

LES ÉVALUATIONS ENVIRONNEMENTALES : UNE OPPORTUNITÉ POUR LE DÉVELOPPEMENT DURABLE EN AFRIQUE DE L'OUEST ?

Par Karim SAMOURA* et Sibout NOOTEBOOM**

*Expert en évaluation environnementale / Enseignant et chargé de cours à l'Université du Québec à Montréal (UQÀM)

**Secrétaire technique à la Commission Néerlandaise pour l'Évaluation Environnementale (CNÉE¹)

Introduction

La présente réflexion de groupe se base sur l'hypothèse selon laquelle l'application effective des processus d'ÉE, et plus particulièrement l'approche concertée de l'évaluation environnementale (ÉE) améliorerait la gouvernance publique en Afrique de l'Ouest, accroîtrait la légitimité des décisions et, permettrait de promouvoir la mobilisation des investissements pour la réalisation de projets de développement.

Ainsi, peut-on dire que *les ÉE constituent une opportunité sous-utilisée pour le développement durable dans la région de l'Afrique de l'Ouest ?* Il s'agit là d'une question essentielle que les professionnels en ÉE se posent.

Dans la présente note, les auteurs posent cette question aux praticiens impliqués dans la réalisation d'évaluations environnementales stratégiques (ÉES) en Guinée, au Mali et au Sénégal. Même si le processus d'évaluation est toujours en cours dans deux des cas, il est d'ores et déjà possible de tirer des leçons utiles sur le rôle de l'ÉES dans l'atteinte des objectifs du développement durable (ODD) des Nations Unies².

À noter que ce séminaire en ligne (webinaire) est une initiative de la Commission Néerlandaise de l'Évaluation Environnementale (CNÉE) à laquelle ont participé le Secrétariat International Francophone pour l'Évaluation Environnementale (SIFÉE) et l'Association Ouest Africaine de l'Évaluation Environnementale (AOAÉE), qui œuvrent au développement de la pratique de l'ÉE. Il s'adresse aux décideurs publics, aux initiateurs de projets, publics et privés, aux professionnels de l'évaluation environnementale, aux acteurs de la société civile et particulièrement mais sans s'y limiter aux groupes-cibles de la CNÉE, du SIFEE et de l'AOAÉE en Afrique de l'Ouest.

Le présent document rapporte et analyse les propos des trois panélistes interrogés au préalable sur les leçons tirées de leurs expériences dans la réalisation d'ÉES, et leur appréciation de la contribution

¹ Les opinions exprimées dans cet article sont des interprétations du webinaire et de sa préparation ; ils ne sont pas nécessairement les opinions de la CNÉE

² <https://www.un.org/sustainabledevelopment/fr/objectifs-de-developpement-durable/>

de ces processus à l'amélioration de la planification des plans ou programmes et de la prise en compte des ODD.

1. Rappel de l'objectif et de la démarche méthodologique

L'objectif du séminaire en ligne consiste à sensibiliser les acteurs publics et privés au rôle de l'ÉE, dans l'amélioration des processus de décision publique, qu'il s'agisse de la réalisation de projets de développement spécifiques ou de l'élaboration des politiques, des plans et des programmes en matière de développement.

La préparation du support du séminaire en ligne a suivi les étapes suivantes : recherche documentaire, préparation de questionnaires, administration des questionnaires par interviews en ligne, analyse des témoignages et rédaction du présent document synthèse.

Le séminaire en ligne a pris la forme d'un panel de discussion avec des personnes-ressources impliquées dans la réalisation des ÉES dans chacun des cas identifiés. Son déroulement a suivi le chronogramme suivant :

- Ouverture du séminaire (*Gilles Côté, Directeur général du SIFEE*)
- Mise en contexte du sujet à débattre (*Sibout Nootboom, Secrétaire technique/CNÉE*)
- Facilitation et interviews des panélistes (*Karim Samoura, Expert indépendant*)
- Commentaires/témoignages de personnes-ressources
- Synthèse des éléments saillants des interventions des panélistes en lien avec les hypothèses (*Sibout Nootboom, Secrétaire technique/CNÉE*)
- Questions/commentaires du public
- Clôture.

À noter que près de 200 personnes ont assisté au panel en direct. Ces participants qui sont, en majorité, des praticiens et acteurs de développement basés en Afrique, provenaient d'horizons géographiques (Afrique subsaharienne, Afrique du Nord, Europe, Amérique du Nord) et professionnels (agences nationales de gestion de l'environnement, autres ministères sectoriels des pays de l'Afrique de l'Ouest, consultants et privés, organisations non gouvernementales nationales, universitaires, organisation supranationales en Afrique de l'Ouest (UEMOA, ABN), partenaires techniques et financiers pour le développement (PNUD, Banque mondiale, Banque Africaine de Développement) très variés.

2. Résultats et discussions

Rappelons que la principale question à débattre est de savoir : *les évaluations environnementales (ÉE) sont-elles une opportunité sous-utilisée pour le développement durable dans la région de l'Afrique de l'Ouest ?* Pour ce faire, des interviews ont été réalisées avec trois praticiens qui ont été impliqués dans les cas analysés.

Nous présentons ici, d'une part, une analyse croisée de ces témoignages, complétée par l'analyse des cas par les auteurs du présent document aux fins de répondre à la question posée constituant notre hypothèse de départ. Ces analyses sont consolidées par éléments tirés des échanges entre les auteurs, les panelistes et les participants, lors du panel en ligne.

2.1. Analyse générale de l'hypothèse - Pourquoi espère-t-on un lien entre les EE et le développement durable ?

De nos jours, les 17 ODD (objectifs de développement durable ; voir l'annexe 2) forment une concrétisation largement acceptée du concept de développement durable. Leur concrétisation dans les faits suppose l'implication des acteurs publics et privés, et ceux de la société civile, dans leurs domaines d'intervention respectifs. Les processus d'ÉE incluant l'ÉES contribuent à l'atteinte de ces ODD en apportant un éclairage sur les enjeux environnementaux, sociaux et économiques de l'action envisagée, au niveau stratégique et à celui de la réalisation de projets spécifiques, par la production d'informations précises et structurées sur ses conséquences.

Toutefois, l'arbitrage entre les différentes dimensions et objectifs du DD peut être complexe. En effet, *Qui valide les analyses d'impacts ? Si les impacts sur certains ODD et pour une partie des personnes affectées, sont positifs, mais sur d'autres, sont négatifs, qui fait le bilan et comment ? Ou encore, Jusqu'à quel point doit-on accepter une certaine détérioration de l'environnement et de la qualité de vie pour permettre le développement économique ? Jusqu'à quel point peut-on exiger de la part d'une minorité, constituée en partie des personnes affectées par la réalisation d'un projet, et qui devront en assumer les risques et les inconvénients, de se sacrifier pour le bien-être de la majorité³?*

Clairement, les analyses techniques (ou scientifiques) ne semblent pas suffisantes pour répondre à ces questions qui relèvent plutôt de l'exercice d'un jugement politique. Mais encore, *Qui prend cette décision politique ? Comment ce décideur est-il redevable devant les parties prenantes affectées ou leurs représentants ? Comment peut-il connaître les parties prenantes et leurs besoins ?*

En principe, les processus d'ÉE favorisent une plus grande transparence et une « imputabilité » accrue de la part des décideurs qui doivent justifier leurs décisions au regard des ODD. Toutefois, l'atteinte des ODD suppose une certaine cohérence des actions de l'ensemble des intervenants à toutes les phases du processus décisionnel : les décideurs qui choisissent une option à poursuivre dans la prochaine phase du processus de planification, les techniciens qui proposent ces options et analysent leurs impacts, et l'appui des parties prenantes pour les options. Tous ces intervenants doivent s'exprimer à chacune des phases du processus décisionnel, l'ÉE constitue une source d'information partagée et acceptée de tous et qui influence l'évaluation et le choix des options considérées. Dans la pratique, les procédures nationales ne permettent pas nécessairement à l'ÉE de jouer son rôle et d'influencer réellement le processus de planification, ce qui ne signifie pas toutefois que les acteurs responsables de leur application ne peuvent rien faire. Au contraire, ces derniers

³Gilles Côté, Jean-Philippe Waaub et Bertrand Mareschal, 2019. L'évaluation d'impact environnemental et social en péril : La nécessité d'agir. Dans *Biodiversités et gestion des territoires : de la connaissance des territoires à leur gestion maîtrisée au regard des différentes composantes biologiques*. Vertigo. Volume 17, Numéro 3. On line: <https://www.erudit.org/fr/revues/vertigo/2017-v17-n3-vertigo04476/1058388ar/>

disposent d'une certaine marge de manœuvre leur permettant de faire de l'ÉE un outil de mise en œuvre du développement durable. *Les questions centrales qui se posent alors sont les suivantes : En sont-ils conscients ? Savent-ils comment procéder ? Autrement dit : comment organisent-ils la gouvernance pour le développement durable, en bref, la bonne gouvernance ?*

2.2. Analyse des études de cas sur la base de témoignages récoltés

Pour répondre aux questions ci-dessus, trois études de cas ont été explorées à travers un questionnaire adressé aux personnes clés impliquées dans la gouvernance des plans et programmes concernés. La synthèse des questions et réponses, sont présentées ci-dessous.

Les témoignages recueillis tendent à démontrer assez clairement que les efforts déployés dans chacun des trois cas ont permis une meilleure intégration de l'ÉES au processus d'élaboration des plans et l'analyse « d'options de développement durable ». Comme leçons à tirer des cas analysés, quatre conditions de réussite semblent nécessaires pour assurer une contribution réelle des ÉE à l'amélioration de la gouvernance :

- il faut créer des *cadres stratégiques* inédits,
- on doit obtenir *l'engagement des décideurs* clés gouvernementaux dès le début du processus,
- on doit créer une *plateforme de dialogue* entre les décideurs (ou leurs fonctionnaires) et avec les parties prenantes non étatiques (privés, société civile, experts, etc.), et
- on doit *innover dans les méthodes de travail au sein des institutions gouvernementales*, en adoptant une approche collaborative.

En ce qui concerne la première condition de réussite, soit l'existence de *cadres stratégiques*, on constate des retards dans l'émission des permis environnementaux pour la réalisation des projets, dû en partie aux lacunes dans l'encadrement des activités visées. La réalisation des ODD ne concernerait pas uniquement les modalités de réalisation des projets et la recherche de moyens pour en atténuer les impacts et maximiser les retombées, mais également les politiques, plans et programmes (développement sectoriel et territorial) qui en encadre la réalisation. En effet, c'est au niveau de la planification stratégique que les « options de développement les plus durables » sont plus faisables. Le développement durable dépend donc de la capacité des gouvernements à intervenir à une échelle plus stratégique ; c'est-à-dire leur capacité à adopter et à mettre en œuvre des cadres de développement.

Au Mali, il s'agit d'un « programme intégré de développement pour une zone » qui tient lieu de cadre permettant d'orienter la sélection des projets et des activités les plus durables. Au Sénégal, il s'agit d'un « Plan de Développement Offshore durable », cadre stratégique permettant de prendre en compte des impacts cumulatifs et les retombés, en vue d'accroître la durabilité des projets d'un secteur des pétroles et gaz. En Guinée, il s'agit d'un « cadre pour augmenter la cohérence entre certains projets structurants dans une zone ». Dans tous les cas, il s'agit d'un cadre stratégique inédit pour le pays, nécessaire pour le développement durable à l'échelle d'un territoire bien défini.

En ce qui concerne la deuxième condition, *l'engagement des décideurs*, selon les répondants, la procédure d'ÉE a permis d'augmenter leur contribution au développement durable. La démarche

organisationnelle consiste à : 1) identifier les options globales de développement et leurs impacts, 2) à identifier les parties prenantes concernées, 3) impliquer les autorités publiques nécessaires pour représenter les intérêts affectés positivement et négativement, et 4) impliquer les autorités nécessaires à la mise en œuvre du cadre. Pour ce faire, les autorités clés sont regroupées dans une commission responsable de la planification technique. On essaie de réunir aussi les décideurs politiques dans un consortium décisionnel. Cependant, ces derniers sont parfois difficilement mobilisables et il est plus facile pour eux de prendre leurs décisions à part. Dans tous les cas, ils sont sollicités pour donner leur engagement formel dès le début, à travers un arrêté conjoint qui crée un comité interministériel responsable de proposer le cadre stratégique.

Dans le cas du Mali, les autorités clés, les municipalités, sont regroupées dans une inter-collectivité créée sur décision du Gouverneur de la région concernée (Inter Collectivité du Sourou). Le ministre chargé de l'Environnement a créé un comité interministériel de pilotage. En Guinée, ce sont trois ministres qui ont cosigné un arrêté pour créer un comité interministériel. Au Sénégal il est prévu que les deux ministres chargés du Pétrole et de l'Environnement cosignent l'arrêté portant création d'un comité opérationnel qui regroupera des représentants de plusieurs ministères sectoriels concernés.

Quant à la troisième condition de réussite, consistant en la création d'une *plateforme de dialogue*, il ressort de l'analyse des trois cas que « l'imputabilité » du gouvernement est augmentée par la création d'un dispositif d'échange inclusif avec une vision « intégrée », impliquant les promoteurs gouvernementaux et les autres groupes affectés. Le concept « Intégré » signifie que tous les ODD et toutes les options stratégiques pour atteindre les buts du cadre stratégique sont discutés, parce que toutes les autorités et parties prenantes sont représentées sur la plateforme.

Au Mali, l'Inter-collectivité de Sourou a organisé des séries de rencontres tout au long du processus de planification, avec les populations de la zone, les services techniques déconcentrés des ministères concernés réunis dans la commission interministérielle pour l'ÉE, et avec les bailleurs de fonds impliqués dans le financement de leur programme. Au Sénégal, les universitaires, les ONG, les services techniques concernés, les élus locaux, les privés et les autres groupements professionnels ont activement participé à l'atelier de cadrage des termes de référence de l'ÉES ; des consultations plus élargies sont prévues pour la phase de réalisation de l'ÉES proprement dite. En Guinée, tous les acteurs étatiques (services techniques centraux et déconcentrés) et non-étatiques (ONG, privé, élus locaux) sont regroupés dans une seule commission élargie, incluant les membres du Comité interministériel, qui rend compte aux trois ministres cosignataires de la mise en place de cadre stratégique. C'est d'ailleurs cette commission qui a proposé aux autorités compétentes de recourir à une ÉES comme outil d'élaboration d'un plan de cohabitation des interventions dans le Bassin du Bafing. Dans les trois cas, on note la création d'une plateforme regroupant toutes les parties prenantes. L'implication des populations affectées est souvent faite à travers leurs représentants (ONG ou autorités locales, groupements professionnels). Cependant, les formes d'implications directes de ces populations, varient selon les cas.

En ce qui a trait aux *innovations dans les méthodes de travail du gouvernement*, on assiste dans les trois cas à la formalisation d'un consortium dédié à la prise de décisions publiques, consistant en un regroupement de ministres qui joignent les capacités de leurs fonctionnaires dans un groupe de travail unique. Ces fonctionnaires consacrent un temps considérable à participer aux réunions techniques interministérielles ou avec un bureau d'étude afin de formuler ou de recevoir des commentaires, ou

encore de rendre compte à leur autorité de tutelle. Il s'agit vraiment d'un effort de travail collaboratif⁴. De plus, après chaque atelier, chacun des membres du comité interministériel, doit expliquer et défendre les décisions proposées par le groupe de travail à sa hiérarchie et obtenir le mandat nécessaire pour la prochaine phase. Parfois les décisions soulèvent des enjeux de nature politique nécessitant des rencontres entre cadres supérieurs ou la consultation des ministres concernés. Les hiérarchies, dans les différents ministères concernés, apprennent ainsi à travailler avec une nouvelle approche dite « *de bas-en-haut* » pour atteindre leurs propres objectifs stratégiques dans des façons imprévues.

En résumé, en réponse à la question centrale les processus d'ÉE favorisent une meilleure gouvernance, si ces 4 conditions sont respectées. Dans le cas du Mali, ces conditions effectivement ont été réunies favorisant une meilleure gouvernance. Dans les deux autres cas, les processus sont en bonne voie. Toutefois, si les attentes des acteurs impliqués sont que ces processus aboutissent à un développement plus durable, il est cependant trop tôt pour se prononcer.

Les échanges lors du panel en ligne, ont d'avantage mis en évidence le fait que l'ÉES peut être une occasion de revoir et renforcer le cadre réglementaire de la gestion de l'environnement pour un secteur ou un territoire donné, contribuant ainsi à l'amélioration de la gouvernance environnementale. Dans le cas du Sénégal en effet, les TdR relèvent le besoin d'établir des normes de pollution marines, la redéfinition des limites pour plusieurs activités (relevés sismiques vs pêches et navigation, etc.).

Pour la suite, nous analysons plus en détail, leurs processus observés et leurs apports (réels ou potentiels) à l'amélioration de la gouvernance et au développement durable. Pour cela, nous répondons à une série de questions pour chaque cas.

2.3. Analyse plus approfondie des processus observés et leurs apports

- **Quel était le problème de développement durable qu'on voulait résoudre avec un cadre stratégique ?**

ÉES du Programme de Développement Intégré et Durable de la zone du bassin versant de Sourou au Mali : Il s'agit de la réalisation d'une ÉES portant sur un programme qui a nécessité la collaboration de 29 municipalités dont 3 cercles, des services centraux et déconcentrés et de nombreux autres acteurs du développement (acteurs privés, société civile). Cette approche collaborative et fortement participative a permis d'élaborer une stratégie commune de gestion durable des ressources du bassin versant et de créer un cadre favorable aux investissements durables⁶.

⁴Les bailleurs de fonds ont mis à disposition des budgets pour une planification incertaine que répondent aux autres trois volets ci-dessus. Par exemple, au Mali l'Inter-collectivité a libéré des fonds de la Coopération néerlandaise pour permettre aux ministres techniques de descendre sur le terrain et s'engager avec les collectivités et la population. Au Sénégal, les ministères concernés bénéficient d'un budget partagé mis à la disposition par la banque mondiale. En Guinée, un budget mis à la disposition du MEEF par le PNUD permet de supporter les frais liés à la préparation et la réalisation de l'ÉE. Ces bailleurs de fonds ont compris que la bonne gouvernance dépend d'un processus collaboratif avec des résultats imprévisibles.

⁵ Une analyse du point de vue géopolitique: <https://www.eia.nl/yce/documents/edit.php?record=458>

⁶Voir : www.souroumali.org et <https://www.eia.nl/en/projects/7236>

ÉES des activités d'exploration et de production pétrolière et gazière offshore au Sénégal: Sur recommandation du premier ministre du Sénégal à l'issue de la 3^e édition de la Conférence nationale sur le Développement durable (CNDD) de 2018, le ministre du Pétrole et des Énergies (MPE) et le ministre de l'Environnement et du Développement durable (MEDD) ont entamé en 2019, une ÉES portant sur l'élaboration d'un plan pour le développement durable du secteur pétrolier et gazier offshore. Parmi les enjeux identifiés en lien avec le développement du secteur, il y a : 1) la pollution par les pétroliers, 2) la sécurité navale, 3) l'érosion côtière, 4) la détérioration des écosystèmes côtiers et marins, 5) le maintien d'une cohabitation durable avec les autres activités en mer, y compris la pêche. Un comité interministériel a été formé sous la tutelle du MPE et du MEDD.

ÉES du plan d'exploitation des ressources dans le bassin du fleuve Bafing en Guinée : Il s'agit de la mise en place d'un plan qui vise à déterminer les conditions de la cohabitation de trois projets de grande envergure dans une perspective de développement durable de la zone: 1) un projet d'aménagement hydroélectrique (acteur régional), 2) une mine (investisseur privé), 3) une réserve naturelle (acteurs publics) et autres activités d'exploitation des ressources et d'aménagement dans la zone du moyen Bafing. L'ÉES a été lancée à l'initiative d'un Comité interministériel regroupant les principales institutions publiques concernées, des responsables des projets et des acteurs de la société civile impliqués, comme outil d'aide à la décision pour un arbitrage mieux informé.

- **Comment avons-nous cadré les options stratégiques et les impacts à analyser ?**

L'analyse des témoignages permet de constater que dans chaque cas, les données et les informations mobilisées, ainsi que les enjeux identifiés, ne se limitent pas aux prescriptions des procédures formelles d'ÉE. En effet, toutes les options et les impacts pertinents ont analysés au-delà des exigences en vue de l'atteinte des ODD.

Les analyses des cas tendent à démontrer le potentiel de l'ÉE comme outil de mise en œuvre des ODD en Afrique de l'Ouest. Toutefois, comme démontré, la procédure d'ÉE pour l'approbation publique d'un projet, programme ou plan nécessite l'implication de toutes les parties prenantes, incluant les personnes concernées ou affectées par une décision. Ces parties prenantes demanderont à l'autorité responsable de justifier sa décision en référence à tous les impacts de la décision publique qui touchent leurs intérêts. Ces parties sont représentées par leurs élus (ou représentants désignés), qui peuvent demander toute justification d'un plan ou programme. De cette façon, le processus démocratique associé à l'ÉE force l'autorité responsable d'aller au-delà des impacts que la procédure d'ÉE prescrit. En d'autres termes, il l'obligera à n'exclure de l'analyse aucune option, aucun enjeu, incluant des enjeux liés aux Objectifs de Développement Durable, qui vont au-delà des considérations dites environnementales et sociales.

Dans le cas du Mali, les ODD étaient déjà en application par l'Etat dans une stratégie nationale ; cette stratégie est maintenant plus opérationnalisée pour la zone du Sourou, et par ses propres habitants. Grâce à une démarche de participation et d'appropriation, aucun ODD et aucune option de développement durable n'a été exclu au début du processus d'ÉES. Dans le cas du Sénégal, on voit que l'appui politique pour une approche intégrée avait des limites : d'une part, certaines décisions pertinentes pour le développement durable du secteur cible (exploitation pétrolière et gazière) étaient déjà prises par le ministère de tutelle, ou le seront dans d'autres cadres décisionnels, probablement sans une EES. D'autre part, une bonne partie des questions stratégiques, notamment ceux directement liées à la zone marine, sera traitée dans un autre processus d'EES qui concerne l'élaboration d'un cadre

stratégique pour le Sénégal. Dans le cas du Moyen-Bafing en Guinée, les grandes décisions de développement, en principe étaient déjà prises sans une EES, mais un large espace pour optimisation existe encore et relève de l'EES ; de ce fait, aucun ODD n'est exclu de l'analyse des enjeux et de la recherche d'options durable de cohabitation.

- **Comment a-t-on élargi le jeu des options stratégiques réalistes à mettre en œuvre ?**

Dans les trois cas on a constaté que la réalisation des options les plus durables dépend d'un engagement proactif d'autres acteurs, et pas seulement de l'initiateur du cadre stratégique. Les autres partenaires se sont engagés comme membre d'un consortium décisionnel où ils sont invités à la construction de décisions intermédiaires, à désigner des porte-paroles et à exprimer formellement leurs appuis aux décisions prises.

En effet, les analyses d'impact doivent non seulement prendre en compte la capacité du promoteur de mettre en œuvre tel programme, plan ou projet, mais également les impacts combinés des activités de développement actuelles ou planifiées se déroulant sur un territoire donné et qui impliquent une multitude d'acteurs publics et privés. En Guinée les échanges lors des travaux de la commission, élargie aux principales parties prenantes, ont amené les promoteurs miniers à admettre que le développement de leurs projets dans le Moyen Bafing devait nécessairement prendre en compte le projet de Parc national et le projet du barrage hydroélectrique de Koukoutamba structurants dans la zone. Au Sénégal, la consultation des parties prenantes a montré que la prise en compte des activités de pêches et des limites des aires marines protégées dans la zone côtière et marine est nécessaire pour assurer l'acceptabilité sociale et environnementale des activités d'exploitation du pétrole et du gaz offshore. Au Mali, les consultations effectuées par l'Inter-collectivité auprès des municipalités concernées, des gestionnaires des projets d'aménagements hydro-agricoles et les groupements professionnels, ont révélé l'interdépendance des activités des uns et des autres et amener à des arbitrages pour le choix des actions prioritaires et durables. Dans les trois cas, l'approche concertée de l'ÉES qui se caractérise par la participation des parties prenantes, a favorisé la cohérence des actions sur le terrain dans le contexte de la segmentation des responsabilités entre plusieurs intervenants : les ministères et les agences publiques au sein de l'appareil de l'État et les autorités locales. Les autorités ont compris que les décisions prises par chacun à l'intérieur de leur champ de juridiction (aménagement du territoire, agriculture et pêche, transport, etc.) peuvent entrer en conflit et rendre inefficace les mesures d'atténuation des impacts à l'échelle d'interventions spécifiques, conduisant à la détérioration de l'environnement biophysique et humain sur les territoires. Les processus d'ÉES réalisés ou initiés ont permis d'anticiper le comportement futur de ces acteurs. Il apparaît que des décisions prises en synergie sont nécessaires de la part des acteurs publics encadrant les activités de développements qui, autrement, évolueraient en parallèle sur le territoire.

- **Comment a-t-on obtenu l'engagement des autres partenaires ?**

Dans les trois cas, les acteurs dont l'implication est nécessaire pour réaliser un développement durable n'étaient pas tous engagés auparavant. Souvent il a fallu les convaincre de s'impliquer ; ce qu'ils ont, fait après avoir compris l'importance de la concertation entre les intervenants sur le territoire, chacun porteurs d'enjeux qui doivent être pris en compte par le processus.

Dans les analyses, une collaboration étroite entre les intervenants publics dans les zones concernées, pour planifier conjointement leurs interventions synergiques, a permis d'assurer une bonne

gouvernance du développement. En effet, l'approche concertée de l'ÉE utilisée dans les trois cas a favorisé un processus de planification collaborative, permettant l'amélioration de la gouvernance publique. Au Sénégal par exemple, les acteurs étatiques (ministère du Pétrole, ministère de l'Environnement, ministre de la Pêche et la Marine nationale) vont créer ensemble les conditions d'une mutualisation des données et des moyens pour les activités de surveillance et la coordination de leurs collaborations avec les promoteurs pétroliers. Pour le cas de la Guinée, les ministères responsables de l'environnement, des mines et de l'énergie ont pu prendre des décisions communes ensemble et partager leurs stratégies de développement respectives dans la zone du Bafing. Ils collaborent désormais à la collecte de données à partager sur le milieu et la promotion du partage des infrastructures de bases (transport, énergie, etc.). Au Mali, les acteurs étatiques ont pu renforcer non seulement la collaboration entre les ministères sectoriels, mais aussi entre le niveau central et le terrain (collectivités décentralisées, services techniques déconcentrés, ONG et organisations socioprofessionnelles). Cette dernière forme de collaboration a favorisé le transfert de compétences et le renforcement des capacités à la base, et permis de remonter les réalités du terrain au niveau des autorités ministérielles.

Cependant, si la participation des acteurs apparaît comme une des principales conditions de réussite de l'ÉES, lors des échanges par les participants au panel en ligne, plusieurs participants ont demandé : *comment réaliser cette participation l'échelle locale, alors que nous sommes à l'échelle stratégique ?* Les études de cas ont montré que l'utilisation combinée de plusieurs techniques de participation utilisées selon les étapes et les objectifs de participation (réunions techniques ou de travail, ateliers avec les parties prenantes, enquêtes, à compléter ...) est nécessaire pour assurer un processus inclusif et adapté aux réalités. Toutefois, en plus des consultations réalisées pour le cadrage, il faut insister sur l'importance de la publication des TdR, qui doivent être accessibles à tous les acteurs. Il en est de même pour le rapport d'ÉES et pour les justifications de la décision des autorités compétentes.

Par ailleurs, on note dans les 3 cas, un enthousiasme évident des décideurs et des autres acteurs et un nouveau climat favorable au dialogue, à la prévention et gestion des conflits ; Ce qui favorise une plus grande acceptabilité des décisions prises ou à prendre, et constitue un important facteur de durabilité pour les PPP.

De ce point de vue, les professionnels de l'ÉE devront renforcer leurs capacités d'appui au niveau politique et accroître leur compréhension des bénéfices de l'approche collaborative.

- **Quels rôles les ODD ont-ils joués ?**

Dans aucun des trois pays, l'atteinte des ODD encadrent sur le plan formel, la réalisation des ÉE ; cependant, ils sont utilisés dans la pratique.

Dans le cas malien, les ODD ont été formellement appliqués dans l'identification et l'analyse des enjeux/impacts et la définition des objectifs, et cela afin de faciliter la recherche ultérieure de financement pour des actions du programme élaboré. Dans le cas du Sénégal, l'identification et l'analyse des enjeux et impacts se sont limitées à la prise en compte des ODD écologiques et socio-économiques. Selon les témoignages reçus, la prise en compte de ces ODD favoriserait la conservation de la biodiversité (protection des aires marines protégées), la lutte contre la pauvreté (création de fonds de développement local et promotion du contenu local), l'amélioration de la gestion des revenus

tirés de l'exploitation du pétrole et du gaz et la réutilisation d'une partie du gaz pour l'accroissement de la production domestique d'électricité dans le cadre d'un programme de mix-énergétique. Pour le cas de la Guinée, encore au stade de la préparation du cadrage, il faut noter que les échanges entre les parties prenantes ont déjà permis de mieux prendre en compte certains ODD dont ceux portant sur la conservation de la biodiversité, l'amélioration des conditions de vie des populations locales, la gestion durable des ressources naturelles (eau, forêt, sols) et l'amélioration de l'accès à l'énergie.

Ainsi, un objectif de développement (centré sur la durabilité) est devenu un levier pour une meilleure gouvernance du développement, instrumentalisé par l'évaluation environnementale. A court terme, on peut observer une meilleure gouvernance, à long terme on peut s'attendre à un développement plus durable.

En somme, la définition d'un cadre stratégique, l'identification des enjeux liés aux ODD, la participation et l'engagement de l'ensemble des parties prenantes, et l'exploration des options durables du PPP, sont des bonnes pratiques pour une ÉES réussie. Lors du panel en ligne, des échanges entre les auteurs, les panelistes et les participants, ont permis de montrer que dans les trois cas, grâce à une approche intégrée et participative, dont les principales étapes :

- a. L'identification d'un cadre de planification : ce cadre se situe au niveau décentralisé pour le cas du Mali, et au niveau central pour les deux autres cas. Une échelle territoriale semble bien délimitée dans les trois cas (bassin versant, offshore)
- b. La mise en place d'un Comité interministériel et/ou une Inter-collectivité : ces comités sont créés dans les trois cas pour assurer le pilotage de la planification et de l'ÉES. Le cas du PDIS (Sourou) est particulièrement intéressant en ce sens qu'il assiste à la mise en place de trois cadres avec des rôles et responsabilités bien définis (le regroupement des collectivités en intercollectivité de Sourou et un comité technique à l'échelle de la région, et le regroupement des ministères sectoriels et des partenaires techniques en comité interministériel au niveau central.⁷).
- c. La réalisation de cadrage : le cadrage est réalisé sous forme d'atelier avec la participation de tous sortes des parties prenantes (analyse des objectifs du PPP et de l'ÉES, prise en compte des autres PPP dans la même zone). Le processus de cadrage abouti à l'établissement des TdR. Pour le cas du PDIS au Mali, les TdR ont été validés et publiés⁸. Pour le cas du Sénégal, les TdR élaborés doivent encore être par les partenaires techniques et financiers dont la Banque mondiale, puis publiés. Pour le cas du Plan de cohabitation dans la zone du Bafing en Guinée, ces activités seront définies et planifiées lors d'un atelier de pré-cadrage.
- d. La réalisation de l'ÉES et rédaction du rapport : plusieurs activités de consultations des acteurs sur le terrain, des arbitrages pour la sélection des actions, l'élaboration des options et l'évaluation comparative, analyse des effets/impacts et la proposition de mesures d'atténuation. Ces activités ont été réalisées pour le cas au Mali ; elles apparaissent

⁷ Selon une évaluation participative, les ministères et les collectivités impliqués évaluent ce processus comme un cas réussi de décentralisation de la planification du développement au Mali :

https://www.eia.nl/docs/os/i72/i7236/atelier_d_evaluation_septembre_2019.pdf

⁸ Souroumali.org

clairement dans les TdR pour le cas du Sénégal. Elles sont encore à définir pour le cas de la Guinée.

- e. La validation des rapports d'ÉES : des ateliers de validation publique du programme de développement durable et intégré élaboré pour le Sourou et la définition des mécanismes de mise en œuvre, ont été réalisées pour le cas au Mali avec l'implication de toutes les parties prenantes et les partenaires techniques et financiers. La même démarche de validation apparaît clairement dans les TdR pour le cas du Sénégal. Elle doit être encore définie pour le cas de la Guinée.

À noter que ces étapes correspondent globalement aux bonnes pratiques internationales, notamment celles définies par le Protocole de Kiev (voir annexe 1).

3. Epilogue

Les cas d'étude constituent autant d'exemples d'application d'une approche concertée de l'évaluation environnementale stratégique (ÉES), qui se caractérisent par la participation des parties prenantes dans les décisions ayant une incidence sur l'environnement et la société (par parties prenantes nous entendons les personnes concernées ou affectées par une décision). Cette approche s'inspire notamment des méthodes de prévention et de résolution des conflits (la négociation, la conciliation, la médiation, l'arbitrage), qui favorisent l'expression et la mise en débat des systèmes de valeurs et des intérêts portés par les acteurs du processus décisionnel, incluant les parties prenantes, en vue d'identifier les éléments de convergence qui les réunissent et les éléments de divergence qui les séparent en vue de trouver des solutions acceptables.

Profils des auteurs et contributeurs :

Les auteurs, **Karim Samoura** (expert indépendant) et **Sibout Nootboom** (CNEE), sont impliqués comme conseillers indépendants dans certains cas au nom de la CNEE. Ils ont analysé et vérifié les leçons apprises à travers des interviews avec les personnes clés, qui sont :

Mali : **Drissa Traoré**, président du comité interministériel de pilotage pour l'Évaluation Environnementale Stratégique du PDIDS (Programme Durable et Intégré de la Zone du Sourou. **Drissa Doumbia**, directeur à l'Agence de l'Environnement et du Développement Durable au Mali, a été invité à réagir à ce témoignage.

Sénégal : **Sanou Dakono**, Coordonnateur du Comité Opérationnel chargé de l'élaboration de l'Évaluation Environnementale Stratégique et du Plan de Développement Offshore Durable (ce comité est en cours d'établissement)

Guinée : **Mamadou Bhoie Sow**, président de la Commission interministérielle pour le Moyen Bafing, responsable de la planification et de l'EES (ce processus d'EES est en cours)

Les mêmes personnes ont discuté leurs cas comme membre du panel au webinaire du 3 juin 2020⁹.

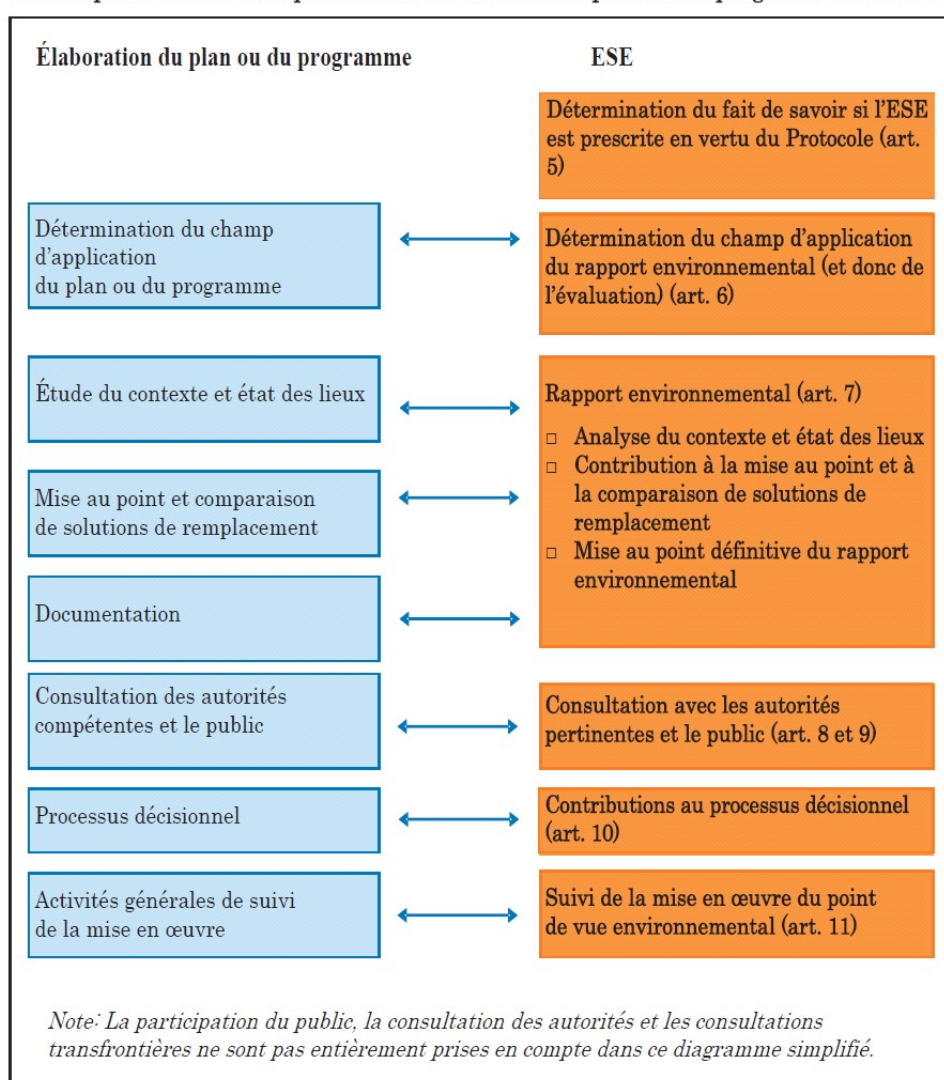
Autre contributeur : Gilles Coté, Directeur général du SIFEE.

⁹ Le Webinaire est à voir via <https://www.eia.nl/fr/notre-travail/connaissances-et-apprentissage/webinar>

ANNEXE 1 : LE PROTOCOL DE KIEV SUR LES ÉVALUATIONS ENVIRONNEMENTALES STRATÉGIQUES

La base légale internationale pour l'Évaluation Environnementale Stratégique est le Protocole de Kiev (2003) de la Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière (Convention d'Espoo, 1991) de la Commission économique pour l'Europe (CEE) de l'Organisation des Nations Unies (<https://www.unece.org/env/eia/welcome.html>). Tous les pays membres des Nations Unies peuvent ratifier cette convention. Une procédure d'EES est déclenchée par l'intention d'une autorité compétente (souvent sectorielle) d'adopter une décision cadre avec des impacts sur l'environnement physique ou social (n'étant pas encore un permis de développement d'un projet, parce que cela déclencherait une Etude d'Impact Environnemental et Social ou EIES). La Version simplifiée du manuel pratique¹⁰ destiné à appuyer l'application du Protocole relatif à « l'évaluation stratégique environnementale », résume la procédure d'EES ainsi:

Tâches parallèles dans le processus d'élaboration du plan ou du programme et l'ESE



¹⁰ https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/eia/documents/sea_simp_manual/Docs/Simplified_Resource_Manual_FINAL_FRE.pdf

ANNEXE 2 : LES OBJECTIFS DE DÉVELOPPEMENT DURABLE (ODD)

Les pays membres des Nations Unies ont promis de contribuer aux ODD, et on essaie de bien justifier de leur point de vue chaque initiative de développement (comme un plan, programme et politique). Souvent, les initiatives conçues pour contribuer à certains ODD peuvent avoir des impacts moins favorables sur d'autres ODD. C'est pourquoi certains ODD promeuvent la bonne gouvernance pour permettre des décisions politiques basées sur de bonnes analyses techniques, montrant les impacts positifs et négatifs sur tous les ODD, et incluant tous les groupes affectés dans les considérations politiques.

1. Pas de pauvreté
2. Faim « zero »
3. Bonne santé et bien-être
4. Education de qualité
5. Egalité entre les sexes
6. Eau propre et assainissement
7. Energie propre d'un coût abordable
8. Travail décent et croissance économique
9. Industrie, innovation et infrastructure
10. Inégalités réduites
11. Villes et communautés durables
12. Consommation et production responsables
13. Mesures relatives à la lutte contre les changements climatiques
14. Vie aquatique
15. Vies terrestre
16. Paix, justice et institutions efficace
17. Partenariats pour la réalisation des objectifs

Les ODD sont plus élaborés en détail sur le site des Nations Unies¹¹. Les systèmes nationaux d'EIES (Etudes d'Impact Environnemental et Social) et d'EES (Evaluation Environnementale Stratégique) peuvent être vues comme partie d'ODD 16. La collaboration entre les autorités compétentes de différentes ODD peut être vue comme partie d'ODD 17, ainsi que la collaboration avec la société civile, les sociétés privées et les bailleurs de fonds. Les collaborations les plus urgentes et nécessaires dépendent du contexte.

¹¹ <https://www.un.org/sustainabledevelopment/fr/objectifs-de-developpement-durable/>