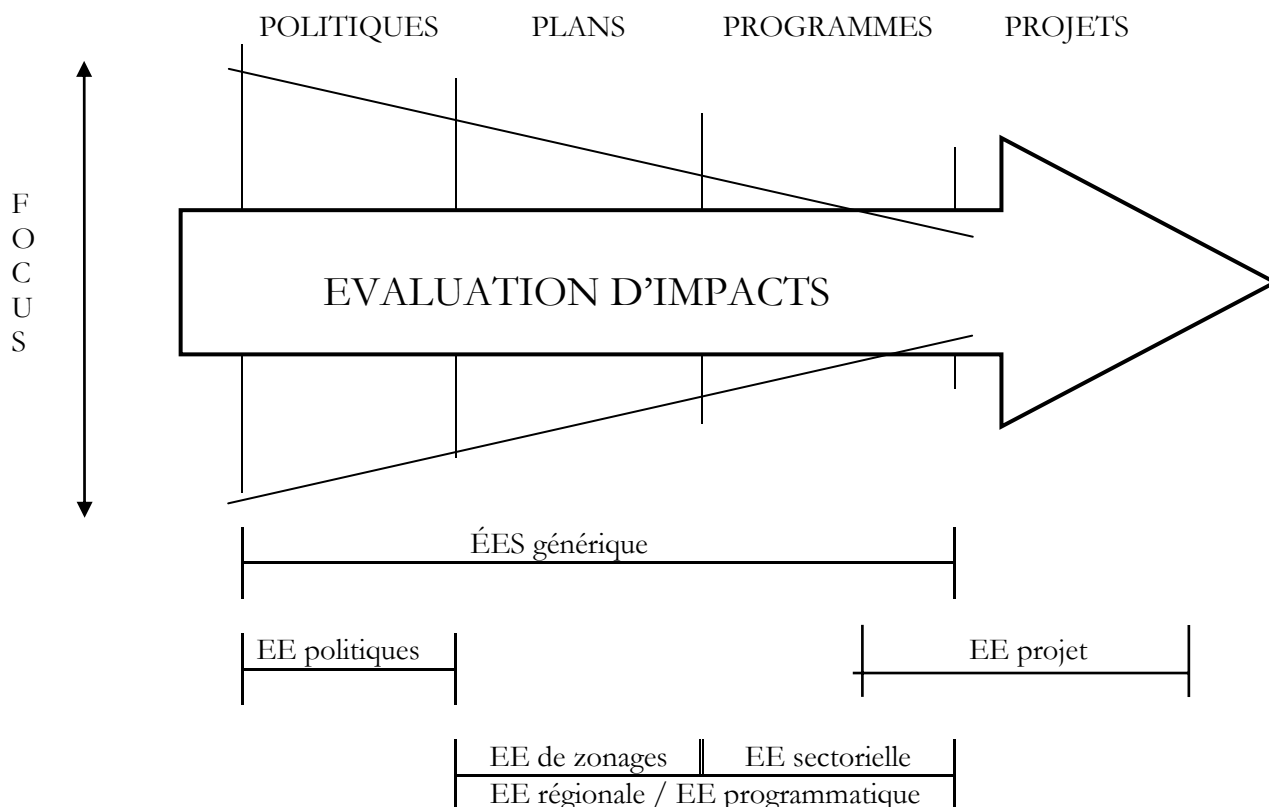


Figure 1 : Focussing de l'évaluation d'impact à travers les niveaux de décision⁸

	POLITIQUES	PLANS	PROGRAMMES	PROJETS
INTERNATIONAL				
NATIONAL				
PROVINCIAL				
REGIONAL				
INTERCOMMUNAL				
COMMUNAL				
COMMUNAUTAIRE				

PRECISION DES FOCUS DANS LE SENS DES FLECHES

Figure 2 : Précision grandissante des focus des évaluations à travers les niveaux de décisions et les échelles de gouvernance.

⁸ Maria Rosário Partidário, IAIA'02, Course Manual, Strategic Environmental Assessment (SEA), key elements and practices in European approaches

Les principaux éléments qui deviennent de plus en plus précis quand on se déplace d'ailleurs dans le sens des politiques vers les projets sont notamment le cadrage et les échelles (de temps et d'espace). Ce qui implique des approches et des méthodologies différenciées et nuancées entre l'évaluation environnementale d'une politique à l'échelle internationale et celle d'un projet à l'échelle d'une communauté.

I.2.2. Les composantes⁹

Puisque l'on est dans la définition et la compréhension des ÉES, il est instructif de mieux préciser le sens et la portée de chacun des trois mots de « ÉES » afin de mieux appréhender le concept. Ces trois mots constituent les trois composantes de l'ÉES. Toutefois, une quatrième composante devra être définie comme étant « l'objet » de l'évaluation et qui va être définie en premier.

I.2.2.1. La composante « intention »

Il reste entendu que l'ÉES va porter sur l'évaluation environnementale d'une politique, d'un plan ou d'un programme (PPP), tel que rappelé dans les définitions des paragraphes précédents. Il peut donc paraître inutile de parler d'une composante « intention » ...

Cela n'est toutefois pas aussi évident que ça en a l'air. A titre anecdotique, lors de la présentation de l'évaluation environnementale du programme sectoriel transport du 22 mai 2002 à la journée de capitalisation sur les ÉES au CNEAGR, l'évaluation faite par le Centre National de Recherches sur l'Environnement (CNRE) a été critiquée comme quoi cette évaluation n'a été d'aucune utilité pour la mise en œuvre des différents projets composants le programme. Ce à quoi le CNRE a rétorqué que c'était les TDRs qui manquaient de précision et de clarté, entraînant des hésitations et des retouches à la fin du travail.

Définir correctement l'objet de l'ÉES est donc primordial. Dans ce cadre, il faudrait : (i) discuter préalablement des concepts clés et des terminologies utilisées, (ii) se mettre d'accord sur ce que l'on attend de l'ÉES, et sur la signification et l'implication de l'ÉES sur le planning et le processus de prise de décision, (iii) clarifier le cadre et les limites de l'ÉES et (iv) définir et convenir de la logistique du processus d'évaluation.

Par ailleurs, du fait que les échelles d'application des ÉES sont plus larges et moins spécifiques que pour les ÉIE, l'application des critères de durabilité sont requises. Les ÉES devraient donc porter de manière forte sur la vérification que l'objet de l'évaluation (PPP) répond effectivement aux critères de durabilité.

I.2.2.2. La composante « stratégique »

L'objet de l'évaluation est donc le PPP (politique, plan ou programme). On parle d'évaluation environnementale stratégique pour les évaluations des PPP car ceux-ci sont en amont des projets particuliers, lesquels projets sont les aboutissements pratiques de « stratégies » - art de coordonner les actions et les moyens - pour l'atteinte des objectifs. Une stratégie se construit au vu (ou à l'analyse) d'une situation actuelle (avec ses problèmes, conflits et opportunités) et afin d'aboutir au scénario escompté (vision, objectifs, résultats attendus). Une visualisation d'un plan stratégique est faite dans la figure 3 de la page suivante. Les questions clés pour la circonscription de l'objet de l'évaluation sont les suivantes :

- Pourquoi ? Afin de définir les besoins, les objectifs et les principes (niveau politique)
- Quoi ? Pour les solutions et les options, les méthodes et les capacités (niveau plan)
- Où et quand ? Pour la localisation géographique et temporelle (niveau programme)
- Comment ? Pour le design, la minimisation et la compensation (niveau projet)

Pour l'objet stratégique identifié, il convient de définir (i) La zone et l'échelle d'étude, (ii) Les différentes phases de définition et les moments clés de prise de décision, (iii) Les organismes et les parties qui seront impliquées et (iv) La consultation du public.

⁹ Tiré essentiellement de BINA, IAIA'04, Course Manual, EES of plan and programme

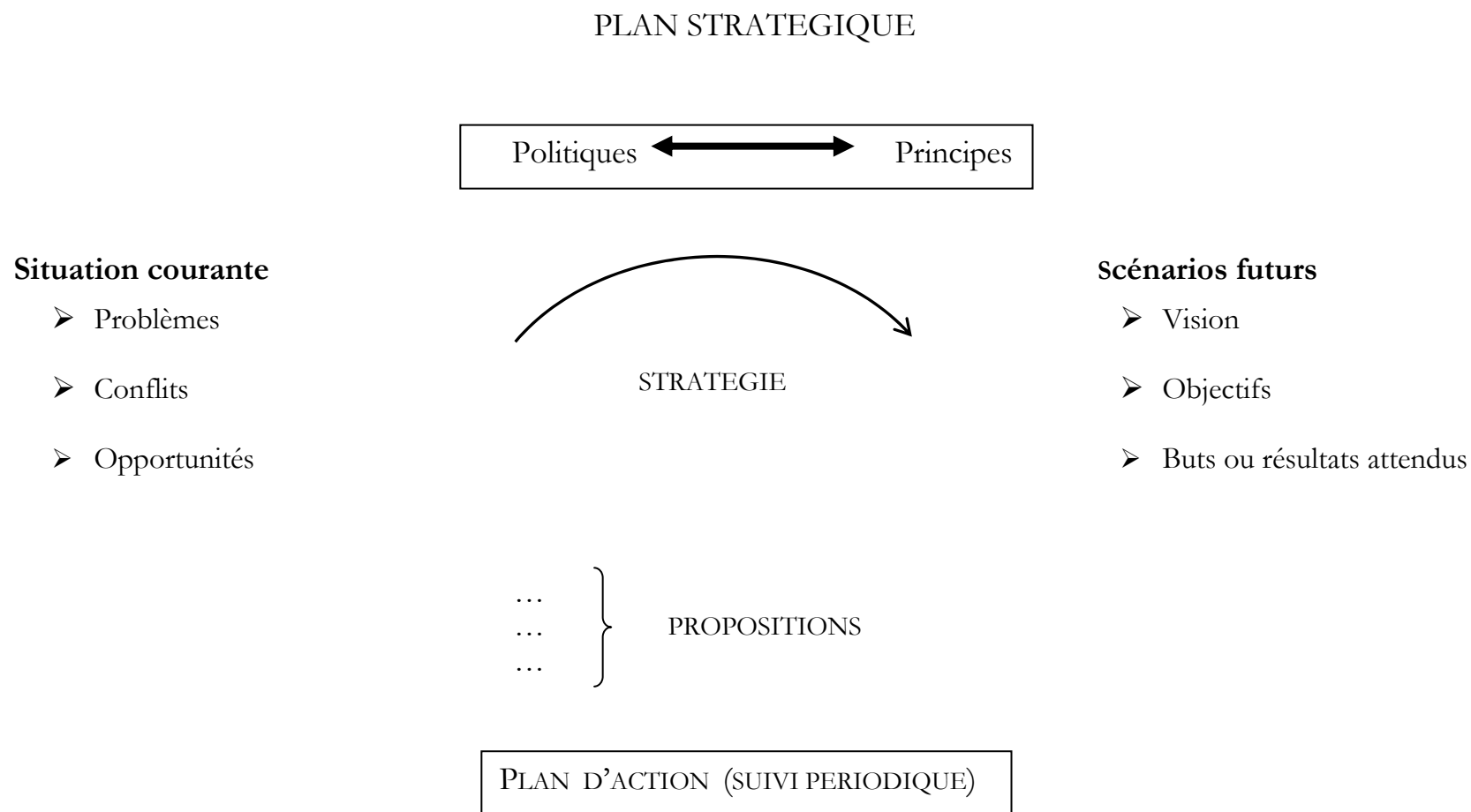


Figure 3 : Visualisation d'une démarche stratégique

Pour la composante stratégique de l'ÉES, il s'agit de définir aussi clairement que possible les étapes du processus de planification et les différents moments de prise de décision. Il est essentiel de connaître les situations des initiatives stratégiques qui doivent être évaluées. En effet, même si idéalement les évaluations doivent se faire à un stade très précoce, il arrive assez souvent que les stratégies en question sont déjà existantes et ne peuvent pas être changées, ou que des projets ou des documents liés à la stratégie à définir sont préexistants et éventuellement des décisions liées à ces stratégies déjà prises. Ces différentes informations sont nécessaires à la qualité et à la méthodologie des évaluations

I.2.2.3. La composante « environnement »

L'objectif pour cette « composante » est de produire (identifier les sources pour) une situation de référence pour l'environnement / développement durable, qui va être le support du développement de la perspective stratégique et du processus d'évaluation. On pourrait parler de profil environnemental ou d'état de l'environnement, sachant qu'il ne s'agit pas uniquement d'un « cliché » à un moment donné, mais aussi de la détermination d'une tendance de l'évolution, eu égard aux opportunités, contraintes et actions qui sont en cours ou même en perspectives.

La dimension environnementale dans une ÉES devrait refléter une ou plusieurs des thématiques suivantes :

- Protection et conservation de l'environnement, notamment dans le cadre du SAPM
- Intégration de l'environnement dans les initiatives sectorielles et plus généralement dans les initiatives de développement économiques. On considère alors l'environnement classiquement par rapport à ses composantes biophysiques et humaines, selon les échelles adéquates, en fonction des PPP à évaluer.
- Développement durable.

Les deux dernières thématiques impliquent un niveau élevé de prise en compte des enjeux socio-économiques, et suppose que la compréhension des interactions entre elles est aussi importante que l'identification des effets potentiels sur l'environnement. A noter que cela est tout à fait cohérent avec l'article 2 de la Charte de l'Environnement de Madagascar (CEM) qui entend par environnement *l'ensemble des milieux naturels et artificiels y compris les milieux humains et les facteurs sociaux et culturels qui intéressent le développement national*. Cette définition lie étroitement l'environnement et le développement et elle est vraisemblablement la seule définition officielle au monde qui explicite le mot « développement » dans la définition de l'environnement (et qui correspond très bien par ailleurs au contexte de Madagascar). On est bien dans une acception de développement durable, tout en soulignant que la CEM fut promulguée en 1990, deux ans avant le sommet de la planète terre à Rio. Il faudrait donc bien avoir cette définition en tête et ne pas copier systématiquement la terminologie de la Banque mondiale ou celle de la BAD qui dissocient l'environnement et le social.

En référence au type de PPP, et éventuellement au secteur ou à l'aire géographique objet de l'évaluation, les tâches afférentes à la définition de la composante « environnement » peuvent être les suivantes :

- Identification / proposition de sources de données pour la situation de référence de l'objet (PPP) de l'évaluation
- Identification / définition des enjeux : contribuer à l'identification des enjeux environnementaux, sociaux, institutionnels et économiques (contraintes, faiblesses et opportunités), leurs interactions et les conflits effectifs ou potentiels (pressions actuelles ou futures).
- Description du contexte global : législation, politiques / plans en interaction avec l'objet de l'évaluation, ...
- Identification / proposition d'objectifs environnementaux / de durabilité, critères, indicateurs si approprié qui devraient être intégrés avec les objectifs du PPP
- Identification des (grandes lignes des) impacts types sur l'environnement / durabilité.

I.2.2.4. La composante « évaluation »

L'objectif pour cette « composante » est d'identifier les différentes activités qui peuvent être incluses dans le concept « évaluation », tout en ayant dans l'esprit les processus et méthodes qui sont usuellement appliqués notamment en ÉIE et qui pourraient s'appliquer dans le cas de l'ÉES qui est mise en œuvre.

En tant que processus, les évaluations dans le cadre des ÉES peuvent être de deux types :

- Un processus intégré d'évaluation qui est mis en œuvre pour, et durant le processus de formulation de l'initiative stratégique (PPP) ; ou
- Un processus d'évaluation ex post, appliqué à une initiative stratégique déjà existante.

En terme d'activités pouvant être incluses dans l'ensemble du concept d'évaluation stratégique, un certain nombre d'options pourraient être considérées :

- Définition des directives et des recommandations pour que l'évaluation se fasse effectivement à un stade aussi précoce que possible de la prise de décision (processus intégré)
- Evaluation des cohérences (synergie, conflits ou contradiction, et manquements) entre les propositions de PPP et les autres PPPs clés en interaction avec les premiers (thématique, géographique, etc.), et recommandations en conséquences
- Prédiction et évaluation des conséquences potentielles sur l'environnement et la durabilité, objet central de l'ÉES, et qui nécessite des développements de guides techniques d'évaluation selon le type de PPP
- Définition des directives et des recommandations pour les formulations, le suivi et l'évaluation des activités en aval de l'objet de l'évaluation

Le contenu de ces différents points peuvent être structurés dans ce qu'on pourrait appeler plan de gestion environnementale du PPP, ou comme étant des éléments à considérer dans le re-design du PPP (dans le cadre d'un processus intégré d'évaluation).

1.2.3. La famille des évaluations environnementales stratégiques

Les ÉES peuvent prendre différentes formes, illustrant les variétés d'outils (et de vocabulaire) associés aux mêmes principes, et même une certaine variabilité de vocabulaire. Goodland (1997) parle de « famille d'ÉES ». Cette notion de « famille d'outils » a été reprise par Roel en 2005-2006 lorsqu'il a développé les guides d'ÉIE/ÉES au nom de l'IAIA pour la CDB.

L'ÉES, de par sa nature, couvre une large gamme d'activités ou une grande aire géographique et souvent à une échelle de temps plus grande que les ÉIE des projets. L'ÉES peut être appliqué à un secteur entier (telle que la politique nationale minière par exemple), ou suivant une aire géographique (par exemple dans le contexte du schéma régional de développement). Les étapes de base d'une ÉES sont similaires aux procédures de l'ÉIE d'un projet, mais le cadrage est différent.

Ces différentes formes d'ÉES résultent fondamentalement des développements des outils d'évaluation environnementale par différents pays ou institutions, en fonction des processus et des besoins particuliers dans l'élaboration des politiques et des planifications. Les formes les plus courantes d'ÉES appliquées aux politiques, plans et programmes sont les suivantes :

ÉES des politiques :

Evaluation des impacts des politiques – évaluation environnementale des politiques proposées pour l'approbation du Cabinet (Canada)

Test Environnemental (E-test) – évaluation des propositions de législation gouvernementale (Pays Bas)

ÉES des propositions gouvernementales - évaluation des propositions de législation gouvernementale (Danemark)

ÉES des planifications régionales et spatiales :

Evaluation environnementale régionale (EER) – évaluation environnementale et sociale des implications d'activités de développement multisectorielles définies dans une zone géographique, suivant un période définie (Banque mondiale)

Analyses des évaluations environnementales stratégiques (ÉESn) – basées sur l'application des ÉES aux participations des communautés dans les pays en développement (agence de coopération allemande).

Revue environnementale des plans de développement – évaluation des politiques de planifications au niveau des municipalités, centrée sur les aspects biophysiques (Royaume Uni)

Évaluation de la durabilité des planifications régionales – évaluation des propositions de politiques régionales, suivant une approche élargie de la durabilité environnementale (Royaume Uni).

Évaluation environnementale des directives territoriales d'aménagement (France)

Évaluation préalable des Contrats de Plan Etat – Région (France)

ÉES des plans et programmes sectoriels :

Vue d'ensemble environnementale – conduites dès les premières étapes de formulation des programmes pour l'identification des impacts sociaux et des opportunités et incorporation des mesures de mitigation dans les re-design des programmes (PNUD)

Évaluation environnementale sectorielle – évaluation des programmes d'investissements sectoriels ; intégration des soucis environnementaux dans le développement à long terme ; et planning d'investissement ou évaluation des politiques sectorielles (Banque mondiale)

ÉES des planifications régionales, spatiales et sectorielles

Étude d'impact environnemental stratégique – ÉES appliquées à des plans et programmes spatiaux utilisant les procédures des ÉIE des projets (Pays Bas)

Évaluation environnementale programmatique – processus d'évaluation de groupes d'actions apparentés géographiquement ou selon les mêmes typologie de projets ou ayant des similarités de caractères : technologique, timing, media (Etats Unis).

1.3. Les étapes des ÉES

1.3.1. Schéma général des évaluations environnementales :

En référence à Jean-Roger Mercier et Mohammed Abdelwahab Bekhechi, Banque mondiale, dans l'ouvrage « l'évaluation environnementale : un outil majeur du développement durable » (2003), « l'EE (tout court, ie d'une manière générale) est un outil polymorphe, cartésien et intégrateur. L'EE :

- Diagnostique une situation de départ « avant le projet ».
- Prévoit une évaluation « avec le projet » et la compare avec la future évolution « sans le projet ».
- Estime les dégâts probables causés par l'évolution « avec le projet » (dégâts relatifs à ceux de l'évolution « sans le projet »).
- Préconise des voies et moyens d'éviter, minimiser ou compenser ces dégâts relatifs potentiels.

Rien, dans ce qui précède, ne restreint le champ d'application des EE ... »

Les ÉES s'inscrivent dans ce schéma général des EE.

1.3.2. Les modèles pour des ÉES :

Les approches pour les ÉES sont tirées des pratiques des évaluations des politiques ou des plans (approche par le haut, dit top-down), dans un contexte prononcé de vision pour un développement durable ou une extension des pratiques des ÉIE des projets (approche par le bas : dit bottom – up).

Des exemples d'approche top-down sont l'évaluation environnementale des politiques du Canada, ou le E-test des Pays Bas. Des exemples de bottom-up sont les études d'impacts environnementaux programmatiques des USA ou les études d'impacts environnementaux stratégiques des Pays Bas.

1.3.3. Les étapes essentielles pour les ÉES :

1. Fixer des objectifs environnementaux (y compris la biodiversité) et identifier les priorités de développement
2. Inventorier les ressources (par ex. les ressources nationales et régionales en biodiversité)
3. Identifier les acteurs et établir un dialogue
4. Réviser les priorités et les objectifs à la lumière de l'analyse des acteurs. Réviser la nécessité de développer et de concevoir des options alternatives

5. Définir les zones de développement (pour le cas des plans et des programmes) par rapport aux opportunités et aux contraintes, aussi bien pour les activités de développement que pour les ressources environnementales, y compris la biodiversité
6. Etablir un cadre réglementaire ; par exemple, inclure les «limites fixées de l'exploitation acceptable» des ressources naturelles
7. Mettre en oeuvre un programme de suivi pour établir des références de base d'ordre environnemental et social avant les activités proposées
8. Revoir les priorités de développement et les objectifs environnementaux à des intervalles réguliers, en exploitant les résultats du suivi.

I.3.4. Comparaison de l'ÉES et de l'ÉIE

	ÉES	ÉIE
Nature des actions	Vision, stratégie, concept.	Construction, opérations de terrain.
Niveau de décision	Politique, plan, programme	Programme, Projet
Approche	Intégration du processus d'évaluation stratégique au processus de décision (au début d'un cycle décisionnel) : approche proactive à des propositions de développement	Opérationnalisation / produit d'un processus de décision (à la fin d'un cycle décisionnel) : approche réactive à la proposition de développement
	Perspective large, approche globalisante, par rapport à la localisation, aux technologies, aux mesures fiscales, économiques, sociales, écologiques, physiques. Niveau plus faible de détail afin de fournir une vision et un cadre général	Perspectives plus spécifiques par rapport à la localisation, au design, à la construction, aux opérations. Niveau élevé de détail.
Echelle des temps	Long à moyen terme	Moyen à court terme
	Processus à plusieurs étapes, composants qui se chevauchent, niveau de politique continu, itératif	Processus bien défini, début et fin nets
Alternatives	Large éventail d'alternatives potentielles.	Nombre limité d'alternatives réalisables.
Echelle des impacts	Macro et méso (global, national, régional)	Méso et micro (régional, local)

	ÉES	ÉIE
Cadrage des impacts	Les enjeux de durabilité, économiques et sociaux pourraient être plus tangibles que les enjeux écologiques et physiques. Les effets cumulatifs sont mieux appréhendés.	Impacts spécifiques sur l'environnement (composantes biophysiques et socio-économiques). Contrôle limité des impacts cumulatifs.
	Accent mis sur le respect des objectifs environnementaux, le maintien des écosystèmes naturels	Accent mis sur l'atténuation et la minimisation des impacts
	Remonte aux sources de la détérioration de l'environnement	Traite les symptômes de la détérioration de l'environnement
Données	Essentiellement descriptives et qualitatives, parfois quantifiables	Essentiellement quantifiables, parfois qualitatives
Principales sources de données	Rapport sur l'état de l'environnement (REE), Agenda 21 au niveau local, données statistiques, instruments de politiques et de planification	Travaux de terrain, échantillonnages, données statistiques
Critères et objectifs d'évaluations	Critères de durabilité	Restrictions législatives et réglementaires – bonnes pratiques
Rigueur des analyses (incertitude)	Moins rigoureux, plus incertain	Plus rigoureux, moins incertain
Outputs	Larges, englobants	Détaillés
Perception du public	Vague / distante	Plus réactive ¹⁰
Post évaluation	Autres actions stratégiques ou planification de projets, suivi de PGE	Construction et opération, suivi de PGE

Source : inspiré de Partidário (2001) et formation PNUE sur la base de texte amendé de CSIR (1996)

¹⁰ On évoque souvent le NIMBY (« not in my backyard », « pas dans mon arrière-cour ») pour cette rubrique. Le « NIMBY » est un mode de fonctionnement sociétal, de plus en plus fréquent dans les pays du nord, au fur et à mesure que les individus et les ménages sont de plus en plus aptes et encouragés à protéger leurs espaces privés contre toute intervention extérieure, publique ou privée. A Madagascar, l'expérience montre que les populations sont très demandeurs de projets, si bien qu'on aurait plutôt un phénomène de « NIMBY inversé ».

I.3.5. Schéma conceptuel du cadrage de l'ÉIE et de celui de l'ÉES

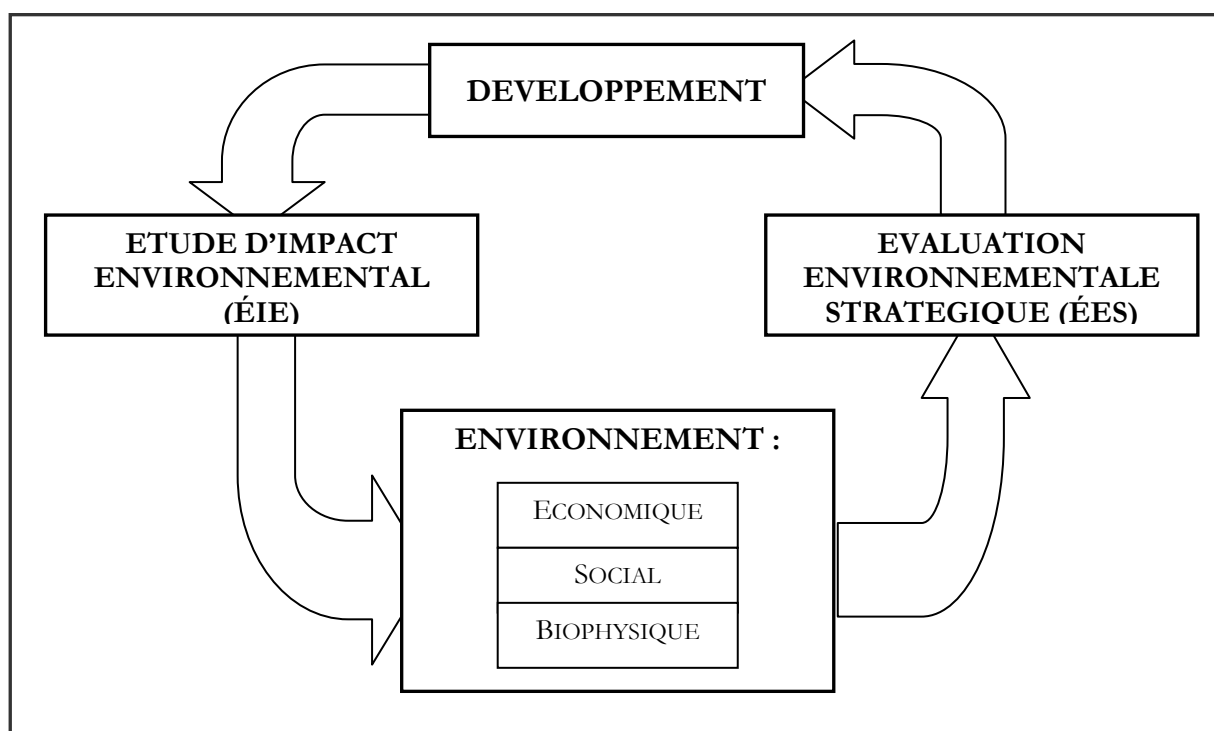


Schéma conceptuel de la différence de cadrage d'une ÉIE et de celui de l'ÉES (source CSIR : 1996)

II. Principes et critères de bonnes pratiques en ÉES :

II.1. Les principales références

Les auteurs les plus reconnus au niveau international pour les réflexions en matière de bonnes pratiques en ÉES sont notamment Sadler et Partidário, mais aussi Verheem, Brook, Therivel, Clark, Brown, Tonk.

Des pays sont bien avancés en matière de législation et de pratiques d'ÉES, tels que le Canada, les USA, les Pays –Bas, l'Afrique du Sud, le Royaume Uni, le Danemark, l'Allemagne, Honk Kong, etc. De même que les organisations et associations telles que : UNECE, PNUD, BM, PNUE, CSIR, UE, IAIA.

A noter les traités internationaux que sont la convention d'ESPOO, le protocole de Kiev (sur l'évaluation de l'impacts sur l'environnement des décisions stratégiques) et la convention d'Arhus, qui sont des conventions spécialisées sur les ÉES et la participation du public. La CDB et la convention de RAMSAR ont aussi des avancées intéressantes sur les ÉES. En matière de biodiversité et d'EE justement, il y a lieu de noter les guides de références de IAIA et du PNUE, qui sont particulièrement utiles dans le contexte de déclin mondial de la biodiversité et pour la situation de « hotspot » de Madagascar.

Pour la francophonie, il y a lieu de citer des ouvrages de référence en évaluation environnementale tels celui du réseau d'expertise E7 (sociétés d'électricité), Pierre André et Al, Gaetan Leduc, les excellents ouvrages de la série du Gouvernement français élaborés par BCEOM. Outre les ouvrages, on se doit de citer les organisations que sont la SIFEE et l'IEPF.

Il n'est donc pas possible vu les moyens mis en œuvre de donner un aperçu complet des ces réflexions et pratiques mondiales. Toutefois, une bibliographie conséquente est donnée en annexe dont une partie importante existe en fichier électronique. Par ailleurs, certaines de ces références sont déjà des synthèses sur les ÉES. Ces références mondiales seront donc compilées avec les expériences à Madagascar pour énoncer les principes sur les ÉES à appliquer dans le contexte malgache.

II.2. Les principes à considérer dans les ÉES

II.2.1. Capitalisation des réflexions à Madagascar :

Principes de la CEM

Les principes énoncés dans la CEM ne sont pas en soi des principes propres aux ÉES mais ils sont des principes généraux, ils sont donc applicables et devraient être appliqués aux ÉES. Ces principes se retrouvent par ailleurs dans la déclaration de Rio.

Les résultats de la journée de capitalisation sur les ÉES du 22 mai 2002 au CNEAGR – Nanisana Antananarivo¹¹ :

Le Ministère chargé de l'Environnement et l'Office National pour l'Environnement, en collaboration avec l'USAID et le projet d'Appui à la Gestion Environnementale – PAGE ont jugé opportun de procéder à la capitalisation des acquis durant les ÉES effectuées jusqu'alors, c'est-à-dire en mai 2002. Une journée a été préparée et organisée pour une mise en commun des expériences acquises. Il s'en est ressorti que les ÉES ont permis notamment de :

- Coordonner et assurer la cohérence des actions (ZIE)
- Mieux définir les orientations aux différents acteurs stratégiques pour le développement durable (PDD Anosy)
- Distinguer l'interaction des futurs projets vis-à-vis de l'environnement et des utilisations conflictuelles des ressources
- Elaborer des outils (guides, schémas, directives) pour l'opérateur (ZIE)
- Avoir des résultats directement transportables dans les Cahiers des Charges du plan en question (PADR)
- Avoir des informations sur les capacités de charge acceptable pour le milieu (ZIE)
- Fournir un document rapide et concis, document accessible au public (ZAES)
- Constituer un corpus de données de base qui faciliterait la réalisation des ÉIE des projets particuliers (ZIE, ZAES)
- Les (certaines) études ont permis la prise en compte des différents systèmes de valeurs des acteurs

Par contre, différents points ont été jugés moins positifs :

- Les approches adoptées n'ont pas toujours permis de considérer et d'évaluer plusieurs options.
- Les contextes de certaines études n'ont pas toujours permis d'user de la possibilité de statuer sur les alternatives dont les impacts risquent de porter gravement atteinte à l'environnement.
- Une ÉES (secteur transport) a été jugée plutôt inutile, par le département initiateur, sans qu'il a été décidé si c'était à cause des méthodes appliquées ou de l'insuffisance des termes de références.
- Il n'y avait pas de procédure et de méthodologie type pouvant servir de référence, si bien qu'il n'a pas été possible de dire si les ÉES réalisées ont suivi les « normes » en la matière.

¹¹ Confère notamment les rapports élaborés à cet effet par Lalanirina Rasoanandrianina, Consultant en Géosciences et Environnement de mai 2002. A noter aussi que l'auteur du présent rapport a assisté et a participé à cette journée de capitalisation et a suivi de près la phase de préparation et de rapportage.

Deux types d'ÉES ont ainsi émergées : celles qui ont aidé les autorités responsables à forger une politique régionale ou à élaborer un plan d'activités sectorielles, et celles qui ont constituées uniquement des démarches classiques d'évaluation des impacts environnementaux de projets appliquées à un plan et qui ont eu du mal à dissuader des prises de décision de nature essentiellement politiques pouvant gravement endommager l'environnement.

Les recommandations émanant de l'auditoire ont été les suivantes :

- Réviser le décret MECIE (collaboration intersectorielle) – Niveau arrêté d'application
- Définir et classer les ÉES tout en se référant aux pratiques et directives de la Banque Mondiale, de USAID et autres ...
- Maintenir la dynamique des ÉES lors de la mise en œuvre des projets
- Spécifier les termes de référence pour ÉES
- Définir une procédure de ÉES de manière à ce que l'ÉES améliore la qualité de la planification et fasse ainsi l'économie des ÉIE d'un projet particulier et des coûts qu'elle représente
- Définir les indicateurs à différentes échelles pour permettre le suivi et le contrôle
- Gérer les incompatibilités de mesures sectorielles aux lois générales
- Faire attention aux champs d'application des textes dans les ÉES
- Définir la participation de l'Etat en termes de ressources et de déclaration de politiques pour mettre en place l'assise environnementale

En réalité, le fait de vouloir faire une analyse des bonnes pratiques (objet du présent document) et élaborer par la suite les directives pour les ÉES, puis par la suite des guides pratiques, répondent bien à ces recommandations, sauf peut-être la révision du décret MECIE à un niveau d'arrêté d'application, mais cela sera repris dans les directives.

A titre de synthèse, il faut rappeler que trois critères ont été utilisés dans le document de capitalisation :

- La pertinence et l'utilité
- Les résultats et l'efficacité
- L'efficacité et la rentabilité (rapports entre les moyens investis et les résultats).

Autrement dit, suivant les questions suivantes :

- Pourquoi a-t-on fait l'ÉES, était-ce vraiment utile ?
- Les résultats ont-ils été à la hauteur des objectifs ?
- Les résultats obtenus sont-ils à la hauteur des moyens investis ?

Ces questions sont tout à fait intéressantes, dont notamment le pourquoi – pour ne pas se cantonner uniquement aux réquisitions des bailleurs de fonds par exemple. Elles sont bien comprises dans les quatre composantes de base définies plus haut pour les ÉES (« utilité », « stratégique », « évaluation » et « environnemental ») et seront reprises comme étant des éléments de bonnes pratiques, tout en étant complétées par les expériences et les études internationales.

II.3. Les critères de bonnes pratiques des ÉES

Il s'agit de résumer les principes et éléments de bonnes pratiques de l'ÉES et examiner leur pertinence pour une utilisation et une application locales.

II.3.1. Critères de performance des ÉES selon l'IAIA¹²

Une bonne qualité du processus de l'Évaluation Environnementale Stratégique (ÉES) **informe** les planificateurs, les décideurs, le public affecté par le caractère durable de décisions stratégiques ; **facilite** la recherche de la meilleure alternative et **assure** une prise de décision réalisée de manière démocratique. Cela augmente la crédibilité des décisions et mène à des ÉIE efficace en terme de temps et de coût au niveau du projet. À cette fin, un processus de ÉES de bonne qualité :

Est intégré :

- Assure une évaluation environnementale appropriée de toutes les décisions stratégiques importantes pour l'atteinte de développement durable.
- Adresse les corrélations des aspects biophysiques, sociaux et économiques.
- Est intégré à la politique des secteurs et des régions appropriés et, quand c'est nécessaire, à l'ÉIE des projets et le processus décisionnel.

Est mené suivant le caractère de durabilité :

- Facilite l'identification d'options de développement et des propositions alternatives qui sont plus durables

Est concentré :

- Fournit des informations suffisantes, fiables et utilisables pour la planification du développement et le processus décisionnel.
- Concentrés sur les enjeux clés du développement durable.
- Est adapté aux caractéristiques du processus de processus décisionnel.
- Est efficace et efficient (coût – temps).

Est responsable :

- Les agences principales pour les décisions stratégiques prennent leurs responsabilités
- Est effectué avec professionnalisme, rigueur, justice, impartialité et de manière équilibré
- Est soumis à une revue et une vérification indépendantes
- Documente et justifie la manière dont les enjeux de la durabilité ont été tenus compte dans la prise de décision.

Est participative :

- Informe et implique le public intéressé et affecté et les administrations publiques tout le long du processus de processus décisionnel.
- Les préoccupations et les inputs du public sont adressés de manière explicite dans la documentation et dans le processus décisionnel.
- Un minimum d'information doit être prodigué de manière claire, facilement compréhensible et l'accès suffisant à toute l'information appropriée est assuré.

Est itératif :

- Assure la disponibilité des résultats d'évaluation assez tôt pour influencer le processus de processus décisionnel et inspirer la planification future.

¹² Traduction libre de la publication spéciale séries n°1 de janvier 2002 de IAIA.

Ce document est le résultat d'une discussion de plus de trois ans par les membres de la section IAIA, tant sur l'Internet qu'à plusieurs conférences annuelles de l'IAIA. Les critères de performance de l'ÉES ont été utilisés et évalués en pratique par un certain nombre de membres IAIA et ont été approuvés par le Conseil d'administration de l'IAIA en novembre 2001

- Fournit une information suffisante sur les impacts réels de la mise en oeuvre d'une décision stratégique, juger si cette décision devrait être amendée et fournir une base pour des décisions futures.

II.3.2. Autres critères

L'ÉES se déroule dans le cadre d'un ensemble de dispositions et de contextes décisionnels, ou tout au moins d'amélioration de l'application de décisions déjà prises. Il n'existe pas de modèle unique ou d'approche meilleure de l'ÉES, mais plutôt un certain nombre de principes généraux de bonnes pratiques d'ÉES qui s'appliquent aux différentes formes d'ÉES, sur la base des références énumérées dans le paragraphe ci-dessus et ceux qui le précèdent. Une batterie de critères de performances pour la conduite et l'administration des ÉES a donc été identifiée.

Selon Sadler et Verheem, 1996 ; Sadler et Brook, 1998, les principes directeurs pour la conception et la mise en œuvre du processus d'ÉES sont les suivants :

- *compatible avec l'objectif* – le processus d'ÉES doit être adapté au contexte et aux caractéristiques de l'élaboration d'une politique et d'un plan
- *déterminé par les objectifs* – le processus d'ÉES doit identifier de quelle manière des options et des propositions de développement contribuent au développement durable
- *ampleur* – le processus d'ÉES doit couvrir tous les niveaux et types de prise de décision susceptibles d'avoir des effets significatifs sur l'environnement et la santé
- *crucial pour la décision* – le processus d'ÉES doit tenir compte des effets sociaux, sur la santé et autres dans la mesure du possible (p. ex. s'il n'existe pas de processus équivalents)
- *transparent* – le processus d'ÉES doit contenir des exigences et procédures claires et faciles à comprendre
- *participatif* – le processus d'ÉES doit fournir un niveau approprié d'informations et d'implication du public
- *responsable* – l'exécution du processus d'ÉES doit être équitable, impartiale et professionnelle, respecter les exigences et normes internationales en vigueur et faire l'objet d'une supervision et d'un contrôle indépendants
- *rentable* – le processus d'ÉES doit atteindre ses objectifs dans les limites de la politique, des informations, du temps et des ressources disponibles.

D'autres directives sur l'application des principes énumérés ci-dessus sont fournies de manière empirique pour les bonnes pratiques de l'ÉES, notamment :

- entamer le plus tôt possible le processus d'évaluation environnementale dans la formulation de politique ou de plan ;
- fournir les bonnes informations au bon moment pour la prise de décision ;
- se concentrer sur la comparaison d'alternatives majeures ;
- mener une forme appropriée d'analyse, d'évaluation de l'impact ou de la politique ;
- utiliser les procédures et méthodes compatibles avec la tâche la plus simple possible ;
- chercher à obtenir des avantages environnementaux et à éviter des impacts défavorables ; et
- contrôler et documenter les résultats du processus d'ÉES.

II.3.3. Synthèse des principes à respecter pour de bonnes pratiques en ÉES :

Ces critères sont structurés dans le tableau suivant, suivant une présentation inspirée des directives sur les ÉES de l'Afrique du sud :

LES CRITERES DE BONNES PRATIQUES DANS LES ÉES		
PRINCIPE	QUESTION CLE	MOTS CLES
1. L'ÉES est sous-tendu par le concept de durabilité*. Le développement devrait être mené dans le cadre de durabilité.	Comment est-ce que le concept de la durabilité peut-il être intégré dans les différents niveaux / échelles de prise de décision et/ou de formulation des PPP ? définition des critères de durabilité et évaluation selon ces critères	Durabilité
2. L'ÉES est un processus stratégique qui commence par une conceptualisation des PPP, en tenant compte de l'existant, et qui reste flexible au cycle du développement des PPP, tout en y étant intégré.	Comment est-ce que les objectifs de durabilité peuvent-ils être intégrés dans les PPP dès le stade le plus précoce de leur formulation, tout en tenant compte du contexte existant ?	Intégration et flexibilité
3. L'ÉES devrait identifier les contraintes, les menaces et les opportunités environnementales qui devraient être tenues compte dans les PPP ainsi que les critères de qualité de l'environnement ou les limites de l'acceptabilité des changements.	Quelles sont les ressources environnementales qui devraient être entretenues voire mises en valeur, et jusqu'à quel degré les changements sur l'environnement dus au PPP sont-ils acceptables / significatifs	Analyse d'impact - Informations et seuils d'acceptabilité
4. L'ÉES devrait être mise en oeuvre en considération de différentes options ou scénarios.	Quels sont les PPP qui influencent le mieux le maintien voire la mise en valeur des ressources environnementales identifiées ?	Options / scénarios
5. L'ÉES devrait établir les liens entre les différents niveaux de décision et/ou les différentes échelles (approche « par le bas » ou « par le haut »). Elle doit atteindre ses objectifs dans les limites de la politique, des informations, du temps et des ressources disponibles	En quoi une ÉES d'un PPP est-elle liée et/ou utile pour le PPP en amont ou en aval de celui/celle – ci ?	Utilité et rentabilité, crucial pour la décision
6. L'ÉES devrait inclure les concepts de prudence et de précaution, ainsi que de celui de l'apprentissage et de l'amélioration en continue.	Quels indicateurs et quels mécanismes faudrait-il inclure dans le PPP pour le suivi et l'évaluation de la durabilité.	Suivi et amélioration
7. Une ÉES devrait être faite et finalisée avec la participation du public, notamment pour le cadrage et la	Comment mettre en oeuvre la participation du public dans une ÉES et refléter les avis du public et les	Participation du Public

définition des objectifs de durabilité à considérer*. Le processus d'ÉES doit contenir des exigences et procédures claires et faciles à comprendre.	informations scientifiques dans ses résultats.	
8. L'exécution du processus d'ÉES doit être équitable, impartiale et professionnelle, respecter les exigences et normes internationales en vigueur et faire l'objet d'une supervision et d'un contrôle indépendants	Comment s'assurer d'une supervision et d'un contrôle indépendants ?	Responsabilité - supervision

* La notion de développement durable est fondamentale pour les ÉES. Il faut se prévaloir à cet effet des grandes références en la matière (Rapport Brundtland, Conférence de Rio, Agenda 21, Conférence de Jobourg, liens développement humain – développement durable) qui donnent une base commune et large du DD. Les critères et les indicateurs y afférents à appliquer dans le cadre d'une ÉES donnée devraient cependant être également en fonction du contexte d'application de l'ÉES et en rapport avec les politiques spécifiques et les valeurs du pays ou de la région concernée. C'est aussi une raison importante de la mise en œuvre de la participation du public au processus.

II.4. Analyse des pratiques des ÉES à Madagascar

Les critères et principes énoncés dans la partie précédente sont ceux qu'il faut respecter pour avoir les meilleures pratiques en ÉES. Ce sont des critères idéals qu'il faut confronter à la réalité et au contexte ainsi qu'au type de l'ÉES (on a dit que l'ÉES est déclinée en famille), tout en ayant dans l'esprit cet aspect amélioration en continue.

La réalité des ÉES à Madagascar est vue à travers les ÉES qui ont été réalisées jusqu'ici. Celles-ci ont été faites à cause des exigences des bailleurs de fonds et/ou selon une volonté propre de divers responsables, sans cadre réglementaire vraiment applicable pour les ÉES.

Les ÉES réalisées à Madagascar (du moins une majeure partie) seront passées à travers le crible des critères de bonnes pratiques afin d'en ressortir les problématiques (surtout celles plus ou moins récurrentes) et dont des solutions sont à intégrer dans les directives sur les ÉES.

II.4.1. Les ÉES analysées

Six études ont fait l'objet de discussions et de capitalisation en mai 2002. Ces études sont :

1. Etude d'impact environnemental stratégique de la zone d'intérêt écotouristique (ZIE) de l'Isalo
2. Evaluation environnementale et régionale de l'Anosy
3. Evaluation environnementale du programme sectoriel transport (PST)
4. Evaluation environnementale du plan d'action du développement rural (PADR)
5. Evaluation environnementale du projet ReCAP
6. Etude d'impact environnemental stratégique de l'exploitation minière dans la zone d'activités économiques spéciales ZAES de Vatomandry

D'autres études d'ÉES ont été faites par la suite. Ces études sont :

1. Evaluation environnementale du programme environnemental III, octobre 2003, par coordination PE3
2. Evaluation de l'impact environnemental et social du projet pôle intégré de croissance (PPIC), février 2005, par Tecult
3. Evaluation environnementale sectorielle des mines, novembre 2003 par Tecult
4. Intégration de l'environnement dans les stratégies de réduction de la pauvreté à Madagascar, rapport provisoire élaboré par le Dr N'GUESSAN M'Gbra, Consultant, juillet 2002

5. Etude d'impact environnemental stratégique d'un projet de développement d'une zone franche industrielle à Tsarakofafa Toamasina, mai 2005, par GLW
6. Prescriptions environnementales du plan d'urbanisme directeur (PUDi) de Toamasina, par ONE

Autres documents intégrant la dimension environnementale :

1. Guide d'élaboration et de mise en œuvre d'un plan communal de développement vert généré, avril 2002
2. PUDi provisoire de la commune de Fort –Dauphin, août 2004
3. Plan régional de développement (PRD) Alaotra-Mangoro

Ces quinze documents seront donc commentés avec le prisme des critères de bonnes pratiques des ÉES.

II.4.2. Tableau d'analyse

Avertissements :

- 1) Au vu des ressources affectées à l'étude et en vertu du principe de proportionnalité, seule une lecture en diagonale est possible pour tous ces documents, avec des focus sur des parties clés des documents, avec une capitalisation possible des acquis antérieurs du consultant. Il est donc possible que les appréciations soient quelquefois un peu décalées par rapport à ce devrait être si les documents sont lus en profondeur. Ceci ne porte pourtant pas préjudice à l'atteinte des objectifs puisqu'il ne s'agit pas de porter un jugement de qualité sur les documents en soi, il s'agit plutôt de tester l'application et l'applicabilité des principes de référence à partir d'un panel assez varié de documents, et d'en tirer par la suite les éléments pour les directives pour les ÉES à Madagascar. Tous décalages seront d'ailleurs vérifiés au vu des commentaires des différentes parties pour la sortie du document final, et ajustés au besoin.
- 2) Tel qu'illustré lors des échanges au CNEAGR lors de la capitalisation des ÉES en 2002, en cas de lacune constatée, tel que la « faible utilité » d'un document, cela pourrait être dû soit à la formulation des TDRs ou à une lacune technique dans la mise en œuvre de l'évaluation. Il y a aussi d'autres raisons possibles tel que le manque de moyens (évaluation de seuil d'acceptabilité par exemple), ou de problème de coordination entre les concepteurs techniques et les environnementalistes, ou de décalage temporel entre les différentes conceptions, ainsi qu'à d'autres problèmes qui seront évoqués dans les préalables de la définition des directives. En tous cas, il ne s'agit donc en aucun cas de pointer un fautif, mais plutôt d'analyser un processus.

Document	Doc de référence	C1	C2	C3	C4	C5	C6	C7	C8
EE PE3	Plan /Programme	Durabilité en tant que PE	EE après la définition du programme	Pas de seuil d'acceptabilité	Pas d'option dans l'EE. EE après définition du programme	Oui	Oui	Oui	Plus ou moins (CTE élargi, outre les bailleurs)
ÉIE du PPIC	Projet /Programme /Plan	Non	Se voulait être intégré mais le PPIC non influencé par l'EE	Etudes des impacts cumulatifs mais pas d'analyse d'acceptabilité (seuil)	Options non justifiées par l'ÉIE	Oui : guides + cadres	Pas de suivi de la durabilité	Oui	Oui (CTE, outre les bailleurs)
ÉES des mines	Programme sectoriel	non	Oui	Non	non, amélioration du programme	non	Oui	Non	Non (comité présidé par les mines)

Document	Doc de référence	C1	C2	C3	C4	C5	C6	C7	C8
Intégration de l'env. dans le DSRP	Politique / Plan	Oui, mais pas d'évaluation par rapport à des critères de durabilité	Non	Non	Non	non	Oui	Non	?
ÉIES de Tsarakofafa	Programme	Non	Non	Oui, à la manière d'une ÉIE classique, pas de seuil d'acceptabilité du « milieu »	Non	Pas de facilitation en soi pour les ÉIE projets qui vont s'implanter dans la zone	Oui	Oui	Non (comité présidé par le ministère de tutelle)
Prescriptions env. PUDi	Plan	Non, en complément du PUDi mais pas de manière intégrée	L'analyse de la durabilité n'influence pas le concept du projet	Oui, seuils réglementaires	Non	Oui	Oui (suivi)	Non	Non (ONE prestataire de l'AGETIPA)
Guide PCD vert généré	Plan	Pas de critères de durabilité	Oui	Oui	Sous – entendu ?	Oui	Oui	Oui	?
PUDi provisoire FD	Plan	Apparemment pas de critère de durabilité	Oui	Environnement dans le cadre d'un programme environnemental	Lien évaluation environnementale / PUDi ? non	non ?	?	?	?
ÉIES ZIE Isalo	Programme	Oui ?	Oui, très forte	Oui, intéressant	Oui, intéressant	Oui, très fort	Oui	Oui	Oui mais non officialisé
EER SDR Anosy	Plan	Oui	Oui	Oui, analyse d'impact peu explicite	Oui	Oui	?	Oui	Non ?

Document	Doc de référence	C1	C2	C3	C4	C5	C6	C7	C8
EE PADR	Plan	Oui	Non	Oui, pas de seuil d'acceptabilité	Non	Non ?	Oui ?	Non ?	Oui (CTE, outre les bailleurs)
EE du secteur transport	Programme sectoriel	Non	Non	« Mesures génériques » ?	Non	Non	Non ?	Oui ?	Non (pas de comité)
EE ReCAP	Programme	?	Oui ?	Oui ?	Oui	Oui	Oui	Non	Oui (document interne USAID)
ÉIES ZAES Vatomandry	Programme	Non	Oui ?	Oui ?	Non ?	Oui ?	Non	Non ?	Non (Ministère des mines)
RECAPITU – LATION (14 dossiers)	1 politique / 13 plans / programmes	Oui : 2 Non : 10 ? : 2	Oui : 5 Non : 7 ? : 2	Oui : 3 Non : 8 ? : 3	Oui : 3 Non : 8 ? : 2	Oui : 7 Non : 4 ? : 3	Oui : 8 Non : 2 ? : 4	Oui : 6 Non : 4 ? : 4	Oui : 5 Non : 6 ? : 3
Document	Type doc de référence	C1 : Durabilité	C2 : Intégration - Flexibilité	C3 : Analyse d'impacts - seuils	C4 : Options / scénarios	C5 : Utilité – rentabilité - décision	C6 : Suivi - amélioration	C7 : PP	C8 : Supervision indépendante

II.4.3. Commentaires et questionnements :

II.4.3.1. Commentaires issus de la lecture du tableau :

- Tous les critères préalablement identifiés sont retrouvés dans les documents analysés. Les quatre premiers critères ne sont pas beaucoup appliqués jusqu'à maintenant que l'on peut penser pour des raisons techniques (difficultés techniques, inadaptation de calendrier pour les études techniques et les études environnementales, non connaissance de ces critères ou de leurs utilisations).
- On peut aussi noter des problèmes de procédures dans la mesure où si l'on admet qu'il y a eu des supervisions indépendantes, celles-ci ne sont pas homogènes et une validation des documents pour être des références officielles est une question qui devrait être élucidée. En effet, si les ÉIE des projets sont facilités par des ÉIE programmatiques (ou ÉES), il faudrait un maître d'œuvre de ces ÉIE programmatiques, qu'en peut supposer être le maître d'œuvre du programme lui-même. Le maître d'œuvre fait appel le plus souvent à des prestataires pour réaliser l'ÉES et la pratique actuelle est qu'il constitue un groupe pluri ministériel pour valider le travail. Le problème de cette pratique est que finalement c'est le maître d'œuvre lui-même qui est le superviseur de l'étude, et cela ne répond pas au critère 8 qui requière une supervision indépendante. Et c'est là le rôle de l'ONE en tant que guichet unique de la MECIE d'assurer cette indépendance de la supervision. L'ONE devrait donc être le coordonnateur de la supervision ou de la revue si la supervision est maintenue comme étant du rôle du maître d'œuvre de l'ÉES.
- L'utilité d'une ÉES devrait être appuyée. Le suivi – amélioration et la participation du public sont plus facilement acquis en l'état actuel de la situation. Une supervision indépendante pose aussi problème et mérite d'être bien éclairci. Ces éléments seront repris dans les éléments requis pour une proposition de directives sur les ÉES à Madagascar.
- A noter que le critère 3 devrait être disjoindre les analyse d'impacts aux seuils acceptables, dans la mesure où la mise en œuvre d'une analyse d'impacts et l'identification d'un seuil d'impact acceptable ne vont pas toujours de pair.

II.4.3.2. Commentaires issus de la connaissance des dossiers :

- Le plan d'action pour le développement rural (PADR) a fait l'objet d'une ÉES qui a été évaluée par un comité technique d'évaluation avec délivrance d'un permis environnemental auquel est annexé un cahier de charges environnementales. Si le document a été exigé par les bailleurs pour l'acceptation du plan, l'utilisation en aval dudit document par le PSDR a révélé que les informations pertinentes permettant d'asseoir sa mise en œuvre et le suivi des résultats obtenus n'y étaient pas développées. Ce lien amont-aval devrait donc être considéré.
- L'ÉES du programme sectoriel du transport, établie pour satisfaire aux exigences des bailleurs mais sans permis environnemental cette fois-ci, a révélé le même défaut que celle du PADR, celui d'être sans grande utilité pour les utilisations opérationnelles en aval. D'où toujours cette nécessité de lien amont-aval. Et puis la question aussi se pose sur le rôle du suivi et de son organisation ...
- L'ÉES de la zone d'intérêt écotouristique (ZIE) de l'Isalo dont la mise en œuvre a été appuyée par un projet et réalisée par des consultants, considérée comme étant de bonne qualité, a défini la capacité de charges du milieu et les prescriptions environnementales que doivent respecter chaque bungalow qui sera implanté. Cette qualité devrait être capitalisée. La pratique a toutefois révélée que les prescriptions environnementales qui ont été sorties semblaient être trop difficile à recouvrir, ce qui aurait fait reculer certains opérateurs touristiques potentiels. L'autre problème, administratif cette fois-ci, est que l'administration touristique et l'administration environnementale n'ont jamais réussi à éclaircir les questions de procédures en la matière. Deux points sont à soulever sur ces procédures : qu'en est-il de la validation officielle des documents ? faut-il une revue en tant que telle ou peut-on se contenter d'une supervision de l'étude, du moment que cette supervision est indépendante ? Le troisième point concerne les frais à payer dus aux charges

inhérentes à cette revue ou à cette supervision indépendante : quid de son montant (référence à l'annexe 3 du décret MECIE ou quel autre référence ?) et quid de la gestion de ce fond. Ces constituants des procédures sur les ÉES devront donc être élucidés par les présentes directives.

- Des prescriptions juridiques qui sont en contradiction avec la réglementation environnementale en vigueur ont été sortis par l'administration minière dans le cadre de l'ÉES de la ZAES de Vatomaniry : comment gérer ce genre de problème ? : la réponse se situe dans une nécessaire analyse de cohérence et de conformité par rapport aux normes juridiques en vigueur qu'il faut toujours inclure dans les TDRs des ÉES et que la validation de ces TDRs devrait être faite par une entité autre que le maître de l'ouvrage, de même pour la validation des études. C'est le critère 8 de l'indépendance de la supervision.
- L'aménagement de la ZI de Tsarakofafa comprend des rubriques assujetties à l'élaboration d'une ÉIE, dont les travaux de remblais, des cas de déplacement de population.... L'étude a été définie comme étant une ÉES. De ce fait, la tendance exprimée par son promoteur est de conduire l'évaluation du dossier en dehors de la procédure MECIE. La question qui se pose est alors de savoir comment considérer les investissements physiques adjoints des considérations d'ordre stratégique ? Qui valide ce genre de classement ? Cet aspect a été retrouvé en fait dans les ÉIES du PPIC qui outre les questions d'ordre stratégique, l'ÉES comprenait des ÉIE de projets particuliers.
- Le flou de procédures se retrouve pour pratiquement tous les ÉES réalisés : ÉES du secteur minier, ZAES de Vatomaniry, ZI de Tsarakofafa, EER de la région de l'Anosy, prescriptions environnementales des PUDi des grandes villes de Madagascar, intégration de la dimension environnementale dans les PDR et les PDC, etc. . Voici les questions soulevées qui devront donc être répondues par les directives sur les ÉES : quand est-ce que faut-il procéder à une ÉES (outre les réquisitions des bailleurs), qui réalise ? est-ce qu'une évaluation (examen) formelle est requis, qui la fait dans ce cas ? qui fait le suivi ? qui contrôle ? le statut de Guchet unique de l'ONE pour la MECIE du suivi et de son organisation ...lui permet-il d'être un prestataire de mise en œuvre des ÉES? est-ce que les résultats des ÉES deviennent-ils des obligations pour les PPP analysés et pour les utilisations en aval ? Qu'en est-il des projets à réalisés en aval des ÉES, doivent-ils encore faire l'objet d'une ÉIE ou pas et dans quelles conditions ?
- Un dernier point important est la question de la mise en œuvre des résultats des ÉES. On peut évoquer à cet effet à titre d'exemple l'EE du PE3 qui a produit des résultats particulièrement intéressants dont on peut citer les implications de l'analyse des conventions internationales sur la législation nationale ou la nécessité de ce qu'ils appellent une étude d'impact intégrée pour la création d'AP. En fait, l'ÉES du PE3 a été acceptée mais les prescriptions n'ont pas été suivies puisque le design du PE3 était déjà terminé. Finalement l'ÉES du PE3 n'était qu'une procédure pour justifier l'acceptation du programme par les bailleurs sans plus. Si on veut que les ÉES soient légitimes et efficace, il faudrait qu'elles ne restent pas uniquement des exigences des bailleurs sans effectivité de leurs contenus.

III. Les bases de la proposition de directives pour les ÉES à Madagascar

III.1. Un survol de la situation de la mise en œuvre des EE à Madagascar

Des points positifs et intéressants concernant la mise en œuvre des EE sont les suivants :

- Existence d'une législation qui pose les bases de l'évaluation environnementale, tant par ses principes que pour ses applications pratiques au niveau de l'ÉIE des projets
- Une montée en puissance de la mise en œuvre des ÉIE des projets, en référence à l'augmentation constante du nombre de dossiers soumis à l'ONE
- Des guides d'ÉIE qui ont été développés
- Une pratique des ÉES qui devance la réglementation en la matière, signe de la nécessité des ÉES.

Il y a toutefois des lacunes qui méritent d'être relevés pour les EE déjà réalisées :

- Les parties descriptives (de l'environnement) sont trop développées eu égard à la nécessité de description vis-à-vis de l'analyse des impacts. On a souvent une impression de remplissage pour avoir uniquement un document étoffé alors que l'utilité même des documents n'est pas mise en exergue et même parfois insaisissable.
- Il y a un manque de compréhension du concept d'ÉES. Lorsque l'on a des aménagements physiques sur des aires géographiques connues, on est proche des techniques des ÉIE des projets. Lorsque l'on n'a pas encore de projets physiques en vue, on se réfère plus aux critères de durabilité (confère la comparaison ÉIE – ÉES). Il est incohérent par exemple qu'une EE d'un plan ou d'une stratégie encore conceptuelle s'amuse à faire des évaluations d'impacts comme pour celui d'un projet particulier, ou qu'au contraire une EE d'un programme concret se perd en discours sur des critères abstraits de développement durable. Les guides sur les ÉES devraient encore être développés.
- L'utilité des EE même au niveau des principes n'est pas encore bien appréhendée dans la mesure où il y a souvent des décalages de mise en œuvre de l'étude environnementale et du design du plan ou du programme, si bien que les objectifs attendus des ÉES ne sont pas correctement atteints. Les ÉES deviennent alors des formalités pour satisfaire uniquement les exigences procédurières des bailleurs, tandis que les résultats de ces ÉES, même si celles-ci ont été bien faites ne sont même pas tenues compte dans la conception du projet. On peut citer par exemple l'analyse tout à fait pertinente des conventions internationales dans l'EE du PE3, alors que la conception même et la mise en œuvre du PE3 ignorent les résultats de ces analyses.
- D'une manière plus générale, les EE n'arrivent pas à suivre la planification du développement. L'intégration de la dimension environnementale dans le développement a encore du mal à suivre un processus de développement qui se veut de plus en plus rapide. Toutes les régions se surpassent actuellement à définir des zones intensives et à large échelle de production, chaque ministère veut avoir ses zones de développement (touristique, industriel, agricole, sites de conservation de la biodiversité, etc.), les partis politiques voudront aussi définir des visions et des objectifs à faire valoir en temps opportun. Le seul outil vraiment reconnu pour préserver l'environnement sans gêner outre mesure le développement est encore l'évaluation environnementale stratégique. Nous allons donc maintenant définir les éléments requis pour les directives sur les ÉES à Madagascar.

III.2. Rappels sur la législation actuelle qui a des implications sur les directives sur les ÉES :

III.2.1. Rappel sur la CDB et la convention RAMSAR :

Lorsqu'une convention est élaborée, un État peut donner son consentement au texte (qui lui devient alors opposable). Il devient "**partie**" à la convention. Il peut aussi accorder son consentement à la plus grande partie du texte, mais en exclure certaines dispositions. On appelle cela une "**réserve**". Nul État ne peut invoquer une règle de droit interne pour se soustraire à ses obligations internationales. C'est-à-dire que le droit international s'impose à l'État, même si une règle de droit interne lui est contradictoire. **L'état de droit** est celui où les élus, donc les mandataires politiques sont tenus par le droit qui a été édicté. L'existence d'une hiérarchie des normes constitue l'une des plus importantes garanties de l'État de droit. Dans ce cadre, les compétences des différents organes de l'État doivent être précisément définies et les normes qu'ils édictent ne sont valables qu'à condition de respecter l'ensemble des normes de droit supérieures. Au sommet de cet ensemble pyramidal figure la Constitution, suivie des engagements internationaux, de la loi, puis des règlements. À la base de la pyramide figurent les décisions administratives ou les conventions entre personnes de droit privé. Cet ordonnancement juridique s'impose à l'ensemble des personnes juridiques. L'État, pas plus qu'un particulier, ne peut ainsi méconnaître le principe de légalité : toute norme, toute décision qui ne

respecteraient pas un principe supérieur seraient en effet susceptible d'encourir une sanction juridique. L'État, qui a compétence pour édicter le droit, se trouve ainsi lui-même soumis aux règles juridiques, dont la fonction de régulation est ainsi affirmée et légitimée. Un tel modèle suppose donc la reconnaissance d'une égalité des différents sujets de droit soumis aux normes en vigueur¹³.

Il n'y a pas en général de structure centralisée chargée de faire appliquer une CI. Le secrétariat des CI coordonne plutôt sa mise en œuvre. Et donc ce qui oblige vraiment un Etat à respecter ses engagements sont soit une volonté politique interne, la gestion de son image et/ou la crainte de rétorsions d'un ou plusieurs Etats plus puissants. Cet aspect peut être mise en valeur pour la stratégie de développement des ÉES, de même que cette définition de l'état de droit où les mandataires politiques sont tenus (devraient être tenus) par le droit qui a été édicté.

Depuis quelques années, les concepts d'évaluation d'impact sur l'environnement (ÉIE) et d'évaluation environnementale stratégique (ÉES) ont été adoptés comme des éléments indispensables de la politique et du droit international de l'environnement. La Convention relative à la diversité biologique (CDB), ratifiée par Madagascar en 1995, en son article 14 impose à chaque Partie contractante, dans la mesure du possible et selon qu'il conviendra de prendre les dispositions voulues pour qu'il soit dûment tenu compte des effets sur l'environnement de ses programmes et politiques susceptibles de nuire sensiblement à la diversité biologique. La Convention sur la diversité biologique à sa réunion de 2002 a adopté les Lignes directrices pour l'intégration des questions relatives à la diversité biologique dans la législation et/ou les processus concernant les études d'impacts sur l'environnement et dans l'évaluation environnementale stratégique (décision VI/7). Les lignes directrices de la CDB pour l'intégration des questions relatives à la diversité biologique dans la législation et/ou les processus concernant les études d'impact sur l'environnement et dans l'évaluation environnementale stratégique ont été examinées par le Groupe d'évaluation scientifique et technique (GEST) de la convention Ramsar qui les a jugées totalement appropriées pour être appliquées aux évaluations d'impact concernant les zones humides dans le contexte Ramsar. Madagascar a également ratifié la convention RAMSAR par décret n° 98-261 du 25 Septembre 1998.

En tant que CI ratifiées par Madagascar, celui-ci a l'obligation de les mettre en œuvre, dont les ÉIE et les ÉES. Ceci peut être opposé aux détracteurs des EE qui prétendent que la MECIE « n'est qu'un décret ».

III.2.2. Loi n°2004-001 et CEM :

En vertu de la loi n° 2004-001 du 11 juin 2004 relative aux Régions, en son article 8.1, les domaines de compétence de la région ont notamment trait à l'établissement de schéma régional d'aménagement du territoire, à l'établissement d'un programme-cadre et/ou plan régional de développement, à la gestion des environnements. La Région a donc un rôle important en tant qu'acteur dans les questions d'ÉES. D'où leur rôle de coordination de la supervision des ÉES ou celui du maître d'ouvrage pour l'élaboration des ÉES selon le cas dans le cadre des plans et programmes au niveau régional. Cet aspect sera considéré dans les directives sur les ÉES.

En vertu de la Charte de l'Environnement à Madagascar et du décret MECIE en application de cette Charte, l'ONE, en tant que Guichet unique de la mise en œuvre de la MECIE a aussi un rôle important dans les ÉES. La nécessité de l'évaluation des PPP étant par ailleurs explicité dans le décret MECIE. Ce rôle particulier de l'ONE sera explicité dans les directives sur les ÉES.

¹³ <http://fr.wikipedia.org/wiki/Convention>

III.3. Les éléments à considérer dans les directives sur les ÉES à Madagascar

Tirés de l'analyse de l'existant à Madagascar et des pratiques internationales, les éléments suivants sont à intégrer dans les directives sur les ÉES :

- Se prévaloir notamment des CI ci-dessus, de la CEM et du décret MECIE
- Nécessité de faire des ÉES pour préserver la durabilité du développement
- Il est trop tôt à Madagascar de vouloir faire une évaluation environnementale formalisée des formulations des politiques en tant que vision. Notre niveau de Gouvernance ne nous permet pas encore d'avoir une ambition réaliste de faire dans les règles de l'art une évaluation environnementale de la vision Durban par exemple, ou celle de la vision Madagascar naturellement qui, comme son nom ne l'indique pas, est constituée d'objectifs de productions chiffrés très précis, ou de l'EE du prochain MAP Il faut viser les EE des plans et des programmes à un niveau moins « stratégique » et peut-être de certaines législations.
- Nécessité d'une procédure légère et simple, pour être en phase avec le besoin de « développement rapide » : pas de revue (pour alléger) mais une supervision faite durant la réalisation de l'ÉES.
- La supervision doit être indépendante, c'est-à-dire que techniquement cette supervision doit être dirigée par une entité autre que le maître d'œuvre ou le maître d'ouvrage de la planification / programmation objet de l'ÉES. La supervision sera faite par un groupe ad hoc multisectoriel (pratique actuelle) et coordonné soit par l'ONE (au niveau national ou lorsque les MO sont les régions – cas des PDR) ou par les régions lorsque la planification est à une échelle sous la tutelle de la région. L'ONE n'aura donc plus le droit de réaliser directement des ÉES, à moins que la coordination de la supervision soit faite par le Ministère chargé de l'environnement.
- Les TDRs des ÉES devront être validés conjointement entre les MO et les coordonnateurs de la supervision des ÉES (préservation de la qualité, cf. dispositions réglementaires inadéquates de la ZAES)
- Respect d'un minimum de qualité pour être efficace et légitime :
 - confère les huit critères de qualité des ÉES
 - appuyer le lien amont-aval
 - appuyer l'aspect intégré : obligation de considérer les ÉES au même niveau et en même temps que les démarches de planification (en complémentarité)
- Nécessité d'une vraie validation et que ce qui a été validé soit tenu compte dans la suite du processus, d'où le nécessaire surveillance (par le MO) et suivi de la mise en œuvre des résultats de l'ÉES par le coordonnateur de la supervision de l'ÉES.
- Frais d'évaluation : frais effectif + frais de gestion, à gérer par les coordonnateurs de la supervision, à payer par le maître d'œuvre ou le maître d'ouvrage de la planification / programmation objet de l'ÉES
- Les projets particuliers « camouflés » dans les ÉES ne sont plus admissibles. Ces derniers devront faire l'objet d'une ÉIE classique dans le sens et les procédures du décret MECIE s'ils ne peuvent pas attendre les résultats de l'ÉES.
- Lorsque l'on a une ÉES d'un programme qui aboutit directement à des aménagements physiques (tel que Tsarakofafa, ou type ZIE ou ZAES), on les appellera des ÉIE programmatique, et les projets particuliers qui vont s'implanter dans ces zones feront des **ÉIE allégée** (mais pas des PRE) pour des questions de suivi et de gestion de fonds. Les procédures d'ÉIE allégée devront être développées par l'ONE en même temps que l'officialisation des directives sur les ÉES.

A mettre en recommandation :

- Difficultés techniques dans la mise en œuvre des ÉES et mécompréhension : guides à développer, communication et renforcement de compétences
- Il est incohérent par exemple qu'une EE d'un plan ou d'une stratégie encore conceptuelle s'amuse à faire des évaluations d'impacts comme pour celui d'un projet particulier, ou qu'au contraire une

EE d'un programme concret se perd en discours sur des critères abstraits de développement durable. Les guides sur les ÉES devraient donc être développés en considération des ces aspects.

- Les directives sur les ÉES devront être validées par les parties prenantes intra et extra administration. Cette validation devra être diligentée par une task force adéquate.

III.4. Directives sur les ÉES à Madagascar (draft) :

Note préalable : le terme de « directive » n'est pas consacré en tant que tel dans le corpus juridique malgache. Une formulation des directives sur les ÉES en tant que norme juridique devra donc être travaillé en temps opportun. Pour le moment, la forme des propositions qui suivent a été inspirée de la directive 2001/42/CE du parlement européen et du conseil relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement.

<p>DIRECTIVES SUR LES EVALUATIONS ENVIRONNEMENTALES STRATEGIQUES A MADAGASCAR – DRAFT DU 24 FEVRIER 2006</p>
--

Préambule :

Considérant ce qui suit :

- (1) La protection de l'environnement est consacrée dans la Constitution de Madagascar (art. 35, 37, 39) dont le rôle de chacun en la matière est bien défini :
 - Toute personne a le devoir de respecter l'environnement (art 39.1)
 - L'Etat avec les provinces autonomes assure la protection, la conservation et la valorisation de l'environnement par des mesures appropriées (art 39.2)
 - Les Fokonolona peuvent prendre des mesures appropriées tendant à s'opposer à des actes susceptibles de détruire leur environnement, de les déposséder de leurs terres, d'accaparer les espaces traditionnellement affectés aux troupeaux de bœufs ou leur patrimoine rituel, sans que ces mesures puissent porter atteinte à l'intérêt général et à l'ordre public (art 35)
 - Par ailleurs l'art. 37 préconise la garantie de la liberté d'entreprise mais dans la limite du respect de l'environnement.
- (2) Depuis quelques années, les concepts d'évaluation d'impact sur l'environnement (ÉIE) et d'évaluation environnementale stratégique (ÉES) ont été adoptés comme des éléments indispensables de la politique et du droit international de l'environnement. Dans le processus, il y a eu quelques jalons de référence :
 - Action 21 et la Déclaration du Sommet de Rio de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, en 1992, dont certaines dispositions demandaient la réalisation d'ÉIE pour des activités risquant d'avoir des incidences défavorables sur l'environnement.
 - Le Sommet mondial pour le développement durable de Johannesburg, en 2002 (Rio + 10), qui a produit un Plan d'application qui demande d'utiliser les procédures d'ÉIE «à tous les niveaux».
- (3) La Convention relative à la diversité biologique (CDB), ratifiée par Madagascar en 1995, en son article 14 impose à chaque Partie contractante, dans la mesure du possible et selon qu'il conviendra :
 - d'adopter des procédures permettant d'exiger l'évaluation des impacts sur l'environnement des projets qu'elle a proposés et qui sont susceptibles de nuire sensiblement à la diversité biologique en vue d'éviter et de réduire au minimum de tels effets, et, s'il y a lieu, permet au public de participer à ces procédures;

- de prendre les dispositions voulues pour qu'il soit dûment tenu compte des effets sur l'environnement de ses programmes et politiques susceptibles de nuire sensiblement à la diversité biologique;
 - d'intégrer, dans la mesure où cela est possible et approprié, la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique dans les plans et programmes sectoriels et intersectoriels pertinents.
 - La Convention sur la diversité biologique à sa réunion de 2002 a adopté les Lignes directrices pour l'intégration des questions relatives à la diversité biologique dans la législation et/ou les processus concernant les études d'impact sur l'environnement et dans l'évaluation environnementale stratégique (décision VI/7).
- (4) La Convention relative à la protection des zones humides (Ramsar, Iran, 1971), ratifiée par Madagascar par décret n° 98-261 du 25 Septembre 1998, dont certaines parties du texte de la Convention peuvent être comprises comme contenant une obligation de mener des études d'impact. L'article 3.2 de la Convention, par exemple, exige de chaque Partie contractante qu'elle prenne «les dispositions nécessaires pour être informée dès que possible des modifications des caractéristiques écologiques des zones humides situées sur son territoire et inscrites sur la Liste, qui se sont produites ou sont en train ou susceptibles de se produire, par suite d'évolutions technologiques, de pollution ou d'une autre intervention humaine.» Cela suppose de pouvoir prévoir les effets de certaines actions sur les écosystèmes des zones humides et, probablement, d'entreprendre un processus tel qu'une ÉIE. Les lignes directrices de la CDB pour l'intégration des questions relatives à la diversité biologique dans la législation et/ou les processus concernant les études d'impact sur l'environnement et dans l'évaluation environnementale stratégique ont été examinées par le Groupe d'évaluation scientifique et technique (GEST) de la convention Ramsar qui les a jugées totalement appropriées pour être appliquées aux évaluations d'impact concernant les zones humides dans le contexte Ramsar.
- (5) Outre la CDB et RAMSAR, Madagascar a ratifié plusieurs conventions internationales concernant l'environnement ainsi que plusieurs accords en matière de travail et dont la portée a des incidences sur les politiques, plans et programmes élaborés ou à élaborer sur le territoire national à différents niveaux d'échelles. Il en est ainsi notamment :
- de la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES). Cette Convention, ratifiée par Madagascar en 1975, pour ce qui est de sa version initiale, puis en 1995, pour ce qui est de son amendement, prévoit des mesures visant à restreindre le commerce international de spécimens (ou de parties de spécimens) d'espèces animales ou végétales, qu'ils soient vivants ou morts. Ces mesures s'articulent principalement par la constitution de listes d'espèces, composant les annexes I, II et III de la Convention.
 - de la Convention sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination (Convention de Bâle). Cette Convention ratifiée depuis le 20 janvier 1999 par Madagascar a pour effet d'assujettir à certains contrôles visant la santé humaine et l'environnement les mouvements transfrontières des déchets dangereux depuis le pays de leur production vers tout autre État. Il prévoit également que les États devraient prendre des mesures pour assurer un échange approprié d'informations de manière à rendre ce contrôle effectif.
 - de la Convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) de 1992, ratifiée par Madagascar en 1998, a pour objectif de stabiliser les concentrations de gaz à effet (GES) de serre à un niveau qui empêche une perturbation dite dangereuse du système climatique par l'homme. Le Protocole de Kyoto de 1997 est un instrument de la Convention cadre. Il prévoit notamment pour toutes les parties un principe de développement propre et des mécanismes d'actions lancées conjointement par les pays industrialisés et les pays en développement.

- Madagascar a en outre endossé toutes les conventions internationales élaborées par l'Organisation internationale du travail. Ces accords concernent par exemple la liberté d'association des travailleurs, l'équité salariale entre les hommes et les femmes, l'interdiction du travail des enfants, l'âge minimum pour le travail souterrain, l'interdiction de la discrimination dans l'emploi.
- (6) La Charte de l'environnement de Madagascar (CEM) quant à elle « fixe le cadre général d'exécution de la politique de l'environnement » (article premier). Résolument englobante dans son approche, elle définit l'environnement comme l'ensemble des milieux naturels et artificiels y compris les milieux humains et les facteurs sociaux et culturels qui intéressent le développement national¹⁴. Cette Loi fait de la protection et du respect de l'environnement des finalités d'intérêt général :
- L'article 4 de la CEM consacre l'obligation de protection de l'environnement ainsi que du principe du droit à l'information : " La protection et le respect de l'environnement sont d'intérêt général. Il est du devoir de chacun de veiller à la sauvegarde du cadre dans lequel il vit. A cet effet, toute personne physique ou morale doit être en mesure d'être informée sur les décisions susceptibles d'exercer quelque influence sur l'environnement et ce directement ou par l'intermédiaire de groupements ou d'associations. Elle a également la faculté de participer à des décisions."
 - L'article 10 de la CEM énonce le principe de réalisation des ÉIE pour les projets d'investissements publics ou privés :
 - i.« Les projets d'investissements publics ou privés susceptibles de porter atteinte à l'environnement doivent faire l'objet d'une étude d'impact, compte tenu de la nature technique, de l'ampleur desdits projets ainsi que de la sensibilité du milieu d'implantation.
 - ii.Les projets d'investissements soumis à autorisation ou à approbation d'une autorité administrative font également l'objet d'une étude d'impact dans les mêmes conditions que les autres projets.
 - iii.Un décret précisera les modalités des études d'impact, la procédure applicable en la matière, et l'organe habilité à la mise en œuvre de ces études et procédures."
 - En plus de présenter cette vision globale de l'environnement, la Charte contient en annexe le texte de la Politique nationale de l'environnement, l'instrument stratégique de sa mise en œuvre. La mission fondamentale de cette politique est ainsi énoncée : **« réconcilier la population avec son environnement en vue d'un développement durable »**.
- (7) Le document stratégique de réduction de la pauvreté (DSRP), dans le paragraphe 5.2.6.9.3, énonce qu'il faut « Intégrer la dimension environnementale dans les politiques et actions de développement sectoriel (transport, énergie, tourisme, mines, pêche, santé,...) et dans les planifications régionales, communales et locales ».
- (8) Le Décret de Mise en Compatibilité des Investissements avec l'Environnement (MECIE) qui est un instrument juridique demandant aux investisseurs publics ou privés de procéder à une ÉIE, lorsque ces investissements sont susceptibles de porter atteinte à l'environnement en application de l'art 10 de la Charte de l'Environnement.
- **C'est la référence de base en ce qui concerne la procédure et le vocabulaire pour les évaluations environnementales à Madagascar.**
 - Le décret spécifie dans son annexe I que tout plan, programme ou politique pouvant modifier le milieu naturel ou l'utilisation des ressources naturelles, et/ou la qualité de l'environnement humain en milieu urbain et/ou rural.

¹⁴ La CEM contient une des rares voire la seule définition officielle de l'environnement qui contient explicitement le mot développement.

- (9) L'annexe I du décret MECIE spécifie donc que des ÉES doivent être faites pour certains cas. Toutefois les spécificités des ÉES par rapport aux ÉIE des projets ne permettent pas la duplication parfaite des procédures d'ÉIE sur celles des ÉES, ce qui ne rend pas possible l'application opérationnelle immédiate des ÉES conformément à la réglementation MECIE. D'un autre côté, malgré ce manque de références nationales, un certain nombre d'ÉES ont été réalisées à Madagascar pour différentes raisons. Ces expériences ont permis de mettre à jour certaines problématiques dont l'identification et le vécu ont permis d'élaborer des éléments prépondérants de la directive sur les ÉES à Madagascar.

Les directives sur les ÉES à Madagascar :

Les directives sur les ÉES à Madagascar sont définies comme suit :

Article 1. : Objectifs

La présente directive a pour objet d'assurer un niveau élevé de protection de l'environnement, et de contribuer à l'intégration de considérations environnementales tout comme des facteurs économiques et sociaux dans l'élaboration et l'adoption de politiques, de plans et de programmes afin de promouvoir un développement durable en prévoyant que, conformément à la présente directive, certains plans et programmes susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement soient soumis à une évaluation environnementale dite stratégique.

Article 2. : Définitions

Évaluation environnementale¹⁵ : C'est l'élaboration d'un rapport sur les incidences environnementales (ou impacts environnementaux), la réalisation de consultations, la prise en compte dudit rapport et des résultats des consultations lors de la prise de décision, ainsi que la communication d'informations sur la décision.

Plan : Ensemble d'objectifs coordonnés et planifiés que se fixe une organisation privée ou publique, ainsi que des moyens qu'elle se donne pour les atteindre, dans le cadre de la réalisation de sa politique.

Programme : Suite ordonnée ou ensemble d'actions ou de projets qu'une organisation privée ou publique se propose d'accomplir, en vue d'atteindre les objectifs d'un plan. La stratégie est l'art de coordonner les actions et les moyens pour atteindre un objectif.

Public : une ou plusieurs personnes physiques ou morales - regroupés ou non dans des groupes ou des organismes - qui sont impliquées, affectées, concernées ou intéressées, de façon directe ou indirecte par le projet (PPP), ou qui ont des connaissances particulières liées au projet.

ÉIE ou Etude d'Impact Environnemental¹⁶ : Elle consiste en l'examen préalable des impacts potentiels prévisibles d'une activité donnée sur l'environnement; elle devra mettre en oeuvre toutes les connaissances scientifiques pour prévoir ces impacts et les ramener à un niveau acceptable pour assurer l'intégrité de l'environnement dans les limites des meilleures technologies disponibles à un coût économiquement viable. Le niveau d'acceptabilité est apprécié en particulier sur la base des

¹⁵ Directive 2001/42/CE du parlement européen et du conseil relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement.

¹⁶ Décret n°2004 – 167 modifiant certaines dispositions du décret n° 99-954 du 15 décembre 1999 relatif à la mise en compatibilité des investissements avec l'environnement.

politiques environnementales, des normes légales, des valeurs limites de rejets, des coûts sociaux, culturels et économiques, et des pertes en patrimoines.

L'évaluation environnementale stratégique (ÉES)¹⁷ : C'est un processus formel, systématique et exhaustif conçu pour déterminer et évaluer les conséquences environnementales des politiques, plans ou programmes proposés afin d'assurer qu'elles soient intégralement prises en considération et traitées comme il convient à un stade aussi précoce que possible de la prise de décision au même titre que les considérations économiques et sociales ;

Étude d'impact environnementale programmatique : C'est une ÉES de programme qui aboutit directement à des aménagements physiques ou à des projets particuliers.

Article 3. : Les principes appliqués pour la mise en œuvre des ÉES

Une ÉES doit être élaborée suivant les principes suivants :

1. Une ÉES s'effectue en amont d'un processus décisionnel, elle doit faire partie intégrante du processus d'élaboration des PPP.
2. L'ÉES devrait identifier les contraintes, les menaces et les opportunités environnementales qui devraient être tenues compte dans les PPP ainsi que les critères de qualité de l'environnement ou les limites de l'acceptabilité des changements.
3. Une ÉES doit privilégier l'évitement des impacts négatifs et l'optimisation des impacts positifs à travers l'étude d'options ou de scénarios
4. Une ÉES doit faciliter la préparation des projets ou programmes qui se situent en aval de celle-ci, notamment en ce qui concerne les ÉIE de ceux-ci le cas échéant, en mettant à leur disposition les informations pertinentes sur le milieu d'implantation et le milieu d'influence d'un plan, programme donné et sur les prescriptions environnementales permettant de cadrer leurs impacts environnementaux, dont ceux cumulatifs et ceux résiduels,
5. L'ÉES devrait inclure les concepts de prudence et de précaution, ainsi que de celui de l'apprentissage et de l'amélioration en continue.
6. Une ÉES devrait être faite et finalisée avec la participation du public, notamment pour le cadrage et la définition des objectifs de durabilité à considérer. Le processus d'ÉES doit contenir des exigences et procédures claires et faciles à comprendre
7. L'exécution du processus d'ÉES doit être équitable, impartiale et professionnelle, et faire l'objet d'une supervision et d'un contrôle indépendants
8. Une ÉES doit s'assurer de la durabilité des options retenues en s'assurant d'une communication / publicité adéquate de l'étude et en faisant participer adéquatement le public à la réalisation et à l'évaluation de l'étude,
9. Une ÉES doit être systémique, c'est-à-dire qui envisage les éléments et les faits non pas isolément mais globalement, en considérant les interactions relationnelles de ces faits ou éléments.
10. Le rapport sur les incidences environnementales et les avis exprimés par les autorités concernées et le public, ainsi que le résultat de toute consultation transfrontière, devraient être pris en compte lors de l'élaboration et avant l'adoption du plan ou du programme ou avant qu'il ne soit soumis au processus législatif.

Des guides techniques pour l'application de ces principes devront être élaborés par l'ONE.

¹⁷ Définition tirée de la décision 7 de la COP6 de la CDB

Article 4. : Domaine d'application – screening

1. Une évaluation environnementale doit être effectuée pour les **plans** et **programmes** susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, conformément aux dispositions de la présente directive.
2. Les plans et programmes concernés sont ceux élaborés pour les secteurs¹⁸ des mines, de l'énergie, de l'industrie, du tourisme¹⁹, du transport, de la pêche et de l'aquaculture²⁰, de l'agriculture, de la gestion des déchets, de la gestion de l'eau, de l'aménagement et/ou développement du territoire urbain ou rural ou de l'affectation des sols ou qui sont susceptibles de toucher directement plus de 500 personnes. Sont également concernés l'établissement de schéma d'aménagement du territoire, l'établissement d'un programme-cadre et/ou plan de développement, tant au niveau national, régional que communal.
3. C'est l'Office National de l'Environnement en tant que guichet unique pour la mise en œuvre de la MECIE qui établit - ou valide les propositions – **en tant que de besoin** que les plans ou programmes sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, de l'échelle nationale à l'échelle régionale. Des guides de référence seront développés par l'ONE en la matière.
4. C'est le chef de la Région concernée, en tant que responsable de la gestion de l'environnement dans sa circonscription, qui fait ce travail de screening au niveau régional et infrarégional.
5. Une **politique publique** ou une **législation** peut faire l'objet d'une évaluation environnementale suivant les prescriptions du Ministère chargé de l'environnement à travers la Direction Générale de l'environnement.

Article 5. : Rapport sur les évaluations environnementales des plans et programmes (PP)

Lorsqu'une évaluation environnementale est requise un rapport sur les incidences notables probables de la mise en œuvre des PP, ainsi que des solutions de substitution raisonnables tenant compte des objectifs et du champ d'application géographique du PP, sont identifiées, décrites et évaluées. Le rapport doit satisfaire aux principes énoncés à l'article 3.

Article 6. : Mise en œuvre et supervision de l'évaluation environnementale des plans et programmes (PP)

1. L'élaboration de l'ÉES et du rapport sur les incidences environnementales correspondant est de la responsabilité du maître de l'ouvrage du PP, qui peut solliciter et utiliser toutes les compétences qu'il juge adéquates.
2. La supervision de l'élaboration de l'ÉES doit être indépendante, c'est-à-dire que techniquement cette supervision doit être dirigée par une entité autre que le maître d'œuvre ou le maître d'ouvrage de la planification / programmation objet de l'ÉES. La supervision sera faite par un groupe ad hoc multisectoriel (pratique actuelle) et coordonné soit par l'ONE (au niveau national ou lorsque les MO sont les régions – cas des PDR) ou par les régions lorsque la planification est à une échelle sous la tutelle de la région. L'ONE n'aura donc plus le droit de réaliser directement des ÉES, à moins que la coordination de la supervision soit faite par le Ministère chargé de l'environnement.
3. En outre, les programmes en amont des projets particuliers d'investissement doivent considérer les liens entre ces programmes et des projets, et considérer notamment dans sa

¹⁸ Selon le DSRP (paragraphe 5.2.4), les secteurs porteurs sont au nombre de cinq : le Tourisme, les Mines, la Pêche et l'Aquaculture, l'Industrie manufacturière tournée vers l'exportation et les Autres Industries manufacturières, les petites et microentreprises.

¹⁹ Notamment la création de Réserves Foncières Touristiques (RFT) – DSRP p.77

²⁰ Notamment les zones favorables à l'aquaculture de crevettes aux investisseurs – DSRP p. 78

conception l'obligation pour les projets de suivre le décret MECIE incluant le paiement de la contribution aux frais d'évaluation environnementale le cas échéant.

Article 7. : Frais d'élaboration et de supervision de l'évaluation environnementale des plans et programmes (PP)

1. Les paiements des frais d'élaboration et des frais nécessaires à la supervision de l'évaluation environnementale des plans et programmes (PP) incombe au maître de l'ouvrage du plan ou programme objet de l'ÉES
2. Le montant du frais de supervision est égal au frais réel de supervision majoré de 20% de frais de gestion. Le devis correspondant est élaboré par le coordonnateur de la supervision sur la base d'un canevas standard ;
3. Les frais de supervision sont d'évaluation : frais effectif + frais de gestion, à gérer par les coordonnateurs de la supervision, à payer par le maître d'œuvre ou le maître d'ouvrage de la planification / programmation qui est l'objet de l'ÉES

Article 8. : Les projets particuliers issus d'une ÉIE programmatique (ÉIEP)

1. Ces projets particuliers feront des **ÉIE allégée** ou ÉIEA
2. Une ÉIEA est une ÉIE techniquement facilitée car elle suit directement le canevas élaboré lors de l'ÉIEP. Elle est aussi facilitée du point de vue de la procédure car l'évaluation des ces ÉIEA consistera uniquement à vérifier leurs conformités avec le PGE de l'ÉIEP.
3. Une ÉIEA sera évaluée par l'entité définie par le décret MECIE suivant que le projet soit classé selon l'article 4 ou l'article 5 du décret MECIE.
4. Un projet soumis à une ÉIEA doit payer les frais d'évaluation environnementale tels que défini à l'annexe 3 du décret MECIE.
5. La procédure allégée pour l'évaluation de l'ÉIEA d'un projet classé dans l'article 4 du décret MECIE sera développée par l'ONE.
6. Les projets particuliers présentés à l'intérieur d'un PP devant faire l'objet d'une ÉES sont soumis à cet article 8.

Article 9. : Consultation et participation du public.

Une possibilité réelle est donnée aux autorités et au public d'exprimer leur avis sur le projet avant que le PPP ne soit adopté. Les principes relatifs à l'information et à la consultation des autorités et du public sont ceux définis dans le cadre du décret MECIE.

Article 10. option 1 : Revue et validation du rapport d'EES

- Il n'y a pas de revue à proprement parler du rapport d'incidences environnementales. Revue dans le sens de l'évaluation environnementale du décret MECIE. La supervision tient lieu et place de cette revue.
- La supervision doit être indépendante, c'est-à-dire que techniquement cette supervision doit être dirigée par une entité autre que le maître d'œuvre ou le maître d'ouvrage de la planification / programmation objet de l'ÉES. La supervision sera faite par un groupe ad hoc multisectoriel (pratique actuelle), elle est coordonnée par l'ONE pour les dossiers au niveau national ou lorsque les MO sont les régions – cas des PDR, et lorsque la planification est à une échelle sous la tutelle de la région, la supervision est assurée par les autorités régionales.
- L'ONE n'a donc pas le droit de réaliser directement des ÉES.
- Le rapport doit être formellement validé (ou pas) par la supervision. Ce rapport ainsi que les avis exprimés par les autorités concernées et le public, devraient être pris en compte lors de l'élaboration du PP.

Article 10, option 2 : Revue et validation du rapport d'EES

- Il n'y a pas de revue à proprement parler du rapport d'incidences environnementales. Revue dans le sens de l'évaluation environnementale du décret MECIE. La supervision tient lieu et place de cette revue.
- La supervision doit être indépendante, c'est-à-dire que techniquement cette supervision doit être dirigée par une entité autre que le maître d'œuvre ou le maître d'ouvrage de la planification / programmation objet de l'ÉES. La supervision sera faite par un groupe ad hoc multisectoriel (pratique actuelle), elle est coordonnée par le Ministère chargé de l'environnement pour les dossiers au niveau national ou lorsque les MO sont les régions – cas des PDR), et lorsque la planification est à une échelle sous la tutelle de la région, la supervision est assurée par les autorités régionales.
- Le Ministère chargé de l'environnement n'a donc pas le droit de réaliser directement des ÉES.
- Le rapport doit être formellement validé (ou pas) par la supervision. Ce rapport ainsi que les avis exprimés par les autorités concernées et le public, devraient être pris en compte lors de l'élaboration du PP.

Article 11. : Suivi

- La mise en œuvre du rapport d'incidences est de la responsabilité du MO. Cette mise en œuvre est faite en considérant la validation faite par le comité de supervision. Cette mise en œuvre du rapport d'incidence peut être qualifié de suivi.
- Le suivi de la mise en œuvre de l'ÉES (suivi du suivi) est de la responsabilité du coordonnateur de la supervision du rapport d'incidence.

Article 12. : Application des directives

- Un guide pour une compréhension complète et une application détaillée de ces directives sera élaboré par l'ONE.

III.5. Les étapes requises pour l'implémentation des EES :

Compte tenu du fait que les EES sont réalisées de fait à Madagascar mais d'une manière hétérogène et sans que les objectifs normalement requis ne sont pas toujours atteints, et que d'autres EES seront encore réalisées même en l'absence de réglementation en la matière, quatre étapes paraissent essentiels pour le développement des EES à Madagascar, à la suite de cet inventaire des meilleures pratiques et de projet de directives :

- 1) Mettre en exergue en premier lieu les EES intéressantes qui ont déjà été réalisées afin de servir d'exemple pratiques et de support de communication. Se focaliser notamment sur les cas des programmes qui ont des liens directs avec les projets (cas notamment de la ZIE Isalo). Ces exemples serviront aussi à servir de base de sensibilisation pour les différents décideurs.
- 2) Puis dans un deuxième temps, développer des guides techniques d'EES pour les plans et programmes :
 - a. A l'échelle régionale, avec implantation géographique précise connue ou pas
 - b. A l'échelle nationale, avec implantation géographique précise connue ou pas
 - c. A l'échelle d'une zone géographique connue.
 - d. Guide de screening pour les EES

- 3) Dans un troisième temps, analyser les différentes procédures de prises de décisions à différentes échelles afin de faire ressortir le processus le plus adéquat d'EES correspondant : processus en parallèle, intégrés ou séquentiels, entre l'EES et la planification / programmation.
- 4) Dans un quatrième temps, formaliser la réglementation sur les EES, sur la base des étapes subséquentes.

L'ensemble des chantiers devraient être pilotés dans le cadre d'un « comité EES » composé de représentants du secteur public et du secteur privé.

Liste des bibliographies

- Barry Sadler, juin 1996, dans l'étude internationale sur l'efficacité de l'évaluation environnementale
- BINA, IAIA'04, Course Manual, EES of plan and programme, 2004
- Canada, lignes directrices concernant l'évaluation environnementale stratégique de projets proposés de politiques, de plans et de programmes, 2002
- CSIR, 2000, Strategic Environmental Assessment in South Africa – guideline document, DEAT, Pretoria.
- Directive 2001/42/CE du parlement européen et du conseil relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement. Luxembourg, le 27 juin 2001
- Etude d'impact environnemental stratégique de la zone d'intérêt écotouristique (ZIE) de l'Isalo
- Etude d'impact environnemental stratégique de l'exploitation minière dans la zone d'activités économiques spéciales ZAES de Vatomandry
- Etude d'impact environnemental stratégique d'un projet de développement d'une zone franche industrielle à Tsarakofafa Toamasina, mai 2005, par GLW
- Evaluation environnementale et régionale de l'Anosy
- Evaluation environnementale du programme sectoriel transport (PST)
- Evaluation environnementale du plan d'action du développement rural (PADR)
- Evaluation environnementale du projet ReCAP
- Evaluation environnementale du programme environnemental III, octobre 2003, par coordination PE3
- Evaluation environnementale stratégique des plans et programmes, compte rendu du forum politique intergouvernemental, Glasgow, juin 1999
- Evaluation de l'impact environnemental et social du projet pôle intégré de croissance (PPIC), février 2005, par Tecult
- Evaluation environnementale sectorielle des mines, novembre 2003 par Tecult
- Guide d'élaboration et de mise en œuvre d'un plan communal de développement vert généré, avril 2002
- IAIA, special publication series n°1, strategic environmental assessment, performance criteria, January 2005
- IAIA, special publication series n°3, biodiversity in impact assessment, july 2005

Intégration de l'environnement dans les stratégies de réduction de la pauvreté à Madagascar, rapport provisoire élaboré par le Dr N'GUESSAN M'Gbra, Consultant, juillet 2002

Institutions financières multilatérales, groupe de travail sur l'environnement, un cadre commun pour l'évaluation environnementale, note de bonne pratique, 28 février 2005

Jean-Roger Mercier et Mohammed Abdelwahab Bekhechi, Banque mondiale, 2003, dans l'évaluation environnementale : un outil majeur du développement durable

Jo Treweek, Intégration de la Biodiversité dans les processus nationaux d'évaluation environnementale, programme de soutien pour la planification de la biodiversité, UNDP – FEM – UNEP

Lalanirina Rasoanandrianina, Consultant en Géosciences et Environnement de mai 2002, rapport sur la capitatisation des EES à Madagascar

Maria Rosário Partidário, IAIA'02, Course Manual, Strategic Environmental Assessment (SEA), key elements and practices in European approaches, 2002

Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, 1999, Evaluation Environnementale des Directives Territoriales d'Aménagement – Guide méthodologique, Paris.

Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement (français), 2001, L'étude d'impact sur l'environnement, préparé par Patrick Michel, BCEOM

Olf, 2000 – Mise à jour en évaluation environnementale, mai 2000, UQAM

Plan régional de développement (PRD) Alaotra-Mangoro

Prescriptions environnementales du plan d'urbanisme directeur (PUDi) de Toamasina, par ONE

Programme des Nations Unies pour l'environnement, manuel de formation à l'évaluation de l'Impact sur l'Environnement, Deuxième édition, 2002.

PUDi provisoire de la commune de Fort –Dauphin, août 2004

Réseau d'expertise E7 pour l'environnement global, évaluation des impacts environnementaux, 1997

Roel S. dans les guides pour l'intégration de la biodiversité dans les EES – document draft de 2005

Sadler, B. and R. Verheem, 1996. *Strategic Environmental Assessment - status, challenges and future directions*. The Hague. Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment of the Netherlands.

Therivel, R.; Wilson, E.; Thompson, S.; Heaney, D. and D. Pritchard, 1992. *Strategic Environmental Assessment*. London, Earthscan.

Review of the Application of Environmental Impact Assessment in Selected African Countries, First printed December 2005, © Copyright Economic Commission for Africa

Strategic Environmental Assessment in South Africa, guideline document, february 2000

Sadler, B. (1995). Strategic Environmental Assessment: Paper presented at the 15th Annual Meeting of the International Association of Impact Assessment (IAIA); Durban.

Goodland, R. and Mercier, J.-R. 1999. The Evolution of Environmental Assessment in the World Bank, from “Approval” to Results, Paper no. 67, Washington, D.C.: Environmental Management Series, World Bank..

Sadler, B. and R. Verheem, 1996. *Strategic Environmental Assessment - status, challenges and future directions*. The Hague. Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment of the Netherlands.

