


La participation publique dans l'évaluation environnementale en Afrique francophone



Georges Lanmafankpotin
Pierre André
Karim Samoura
Louis Côte
René Beaudet
Michel Bernier

ORGANISATION
INTERNATIONALE DE



la francophonie



INSTITUT DE LA FRANCOPHONIE
POUR LE DÉVELOPPEMENT DURABLE
IFDD

La participation publique
dans l'évaluation
environnementale
en Afrique francophone

La participation publique dans l'évaluation environnementale en Afrique francophone

Georges Lanmafankpotin
Pierre André
Karim Samoura
Louis Côté
René Beaudet
Michel Bernier

Avec la collaboration de :
Koassi d'Almeida
Benoît Lévesque
Moustapha Ngaido

ORGANISATION
INTERNATIONALE DE
la francophonie



INSTITUT DE LA FRANCOPHONIE
POUR LE DÉVELOPPEMENT DURABLE
IFDD

AUTEURS

Pierre André, professeur, Département de géographie, Université de Montréal
René Beaudet, secrétaire et directeur général de l'administration et des communications,
Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE)
Michel Bernier, conseiller aux Affaires internationales,
École nationale d'administration publique
Louis Côté, professeur titulaire, École nationale d'administration publique
Georges Lanmafankpotin, auxiliaire de recherche, Département de géographie,
Université de Montréal
Karim Samoura, directeur sortant, Secrétariat international francophone
pour l'évaluation environnementale (SIFÉE)

Avec la collaboration de :

Koassi d'Almeida, agent de recherche et de planification, Université Laval
Benoît Lévesque, professeur émérite, Université du Québec à Montréal
Moustapha Ngaido, Maître assistant, Université Cheikh Anta Diop

ÉQUIPE DE L'INSTITUT DE LA FRANCOPHONIE POUR LE DÉVELOPPEMENT DURABLE (IFDD)

Direction de la publication

Fatimata Dia, Directrice

Coordination

Faouzia Abdoulhalik, Spécialiste de programme, Maîtrise des outils
de gestion de l'environnement

Louis-Noël Jail, Chargé de communication, Responsable du Service Information
et documentation

Jacinthe Potvin, Assistante, Service Information et documentation

Conception graphique

N Pixel

Photo de la couverture

Assemblée publique, Lomé, Togo. Photo : ONG JVE
(Jeunes Volontaires pour l'Environnement)

ISBN : 978-2-89481-116-0

ISBN : 978-2-89481-117-7 (version électronique)

© Institut de la Francophonie pour le développement durable (IFDD)

56, rue Saint-Pierre, 3^e étage

Québec (Québec), G1K 4A1, Canada

Téléphone : 418 692-5727

Télécopie : 418 692-5644

Courriel : ifdd@francophonie.org

Site Internet : www.ifdd.francophonie.org

IMPRIMÉ AU CANADA - Avril 2013

Imprimé sur du papier contenant des fibres recyclées postconsommation.



Remerciements des auteurs

L'ÉQUIPE DE RECHERCHE tient à remercier chaleureusement tous ceux et celles qui, de près ou de loin, ont contribué à ce projet. Celui-ci n'aurait pu aboutir sans l'exceptionnelle contribution de professionnels chevronnés d'une multitude de pays francophones de l'Afrique subsaharienne et de l'Océan indien. Que ce soit à titre de conseillers, d'experts ou de membres des équipes nationales, la contribution de chacun s'est révélée autant essentielle qu'appréciée. Il serait évidemment trop long de remercier ici chacun d'eux. Ainsi, on trouvera à l'annexe 1, la liste de tous ceux et celles qui ont été impliqués dans cette aventure. À chacun notre sincère gratitude!

Notre reconnaissance va également à l'Institut de la Francophonie pour le développement durable (IFDD) pour son soutien financier et son implication dans l'édition du présent ouvrage. Un merci tout spécial à M^{me} Faouzia Abdoulhalik, spécialiste de programme, IFDD, et M^{me} Fatima Dia, directrice de l'Institut. Nous tenons également à remercier M^e Pierre Renaud, président sortant du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE), non seulement pour la contribution financière de l'organisme et l'engagement de son personnel à la réussite du projet, mais aussi pour son implication personnelle lors de différentes rencontres, notamment lors du Colloque du Secrétariat international francophone pour l'évaluation environnementale (SIFÉE) qui s'est tenu à Paris en septembre 2010. Nos remerciements s'adressent également à l'École nationale d'administration publique (ENAP), à l'Université de Montréal et au SIFÉE pour leur soutien de tous les instants.

Les auteurs ont une pensée toute spéciale pour M. Hassane Kimba, un précieux collaborateur nigérien, un fier professionnel et un formateur de talent, qui nous a quittés si promptement.

Mot de la directrice

L'UN DES PRINCIPES FONDAMENTAUX du développement durable, soit celui visant la participation publique, trouve sa source dans la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement. Depuis 1992, ce principe a progressivement gagné de la place dans le droit national de tous les pays en tant que mécanisme incontournable pour promouvoir le développement durable et pour contribuer à bâtir des sociétés démocratiques. La reconnaissance de ce principe s'est traduite dans certains cas par son introduction dans les textes constitutionnels majeurs.

L'objectif de la participation publique est de permettre aux citoyens, de mieux en mieux informés et formés sur les questions environnementales, de participer à la prise des décisions qui ont un impact réel ou possible sur leur qualité de vie. En plus de prendre en compte les préoccupations des communautés dans la réalisation des politiques et projets de développement, le principe de participation permet en même temps à ces politiques et projets de bénéficier des connaissances locales et traditionnelles des populations relativement au milieu physique et au tissu social. Ce bénéfice réciproque renforce la crédibilité et l'acceptabilité des politiques et projets, d'autant plus que la consultation du public se déroule en amont, dès les premières étapes de leur conception.

Il y a un consensus, qui va au-delà des frontières des territoires et des cultures, selon lequel les valeurs essentielles qui soutiennent la participation publique et qui assurent une meilleure prise de décision à l'image des intérêts et des préoccupations de tous les acteurs sont, d'un côté, pour le public, l'accès à l'information lui permettant de fonder son opinion et le droit de s'exprimer sur les décisions qui ont une incidence sur sa vie et son milieu et, d'un autre côté, pour les autorités, l'acceptation de l'idée que l'avis du public puisse influencer la décision et l'obligation de démontrer en quoi cet avis a nourri la décision finale.

La dernière Conférence des Nations Unies sur le développement durable qui s'est tenue en juin 2012 à Rio de Janeiro autour du thème « L'avenir que nous voulons » a réaffirmé l'importance du principe de participation comme mécanisme de consolidation de la bonne gouvernance et du développement

durable. Ainsi, la Déclaration stipule dans les paragraphes 43 et 99, d'une part, « qu'une large participation du public et l'accès à l'information comme aux instances judiciaires et administratives sont indispensables à la promotion du développement durable » et, d'autre part, « que la promotion de l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement doit se faire à toutes les échelles régionale, nationale, infranationale et locale ».

Depuis plusieurs années, la Francophonie fait la promotion de ce principe comme outil de gouvernance participative et d'aide à la décision à travers différentes activités comme le renforcement des capacités des acteurs dans les domaines de l'évaluation environnementale, la sensibilisation des élus sur les différentes approches de la participation publique, le jumelage Nord-Sud et Sud-Sud entre structures administratives chargées de ces questions, les stages professionnels et, enfin, le partage d'expériences.

À juste titre, les expériences en matière de participation citoyenne en environnement sont nombreuses dans l'espace francophone, même si parfois pour certains pays elles se fondent sur des pratiques traditionnelles informelles comme les réunions de villages, les comités d'usagers et autres.

La présente publication poursuit les mêmes objectifs de partage d'expériences et d'orientation des acteurs désireux de mettre en place des mécanismes de participation citoyenne en environnement ou de consolider des mécanismes existants. Elle inspirera, je l'espère, les différents pays qui souhaiteraient s'engager dans une démarche originale de mise en place des organes de contrôle qui sont indépendants, performants et susceptibles de faciliter l'intervention du public dans la mise en place de politiques et projets de développement.

La recherche-action qui a conduit à la production de la présente publication a permis de faire l'inventaire des mécanismes existants et de caractériser les expériences nationales en matière de participation citoyenne en évaluation environnementale en Afrique francophone, et enfin de réaliser une analyse comparative de ces pratiques. Elle est le fruit de la collaboration technique, scientifique et financière de plusieurs partenaires parmi lesquels l'Agence canadienne de développement international (ACDI), le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) du Québec, l'École nationale d'administration publique (ENAP) du Québec, le Secrétariat international francophone pour l'évaluation environnementale (SIFÉE) et l'Université de Montréal. Les équipes nationales qui ont réalisé les bilans par pays ont été d'un apport remarquable dans le déroulement de cette initiative. Sans ce travail de terrain de collecte de données et d'analyse, sans leurs témoignages, une telle publication n'aurait jamais été possible. L'IFDD tient donc à remercier toutes les institutions, les experts et expertes qui ont rendu possible la publication de cette étude.

Cet ouvrage met en relief dans chacun des pays ciblés le profil institutionnel et le cadre juridique de la participation citoyenne, les caractéristiques des procédures et des pratiques de participation citoyenne dans le processus de l'évaluation environnementale, le rôle des partenaires dans ce processus, les conditions de succès d'une participation citoyenne et la contribution de cette dernière à la décision. L'analyse comparative entre les pays a permis de dégager les points forts, les points à améliorer, les différences entre ces pays avec des exemples pratiques.

J'ose espérer que des pays francophones ou d'autres espaces pourront s'inspirer des structures et procédures les plus performantes, des succès et des écueils des uns et des autres dans leurs démarches de mise en place des mécanismes de participation publique et en s'appuyant sur l'expertise développée dans les pays ayant déjà acquis une bonne expérience.

Fatimata DIA

Table des matières

| | |
|--|-----|
| Remerciements des auteurs | VII |
| Mot de la directrice | IX |
| Liste des tableaux | XV |
| Liste des figures | XVI |
| | |
| Introduction | 1 |
| | |
| Chapitre 1 | |
| La participation citoyenne | 5 |
| Ce qu'est la participation citoyenne | 5 |
| Participation citoyenne ou participation publique | 7 |
| La participation dans le cadre de l'évaluation environnementale | 8 |
| Des règles pour une bonne pratique | 13 |
| Le contexte africain de participation | 14 |
| | |
| Chapitre 2 | |
| Contextes juridiques et institutionnels des études d'impact sur l'environnement et de la participation publique | 17 |
| Les cadres juridiques | 20 |
| Les cadres institutionnels | 25 |
| Les organismes gestionnaires | 25 |
| | |
| Chapitre 3 | |
| Les procédures et les pratiques | 33 |
| Les notions utilisées | 33 |
| Les procédures et leur adaptation | 37 |
| Le cadrage | 38 |
| La réalisation de l'étude | 45 |
| L'examen | 52 |
| La décision | 60 |
| Le suivi | 68 |
| Le contrôle | 74 |
| Discussion | 79 |

Chapitre 4

| | |
|---|----|
| Les influences | 87 |
| Les cadres institutionnels d'inspiration | 87 |
| L'audience publique au Québec | 89 |
| L'enquête publique en France | 93 |
| Les rôles des partenaires techniques et financiers | 97 |
| Les ententes entre pays sur des démarches partagées de participation | 99 |

Chapitre 5

| | |
|---|---------|
| La participation publique : situation, évaluation et perspectives ... | 101 |
| Les dispositifs participatifs : un vocable, plusieurs sens | 101 |
| De l'application de la participation aux différentes phases de l'ÉIE | 108 |
| Évaluation des procédures | 113 |
| Perspectives | 118 |
| Pour améliorer la participation | 118 |
| Pour renforcer les capacités | 119 |
| Les besoins de formation | 121 |
| Conclusion | 127 |
| Bibliographie | 131 |

Annexe 1

| | |
|--------------------------------------|-----|
| Membres des équipes nationales | 137 |
|--------------------------------------|-----|

Annexe 2

| | |
|--|-----|
| Questionnaire de la recherche-action | 143 |
|--|-----|

Annexe 3

| | |
|---------------------------------------|-----|
| Évolution des cadres juridiques | 155 |
|---------------------------------------|-----|

Annexe 4

| | |
|---|-----|
| Glossaire des définitions de la participation en usage dans les pays francophones d'Afrique et de l'Océan Indien | 161 |
|---|-----|

Liste des tableaux

| | | |
|------------|--|-----|
| Tableau 1 | Les objectifs principaux de la participation publique selon les phases de l’EIE avec exemples de dispositifs applicables | 12 |
| Tableau 2 | Les principes d’une bonne participation publique selon l’IAIA | 13 |
| Tableau 3 | Types de textes juridiques dans les pays francophones d’Afrique et de l’océan Indien | 21 |
| Tableau 4 | Répartition des pays selon les périodes de promulgation des textes juridiques | 22 |
| Tableau 5 | Caractérisation des organismes gestionnaires | 29 |
| Tableau 6 | Désignation de la participation publique en étude d’impacts sur l’environnement dans les textes juridiques .. | 34 |
| Tableau 7 | Caractérisation des procédures et des pratiques de participation publique à la phase du cadrage | 42 |
| Tableau 8 | Caractérisation des procédures et des pratiques de participation publique à la phase de la réalisation de l’étude d’impact | 48 |
| Tableau 9 | Caractérisation des procédures et des pratiques de participation publique à la phase de l’examen | 56 |
| Tableau 10 | Caractérisation des procédures et des pratiques de participation publique à la phase de la décision | 65 |
| Tableau 11 | Caractérisation des procédures et des pratiques de participation publique à la phase du suivi | 71 |
| Tableau 12 | Caractérisation des procédures et des pratiques de participation publique à la phase du contrôle | 77 |
| Tableau 13 | Principales différences entre l’enquête avec audience publique au Québec et l’enquête publique en France | 96 |
| Tableau 14 | Apports des partenaires au développement dans l’amélioration des procédures et des pratiques de la participation publique dans l’ÉIE | 98 |
| Tableau 15 | Comparaison de l’enquête publique du Cameroun et de la Côte d’Ivoire avec celle de la France | 103 |

| | | |
|------------|---|-----|
| Tableau 16 | Comparaison de l'audience publique du Bénin, du Cameroun, de Madagascar et du Niger avec celle du Québec | 105 |
| Tableau 17 | Les objectifs principaux de la participation publique selon les phases de l'ÉIE avec les dispositifs en application dans les pays | 110 |
| Tableau 18 | Mentions des États les plus performants par les équipes de chacun des pays participants | 113 |
| Tableau 19 | Autoévaluation de la procédure et de la pratique nationale par les équipes de ces pays | 114 |
| Tableau 20 | Points forts et à améliorer des procédures et pratiques de participation publique mentionnés par les équipes nationales | 115 |
| Tableau 21 | Contributions des États proposées par les équipes nationales à l'offre de formation | 119 |
| Tableau 22 | Portrait d'une éventuelle collaboration des pays francophones de l'Afrique subsaharienne et de l'océan Indien au renforcement des capacités sur la participation publique | 123 |

Liste des figures

| | | | |
|--|----------|---|----|
| P o i n t s d e r e p r é s e n t e | Figure 1 | Les liens de filiation entre les cadres institutionnels de quelques pays de l'Afrique francophone | 88 |
| | Figure 2 | La procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement | 92 |

Introduction

LES ÉTATS MODERNES font face à des défis de plus en plus complexes. D'une part, il existe un consensus à savoir que les problèmes qui se posent et les solutions pour les résoudre ne relèvent pas de leur responsabilité exclusive. Cela explique pourquoi des mots tels que «gouvernance», «concertation», «partenariat» se retrouvent de plus en plus dans les discours des hommes et des femmes publics. Plus que jamais, les États doivent agir en partenariat, dans une approche synergique. D'autre part, ils ont dorénavant à collaborer, ou à tout le moins à interagir, avec des acteurs de la société civile de plus en plus informés, mieux organisés et plus exigeants. Face à cette donne nouvelle, on observe une multitude de réponses et d'initiatives visant à permettre aux États modernes de s'adapter à ces nouvelles attentes.

C'est ainsi que de nombreux États expérimentent, depuis quelques années déjà, diverses formes de démocratie participative. Celles-ci présupposent un certain nombre de conditions générales, telles une vision favorable de la société civile et une ouverture à la délibération et à l'expérimentation. Elles impliquent également des dispositifs institutionnels et qu'elles soient dotées de conditions leur permettant de remplir efficacement la mission qui leur est confiée.

C'est dans ce contexte général et fort de l'expertise québécoise en matière de démocratie participative – rappelons que le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) existe depuis 1978 – qu'a pris forme l'idée d'organiser, à Dakar en mars 2009, une conférence intitulée «La participation publique en environnement : pour un développement durable par une gouvernance démocratique». Celle-ci visait à susciter une réflexion concernant la mise en place ou la consolidation de mécanismes participatifs dans les pays de l'Afrique francophone et à renforcer les capacités dans ce domaine par un partage d'expertise dans la perspective d'un développement durable de nos sociétés au profit des générations actuelles et futures. Les 50 participants à la conférence venaient des 14 pays suivants : Bénin, Burkina Faso, Burundi, Cameroun, Congo Brazzaville, Côte d'Ivoire, Gabon, Guinée Conakry, Liban, Madagascar, Mali, Niger, Sénégal et Togo.

Dans la plupart des pays africains, l'évaluation environnementale comporte deux volets : l'un plus technique faisant appel aux promoteurs et à des experts généralement sous la conduite immédiate d'un ministère ou d'une direction directement concernée par l'environnement, l'autre faisant appel à la participation des citoyens et des collectivités touchés par l'intervention planifiée. La Conférence de Dakar a révélé une grande diversité dans l'arrimage de ces deux volets de même que l'existence de cadres institutionnels fortement contrastés. Devant ce constat, les participants ont unanimement affirmé l'importance de mieux caractériser les trajectoires nationales dans le domaine, de manière à mettre en lumière aussi bien leur diversité que les meilleures pratiques. Aussi, la principale demande faite aux organisateurs comme suite à la conférence a-t-elle été de réaliser une analyse comparative de la participation citoyenne en évaluation environnementale dans les pays de l'Afrique francophone.

Afin de mener une telle analyse comparative, notre équipe, formée de chercheurs de l'École nationale d'administration publique du Québec (ENAP), du Secrétariat international francophone pour l'évaluation environnementale (SIFÉE) et de l'Université de Montréal, a donc entrepris une recherche participative à l'hiver de 2010 grâce au soutien financier de l'Institut de la Francophonie pour le développement durable (IFDD)¹ et du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE). Tous les pays francophones de l'Afrique subsaharienne et de l'Océan Indien ont été invités à y prendre part et des intervenants (voir leurs noms à l'annexe 1) venant des 18 pays suivants y ont effectivement participé : Bénin, Burkina Faso, Burundi, Cameroun, Cap Vert, Centrafrique, Congo, Côte d'Ivoire, Gabon, Guinée, Madagascar, Mali, Mauritanie, Niger, Sao Tomé et Príncipe, Sénégal, Tchad et Togo.

De façon plus particulière, cette recherche visait à comprendre comment la participation citoyenne en matière d'évaluation environnementale est encadrée et comment elle s'opère dans chacun des pays participants, à en déterminer les forces, les faiblesses et les défis, ainsi qu'à reconnaître les meilleures pratiques et à les mettre en évidence en vue de leur application concrète au bénéfice de chacun des États et gouvernements de la Francophonie.

L'approche méthodologique adoptée a permis de bien mettre en lumière les similitudes et les différences en matière de participation citoyenne. Dans une première étape, et après avoir vérifié le contenu des questions envisagées auprès d'experts africains (voir leurs noms à l'annexe 1), nous avons élaboré un questionnaire et réalisé une recherche documentaire menant à la rédaction d'un profil institutionnel pour chacun des pays, profil traitant successivement de l'encadrement juridique de la procédure de participation, de ses définitions légales ou réglementaires, des dispositifs en place, du cadre institutionnel

1. Dénommé Institut de l'énergie et de l'environnement de la Francophonie (IEPF) jusqu'au 31 janvier 2013.

d'inspiration et de l'organisme gestionnaire du processus. Dans une deuxième étape, nous avons discuté avec les intervenants nationaux (trois intervenants par pays issus respectivement de l'administration publique nationale, d'une association de la société civile et d'un bureau d'étude), notamment à l'occasion d'un colloque organisé par le SIFÉE, à Paris, en septembre 2010. Cette rencontre des collaborateurs a permis d'assurer une vision partagée des objectifs et de la démarche, ainsi que de valider l'instrument principal de recherche.

Dans les mois qui ont suivi, chaque équipe nationale a rempli le questionnaire. Cet outil de collecte de données, que l'on retrouve à l'annexe 2, comprend 46 éléments regroupés en cinq parties touchant :

- 1) le profil institutionnel – les répondants devaient valider l'information préalablement colligée;
- 2) la caractérisation des procédures et les pratiques de participation aux différentes phases du processus d'évaluation d'impact sur l'environnement : le cadrage de l'étude, sa réalisation, l'examen, la décision, le suivi et le contrôle;
- 3) la sélection et l'exposé d'un cas national exemplaire;
- 4) l'appréciation des procédures et des pratiques de participation;
- 5) les perspectives de changement et les besoins de formation.

Après que chacun des trois intervenants nationaux eût rempli individuellement le questionnaire, ils devaient mettre en commun leurs réponses et tenter d'arriver à des points de vue consensuels. Après une première compilation et comparaison des réponses, nous avons demandé aux intervenants nationaux de préciser, le cas échéant, leur pensée sur certains points et de valider l'information colligée en comparaison de celle fournie par les autres équipes. Nous avons également soumis la préanalyse à des experts régionaux (voir leurs noms à l'annexe 1) afin de recevoir leurs commentaires concernant les portraits des États de leur région ou sous-région. Quelques-uns d'entre eux nous ont également fourni des éléments précisant le contexte dans lequel se sont développées les pratiques de participation citoyenne dans les pays concernés par la recherche.

Cet ouvrage présente les résultats de cette recherche participative, fruit des différents apports des intervenants, des experts et des chercheurs qui y ont collaboré. Le premier chapitre précise l'entendement qui a été retenu par les chercheurs quant à la participation citoyenne dans le cadre de l'évaluation environnementale. Le deuxième porte sur les profils institutionnels. On y décrit l'état des lieux quant à l'encadrement juridique et aux organismes gestionnaires. Le troisième s'arrête au contexte historique dans lequel ont émergé les pratiques de participation citoyenne dans les 18 pays visés. On y analyse les influences qui ont pu s'exercer de la part d'autres pays ou de partenaires

techniques et financiers. Le quatrième traite des procédures et des pratiques qui ont cours à chacune des étapes du processus d'évaluation d'impact sur l'environnement. Enfin, le dernier chapitre s'arrête aux perspectives de développement, cerne quelques enjeux majeurs et dégage quelques conditions de succès.

Nous espérons que les résultats de cette recherche, qui n'aurait pu être un succès sans la mobilisation d'un réseau de 54 collaborateurs répartis dans 18 pays de la Francophonie, seront utiles pour améliorer les pratiques nationales de l'évaluation des impacts sur l'environnement, en particulier celles de participation citoyenne, en mettant en exergue les meilleures pratiques et en établissant les bases d'un renforcement des capacités en la matière.

La participation citoyenne

LA DEMANDE POUR LA PARTICIPATION CITOYENNE croît à travers le monde. La société civile est de plus en plus informée, mieux organisée et plus exigeante en raison d'une plus grande conscientisation face aux grands enjeux planétaires et d'un intérêt manifeste à maintenir, voire améliorer sa qualité de vie et celle des générations futures. Une certaine perte de confiance, tant envers l'administration publique pour gérer efficacement le développement qu'envers les élus pour bien représenter les intérêts de leurs commettants, explique également cette volonté de participer à la prise de décision. L'implication des personnes vise alors à pallier les limites de la démocratie représentative en encourageant une forme de démocratie participative ou délibérative. Elle est essentielle à une bonne gouvernance et peut renforcer les capacités des communautés locales (André *et al.*, 2006).

Ce chapitre rappelle ce qu'est la participation citoyenne et la participation publique en soi dans le contexte de l'évaluation environnementale. Il explore ensuite les règles de bonnes pratiques pour conclure sur le contexte de participation en Afrique francophone.

Ce qu'est la participation citoyenne

*La participation citoyenne peut se définir comme un processus d'engagement obligatoire ou volontaire de personnes ordinaires, agissant seules ou au sein d'une organisation, en vue d'influer sur une décision portant sur des choix significatifs qui toucheront leur communauté. Cette participation peut avoir lieu ou non dans un cadre institutionnalisé et être organisée sous l'initiative des membres de la société civile (e. g. recours collectif, manifestation, comités de citoyens) ou des décideurs (e. g. référendum, commission parlementaire, médiation). (André *et al.*, 2012)*

La participation citoyenne, comme nous venons de la définir, regroupe divers dispositifs qui s'inscrivent dans des contextes variés. Nous pouvons regrouper ces dispositifs en trois ensembles (André *et al.*, 2012) :

- Les dispositifs institutionnalisés obligatoires – Juridiquement définis, ils obligent les personnes à participer, à défaut de quoi elles sont passibles de sanctions généralement appliquées sous forme d'amende ou d'emprisonnement. C'est le cas, par exemple, des élections, référendums, sommations à comparaître et recensements.
- Les dispositifs institutionnalisés volontaires – Juridiquement ou administrativement définis, ils invitent les personnes à participer, tout en les laissant libres de le faire. À titre d'exemples, mentionnons les commissions parlementaires, débats publics, commissions d'enquête et audiences publiques.
- Les dispositifs non institutionnalisés – Il s'agit de formes moins rigides de participation que pratiquent des personnes, seules, en groupes structurés ou en rassemblements spontanés. C'est le cas par exemple de la participation au sein d'un comité de citoyens ou d'un groupe d'intérêt, ou de la manifestation.

Pour mieux saisir la participation citoyenne, il faut revenir aux années 1950-1960, alors que ce concept apparaît aux États-Unis à l'intérieur des programmes de renouvellement urbain et de lutte antipauvreté². Pour Cunningham (1972, p. 595), trois éléments essentiels définissent cette participation. Premièrement, elle concerne des gens ordinaires³, à savoir les membres de la communauté qui n'ont pas de sources formelles de pouvoir au-delà de leur nombre. Deuxièmement, elle fait assumer le pouvoir par ces gens qui amènent le groupe à penser et à agir dans le sens qu'ils pensent. Troisièmement, les décisions portent sur des choix significatifs et substantifs qui auront une influence sur la communauté. Ainsi, Cunningham définit la participation citoyenne comme « un processus dans lequel les gens ordinaires d'une communauté exercent le pouvoir sur des décisions relatives aux affaires générales de leur communauté » (p. 595). Plus récemment, Hardina (2008) la définit comme un processus d'implication des plus démunis ou marginalisés dans les décisions qui concernent les services qu'ils reçoivent, que prennent ceux qui les représentent, nommément le gouvernement et les organisations à but non lucratif. Elle insiste sur l'effet bénéfique qu'apporte un contrôle local des décisions en réaction aux effets d'oppression économique et sociale

2. Imposée par l'État, la participation citoyenne devait être appliquée par la bureaucratie, ce qui a amené Krause (1968) à parler d' « idéologie bureaucratique de la participation citoyenne ».

3. Arnstein utilise l'expression *common amateurs*. Pour une discussion de cette idée de personnes ordinaires ou lambda, voir Blondiaux (2007).

que vivent ces groupes de personnes. Ainsi, la participation citoyenne réfère plus spécifiquement à celle des gens ordinaires, de ceux dont les sources de pouvoir sont limitées⁴.

Le concept de participation citoyenne revêt, dans la pratique, de multiples connotations qui l'éloignent des caractéristiques définitoires de Cunningham et d'Hardina. Plusieurs auteurs ont regroupé les significations en catégories selon le niveau d'engagement des citoyens dans le processus décisionnel, le sens du flux d'information entre les participants ou ceux qui en ont pris l'initiative. Le travail d'Arnstein (1969) constitue un exemple désormais classique d'une typologie fondée sur le niveau d'engagement. Cette auteure suggère une échelle de la participation composée de huit échelons, croissant selon le niveau d'engagement des citoyens au processus décisionnel. Au bas de l'échelle (échelons 1 et 2) figurent la manipulation et la thérapie, deux approches qu'elle catégorise comme de la non-participation. Aux échelons médians (échelons 3, 4 et 5), elle regroupe l'information, la consultation et la participation accessoire à des comités dans la catégorie instrumentalisation (*Tokenism*). Au sommet de l'échelle (échelons 6, 7 et 8) se trouvent le partenariat, la délégation de pouvoir et le contrôle citoyen, regroupés sous le vocable de pouvoir citoyen. Plus la participation se situe en haut de l'échelle, plus les citoyens ont l'assurance que leur opinion sera intégrée à la décision et appliquée dans l'intérêt des communautés. Comme l'auteure le souligne elle-même, cette échelle, simplificatrice de la réalité et non exhaustive, illustre la polysémie de la participation citoyenne. À l'instar de Bacqué et Gauthier (2011, p. 56), nous estimons que cette échelle demeure pertinente bien que les démarches participatives et les dispositifs se soient diversifiés.

Participation citoyenne ou participation publique

La participation citoyenne diffère de la participation publique (André *et al.*, 2012) : l'une et l'autre se chevauchent, mais la première est plus large que la seconde. L'expression participation publique a gagné en importance depuis la fin des années 1970. Plusieurs objectifs qu'elle vise font en sorte de l'éloigner du partage du pouvoir et de la décision des gens ordinaires (Rowe et Frewer, 2005; André *et al.*, 2006, 2010). Elle inclut sans s'y limiter à la fois les dispositifs de communication publique, de consultation publique et de participation publique. L'expression inclut donc à la fois :

- 1) un processus public d'implication des personnes, quels que soient leurs caractéristiques démographiques et le niveau de leur capital social, économique ou politique, dans l'élaboration ou la prise de décision concernant des interventions qui les touchent ou les intéressent;

4. Ceci rejoint le sens récent donné par exemple aux jurys de citoyens ou aux assemblées citoyennes.

- 2) de multiples dispositifs visant à impliquer les personnes afin qu'elles prennent part de façon accessoire, partielle ou complète, selon les volontés du décideur, à cette élaboration ou prise de décision.

Comme nous l'avons précisé d'entrée de jeu, si la participation citoyenne inclut un partage du pouvoir et une influence sur les décisions majeures de la communauté, cette participation se situe clairement dans la catégorie supérieure d'Arnstein⁵, celle de la véritable participation publique comme le soulignent Gauvin et Abelson (2008)⁶. Par ailleurs, la participation publique est souvent définie comme « l'action de prendre part aux décisions collectives au sein du gouvernement, d'une institution publique ou d'un organisme de la société civile » (Thibault *et al.*, 2000).

La participation électorale, l'action collective et les manifestations publiques sont autant de formes de participation citoyenne en vue d'influencer une décision qui sont exclues de cette définition de la participation publique. La participation citoyenne comprend plus qu'une participation à une décision dans le cadre de dispositifs participatifs formels. Il s'agit d'un exercice structuré, planifié et optimisé qui repose sur la valeur accordée par une société à la participation dans les affaires publiques et sur l'attitude du décideur face au partage de ses connaissances, de ses ressources et de son pouvoir.

Ainsi, on pourrait affirmer que la participation citoyenne inclut sans s'y limiter la participation publique. Dans la présente recherche, nous avons retenu au départ la notion de participation citoyenne justement afin de ne pas limiter la réflexion et de permettre la prise en compte de l'initiative sociale de participation à l'évaluation des projets. Cependant, compte tenu des réponses que nous avons obtenues lors de l'enquête, c'est plutôt de la participation publique dont il sera question dans les sections et chapitres suivants.

La participation dans le cadre de l'évaluation environnementale

L'évaluation environnementale peut se définir comme un ensemble de processus visant la prise en compte de l'environnement, au sens large qui inclut les aspects biophysique, social et économique, aux diverses phases du cycle de vie des interventions planifiées, qu'il s'agisse d'une politique, d'un plan, d'un programme ou d'un projet, de façon à en accroître les effets positifs et à éviter les incidences négatives, à les atténuer si elles sont inévitables, ou,

5. Celle-ci correspond également à la troisième catégorie définie par Rowe et Frewer (2005).

6. La fiche d'information sur la participation publique produite pour le Conseil canadien de la santé par Gauvin et Abelson (2006) fait reposer une large part de sa discussion sur Rowe et Frewer (2005).

en dernier recours, à les compenser (André *et al.*, 1999, p. 2). Cet ensemble de processus devrait s’imbriquer depuis les stratégies nationales et les évaluations environnementales stratégiques (ÉES) jusqu’aux études d’impact des projets (ÉIE) et aux systèmes de gestion environnementale (SGE), donnant ainsi naissance à un système intégré d’évaluation environnementale (André *et al.*, 2010, p. 62).

Dans l’idée même d’évaluation, chacun de ces instruments comporte généralement un ensemble de phases qui visent 1) à déterminer si une proposition risque d’avoir des conséquences environnementales (tamisage, *screening*), 2) à définir l’ampleur et les limites de l’évaluation qui sera requise (cadrage, *scoping*), 3) à documenter le système environnemental et le rapport qui existera entre les activités projetées et les composantes écologiques, sociales et économiques, 4) à déterminer les effets négatifs et positifs du projet sur l’environnement, et 5) à proposer des modifications ou des mesures permettant d’éviter les effets négatifs ou de les réduire (voire de les compenser) ou de maximiser les retombées positives (réalisation de l’évaluation). Il s’en suit un examen technique et/ou public des rapports, puis une décision.

La nature politique même de l’évaluation environnementale qui est directement liée à une décision concernant un projet de développement impose la participation publique. Il s’agit d’un impératif qui devrait apparaître tant aux trois échelons de décision (stratégique, intermédiaire et opérationnel) qu’à diverses phases de l’utilisation des instruments d’évaluation.

Dans la présente recherche, nous nous sommes intéressés plus particulièrement à l’étude d’impact des projets sur l’environnement (ÉIE) dont la démarche peut être résumée en six phases⁷ :

- 1) Le tri préliminaire : il s’agit de la phase qui déclenche la procédure. Sur la base d’un avis de projet ou d’une évaluation très sommaire, le gestionnaire du processus détermine si un projet doit être soumis à une ÉIE et si celle-ci doit être sommaire ou détaillée.
- 2) Le cadrage : cette phase sert à définir le contenu de l’ÉIE à produire, son étendue et ses caractéristiques. Il en ressort les exigences d’études contenues dans une directive, des termes de référence, voire un cahier des charges. L’élaboration et/ou la validation de ce document est l’œuvre de la personne ou de l’organisme gestionnaire de la procédure.
- 3) La réalisation de l’ÉIE : conduite sous l’autorité du maître d’ouvrage et du bureau d’études qu’il a retenu, l’étude est réalisée en suivant le document émis au terme de la phase de cadrage. De façon typique, le rapport d’ÉIE contient une description du projet, une

7. Ce processus général avec sa nomenclature a été proposé par André *et al.* (1999). Il est le reflet d’une volonté des auteurs pour proposer un vocabulaire francophone pertinent et commun.

I
E
D
E
I
E
D
S
I
O
D

caractérisation biophysique et sociale du territoire touché, la détermination et l'évaluation des incidences du projet sur ces composantes, la détermination des mesures pertinentes d'évitement, d'atténuation, de bonification ou de compensation, de même qu'un plan de gestion environnementale et sociale (PGES) et un plan d'intervention en situation d'urgence.

- 4) L'examen : le rapport d'ÉIE est ensuite soumis à un examen qui peut être conduit par les instances décisionnelles elles-mêmes (examen interne) ou par une unité fonctionnelle indépendante (examen externe). Il s'agit alors de s'assurer que les exigences définies à l'étape de cadrage ont été respectées, que la qualité de cette étude répond aux exigences de la profession et que les mesures proposées permettent une meilleure intégration des projets dans leur milieu d'insertion. L'examen vise enfin à circonscrire les lacunes de l'étude et à proposer au décideur des mesures complémentaires, ou même, dans certains cas, le refus du projet.
- 5) La décision : la dernière étape du processus se résume à la décision prise par le responsable à la lumière des rapports d'ÉIE et de l'examen réalisé.
- 6) La surveillance et le suivi : alors que les phases précédentes se situent toutes *ex ante*, c'est-à-dire avant que l'intervention planifiée ne soit réalisée, cette phase survient soit durant la construction (surveillance), soit durant l'exploitation (suivi). Dans les deux cas, il s'agit de s'assurer que les conditions prévues par arrêtés ou par décrets et liées à l'autorisation sont respectées et permettent effectivement de répondre aux objectifs pour lesquels elles ont été élaborées, à défaut de quoi, dans un objectif d'amélioration continue, des mesures seraient mises en place pour les atteindre.

Et où la participation publique survient-elle dans ce processus ? Les praticiens de l'ÉIE soutiennent que la participation publique doit apparaître à chacune de ces étapes. Dans les principes directeurs d'une bonne participation publique de l'International Association for Impact Assessment (André *et al.*, 2006), il est entre autres souligné que la participation doit être amorcée tôt, voire même peu après la naissance de l'idée de projet, qu'elle doit constituer un processus continu tout au long de la procédure et qu'elle doit être optimisée aux moments les plus opportuns. Selon la phase de l'ÉIE, ce processus visera l'atteinte d'objectifs différents (tableau 1). La participation publique ne peut donc se limiter à une *photofinish* servant essentiellement à prendre le pouls d'une communauté sur une intervention planifiée, car l'objectif du processus est de permettre aux personnes de réellement prendre part aux décisions qui auront une influence sur leur milieu de vie ou le territoire qu'elles occupent ou qui les intéresse. Ceci demande leur implication 1) à la détermination des

problèmes d'environnement et des priorités d'intervention, 2) à la définition des solutions possibles, voire à leur coconstruction, 3) à l'élaboration des exigences d'évaluation, 4) au partage de la connaissance sur les incidences positives et négatives des solutions, 5) aux discussions sur le choix de l'option à retenir et, enfin, 6) à la décision envisageant même, dans certains contextes, la possibilité de codécider. Les dispositifs retenus seront tout autant diversifiés que la diversité des objectifs participatifs que vise le promoteur ou le gestionnaire.

Ce système comporte aussi comme objectif important d'informer et d'éduquer les différents acteurs que sont le promoteur, le décideur et le public hétérogène aux différents intérêts sur les choix de développement, la situation environnementale, les possibilités d'intervention, les limites, les conditions d'action, les droits et les devoirs de chacun.

Tableau 1 Les objectifs principaux de la participation publique selon les phases de l'ÉIE avec exemples de dispositifs applicables

| Phase | Objectifs principaux | Exemple de dispositifs |
|-----------------------|--|---|
| Tri préliminaire | <p>Informer le public de l'intention de projet</p> <p>Stimuler un intérêt ou une mobilisation sociale</p> | Avis public, rencontres d'information, portes-ouvertes |
| Cadrage | <p>Définir les enjeux du projet</p> <p>Accroître la concordance entre les demandes d'études et les études réalisées</p> <p>Intégrer la connaissance locale ou régionale dans les exigences d'étude</p> | Groupes de discussion, consultations et recueil d'avis ou de commentaires |
| Réalisation de l'ÉIE | <p>Acquérir de l'information de nature scientifique, vernaculaire ou traditionnelle</p> <p>Évaluer la signification des incidences pour les différents publics</p> <p>Intégrer des mesures qui répondent aux préoccupations et aspirations des acteurs</p> | Enquête, groupes de discussion, présentation publique, corédaction du rapport |
| Examen | S'assurer de l'intégration des préoccupations et aspirations des acteurs dans le rapport et/ou dans la décision | Audience publique, séance d'information, enquête publique, atelier de restitution |
| Décision | <p>Rendre compte de la décision</p> <p>Partager la décision</p> | Modèles de cogestion |
| Surveillance et suivi | S'assurer de la performance de la mise en place du plan de gestion environnementale et sociale par rapport aux engagements du promoteur | Comités de surveillance ou de suivi, mise à disposition publique des rapports, panel d'inspection |

Des règles pour une bonne pratique

À la section précédente, nous avons fait état de l'existence de règles de bonnes pratiques. L'IAIA a proposé à cet effet des principes généraux et opérationnels (André *et al.*, 2006). Nous les résumons succinctement au tableau 2. Ces principes reconnaissent que la participation publique n'est pas un processus improvisé, qu'elle requiert des dispositions de dialogue, d'ouverture et de transparence entre les acteurs et que la confiance du public envers le processus repose sur des critères de franc-jeu et sur le sentiment que leur intervention influera sur la décision.

Cette construction d'une connaissance partagée implique une communication efficace entre acteurs et une volonté mutuelle d'apprendre. Parmi les conditions essentielles pour une bonne communication, notons la recherche d'un cadre commun de référence, une attitude respectueuse et positive entre les participants, une reconnaissance du rôle et des rapports de rôle de chacun, et un contexte favorable à l'échange (André *et al.*, 2010, p. 212-219).

Tableau 2 Les principes d'une bonne participation publique selon l'IAIA

| Principes généraux | Principes opérationnels |
|---|--|
| <p>La participation publique contemporaine doit être...</p> <ul style="list-style-type: none"> • Adaptée au contexte • Informative et proactive • Adaptative et communicative • Inclusive et équitable • Éducative • Coopérative • Imputable | <p>Dans le respect des principes fondateurs, la participation publique doit être...</p> <ul style="list-style-type: none"> • Démarrée tôt et soutenue • Bien planifiée et orientée vers les enjeux négociables • Appliquée au bon niveau et optimisée • Ouverte et transparente • Adaptée au contexte • Crédible et rigoureuse • Assistée et soutenue pour les participants |

Source : André *et al.* (2006).

La condition essentielle pour parvenir à un projet commun est d'être ouvert à l'autre. Ceci demande d'accepter d'entendre les arguments des autres, de remettre en cause sa position à la lumière de l'argumentaire et de chercher à participer au consensus. Ainsi, si le temps accordé à la discussion est suffisant et que les participants visent une prise de décision selon un schéma rationnel, alors il est possible que le groupe parvienne à une position commune satisfaisante pour tous les acteurs, une situation qu'il n'est pas simple d'envisager dans un contexte permanent d'asymétrie de pouvoir, de connaissance et de ressources financières et humaines.

Le contexte africain de participation

Cette volonté de faire participer les personnes à l'évaluation des projets en utilisant les dispositifs disponibles et en visant les objectifs participatifs et les principes d'une bonne participation se frotte à une réalité fort différente dans les pays en développement que celle vécue dans les pays dits développés. L'encadré 1 expose le contexte difficile dans lequel se pratique la participation publique.

Encadré 1

Contexte socioéconomique de la participation publique dans les pays francophones d'Afrique et de l'océan Indien

Par **Koassi d'Almeida**, agent de recherche et de planification, Université Laval

Le développement mené en Afrique francophone depuis les années 1960 est lourd de conséquences sur le plan environnemental, économique et social. Ce constat a mis en évidence, entre autres, l'importance de la participation populaire comme une condition de l'efficacité et de la pérennité des actions mises en œuvre. Comprendre le contexte du développement de la participation publique en Afrique francophone, c'est connaître les facteurs historiques, institutionnels, politiques, économiques, sociaux et culturels qui l'ont influencée. C'est également s'enquérir brièvement de l'expérience antérieure de la pratique de la participation publique dans ces pays.

Ces pays ont en effet hérité de l'administration coloniale, un système de gestion centralisée⁸ qu'ils ont maintenu. La centralisation du pouvoir était justifiée par la nécessité d'assurer l'unité des jeunes États naissants qui, souvent, étaient en proie à des dissensions ethniques internes risquant à tout moment de les démanteler. Pendant longtemps, le carcan institutionnel dans lequel s'exerçait la gouvernance des affaires publiques s'est plutôt renforcé dans l'autoritarisme et n'a pas su instaurer une culture démocratique. Le monopartisme et son autoritarisme représentent la seule expérience de l'État africain après les indépendances (Schmitz, 1992). Et pourtant, c'est en s'opposant à l'autorité coloniale et en voulant l'autonomie que sont nées les nouvelles nations africaines. Cette situation a eu comme conséquence importante un manque de confiance des populations envers le pouvoir public. On assiste donc à un rejet de l'État par les populations (Totté *et al.*, 2003). D'ailleurs, le début des années 1990 qui a vu l'émergence de la démocratie dans les pays francophones souffre encore de cette conséquence. Dans bon nombre de pays, les populations se méfient des nouveaux démocrates (Ela, 1994).

Dans ces pays à 75 % composés de populations rurales aux systèmes sociopolitiques traditionnels très complexes, l'agriculture, principale source d'enrichissement, doit faire face aux aléas climatiques et aux soubresauts des marchés internationaux. Les populations sont préoccupées à lutter pour leur survie. Les

8. À ce propos, Amozou (2009), dans le deuxième chapitre de son ouvrage, fait une analyse intéressante des systèmes de gouvernance coloniaux et postcoloniaux en Afrique, en comparant les systèmes français et anglais.

Encadré 1

indicateurs de développement humain dans bon nombre de pays francophones d'Afrique et de l'océan Indien, dont entre autres l'alphabétisme, l'espérance de vie et le niveau de vie, sont bas. L'étroitesse des marchés nationaux, la rareté des ressources et l'insuffisance des investissements fragilisent les pays qui, de plus, doivent se soumettre aux ajustements structurels imposés par les bailleurs de fonds internationaux. Tous ces facteurs n'ont fait que renforcer la paupérisation d'une majeure partie des populations. Il s'en est suivi un désengagement de l'État de la plupart de ses fonctions, impliquant une prise en charge des populations par elles-mêmes. Les initiatives de décentralisation du pouvoir qui ont été mises en place n'ont pas toujours conduit, dans beaucoup de pays, aux résultats escomptés (Amouzou, 2009).

Sur un autre plan, les stratégies de développement mises en œuvre dans ces pays depuis leur indépendance ont été lancées sans une réelle implication des populations (d'Almeida, 2005). Pendant plusieurs décennies, la participation publique a été un concept à la mode dans la planification du développement. Son opérationnalisation a souvent connu des échecs. L'utilisation qu'on en fait est variée. Certains programmes conçus de l'extérieur voyaient dans la participation publique un moyen de rechercher l'adhésion *a posteriori* des communautés. Dans certains cas, elle est utilisée comme un moyen rapide d'informer ou de sensibiliser les communautés pour obtenir une adhésion formelle ou une mobilisation ponctuelle. Dans d'autres cas, elle est utilisée soit comme un moyen de transférer à la population des fonctions et des coûts matériels et financiers découlant des décisions prises sans leur implication, soit comme moyen de surmonter les difficultés liées à la mise en œuvre de programmes définis sans concertation (Bonnal, 1995).

Au-delà de ces éléments critiques qui hantent la mise en place d'un véritable processus de prise de décision impliquant les populations locales, il y a lieu de mentionner certains facteurs favorables à la participation publique en Afrique francophone. L'ascension vers de nouveaux modes de gestion du pouvoir est en effet irréversible dans ces pays, un acquis important malgré la fragilité des nouvelles démocraties. La vie associative en milieu rural et l'émergence des groupements paysans comme lieux de discussion et de prise de parole sont en quelque sorte des illustrations de la prise de conscience des populations rurales par rapport aux problèmes socioéconomiques et environnementaux qui les affligent. Sur ce dernier point, il est intéressant de noter l'ouverture des communautés rurales au changement et à l'innovation, ainsi que leur volonté d'acquiescer et de profiter des nouvelles technologies pour dialoguer avec leurs interlocuteurs. Les communautés rurales perçoivent l'alphabétisation comme un moyen d'éviter la marginalisation. De plus, la communauté internationale, en ciblant l'échelle locale comme lieu privilégié pour la mise en œuvre du développement durable, met en évidence le rôle et la place des acteurs de la base dans les processus de développement. La participation de la population doit s'exprimer d'abord à l'échelon local. À cela s'ajoutent également la place et l'importance dont jouit la société civile dans les grandes négociations internationales sur l'environnement et le développement durable (d'Almeida, 2005).

Encadré 1

C'est donc dans un contexte socioéconomique et politique complexe que va se présenter la participation citoyenne en évaluation environnementale comme outil de développement durable dans les pays francophones d'Afrique. L'élaboration et la mise en œuvre de toute dynamique participative, de tout programme ou toute initiative de renforcement des capacités dans le domaine de la participation publique en évaluation environnementale devraient d'abord s'efforcer de circonscrire les formes traditionnelles de participation existantes dans les pays⁹ pouvant inspirer tout nouveau processus de participation. Il s'agira ensuite de cibler les éléments contextuels économiques, socioculturels et politiques pouvant ou non faciliter l'appropriation et la pérennité des actions. Enfin, il serait important que chaque pays implante un mécanisme de suivi et d'évaluation de son processus de participation publique en évaluation environnementale. Il revient aux acteurs nationaux d'exécuter cette tâche et de proposer des avenues permettant de contourner d'éventuels blocages.

9. L'ancien chef d'État sénégalais L. S. Senghor soutenait à ce propos que «l'idée en Afrique noire de participation n'est pas d'aujourd'hui puisqu'elle jaillit des sources mêmes de la négritude». Il mentionne également «qu'au demeurant, la démocratie est la forme traditionnelle des sociétés africaines». Propos rapportés par Amouzou (2009, p. 21). Des travaux d'autres penseurs africains, comme Joseph Ki-Zerbo et Cheikh Anta Diop, vont dans le même sens.

Contextes juridiques et institutionnels des études d'impact sur l'environnement et de la participation publique

LE PRÉSENT CHAPITRE traite des profils institutionnels qui existent dans 18 pays francophones de l'Afrique subsaharienne et de l'océan Indien en matière de participation publique. Nous dressons tout d'abord un état des lieux des cadres juridiques de l'évaluation environnementale et de la participation publique. Ensuite, nous discutons du fonctionnement des organismes gestionnaires en place et en proposons une typologie. Enfin, nous comparons les modèles institutionnels ainsi dégagés.

Pour faciliter l'analyse comparative des cadres juridiques, il convient de cerner les contextes de leur évolution depuis les années 1990. L'analyse, présentée dans l'encadré 2, fait le point sur les principaux facteurs ayant influencé l'élaboration et la promulgation des textes juridiques sur la participation publique aux processus décisionnels en matière de gestion de l'environnement : les modes de gouvernance au niveau local et l'évolution de la démocratie, le contexte de développement international (conférences internationales sur le développement et l'environnement au niveau mondial et régional), les apports des partenaires au développement, notamment les politiques opérationnelles des bailleurs de fonds.

Contextes de l'évolution des cadres juridiques dans les pays francophones d'Afrique et de l'océan Indien

Par **Moustapha Ngaido**, Université Cheikh Anta Diop, Dakar, Sénégal

Dans le souci de concilier développement économique et protection environnementale et sociale, les dernières décennies ont permis l'accroissement d'une nouvelle forme de gouvernance avec la référence à de nouvelles modalités de participation du public, l'environnement apparaissant comme le domaine de prédilection de la transparence et de l'action citoyenne.

La question de la participation du public aux décisions en matière environnementale, permettant l'octroi de droits procéduraux, a été largement analysée dans les pays développés. Mais elle ne saurait se limiter à ces pays. La participation du public a émergé dans de nombreux pays en développement. La pratique dans les États francophones d'Afrique et de l'océan Indien indique en effet la mise en place de principes dont les principales sources d'inspiration sont internationales ou communautaires, et expriment la proximité des rapports avec différents partenaires internationaux et des systèmes juridiques auxquels ils se réfèrent.

Au plan international, la prise en compte de la participation du public dans ces États a été largement influencée par des conférences portant sur l'environnement à partir des années 1970. La conférence de Stockholm de 1972, considérée comme l'acte fondateur du droit international contemporain de l'environnement et se situant dans la lignée des idées du Club de Rome, s'était fixée comme objectif l'amélioration de l'environnement. Ainsi, la *Déclaration de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement* qui en est issue consacre différents principes, dont le premier précise que « L'homme a un droit fondamental à la liberté, à l'égalité et à des conditions de vie satisfaisantes, dans un environnement dont la qualité lui permette de vivre dans la dignité et le bien-être. Il a le devoir solennel de protéger et d'améliorer l'environnement pour les générations présentes et futures ». Les principes 4 et 19 évoquent les moyens dont dispose le public pour exercer en pleine connaissance de cause sa responsabilité par rapport à l'environnement.

Outre cette première déclaration, d'autres textes sont venus favoriser une plus large participation. La section 13 de la Stratégie mondiale de la conservation de l'Union internationale pour la conservation de la nature, du PNUE et du World Wildlife Fund, publiée en 1980, qui recommande une participation du public à la prise de décisions concernant l'environnement, a aussi largement influencé les politiques de préservation des ressources naturelles. La Charte mondiale de la nature, adoptée le 28 octobre 1982 par l'Assemblée générale des Nations Unies sur l'initiative du Zaïre (actuelle RDC), donne en son article 23 à toute personne le droit de participer à l'élaboration des décisions qui concernent directement son environnement. Le Sommet de la Terre de 1992 à Rio de Janeiro a permis l'adoption de documents plus ambitieux, dont la *Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement* et, en particulier, son principe 10 qui consacre assez explicitement la participation du public : « La meilleure façon de traiter

les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qui convient. Au niveau national, chaque individu doit avoir dûment accès aux informations relatives à l'environnement que détiennent les autorités publiques, y compris aux informations relatives aux substances et activités dangereuses dans leurs collectivités, et avoir la possibilité de participer aux processus de prise de décision. Les États doivent faciliter et encourager la sensibilisation et la participation du public en mettant les informations à la disposition de celui-ci. Un accès effectif à des actions judiciaires et administratives, notamment des réparations et des recours, doit être assuré ». Le chapitre 8 de l'Agenda 21, issu aussi du Sommet de Rio, porte sur l'intégration du processus de prise de décisions sur l'environnement et le développement et exige une plus grande participation du public dans le processus décisionnel.

Ces différents instruments qui relèvent de la *Soft-Law* ont été renforcés par la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, signée à Aarhus le 25 juin 1998, qui est notamment ouverte à des États non européens.

Les politiques opérationnelles de certains bailleurs de fonds qui insistent sur la participation du public influencent de plus en plus la mise en œuvre des projets environnementaux, particulièrement dans la prise en compte de la participation du public. Que l'on pense, par exemple, aux Politiques opérationnelles 4.01 et 4.12 de la Banque mondiale ou à la Politique environnementale de la Banque africaine de développement.

Au niveau régional, et plus précisément en Afrique de l'Ouest, le traité qui a créé l'UEMOA, signé à Dakar le 10 janvier 1994 et modifié le 29 janvier 2003, comporte le Protocole n° 2 relatif aux politiques sectorielles, dont celles relatives à l'harmonisation de l'environnement. À cet effet, la politique commune d'amélioration de l'environnement adoptée par l'Acte additionnel n° 01/2008/CCEG/UEMOA du 17 janvier 2008 se fonde sur un certain nombre de principes directeurs, dont l'information. Elle exige notamment que toute activité susceptible de générer des dommages à la santé humaine ou animale et à l'environnement soit portée à la connaissance du public. En Afrique Centrale, différentes initiatives ont été prises pour donner une importance à l'environnement, notamment à travers la Politique générale de l'environnement et des ressources naturelles de l'Union économique de l'Afrique Centrale (UEAC) de 2007. L'Union du Maghreb arabe (UMA) est aussi dans la même logique, après avoir adopté à Nouakchott, le 11 novembre 1992, la Charte maghrébine pour la protection de l'environnement et le développement durable.

En Afrique et dans l'océan Indien, la moitié des pays ont un système juridique basé entièrement ou en grande partie sur la tradition française. C'est ainsi que beaucoup de codes de l'environnement adoptés dans ces pays ont subi l'influence de la loi française n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, communément appelée loi Barnier dont le titre premier est consacré aux dispositions relatives à la participation du public et aux associations de défense d'environnement. Certains pays, dans un souci de

Encadré 2

mimétisme de bon aloi, se sont inspirés de la procédure d'implication du public introduite au Canada, au niveau fédéral par la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* (L.C. 1992, c. 37) et au niveau provincial et francophone par la *Loi sur la qualité de l'environnement* (L.R.Q., c. Q-2).

Telles sont les sources d'inspiration, essentiellement formelles, des dispositions juridiques environnementales dans les différents États francophones d'Afrique et de l'Océan Indien. C'est ce qui explique, entre autres, que la participation du public avec ses différentes formes soit devenue un principe incontournable.

Les cadres juridiques

Une grande diversité de types de textes juridiques instituent ou encadrent la participation publique¹⁰. On peut en distinguer quatre catégories :

- les lois-cadres, codes et chartes sur l'environnement, qui font mention à la fois de l'ÉIE et de la participation publique. Dans certains cas, ces textes traitent aussi du cadre institutionnel de la gestion de l'environnement;
- les décrets et textes d'application sur les ÉIE, qui déterminent le champ d'application, le contenu et la procédure relatifs aux ÉIE, définissent les modalités d'information et de participation du public et identifient les organismes en charge de leur application (organismes gestionnaires);
- les textes propres à la participation publique, qui définissent le cadre, les modalités et les modes de participation aux processus d'ÉIE et à d'autres formes d'évaluation environnementale comme l'évaluation environnementale stratégique;
- les codes sectoriels ou les textes réglementant la gestion de secteurs particuliers, qui portent en général sur la gestion des ressources minières et forestières, le foncier ou l'encadrement de la gouvernance (décentralisation). Y est recommandée ou exigée l'implication des populations et sont parfois définies les modalités de la participation du public qui peut se faire en dehors des processus d'ÉIE.

Le tableau 3 permet d'identifier les pays qui ont mis en place les différents types de textes juridiques susmentionnés. Si la quasi-totalité ont déjà mis en place des textes entrant dans les trois premières catégories, seulement cinq États (Bénin, Madagascar, Sénégal, Centrafrique et Cap Vert) disposent de textes propres à la participation publique dans l'évaluation environnementale.

10. Les textes juridiques qui encadrent la participation publique dans les pays sont listés en annexe 3.

Pour les trois premiers, ces textes traitent de la mise en œuvre de la participation dans les ÉIE. Pour la Centrafrique, ils se rapportent à la consultation des populations riveraines et des peuples autochtones dans le cadre d'une exploitation industrielle. Pour le Cap Vert, il s'agit d'un système d'information environnementale et de son régime juridique.

Tableau 3 Types de textes juridiques dans les pays francophones d'Afrique et de l'océan Indien

| PAYS | Types de textes juridiques | | | |
|----------------------|--|---|--|---|
| | Lois-cadres sur l'environnement, codes de l'environnement et chartes sur l'environnement | Décrets et textes d'application sur les ÉIE | Textes propres à la participation publique | Codes sectoriels ou les textes réglementant la gestion de certains secteurs définis |
| Bénin | ● | | ● | ● |
| Burkina Faso | ● | ● | | ● |
| Burundi | ● | ● | | ● |
| Cameroun | ● | ● | | ● |
| Cap Vert | ● | ● | ● | ● |
| Centrafrique | ● | | ● | ● |
| Congo | ● | ● | | ● |
| Côte d'Ivoire | ● | ● | | ● |
| Gabon | ● | ● | | ● |
| Guinée | ● | ● | | ● |
| Madagascar | ● | ● | ● | ● |
| Mali | ● | ● | | ● |
| Mauritanie | ● | ● | | ● |
| Niger | ● | ● | | ● |
| Sao Tomé et Príncipe | ● | ● | | ● |
| Sénégal | ● | | ● | ● |
| Tchad | ● | | | ● |
| Togo | ● | ● | | ● |

Le tableau 4 permet de constater que la mise en place de textes juridiques mentionnant ou encadrant la participation publique a commencé timidement avant le Sommet de Rio. À cette époque, seuls le Congo, le Gabon, la Guinée, Madagascar, le Mali et le Togo avaient adopté des lois-cadres ou des codes de l'environnement. Parmi ces pays, quatre seulement avaient des textes relatifs à l'évaluation environnementale : le Congo, le Gabon, la Guinée et Madagascar. Aucun n'avait encore de textes consacrés spécifiquement à la mise en œuvre de la participation publique dans l'évaluation environnementale.

Tableau 4 Répartition des pays selon les périodes de promulgation des textes juridiques

| Périodes de promulgation | Catégorisation des textes juridiques encadrant la participation publique | | | |
|---|--|--|--|--|
| | Lois-cadres et codes de l'environnement | Textes portant sur les ÉIE | Textes propres à la participation publique | Textes sectoriels |
| Période précédant le Sommet de la Terre de Rio (1992) | Congo (1991) | Congo (1986) | | Burundi (Mine et pétrole, Santé) |
| | Guinée (1987) | Gabon (1979 et 1989) | | Gabon (Voirie, Pollution industrielle) |
| | Madagascar (1990) | Guinée (1989 et 1990) | | Burundi (Forêt, Foncier) |
| | Mali (1991) | Madagascar (1992) | | |
| | Sénégal (1983) | | | |
| | Togo (1988) | | | |
| Entre les sommets de Rio (1992) et de Johannesburg (2002) | Bénin (1995 et 2001) | Bénin (ABE) (1995), Procédure ÉIE (1996) | Bénin (Audiences publiques) (1996) | Côte d'Ivoire (Mine) |
| | Burkina Faso (1997) | Burkina Faso (2001) | Madagascar (Participation publique à l'ÉIE) (2001) | Bénin (administration) |
| | Burundi (1997 et 2000) | Côte d'Ivoire (1996) | | Cameroun (Forêt) (1992), Établissements classés (1999) |
| | Cameroun (1996) | Gabon (2002) | Sénégal (Participation publique à l'ÉIE) (2001) | Congo (Forêt) (2000), Mine (2005) |
| | Cap Vert (1993 et 1997) | Guinée (Liste établissements classés) (1993) | | |
| | Côte d'Ivoire (1996) | Mali (1999) | | Côte d'Ivoire (Eau) |
| | Gabon (1993) | Niger (BEEEI (2000), ÉIE (2000) | | Gabon (Forêt) |
| | Mauritanie (2000) | Madagascar (Compatibilité environnementale) (1995) | | |
| | Niger (1998) | | | |
| | Sao Tomé et Principe | | | |
| | Sénégal (2001) | | | |
| | Tchad (1998) | | | |

| Périodes de promulgation | Catégorisation des textes juridiques encadrant la participation publique | | | |
|--|--|--|--|---|
| | Lois-cadres et codes de l'environnement | Textes portant sur les ÉIE | Textes propres à la participation publique | Textes sectoriels |
| Après le Sommet de Johannesburg (2002) | Centrafrique (2007) | Cameroun (2005 et 2007) | Cap Vert (Système d'information environnementale) (2006) | Bénin (Gouvernance) (2004) et (Code minier) (2006) |
| | Togo (2006 et 2008) | Cap Vert (2006) | | Cameroun (Biotechnologie) |
| | | Congo (ÉIE actualisée) (2009) | Centrafrique (Consultation publique) (2009) | Cap Vert (aires protégées) (2003), carrières (2005) |
| | | Côte d'Ivoire (ÉIE actualisée) (2007) | Togo (information et participation publique) (2006) | Centrafrique (Mine (2006 et 2009), Forêt) (2008) |
| | | Gabon (2005) | | Gabon (Parcs nationaux) |
| | | Guinée (CTAE) (2010), BGEEE (2011) | | Mali (Hydrocarbures) (2004) |
| | | Mali (ÉIE actualisée) (2003 et 2008) | | Tchad (Hydrocarbures) |
| | | Mauritanie (2004 et 2007) | | Togo (Forêt, Eau) |
| | | Togo (ANGE) (2009) | | |
| | | Madagascar (Compatibilité environnementale) (2004) | | |

Après ce sommet, on observe un engouement des pays africains à promulguer des textes juridiques sur la protection de l'environnement, les études d'impact et les codes sectoriels, qui incluent parfois la question de la participation publique. Entre 1992-2002, onze pays ont en effet adopté ou amendé des codes de l'environnement ou des lois-cadres (Bénin, Burundi, Burkina Faso, Cap Vert, Côte d'Ivoire, Gabon, Mauritanie, Niger, Sao Tomé et Príncipe, Sénégal et Tchad), six ont mis en place ou complété des textes juridiques portant sur les procédures d'évaluation environnementale et de comptabilité environnementale (Bénin, Côte d'Ivoire, Gabon, Guinée, Mali, Niger, Madagascar), alors que des textes juridiques sectoriels portant par exemple sur les mines, la forêt, le foncier, l'eau ou la pollution sont introduits dans plusieurs pays. Pendant cette période, le Bénin, Madagascar et le Sénégal vont

plus loin dans l'encadrement de la mise en œuvre de la participation publique en adoptant des textes qui réglementent les audiences et la participation à l'ÉIE.

À partir de 2003, on remarque, d'une part, le rattrapage effectué de certains pays (Centrafrique, Cameroun, Cap Vert, Gabon, Togo et Mauritanie) dans la promulgation de codes de l'environnement et de textes sur les procédures d'ÉIE et, d'autre part, l'actualisation des textes réglementaires sur les ÉIE et autres outils de prise en compte de l'environnement (Congo, Côte d'Ivoire, Guinée, Madagascar, Mali). Le Burkina Faso, la Guinée et le Togo se démarquent, les deux premiers ayant institué des bureaux nationaux en charge de l'évaluation environnementale et le troisième, une agence nationale de gestion de l'environnement. Enfin, plusieurs États ont adopté des textes sectoriels avant ceux relatifs aux ÉIE. Il s'agit notamment de l'Afrique Centrale (Burundi, Cameroun, Centrafrique, Gabon) qui possèdent d'importantes ressources forestières, minières ou pétrolières.

En somme, Madagascar, le Bénin, le Sénégal, le Cap Vert, le Burundi, le Niger et le Burkina Faso ont connu une évolution rapide de leurs cadres juridiques relatifs à l'évaluation environnementale entre 1999 et 2004, les trois premiers semblant les mieux juridiquement outillés en matière de participation publique dans l'évaluation environnementale.

La mise en place des politiques de sauvegarde de l'environnement par la Banque mondiale¹¹, précurseur en matière de politiques environnementales des partenaires financiers au développement (Banques internationales et régionales et autres institutions financières), contribue à l'explication de cette évolution, ceux-ci ayant incité fortement l'adoption de textes juridiques nationaux (André et al., 2010; Leduc et Raymond, 2000) (cf. l'encadré 2). Ainsi, neuf autres pays (le Cameroun, la Centrafrique, la Côte d'Ivoire, le Gabon, la Guinée, le Mali, la Mauritanie, le Togo et le Tchad) ont adopté de nouvelles réglementations depuis 2005. En plus de renforcer les procédures en place, ces dernières modifient les statuts des organismes gestionnaires. Par ailleurs, le Burundi se singularise par le fait qu'il dispose d'un code de l'environnement et de plusieurs codes sectoriels sans pour autant avoir de textes particuliers sur les ÉIE et la participation publique.

11. Politiques opérationnelles (4.09-Lutte antiparasitaire (1998), 4.01-Évaluation environnementale (1999), 4.04-Habitats naturels (2001), 4.37-Sécurité des barrages (2001), 4.12-Réinstallation involontaire de personnes (2001), 4.36-Forêts (2002), 4.11-Ressources culturelles physiques (2006) et 4.10- Populations autochtones (2005)).

Les cadres institutionnels

Les organismes gestionnaires

Les organismes gestionnaires sont d'abord en charge de l'examen et du contrôle du processus d'ÉIE. Dans cette tâche, ils sont appuyés par des comités techniques d'évaluation regroupant les représentants des services techniques concernés et de la société civile ainsi que d'autres personnes-ressources. Ces comités sont chargés de la validation des termes de référence et de l'examen des rapports d'études d'impact. Il s'agit généralement d'organes consultatifs *ad hoc* pour chaque projet soumis au processus d'ÉIE. Au Cameroun et en Mauritanie, ces comités sont dotés de membres permanents, ils peuvent ainsi avoir un rôle plus important dans la gestion du processus d'ÉIE.

Les organismes gestionnaires sont également chargés de gérer la participation publique. Au Congo, au Burkina Faso, au Sénégal, en Mauritanie et en Guinée, ces structures mandatent un commissaire enquêteur, recruté au cas par cas, pour la conduite des enquêtes ou des audiences publiques. Enfin, au Mali et en Mauritanie, un accent est mis sur l'implication des collectivités décentralisées dans la gestion de la participation, notamment pour l'information du public. Au Mali, le maire, représentant de l'État dans sa localité, convoque et préside la séance de consultation publique. En Mauritanie, l'article 20 du décret n° 2004-094 du 24 novembre 2004 relatif à l'ÉIE mentionne que « le Hakem (autorité locale) du lieu de réalisation du projet est chargé d'informer le public de l'ouverture de l'enquête par voie d'affichage, par des avis publiés dans les journaux de la place et par radio ». Pour le Congo, cette tâche revient au préfet qui est saisi par le ministre en charge de l'environnement selon l'article 35 du décret n° 2009-415 du 20 novembre 2009.

La synthèse des informations sur les organismes gestionnaires des processus d'évaluation environnementale et de participation publique dans les pays consultés est présentée dans le tableau 5. Ces structures administratives peuvent être regroupées en trois catégories.

CATÉGORIE 1 Les offices nationaux pour l'environnement et Agences nationales de l'environnement

- L'Office national pour l'environnement n'existe qu'à Madagascar où il a été introduit par la charte de l'environnement (Loi n° 90-033 du 21 décembre 1990 modifiée par les lois n° 97-012 du 6 juin 1997 et n° 2004-015 du 19 août 2004). Cet organisme, qui est rattaché directement au ministre en charge de l'environnement, s'occupe de la prévention des risques environnementaux dans les investissements publics

et privés et de la lutte contre la pollution. Il assure la compatibilité des investissements avec l'environnement, le suivi des plans de gestion environnementale issus des études fournies par les promoteurs et la préparation des tableaux de bord environnementaux nationaux et régionaux. Le décret n° 99-954 du 15 décembre 1999 modifié par le décret n° 2004-167 du 3 février 2004 relatif à la mise en compatibilité des investissements avec l'environnement (MECIE) mentionne l'ONE comme le gestionnaire du processus d'ÉIE, qui décide entre autres de la forme que doit prendre la participation publique. Son champ d'action va donc au-delà des ÉIE et son pouvoir de décision est très étendu.

- Les agences nationales en charge de la gestion de l'environnement existent au Bénin, en Côte d'Ivoire et au Togo. Elles s'occupent en général de la mise en œuvre de l'ensemble de la politique environnementale de leur pays. À titre d'exemple, au Togo, l'article 15 de la loi n° 2008-005 portant loi-cadre sur l'environnement mentionne que «l'Agence nationale de gestion de l'environnement est un établissement public doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière, qui sert d'institution d'appui à la mise en œuvre de la politique nationale de l'environnement telle que définie par le gouvernement dans le cadre du plan national de développement». Selon ses attributions qui sont semblables à celles de l'Agence béninoise de l'environnement (ABE) et de l'Agence nationale de l'environnement de la Côte d'Ivoire (ANDE), elle s'occupe entre autres de «la promotion et la mise en œuvre du système national des évaluations environnementales notamment les études d'impact, les évaluations environnementales stratégiques, les audits environnementaux; l'appui à l'intégration de la dimension environnementale dans les politiques, stratégies, programmes et projets de développement national et local; l'élaboration et la promotion des outils techniques d'analyse, de planification et d'intégration de l'environnement aux politiques, plans, programmes, projets et activités de développement; l'appui technique aux collectivités territoriales, aux organisations communautaires à la base, aux privés et aux ONG en matière de gestion de l'environnement; la mise en place et la gestion du système national d'information environnementale».
- Au plan budgétaire, les offices et les agences bénéficient d'une grande autonomie et d'une capacité financière leur permettant d'assurer le financement de ses principales activités. Ils disposent en effet de lignes budgétaires gérées directement par leurs directions générales et rendent compte de leurs dépenses à leurs conseils d'administration, ce qui leur assure une facilité dans la prise de décision et une certaine efficacité. Au plan de la gouvernance, les offices et les agences sont dirigés par des conseils d'administration composés de cadres venant

de plusieurs ministères techniques, de la société civile et des centres de recherche et de formation en environnement. Les décisions prises par cette instance engagent donc la responsabilité de tous les ministères concernés, voire du gouvernement dans ensemble.

CATÉGORIE 2 Les bureaux nationaux en charge des évaluations environnementales

- Ces organismes existent au Burkina Faso, au Niger et en Guinée. Ces institutions publiques relativement autonomes relèvent des secrétariats généraux des ministères en charge de l'environnement. À la différence des agences et des offices, leur champ de compétence se restreint à la gestion des processus de l'évaluation environnementale. À titre d'exemple, l'arrêté burkinabè n° 20W-029/IMECVISG/BUNED précise « que le Bureau national des évaluations environnementales et de gestion des déchets spéciaux (BUNED) a pour mission la coordination de la mise en œuvre et du suivi de la politique nationale en matière d'évaluation environnementale, d'inspection environnementale et de gestion des déchets spéciaux ». Dans le cas du Bureau des évaluations environnementales et études d'impact (BEEEI) du Niger et du Bureau guinéen des études et évaluations environnementales, ce champ de compétence est réduit à la coordination de la mise en œuvre de l'EIE et de la participation publique.
- Au plan budgétaire, les bureaux nationaux en charge de l'ÉIE relèvent des budgets de leurs départements de tutelle. Leurs capacités de mobilisation de financement pour la mise en œuvre de leurs activités sont relativement limitées. Par contre, le niveau hiérarchique des directeurs généraux de ces organismes leur permet d'influencer de façon importante les décisions au niveau des ministères de l'Environnement et des services techniques des autres ministères.

CATÉGORIE 3 Les sous-directions ou services techniques relevant des directions nationales en charge de la gestion de l'environnement

- Ces types de structures existent au Burundi, au Cap Vert, en Centrafrique, au Cameroun, au Gabon, au Sao Tomé, au Sénégal, au Mali, au Congo, en Mauritanie et au Tchad. Ils sont chargés de la mise en œuvre partielle ou intégrale des ÉIE, selon les pays; ils ont donc des champs de compétences restreints à l'ÉIE et la participation publique. Quant à la gouvernance, ces structures relèvent des sous-directions ou des directions générales en charge de l'environnement, qui rendent compte à leur tour au Secrétariat général du ministère de

l'Environnement. Elles se situent ainsi en bas de l'échelle dans la hiérarchie de l'administration, ce qui réduit leurs moyens d'action (ressources financières et humaines) et leurs capacités à influencer les processus décisionnels en matière de planification des politiques, des plans, des programmes et des projets de développement. Elles sont généralement appuyées dans leurs fonctions par des comités techniques d'évaluation qui regroupent des représentants de différents services techniques et de la société civile. Au Cameroun par exemple, l'organisme gestionnaire des ÉIE est la Sous-direction des évaluations environnementales (Service des études d'impact), relevant de la Direction du développement des politiques environnementales (DDPE) du ministère de l'Environnement, de la Protection de la nature et du Développement durable. Elle est assistée du Comité interministériel de l'environnement (article 20 du décret n° 2005/0577 du 23 février 2005, Organisation de l'étude d'impact environnemental) qui reçoit les dossiers et examine leur conformité aux termes de références ou directives. Toutefois, les audiences publiques sont organisées par le ministère de l'Environnement aux frais du promoteur.



Les différents modèles institutionnels possèdent des avantages et des inconvénients. En couvrant à la fois plusieurs aspects de gestion de l'environnement au plan national, les agences nationales et les offices présentent l'avantage de disposer de moyens matériels et humains. Leur implantation ayant été soutenue en général par des partenaires au développement, dont la Banque mondiale, ces structures ont bénéficié de plusieurs programmes de renforcement des capacités. Elles jouissent d'une autonomie financière relative et sont placées à un niveau hiérarchique leur permettant de mieux influencer sur la planification et la mise en œuvre des projets dans tous les secteurs de développement dans plusieurs ministères techniques à travers leurs conseils d'administration. Les bureaux nationaux en charge des évaluations environnementales sont des structures moins autonomes vis-à-vis de leur ministère de tutelle. Ils sont par ailleurs placés à un niveau hiérarchique élevé, tout en étant ciblés sur la gestion des processus d'évaluation environnementale et de la participation publique. Les services techniques et les sous-directions en charge des évaluations environnementales et de la participation publique, situés à des niveaux hiérarchiques plus bas, ont un champ d'action plus restreint et jouissent d'une faible autonomie financière, ce qui limite leur efficacité. Le tableau 5 collige l'information sur les organismes gestionnaires dans les différents pays à l'étude.

Tableau 5 Caractérisation des organismes gestionnaires

| Pays | Organisme gestionnaire | Tutelle | Mode de gouvernance | Niveau d'autonomie dans la prise de décision |
|--------------|---|--|--|---|
| Bénin | Agence béninoise pour l'environnement (ABE) | Ministre en charge de l'environnement | Direction générale et Conseil d'administration | Élevé |
| Burkina Faso | 1988 – Sous-direction des ÉIE/Direction générale de l'aménagement du territoire et de l'environnement 2009 – Bureau national des évaluations environnementales et de gestion des déchets dangereux (BUNEEED) | Secrétariat général du ministère en charge de l'environnement | Direction générale | Moyen |
| Burundi | Services techniques/Sous-direction | Direction en charge de l'environnement/Secrétariat général du ministère en charge de l'environnement | Chef de service ou sous-directeur | Faible |
| Cameroun | Sous-direction des évaluations environnementales (Service des études d'impact)/Appuis au Comité technique d'évaluation | Direction du développement des politiques environnementales (DDPE), Secrétariat général du ministère de l'Environnement et de la protection de la nature (MINEP) | Chef de service ou sous-directeur | Faible |
| Cap Vert | Services techniques/Direction générale de l'environnement | Direction générale/Secrétariat général du ministère de l'Environnement, Agriculture et Pêche | Chef de service ou sous-directeur | Faible |
| Centrafrique | Services techniques/Direction générale de l'environnement | Direction en charge de l'environnement/Secrétariat général du ministère de l'Environnement et de l'Écologie | Chef de service ou sous- directeur | Faible |

| Pays | Organisme gestionnaire | Tutelle | Mode de gouvernance | Niveau d'autonomie dans la prise de décision |
|---------------|--|---|---|---|
| Congo | Services techniques/Direction générale de l'environnement | Direction en charge de l'environnement/Secrétariat général du ministère en charge de l'environnement | Chef de service ou sous-directeur | Faible |
| Côte d'Ivoire | Agence nationale de l'environnement (ANDE) | Ministre en charge de l'environnement | Direction générale/Conseil d'administration | Élevé |
| Gabon | Service technique ou sous-direction/ Direction générale de l'environnement | Ministère en charge de l'environnement | Chef de service ou sous-directeur | Faible |
| Guinée | 1989 – Services des ÉIE/Direction nationale de l'environnement 2005 – Service national des ÉE (SNÉE/Bureau de stratégie et prospective/MEDD) 2012 – Bureau guinéen des études et évaluations environnementales (BGEÉE) | Secrétariat général du ministère de l'Environnement et du Développement durable | Directeur général | Moyen |
| Madagascar | Office national de l'environnement (ONE) | Ministre en charge de l'environnement | Directeur général/Conseil d'administration | Élevé |
| Mali | Service technique/Direction nationale de l'assainissement, du contrôle des pollutions et nuisances (DNACPN) | Direction nationale de l'assainissement, du contrôle des pollutions et nuisances (DNACPN)/Secrétariat général du ministère de l'Environnement | Chef de service | Faible |

| Pays | Organisme gestionnaire | Tutelle | Mode de gouvernance | Niveau d'autonomie dans la prise de décision |
|----------------------|---|--|--|---|
| Mauritanie | Direction chargée de l'évaluation et du contrôle environnemental | Secrétariat général du ministère en charge de l'environnement | Directeur général/Comité technique d'évaluation/ministre en charge de l'environnement | Faible |
| Niger | Bureau d'évaluation environnementale et des études d'impact (BEEE) | Ministère en charge de l'environnement | Directeur général/Secrétariat général du ministère de l'Environnement et de la Lutte contre la désertification | Moyen |
| Sao Tomé et Príncipe | Direction générale de l'environnement | Direction générale/Secrétariat général du ministère de l'Environnement | Sous-directeur | Faible |
| Sénégal | Sous-direction/Direction de l'environnement et des établissements classés | Ministère en charge de l'environnement | Sous directeur | Faible |
| Tchad | Sous-direction en charge des ÉIE | Ministère en charge de l'environnement et des ressources halieutiques | | Faible |
| Togo | 1998 – Sous-direction ÉIE/Direction de l'écologie générale et de la réhabilitation des milieux, responsable des ÉIE 2011 – Agence nationale de gestion de l'environnement (ANGE) | Ministre de l'Environnement et des Ressources forestières | Direction générale/Conseil d'administration | Élevé |

Note – Le niveau d'autonomie dans la prise de décision est déterminé en fonction du palier hiérarchique des organismes gestionnaires et leurs autonomies financières.

Une étude de Noudéhou (2009) portant sur l'efficacité des structures de gestion de l'environnement a permis d'apprécier le fonctionnement des organismes gestionnaires des études d'impact au Bénin, au Burkina Faso, à Madagascar et au Niger. Il s'agit d'une étude comparative basée sur des critères de performance, d'efficacité, d'efficience, de pertinence, de viabilité financière et d'ordre contextuel (contexte extérieur). L'auteur conclut que :

- l'Agence béninoise pour l'environnement (ABE) présente un degré moyen de fonctionnalité dû à la faible disponibilité des ressources aussi bien humaines que financières ainsi qu'à son incapacité à assurer le transfert de connaissances et de compétences à l'interne et à préparer une bonne relève de cadres compétents;
- la Direction des évaluations environnementales burkinabè, qui s'est transformée plus tard en Bureau national des évaluations environnementales et de gestion des déchets spéciaux (BUNED), montrait un faible niveau de fonctionnalité dû à son manque d'autonomie, au peu d'activités qu'elle mène, au faible niveau d'encadrement juridique de l'évaluation et à la faiblesse de ses ressources humaines et matérielles;
- l'Office national pour l'environnement de Madagascar, quoique représentant aussi un niveau moyen de fonctionnalité, montre une bonne performance quant aux résultats et une efficience dans la mise en œuvre de ses activités planifiées;
- le Bureau d'évaluation environnementale du Niger connaît des faiblesses liées à l'incomplétude du cadre juridique de l'évaluation environnementale ainsi qu'au caractère réduit de son champ d'action et de ses ressources budgétaires.

Les tendances décrites pour ces quatre pays pourraient différer légèrement dans les autres pays retenus dans cette recherche. On observe aussi au tableau 5 l'abandon progressif des services techniques et des sous-directions comme organismes gestionnaires de la participation publique et des évaluations environnementales, au profit d'agences nationales de gestion de l'environnement et de bureaux nationaux en charge des évaluations environnementales. Toutefois, quel que soit le type de structure en place, son efficacité repose sur les épaules des personnes chargées de l'animer et des moyens mis à leur disposition. Ebisemiju (1993) fait déjà remarquer que l'existence d'une unité responsable des questions d'ÉIE dans les pays en développement ne garantit pas automatiquement une prise en compte optimale de l'environnement. D'Almeida (1999) précise plusieurs facteurs qui entravent le fonctionnement de ces structures, dont le manque de ressources financières, l'absence d'une politique environnementale cohérente, l'instabilité des institutions administratives responsables de l'environnement, le manque de personnel qualifié et le faible niveau des compétences locales existantes, ainsi que le manque de moyens matériels et techniques.

Les procédures et les pratiques

COMME NOUS VENONS DE LE VOIR, la participation publique à l'étude d'impact sur l'environnement est devenue un principe de gouvernance reconnu dans la plupart des nouvelles législations et réglementations adoptées par les États africains à la suite de la démocratisation de leurs structures politiques. Le présent chapitre dresse le portrait du fonctionnement de cette participation et en apprécie l'efficacité. Après avoir rappelé les différents concepts ou notions qu'empruntent les pratiques participatives, nous nous arrêtons aux procédures et aux pratiques qui ont cours à chacune des phases du processus d'étude d'impact pour dégager finalement les conditions de succès de la participation et de sa contribution à la décision.

Les notions utilisées

Le vocabulaire utilisé pour parler de la participation publique à l'étude d'impact sur l'environnement est très étoffé. L'enquête révèle que les concepts les plus usités dans les pays visés ici sont ceux de participation (publique) des populations, d'audience publique, d'enquête publique et de consultation locale ou publique. Les définitions et les réalités participatives que recouvrent ces concepts varient d'un pays à l'autre et même, souvent, d'une législation à une autre. Le tableau 6 présente le vocabulaire en usage dans les différents pays. Un glossaire expliquant chacune des expressions utilisées est fourni à l'annexe 4.

Tableau 6 Désignation de la participation publique en étude d'impacts sur l'environnement dans les textes juridiques.

| Vocabulaire en usage | Pays concernés | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|--|----------------|--------------|---------|----------|----------|--------------|-------|---------------|-------|--------|------------|------|------------|-------|----------|---------|-------|------|
| | Bénin | Burkina Faso | Burundi | Cameroun | Cap vert | Centrafrique | Congo | Côte d'Ivoire | Gabon | Guinée | Madagascar | Mali | Mauritanie | Niger | Sao Tomé | Sénégal | Tchad | Togo |
| Participation (publique) des populations | ● | | | | | | | | | | ● | | | | | ● | | ● |
| Audience publique | ● | | | ● | | ● | ● | | | | | | ● | | | ● | | |
| Enquête publique | | ● | | | | | ● | | | | | | ● | | | | | |
| Consultation locale ou publique | | | | ● | ● | | ● | | | | ● | | ● | | | | | |
| Sans mention | | | ● | | ● | | | ● | ● | ● | | | | ● | ● | | ● | |

La participation (publique) des populations, concept plus large parfois flou, est l'engagement des populations (Sénégal, arrêté ministériel n° 9468 MJEHP-DEEC du 28 novembre 2001, a. 7), l'association du public (Madagascar, arrêté n° 6830/2001, a. 2) ou son implication (Togo, arrêté n° 018/MERF du 9 octobre 2006, a. 4) dans le processus d'étude d'impact sur l'environnement afin de fournir les éléments nécessaires à la prise de décision. Cette participation veut « permettre aux personnes, groupes ou municipalités concernés par le projet d'avoir accès à l'information technique, d'exprimer leurs opinions sur le projet et de mettre en lumière, entre autres, les valeurs collectives qui doivent être considérées dans la prise de décision » (Bénin, décret n° 2004–273 du 12 mai 2004, a. 10). À l'évidence, les vocables utilisés pour désigner la participation n'ont pas tous le même signifié. L'engagement indique un acte et une initiative volontaire du participant alors qu'association suggère un tiers acteur qui prend l'initiative d'inviter. Ces vocables font apparaître deux volets de la participation publique ou des populations comme mode d'accès au pouvoir de décision, à savoir l'action sur invitation et l'action autonome (Vincent, 1991, p. 3). La première est le fait d'une institution décisionnelle désireuse de requérir les avis de personnes susceptibles d'être touchées par les effets d'un projet et la seconde résulte d'une initiative propre des citoyens visant à faire connaître leur opinion et à influencer la décision.

L'audience publique est reconnue comme étant un processus d'évaluation par la population (Congo, décret n° 2009-415 du 20 novembre 2009, a. 1) ou de consultation des populations (Bénin, loi n° 98-030 du 12 février 1999, a. 96; Centrafrique, loi n° 07-018 du 28 décembre 2007, a. 94; Sénégal, loi n° 2001-01 du 15 janvier 2001, a. 2.2). Elle est aussi perçue comme une réunion ou une rencontre de présentation du projet (Mauritanie, décret n° 2007-105 du 13 avril 2007, a. 23) à travers laquelle les populations dûment informées peuvent réagir. Dans la pratique, l'audience publique peut prendre des formes diverses. Elle peut fonctionner, à l'exemple du Cameroun et du Sénégal, comme une enquête publique à la française (Cameroun, décret n° 2005/0577 du 23 février 2005, a. 11, al. 2; Sénégal, arrêté ministériel n° 9468 MJEHP-DEEC du 28 novembre 2001, a. 7) ou comme une audience publique à la façon québécoise, à l'exemple du Bénin.

Le moment où elle intervient dans le processus ÉIE diffère aussi d'une réglementation à l'autre. Si, dans la plupart des pays, elle se situe en amont de la décision en la préparant (Bénin, Cameroun, Centrafrique, Mauritanie, Sénégal), elle peut parfois intervenir dans les phases de préparation et de mise en œuvre comme au Congo, ce qui lui confère, de ce fait, non seulement une valeur d'outil de « validation » mais, au-delà, une valeur de « contrôle de gestion » en faisant du citoyen un acteur actif dans la mise en œuvre des projets.

L'enquête publique est une activité d'information ou de demande d'avis et de recueil d'appréciations, de suggestions et de contre-propositions auprès du public. Dans une telle démarche, la Mauritanie (décret n° 2007-105 du 13 avril 2007, a. 22 à 25) privilégie la demande d'avis sur la détermination de l'importance des impacts et des mesures en cours d'étude tandis que le Congo (décret n° 2009-415 du 20 novembre 2009, a. 2) favorise l'information du public et le recueil des préoccupations des populations. Pour sa part, le Burkina Faso (décret 2001-342/PRES/PM/MEE du 17 juillet 2001, a. 16 à 23) ne fait pas de l'enquête publique une activité constitutive de son processus d'ÉIE, elle vient plutôt en complément et est facultative, activée seulement lorsqu'elle est jugée nécessaire.

La consultation, qu'elle soit qualifiée de locale ou de publique, recouvre à la fois l'audience et l'enquête publiques. Elle est globalement perçue comme une opération qui, utilisant un « ensemble de techniques, sert à informer, à consulter ou à faire participer les parties concernées d'un projet » (Mali, décret n° 03-594/P-RM du 31 décembre 2003, a. 3), une opération qui « regroupe les démarches d'enquête publique et d'audience publique menées par un ou plusieurs enquêteurs ou auditeurs environnementaux organisés en commission d'enquête ou d'audience » (Togo, arrêté n° 018/MERF du 9 octobre 2006, a. 4). La consultation publique intervient pendant l'étude ou alors que le rapport d'ÉIE est en cours d'élaboration (Cameroun, Mauritanie). Peuvent y participer les acteurs privés, publics, politiques ou communautaires ainsi que les populations locales (Cameroun, Cap vert). Les instigateurs sont les décideurs (Congo) ou les organes compétents de la circonscription administrative ou de la commune concernée (Mauritanie), ce qui accorde un pouvoir d'influence à la population par rapport à une décision clairement définie à venir (Congo, Cap vert).

Certains autres concepts et notions clés (participation citoyenne, public, parties prenantes) de la participation sont en usage sans être formellement retenus dans les documents d'encadrement de l'étude d'impact sur l'environnement dans l'un ou l'autre des pays. Ainsi, le « public » concerné est celui dont les intérêts sont susceptibles d'être touchés par le projet en question, incluant les associations, les organisations non gouvernementales, les personnes intéressées ainsi que celles ayant un attachement démontré à la zone concernée (Centrafrique, projet de décret sur les EIE, a. 10), celui qui est touché ou qui risque de l'être par les décisions prises en matière d'environnement ou qui a un intérêt (les organisations non gouvernementales qui travaillent en faveur de l'environnement sont réputées avoir un intérêt) à faire valoir à l'égard du processus décisionnel (Madagascar, arrêté n° 6830/2001, a. 2), c'est toute personne ou tout groupe touché ou intéressé par le projet soumis à l'étude d'impact sur l'environnement (Mauritanie, décret n° 2007-105 du 13 avril 2007 a. 2), c'est aussi toute la population intéressée par l'une ou l'autre question sans distinction de représentation par catégorie sociale, professionnelle

ou liée au genre (Burundi), toutes les personnes et entités directement ou indirectement touchées ou intéressées par le projet (Côte d'Ivoire), ou les populations directement concernées par un projet (Togo).

Les parties prenantes englobent toutes les entités concernées : l'État et ses démembrements (collectivités territoriales et organismes publics), les investisseurs ou promoteurs de projets, le public comprenant les populations (citoyens), les ONG, les associations et les communautés locales (à Madagascar); les partenaires impliqués dans la conception, le financement, la mise en œuvre et l'évaluation des projets, y compris la population de la zone du projet qui sont à la fois acteurs et bénéficiaires du projet (au Burundi); les populations riveraines du projet, les ONG, les élus locaux, l'administration publique et privée, le public touché directement ou indirectement par le projet en Côte d'Ivoire.

Si les expressions « public », « parties prenantes ou intéressées », « participation publique ou du public ou encore des populations » peuvent être évoquées dans la plupart des législations sans être toujours définies, il n'existe par contre pas de définition voire d'évocation même du concept de « participation citoyenne » dans les législations et les règlements examinés. En Côte d'Ivoire, par exemple, cette dernière est perçue comme englobant la participation publique, mais impliquant dans sa mise en œuvre des actions lancées en dehors du cadre légal de la participation avec un public plus averti et véritablement au fait des questions relatives à l'environnement. À Madagascar, quoiqu'il n'existe pas de définition juridique de la participation citoyenne, la Charte de l'environnement (loi modifiée n° 90-033 du 21 décembre 1990) pose la nécessité de veiller à la sauvegarde du cadre en application des principes fondamentaux du droit de l'environnement, notamment ceux de la Déclaration de Rio, qui incitent à la participation de tous les citoyens concernés (incluant les femmes, les jeunes, les populations et les communautés autochtones), au niveau qui convient (participation aux processus de prise de décision, sensibilisation et participation du public, accès aux informations, aux actions judiciaires et administratives).

Les procédures et leur adaptation

Les expériences participatives juridiquement encadrées procèdent selon un processus observable aux différentes phases de l'évaluation des impacts. Nous présentons dans cette section les principaux traits qui caractérisent les procédures et les pratiques existantes dans les pays à l'étude, aux phases de cadrage, de réalisation de l'étude, d'examen, de décision, de suivi et de contrôle. Un regard croisé porté sur les pays donne une vision contrastée du statut et de la finalité de la participation du public dans la démarche générale

de l'évaluation des impacts sur l'environnement à chacune des phases. Pour tous les pays examinés, notre étude montre que la participation du public est une réalité dans les procédures de gestion et d'ÉIE. Ses résultats mettent en évidence des procédures respectant, dans l'ensemble, un canevas type du processus technique et administratif d'ÉIE, depuis le cadrage jusqu'à la surveillance et le suivi en passant par la réalisation de l'étude, l'examen et la décision.

Le cadrage

La participation au cadrage est obligatoire dans six des seize pays étudiés (Centrafrique, Congo, Côte d'Ivoire, Mali, Niger, Togo)(tableau 7). Les finalités, qui varient d'un pays à un autre, sont de différentes natures : prendre en compte les points de vue des différents acteurs et faire en sorte que le public soit déclencheur du projet ou s'en approprie, préparer les parties prenantes à améliorer et à accepter le projet, amener à une appropriation du processus, recueillir des informations concernant l'état de la zone du projet, les préoccupations et attentes des populations, définir les enjeux sociaux et faire prendre des engagements au promoteur. Les approches au cadrage sont aussi multiples, engageant des acteurs (responsable et participants) tout aussi variés. On utilise l'entretien, la convocation verbale à prendre part à la consultation, la visite de terrain ou les rencontres, mais on vise généralement à établir un cadre de concertation et de partage de l'information sur le projet et à favoriser les échanges sur les avantages et les inconvénients du projet entre promoteur, administrations, organisations non gouvernementales, représentants de communautés, maires et collectivités et partenaires techniques et financiers.

Exemple 1

La participation du public au cadrage du projet aurifère de Tongon en Côte d'Ivoire

La consultation publique du projet d'exploitation à ciel ouvert de gisements aurifères à 3 km du village de Tongon au nord de la Côte d'Ivoire (dép. de Korhogo) a consisté à l'organisation de rencontres avec les villages concernés depuis l'élaboration des termes de référence jusqu'à la réalisation de l'EIE. Des réunions de partage d'information ont donc été organisées par le promoteur dans chacun de ces villages. Une rencontre a été consacrée aux élus et aux administrations déconcentrées. Pour aviser le public de la tenue des réunions, des annonces ont été publiées dans la presse écrite et des affiches de notification, collées dans les villages visés. Le promoteur a aussi informé les chefs de villages de la tenue des réunions et ces derniers ont relayé l'information auprès de leur population. Pour convier les autorités aux réunions, des lettres d'invitation leur ont été adressées. Des affiches d'information ont été exposées pendant les réunions, décrivant de manière imagée le processus d'exploitation aurifère. La démarche consultative adoptée s'appuie sur l'identification des parties intéressées et touchées, puis sur la définition avec ces parties des opportunités de participation et, enfin, sur la mise en place d'un processus itératif permettant la mise en œuvre de rencontres de partage d'information entre les différentes parties.

Source : Grille de collecte participation citoyenne, 2011-2012.

Le Congo, par exemple, a prévu à cette phase une première consultation publique réalisée de manière consensuelle par le promoteur qui élabore les termes de référence de concert avec les autres parties prenantes :

Toute activité assujettie à une étude ou à une notice d'impact sur l'environnement doit faire l'objet d'une enquête publique organisée par le promoteur et au terme de laquelle celui-ci élabore le projet de termes de référence pour le cadrage de l'étude ou de la notice (titre IV, article 16 du décret 2009-415 du 20 novembre 2009).

La Côte d'Ivoire se fait plus précise sur les acteurs impliqués :

La définition des termes de référence sur l'étude d'impact environnemental [se fait] en concertation avec l'administration technique de tutelle, le maître d'ouvrage, ou pétitionnaire ou son représentant et éventuellement le public (article 11, alinéa 2 du décret 96-894 du 8 novembre 1996 déterminant les règles et procédures applicables aux études relatives à l'impact environnemental des projets de développement).

Une lecture *stricto sensu* de la dernière partie de cet article donnerait à penser que la participation du public, loin d'être une obligation, n'est qu'une «éventualité». Dans les faits, des entretiens sont organisés par l'Agence

nationale de l'environnement délivreur de l'autorisation environnementale avec les différents acteurs participants afin de circonscrire les enjeux d'un projet et de pouvoir ainsi rédiger les termes de référence qui sont de son ressort et de sa responsabilité. Par ailleurs, l'agence reste ouverte à toute justification d'exclusion du public pour un motif ou un autre même si aucune réglementation n'interdit que les citoyens se donnent l'initiative de la participation au cadrage.

Les pays qui encouragent la participation du public au cadrage (Bénin, Burkina Faso, Cameroun, Gabon, Guinée et Madagascar) lui accordent un rôle à la fois d'information sur l'existence du projet et de ses objectifs, de recueil d'information et d'accompagnement, puis de vérification de la prise en compte des préoccupations des populations dans les termes de référence. Au Cameroun par exemple :

La participation des populations à la gestion de l'environnement doit être encouragée, notamment à travers le libre accès à l'information environnementale, sous réserve des impératifs de la défense nationale et de la sécurité de l'État, des mécanismes consultatifs permettant de recueillir l'opinion et l'apport des populations, la représentation des populations au sein des organes consultatifs en matière d'environnement (a. 72, tirets 1, 2, 3 de la loi n° 96 / 12 du 5 août 1996).

À Madagascar et au Bénin, des dispositions en vigueur permettent une participation publique au cadrage. Toute personne physique ou morale intéressée pourrait ainsi, selon les dispositions malgaches, saisir le ministère chargé de l'environnement, l'Office national de l'environnement, le ministère sectoriel concerné ou le promoteur afin de contribuer à fixer le cadre du contenu et de l'étendue d'une ÉIE. Cependant, cette démarche concertée est non obligatoire, sauf pour les projets d'envergure¹² pour lesquels elle vise à favoriser une meilleure insertion sociale du projet. De la même manière, même si la législation béninoise ne fait aucune mention de la participation à la phase de cadrage, l'esprit de la loi et la responsabilité de l'Agence béninoise pour l'environnement de consulter le public au cours de l'exercice de validation des termes de référence produits par le promoteur rendent la participation publique quasi obligatoire. Car, à défaut d'une enquête, la rédaction des

12. Les projets d'envergure dans la perspective malgache se réfèrent actuellement au secteur minier qui prévoit des dispositions en vertu de la loi n° 2001-031 du 8 octobre 2002 établissant un régime spécial pour les grands investissements dans le secteur minier malagasy (LGIM), modifiée par la loi n° 2005-022 du 17 octobre 2005. Cette loi établit le régime spécial en matière des changes, fiscale, douanière et juridique, applicable aux grands investissements dans le secteur minier. Selon l'article 4 de cette loi, «Sont admissibles au régime spécial établi par la présente loi les investissements d'un montant supérieur à cinquante milliards d'ariary (Ar 50 000 000 000), en valeur au 30 avril 2005, engagés à Madagascar pour mener à bien un projet, selon un plan d'investissement approuvé conformément aux dispositions de la présente loi».

termes de référence d'une ÉIE nécessite la collecte et la compilation de certaines données économiques, sanitaires et écologiques dont disposent divers acteurs, habitant ou intervenant dans les milieux.

Diverses techniques sont déployées à cet effet et recourent à l'affichage et aux réunions d'information avec divers acteurs : promoteur ou bureau d'études, délivreur de l'autorisation et des unités d'appui, ministères et administrations concernées, organisations non gouvernementales nationales et internationales et associations, autorités locales et chefs coutumiers, citoyens touchés/intéressés par le projet.

Il n'y a pas de participation en phase de cadrage au Burundi, à Sao Tomé, en Mauritanie et au Sénégal. Toutefois, certains acteurs peuvent y intervenir : promoteur, gouvernement, ministère ou direction en charge de l'environnement selon le pays pour les acteurs responsables; services techniques, représentants de collectivités et de citoyens, ministère en charge de l'environnement, d'autres secteurs impliqués en fonction de la nature du projet d'investissement, commission multisectorielle *ad hoc*, ministère de tutelle du projet, promoteur et son bureau d'études pour les acteurs participants. Ainsi au Burundi, l'ÉIE étant une pratique récente, la population n'est pas informée par le promoteur des différentes phases du processus et les termes de référence sont élaborés au bureau par le promoteur qui en a la charge :

L'étude d'impact sur l'environnement est réalisée par le pétitionnaire ou maître d'ouvrage lui-même ou par une personne physique ou morale habilitée par celui-ci et agissant au nom et pour le compte du pétitionnaire (article 25 de la loi n°1/010 du 30 juin 2000 portant code de l'environnement).

Tableau 7 Caractérisation des procédures et des pratiques de participation publique à la phase du cadrage

| Pays | Statut | Finalité | Nature | Acteur responsable | Acteurs participants |
|--------------|----------------|---|--|--|--|
| Bénin | Encouragée | Néant | Néant | Agence béninoise pour l'environnement | ONG nationales et internationales |
| Burkina Faso | Encouragée | Néant | Néant | Bureau national des évaluations environnementales des déchets spéciaux (BENED) | Ministère porteur de projet, services techniques compétents (forêt, faune, assainissement) du ministère de l'Environnement |
| Burundi | Non applicable | Néant | Néant | Promoteur | Services techniques, représentants des collectivités, représentants des citoyens |
| Cameroun | Encouragée | S'assurer que les préoccupations des populations sont prises en compte dans TDR. | Consultation. | Ministère | Promoteur, autres parties prenantes |
| Cap Vert | | | | | |
| Centrafrique | Obligatoire | Prendre en compte les points de vue des différents acteurs et faire en sorte que le public soit déclencheur du projet ou s'en approprie. Préparer les parties prenantes et améliorer et accepter le projet. | Entretien avec les différents acteurs de la société civile. Partage de l'information sur le projet. Échanges sur les avantages et les inconvénients du projet. | Promoteur, Direction générale de l'environnement et de l'économie sociale | Administrations sectorielles impliquées. ONG. Représentants des communautés. Maires. Collectivités. |
| Congo | Obligatoire | Amener à une appropriation du processus. | Communication de proximité qu'organisent les consultants auprès du public. | Promoteur et administrations | Collectivités locales, public, ONG |

| Pays | Statut | Finalité | Nature | Acteur responsable | Acteurs participants |
|---------------|-------------|---|---|--|--|
| Côte d'Ivoire | Obligatoire | Recueillir des informations concernant l'état de la zone du projet, circonscrire les enjeux sociaux. | Entretien avec les représentants des collectivités locales : chef de village, maire, préfet, etc. Entretien avec les ministères et administrations concernées. | Agence nationale de l'environnement (délivreur de l'autorisation environnementale) | Représentants des collectivités, (maires, chef de village). Ministères et administrations concernées |
| Gabon | Encouragée | Recueillir les avis des acteurs. Aider les autorités compétentes dans la prise de décision. | Affichage. Réunions d'information. | Promoteur. Délivreur de l'autorisation et des unités d'appui. Ministères et administrations concernées | ONG nationales. ONG internationales. Associations |
| Guinée | Encouragée | Informers les populations et autorités coutumières et administratives sur l'existence du projet et ses objectifs. | Prise de contact et échange d'information entre le consultant et les populations concernées. | Bureau d'études ou consultant | Promoteur. Président CRD. Chef de district ou chef de quartier, parfois chefs coutumiers |
| Madagascar | Encouragée | Recueillir les recommandations issues des différentes entités publiques ou privées pour l'élaboration des termes de référence de l'ÉIE. | Saisie des autorités compétentes ou du promoteur. Réunions préalables avec les autorités et populations locales. | Promoteur, Office nationale de l'environnement, Comité technique d'évaluation <i>ad hoc</i> (CTE) | Public : représentants des collectivités (maires, chefs fokontany/chefs de villages, autorités traditionnelles. ONG et institutions nationales et internationales. Citoyens touchés/intéressés par le projet |
| Mali | Obligatoire | Recueillir les préoccupations et attentes des populations. Faire prendre des engagements au promoteur. | Convocation verbale de la population (par le chef de village, conseiller ou toute autre personne représentative des communautés) à prendre part à la consultation publique. | Promoteur et son consultant | Services techniques concernés |

| Pays | Statut | Finalité | Nature | Acteur responsable | Acteurs participants |
|----------------------|----------------|--|--|---|--|
| Mauritanie | Non applicable | Néant | Néant | Ministère de l'Environnement | Ministère de tutelle du projet. Promoteur et son bureau d'études |
| Niger | Obligatoire | Informers les parties prenantes concernées sur le projet. Cerner leurs préoccupations et attentes vis-à-vis de ce dernier. | Visite sur le terrain. Rencontre avec les autorités administratives de la zone. Rencontre initiale avec les principaux groupes décisionnels. | Promoteur | Public : populations, autorités coutumières et administratives |
| Sao Tomé et Príncipe | Non applicable | Néant | Néant | Le gouvernement | Ministère en charge de l'environnement et autres secteurs impliqués en fonction de la nature du projet d'investissement. Commission multisectorielle <i>ad hoc</i> |
| Sénégal | Non applicable | Néant | Néant | DEEC | Promoteur |
| Tchad | Obligatoire | Objectifs et bons résultats | Non spécifié | Administration publique | Public : société civile, institutions internationales |
| Togo | Obligatoire | Informers tous les acteurs concernés par les projets afin d'avoir leur adhésion. Permettre à chaque partie prenante d'inscrire ses préoccupations à prendre en compte au cours de la réalisation de l'étude. | Consultation de la population. Consultation des documents des services techniques. | Direction de l'environnement, promoteur et son consultant | Public : populations concernées, institutions concernées. ONG. PTF |

La réalisation de l'étude

Les deux tiers des législations en Afrique francophone rendent obligatoire la participation publique au cours de la réalisation de l'étude avec les mêmes finalités pour onze d'entre elles (tableau 8). À titre d'exemple, le décret burkinabè instituant les ÉIE oblige le promoteur d'impliquer les populations à la phase essentielle de la réalisation de l'étude :

L'information et la participation du public sont réalisées pendant l'exécution de l'étude d'impact sur l'environnement en collaboration avec les organes compétents de la circonscription administrative et de la collectivité territoriale décentralisée. Cette information du public comporte notamment : une ou plusieurs réunions de présentation du projet regroupant les autorités locales, les populations, les ONG et associations écologistes; l'ouverture d'un registre accessible où sont consignées les appréciations, les observations et suggestions formulées par rapport au projet (article 15 du décret n° 2001-342/PRES/PM/MEE du 17 juillet 2001 portant champ d'application, contenu et procédure de l'étude et de la notice d'impact sur l'environnement).

Le législateur se fait tout aussi exigeant et précis au Gabon. Ainsi :

Dans le cadre de l'étude d'impact sur l'environnement, le promoteur ou son mandataire est tenu : [...] de présenter le projet aux populations en utilisant des moyens de communication simples, concrets et accessibles; d'organiser, aux fins ci-dessus spécifiées, des consultations publiques dont la notification doit être faite par voie d'affichage ou par tout autre moyen audiovisuel; d'établir les procès-verbaux des séances de consultation signés, selon le cas, par l'autorité locale ou par le ministre chargé de l'environnement ou leurs représentants (article 2, alinéa 3 du décret n° 000539 /PR/MEFEPEPN du 15 juillet 2005, réglementant les études d'impact sur l'environnement).

Cette participation sert à assurer au public l'accès à l'information technique, à assurer son appropriation du projet, à recueillir son avis et à faciliter sa participation à la prise de décision (Bénin, Burkina Faso, Cameroun, Congo, Gabon, Sénégal). Elle sert également à déterminer les problèmes vécus par les citoyens et leurs causes, à cerner leurs attentes puis à définir de façon consensuelle des solutions aux problèmes (Burundi) ou des mesures d'atténuation et de compensation (Togo). Des outils variés permettent d'atteindre ces finalités, à savoir l'enquête publique par la mise au point de fiches, la visite de terrain, l'analyse des données, la mise en place de groupes de discussion, la tenue de séances d'information, de concertation et de discussion, la diffusion de communiqués, l'organisation d'assemblées générales et la mise en place de comités de riverains, la collecte et le traitement des requêtes ou des doléances, les affiches, les communiqués radio,

les causeries, les campagnes de sensibilisation, les « audiences publiques » ou réunions de présentation du projet. Les acteurs responsables sont le promoteur et son consultant (un expert indépendant ou un bureau d'études), les autorités locales de la collectivité territoriale compétente (gouverneur, haut-commissaire et préfet ou maire). Les participants sont les représentants des collectivités décentralisées, les organisations non gouvernementales nationales et internationales, les communautés riveraines, le promoteur, les consultants et les services techniques compétents de l'État, les représentants de collectivités, les citoyens touchés et les chefs traditionnels.

Exemple 2

La participation du public à la réalisation de l'ÉIE du projet Ilménite à Madagascar

Le projet d'extraction d'ilménite de QIT Madagascar Minerals SA (QMM) à Fort-Dauphin est le premier grand projet soumis au décret MECIE. Il a pour objet l'exploitation et l'extraction des sables minéralisés dans les sites de Mandena, de Petriky et de Sainte-Luce dans la région Anosy au sud-est de Madagascar. Dans la phase des études sociales, environnementales et techniques (1998-2001), la participation du public a consisté en :

- la consultation aux niveaux local, régional et national, de même que la consultation d'experts en vue de formuler les termes de référence de l'EISE (1998-1999);
- la consultation continue, pendant la réalisation de l'EISE, des personnes et organisations touchées et intéressées par le projet;
- l'enquête publique et l'évaluation de l'EISE par les organismes compétents en 2001.

Dans la phase préévaluation et évaluation du dossier de l'ÉIE par l'Office national de l'environnement, le CTE et le CEAP, composée d'une phase de préparation des conditions nécessaires à la conduite d'une évaluation environnementale du dossier d'EISE de QMM conforme aux pratiques internationales sur le plan technique et la participation du public et d'une phase d'évaluation proprement dite, il a été également réalisé des consultations, enquêtes et audiences publiques dans tous les hameaux et villages qui seront touchés par le projet, au niveau de la province de Tuléar et au niveau national à Antananarivo. Le CTE comme le CEAP a profité de l'appui du Comité régional de développement et des comités communaux de développement pour leurs travaux respectifs, surtout dans la facilitation de la participation du public dans les hameaux comme à Fort-Dauphin. Les acteurs au palier régional ont apporté leur contribution à cette évaluation par la remise d'informations techniques et sociales autour des enjeux du projet, soit au moment des travaux de réflexion du CTE, soit au cours des travaux sur le terrain, soit dans des rapports d'experts, soit dans la consultation du public.

Exemple 2

L'une des particularités du projet Ilménite est que le permis environnemental est assujéti à l'élaboration d'un plan de gestion environnementale sectoriel pour chaque composante du projet (carrière d'Andriambe, route Mines-Port, port d'Ehoala, site minier de Mandena, et prémobilisation) et pour l'ensemble. En ce qui concerne leur élaboration, des consultations publiques ont été effectuées dans les zones touchées directement par chaque composante. Elles ont été conjointement organisées par l'Office/CTE et QMM.SA.

Source : Grille de collecte participation citoyenne, 2011-2012

La Centrafrique, la Côte d'Ivoire, Sao Tomé et Príncipe, la Guinée, Madagascar et le Mali encouragent la participation à la phase de réalisation de l'ÉIE. Les extraits suivants de la République Centrafricaine et de Sao Tomé et Príncipe indiquent d'ailleurs plutôt une quasi-obligation :

La participation, selon laquelle chacun doit avoir accès aux informations relatives à l'environnement, y compris celles relatives aux substances et activités dangereuses pour une meilleure contribution et implication des acteurs (article 4, tiret 6 de la loi n° 07.018 du 28 décembre 2007 portant code de l'environnement de la République Centrafricaine)

L'étude d'impact sur l'environnement doit comprendre [...] les résultats de la consultation publique des populations affectées (article 45, alinéa 3 d) de la loi 10/1999 du 15 avril 1999 portant loi-cadre sur l'environnement au Sao-Tomé et Príncipe).

La participation se fait à travers des entretiens, le partage d'informations et les échanges sur le projet, ses avantages et inconvénients, ses incidences et les mesures possibles d'évitement, d'atténuation et de compensation. Elle se fait également à travers la signature de protocoles sociaux, réunions publiques, enquêtes socioéconomiques, publication d'articles de journaux, participation à des émissions radio et télévision, tenue de conférences et causeries. Les acteurs responsables sont le promoteur et son bureau d'études et les participants sont les organisations non gouvernementales, les organisations de la société civile, les ministères impliqués, la cellule environnementale¹³ du projet, les observateurs indépendants et les représentants des communautés et des collectivités, les institutions internationales, le délivreur de l'autorisation et ses unités d'appui.

13. Selon la définition béninoise (095 du 20 février 201, décret n° 2001, a. 2 et 3), la cellule environnementale est une unité fonctionnelle au sein de l'administration qui l'abrite et une interface entre l'Agence béninoise pour l'environnement et les promoteurs publics ou privés qui initient et exécutent des programmes et projets de développement. Elle est l'homologue de l'agence et, à l'instar de cette dernière, elle jouit d'une autonomie de gestion et d'une autonomie organisationnelle vis-à-vis de la structure administrative dans laquelle elle est installée. Elle a pour mission de veiller à l'intégration de dimensions environnementales dans les politiques, programmes et projets de développement dans son secteur ministériel ou sur le territoire du département concerné.

Tableau 8 Caractérisation des procédures et des pratiques de participation publique à la phase de la réalisation de l'étude d'impact

| Pays | Statut | Finalité | Nature | Acteur responsable | Acteurs participants |
|--------------|----------------------------|---|--|--|---|
| Bénin | Obligatoire | Assurer au public l'accès à l'information technique sur le projet. Assurer au public l'expression de son opinion sur le projet. | Réalisation d'enquête publique par la mise au point de fiches. Visites de terrain et analyse des données. Mise en place de focus groupes. Séances d'information et de discussion avec les ONG, les associations ou groupes de base, les autorités locales et les personnes-ressources. | Promoteur et son consultant (indépendant ou bureau d'études) | Représentants des collectivités. ONG nationales et internationales |
| Burkina Faso | Obligatoire | Assurer l'information du public. Recueillir son avis et son appropriation du projet. | Communiqués. Assemblées générales. Comités de riverains. | Autorités locales de la collectivité territoriale compétente (gouverneur, haut-commissaire et préfet ou maire) | Communautés riveraines. Promoteur. Consultants. Services techniques compétents de l'État |
| Burundi | Obligatoire | Établir les problèmes réellement vécus par les citoyens et leurs causes, leurs attentes. Définir de façon consensuelle des solutions aux problèmes. | Réunions d'information, de concertation. Cadre d'échange. | Promoteur | Promoteur. Représentants des collectivités. ONG nationales et internationales. Citoyens touchés |
| Cameroun | Obligatoire | Informers le public. Recueillir son avis sur le projet. Faciliter sa participation à la prise de décision. | Réunions. Enquêtes. Requêtes ou doléances. Affiches. Communiqués radio, etc. | Promoteur et son consultant | Populations concernées (ONG, chefs traditionnels, collectivités décentralisées) |
| Cap Vert | Information non disponible | | | | |

| Pays | Statut | Finalité | Nature | Acteur responsable | Acteurs participants |
|---------------|-------------|---|--|--|---|
| Centrafrique | Encouragée | Éviter tout conflit projet/population durant les phases de construction et d'exécution. Discuter des solutions de rechange au projet avec les parties prenantes. | Entretien avec les différents acteurs de la société civile. Partage d'informations et échanges sur les avantages et les inconvénients du projet. Information sur les impacts négatifs, les mesures d'atténuation proposées, la bonification des impacts positifs. Si possible, signature d'un protocole d'accord social. | Promoteur | ONG. Organisations de la société civile. Ministères impliqués. Cellule environnementale du projet. Observateurs indépendants. Représentants des communautés |
| Congo | Obligatoire | Recueillir les opinions. | Invitation formelle à prendre part à la consultation. | Promoteur | Collectivités locales. ONG. Public |
| Côte d'Ivoire | Encouragée | Informers les populations des objectifs du futur projet. Recueillir des informations pour décrire l'état initial du projet et pouvoir déterminer la nature et l'importance des impacts potentiels. Prendre en compte les préoccupations du public concerné. | Réunions publiques. Enquête socioéconomique. Entretien avec les représentants des collectivités locales (chefs de villages, maires, préfets). Entretiens avec les ministères et administrations concernées. | Promoteur et bureau d'études | Représentants des collectivités. Citoyens touchés. ONG nationales. ONG internationales. Institutions internationales. Délivreur de l'autorisation et ses unités d'appui |
| Gabon | Obligatoire | Informers les acteurs concernés. | Causeries. Campagnes de sensibilisation. Échanges des connaissances. | Promoteur. Délivreur de l'autorisation et des unités d'appui | Non précisés |

| Pays | Statut | Finalité | Nature | Acteur responsable | Acteurs participants |
|------------|-------------|--|--|--|--|
| Guinée | Encouragée | Contribuer à l'obtention des informations pour les besoins de l'étude. | Séances de travail avec les ONG locales Participation de certains intellectuels aux enquêtes socioéconomiques de la zone du projet, parfois d'autres fils du terroir sont utilisés comme guide. | Consultant ou bureau d'études | Promoteur. Président CRD. Sous-préfet. Chef de district ou chef de quartier, parfois les chefs coutumiers. ONG nationales. ONG internationales et une partie de la population intéressées, notamment les intellectuels |
| Madagascar | Encouragée | Néant | Réunions. Informations avec le public. Laissées à l'initiative du promoteur du projet. | Promoteur et son consultant | Public : représentants des collectivités (maires, chefs fonkontany/chefs de villages, autorités traditionnelles...). ONG nationales et internationales. Citoyens touchés/intéressés par le projet |
| Mali | Encouragée | Néant | Néant | Consultant | Services techniques et populations |
| Mauritanie | Obligatoire | Informier le public et le faire participer. | « Audiences publiques » ou réunions de présentation du projet regroupant les autorités locales, les populations, les administrations impliquées, les ONG et autres organisations concernées. Registres d'appréciations, observations et suggestions formulées par le public par rapport au projet. | Promoteur/son Bureau d'études ou consultants | Ministère de l'Environnement et de tutelle du projet, public |
| Niger | Obligatoire | Déterminer le tracé réel de la zone. | Visite sur le terrain. Rencontre avec les parties prenantes. | Promoteur | Public (populations, autorités coutumières et administratives) |

| Pays | Statut | Finalité | Nature | Acteur responsable | Acteurs participants |
|----------------------|---------------|--|---|-----------------------------|--|
| Sao Tomé et Príncipe | Encouragée | Connaître les objectifs de l'étude et son ampleur, compte tenu de l'importance du projet pour le développement du pays, mais aussi ses effets sur l'environnement. | Publication d'articles de journaux. Participation à des émissions radio et télévision. Tenues de conférences et causeries. Organisation de réunions, etc. | Promoteur et son consultant | Bureaux d'études, entreprises privées elles-mêmes |
| Sénégal | Obligatoire | Prendre en compte les préoccupations environnementales, sociales et économiques des populations pour aider à la prise de décision finale. | Consultation. Information. Tenue de l'audience publique. | Consultant/promoteur | Administrations concernées consultées. Collectivités locales. Populations. Autres groupes sociaux pertinents compte tenu du projet |
| Tchad | Obligatoire | Objectifs et bons résultats. | Néant | Promoteur et son consultant | Public (société civile et institutions internationales) |
| Togo | Obligatoire | Informé au moindre détail toutes les parties au projet. Avoir l'adhésion de tous les acteurs (acceptation du projet par les communautés et ONG). Recueillir des informations et données techniques. Participer à la détermination et à l'évaluation des impacts et proposition des mesures d'atténuation et de compensation et des risques. Prendre en compte les préoccupations de la population. | Consultation publique. Consultation de documents des services techniques et consultation par enquête (individuel ou focus groupes). | Promoteur et son consultant | Promoteur et son consultant, public (populations concernées, institutions concernées, ONG) |

L'examen

L'examen requiert une participation obligatoire du public au Bénin, au Burkina Faso, au Cameroun, en Côte d'Ivoire, à Madagascar, au Niger, au Tchad et au Togo (tableau 9). Il vise à s'assurer de la prise en compte des préoccupations et des doléances du public. Lorsque l'examen est interne, la participation se déroulant au bureau peut être essentiellement administrative¹⁴. Dans ce cas, le processus est sous la responsabilité de l'organisme gestionnaire qui rend compte et prépare la décision à la signature de l'autorité responsable. Plus souvent, elle se fait par validation du rapport en comité interministériel *ad hoc* élargi au promoteur et à son bureau d'études, aux représentants des communautés touchées et des collectivités locales concernées, aux personnes-ressources et aux représentants avertis des médias. Lorsque l'examen est externe, la participation se fait par audience publique¹⁵ en deux séances, l'une informative et l'autre argumentaire, ouvertes et transparentes ou par enquête publique où les groupes de personnes susceptibles de subir des incidences liées à la réalisation du projet ou intéressées peuvent déposer des plaintes qui, en cas de non-satisfaction, peuvent déclencher un recours judiciaire. Elle se fait aussi par la consultation sur place des documents, les réunions publiques ou le recueil des avis du public dans un registre tenu par le commissaire enquêteur. La participation à ce stade vise à assurer la qualité du rapport d'ÉIE, à en confirmer le contenu et à assurer la prise en compte des besoins ainsi que des intérêts des parties. Les acteurs responsables sont le délivreur de l'autorisation et ses unités d'appui relevant du ministère responsable de l'environnement. Les acteurs participants varient. Si une ÉIE est requise, elle implique le promoteur et son consultant ou cabinet d'études, le représentant des communautés, les citoyens touchés ou intéressés, la commission *ad hoc*, les

14. Il s'agit là d'une situation propre notamment au Burkina Faso où un comité technique sur les EE (COTEBE) incluant plusieurs acteurs institutionnels et le promoteur a été créé en 2001 à cette fin. Il y a cependant un bémol à mettre. Pourtant le décret n° 97-110/PRES du 17 mars 1997 portant promulgation de la loi n° 005/97/ADP du 30 janvier 1997 relative aux études et aux notices d'impact sur l'environnement stipule dans son article 19 : «L'étude d'impact environnemental doit être complétée par une enquête publique dont le but est de recueillir les avis et les contre-propositions des parties concernées par rapport à l'étude d'impact sur l'environnement qui est présentée» (Yonkeu Samuel, 23.02.2012, commentaires). Il faut noter que, dès la publication du rapport d'ÉIE, les citoyens ont le droit librement de s'objecter sur les conclusions de l'étude. Cependant, ce droit est mal connu des populations. Ainsi au cours de l'enquête publique, les groupes de personnes affectées ou non peuvent déposer des plaintes qui, en cas de non-satisfaction, peuvent déclencher un recours judiciaire.

15. L'audience publique est quelques fois utilisée pour un examen interne des rapports lorsqu'elle n'implique que le personnel de l'organisme administratif responsable de l'étude d'impact sur l'environnement. Des pays comme le Cameroun et le Sénégal utilisent l'audience publique comme dispositif interne alors que le Bénin l'utilise comme procédure d'examen externe.

ministères et les administrations concernés, les groupes de consultants ainsi que le public. Le Bénin et le Tchad, par exemple, inscrivent la participation à l'examen dans la même démarche :

Le Ministre, après avoir reçu l'étude d'impact sur l'environnement, doit la rendre publique et créer [...] une commission d'audience publique sur l'environnement (article 91 de la loi n° 98-030 du 12 février 1999 portant loi-cadre sur l'environnement en République du Bénin).

Une fois que l'administration chargée de l'environnement a reçu l'étude d'impact et qu'elle l'a jugée recevable, après une contre-expertise, elle publie par voie d'annonce officielle sa décision et ouvre au public pendant quarante-cinq jours la consultation de ladite étude. Pendant cette période, elle tient à la disposition du public un registre permettant la consignation de toutes observations relatives au projet et à l'étude d'impact déposée (article 87 de la loi n° 014/PR/98 du 17 août 1998 définissant les principes généraux de la protection de l'environnement au Tchad).

La participation du public à l'examen est encouragée en Centrafrique, au Congo, au Gabon, en Guinée. Elle est estimée non applicable au Burundi, au Sao Tomé, en Mauritanie et au Sénégal. Cependant, en analysant les règlements de la Mauritanie et du Sénégal, on constate dans les deux cas qu'une forme de participation publique est en vigueur à la phase d'examen. Ainsi en Mauritanie :

Dans les sept (7) jours qui suivent l'expiration du délai de trente (30) jours de l'enquête publique, et au vu des éléments du rapport, et notamment des appréciations, observations, suggestions et contre-proposition formulées, le ou les enquêteurs peuvent demander au promoteur des informations complémentaires ou la production de tout autre document utile.

Ils peuvent entendre toute personne dont ils jugent l'audition utile et se tiennent à la disposition de toute personne ou association qui demande à être entendue.

Ils peuvent recevoir en audience publique les déclarations de toute personne intéressée et les explications du promoteur ou de son représentant (article 23 nouveau, décret n° 2007-105 modifiant et complétant certaines dispositions du décret 2004-094 du 4 novembre 2004 relatif à l'étude d'impact sur l'environnement).

Au Sénégal, l'arrêté ministériel n° 9468 MJEHP-DEEC en date du 28 novembre 2001 portant réglementation de la participation du public à l'étude d'impact environnemental rend plutôt obligatoire un certain nombre d'activités consultatives à l'examen aux articles 5 à 7. Ainsi :

Le comité technique doit dès la réception des rapports d'étude d'impact environnemental déposer un exemplaire du rapport au niveau de la collectivité concernée qui dispose de dix jours pour faire ses observations et ses remarques par des commentaires écrits. (art. 5)

Le comité technique prépare en rapport avec le promoteur et les acteurs concernés la tenue d'une audience publique basée sur la restitution du rapport de l'étude d'impact environnemental. L'audience publique se fera sur site au plus tard quinze jours après la validation interne du rapport de l'étude d'impact environnemental. (art. 6)

L'objectif de cette audience est de présenter la synthèse du rapport de l'étude d'impact environnemental et de recueillir de la part des acteurs locaux leurs avis, observations et amendements. [...] Le promoteur disposera de deux semaines pour intégrer les préoccupations du public et soumettre un rapport actualisé au comité technique. (art. 7)

Exemple 3

L'enquête publique du projet d'aménagement d'une plantation de canne à sucre dans la vallée de Zio au Togo à des fins de production du biocarburant

Dans le cadre du processus d'évaluation du rapport d'ÉIES du projet d'aménagement d'une plantation de canne à sucre dans la vallée de Zio au Togo, une enquête publique a été organisée par la Direction de l'environnement afin de recueillir les préoccupations des populations touchées par le projet et d'obtenir leur adhésion. L'enquête publique s'est déroulée en deux phases : la phase de consultation des rapports et celle des ateliers de prévalidation dans les villages concernés. La 1^{re} phase a démarré le 4 février 2008 par les communiqués passés sur les ondes de la Radio Lomé et des radios locales de Gape-centre, Gape-Kpodzi, Agbélouvé, Tovégan et dans le quotidien *Togo Presse* afin de permettre aux populations touchées de consulter le rapport d'ÉIES et de formuler les observations. La 2^e phase s'est déroulée du 15 au 29 mai 2008 dans les cantons concernés. L'objectif de celle-ci était, d'une part, d'expliquer aux populations touchées par l'implantation du projet le contenu du rapport d'ÉIES en soulignant les éventuelles incidences négatives et le PGES et, d'autre part, de recueillir leur préoccupation en vue de l'amélioration de la qualité du rapport avant l'atelier technique qui a réuni les membres du comité *ad hoc* d'évaluation mis en place par le ministre de l'Environnement et des Ressources forestières.

Source : Grille de collecte participation citoyenne, 2011-2012.

Exemple 4

Le projet de construction de l'aéroport de Donsin et de ses voies d'accès en enquête publique au Burkina Faso

Le processus de réalisation des études environnementales et sociales des deux sous-projets « construction de l'aéroport de Donsin » et « construction des voies d'accès » au Burkina Faso s'est voulu ouvert et participatif. Le processus a créé, entre autres, un cadre de dialogue permanent entre l'équipe du projet, l'administration, les personnes et communautés touchées, les ONG et les prestataires. Une enquête publique sur le projet a été ouverte le 4 février 2008. Elle a fait émerger des préoccupations relatives aux modalités d'identification des lieux de réinstallation, à la disponibilité en superficies suffisantes des terres sur ces lieux pour les concessions et productions agricoles, à l'équité dans le partage des terres et la compensation pour ceux qui accueillent les personnes touchées. Cette enquête a permis de renforcer le degré d'appropriation du projet par ces dernières. Il en est ressorti une demande à l'effet de compléter l'étude environnementale et sociale de 2007 en affinant le recensement des ménages et leurs biens, tout en associant davantage les personnes touchées et les populations d'accueil aux négociations en vue d'une réinstallation sans heurt.

Source : Grille de collecte participation citoyenne, 2011-2012.

Tableau 9 Caractérisation des procédures et des pratiques de participation publique à la phase de l'examen

| Pays | Statut | Finalité | Nature | Acteurs responsables | Acteurs participants |
|--------------|----------------|---|--|---|--|
| Bénin | Obligatoire | S'assurer de la prise en compte des préoccupations et des doléances du public ainsi que des conclusions de la participation annexées au rapport d'ÉIE dans le PGES. | Participer en tant que membre du groupe de travail <i>ad hoc</i> de validation. | Délivreur de l'autorisation et ses unités d'appui : le ministère en charge de l'environnement | Promoteur et son consultant ou cabinet d'études. Représentant des communautés. Citoyens touchés ou intéressés. Commission <i>ad hoc</i> . Ministères et administrations concernés et groupe de consultants |
| Burkina Faso | Obligatoire | Assurer la qualité du rapport d'ÉIE. | Session du comité technique avec participation du promoteur et de son consultant. | BUNED | Ministères et institutions de l'État. Consultants et promoteurs |
| Burundi | Non applicable | Faire confirmer le contenu de l'étude par le public. | Séance d'échanges sur les impacts environnementaux. | Ministère de l'Environnement | Services techniques |
| Cameroun | Obligatoire | Recueillir l'avis des populations concernées sur le rapport suivant la réglementation en vigueur. Permettre aux populations de se prononcer sur les conclusions de l'étude. | Recueillir l'avis des populations concernées sur le rapport. Faire la publicité de l'étude. Mettre le rapport dans des salles de lecture avec des registres pour enregistrer les avis des populations, y compris les oppositions éventuelles, et faire rapport des apports des populations à consigner au rapport final. | Ministère en charge de l'environnement et le Comité interministériel | Populations concernées, même si <i>a priori</i> et en pratique rien ne s'oppose aux apports des autres parties prenantes |

| Pays | Statut | Finalité | Nature | Acteurs responsables | Acteurs participants |
|---------------|---------------|---|---|---|--|
| Centrafrique | Encouragée | Les besoins/intérêts des parties ont été pris en compte dans le rapport d'ÉIE. | Néant | MEE/DGE | Commission interministérielle |
| Congo | Encouragée | Encourager une démarche consensuelle. | Implication nécessaire à l'audience publique. | Administrations | Promoteur. ONG. Collectivités locales et public |
| Côte d'Ivoire | Obligatoire | Informar les populations des objectifs du projet. Mesurer l'implication des populations dans le processus de consultation mené par le porteur du projet. Recueillir les opinions, avis, suggestions, des populations sur le projet. | Réunion publique. Recueil des avis du public dans un registre par le commissaire enquêteur. | Agence nationale de l'environnement (délivreur de l'autorisation). Préfet de la localité (président de l'enquête publique) | Représentants des collectivités. Citoyens touchés |
| Gabon | Encouragée | Néant | Néant | Ministre. Direction générale de l'environnement. Direction générale des hydrocarbures. Direction générale des mines. Direction générale des travaux publics, etc. | ONG. Municipalité. Départements. Associations communautaires (coopératives villageoises) |
| Guinée | Encouragée | Obtenir les points de vue et observations du maximum de personnes sur le rapport provisoire. | Lecture du rapport provisoire pour la formulation des observations au ministère de l'Environnement et dans un lieu public de la localité concernée. | Néant | Néant |

| Pays | Statut | Finalité | Nature | Acteurs responsables | Acteurs participants |
|----------------------|----------------|--|---|--|---|
| Madagascar | Obligatoire | Associer le public concerné à l'étude d'impact sur l'environnement. Définir le type approprié de consultation à faire par le promoteur. | Consultation sur place des documents; enquête publique; audience publique. | Office national de l'environnement. Comité technique d'évaluation <i>ad hoc</i> . Autorités locales (maires, chefs de villages). | Public : représentants des collectivités (maires, chefs de villages...), ONG nationales et internationales. Citoyens touchés/intéressés par le projet |
| Mali | Non applicable | Néant | Néant | Administration concernée (Direction nationale de l'assainissement et du contrôle des pollutions et des nuisances – DNACPN) | Comité d'analyse |
| Mauritanie | Non applicable | Néant | Néant | Ministère de l'Environnement | Ministère de tutelle du projet |
| Niger | Obligatoire | Analyser la conformité du contenu du rapport avec la réalité du terrain. Consulter et recueillir les avis des populations, des autorités coutumières et administratives concernées et valider les rapports en atelier. | Visite terrain suivie de réunion publique. Rédaction d'un rapport d'examen externe. | Bureau des évaluations environnementales et des études d'impact/Promoteur | Populations. Autorités coutumières et administratives |
| Sao Tomé et Príncipe | Non applicable | Néant | Néant | Délivreur de l'autorisation et ses unités d'appui | Ministère en charge de l'environnement et commission <i>ad hoc</i> |

| Pays | Statut | Finalité | Nature | Acteurs responsables | Acteurs participants |
|-------------|----------------|---|--|---------------------------------|--|
| Sénégal | Non applicable | Néant | Néant | Comité technique national (CTN) | Membre du comité technique |
| Tchad | Obligatoire | Assurer l'atteinte des objectifs et de bons résultats. | Les modalités de participation du public sont en cours d'adoption. | Administration publique | Public (société civile et institutions internationales) |
| Togo | Obligatoire | Donner un avis favorable ou non sur l'exécution du projet. Avoir un consensus sur la recevabilité ou non du projet pour faciliter la prise de décision. Vérifier la véracité des informations contenues dans le rapport. Fournir d'autres informations. | Participation des représentants du public aux travaux du comité <i>ad hoc</i> en qualité de membre ou de personne-ressource. Atelier national de validation du rapport d'étude d'impact sur l'environnement en présence de toutes les parties prenantes. | Direction de l'environnement | Promoteur et son consultant. Public (populations concernées, institutions concernées, ONG, partenaires techniques et financiers) |

La décision

Seuls Madagascar et le Togo font de la participation à la phase de la décision une obligation avec, pour finalité, de fournir les éléments nécessaires à la prise de décision et d'informer le public sur la décision et sur le contenu du cahier des charges environnementales¹⁶, d'une part, et de s'assurer de l'absence de plaintes, d'autre part. Sa nature renvoie à la délivrance d'un permis environnemental assorti d'un cahier de charges environnementales et à la signature de procès-verbaux (tableau 10).

L'Office national de l'environnement doit se prononcer sur l'octroi ou non du permis environnemental dans le délai imparti à l'étude d'impact sur l'environnement tel que cité aux articles 25 et 26 ci-dessus, sur la base du rapport d'évaluation par le public et des avis techniques d'évaluation du comité technique d'évaluation ad hoc (article 27 du décret n° 99-954 du 15 décembre 1999 modifié par le décret MECIE n° 2004-167 du 3 février 2004 à la mise en comptabilité des investissements avec l'environnement / Madagascar).

Le rapport issu de la participation du public à l'évaluation, établi par la commission d'enquête et / ou la commission d'audience, est transmis au ministre chargé de l'environnement et est pris en compte par le comité technique ad hoc d'évaluation dans l'évaluation du rapport d'étude d'impact sur l'environnement (article 56 de l'arrêté n° 018/MERF du 9 octobre 2006 fixant les modalités et les procédures d'information et de participation du public au processus d'ÉIE / Togo).

À Madagascar, aucun acteur n'est mentionné comme participant à la phase de décision de la procédure d'ÉIE. Par contre, au Togo, trois acteurs agissent : le ministère de l'Environnement qui est responsable de la participation, la Direction de l'environnement (l'Agence nationale de l'environnement depuis janvier 2012) et le comité *ad hoc* d'évaluation. La décision du ministre d'octroyer le certificat de conformité environnementale est prise en tenant compte des rapports de la Direction de l'environnement et du comité *ad hoc*. Le ministre se réfère aux propositions avant de prendre la décision.

16. Ce document constitue le cahier des clauses techniques environnementales qui sont une documentation argumentée des préconisations environnementales du plan de gestion environnementale et sociale. Destiné à faire partie du dossier d'appel d'offres retenu par le maître d'ouvrage délégué, il définit des clauses obligatoirement exécutoires par ce dernier et constitue une garantie de la mise en œuvre du plan de gestion environnementale et sociale.

Exemple 5

Un exemple d'audience publique autour du projet d'extension d'une usine d'alumine en Guinée

Avant l'approbation du rapport final du projet d'extension de l'usine d'alumine de Fria en Guinée, des séances d'audience publique ont été organisées. La version provisoire du rapport en plusieurs exemplaires a été déposée à la Bibliothèque préfectorale de Fria et dans la salle de documentation du ministère responsable de l'environnement pour recueillir l'avis des citoyens sur le contenu dudit rapport durant environ 30 jours. Ces dépôts ont été précédés d'une large information du public. Les ONG et associations sont conviées à la lecture de ces rapports pour formuler les observations conséquentes. Parallèlement, des fiches de consultation publique ont été préparées et distribuées auprès des institutions administratives et des ONG nationales et internationales pour recueillir les observations des uns et des autres avant l'audience publique. Pendant ce temps, un bureau d'écoute a été ouvert à Fria pour déposer les observations ou faire des déclarations sur le procès-verbal. Des fiches de consultation publique sont aussi préparées par le promoteur et sont disponibles au bureau d'écoute. Des communiqués ont été diffusés à la radio rurale de Boké et à la radio nationale pour présenter le programme de passage du commissaire enquêteur pour la distribution des fiches de consultation et la date prévue pour l'audience publique à Fria, Boké et à Conakry.

L'audience publique à Fria s'est déroulée sous la présidence du gouverneur de la région administrative de Boké et celle de Conakry sous la présidence du ministre de l'Environnement. La rencontre de Fria a révélé de nouveaux problèmes environnementaux ainsi que des observations pertinentes qui ont été enregistrées et engagement a été pris par le consultant de prendre en compte toutes les observations issues de cette rencontre. Les procès-verbaux ont été signés par toutes les parties avant le discours de clôture du gouverneur. L'audience publique de Conakry s'est tenue à l'hôtel casino sous la présidence du chef de cabinet du ministre de l'Environnement en mission. Une vingtaine de départements ministériels y ont été conviés, en plus des ONG et associations pour la protection de l'environnement. Après une longue présentation du projet par le consultant, les débats ont été ouverts jusqu'à tard dans l'après-midi, les recommandations ont été formulées et le procès-verbal, soumis aux différentes parties pour signatures avant la clôture de la séance.

Source : Grille de collecte participation citoyenne, 2011-2012.

Exemple 6

L'audience publique en Centrafrique en préparation à la décision sur le projet d'aménagement de la décharge finale de Kolongo

L'étude d'impact environnemental et social du projet d'aménagement de la décharge finale de Kolongo en République Centrafricaine, effectuée par le bureau d'études COMETE International, a fait l'objet d'une audience publique. Pour sa réussite, la commission d'audience publique mise en place pour la circonstance a réalisé :

- une vidéo-conférence avec la Banque mondiale;
- une série de réunions de discussion et d'échanges avec les notables, les différents groupes des OSC et la population de la zone d'influence du projet;
- une consultation publique mercredi le 2 juin 2010 à Pétévo dans le 6^e arrondissement dans le but de présenter à la population les mesures environnementales et sociales proposées dans le rapport, d'une part, et, d'autre part, de requérir son avis;
- la présentation des conclusions de l'étude par le Bureau d'études COMETE de Tunisie;
- la rédaction du rapport d'audience mettant en exergue l'adhésion de la population du 6^e arrondissement pour l'exécution du projet de la décharge finale de Kolongo;
- la publication du rapport d'étude sur autorisation du ministre en charge de l'environnement sur le site INFOSHOP de la Banque mondiale, à la mairie du 6^e arrondissement, à la mairie de Bangui et dans les locaux de l'AGETIP, pour permettre à la nation centrafricaine de faire parvenir ses commentaires dans le délai requis.

Source : Grille de collecte participation citoyenne, 2011-2012.

Pour la majorité des pays, la participation du public à cette phase n'est pas possible. Au Burkina Faso comme au Burundi, la décision est de la responsabilité du ministre responsable de l'environnement mais, au Burundi, l'autorité de tutelle doit tenir compte de tous les paramètres et des observations des services techniques. En Côte d'Ivoire aussi, la décision est prise par le ministre dont la décision se fonde sur la proposition d'avis formulés par le comité interministériel mis en place et dirigé par l'Agence nationale de l'environnement¹⁷ et qui tient compte des conclusions de l'enquête publique. Au Gabon, les dispositions du texte de loi sur les ÉIE donnent compétence en la matière aux administrations concernées par le projet. À Sao Tomé, la décision se prend uniquement au niveau de l'administration centrale sans la participation de la société civile. Y prennent part le délivreur de l'autorisation et ses unités d'appui et le ministère de l'Environnement. En Guinée, la décision est laissée à la discrétion du ministre de l'Environnement qui se prononce sur la recevabilité ou non du rapport d'étude. Cette décision est essentiellement basée sur les procès-verbaux du commissaire enquêteur qui détermine la position et le point de vue des populations concernées et participe indirectement à cette décision. Au Mali, seul le ministre de l'Environnement et de l'Assainissement délivre le « permis environnemental ». En Mauritanie, le ministère de l'Environnement élabore un avis de faisabilité environnementale du projet et le transmet au ministère de tutelle du projet. Au Niger, le ministre décide sur la base des rapports validés avec la participation du public et délivre le certificat de conformité environnemental.

17. Concrètement, le comité interministériel prend une décision. L'ANDE rédige un courrier présentant l'avis favorable de ce comité et l'arrêté d'approbation de l'ÉIE du projet. Le ministre signe l'arrêté accompagné du courrier qui, lui, est signé par le directeur général de l'ANDE. Il n'y a pas d'arrêté en cas de rejet de l'étude. Le cas échéant, un courrier est juste adressé au promoteur par le directeur général de l'ANDE (et non par le ministre qui n'en est d'ailleurs pas informé) présentant l'avis du comité et l'invitant à modifier son projet. Une analyse minutieuse montre que, dans la réalité, la décision est prise par le comité. Le ministre ne fait que l'entériner par sa signature. Il n'est donc pas exact de dire que c'est le ministre qui prend la décision. La procédure telle que conduite fait que c'est le comité interministériel dirigé par l'ANDE qui prend la décision. Dans l'idéal pour respecter les textes, le courrier de rejet devrait aussi être signé par le ministre et envoyé par ce dernier au promoteur, et non du directeur général de l'ANDE au promoteur comme c'est le cas aujourd'hui.

La participation du public à la phase de décision est encouragée au Cameroun, au Congo et au Sénégal. Sa finalité est de solliciter les avis et de s'assurer de la prise en compte des préoccupations des populations dans le rapport de l'étude :

Sur la base du rapport finalisé d'étude d'impact sur l'environnement qui intègre le rapport de l'audience publique, le comité technique (composé des ministères et autres structures concernées par l'étude d'impact) prépare la décision du ministre chargé de l'environnement qui sera notifiée au promoteur dans un délai de quinze jours (article 8 de l'arrêté ministériel n° 9468 MJEHP-DEEC en date du 28 novembre 2001 portant réglementation de la participation du public à l'étude d'impact environnemental / Sénégal).

Les acteurs sont les ministères décideurs, représentants des différentes administrations concernées, et indirectement le public. La participation du public est de libre initiative seulement au Bénin et au Tchad. De par sa finalité, elle permet de mettre en lumière, entre autres, les valeurs collectives qui doivent être considérées dans la prise de décision. L'administration publique est l'acteur responsable et le public constitué de la société civile et des institutions internationales y participe.

Tableau 10 Caractérisation des procédures et des pratiques de participation publique à la phase de la décision

| Pays | Statut | Finalité | Nature | Acteur responsable | Acteurs participants |
|--------------|------------------|---|---|---|---|
| Bénin | Libre initiative | Permettre la mise en lumière des valeurs collectives devant être considérées dans la prise de décision. | Demande par un tiers au ministre de mettre en œuvre la procédure d'audience publique sur l'environnement par une lettre officielle à laquelle est joint un dossier de justification (motifs de la demande et intérêts par rapport au milieu touché par le projet). Avis de l'ABE et acceptation ou rejet de la demande. | Ministre de l'Environnement | Un citoyen ou groupe de personnes touchées ou intéressées |
| Burkina Faso | Non applicable | Néant | Néant | Ministre de l'Environnement | Néant |
| Burundi | Non applicable | Néant | Néant | Ministère de l'Environnement | Néant |
| Cameroun | Encouragée | S'assurer de la prise en compte des préoccupations des populations dans le rapport de l'étude. | Rapport du comité <i>ad hoc</i> relatif à la participation citoyenne faisant partie des documents soumis au Comité interministériel sur l'environnement pour avis. | Décision finale du MINEP après avis du Comité interministériel de l'environnement | Représentants des différentes administrations concernées, indirectement le public |
| Centrafrique | Non applicable | Autoriser la réalisation du projet par un arrêté. | Néant | MEE | Néant |

| Pays | Statut | Finalité | Nature | Acteur responsable | Acteurs participants |
|----------------------|----------------|--|---|--|---|
| Congo | Encouragée | Néant | Sollicitation des avis si les préoccupations du public ont été intégrées. | Ministère | Administrations et public |
| Côte d'Ivoire | Non applicable | Néant | Néant | Néant | Néant |
| Gabon | Non applicable | Néant | Néant | Ministre | Administrations publiques et privées concernées |
| Cap Vert | | | | | |
| Sao Tomé et Príncipe | Non applicable | Néant | Néant | Délivreur de l'autorisation et ses unités d'appui | Ministère en charge de l'environnement |
| Guinée | Non applicable | Néant | Néant | Ministère de l'Environnement, des Eaux et Forêts et du Développement durable | Indirectement le commissaire enquêteur |
| Madagascar | Obligatoire | Fournir les éléments nécessaires à la prise de décision. Informer le public sur la décision et sur le contenu du cahier des charges environnementales. | Délivrance de permis environnemental avec en annexe le PGEP* ayant la valeur de. Cahier de charges environnementales comprenant toujours un volet social qui intègre les attentes des populations locales et les engagements sociaux du promoteur de projet (respect des us et coutumes locaux, construction de routes, d'école, etc.). | ONE : délivrance et diffusion de la décision. CTE : placardage du permis environnemental au niveau des communes d'implantation du projet pour un an. Promoteur : mise à disposition du cahier de charges environnementales (CCE) et du PGEP. | Néant |

| Pays | Statut | Finalité | Nature | Acteur responsable | Acteurs participants |
|-------------|------------------|---|---|--|---|
| Mali | Non applicable | Néant | Néant | Ministre de l'Environnement et de l'Assainissement | Néant |
| Mauritanie | Non applicable | Néant | Néant | Ministère de l'Environnement | Néant |
| Niger | Non applicable | Néant | Néant | Ministère de l'Hydraulique et de l'Environnement/BEEEI | Aucun participant identifié |
| Sénégal | Encouragée | Néant | Néant | Ministre chargé de l'environnement | Président du comité technique |
| Tchad | Libre initiative | L'État peut ne pas prendre en compte la décision du public. | La raison politique prime sur la participation du public. | Administration publique | Public (société civile et institutions internationales) |
| Togo | Obligatoire | Absence de plainte. | Signature des PV et émargements. | Ministère de l'Environnement | Direction de l'environnement, comité <i>ad hoc</i> d'évaluation |

*. Plan de gestion environnemental du projet en usage au même titre que le plan de gestion environnemental et social.

Le suivi

Trois des pays africains francophones ayant participé à la recherche ont fait de la participation publique à cette phase une obligation (tableau 11). La Côte d'Ivoire attribue au suivi l'objectif de vérifier l'application du plan de gestion environnementale et sociale (PGES), de le corriger et de l'adapter en se servant des activités comme des réunions du comité de suivi, des visites annuelles des lieux, de la consultation des rapports de la surveillance faite par le promoteur et de la rédaction des rapports de suivi. L'acteur responsable¹⁸ est l'Agence nationale de l'environnement ou le ministère ou l'administration concerné et les acteurs participants sont les représentants des collectivités, les citoyens touchés, les ministères et les administrations concernés ainsi que les organisations non gouvernementales nationales et internationales et les institutions internationales :

[...] ce bureau¹⁹ est chargé du suivi des mesures préconisées par l'étude d'impact environnemental (article 11, alinéa 4 du décret 96-894 du 8 novembre 1996 déterminant les règles et procédures applicables aux études relatives à l'impact environnemental des projets de développement en Côte d'Ivoire).

Pour la Guinée, le suivi s'apparente à la mise à contribution des populations dans la mise en œuvre des PGES. Le promoteur est l'acteur responsable et les services spécialisés, les participants. Au Togo, la finalité de la participation publique à cette phase est de s'assurer de la mise en œuvre effective du PGES par des rencontres des populations avec le promoteur au cours de séances d'information. C'est le promoteur et son bureau qui en sont responsables et le public est constitué des populations et des institutions concernées ainsi que des organisations non gouvernementales.

P
O
I
S
D
I
E
D
E
I

18. En général, l'ANDE est l'acteur responsable. Mais, pour les gros projets, l'organisation échappe à l'ANDE qui est juste membre d'un comité interministériel bien souvent mis en place et généralement dirigé par le ministère de tutelle du projet. L'ANDE n'apporte alors qu'une expertise technique (veille à la protection de l'environnement, à l'équité dans l'indemnisation des populations en cas de déplacement involontaire ou de forte expropriation, participation aux visites de terrain, attention au respect du cahier des charges environnementales, assurance que les ajustements proposés à certaines mesures définies dans le PGES qui se seraient révélées difficiles d'application à la mise en œuvre sont faits dans le respect de l'environnement) au moment des réunions du comité. Il est composé de toutes les parties prenantes, incluant le public. Si c'est un projet minier, par exemple, le comité est dirigé par le ministère des Mines, et composé de l'ANDE, du ministère de l'Économie et des Finances, du préfet de la localité concernée, une ONG, du maire, des représentants des jeunes et des femmes et du promoteur. Il existe aussi la possibilité que le comité soit présidé par le préfet de la localité et le ministère des Mines fait partie du comité.

19. Le bureau dont il s'agit a été intégré en 2004 à l'ANDE qui a hérité de ses prérogatives en matière d'ÉIE. Sous la direction de l'ANDE ou du ministère concerné, un comité de suivi rassemblant toutes les parties concernées tient des réunions périodiques et effectue des visites de terrain afin de suivre l'effectivité de la mise en œuvre des mesures correctives.

La participation du public au suivi est encouragée au Burkina Faso, au Burundi, au Cameroun, en Centrafrique, au Congo, au Gabon, à Sao Tomé et Príncipe, en Mauritanie et au Sénégal :

Le ministre chargé de l'environnement est chargé, en collaboration avec les ministres concernés, du suivi environnemental. À cet effet, il peut en cas de besoin faire appel aux compétences des autres départements ministériels (article 33 du décret n° 2007-105 du 13 avril 2007 modifiant et complétant certaines dispositions du décret n° 2004-094 du 24 novembre 2004 relatif à l'étude d'impact environnemental en Mauritanie).

Les finalités sont de s'assurer de la pertinence des mesures d'atténuation et de l'effectivité des incidences prévues, de la mise en œuvre des mesures d'atténuation du PGES et du respect des intérêts du public. Les protocoles de collaboration et les échanges servent d'outils. Les acteurs responsables sont, selon le pays, le ministère de l'Environnement ou le ministère concerné par le projet. Les participants sont les autres ministères et les institutions de l'État, les consultants et le promoteur, le ministère concerné et les représentants de différents groupes de la population et des collectivités locales. Cette participation peut se faire par l'entremise de visites ou de réunions.

Madagascar se distingue dans le suivi par le choix de libre initiative à la participation publique accordée au citoyen. Les objectifs sont de favoriser la collaboration avec les autorités compétentes pour assurer le respect du PGES par le promoteur du projet et d'informer le public sur la décision et le contenu du cahier des charges environnementales, sur les obligations du promoteur et sur les résultats de suivi de conformité vis-à-vis du PGES :

Pour les projets visés à l'article 4 du présent décret, les travaux de suivi sont assurés conjointement par le ministère chargé de l'environnement, le ministère de tutelle de l'activité concernée et l'ONE. La coordination du suivi de la conformité des plans de gestion environnementale est assurée par l'ONE qui peut, en cas de nécessité dictée par la spécificité et l'envergure du projet, solliciter le service d'autres entités ou experts. [...] Pour les projets visés à l'article 5 du présent décret, les travaux de suivi et de contrôle relèvent des cellules environnementales des ministères sectoriels concernés qui enverront les rapports y afférents au ministère chargé de l'environnement et à l'ONE. Dans tous les cas, les autorités locales des lieux d'implantation de ces projets seront associées aux travaux de suivi et de contrôle et, le cas échéant, les organismes environnementaux concernés par lesdits projets (article 33 nouveau du décret n° 99-954 du 15 décembre 1999 modifié par le décret n° 2004-167 du 3 février 2004 relatif à la mise en compatibilité des investissements avec l'environnement / Madagascar, décret MECIE).

Pour le Bénin, le Mali et le Tchad, la participation publique à la phase du suivi est non applicable. Si, au Bénin, la mise en œuvre des mesures inscrites au PGES est de la responsabilité du promoteur, au Mali, le suivi et la mise en œuvre du PGES sont assurés par les services techniques de l'État et l'administration locale dont le rôle est de veiller à l'exécution des mesures pour lesquelles le promoteur s'est engagé.

Exemple 7

Une initiative participative contribuant au suivi en Mauritanie

Le plus grand projet d'extraction aurifère en Mauritanie a été soumis à une ÉIE. La participation du public a été déterminante pour créer une sensibilisation à la procédure et aux questions environnementales d'une manière générale. Toutes les phases de l'étude d'impact sur l'environnement complétées ont permis au ministère de l'Environnement fortement suivi par les ONG environnementales actives dans le domaine d'assurer le suivi et le contrôle environnemental des différentes mesures inscrites dans l'ÉIE et au PGES par le contrôle. Le rôle de la participation du public (consultation du public et enquête publique) y a été déterminante.

Source : Grille de collecte participation citoyenne, 2011-2012.

Tableau 11 Caractérisation des procédures et des pratiques de participation publique à la phase du suivi

| Pays | Statut | Finalité | Nature | Acteur responsable | Acteurs participants |
|---------------|----------------|--|--|---|---|
| Bénin | Non applicable | Néant | Néant | Néant | Néant |
| Burkina Faso | Encouragée | S'assurer de la pertinence des mesures d'atténuation et de l'effectivité des impacts prévus. | Protocoles de collaboration pour le suivi du PGES avec les promoteurs. | Ministère de l'Environnement | Autres ministères et institutions de l'État. Consultant et promoteur |
| Burundi | Encouragée | Faire suivre par le citoyen la mise en œuvre quotidienne du projet pour s'assurer que les mesures d'atténuation du PGES soient mises en œuvre. | Visites. Réunions. | Ministère concerné | Promoteur. Ministère concerné et les représentants à différents niveaux de la population et des collectivités locales |
| Cameroun | Encouragée | Assurer une bonne conduite/exécution du PGES, notamment en ce qui concerne la prise en compte des préoccupations des populations. | Suggestion dans les PGES d'impliquer divers comités de citoyens ou d'ONG dans les instances de suivi de l'exécution du PGES. | Ministère de l'Environnement et de la Protection de la nature. Ministère(s) dont relève le projet | Agents du MINEP et de l'Administration compétente. Promoteur et parties prenantes |
| Cap Vert | | | | | |
| Centrafrique | Encouragée | Respecter la conformité du PGES. | Réunion avec les communautés et les administrations. | MEE/DGE | ONG, DGE, promoteur, Services déconcentrés, les représentants |
| Congo | Encouragée | Associer au processus. | Nécessité de tenir des rencontres publiques. | Administrations | Promoteur, ONG, public, collectivités locales |
| Côte d'Ivoire | Obligatoire | Vérifier l'application du PGES. Corriger et adapter certaines mesures du PGES. | Réunions du comité de suivi. Visites de terrain effectuées par le comité de suivi. Consultation des rapports de la surveillance faite par le promoteur. Rédaction des rapports de suivi. | ANDE ou ministère ou administration concerné | Représentants des collectivités. Citoyens touchés. Ministères et administrations concernés. ONG nationales. ONG internationales. Institutions internationales |

| Pays | Statut | Finalité | Nature | Acteur responsable | Acteurs participants |
|------------|------------------|--|--|---|---|
| Gabon | Encouragée | Néant | Néant | Administrations publiques | Administrations privées. ONG |
| Guinée | Obligatoire | Impliquer les communautés locales concernées à la mise en œuvre du PGES (emplois). | Embauches des jeunes des villages comme main-d'œuvre pour des activités liées à la mise en œuvre du PGES. | Promoteur | Des services spécialisés |
| Madagascar | Libre initiative | Collaborer avec les autorités compétentes dans le suivi du respect du PGES par le promoteur de projet. Informer le public de la décision et du contenu du cahier des charges environnementales ainsi que les obligations du promoteur; des résultats de suivi de conformité vis-à-vis du PGEP. | Plaintes des riverains en cas de pollutions et/ou de préjudices. Saisie et information des autorités compétentes en cas de non- respect manifeste du PGES ou d'irrégularité des activités. | Ministère chargé de l'environnement et/ou de tutelle : structure de proximité pour les activités de contrôle et de suivi - mobilisation des autres structures concernées et acteurs pour la gestion des plaintes. ONE et CSN (Comité de suivi national) : suivis périodiques de la conformité du PGEP avec ou sans consultations des acteurs touchés par le projet. Mise à disposition éventuelle des résultats des suivis. Mise en place et opérationnalisation des CSER (comité de suivi régional) et CLL (comité local de liaison). Mise à disposition éventuelle des résultats des suivis ONE, CTE. Autorités locales | Promoteur : mise à disposition au public et à toutes personnes intéressées du CCE et du PGEP ainsi que les rapports de suivi. Mise en place d'un registre de plaintes et de doléances auprès des communes touchées par le projet et/ou dans ses bureaux |
| Mali | Non applicable | Néant | Néant | Services techniques et administration locale | Services techniques et administration locale |

| Pays | Statut | Finalité | Nature | Acteur responsable | Acteurs participants |
|----------------------|----------------|--|--|------------------------------|---|
| Mauritanie | Encouragée | Néant | Néant | Ministère de l'Environnement | Ministère de l'Environnement |
| Niger | Non applicable | Néant | Néant | BEEEI/Promoteur | Aucun participant identifié |
| Sao Tomé et Príncipe | Encouragée | Néant | Saisi de l'administration par des lettres, des interventions auprès des autorités. | Le gouvernement | Public |
| Sénégal | Encouragée | Néant | Néant | DEEC | Administrations concernées. Collectivités. Populations éventuellement |
| Tchad | Non applicable | S'offrir la possibilité de ne pas prendre en compte la décision du public | La raison politique prime sur la participation du public. | Administration publique | Public (société civile et institutions internationales) |
| Togo | Obligatoire | Veiller à la mise en œuvre du PGES. S'assurer de la mise en œuvre effective du PGES. | Rencontre des populations avec le promoteur pour une séance d'information. | Promoteur et son consultant | Public (populations concernées, institutions concernées, ONG) |

Le contrôle

La participation du public à la phase du contrôle est obligatoire au Togo, encouragée au Burundi, au Cameroun, en Centrafrique, au Congo, en Côte d'Ivoire et au Sénégal (tableau 12). Par exemple, au Congo, la participation du public vise à s'assurer que les mesures sociales sont respectées et que le public est impliqué, malgré la prépondérance du rôle de l'administration de l'environnement qui l'effectue, assistée des représentants des autres départements. Le recours à d'autres parties prenantes ne se fait qu'à titre consultatif :

Lorsque des manquements dans l'application effective des mesures prescrites dans le plan de gestion environnementale viendraient à être constatés à la suite d'une inspection par l'administration de l'environnement, le ministre en charge de l'environnement en informe le promoteur, les autorités locales du lieu d'implantation et les autres parties prenantes. La notification des résultats de cette inspection est sanctionnée par un procès-verbal dressé par un agent assermenté (article 46 du décret n° 2009-415 du 20 novembre 2009 fixant le champ d'application, le contenu et les procédures de l'étude et de la notice d'impact environnemental et social/Congo).

En collaboration avec le ministère concerné, l'administration de l'environnement contrôle l'exécution par le pétitionnaire ou le maître de l'ouvrage des mesures contenues dans l'étude d'impact sur l'environnement, aux fins d'éviter la dégradation de ce dernier (article 26, loi n° 1/010 du 30 juin 2000 portant code de l'environnement de la République du Burundi).

Elle est de libre initiative en Guinée et non applicable pour la majorité des autres pays faisant partie de la recherche, notamment le Bénin, le Burkina Faso, le Gabon, Sao Tomé et Príncipe, Madagascar, le Mali, la Mauritanie, le Niger et le Tchad :

Les travaux de contrôle sont assurés conjointement par le ministère chargé de l'environnement et le ministère de tutelle de l'activité concernée, qui peuvent, en cas de nécessité, solliciter l'appui technique de l'ONE. Pour les projets visés à l'article 5 du présent décret, les travaux de suivi et de contrôle relèvent des cellules environnementales des ministères sectoriels concernés qui enverront les rapports y afférents au ministère chargé de l'environnement et à l'ONE. Dans tous les cas, les autorités locales des lieux d'implantation de ces projets seront associées aux travaux de suivi et de contrôle et, le cas échéant, les organismes environnementaux concernés par lesdits projets (article 33 nouveau du décret n° 99-954 du 15 décembre 1999 modifié par le décret n° 2004-167 du 3 février 2004 relatif à la mise en compatibilité des investissements avec l'environnement/Madagascar, décret MECIE).

Au Togo, la participation à la phase du contrôle de l'autorité en charge de l'environnement s'opère par l'observation sur le terrain et la consultation des communautés riveraines, des organisations non gouvernementales et des services techniques :

La participation du public aux différentes phases du processus d'études d'impact sur l'environnement s'impose au regard des dispositions des instruments juridiques internationaux ratifiés par le Togo relatives à la préservation de l'environnement, aux études d'impact sur l'environnement et à la participation du public, et de celles de l'article 7.7 de la loi n° 88-14 du 3 novembre 1988 portant code de l'environnement. [...] Dans tous les cas, la participation du public s'effectue à travers les moyens ci-après : la consultation sur place des documents ; les enquêtes publiques et les audiences publiques.

La direction de l'environnement assure la coordination du contrôle de la mise en œuvre du plan de gestion de l'environnement du projet avec les services compétents dans le cadre d'un comité ad hoc dont la composition est fixée par arrêté du ministre chargé de l'environnement. [...] Dans tous les cas, les autorités locales des lieux d'implantation des projets de même que les institutions compétentes concernées par lesdits projets participent au contrôle (articles 16 et 34 du décret n° 2006-058/PR du 5 juillet 2006 fixant la liste des travaux, activités et documents de planification soumis à l'ÉIE et les principales règles /Togo).

Au Burundi, l'objectif est de s'assurer, par voies de contrôles physiques et de visites de réalisation, que les objectifs définis et les résultats attendus vont être atteints. Le ministère en est responsable et la commission *ad hoc* y participe.

Pour les pays où la participation en phase de contrôle est impraticable, le tableau se présente comme suit. Au Bénin, «l'Agence béninoise pour l'environnement veille à l'application des mesures prévues dans le plan de gestion environnementale annexé au certificat de conformité environnementale» (article 18 du décret 2001-235), faisant ainsi du contrôle une fonction régalienne de l'Agence qui ne dispose pas toujours de moyens pour assumer ce rôle. Il n'est fait aucune mention d'acteurs intervenant à cette phase, en dehors de l'Agence, non plus que d'une quelconque participation. Le contrôle reste une phase administrative explicitement non prévue dans le décret organisant la procédure d'ÉIE. Au Gabon, la participation du public à cette phase se trouve toujours dans un vide juridique. À Sao Tome et Principe, le contrôle n'existe pas, même au niveau de l'administration centrale. À Madagascar, le ministère responsable de l'environnement effectue le contrôle sans impliquer le public dans la démarche. Au Mali et en Mauritanie, le contrôle est assuré par les cadres du ministère de l'Environnement. Au Niger, la participation du

H
I
E
P
E
I
E
U
S
I
O
P

public n'est pas officielle, mais les responsables du Bureau d'études d'impact sur l'environnement et des études d'impact en mission de suivi s'entretiennent avec le public pour les besoins de collecte d'informations et de données :

Sont considérés comme acteurs principaux de l'ÉIE au sens du présent décret le promoteur (ou requérant) du projet, l'autorité compétente (le ministre chargé de l'environnement), le ministère de tutelle du projet, la population.

Les acteurs, autres que ceux indiqués à l'article 5 ci-dessus, sont le Conseil national de l'environnement pour un développement durable (CNEDD), les autorités relevant du domaine du projet dont l'avis est nécessaire, les organismes de financement, les autorités locales et le public à travers les organisations de protection de l'environnement.

Ils ne participent pas systématiquement à l'ÉIE mais leur avis peut être nécessaire au cours des différentes phases de l'ÉIE ou de la mise en œuvre du projet (articles 5 et 6 du décret n° 2000-3971PRNrmELCD du 20 octobre 2000 portant sur la procédure administrative d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement / Niger).

Le seul pays pour lequel la participation du public à la phase de contrôle est de libre initiative est la Guinée. Sa finalité est de mettre en évidence et de tenir informés les services de contrôle des lacunes du promoteur à mettre en application le PGES et, si nécessaire, les populations riveraines en cas de formulation de plaintes. Seul le ministère de l'Environnement, des Eaux et des Forêts et du Développement durable est responsable de la participation du public. Il n'y a aucune partie participante invitée.

Tableau 12 Caractérisation des procédures et des pratiques de participation publique à la phase du contrôle

| Pays | Statut | Finalité | Nature | Acteur responsable | Acteurs participants |
|---------------|----------------|---|---|--|--|
| Bénin | Non applicable | Néant | Néant | Néant | Néant |
| Burkina Faso | Non applicable | Néant | Néant | Ministère de l'Environnement | Missions de contrôle, entreprises |
| Burundi | Encouragée | S'assurer que les objectifs définis et les résultats attendus vont être atteints. | Contrôles physiques et visites de réalisations. | Ministère | Commission <i>ad hoc</i> |
| Cameroun | Encouragée | S'assurer du déroulement selon la procédure (respect de la réglementation, notamment la prise en compte des aspirations des populations). | Missions de contrôle et traitement des requêtes et doléances des populations. Rapports. | Ministère de l'Environnement et de la Protection de la nature Ministère(s) dont relève le projet | Agents du MINEP et de l'Administration compétente Expertise privée |
| Cap Vert | | | | | |
| Centrafrique | Encouragée | Vérifier l'effectivité des actions planifiées. | Réunion avec les communautés et les administrations sectorielles. | MEE | ONG. Promoteur. DGE. Services déconcentrés |
| Congo | Encouragée | Associer au processus. | Nécessité d'organiser des réunions périodiques. | Administrations | ONG. Public. Collectivités locales |
| Côte d'Ivoire | Encouragée | S'assurer de la prise en compte des préoccupations des populations. | Réunions du comité de surveillance. Visites de terrain. Rédaction de rapports de la surveillance. | Promoteur | Représentants des collectivités. Citoyens touchés. Ministères et administrations concernés |
| Gabon | Non applicable | Néant | Néant | Administrations publiques concernées | Néant |

Points de repère

| Pays | Statut | Finalité | Nature | Acteur responsable | Acteurs participants |
|----------------------|------------------|--|--|--|---|
| Guinée | Libre initiative | Imprégner les services de contrôle des insuffisances de la société ou de la compagnie dans la mise en application du PGES. | Formulation des plaintes au Ministère. Visites de contrôle des services techniques sur le terrain. | Ministère de l'Environnement, des Eaux et Forêts et du Développement durable | Néant |
| Madagascar | Non applicable | Néant | Non applicable | Néant | Néant |
| Mali | Non applicable | Néant | Néant | Services techniques et administration locale | Néant |
| Mauritanie | Non applicable | Néant | Néant | Ministère de l'Environnement | Éventuellement le ministère de tutelle du projet |
| Niger | Non applicable | Néant | Néant | BEEEI/Promoteur | Aucun participant identifié |
| Sao Tomé et Príncipe | Non applicable | Néant | Néant | Gouvernement/public | Public |
| Sénégal | Encouragée | Néant | Néant | DEEC | Administrations concernées. Collectivités. Populations éventuellement |
| Tchad | Non applicable | L'État peut ne pas prendre en compte la décision du public. | La raison politique prime sur la participation du public. | Administration publique | Public (société civile et institutions internationales) |
| Togo | Obligatoire | S'assurer qu'il n'y a pas de plaintes. | Participation aux travaux des comités locaux de suivi. | Direction de l'environnement | Public (populations concernées, institutions concernées, ONG) |

Discussion

À la lumière de ce portrait contrasté, il appert que la participation du public connaît des fortunes diverses selon le pays examiné. Elle relève aussi bien d'initiatives locales non formelles (Lo et Sène, 1998; Mbazona, 1998) que de la mise en œuvre de procédures de participation formellement encadrées par les législations nationales. Yonkeu *et al.* (2003) ont comparé ces procédures et pratiques de l'ÉIE dans les pays de l'Union économique et monétaire ouest-africaine pour conclure, à la suite de leur analyse, que les ministères responsables de l'environnement occupent une place prépondérante dans la gestion et qu'il existe des divergences entre pays dans l'approche de la mise en œuvre des différentes phases malgré leur similitude. Ils soutiennent que, dans le contexte socioéconomique, politique et culturel de l'UÉMOA, l'organisation et le fonctionnement d'une audience publique selon les règles de l'art sont assez lourds sur le plan financier compte tenu que la contribution à l'enrichissement du rapport d'ÉIE par les populations dans le cadre de cette démarche n'est pas évidente.

Exemple 8

La mobilisation citoyenne à Sao-Tomé et Principe pour empêcher la mise en œuvre d'un projet

À Sao-Tomé et Principe, la participation du public en amont du projet d'installation d'une zone franche à la baie des Aiguilles de l'île de Principe au niveau du Parc naturel a fait reculer le gouvernement dans son projet de promotion du développement par la création d'un entrepôt commercial ayant pour but de servir les plateformes pétrolières situées dans le golfe de Guinée. La promulgation par le gouvernement d'une loi touchant au Parc naturel de Principe, riche en diversité floristique mais surtout en faune endémique, a créé une certaine agitation de l'opinion publique, aussi bien au niveau national qu'international, pour dire non à cette idée de projet. Les citoyens se sont mobilisés (lettres adressées au gouvernement, réactions à travers la presse) et la communauté internationale s'est fait entendre. Cette mobilisation a contraint le gouvernement à soumettre son projet à une ÉIE qui l'a déconseillé. L'issue de cette forme de participation a mis en évidence le pouvoir de la société civile qui, à force d'engagement, a réussi pour la première fois à se faire entendre du gouvernement.

Source : Grille de collecte participation citoyenne, 2011-2012.

En dehors du Cameroun, du Congo et du Togo²⁰ où la participation du public à chacune des phases du processus technique et administratif est obligatoire ou encouragée, tous les autres pays étudiés ont, à l'une ou l'autre phase, à l'exception de celle de la réalisation de l'étude elle-même, laissé toute latitude aux acteurs pour animer le processus avec ou sans la participation du public. On peut s'interroger sur la capacité du processus à contribuer au développement durable si, à certaines de ses phases essentielles, le public n'a pas été associé. Sur la base d'une analyse des aménagements de Sélingué au Mali, de Tucurui en Amazonie brésilienne et de la vallée de Narmada en Inde, Mugemana (1998) a déjà relevé que les ÉIE ont été des justifications *a posteriori* des décisions de mise en œuvre de grands projets et que la non-implication des populations et de leurs savoirs a conduit au non-développement. Emeka (2009), quant à lui, note que d'importants instruments de gestion environnementale ont été mis en place en Afrique subsaharienne, mais que leur apport au développement socioéconomique reste marginal pour de multiples raisons. Du point de vue d'Emeka, ce hiatus est fondamentalement dû à l'absence d'un droit du public à l'accès à l'information et à la participation, facteur important de dégradation de l'environnement dans des pays où toute information est frappée du sceau de confidentialité.

Ce ne sont pourtant pas les bonnes raisons qui manquent pour encourager et matérialiser la participation des communautés rurales aux évaluations d'impact. La valorisation du monde rural, la volonté d'exprimer des besoins réels, l'opportunité de réagir aux nouvelles techniques de résolution des problèmes offrent l'occasion aux principaux acteurs que sont ces communautés d'évaluer, selon leurs propres critères, les résultats prévus et voulus par les promoteurs et de saisir l'opportunité de faire valoir et d'imposer leur point de vue (d'Almeida, 1998).

Des pays comme le Burundi, Sao Tomé et Príncipe, la Mauritanie et le Sénégal n'impliquent pas la population à la phase de cadrage, un moment privilégié de concertation entre le promoteur, le décideur et un public hétérogène autour de leurs différentes attentes par rapport à l'étude à entreprendre. Quel que soit le type de participation (limitée à un groupe d'experts ou élargie au public), elle permet de réduire de façon considérable les coûts et les délais du processus, d'avoir une meilleure maîtrise des principaux enjeux du projet susceptibles d'avoir un rôle effectif dans la décision et de minimiser les risques de conflits au moment de l'examen (André *et al.*, 2010, p. 77-83).

On peut aussi s'interroger sur la part effective prise par le public dans le processus de décision lorsque certains pays comme le Burundi, la Mauritanie, Sao Tomé et Príncipe et le Sénégal jugent inapplicable la participation du

20. Le Togo est le seul pays de la zone étudiée où la participation du public est obligatoire à toutes les phases du processus technique et administratif d'étude d'impact sur l'environnement.

public à la phase de l'examen qui prépare la décision en amenant, entre autres, le public à faire valoir ses préoccupations et ses opinions ainsi qu'à valider le travail proposé par le maître d'ouvrage et son bureau d'études.

Par ailleurs, la décision prise quant à l'acceptabilité d'un projet, de nature essentiellement politique, ne requiert pas une participation du public au Burkina Faso, au Burundi, en Centrafrique, en Côte d'Ivoire, au Gabon, en Guinée, au Niger et au Tchad alors même qu'elle s'opère par un large éventail d'avis et d'intérêts et devrait être l'aboutissement d'une négociation entre plusieurs acteurs, notamment des individus et des groupes engagés dans le processus d'évaluation des impacts (PNUE, 2002, p. 396). Phases appliquées aux opérations de construction et de mise en œuvre d'un projet où toute l'activité prédictive de l'évaluation des impacts est éprouvée, le suivi et le contrôle²¹ sont exemptés de participation du public au Bénin, à Madagascar²², au Niger et au Tchad. Il y aurait un intérêt à associer plus étroitement la population à cette phase et à en rendre publics les résultats pour rassurer les parties touchées et intéressées par les performances environnementales du maître d'ouvrage et ses efforts de protection de l'environnement. Est-il encore utile de rappeler que toute mise en œuvre d'un projet et la réalisation des travaux qui le constituent nécessitent d'être préparées et accompagnées par une information et une concertation²³ particulières des acteurs du territoire, en même temps qu'il faut s'assurer de bien communiquer les résultats du suivi au public pour son adhésion (Michel, 2001, p. 36).

Ces observations placent les acteurs de la communauté épistémique de l'étude d'impact sur l'environnement face au défi majeur d'inscrire l'institutionnalisation des procédures dans une démarche adaptative attentive aux particularités contextuelles et d'assurer, en plus de l'adoption des lois et la création des structures, l'effectivité du système de l'ÉIE dans son ensemble (Bitondo et André, 2007).

21. En dehors de la Guinée qui laisse au public une libre initiative de participer au contrôle, la plupart des pays ne font pas de la participation publique une préoccupation à la phase de contrôle. Pour être plus exhaustif, on citera le Bénin, le Burkina Faso, le Gabon, Madagascar, la Mauritanie, le Niger, Sao Tomé et le Tchad.

22. Il y a des risques importants que la libre initiative de participation accordée par la législation malgache à la phase de suivi soit juste une mesure mi-figue mi-raisin conduisant finalement à une situation de non-participation.

23. Michel (2001, p. 30) définit la concertation, s'inspirant du dictionnaire *Le Robert*, comme la « politique de consultation des intéressés avant toute décision », c'est-à-dire un « simple recueil d'avis, sans effet obligatoire » avec pour objectifs de faire participer les citoyens aux projets, d'améliorer leur contenu et faciliter leur réalisation en y associant le plus grand nombre d'acteurs concernés.

Les praticiens conviennent que la participation du public à l'étude d'impact sur l'environnement ne peut atteindre ses objectifs qu'à certaines conditions précises considérées comme étant des points forts des procédures et des pratiques. Un regard transversal des réponses des dix-huit pays de l'étude permet de les regrouper en huit conditions essentielles :

- une participation obligatoire (16 mentions) qui offre des procédures et des pratiques légalement établies et bien maîtrisées;
- l'indépendance de l'organisme gestionnaire (2 mentions) tout en conservant un processus dans lequel le citoyen est l'instigateur ou le déclencheur (2 mentions) et où ses avis sont pris en compte dans les résultats de la participation et la décision finale (1 mention). Tout le processus de participation doit bénéficier de mesures incitatives appropriées;
- la transparence et la complétude du processus. Le processus doit assurer aux publics une information préalable, compréhensible et adaptée. Cette question d'une information claire, compréhensible et adaptée aux réalités locales (8 mentions), dans une langue connue et dans des lieux qui sont accessibles, est considérée par la moitié des pays consultés. Elle fait obligation aux acteurs de s'assurer que, à chacune des phases du processus technique et administratif de l'étude d'impact sur l'environnement, la participation soit conduite dans les règles de l'art, en fournissant une information claire et complète dont a besoin le public pour participer à la décision et portant aussi bien sur le projet, sur le milieu d'accueil que sur le processus lui-même dans toutes ses subtilités. Cette condition (participation aux moments appropriés du processus trois fois mentionnée) fait ainsi obligation à la participation de fonder sa démarche sur des cadres opérationnels authentiques et sur un guide de procédure d'implication citoyenne;
- la possibilité d'impliquer tous les acteurs présents sur le territoire en s'assurant de la diversité dans leur représentation. La représentativité des acteurs a fait l'objet de cinq mentions comme point fort dans les pays. La participation de toutes les couches, incluant la mise en place de moyens et de facilités orientés vers les groupes cibles vulnérables (jeunes, personnes âgées, handicapés, femmes et autres exclus sociaux), reste un défi important. Elle suppose la formulation des enjeux de manière à ce qu'ils représentent un intérêt égal pour tous les acteurs et qu'ils puissent susciter leur implication. Cette participation doit être capable de se maintenir et de s'entretenir afin de favoriser l'étroite collaboration des populations aux travaux de comités de réinstallation et d'indemnisation en cas de déplacement involontaire;

- le développement des aptitudes à l'appropriation des outils de collecte de données par les populations touchées et les autres acteurs impliqués. Il y a là une exigence de formation (diplômante et continue), de mise à niveau continue des connaissances des acteurs en vue d'améliorer leur pratique de la participation et leur connaissance de la procédure et de la réglementation qui favorise un fonctionnement optimal;
- l'organisation itinérante de séances d'information et argumentaires dans les localités concernées par le projet dans le cas des audiences publiques et une adaptation de la durée des audiences à l'ampleur des projets (une augmentation de la durée des consultations serait requise dans certains cas). On doit viser ainsi à assurer une large sensibilisation et une implication du public dès l'amont, et passer par des structures locales de mobilisation (comités locaux de développement et autres) pour assurer une présence et une participation effectives;
- la promotion d'une collaboration continue entre tous les acteurs. Il y a là la nécessité pour tous les acteurs impliqués de garder l'esprit ouvert aux autres points de vue, d'accepter le débat contradictoire et de reconnaître aux autres les mêmes droits à la parole et à l'influence de la décision. Au-delà se dessinent l'exigence et l'assurance d'une prise en compte effective des préoccupations des populations et l'engagement moral des autorités à écouter les populations et à tenir compte des avis émis au moment de la décision finale. Cette condition introduit la notion de sincérité de la consultation et de la confiance qui peut naître ou non à l'issue de la participation. Elle assure des moyens de contrôle de la participation qui empêchent la manipulation et les simulacres;
- une préparation adéquate des participants à l'audience publique (connaissance de la procédure, des rôles et des responsabilités de chaque acteur impliqué) et la création d'un bureau spécialisé. La participation ne va pas de soi. Chaque acteur jouant un rôle particulier dans sa réussite doit en être informé afin d'agir en conséquence.

Cette énumération recoupe en maints points plusieurs des conditions d'efficacité de la participation du public retenues par la documentation environnementale (cf. André *et al.*, 2006; Leduc et Raymond, 2000).

Les expériences participatives réussies de ces vingt dernières années dans les pays francophones d'Afrique et de l'océan Indien illustrent fort bien les conditions de réussite énumérées par les praticiens de l'évaluation des impacts sur l'environnement. Elles ont porté sur des projets d'envergure, des projets de construction à impact fort (gazoduc, aéroport et voies d'accès, travaux publics, barrage hydroélectrique, décharge publique, exploitation minière, extension d'usine et installation de zone franche industrielle, liaisons synchrones à fibres optiques, autoroute à péage, aménagement de parc national,

aménagement de plantation pour biocarburant). Ces projets sont nationaux, transfrontaliers ou sous-régionaux engageant une diversité d'intervenants qui incluent souvent les banques prêteuses, les ministères concernés, les communautés, les municipalités, les bureaux d'études et les entreprises impliquées dans la formulation et la réalisation des projets. Les acteurs directs de la participation sont publics et privés. Les acteurs publics sont généralement les unités de gestion et d'examen nationales (directions, agences, offices, bureaux, ministères), les ministères sectoriels touchés par les projets, les municipalités et les services déconcentrés de l'État. Les acteurs privés sont en général les communautés, les organisations non gouvernementales nationales et internationales, les associations de développement des localités, les groupes organisés, les médias, les leaders d'opinion et, quelques fois, les administrations et les équipes des projets.

Le vocabulaire de la participation publique en ÉIE est riche de plusieurs notions associées dont les plus usitées sont l'audience publique, la consultation locale ou publique, l'enquête publique, la participation des populations et la participation publique. À celles-ci on peut adjoindre les notions de public, de parties prenantes et intéressées. Ces notions et concepts sont définis en fonction des réalités propres des pays et, conséquemment, structurent leurs pratiques participatives qui, somme toute, respectent les phases de l'étude d'impact que sont le cadrage, la réalisation de l'étude, l'examen, la décision, la surveillance et le suivi.

Dans la totalité des pays à l'étude, la participation est soit obligatoire, soit encouragée. Les objectifs aux différentes phases sont proches d'un pays à l'autre malgré les différences dans l'appropriation. Les fortunes de la participation publique sont donc diverses. Les dispositifs participatifs sont invariablement utilisés aux différentes phases de l'ÉIE. La communication publique et la consultation publique sont toutes deux mises à contribution au cadrage, à la réalisation de l'étude et à la phase de la décision dans le but de satisfaire les besoins en information de l'un ou l'autre des acteurs. La participation publique et la consultation publique interviennent davantage aux phases d'examen et de surveillance (contrôle) / suivi pour instaurer le dialogue et rendre plus actifs et dynamiques les échanges et les flux d'information entre acteurs aux intérêts variés.

La participation du public est qualifiée de réussie lorsqu'elle intervient aux différentes phases de lancement d'un projet, d'élaboration des termes de référence, de réalisation de l'étude, d'examen et de suivi. Mais pour la majorité des pays, la participation est surtout intervenue lors de la réalisation de l'étude et de la mise en œuvre du projet. Pour atteindre ses objectifs, la participation a besoin de satisfaire quelques conditions : une participation obligatoire sous-tendue par des procédures et des pratiques juridiquement et réglementairement encadrées et maîtrisées; l'indépendance de l'organisme gestionnaire du

processus de participation qui doit rester transparent et complet, offrant la possibilité d'impliquer la diversité des acteurs présents sur le territoire; le développement des aptitudes à l'appropriation des outils de collecte de données par les populations touchées et les autres acteurs impliqués; l'organisation itinérante de séances et une adaptation de la durée des audiences à l'ampleur des projets; la promotion d'une collaboration continue entre tous les acteurs et une préparation adéquate des participants toutes catégories confondues à l'audience publique.

Les influences

DANS LA PRÉSENTE RECHERCHE, les intervenants des pays participants ont identifié des États ou des partenaires techniques et financiers qui ont influencé le développement de leur procédure de participation publique en évaluation environnementale. Ce chapitre fait d'abord une synthèse des réponses obtenues à cet égard puis présente deux processus souvent évoqués comme source d'inspiration : l'audience publique au Québec et l'enquête publique en France. Sont par la suite succinctement abordés le rôle des partenaires techniques et financiers puis les ententes relatives à des démarches de participation publique dans l'évaluation des impacts sur l'environnement de certains projets transfrontaliers ou ayant des incidences transfrontalières.

Les cadres institutionnels d'inspiration

Outre le Québec et la France, qui ressortent comme étant les principaux cadres de référence institutionnels ayant inspiré la mise en place des dispositifs participatifs, le Bénin, le Burkina Faso et le Mali ont aussi été identifiés. La figure 1 illustre les liens de filiation entre les cadres institutionnels. Ces pays ouest africains sont des précurseurs dans la mise en place et la diffusion des procédures, notamment à travers des guides imprimés à des fins de sensibilisation. À leurs débuts, ils se sont eux-mêmes inspirés du Québec ou de la France.

Les influences québécoise et française sont d'origine différente. Exerçant un certain attrait sur le monde francophone en développement et engagé dans la vie des jeunes démocraties africaines, le Québec a inspiré de nouvelles valeurs. L'expertise québécoise en matière de participation publique a été exportée de différentes façons : conférences internationales, formations réalisées à l'intérieur des structures de l'Organisation internationale de la francophonie (Université Senghor d'Alexandrie, IEPF) ou d'autres organisations intervenant en renforcement des capacités dont le Secrétariat international

francophone pour l'évaluation environnementale, l'intervention directe de consultants québécois dans divers pays, la participation du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement à des colloques et conférences et l'offre de stages à des étudiants africains. Les liens séculaires des pays africains francophones avec la France ont joué un grand rôle, la quasi-totalité des législations africaines étant inspirées ou directement copiées de ce pays. Il en est de même des codes et des décrets plus récents touchant à l'évaluation environnementale et à la participation publique.

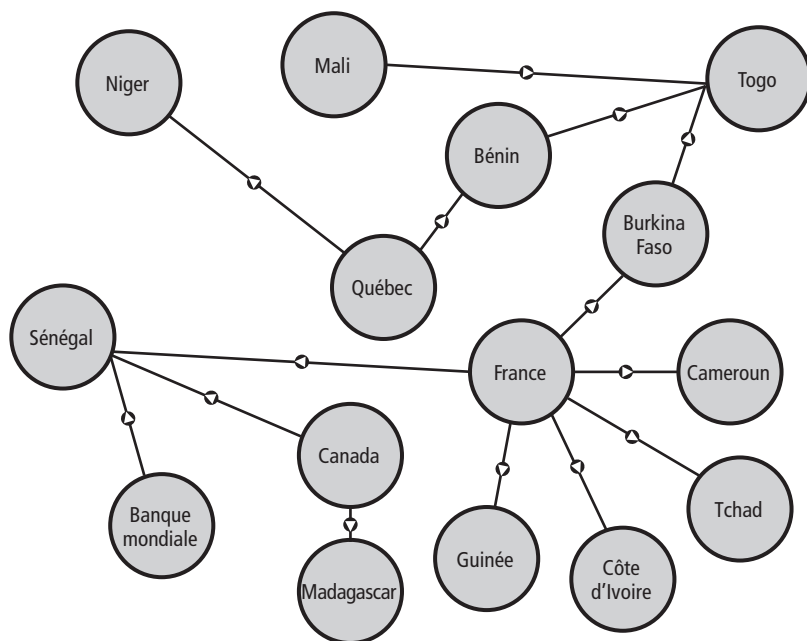


Figure 1 Les liens de filiation entre les cadres institutionnels de quelques pays de l'Afrique francophone

L'audience publique québécoise et l'enquête publique française²⁴ s'inscrivent toutes deux dans une perspective de validation des choix du promoteur en informant et en consultant le public dans un but de bonifier un projet à partir notamment d'une étude d'impact sur l'environnement ciblant les options définies et privilégiées par le promoteur.

Comme dans la quasi-totalité des pays francophones de l'Afrique subsaharienne et de l'océan Indien qui s'inscrivent dans la lignée de ces deux États, la visée des procédures reste d'organiser un processus sous-tendu par de l'information ou des séances publiques où des acteurs variés aux intérêts divergents s'informent et s'expriment avant la décision (Fourniau, 1997, p. 365, 386 et 387).

L'audience publique au Québec

Adoptée en décembre 1978 par l'Assemblée nationale du Québec, la *Loi modifiant la Loi de la qualité de l'environnement* a eu pour effet d'instituer le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE), de prévoir sa composition et son rôle et d'établir, pour certains projets, une procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement faisant appel à la participation du public. En créant cet organisme et la procédure participative, l'Assemblée nationale affirmait le droit des citoyens à l'information et à la consultation et sollicitait leur participation aux décisions ayant une incidence sur leur milieu de vie.

Les enquêtes et audiences publiques sont organisées et menées par le BAPE. Cet organisme public et neutre a pour mission d'éclairer la prise de décision gouvernementale dans une perspective de développement durable, lequel englobe les aspects biophysique, social et économique. Il relève du ministre responsable de l'environnement²⁵, de qui il reçoit ses mandats. Il a pour mission d'informer, d'enquêter et de consulter la population sur des projets ou des questions relatives à la qualité de l'environnement que lui soumet le ministre et produit par la suite des rapports qui sont rendus publics, par le ministre, dans leur intégralité.

24. Il existe également en France le débat public. Cependant, celui-ci n'a pas joué d'influence sur le développement des pratiques participatives dans les cadres juridico-administratifs étudiés dans cette recherche. On notera cependant une certaine proximité entre les procédures française et québécoise. L'institutionnalisation du débat public en France s'inspire d'ailleurs directement de la pratique de l'audience publique mise en place au Québec (Fourniau, 1997).

25. Cette responsabilité est assumée par le ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (avril 2012).

Le Bureau est composé de membres à plein temps nommés par le gouvernement, dont un président et un vice-président. Le président dispose également d'une liste de membres à temps partiel, nommés aussi par le gouvernement, pour lui permettre de former les commissions d'enquête en temps opportun et de satisfaire aux exigences des mandats confiés.

Lorsque le ministre demande au BAPE de tenir une enquête avec audience publique²⁶, le président du BAPE constitue une commission d'enquête et en désigne le président. Celui-ci est habituellement un membre à plein temps du BAPE, auquel se joignent, au besoin, des commissaires à temps partiel choisis pour leur capacité à traiter les éléments et les enjeux particuliers du projet soumis.

Pour les enquêtes qui leur sont confiées, les membres sont assermentés devant un juge de la Cour supérieure et possèdent les pouvoirs et l'immunité des commissaires nommés en vertu de la *Loi sur les commissions d'enquête*. À ce titre, ils bénéficient de plusieurs pouvoirs, dont celui d'exiger tout document utile à la compréhension du dossier. Les commissions d'enquête constituées par le président du BAPE agissent en toute indépendance.

La majorité des mandats confiés au BAPE s'inscrivent dans la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement dont les grandes étapes sont présentées à la figure 2²⁷. Les projets visés par la procédure, qu'ils soient de nature privée ou publique, sont définis de façon précise selon des seuils d'assujettissement par le *Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement*²⁸.

Lorsque le ministre rend publique l'étude d'impact déposée par le promoteur d'un projet, il donne mandat au BAPE de mettre à la disposition du public, pendant 45 jours, l'ensemble de la documentation du dossier. Pour ce type de mandat, le BAPE ouvre des centres de consultation dans les régions où le projet doit être réalisé. Il informe la population directement intéressée par le projet de l'ouverture de ces centres et tient une séance d'information

26. Le BAPE peut aussi tenir à la demande du ministre une enquête avec médiation et une enquête *sensu strictu*. Comme le dispositif ayant une influence est l'audience publique, nous nous y limiterons. Pour en savoir plus sur la démarche de médiation et d'enquête, voir www.bape.gouv.qc.ca

27. Par ailleurs, le ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs peut, en vertu de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, mandater le BAPE sur toute question relative à l'environnement. Le ministre a utilisé ce pouvoir à plusieurs occasions, notamment en confiant à l'organisme des mandats d'enquête sur des enjeux de grande envergure et d'intérêt sociétal (Renaud, 2012), ainsi que des mandats d'enquête avec médiation en environnement. Depuis 2002, il peut aussi demander au BAPE de tenir des consultations publiques pour la création d'aires protégées en vertu de la *Loi sur la conservation du patrimoine naturel*.

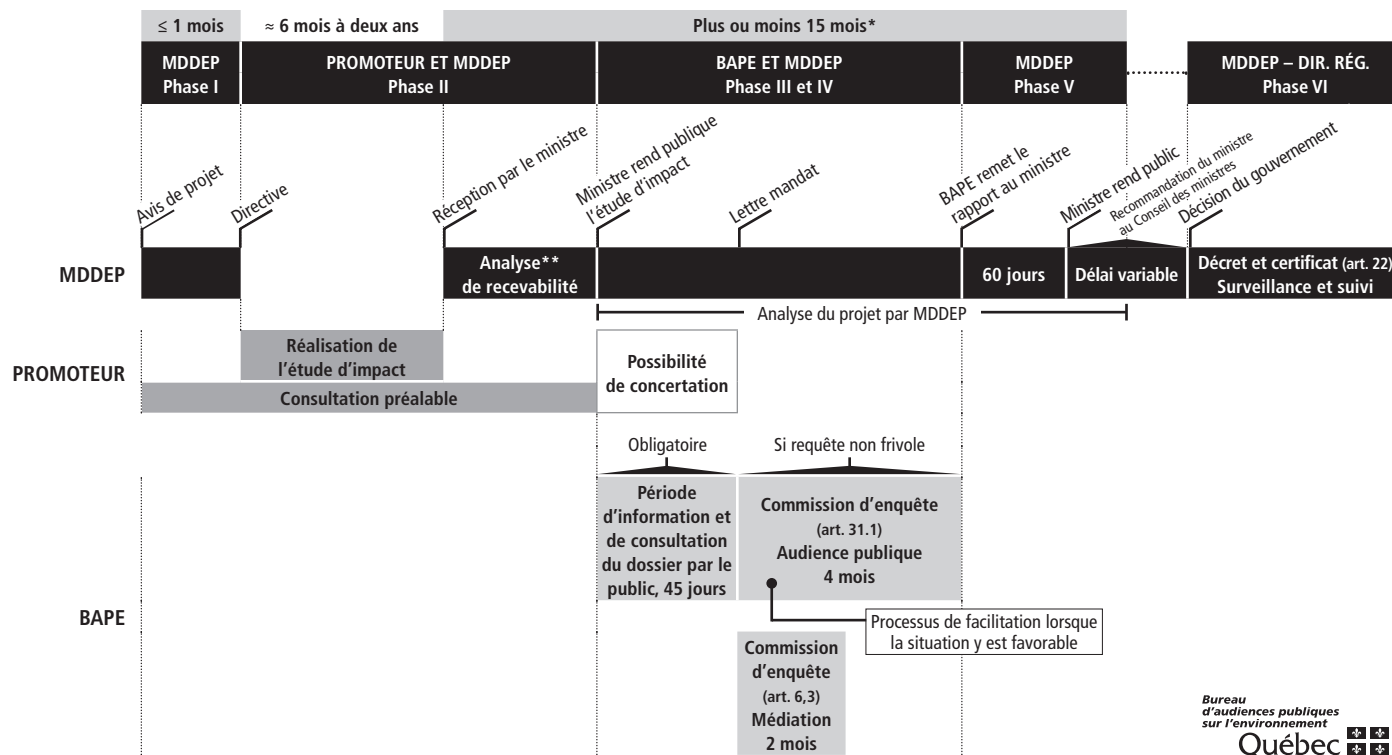
28. Exemples : projets routiers et ferroviaires, projets à caractère énergétique (barrage, centrale, parc éolien, ligne de transport, oléoduc, gazoduc), projets relatifs à la gestion des matières résiduelles (ordures ménagères, matières dangereuses), projets à caractère industriel, projets miniers.

publique. C'est au cours de cette période réglementaire que toute personne, tout groupe, organisme ou municipalité peut demander la tenue d'une audience publique au ministre.

S'il reçoit une demande et à moins qu'il ne la juge frivole, le ministre mandate le BAPE de tenir une enquête et une audience publique. Le déroulement de l'audience, qui se réalise en deux parties, est prévu par les *Règles de procédure relatives au déroulement des audiences publiques*.

Consacrée à compléter l'information déjà disponible, la première partie de l'audience publique s'amorce par un exposé des règles de fonctionnement par le président de la commission, la présentation des demandes d'audience par les requérants, suivie de la présentation du projet par le promoteur. Le public et la commission d'enquête peuvent ensuite poser des questions sur le projet à l'étude. À cette première partie de l'audience sont également convoqués des représentants de différents ministères ou organismes publics susceptibles d'apporter un éclairage sur le projet et de répondre aux questions de la commission et du public. La documentation et les transcriptions des séances publiques sont déposées dans les centres de consultation et publiées sur le site Web du BAPE.

Au terme de cette première partie, les personnes qui souhaitent exprimer leur opinion sur le projet disposent d'au moins 21 jours pour préparer leur intervention sous forme de mémoire ou d'exposé oral. La deuxième partie de l'audience publique permet à toute personne, tout groupe, organisme ou municipalité d'exprimer son opinion sur le projet à l'étude. Cette deuxième partie permet à la commission de mieux cerner les enjeux du projet et de comprendre les valeurs propres aux collectivités intéressées. Les mémoires et les transcriptions des séances sont également rendus publics dans les centres de consultation et dans le site Web du BAPE.



* Indication du délai ciblé – 15 mois obligatoires pour certains projets à caractère industriel (R.R.Q., c. Q-2, r. 23, art. 16,1)

** Comprend une consultation interministérielle.

Figure 2 La procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement (L.R.Q., c. Q-2, art. 31.1 et suiv.)

Une fois l'audience publique terminée, la commission d'enquête complète son analyse du projet en s'appuyant sur les transcriptions de l'audience, les documents déposés, les mémoires des participants à l'audience publique ainsi que sur ses propres recherches. Elle rédige son rapport qui fait état de ses constatations et de son analyse. Au plus tard à la fin du mandat de quatre mois, le président du BAPE transmet le rapport au ministre responsable de l'environnement qui le rend public, dans son intégralité, dans les 60 jours suivants²⁹.

À la lumière du rapport du BAPE et de l'analyse environnementale de son ministère, le ministre soumet ses recommandations au Conseil des ministres. Il appartient alors au gouvernement d'autoriser intégralement le projet, d'imposer certaines modifications ou conditions quant à sa réalisation ou de le refuser.

Depuis sa création, le BAPE a réalisé près de 560 périodes d'information et de consultation du dossier par le public et plus de 300 enquêtes avec ou sans audience publique.

L'enquête publique en France³⁰

Instaurée en 1810 pour permettre de garantir la protection du droit de propriété au moment d'une expropriation, le dispositif de l'enquête publique est complété par une loi du 7 juillet 1833 qui introduit l'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique. Réformée une première fois en 1959, l'enquête publique, simplifiée, poursuivait toujours le même objectif, soit celui de défendre le droit des propriétaires et de valider les projets de l'administration.

C'est en 1983, avec la loi relative à la démocratisation de l'enquête publique et à la protection de l'environnement³¹, que cette procédure se transforme en un dispositif d'information et de recueil des avis de la population sur des projets d'aménagement du territoire. En 1985, des seuils techniques et financiers sont établis pour soumettre à une enquête publique les projets qui, par leur nature ou leur consistance ou par le caractère des zones concernées, sont susceptibles d'avoir des effets négatifs sur l'environnement.

En 2010, la loi portant engagement national pour l'environnement et son décret d'application en 2011, portant réforme de l'enquête publique relative aux opérations susceptibles d'affecter l'environnement, ont apporté

29. Tous les rapports du BAPE sont disponibles sur son site Web (www.bape.gouv.qc.ca).

30. Le texte sur l'enquête publique en France a été rédigé par monsieur Christian Vignacq, vice-président de la Compagnie nationale des commissaires enquêteurs (CNCE) et président de la Compagnie des commissaires enquêteurs de la région Bordeaux-Aquitaine, et monsieur Michel Sablayrolles, président d'honneur de la CNCE. Des sections de texte proviennent également du site Internet de la CNCE (<http://www.cnce.fr>).

31. Dite loi Bouchardeau (ministre de l'Environnement de l'époque).

e
r
e
r
e
r
e
r
e
r
e
r

des aménagements à la procédure de consultation publique, visant à remplir l'engagement n° 188 du Grenelle de l'environnement : « réforme des enquêtes publiques pour assurer une meilleure participation du public » à l'acte d'aménager.

Deux types d'enquêtes peuvent être mises en œuvre : l'enquête publique relative aux opérations susceptibles d'affecter l'environnement régie par le code de l'environnement ou l'enquête publique régie par le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

Cette réforme se traduit sur le fond par une plus grande participation du public, une rationalisation des enquêtes en matière d'organisation (enquêtes unifiées), une affirmation et un renforcement du rôle du commissaire enquêteur comme « acteur » principal de cette forme de consultation publique, une plus grande sécurisation juridique des enquêtes publiques (procédures unifiées, motivations des avis renforcées, voire complétées, etc.) et une confirmation qu'un projet peut être « amendé » par l'enquête publique. C'est en effet une grande nouveauté apportée par la réforme : la prise en compte des observations par le projet peut se traduire par la suspension de l'enquête publique en vue de la modification du projet par le maître d'ouvrage, ou la mise en œuvre d'une enquête complémentaire sur un projet amendé.

Le plus souvent engagée par le préfet³², l'enquête publique est une procédure ouverte à tous et sans aucune restriction, conduite par un commissaire enquêteur désigné par le président du Tribunal administratif ou une commission d'enquête organisée dans la ou les mairies concernées par le projet. Elle a pour objectif d'informer la population, de recueillir son opinion et ses suggestions préalablement à l'approbation des documents d'urbanisme ou avant la réalisation des diverses opérations d'aménagement du territoire, des plus petites aux plus importantes, ainsi que des plans et programmes³³. Ces projets émanent soit de l'État, soit du Département, soit d'une commune, soit d'une société publique ou d'une entreprise privée. Près de 10 000 enquêtes publiques sont organisées chaque année en France.

Le commissaire enquêteur est indépendant et impartial par rapport au projet, à l'administration, au maître d'ouvrage et au public. Ce n'est pas un expert. Adhérent à la Compagnie nationale des commissaires enquêteurs, il accepte le code de déontologie des membres de l'association. Il participe à

32. Une commission départementale est chargée d'établir la liste d'aptitudes aux fonctions de commissaire enquêteur. Depuis octobre 2011, les commissaires enquêteurs sont désignés pour quatre ans et font l'objet, à l'issue, d'une nouvelle procédure d'admission.

33. Exemples : projets routiers et ferroviaires, voies ferrées, aéroports, installations classées pour la protection de l'environnement (usines, élevages, carrières, unités de traitement des déchets), lignes électriques, schéma de cohérence territoriale, plan local d'urbanisme, zone d'aménagement concerté, autorisations au titre de la loi sur l'eau, éoliennes, centrales photovoltaïques au sol, mais aussi plans de déplacements urbains, plans de déchets, plans d'exposition aux bruits des aéroports, schéma de gestion des eaux, etc.

L'organisation de l'enquête, bénéficie de pouvoirs d'investigation (visite des lieux, rencontre du maître d'ouvrage, des administrations, demande de documents, etc.), il peut faire compléter le dossier soumis à l'enquête. Il est chargé de conduire l'enquête à l'initiative de l'autorité organisatrice (préfet ou maire le plus souvent). Son rôle consiste à s'assurer de la bonne information du public, à recueillir les observations de celui-ci sur le projet, les rapporter et à donner son avis motivé. Le commissaire enquêteur veille à la bonne information du public avant et pendant toute la durée de l'enquête, il recueille les observations des citoyens, notamment en recevant le public au cours des permanences.

Le dossier d'enquête comprend des documents graphiques (plans), divers documents explicatifs (notice de présentation, étude d'impact, dossier d'incidence, etc.) et ces différentes pièces sont complétées par une « évaluation environnementale » établie par l'autorité environnementale (le plus souvent par la DREAL³⁴, pour le compte du préfet). Le dossier d'enquête est accompagné d'un « registre d'enquête » destiné à recevoir les observations et propositions du public.

Le public est informé par annonces légales dans les journaux locaux et régionaux (deux en règle générale) et par des affiches dans la ou les communes concernées. Tout autre mode d'information peut aussi être utilisé : site Internet du maître d'ouvrage ou de la commune hôte de l'enquête, bulletins municipaux, panneaux lumineux, etc. Le dossier peut être consulté en mairie aux heures d'ouverture pendant la durée de l'enquête, même en l'absence du commissaire enquêteur.

Toute personne peut présenter des observations écrites ou orales, favorables ou non au projet, et proposer des suggestions ou des contre-propositions, car la décision de réaliser le projet intervient après l'enquête publique. Le public a également accès aux observations portées au registre.

À l'issue de la consultation, le commissaire enquêteur rédige, d'une part, un rapport relatant le déroulement de l'enquête, rapportant les observations du public dont ses suggestions et contre-propositions, et, d'autre part, des conclusions dans lesquelles il donne son avis personnel et motivé.

Après avoir déposé, auprès de l'autorité organisatrice de l'enquête, son rapport et ses conclusions, il est lié au devoir de réserve et sa mission de commissaire enquêteur est terminée. Le rapport et les conclusions du commissaire enquêteur sont tenus à la disposition du public pendant un an, en mairie et en préfecture.

34. Les directions régionales de l'Environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) sont des services déconcentrés du ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement.

L'autorité compétente dont relève le projet décidera du devenir du projet. La réforme de 2010 énonce explicitement que les observations et propositions recueillies au cours de l'enquête sont prises en considération par le maître d'ouvrage et par l'autorité compétente pour prendre la décision. La décision est susceptible de recours devant le Tribunal administratif.

Le tableau 13 présente les principales différences entre l'enquête avec audience publique au Québec et l'enquête publique en France.

Tableau 13 Principales différences entre l'enquête avec audience publique au Québec et l'enquête publique en France

| Enquête avec audience publique (Québec) ³⁵ | Enquête publique (France) |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • En cours du processus d'examen du projet par le ministre responsable de l'environnement • Procédure d'information, d'enquête et de consultation, préalable à la décision • Projets assujettis par règlement • Permet au ministre responsable de l'environnement de connaître les préoccupations du public de même que les constats et avis qui se dégagent des travaux d'une commission d'enquête agissant en toute indépendance, avant d'émettre sa recommandation au Conseil des ministres • La commission d'enquête émet des constats et des avis. Elle n'est pas décisionnelle • Permet de proposer des pistes de bonification du projet dans une perspective de développement durable. Le rapport du BAPE est un outil d'aide à la décision, laquelle appartient ultimement au Conseil des ministres sur recommandation du ministre responsable de l'environnement • Durée maximale : quatre mois | <ul style="list-style-type: none"> • En cours du processus d'examen du projet par les services • Procédure de consultation préalable à la décision • Projets ayant un impact sur la propriété privée et/ou l'environnement • Permet à l'autorité administrative de recueillir les observations du public et d'avoir l'avis d'une personne indépendante, le commissaire enquêteur, avant de prendre sa décision • Le commissaire enquêteur émet un avis motivé favorable ou non, mais qui n'est qu'un avis consultatif • Permet les autorisations administratives (déclaration d'utilité publique, permis de construire, autorisation d'exploiter une installation, etc.) • Durée comprise entre un mois (au minimum) et trois mois (au maximum) |

35. Il s'agit ici du mandat d'enquête et d'audience publique portant sur les projets assujettis à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement en vertu du *Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement*.

Les rôles des partenaires techniques et financiers

L'analyse des cas exemplaires soumis par les intervenants dans la présente recherche montre que les partenaires techniques et financiers³⁶ ont joué divers rôles dans la conception et la mise en place des procédures et des pratiques de participation en Afrique francophone (tableau 14). Ils ont assuré un rôle d'aiguilleur de la participation citoyenne en faisant de la procédure d'évaluation des impacts une condition de l'aide au développement, exigeant que la participation constitue un chapitre du rapport d'évaluation et que, sur certains aspects comme le déplacement involontaire des populations, leurs directives soient utilisées.

Ces partenaires internationaux mettent à la disposition des pays en développement le financement nécessaire ou offrent des bourses de formation à leurs cadres. Ils apportent également une assistance aux administrations et assurent parfois une supervision des travaux de concert avec les administrations concernées. Ils jouent aussi un rôle d'interface entre l'administration publique et la société civile et donnent un appui institutionnel aux organisations engagées dans les processus et les pratiques de participation. Ces actions et ces mesures ont certainement contribué à l'évolution des cadres juridiques et institutionnels, à l'amélioration des capacités d'intervention de différentes catégories d'acteurs (agents de l'administration publique, organisations de la société civile, communautés locales, élus locaux, consultants locaux, etc.) dans les pays couverts par notre recherche.

Des entreprises privées, des firmes de consultants, des organisations non gouvernementales et d'autres associations internationales ou régionales jouent le rôle d'intervenants directs sur le terrain. Ils interviennent de multiples façons :

- en mettant en place et en maintenant une consultation permanente avec les communautés;
- en donnant l'information sur les opportunités de formation et en offrant un accompagnement à la demande, ou en intervenant dans le renforcement des capacités des populations à la participation publique et à faire mieux valoir leurs intérêts;
- en étant observateur et facilitateur dans une consultation ou en y agissant comme des personnes-ressources;
- en donnant une assistance technique aux promoteurs pendant la réalisation de l'étude, l'examen du rapport ou à d'autres moments importants du processus;
- en fournissant un appui logistique et financier.

36. Les institutions citées : la Banque mondiale, la Banque africaine de développement, la Banque Ouest africaine de développement, l'Union européenne, la Banque européenne d'investissement, la Banque coréenne, la Coopération technique allemande, l'Agence canadienne de développement international, l'Agence française de développement, la Commission néerlandaise de l'évaluation environnementale, le Fonds mondial de la nature et autres coopérations bilatérales et multilatérales.

Tableau 14 Apports des partenaires au développement dans l'amélioration des procédures et des pratiques de la participation publique dans l'ÉIE

| | Partenaires techniques et financiers | Compétences internationales |
|---|--|--|
| Institutions citées | Banque mondiale, Banque africaine de développement, Banque Ouest africaine de développement, Agence canadienne de développement international, Agence française de développement, Union européenne, Coopération technique allemande, Commission néerlandaise de l'évaluation environnementale. | Bureaux d'études internationaux, ONG internationales. |
| Rôles dans l'amélioration de la qualité des ÉIE | Exigences environnementale et suivi des ÉIE de grands projets d'infrastructures et d'exploitation des ressources naturelles, conformément à leurs politiques environnementales. | Réalisation des ÉIE et pratique de la participation publique conformément aux normes et modalités nationales et de celles de partenaires au développement. |
| Appuis institutionnels | Accompagnement des pays dans la réalisation de politiques nationales environnementales, d'évaluations environnementales stratégiques (ÉES) sectorielles pour mieux encadrer les ÉIE et participation publique (mine, énergie, développement rural, etc.). | Réalisation des ÉES et formulation de recommandations. |
| | Financement des réformes institutionnelles et de l'amélioration des cadres juridiques. | Accompagnement des agents de l'administration publique. |
| Renforcement des capacités humaines | Financement du renforcement des capacités institutionnelles (Madagascar, Bénin). | Réalisation des formations et accompagnement pour les experts locaux et autres acteurs impliqués dans les études d'impact sur l'environnement. |

Les ententes entre pays sur des démarches partagées de participation

Les intervenants du Burundi, de la Côte d'Ivoire, du Niger, du Cameroun, du Sénégal, de la Centrafrique et du Tchad³⁷ ont indiqué avoir signé des ententes qui prévoient des démarches de participation en matière d'évaluation environnementale dans des projets transfrontaliers ou ayant des impacts transfrontaliers. Le Burundi et la Centrafrique sont les plus pourvus avec trois ententes d'envergure sous-régionale. Il existe également des ententes bilatérales qui lient des institutions financières régionales à des organismes de gestion de la participation au plan national (BOAD-ANDE en Côte d'Ivoire) ou des associations nationales de professionnels en évaluation environnementale de pays différents entre elles (associations tchadienne et congolaise). On retrouve aussi des ententes bilatérales (Tchad-Cameroun pour un projet de pipeline) ou multilatérales³⁸ pour la gestion des ressources partagées. Dans le cas du Bassin du fleuve Niger, la Charte prévoit dans son annexe (art. 204) relative à la protection de l'environnement une démarche en matière d'évaluation transfrontalière applicable aux neuf³⁹ États membres.

Pour la majorité des pays n'ayant pas indiqué disposer d'ententes formelles sur des projets transfrontaliers ou ayant des impacts transfrontaliers, il existerait des pratiques informelles ou des initiatives de coopération⁴⁰ selon lesquelles il y a obligation pour les consultants de se référer aux textes qui régissent la consultation publique dans les pays impliqués dans le projet⁴¹. Dans ces mêmes cas où il n'y a pas d'entente entre pays sur des projets transfrontaliers, ce sont souvent des directives des bailleurs de fonds qui sont privilégiées ou, au meilleur des cas, les directives de chaque pays⁴².

37. Il est important de souligner que les réponses fournies à cette question semblent incomplètes. Il est donc fort possible que des ententes existent entre certains pays limitrophes, partageant des ressources communes (cours d'eau, espaces côtiers et marins) ou appartenant aux mêmes organisations régionales.

38. Organisations d'intégration sous-régionales comme l'Autorité du Bassin du fleuve Niger, l'OMVG, l'OMVS, l'UEMOA, la CEDEAO, la CEMAC qui ont développé des démarches participatives pour des projets touchant les pays membres.

39. Bénin, Burkina Faso, Cameroun, Côte d'Ivoire, Guinée, Mali, Niger, Nigeria et Tchad

40. Sao Tomé-Union européenne, Sao Tomé-Portugal, Mauritanie-Sénégal, Burkina Faso-Niger.

41. Exemple : le projet d'interconnexion Ferkéssédougou et Sikasso entre la Côte d'Ivoire et le Mali.

42. Exemples : le Bénin, le Togo, le Ghana et le Nigéria pour ce qui concerne le gazoduc de l'Afrique de l'Ouest ou des deux pays comme dans le cas du pipeline Tchad-Cameroun.

La participation publique : situation, évaluation et perspectives

COMME NOUS VENONS DE LE VOIR, les procédures d'évaluation environnementale et celles de participation publique qui les accompagnent sont maintenant courantes dans les pays francophones de l'Afrique subsaharienne et de l'océan Indien. La recherche a mis en évidence cependant que les niveaux d'engagement et d'implication du public varient grandement en fonction des exigences légales et des capacités des populations, et que la pratique n'est pas toujours aisée, étant soumise à des contraintes d'ordre professionnel, politique, juridique, temporel et financier.

Le présent chapitre comprend tout d'abord une analyse de la variation sémantique des dispositifs participatifs, de la façon dont est incluse la participation aux différentes phases de l'ÉIE et de l'évaluation des procédures et de la pratique intra et interétatique. Nous terminons en discutant des perspectives pour améliorer la participation et renforcer les capacités.

Les dispositifs participatifs : un vocable, plusieurs sens

La participation à l'évaluation environnementale s'exprime selon des approches variées dans ces pays. En dehors d'une trame commune d'information qui constitue le soubassement de leur régime participatif, trois types de dispositifs sont en vigueur :

- l'enquête publique inspirée des anciennes réglementations françaises d'urbanisme de type enquête de *commodo et incommodo* avec ses dérivés;

- l'audience publique de type de celle pratiquée par le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (Québec);
- les réunions diverses qui peuvent regrouper tout type d'acteurs ou prendre la forme d'un comité technique élargi ou encore d'ateliers ou de groupes de travail plus ou moins professionnels.

Les vocables d'enquête et d'audience publique reflétant souvent des réalités différentes (cf. chapitre 3), il convient donc de les mettre en perspective avec les dispositifs qui les ont influencés.

Au tableau 15, nous mettons en parallèle certains des éléments caractérisant les dispositifs d'enquête publique de quelques pays africains avec celle de la France. L'enquête constitue une procédure juridique, enclenchée par un décret ministériel, préfectoral ou communal, selon le cas. Elle est présidée par un commissaire enquêteur, auquel s'associe parfois un second dans le cas français, selon l'importance du dossier. La Côte d'Ivoire a réduit considérablement la durée du mandat à quinze jours, auquel s'ajoute un jour pour la production du rapport. Le commissaire enquêteur est décisionnel seulement dans le cas ivoirien.

Tableau 15 Comparaison de l'enquête publique du Cameroun et de la Côte d'Ivoire avec celle de la France

| | France | Cameroun | Côte d'Ivoire |
|--|---|--|---|
| Constitution de la commission par... | Président du Tribunal administratif dans une liste de personnes habilitées | Préfet | Préfet |
| Enclenchement de l'enquête | Arrêté préfectoral ou communal | Arrêté préfectoral | Arrêté ministériel |
| Durée de l'enquête publique | De un mois à 2,5 mois | De un mois à deux mois | Quinze jours |
| Accès à l'information | Dossier imprimé | Dossier imprimé | Dossier imprimé |
| Rencontre publique d'information sur le projet | Généralement, il n'y a que la tenue de permanences (présence du commissaire au lieu de dépôt de la documentation). Toutefois, certains projets font l'objet de rencontres publiques | Non | Oui |
| Structure de l'enquête | Consultation par le public : un mois Rédaction du rapport : un mois | Consultation par le public : un mois Rédaction du rapport : un mois | Consultation par le public : quinze jours Rédaction du rapport : un jour |
| Mode de fonctionnement | Consignation par écrit des commentaires | Consignation par écrit des commentaires | Consignation par écrit des commentaires |
| Type de document produit | Rapport d'enquête et conclusions consultables un mois en préfecture ou mairie | Rapport d'enquête et conclusions consultables un mois en préfecture et en mairie | Procès-verbal du commissaire enquêteur |
| Décisionnel au terme de l'exercice | Non | Non | Oui |

Le tableau 16 met en parallèle certains des éléments qui caractérisent les dispositifs d'audience publique au Bénin, au Cameroun, à Madagascar, au Niger et au Québec. La procédure de nomination des commissions est indépendante du ministre de l'Environnement au Québec et à Madagascar, alors qu'elle relève de ce ministre au Bénin, au Cameroun et au Niger. Les procédures de ces pays diffèrent toutes du Québec par le fait que les commissaires ne sont pas assermentés et la durée des mandats est réduite allant jusqu'à quinze jours. La structure de l'audience publique Camerounaise se distingue de celle des quatre autres États par une démarche qui est déclenchée automatiquement pour certains projets et qui ne favorise pas le débat public, s'inspirant plutôt de l'enquête publique. Celle du Niger vise essentiellement à restituer aux populations le contenu du rapport d'étude d'impact environnemental et social et à recevoir ses préoccupations et contributions sur les aspects du rapport provisoire.

Tableau 16 Comparaison de l'audience publique du Bénin, du Cameroun, de Madagascar et du Niger avec celle du Québec

| | Québec | Bénin | Cameroun | Madagascar | Niger |
|---------------------------------------|--|--|--|--|--|
| Encadrement de la procédure | Juridique | Juridique | Juridique | Juridique | Administratif |
| Constitution de la commission par ... | Président du BAPE qui nomme le président et, au besoin, les membres à partir d'une liste approuvée par décret du Conseil des ministres | Ministre de l'Environnement, par arrêté, sur proposition de l'ABE à partir d'une liste | Commission <i>ad hoc</i> constituée par le ministre de l'Environnement | Office national pour l'environnement (ONE) avec le Comité technique d'évaluation (CTE) | Ministre de l'Environnement qui nomme les membres de la commission par arrêté |
| Équipe de la commission | Un à trois analystes Une coordonnatrice Un conseiller en communication Un agent de secrétariat | Trois membres Trois personnes-ressources | Généralement de deux à trois membres selon l'ampleur du projet | Équipe multidisciplinaire | Un représentant des institutions de la république (Présidence, Primature, Assemblée nationale) Un conseiller technique du ministre de l'Environnement Deux à trois agents du BEEEE |
| Pouvoir d'enquête en sus d'audience | Oui avec assermentation | Oui sans assermentation | Non | Oui sans assermentation | Oui sans assermentation |
| Enclenchement de l'audience | Ministre à partir d'une demande d'un citoyen, d'un groupe ou d'une municipalité | Ministre à partir d'une demande d'un citoyen, d'un groupe, d'une municipalité ou de sa propre initiative | Automatique pour tout projet soumis à étude d'impact détaillée | Ministre chargé de l'environnement, sur demande de l'ONE et du CTE | Ministre sur initiative propre des agents du BEEEE |

| | Québec | Bénin | Cameroun | Madagascar | Niger |
|--|--|---|--|---|---|
| Durée de l'audience publique | Fixe de quatre mois après une période d'info/consultation de 45 jours (total = 5,5 mois) | Fixe de 45 jours incluant une période d'info/consultation | 30 jours | 25 à 70 jours, avec possibilité de prolongation suivant une convention particulière | Maximum deux semaines (sept jours information pour la tenue de l'audience, de deux à trois jours de mission vérification terrain, de deux à trois jours d'audience) |
| Accès à l'information | Copie imprimée de tous les documents à proximité du lieu d'implantation du projet, y compris les transcriptions intégrales des séances. Au BAPE (Québec et Montréal) et dans des centres temporaires. En tout temps sur Internet | Séances d'information dans les communautés touchées, info par voie des gongoneurs, copie imprimée de tous les documents à proximité du lieu d'implantation du projet, à l'ABE, dans les mairies | Mémoire descriptif du projet dans les communautés touchées | Résumé non technique du dossier d'ÉIE. Registre public auprès des communes d'implantation Accès à l'intégralité des documents sur demande de tout intéressé – à l'ONE, sur Internet ou auprès des communes d'implantation | Dépôt des rapports en chef-lieu de région, de département, de commune, dans les directions régionales de l'environnement, siège du promoteur, BEEEI, salle de documentation, ministère de l'Environnement |
| Rencontre publique d'information sur le projet | Oui | Oui | Oui pendant la réalisation de l'ÉIE | Oui | Oui avant et pendant les EIES |
| Structure de l'audience | Deux parties, l'une d'information, l'autre d'opinion | Deux parties, l'une d'information, l'autre argumentaire | Deux parties, l'une de publicité de l'évènement et l'autre au recueil des préoccupations des parties prenantes | Deux parties, l'une d'information, l'autre d'opinion | Deux parties, l'une d'information, l'autre d'opinion |

| | Québec | Bénin | Cameroun | Madagascar | Niger |
|------------------------------------|---|--|--|---|--|
| Mode de fonctionnement | 1 ^{re} partie : questions-réponses 2 ^e partie : mémoires et témoignages | 1 ^{re} partie : questions-réponses 2 ^e partie : témoignages et mémoires | 1 ^{re} partie : publicité et annonce de l'événement 2 ^e partie : aménagement des salles de lecture avec registre pour le recueil des préoccupations | 1 ^{re} partie : questions-réponses ou consignation dans les registres publics 2 ^e partie : Mémoires | 1 ^{re} partie : questions- réponses 2 ^e partie : contributions à l'amélioration du projet |
| Type de document produit | Rapport d'enquête et d'audience publique | Rapport d'audience publique | Rapport d'audience publique | Procès-verbal d'audience publique plus avis personnel de l'autorité locale plus rapport d'enquête et d'audience publique de la commission | Rapport d'audience publique |
| Décisionnel au terme de l'audience | Non | Non | Non | Non | Non |
| Autres | Les experts nécessaires sont convoqués Rapport rendu public par le ministre dans les 60 jours après son dépôt. | Les experts nécessaires sont nommés par le même arrêté Rapport rendu disponible à l'ABE | Le rapport est soumis sous trentaine au ministre de l'Environnement qui le transmet en même temps que l'ensemble du dossier au Comité interministériel de l'environnement (CIE) qui donne son avis au ministre sur la qualité de l'étude | Le rapport d'enquête et d'audience publique, avec les conclusions motivées de la commission d'enquête et d'audience publique, est inclus dans les documents nécessaires à la délivrance du permis environnemental | Restitution du rapport d'audience publique à l'atelier de validation |

Les différences interétatiques sont donc grandes. L'écart observé entre les modèles d'inspiration et ceux en place est principalement la conséquence d'une adaptation aux contextes politiques et juridiques nationaux. Toutefois, ces écarts peuvent contribuer à miner la valeur réelle de l'exercice. En particulier, la durée des processus est, dans l'ensemble, inférieure à celle des États d'inspiration. La démarche d'audience publique varie plus entre les États que celle de l'enquête publique.

Outre ces dispositifs classiques, plusieurs autres notions associées à la participation du public se retrouvent dans les législations africaines et portent des principes innovateurs d'accès à l'information, de transparence, de valeurs collectives et de prise de décision, de participation des parties prenantes et de la possibilité pour les groupes de citoyens de se constituer en partie civile pour défendre leur droit constitutionnellement reconnu et régulièrement encadré (Baglo, 1998; Bella, 1998; Kéita, 1998; Maïga, 1998; Kimba, 2003). Même s'ils ne sont pas eux aussi explicitement définis comme ceux évoqués dans les paragraphes précédents, ils constituent pour les législations environnementales des éléments centraux autour desquels les pratiques participatives sont structurées et des actions, menées. Le droit de l'environnement a ainsi pleinement intégré le droit d'accès à l'information environnementale, et conséquemment la participation publique, aux textes fondamentaux que sont les constitutions qui garantissent dans plusieurs pays une véritable participation du public à la prise de décisions et l'accès à l'information en la matière, comme au Bénin, au Burkina Faso et en Côte d'Ivoire (Gibril et Assemboni, 2003, p. 256-291).

De l'application de la participation aux différentes phases de l'ÉE

Les exemples de pratiques réussies ou de cas exemplaires décrits par les pays et rapportés aux exemples 1 à 8 (cf. chapitre 3) illustrent toute l'importance du processus participatif quand il est bien mené aux phases appropriées de l'évaluation environnementale et que sont appliqués des dispositifs et outils bien adaptés. Ils posent en particulier un problème commun, celui de l'échelle à laquelle intervient, volontairement ou sur invitation, le public pour que son pouvoir d'influer sur la décision soit plus perceptible et qu'il se sente lui-même partie prenante de la décision. Il s'agit du sentiment de contrôle exprimé par Arnstein (1969) (cf. chapitre 1).

Opérant un tri dans les divers mécanismes participatifs utilisés dans le processus décisionnel, Rowe et Frewer (2005) proposent trois échelles opérationnelles, entre lesquelles il n'y a pas véritablement de cloison étanche, pour accroître l'efficacité de la participation publique. Dans cette typologie basée sur la circulation et les flux d'information entre les acteurs, la communication

publique correspond à un transfert d'information du promoteur du projet au public, la consultation publique à un transfert de l'information du public au promoteur, et la participation publique à de véritables échanges entre les différents acteurs du processus (promoteur, public et décideur).

Nous nous proposons d'appliquer cette typologie à la quarantaine d'outils et dispositifs répertoriés dans cette recherche. Nous l'appliquons en se référant aux phases de l'ÉIE, chacune d'elles visant des objectifs particuliers. Le tableau 17 en résume les grandes lignes.

L'affichage par exemple, outil par excellence de la communication publique de masse, est utilisé comme tel au cadrage par le Gabon alors qu'il est utilisé à la décision sous le nom de placardage d'avis par Madagascar. La réunion, souvent restreinte et informative, donc relevant davantage de la consultation publique, se retrouve à toutes les phases pour la plupart des pays. La communication publique et la consultation publique sont tout aussi bien mises à contribution au cadrage, à la réalisation de l'étude et à la phase de la décision. Il est en effet compréhensible qu'à ces trois phases la motivation des uns et des autres acteurs soit de vouloir donner ou obtenir le maximum d'informations à l'autre partie pour lui permettre de mieux comprendre le projet selon qu'on est décideur ou public, ou pour mieux cerner les incidences et les mesures répondant à la demande sociale selon qu'on est promoteur.

De la même manière, les phases d'examen et de surveillance (contrôle) / suivi représentent, dans l'analyse de ces quelques exemples choisis parmi une douzaine, celles qui sont les plus participatives parce qu'elles mettent les différents acteurs en situation de communication plus active. C'est davantage au moment de l'examen que le dialogue est plus important, la participation, plus forte et les dispositifs, plus de type consultatif que participatif, toutes deux privilégiant en bout de ligne les intérêts et les attentes du public.

Il est clair que la participation intervient à chacune des phases de l'ÉIE, répondant ainsi à l'idée d'un processus participatif continu, depuis la définition des termes de références (si non avant) jusqu'au contrôle et au suivi. Cependant, selon les pays, le pouvoir que ces processus et ceux qui les contrôlent attribuent aux personnes varie grandement.

Tableau 17 Les objectifs principaux de la participation publique selon les phases de l'ÉIE avec les dispositifs en application dans les pays

| Phase | Dispositifs appliqués | Pays concernés | | | | | | | | | | | | | | | | Types d'implication | | | | | |
|------------------------|--|----------------|--------------|---------|----------|----------|--------------|-------|---------------|-------|--------|------------|------|------------|-------|----------|---------|---------------------|------|------------------------|-----------------------|------------------------|--|
| | | Bénin | Burkina Faso | Burundi | Cameroun | Cap vert | Centrafrique | Congo | Côte d'Ivoire | Gabon | Guinée | Madagascar | Mali | Mauritanie | Niger | Sao Tomé | Sénégal | Tchad | Togo | Communication publique | Consultation publique | Participation publique | |
| Cadrage | Consultation, entretiens et échanges | | | | ● | | ● | ● | | | | | | | | | | | | | ● | | |
| | Communication de proximité | | | | | | | ● | | ● | | ● | | | | | | | | | ● | ● | |
| | Affichage, réunions d'information | | | | | | | | ● | | | | | | | | | | | | ● | ● | |
| | Visite de terrain, rencontres | | | | | | | | | | | | | | ● | | | | | | | ● | |
| | Consultation des populations et de documents | | | | | | | | | | | | | | | | | | ● | | | ● | |
| Réalisation de l'étude | Enquêtes, visite de terrain, analyse de données, focus groupes, séances d'information et de discussion | ● | | | | | | | | | | | | | ● | | | | | | | ● | |
| | Communiqués, assemblées générales, comités de riverains | | ● | | | | | | | | | | | | | | | | | | | ● | |
| | Réunions d'information et de concertation, cadre d'échange | | | ● | | | | | | | | | | | | | | | | | | ● | |
| | Réunions, enquêtes, requêtes et doléances, affiches, communiqués radio | | | | ● | | | ● | | ● | ● | | | | | | | | | | | ● | |

| Phase | Dispositifs appliqués | Pays concernés | | | | | | | | | | | | | | | | Types d'implication | | | | | |
|------------------------|---|----------------|--------------|---------|----------|----------|--------------|-------|---------------|-------|--------|------------|------|------------|-------|----------|---------|---------------------|------|------------------------|-----------------------|------------------------|---|
| | | Bénin | Burkina Faso | Burundi | Cameroun | Cap vert | Centrafrique | Congo | Côte d'Ivoire | Gabon | Guinée | Madagascar | Mali | Mauritanie | Niger | Sao Tomé | Sénégal | Tchad | Togo | Communication publique | Consultation publique | Participation publique | |
| Réalisation de l'étude | Entretiens et échanges, partage d'information, signature de protocole d'accord social | | | | | | ● | | | | | | | | | | | | | | | ● | |
| | Consultation, causeries, campagnes de sensibilisation | | | | | | | ● | ● | | | | | | | | ● | | | | | ● | ● |
| | Audiences publiques, registres d'appréciations | | | | | | | | | | | | | ● | | | | | | | | | ● |
| | Publication d'articles, participation à des émissions radio-tv, conférences et causeries | | | | | | | | | | | | | | | ● | | | | | | | ● |
| | Consultation des populations, des documents et par enquêtes | | | | | | | | | | | | | | | | | | ● | | | ● | |
| Examen | Groupe de travail <i>ad hoc</i> de validation ou session de comité technique | ● | ● | | | | | | | | | | | | | | | | ● | | | | ● |
| | Séances d'échanges | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | Consultation/réunion publique, visite de terrain, recueil d'avis par registre, commission <i>ad hoc</i> | | | ● | ● | | | ● | | | | | | | | | | | | ● | | | ● |
| | Audience publique, consultation sur place de documents, enquête publique, audience publique | | | | | | ● | | | | | | ● | | | | | | | | | | ● |



| Phase | Dispositifs appliqués | Pays concernés | | | | | | | | | | | | | | | | | Types d'implication | | | | |
|-------------------------|---|----------------|--------------|---------|----------|----------|--------------|-------|---------------|-------|--------|------------|------|------------|-------|----------|---------|-------|---------------------|------------------------|-----------------------|------------------------|---|
| | | Bénin | Burkina Faso | Burundi | Cameroun | Cap vert | Centrafrique | Congo | Côte d'Ivoire | Gabon | Guinée | Madagascar | Mali | Mauritanie | Niger | Sao Tomé | Sénégal | Tchad | Togo | Communication publique | Consultation publique | Participation publique | |
| Décision | Audience publique, réunions de comité interministériel | ● | | | ● | | | | | | | | | | | | | | | | | | ● |
| | Sollicitation d'avis, délivrance de permis environnemental/cahier de charges environnementales, diffusion de décision et placardage | | | | | | ● | | | | ● | | | | | | | | | | | | ● |
| | Signature de procès-verbaux | | | | | | | | | | | | | | | | | | ● | ● | | | |
| Suivi | Protocole de collaboration, visites, réunions | | ● | ● | | ● | | ● | | | | | | | | | | | | | | | ● |
| | Consultation et rédaction de rapports | | | | ● | | | | | | | | | | | | | | | | | | ● |
| | Implication de comités de citoyens | | | | | | | | | | ● | | | | | | | | | | | | ● |
| | Registres de plaintes et traitement, saisie et information des autorités, mise à disposition des résultats de suivi | | | | | | | | | | | | | | | ● | | | | | | | ● |
| | Rencontre des populations | | | | | | | | | | | | | | | | | | ● | | | | ● |
| Surveillance (contrôle) | Contrôles physiques et visites de réalisation, réunions | | ● | ● | | ● | ● | | | | | | | | | | | | ● | | | | |
| | Formulation de plaintes, participation aux comités, locaux de suivi | | | | | | | | | ● | | | | | | | | | ● | | | | ● |

Évaluation des procédures

Pour aborder l'évaluation des procédures, nous avons demandé à nos collaborateurs nationaux, dans un premier temps, d'identifier les États qu'ils qualifient de plus performants en matière de participation publique et, dans un second temps, de procéder à une autoévaluation, c'est-à-dire d'apprécier eux-mêmes le cadre et la pratique de la participation publique dans leur propre pays.

Le classement des trois États que chacune des équipes nationales jugent les plus performants est colligé au tableau 18. En dehors de ces démocraties établies citées en exemple, le Bénin semble avoir la sympathie du grand nombre des pays pour ses procédures et pratiques de la participation publique. Viennent ensuite Madagascar, le Sénégal, le Burkina Faso et le Niger. Le Cameroun est cité par ses voisins de l'Afrique centrale, suivi de la Guinée, de la Côte d'Ivoire et du Mali. Par ailleurs, rappelons qu'il s'est dégagé un consensus parmi nos collaborateurs sur le rôle du Québec et de la France, comme inspirant les procédures et pratiques actuellement en cours en Afrique francophone.

Tableau 18 Mentions des États les plus performants par les équipes de chacun des pays participants

| Pays | Mentions par ordre d'importance | | |
|--------------|---------------------------------|----------------------|----------------------|
| | 1 ^{er} place | 2 ^e place | 3 ^e place |
| Bénin | Canada | France | Bénin |
| Burkina Faso | Québec | France | Bénin |
| Cameroun | Canada | Bénin | Sénégal |
| Centrafrique | Madagascar | Cameroun | Centrafrique |
| Congo | Sénégal | Cameroun | Gabon |
| Gabon | Bénin | Guinée Conakry | Gabon |
| Guinée | Bénin | Canada | Tunisie |
| Madagascar | Canada | France | Madagascar |
| Mali | Bénin | Côte d'Ivoire | Néant |
| Niger | Niger | Bénin | Burkina Faso |
| Sao Tomé | Canada-Québec | France | Maroc |
| Sénégal | Canada | Bénin | Sénégal |
| Tchad | Burkina Faso | Mali | Tchad |
| Togo | Canada | France | Togo |

Note – Les États suivants n'ont pas répondu à cette question : Burundi, Cap vert, Côte d'Ivoire et Mauritanie.

L'écart qui existe entre le cadre juridico-administratif et la pratique amène nos collaborateurs à porter un regard critique sur leur façon de faire. Le tableau 19 résume ces autoévaluations par les équipes d'experts nationaux. De tous les pays examinés, seul le Niger qualifie les procédures et pratiques nigériennes d'excellentes. Certains des pays pourtant reconnus par leurs pairs comme en avance se jugent plutôt timidement en se donnant une place plus juste dans la mise en œuvre des procédures de participation publique. Par exemple, le Bénin jugé plus performant⁴³ par le Burkina Faso, le Cameroun, le Gabon, la Guinée, le Mali, le Niger et le Sénégal s'attribue une cote bien modeste. Il est quand même paradoxal que l'un au moins de ces pays (Togo) juge ses procédures et pratiques « passables » et d'autres (Bénin, Madagascar et Sénégal) jugent les leurs simplement « bonnes ».

Tableau 19 Autoévaluation de la procédure et de la pratique nationale par les équipes de ces pays

| Évaluation | Pays concernés |
|-------------|--|
| Excellente | Niger |
| Très bonne | Gabon, Mauritanie, Tchad |
| Bonne | Bénin, Centrafrique, Guinée, Madagascar, Sénégal |
| Passable | Burkina Faso, Burundi, Côte d'Ivoire, Sao Tomé, Mali, Togo |
| Mauvaise | Congo |
| Non évaluée | Cameroun |

Il existe une grande variation dans ces évaluations et les résultats peuvent paraître surprenants à divers égards. Nous conviendrons qu'une telle « autoévaluation » est empreinte de forts biais. L'objectivité est impossible. Les gens interrogés sont trop souvent tiraillés entre l'expression d'une fierté au regard de leurs procédures et celle de la reconnaissance des limites contextuelles dont elles sont l'objet. La validité du référent ayant servi au classement repose sur une connaissance fine des procédures et pratiques en vigueur sur les autres territoires nationaux, ce qui ne saurait être assuré. Le classement dépend également de la dynamique qui a opéré au sein des équipes nationales et du niveau critique duquel ils se sont investis. Enfin, il faut convenir que l'appréciation puisse avoir été perçue comme en relation avec le dégage-ment, dans les suites du projet, de fonds de renforcement des capacités.

En tenant compte de leur expérience, nos collaborateurs identifient les forces et les points de leur procédure nationale qui méritent une amélioration (tableau 20).

43. Et le Bénin figure au nombre des pays identifiés comme sources d'inspiration par d'autres États.

Tableau 20 Points forts et à améliorer des procédures et pratiques de participation publique mentionnés par les équipes nationales

| Pays | Points forts | Points à améliorer |
|--------------|---|--|
| Bénin | Le déclenchement de la procédure par le citoyen | Le mode de désignation des membres de la commission |
| | L'indépendance de l'organisme gestionnaire de la participation | Le respect des bonnes conditions d'organisation des audiences publiques |
| | La qualité de l'information et son adéquation | La qualité de l'information technique transmise pour éclairer les débats en cours d'audience |
| | L'organisation et la maîtrise du processus | |
| Burkina Faso | L'ouverture de la procédure qui permet une participation directe | La participation à l'étape du cadrage |
| | La participation effective de la population d'abord en petit groupe puis ensemble | La traduction de l'information pour mieux comprendre les rapports |
| | | La préparation des validateurs |
| Burundi | L'intérêt accru de la population sur les questions environnementales | L'accès à l'information |
| | La langue, l'accès à l'information et l'adaptation | L'absence d'expertise qualifiée en ÉIE et participation |
| | L'existence du cadre de participation | La négligence des points de vue du public dans la décision par les preneurs de décision |
| | La mise en place des textes législatifs et réglementaires | La tendance du promoteur à éliminer la participation à cause du coût du processus d'ÉIE |
| Cameroun | Le rapprochement des lieux d'audience publique de la population | L'adaptation du mode de consultation (audience publique) au contexte socioculturel |
| | L'obligation de la tenue de la participation | Les procédures en précisant les parties prenantes et les méthodes participatives |
| | La procédure établie et maintenue | Le mécanisme d'appui aux communautés locales relativement au processus de participation |

| Pays | Points forts | Points à améliorer |
|---------------|---|--|
| Centrafrique | <p>La qualité de l'information préalable sur la procédure</p> <p>La représentativité des acteurs participants</p> <p>L'influence du public sur la décision</p> | |
| Congo | <p>Le cadre institutionnel et juridique</p> <p>La prise en compte d'acteurs nouveaux</p> | <p>Les capacités institutionnelles et humaines de l'administration publique et du public</p> |
| Côte d'Ivoire | <p>L'adaptation locale de la participation</p> <p>La procédure favorise la participation pour la compréhension de l'ÉIE</p> <p>Les mesures incitatives à la participation</p> | <p>Les résumés non techniques des ÉIE</p> <p>La formation des commissaires enquêteurs</p> <p>Le travail avec les populations pour mieux cerner et comprendre les enjeux environnementaux</p> |
| Gabon | | <p>La mise en place de structures de suivi des audiences publiques</p> <p>L'indépendance entre l'organisation de la participation et le maître d'ouvrage</p> |
| Guinée | <p>L'implication de tous les acteurs au processus participatif</p> | <p>L'intégration de la participation publique dans le décret</p> <p>Les capacités institutionnelles et humaines</p> <p>La sensibilisation des autorités à l'exigence d'ÉIE</p> |
| Madagascar | | <p>La mobilisation du public, de ses représentants et des autorités territoriales au cours des séances</p> <p>La prise en compte des avis du public dans la décision</p> |
| Mali | <p>La prise en compte de la participation réglementée durant le processus d'ÉIE</p> <p>L'exigence de preuve de participation des populations</p> <p>L'implication de l'administration et des autorités communales</p> | <p>Le décret sur la participation</p> <p>La prise en compte des avis du public dans la décision</p> <p>L'application du plan de gestion environnementale et sociale</p> |

| Pays | Points forts | Points à améliorer |
|-------------|---|--|
| Mauritanie | <p>La diffusion de l'information à tous les acteurs intéressés</p> <p>L'étendue de la publicité et la durée pour l'information du public</p> <p>La production d'un rapport d'enquête publique</p> | <p>Le financement de la participation</p> |
| Niger | <p>La possibilité donnée au public de participer et de s'exprimer sur la validation du rapport</p> <p>L'atelier de restitution des résultats de l'étude dans les villages touchés</p> <p>Le moment et la preuve de la participation</p> | <p>La procédure administrative de consultation</p> <p>L'accès des populations aux recours administratifs et judiciaires</p> <p>L'appui aux femmes, aux jeunes et aux groupes vulnérables pour faciliter leur participation</p> |
| Sao Tomé | <p>La procédure réglementée</p> | <p>Les capacités institutionnelles et humaines en contrôle, suivi et examen</p> |
| Sénégal | <p>L'exigence légale de participation publique</p> <p>L'obligation des audiences publiques</p> <p>L'implication de la collectivité locale des populations touchées</p> | <p>Les voies de recours pour les populations dans les cas de rejet des conclusions d'audiences publiques</p> <p>La précision, la clarification et la consécration légale des moyens de participation aux différentes phases de l'ÉE</p> <p>La cohérence interne des dispositifs de consultation publique</p> |
| Tchad | <p>Le déclenchement de la procédure par le citoyen</p> <p>La durée prévue pour l'intervention de la population</p> | <p>L'accès à l'information et fluidité de sa circulation</p> <p>Les capacités du public à participer</p> <p>La prise en compte des avis du public dans la décision</p> |
| Togo | <p>La consultation et les enquêtes publiques</p> | <p>Les pratiques participatives en audience publique, enquête publique et en consultation des rapports</p> |

Perspectives

Pour améliorer la participation

Les procédures d'ÉIE et de participation mises en place se transforment avec l'évolution de la pratique et de la connaissance ainsi qu'avec l'apprentissage de la démocratie de ces jeunes États constitués pour la plupart ces 52 dernières années. Les changements anticipés ou souhaités par nos collaborateurs nationaux touchent essentiellement deux types de réformes : l'une visant les textes réglementant l'ÉIE et la participation publique et l'autre, les institutions.

En prenant exemple sur les législations du Burkina Faso et du Congo, les collaborateurs béninois appellent à un réajustement juridique pour faire de la participation publique une exigence formelle à toutes les phases du processus de l'ÉIE et pour faire de l'enquête publique une procédure complémentaire à celle de l'audience publique. Ceux du Burundi envisagent la mise en place de directives et procédures de participation publique tandis que ceux du Cameroun appellent à la détermination et à la valorisation de toutes les méthodes traditionnelles et locales d'information. L'équipe gabonaise envisage, pour sa part, l'adoption de textes d'application du nouveau Code de l'environnement pour couvrir le champ de la participation citoyenne. Enfin, les équipes guinéenne, malienne, mauritanienne et sénégalaise prônent l'actualisation du cadre juridique dans son ensemble, devenu caduc et inadapté aux défis environnementaux contemporains.

Les réformes institutionnelles requièrent à la fois une modification de statut et carrément un changement d'organisme gestionnaire de la participation. Ainsi, sans en appeler à un changement institutionnel profond, l'équipe burkinabè demande plus d'autonomie et le renforcement de capacités pour le bureau ayant à charge la participation publique. Celle de la Côte d'Ivoire s'inscrit dans la même logique en entrevoyant le passage à moyen terme du statut d'agence, un établissement à caractère public administratif à une structure plus autonome et au financement propre. Cette transformation lui permettrait d'acquérir une autonomie dans la mise en œuvre de ses activités et de mieux réaliser ses activités de participation publique. Les équipes camerounaise et guinéenne évaluent la possibilité de créer une agence de l'environnement à l'instar du Bénin pour gérer les questions relatives à la participation alors que la congolaise suggère la création d'une commission nationale de développement durable à cette même fin.

Pour renforcer les capacités

La recherche a permis de mettre en exergue une expertise significative en ÉIE et participation publique dans les pays francophones de l'Afrique subsaharienne et de l'océan Indien. Dans la perspective de renforcer les capacités des professionnels et experts qui y pratiquent, il convient de définir, d'une part, les compétences africaines qui pourraient être partagées et, d'autre part, les besoins de formation des différents pays.

Les équipes nationales ont déterminé ce que l'expertise nationale pourrait offrir à des fins de formation professionnelle (tableau 21). Les apports touchent aussi bien les bons procédés et les bonnes pratiques que les outils et dispositifs participatifs. Les échanges de bons procédés concernent aussi la mise à disposition d'expertise nationale dans tous les domaines relatifs à la participation du public (technique, institutionnel, juridique, sociologique, communicationnel, etc.) et des capacités développées en matière de médiation et de négociation avec les populations.

Tableau 21 Contributions des États proposées par les équipes nationales à l'offre de formation

| Contributions | |
|---------------|---|
| Bénin | Adaptation locale et culturelle de l'audience publique |
| Cameroun | Élaboration de procès-verbaux de réunions, de registres d'audiences publiques, avec exposé des limites de ces outils en contexte africain |
| Côte d'Ivoire | Méthodes de consultation du public et de recueil des avis Adaptation des moyens de communication pour une large diffusion Définition de moyens incitatifs pour une participation massive |
| Gabon | Mécanismes porteurs d'association de tous les acteurs concernés par la réalisation d'un projet |
| Guinée | Intervention du commissaire enquêteur dans la préparation et la tenue des consultations publiques |
| Niger | La présentation d'expériences participatives réussies, l'organisation d'ateliers de restitutions au public |
| Sao Tomé | Spécificités des pratiques en situation insulaire |
| Tchad | Mécanismes de mise à disposition du public de l'information adéquate et d'expériences de <i>monitoring</i> et d' <i>advocacy</i> Appui à la mise en place de mécanismes de participation citoyenne |
| Togo | Procédés d'élaboration des textes et moyens régissant la conduite de la participation citoyenne, et de montage de cadres institutionnels pertinents |

Malgré que chacun reconnaisse l'importance du renforcement des capacités pour la réussite de l'institutionnalisation de l'évaluation environnementale, nos collaborateurs, notamment ceux du Congo, du Gabon, de la Guinée et du Mali, ont souligné l'absence de formation propre à la participation publique. Cette situation est sans doute due au fait que la formation en participation se confond avec celle qui, de façon générale, touche la procédure d'évaluation d'impact. Le contenu de ces formations inclut en effet généralement 1) la connaissance des lois, des règlements et des institutions, 2) le processus technique d'évaluation des impacts, 3) les étapes de la procédure d'ÉIE, 4) l'élaboration des plans de gestion environnementale et sociale, 5) l'audit environnemental, 6) la participation et la communication dans l'évaluation environnementale ainsi que 7) les rôles et responsabilités des acteurs dans le processus.

Diverses formations ont eu lieu dans le but de former une élite capable de donner une couleur locale à une démarche nouvelle, devenue une condition à l'aide internationale au développement dont les pays sont fortement dépendants. Leurs responsables ou leurs instigateurs sont les unités nationales de gestion de l'environnement, les ministères, les associations professionnelles nationales et régionales, les projets et les programmes, les agences de coopération internationale, les institutions bancaires régionales et les institutions d'intégration sous-régionale. Ils favorisent la tenue d'ateliers, séminaires, tables rondes et réunions de sensibilisation qui font appel, notamment, au théâtre communautaire et aux émissions thématiques radiodiffusées et télévisées.

Les bénéficiaires de ces formations varient selon les objectifs visés par les organisateurs. En ont bénéficié à un moment ou à un autre les organisations non gouvernementales spécialisées dans les questions d'environnement, les organisations de la société civile, les bureaux d'études, les cadres techniques des ministères, incluant ceux porteurs de projets, les élus locaux, les communautés villageoises, les universitaires et les experts nationaux, les journalistes, les opérateurs économiques, les autorités départementales ou régionales (autorités déconcentrées) ainsi que les parlementaires et les représentants des structures privées.

Afin de favoriser la participation des groupes vulnérables (jeunes, personnes âgées, personnes handicapées, femmes), le Bénin, la Côte d'Ivoire, Madagascar, la Mauritanie, le Sénégal et le Tchad appliquent des mesures particulières. Selon les États et les situations, ces dispositions touchent à la prise en charge des frais de transport et de restauration, à la mise à disposition de textes réglementaires et de divers outils, au soutien matériel et financier à la collecte et à la diffusion de l'information ainsi que la réalisation des travaux de suivi technique et participatif, à la mise en place de microfinancements et de subventions au profit des jeunes, des femmes et des groupes vulnérables.

On peut s'interroger sur l'efficacité d'une telle approche de formation pour le développement et le renforcement des compétences en évaluation environnementale. Souvent de très courte durée et à contenu général, ces formations ne visent trop souvent qu'à familiariser les acteurs de la chaîne de l'évaluation environnementale aux nouveaux concepts et à la procédure technico-administrative qui les porte. À notre connaissance, à ce jour, il n'existe aucune évaluation disponible à l'échelle de l'espace francophone africain pour attester les gains que ces formations ont pu générer en regard des efforts consentis. Des formations universitaires, plutôt rares et très consommatrices de ressources et de temps, n'ont touché qu'une faible proportion des acteurs, mais ont tout de même été offertes aux formateurs aussi bien au niveau national qu'à l'étranger.

Les besoins de formation

Les besoins de renforcement des capacités demeurent importants, particulièrement pour les autorités communales (les élus) et administratives, les chambres de commerce et d'industrie, l'administration chargée des dossiers d'ÉIE, les consultants ainsi que les organisations non gouvernementales et ceux de la société civile. Selon nos collaborateurs, les besoins toucheraient :

- la connaissance des textes et des institutions (l'administration, la société civile, les magistrats, les collectivités locales);
- les procédures et les démarches de participation publique;
- la communication et la vulgarisation en langage accessible au grand public de l'importance de leur participation et de leur rôle et responsabilité dans la conduite des évaluations des impacts sur l'environnement;
- la compréhension des principaux enjeux de l'évaluation des impacts sur l'environnement par les décideurs et les exécutants des secteurs importants comme les travaux publics, les infrastructures et le département des finances.

Il existe également des besoins de formation sur les méthodes et les outils de l'ÉIE dans différents secteurs, la gestion des bases de données et le cadre institutionnel de la participation publique.

Outre ces besoins d'ordre général, nos collaborateurs en ont circonscrit de plus particuliers destinés à des acteurs ciblés. Il est alors question de la formation des membres des commissions sur la procédure et l'organisation pratique de l'audience publique ou de l'enquête publique, de la formation en communication publique et sociale et en suivi d'impact des activités destinées aux organisations non gouvernementales pour leur participation au contrôle des plans de gestion environnementale et sociale. À l'endroit du gouvernement, premier acteur du processus décisionnel, une formation sommaire

serait bénéfique sur l'importance de la collecte et de la prise en compte des points de vue du grand public dans les décisions, et particulièrement dans le processus d'ÉIE, sur l'harmonisation des textes en rapport avec la gestion environnementale avec ceux des autres pays ainsi que sur l'examen des termes de référence et des rapports d'ÉIE. Pour les bureaux d'études, nos collaborateurs ont défini des besoins sur la réalisation de l'ÉIE et sur les méthodes participatives.

Les équipes nationales ont fait preuve d'imagination dans leur suggestion des approches formatives. Différents niveaux d'intervention sont envisageables : des formations universitaires en évaluation environnementale, des séminaires destinés aux différents acteurs, des campagnes de causeries villageoises et de sensibilisation. En accompagnement, la mise en place d'une structure d'audience publique et des mécanismes nécessaires à son opérationnalisation serait une avancée. Le développement d'outils pour mesurer l'efficacité de la participation du public vis-à-vis des enjeux touchant la qualité de vie de la population serait pertinent. Des études pourraient aussi être commandées sur la synergie des textes concernant la gestion de l'environnement pour une meilleure participation citoyenne à des fins d'optimisation de leur application, et ce, dans tous les secteurs d'activité économique. La vulgarisation des principes du développement durable auprès de tous les acteurs, dans tous les secteurs, est nécessaire.

Au regard de la formation, la recherche permet de relier l'offre de compétences aux besoins établis. Le tableau 22 propose un premier portrait de la collaboration qui pourrait naître. Au nombre des besoins figurent :

- la formation (différente selon les États) des divers acteurs (public, promoteurs, administrations...) sur les cadres juridico-administratifs devrait être prise en charge localement. Il demeure toutefois que les procédés de développement et de mise en œuvre pourraient être partagés entre les différents États. Afin de réduire possiblement les écarts participatifs dans des projets transfrontaliers, une formation à l'échelle des blocs régionaux nous semble souhaitable;
- le perfectionnement de la pratique des dispositifs courants de participation que sont l'audience et l'enquête publique, en sus des stratégies adaptées de diffusion de l'information et d'une initiation à d'autres modes de concertation et de règlement des conflits;
- la formation des experts de l'ÉIE aux techniques d'animation, de participation et de vulgarisation utilisées en sciences sociales;
- la nécessité de poursuivre une formation plus technique sur les ÉIE et leurs approches. Cela inclut un perfectionnement sur les démarches participatives. Sur cette question, l'expérience régionale mieux adaptée aux sociétés africaines devrait être prise en charge par les experts des sciences sociales des pays concernés.

Tableau 22 Portrait d’une éventuelle collaboration des pays francophones de l’Afrique subsaharienne et de l’océan Indien au renforcement des capacités sur la participation publique

| | Besoins de formation définis sur... | Offre régionale et pays détenteur de l’expertise | Commentaire |
|------------------------------|---------------------------------------|--|---|
| Cadre juridico-administratif | Textes juridiques | | La formation sur les textes juridiques nationaux et les institutions en cause devrait être prise en charge par le ministère responsable de son application. |
| | Institutions et responsabilités | Procédés de montage de cadres institutionnels pertinents (Togo) | |
| | Procédure et démarche participative | Procédés d’élaboration des textes et moyens régissant la conduite de la participation citoyenne (Togo) | |
| | Harmonisation législative inter-États | | |
| Dispositifs participatifs | Information du public | Mécanismes de mise à disposition de l’information adéquate (Tchad) | La mise en commun des façons de faire dans les différents États serait souhaitable, car tous sont directement concernés par cette question. |
| | Audience publique | Adaptation locale et culturelle de l’audience publique (Bénin) Élaboration de procès-verbaux de réunions, de registres d’audiences publiques (Cameroun) | L’implication du Québec et du Bénin, sources d’inspiration pour plusieurs et détenteurs d’une pratique de longue durée, est nécessaire. |
| | Enquête publique | Intervention du commissaire enquêteur dans la préparation et la tenue des consultations publiques (Guinée) | L’implication de la France, source d’inspiration et d’expertise, est nécessaire |
| | Concertation | Mécanismes porteurs d’association de tous les acteurs concernés par la réalisation d’un projet (Gabon) | Il conviendrait d’inclure ici les différents dispositifs de règlement des conflits. |

| | Besoins de formation définis sur... | Offre régionale et pays détenteur de l'expertise | Commentaire |
|--------------------------------|--|---|---|
| Vulgarisation et communication | Importance de participer | | Il existe des lacunes reconnues quant à la capacité des experts à vulgariser des connaissances technico-scientifiques. Qu'il s'agisse de produire des résumés vulgarisés des rapports d'ÉE ou de communiquer à différentes phases avec les personnes. |
| | Rôle et responsabilités des acteurs | | |
| | Diffusion | Adaptation des moyens de communication pour une diffusion large (Côte d'Ivoire) | |
| Outils/compétences propres | Phases de l'ÉE : examen des TdR, réalisation d'une ÉE, examen des rapports, contrôle/suivi | | Ces points relèvent de la démarche d'ÉE plutôt que de la participation publique. |
| | Méthodes participatives | Méthodes de consultation du public et de recueil des avis et définition de moyens incitatifs pour une participation massive (Côte d'Ivoire). Organisation d'ateliers de restitutions des résultats des rapports provisoires au public (Niger) Mécanismes de <i>monitoring</i> et d' <i>advocacy</i> en lien avec divers projets de développement (Tchad) | Il existe une panoplie de méthodes d'animation et de participation utilisées par les experts en sciences sociales qui sont trop peu présents sur la scène de l'ÉE. |

Pour répondre à ces besoins, selon les résultats de la recherche, l'expertise disponible dans les pays francophones d'Afrique subsaharienne et de l'océan Indien ne permet pas de satisfaire à la demande. Cependant, elle peut fournir à l'échelle nationale toutes les formations requises sur les cadres juridico-administratifs et les institutions. Les expertises nationales peuvent également collaborer entre elles, à l'échelle interétatique, à la formation aux stratégies de révision des textes et des institutions, à la formation aux techniques d'animation et de communication auprès des acteurs de l'évaluation environnementale ainsi qu'à l'adaptation d'approches juridiques et traditionnelles de la participation. En ce qui concerne la seule participation publique, la collaboration entre les États africains et indo-océaniques et ceux qui détiennent une expertise reconnue et de longue date s'avère essentielle en ce qui concerne la pratique de l'audience et de l'enquête publique ainsi que les techniques de vulgarisation.

Conclusion

DE NOMBREUX ÉTATS expérimentent depuis quelques années diverses formes de démocratie participative, notamment en environnement. Ils répondent ainsi à la nécessité de travailler en partenariat avec une société civile de plus en plus informée, mieux organisée et davantage exigeante en demande d'information de qualité sur les décisions influençant sa vie. Ces initiatives, datant en général des années 1990, doivent obéir à des conditions d'appropriation, générer des dispositifs institutionnels efficaces, disposer des ressources humaines de qualité et bénéficier de mesures appropriées leur permettant de remplir adéquatement les missions qui leur sont confiées.

Pour la première fois dans le domaine de l'évaluation environnementale, une conférence a réuni en mars 2009 en Afrique les pays francophones d'Afrique et de l'océan Indien, autour de l'expertise québécoise plus établie en matière de démocratie participative. Les participants ont conclu à la nécessité de mener une recherche-action devant approfondir la réflexion sur la mise en place ou la consolidation des mécanismes de participation publique en environnement et ceux de renforcement des capacités par un partage d'expertise dans la perspective d'un développement durable par une gouvernance démocratique. Les objectifs à l'origine de cette recherche éminemment participative étaient de dresser l'inventaire et de caractériser les expériences nationales en matière de participation citoyenne, de faire une analyse comparative des processus et des pratiques, de mettre en valeur les bonnes pratiques et favoriser le transfert d'expertise, de faciliter la mise en réseau des équipes nationales et de contribuer à les renforcer.

Les deux ans et demi de collecte de données, d'échanges divers avec les partenaires, de validation et consolidation avec les responsables d'équipes nationales et les personnes-ressources dans divers pays francophones ont permis d'établir formellement que tous les dix-huit États à l'étude ont réussi l'institutionnalisation de l'étude d'impact sur l'environnement dont la participation publique est partie intégrante avec des procédures et des pratiques bien établies.

L'encadrement juridique de la participation publique est d'une grande diversité. On y distingue :

- des lois, codes et chartes de l'environnement pour institutionnaliser les processus et définir la portée générale de l'ÉIE, la participation publique ainsi que le cadre de gestion de l'environnement pour certains;
- des décrets pour préciser les conditions d'application des processus institutionnalisés et déterminer leur champ d'application, leur contenu et les modalités d'information et de participation des organismes identifiés pour prendre en charge leur gestion;
- des arrêtés ministériels et interministériels qui définissent le cadre, les modalités et les modes de participation pour les dispositifs mis en place en soutien aux processus;
- des codes sectoriels ou autres textes (conventions, ententes, traités bilatéraux et régionaux) réglant des secteurs précis portant en général sur la gestion des ressources minières et forestières, le foncier ou la décentralisation, dans lesquels il est recommandé, voire exigé l'implication des populations et qui, parfois, définissent les modalités de la participation du public en dehors des processus d'ÉIE.

L'encadrement juridique est accompagné de la mise en place d'organismes en charge de l'examen et du contrôle du processus d'ÉIE, qui sont appuyés par des comités techniques d'évaluation regroupant les représentants des services techniques concernés et de la société civile ainsi que d'autres personnes qui les aident dans la validation des termes de référence et l'examen des rapports d'études d'impact. Ces comités, en général consultatifs et *ad hoc*, sont mis en place pour chaque projet soumis au processus d'ÉIE. Les organismes gestionnaires, essentiellement des structures administratives, sont regroupés en trois catégories par ordre décroissant d'efficacité dans la gestion du processus participatif et de l'autonomie de gestion : les offices et les agences de l'environnement, les bureaux nationaux en charge de l'évaluation environnementale, les sous-directions ou services techniques relevant des directions nationales en charge de la gestion de l'environnement.

Les conditions particulières de l'institutionnalisation des processus d'ÉIE et la géopolitique de l'aide internationale au développement indiquent les pôles d'influence des pays à l'étude. Ainsi, la France, le Québec et, quelques fois, le Canada sont les pays d'outre-mer cités comme sources d'inspiration. Viennent ensuite quelques pays ouest africains comme le Bénin, le Burkina Faso et le Mali, précurseurs dans la mise en place et la diffusion des procédures, notamment à travers des guides imprimés aux fins de sensibilisation. À leurs débuts, ces États se sont eux-mêmes inspirés de la France ou du Québec. Les partenaires techniques et financiers, bilatéraux et multilatéraux, y ont joué des rôles divers : aiguilleurs de la participation citoyenne par l'admissibilité des pays à

l'aide au développement à l'assujettissement de la procédure d'évaluation des impacts, accompagnateurs des processus par le soutien à la formation formelle et informelle, interfaces entre les divers acteurs de la chaîne de décision par l'appui technique et institutionnel.

Le vocabulaire de la participation publique est aussi étoffé que sont variés les dispositifs en place : l'audience publique de type de celle pratiquée au Québec par le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement, l'enquête publique inspirée des anciennes réglementations d'urbanisme de type enquête de *commodo* et *incommodo*, et les réunions diverses qui peuvent regrouper tous types d'acteurs ou prendre la forme de comités techniques *ad hoc*, d'ateliers de discussion et de groupes de travail. Il met régulièrement en circulation des notions juridiquement encadrées comme « participation (publique) des populations », « audience publique », « enquête publique », « consultation locale ou publique ». D'autres notions les côtoient comme celles de « public », « parties prenantes » et « participation citoyenne ». Il appert des différences majeures dans les modalités d'application de l'enquête et de l'audience publique, qui surviennent dans les modalités de nomination des commissaires, dans les finalités de l'exercice et dans l'application et la durée du dispositif lui-même.

La participation publique imposée par la nature politique même de l'évaluation environnementale, elle-même directement liée à une décision concernant un projet de développement, est un impératif qui apparaît aux différentes phases de la démarche de l'ÉIE à laquelle nous nous sommes spécifiquement intéressés dans cette recherche. Globalement et pour tous les pays examinés, la participation du public est une réalité dans les procédures de gestion et d'ÉIE; elle survient bien souvent à diverses phases de l'ÉIE. Ces résultats mettent en évidence des procédures respectant dans l'ensemble un canevas type de participation en lien avec le processus technique et administratif d'ÉIE, depuis le cadrage jusqu'à la surveillance et le suivi en passant par la réalisation de l'étude, l'examen et la décision.

Le portrait de cette participation aux diverses phases du processus demeure cependant très contrasté avec des fortunes diverses d'un pays à un autre. Certains n'impliquent pas leurs populations à la phase de cadrage qui constitue un moment privilégié de concertation entre le promoteur, le décideur et un public hétérogène autour des différentes attentes par rapport à l'étude à entreprendre. D'autres jugent inapplicable la participation du public à la phase de l'examen alors que se prépare la décision en amenant, entre autres, le public à faire valoir ses préoccupations et ses opinions ainsi qu'à valider le travail accompli par le maître d'ouvrage et son bureau d'études. De la même façon, la phase de la décision ne requiert pas une participation du public dans certains pays référencés comme performants alors qu'une telle décision éminemment politique pourrait être l'aboutissement d'une négociation entre plusieurs acteurs. Les phases de suivi et de contrôle pourtant appliquées aux opérations

de construction et de mise en œuvre d'un projet où toute l'activité prédictive de l'évaluation des impacts est éprouvée, et donc susceptible de contribuer à l'enrichissement du processus, sont exemptées de la participation du public dans les pays francophones de l'Afrique subsaharienne et de l'océan Indien.

Il va de soi que la contribution de la participation publique à la décision en environnement demeure quelque peu mitigée dès lors qu'elle n'intervient pas systématiquement aux différentes phases du processus d'ÉIE. C'est pourquoi, pour assurer un succès aux expériences participatives en cours dans les pays, certaines conditions, qui recourent les bonnes pratiques antérieurement proposées au niveau international, sont définies par nos collaborateurs. Ces conditions peuvent être regroupées en huit points essentiels, à savoir 1) une participation obligatoire à toutes les phases du processus d'ÉIE encadrée par des procédures et des pratiques légalement établies et bien maîtrisées dont le citoyen demeure l'instigateur, 2) l'indépendance de l'organisme gestionnaire, 3) la transparence et la complétude du processus qui assure au public une information préalable, compréhensible et adaptée, 4) une nécessaire implication de l'ensemble des acteurs du territoire dans leur diversité, 5) le développement d'aptitudes à l'appropriation des outils de collecte de données et de participation par les populations, 6) une préparation adéquate des participants aux dispositifs, 7) le rapprochement des dispositifs des destinataires et 8) la promotion d'une collaboration continue entre tous les acteurs.

Pour viser l'amélioration de la participation, il convient de la réformer au double plan des textes qui réglementent l'ÉIE et la participation publique, d'une part, des institutions de sa mise en œuvre tant de leur statut que de leur nature, d'autre part. Également, il s'avère nécessaire de travailler au renforcement des capacités à partir, d'une part, des besoins importants de formation sur la connaissance des textes et des institutions, les procédures et les démarches, la communication et la vulgarisation, la compréhension des enjeux principaux, les méthodes et outils de l'ÉIE pour les secteurs prioritaires du développement, la gestion des bases de données et, d'autre part, à partir des compétences africaines qui pourraient partager leurs bonnes pratiques, leurs outils, leurs dispositifs participatifs et leur expertise nationale.

Issues de la pratique, ces différentes pistes d'amélioration ouvrent de nouvelles perspectives de collaboration entre les États africains et indo-océaniques et ceux de l'Amérique du Nord et de l'Europe qui détiennent une expertise reconnue qui pourraient se matérialiser dans des créneaux formels de *coaching* entre institutions sœurs et des programmes de formation complétés par des stages professionnels en organismes. Elles offrent la possibilité de coaliser autour de ces activités à pérenniser l'accompagnement et l'appui des partenaires techniques et financiers qui interviennent déjà au niveau des pays et qui ont joué divers rôles dans une démarche de sensibilisation.

Bibliographie

- ALMEIDA (d^r), K. (2005). *Évaluation environnementale et sociologie de l'anticipation en Afrique : contribution à la pratique de l'évaluation environnementale stratégique*, colloque Évaluation environnementale et développement viable, 73^e congrès de l'ACFAS, Chicoutimi, 9 au 16 mai 2005.
- ALMEIDA (d^r), K. (1998). « Possibilités et limites de la participation des populations rurales à la conception des projets et à la réalisation d'études d'impact en Afrique », dans Secrétariat francophone de l'AIIE-IAIA, *Évaluation d'impacts et Participation publique : tendances dans le monde francophone*, comptes rendus du 3^e Colloque international des spécialistes francophones en évaluation d'impacts, Montréal, 25 au 27 mai 1998, collection Environnement de l'Université de Montréal (sous la dir. de C.-E. Delisle et M.-B. Bouchard), hors série n^o 12, p. 465-470.
- AMOUZOU, E. (2009). *Pouvoir et société, les masses populaires et leurs aspirations politiques pour le développement en Afrique noire*, Paris, L'Harmattan, 215 p.
- ANDRÉ, P., C.-E. DELISLE et J.-P. REVÉRET (2010). *L'évaluation des impacts sur l'environnement. Processus, acteurs et pratique pour un développement durable*, Montréal, Presses internationales Polytechnique, 3^e édition, 398 p.
- ANDRÉ, P., C.-E. DELISLE, J.-P. REVÉRET, D. BITONDO, A. SÈNE et L. RAKOTOARISON (1999). *L'évaluation des impacts sur l'environnement. Processus, acteurs et pratique*. 1^{re} éd., Montréal, Presses internationales Polytechnique, 416 p.
- ANDRÉ, P., B. ENSERINK, D. CONNOR et P. CROAL. (2006). *Participation publique. Principes internationaux pour une meilleure pratique*, publication spéciale série n^o 4, Fargo, É.-U., International Association for Impact Assessment.
- ANDRÉ, P., P. MARTIN et G. LANMAFANKPOTIN (2012). « Participation citoyenne », dans *Dictionnaire encyclopédique de l'administration publique (ENAP)*, Québec.
EN LIGNE :
http://www.dictionnaire.enap.ca/Dictionnaire/18/Index_par_auteur.enap?by=aut&id=68
- ARNSTEIN, S.R. (1969). « A Ladder of Citizen Participation », *Journal of American Institute of Planners*, vol. 35, n^o 4, p. 216-224.

- BACQUÉ, M.-H. et M. GAUTHIER (2011). « Participation, urbanisme et études urbaines : quatre décennies de débats et d'expériences depuis *A ladder of citizen participation* de S.R. Arnstein », *Participations*, n° 1, p. 36-66.
- BAGLO, A.-M. (1998). « Contexte institutionnel de la pratique du scoping au Bénin », dans Secrétariat francophone de l'AIIE-IAIA (1998), *Évaluation d'impacts et Participation publique : tendances dans le monde francophone*, comptes rendus du 3^e Colloque international des spécialistes francophones en évaluation d'impacts, Montréal, 25 au 27 mai 1998, collection Environnement de l'Université de Montréal (sous la dir. de C.-E. Delisle et M.-B. Bouchard), hors série n° 12, p. 407-418.
- BARRY, R. (1998). « Participation des communautés rurales à l'évaluation environnementale en Afrique francophone : cas du Burkina Faso », dans Secrétariat francophone de l'AIIE-IAIA (1998), *Évaluation d'impacts et Participation publique : tendances dans le monde francophone*, comptes rendus du 3^e Colloque international des spécialistes francophones en évaluation d'impacts, Montréal, 25 au 27 mai 1998, collection Environnement de l'Université de Montréal (sous la dir. de C.-E. Delisle et M.-B. Bouchard), hors série n° 12, 7 p.
- BELLA, A. (1998). « Procédure d'étude d'impact environnemental (EIE) en Côte d'Ivoire », dans Secrétariat francophone de l'AIIE-IAIA (1998), *Évaluation d'impacts et Participation publique : tendances dans le monde francophone*, comptes rendus du 3^e Colloque international des spécialistes francophones en évaluation d'impacts, Montréal, 25 au 27 mai 1998, collection Environnement de l'Université de Montréal (sous la dir. de C.-E. Delisle et M.-B. Bouchard), hors série n° 12, p. 525-533.
- BILODEAU, J. (2000). « La participation du public aux évaluations environnementales stratégiques des politiques, des plans, des programmes et des projets dans les pays en voie de développement », SIFEE, dans MATE (2000), *Les évaluations environnementales stratégiques*, Actes du 5^e Colloque international des spécialistes francophones en évaluation d'impacts, Paris, 22 au 24 mai 2000, p. 839- 853.
- BITONDO, D. et P. ANDRÉ (2007). « Contextual phases in the institutionalization of the environmental assessment of road development in Cameroon », *Impact Assessment and Project Appraisal*, vol. 25, n° 2, p. 139-148.
- BLONDIAUX, L. (2007). « La démocratie participative, sous conditions et malgré tout. Un plaidoyer paradoxal en faveur de l'innovation démocratique », *Mouvements*, n° 50, p. 118-129.
- BONNAL, J. (sous la dir.) (1995). *Participation et exclusion, réflexion à partir de quelques exemples sabeliens*, Service de l'analyse et de l'organisation du développement rural, FAO, Rome, 86 p.
- CIRCÉ, M., P. LÉGARÉ, C. MORISSETTE et Y. VYAS (2003). « Vers l'harmonisation des procédures d'évaluation environnementale et sociale de la Banque africaine de développement et des institutions financières internationales », dans SIFEE, IEPF, GIREA, *L'évaluation environnementale : vers une harmonisation internationale ?*, Actes du 7^e Colloque international des spécialistes francophones en évaluation d'impacts, Liège, 10 au 14 juin 2003, p. 27-36.

CUNNIGHAM, J.V. (1972). « Citizen Participation in Public Affairs », *Public Administration Review*, vol. 32, Special Issue: Curriculum Essays on Citizens, Politics, and Administration in Urban Neighborhoods, p. 589-602

EBISEMIJU, FOLA S. (1993). « Environmental impact assessment: Making it work in developing countries », *Journal of environmental management*, n° 38, p. 247-273.

ÉLA, J.-M. (1994). *Afrique, l'irruption des pauvres, sociétés contre ingérence, pouvoir et argent*, L'Harmattan, Paris, 266 p.

EMEKA, P.A. (2009). « Poverty, Socio-Political Factors and Degradation of the Environment in Sub-Saharan Africa: The Need for a Holistic Approach to the Protection of the Environment and Realisation of the Right to Environment », *Law, Environment and Development Journal*, vol. 5, n° 2, p. 107.

EN LIGNE : <http://www.lead-journal.org/content/09107.pdf>

FOURNIAU, J.-M. (1997). « Figures de la concertation à la française », dans M. Gariépy et M. Marié (sous la dir.), *Ces réseaux qui nous gouvernent ?*, Paris et Montréal, L'Harmattan, Villes et entreprises, p. 371-401.

GAUVIN P. et J. ABELSON (2006). *Fiche d'information sur la participation publique*, produite pour le Conseil canadien de la santé, 33 p.

GIBRIL, N. et Alida N. ASSEMBONI (2003). « L'accès à l'information et la participation du public à la prise de décisions publiques en droit africain de l'environnement », dans M. PÂQUES et M. FAURE (2003), *La protection de l'environnement au cœur du système juridique international et du droit interne*, Actes du colloque du 19 et 20 octobre 2001, p. 257-292, Bruxelles, Bruylant.

GIREA (2003). *L'évaluation environnementale : vers une harmonisation internationale ?*, Actes du 7^e Colloque international des spécialistes francophones en évaluation d'impacts, Liège, 10 au 14 juin 2003, p. 153-168.

HARDINA, D. (2008). « Citizen Participation » *Encyclopedia of Social Work*, Terry Mizrahi et Larry E. Davis, *National Association of Social Workers and Oxford University Press, Inc.*, Encyclopedia of Social Work: (e-reference edition), Oxford University Press, Université de Montréal.

EN LIGNE (14 SEPTEMBRE 2010) : <http://www.oxford-naswsocialwork.com/entry?entry=t203.e57>

IAIA (1998). *Évaluation d'impacts et Participation publique : tendances dans le monde francophone*, comptes rendus du 3^e Colloque international des spécialistes francophones en évaluation d'impacts, Montréal, 25 au 27 mai 1998, collection Environnement de l'Université de Montréal (sous la dir. de C.-E. Delisle et M.-B. Bouchard), hors série n° 12, 10 p.

KÉÏTA, M. (1998). « Procédure guinéenne d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement », dans Secrétariat francophone de l'AIIE-IAIA, *Évaluation d'impacts et Participation publique : tendances dans le monde francophone*, comptes rendus du 3^e Colloque international des spécialistes francophones en évaluation d'impacts, Montréal, 25 au 27 mai 1998, collection Environnement de l'Université de Montréal (sous la dir. de C.-E. Delisle et M.-B. Bouchard), hors série n° 12, p. 515-524.

KIMBA, H. (2003). « La procédure d'évaluation environnementale au Niger : forces et faiblesses, nécessité d'une harmonisation avec les procédures des partenaires au développement », dans SIFEE, IEPF, GIREA, *L'évaluation environnementale : vers une harmonisation internationale ?*, Actes du 7^e Colloque international des spécialistes francophones en évaluation d'impacts, Liège, 10 au 14 juin 2003, p. 153-168.

KRAUSE, E.A. (1968). « Functions of a Bureaucratic Ideology: Citizen Participation », *Social Problems*, vol. 16, n° 2, p. 129-143.

LEDUC, G.-A. et M. RAYMOND (2000). *L'évaluation des impacts environnementaux. Un outil d'aide à la décision*, MultiMondes, Sainte-Foy (Québec), 403 p.

LO, P.-G. et A. SENE (1998). « Décentralisation, programme de développement et participation des populations : l'évaluation environnementale dans le programme de revitalisation des vallées fossiles au Sénégal », dans Secrétariat francophone de l'AIIEI-IAIA, *Évaluation d'impacts et Participation publique : tendances dans le monde francophone*, comptes rendus du 3^e Colloque international des spécialistes francophones en évaluation d'impacts, Montréal, 25 au 27 mai 1998, collection Environnement de l'Université de Montréal (sous la dir. de C.-E. Delisle et M.-B. Bouchard), hors série n° 12, p. 159-167.

MAIGA, M.-H. (1998). « Les lois et procédures d'évaluation de l'impact des projets sur l'environnement, outils efficaces pour une meilleure protection de l'environnement et une minimisation des effets sociaux défavorables des projets : l'expérience malienne », dans Secrétariat francophone de l'AIIEI-IAIA, *Évaluation d'impacts et Participation publique : tendances dans le monde francophone*, comptes rendus du 3^e Colloque international des spécialistes francophones en évaluation d'impacts, Montréal, 25 au 27 mai 1998, collection Environnement de l'Université de Montréal (sous la dir. de C.-E. Delisle et M.-B. Bouchard), hors série n° 12, 10 p.

MBAZOA, A.-L. (1998). « Femmes et évaluation d'impacts environnementaux en Afrique centrale, une participation marginale », dans Secrétariat francophone de l'AIIEI-IAIA, *Évaluation d'impacts et Participation publique : tendances dans le monde francophone*, comptes rendus du 3^e Colloque international des spécialistes francophones en évaluation d'impacts, Montréal, 25 au 27 mai 1998, collection Environnement de l'Université de Montréal (sous la dir. de C.-E. Delisle et M.-B. Bouchard), hors série n° 12, p. 433-437.

McEWAN, C. (2005). « New spaces of citizenship? Rethinking gendered participation and empowerment in South Africa », *Political Geography*, vol. 24, n° 8, p. 969-991.

MICHEL, P. (2001). *L'étude d'impact sur l'environnement*, ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement, Paris, 153 p.

- MUGEMANA, D. (1998). «Évaluation d'impacts et participation publique dans les pays en voie de développement: de l'incompatibilité à la complémentarité», dans Secrétariat francophone de l'IAIEI-IAIA, *Évaluation d'impacts et Participation publique: tendances dans le monde francophone*, comptes rendus du 3^e Colloque international des spécialistes francophones en évaluation d'impacts, Montréal, 25 au 27 mai 1998, collection Environnement de l'Université de Montréal (sous la dir. de C.-E. Delisle et M.-B. Bouchard), hors série n° 12, p. 235-239.
- NOUDÉHOUE, D.-D. (2009). *Analyse comparative des modèles institutionnels de gestion de l'évaluation environnementale en Afrique francophone*, mémoire de maîtrise, Université Senghor d'Alexandrie, 66 p.
- PARTOUNE, C. (2009). «Typologie de la participation», dans *Tableau de bord «Participation et espaces publics - Pour un développement et une gestion concertée des espaces publics»*, Recherche Topozym pour la Politique scientifique fédérale, partenariat UIG (UGES), UCL (USEG), Institut d'Eco-pédagogie (IEP), Vorming plus Antwerpen, article 36, mis en ligne le 31 janvier 2009, consulté le 7 septembre 2010.
- PNUE (2002). *Manuel de formation sur l'étude d'impact environnemental*, Division technologie, industrie et économie, Service économie et commerce, 2^e édition, 630 p.
EN LIGNE (10 AVRIL 2012):
<http://www.unep.ch/etb/publications/EnvImpAss/Manuel%20EIE%20FR.pdf>
- RENAUD, P. (2012). «Le rôle de la participation publique dans les mandats génériques du BAPE: contexte, réalisation et résultats», *Liaison Énergie-Francophonie*, n° 91, 1^{er} trimestre 2012, p. 67-73.
- ROSENVALLON, P. (2008). *La légitimité démocratique: impartialité, réflexivité, proximité*, Paris, Seuil, 310 p.
- ROWE, G. et L.J. FREWER (2005). «A typology of public engagement mechanisms», *Science, Technology and Human Values*, vol. 30, n° 2, p. 251-290.
- SAMASSEKOU, M. et M. DOUMBO (2008). *Communautés locales et «manne aurifère»: les oubliées de la législation minière malienne*, IIED, Londres, 44 p.
- SCHMITZ, G. et D. GILLIES (1992). *Le défi du développement démocratique. Comment entretenir la démocratisation dans les pays en développement?*, Institut Nord-Sud, Ottawa.
- THIBAUT, A., M. LEQUIN et M. TREMBLAY (2000). *Cadre de référence de la participation publique (démocratique, utile et crédible)*, proposé pour avis aux citoyens actifs du Québec par le Groupe de travail sur la qualité de la participation publique formé à la suite du Forum sur le développement social, gouvernement du Québec, Conseil de la santé et du bien-être, 23 p.
- TOTTÉ M., T. DAHOU et R. BILLAZ (2003). *La décentralisation en Afrique de l'Ouest: entre politique et développement*, Karthala, Paris, 2003, 403 p.

VINCENT, S. (1991). *La consultation des populations : définitions, critiques et méthodes*, dossier synthèse du Bureau de l'examen public du projet Grande-Baleine, Montréal, 85 p.

YONKEU, S., C. MAMANE et O. TRAORÉ (2003). « Comparaison de la réglementation dans le processus des études d'impact sur l'environnement de quelques pays de l'union monétaire et économique de l'Afrique de l'Ouest (UEMOA) et tentative d'harmonisation », dans SIFEE, IEPF, GIREA, *L'évaluation environnementale : vers une harmonisation internationale ?*, Actes du 7^e Colloque international des spécialistes francophones en évaluation d'impacts, Liège, 10 au 14 juin 2003, p. 37-49.

Membres des équipes nationales

| Nom | Prénom | Titre | Organisation |
|---------------------|-------------|---|---|
| Bénin | | | |
| Badarou | Moubachirou | Ingénieur en aménagement et protection de l'environnement | ABPEE |
| Issa | Maman-Sani | Secrétaire Renforcement des capacités ABPEE | ABPEE; AOAAE |
| Guèdègbé | Bonaventure | Directeur des évaluations environnementales | ABE; ABPEE |
| Burkina Faso | | | |
| Toé | Denis | Chef de la Division des activités socioenvironnementales (DASE) de la maîtrise d'ouvrage de l'aéroport de Donsin (MOAD) | Secrétaire général de l'Association burkinabè des professionnels en évaluation environnement (ABPE) |
| Nebié | Boureima | Responsable environnement à la maîtrise d'ouvrage de Ziga | Association burkinabè des professionnels en évaluation environnement (ABPE) |
| Ouattara | Youssouf | Directeur général du Bureau national des évaluations environnementales et de gestion des déchets spéciaux (BUNED) | Ministère de l'environnement et du cadre de vie |
| Burundi | | | |
| Bigirindavyi | Thomas | Représentant légal | APM-WPA |
| Kinyomvyi | Antoine | Président | ODEB |
| Nsabimana | Salvator | Cadre | Ministère de l'Environnement |

| Nom | Prénom | Titre | Organisation |
|--------------------------|-----------------|---|--|
| Cameroun | | | |
| Fosi Mbantenkhu | Mary | Consultante en environnement | Centre for Biodiversity and Sustainable Development, Yaounde |
| Bitondo | Dieudonné | Chef de département | Faculté de génie industriel -Université de Douala |
| Djuikom | Marthe | Présidente fondatrice du réseau FERDEDSI | FERDEDSI |
| Cap Vert | | | |
| Spencer Lopes dos Santos | Ruy | Président | CEA – Centre de énergie et environnement |
| De Brito | Ester Araujo | Directrice | Institut national de météorologie et de géophysique (INMG) |
| Borges | Moises | Directeur général | Direction générale de l'environnement |
| Congo | | | |
| Kombo | Germain | Conseiller | Affaires étrangères et coopération |
| Pambou-Tchiloemba | Marcel | Coordonnateur du projet « Commission nationale du développement durable » | Environnement |
| Mbessa | Constantin | Directeur | Agence congolaise de la faune et des aires protégées |
| Côte d'Ivoire | | | |
| Bonfoh | Bassirou | Directeur | CSRS |
| Johnson | Felicia | Membre | LEAD Côte d'Ivoire |
| Atse | Armelle | Chef de service | ANDE |
| Gabon | | | |
| Mengue | Célestine | Ingénieur | UNOPS |
| Mouganga | Magloire Désiré | Docteur | IRSH |
| Hubert Binga | Urbain | Docteur | CNAP |

| Nom | Prénom | Titre | Organisation |
|----------------------------------|------------------|--|--|
| Guinée | | | |
| Kourouma | Dan Lansana | Directeur général adjoint | Centre de recherche en environnement (CERE) |
| Conde | Sidiki | Chef de division des études, d'évaluation et de suivi environnemental | Ministère de l'Environnement, des Eaux et Forêts et du Développement durable |
| Diallo | Mamadou Saliou | Président | Guinée Écologie |
| Madagascar | | | |
| Rakotoary | Jean Chrysostome | Directeur général | Office national pour l'environnement |
| Razafindrakoto | Tiana Eva | Économiste des ressources naturelles | Service d'appui à la gestion de l'environnement |
| Ramaromanana Andriamahefazafy | Fano | Economiste/Chercheur | Centre d'études et d'éthique pour l'environnement et le développement – Madagascar (C3EDM) |
| Mali | | | |
| Farota | Moulaye | Ph. D., assistant Commission nationale du développement durable | AssociationnMalienne des études d'impact |
| Keita | Seydou | Conseiller technique | Ministère des mines |
| Keita | Oumar | Directeur | Groupe d'experts pour le développement durable (GEDD) |
| Mauritanie | | | |
| Amanetoullahh | Abacar | Directeur du contrôle environnemental | Ministère de l'environnement |
| Ould Selmé | Mohamed Lemine | Environnementaliste | Ministère de l'environnement |
| Ould Ramdane | El Moctar | Membre de l'Association mauritanienne pour l'évaluation environnementale | Association aurtitanienne pour l'évaluation environnementale |

| Nom | Prénom | Titre | Organisation |
|----------------------------------|------------------|--|---|
| Niger | | | |
| Kimba | Hassane | Directeur du BEEEI | Ministère de l'environnement et de la Lutte contre la Désertification |
| Oumarou Cisse | Fatoumata | Chef de département affaires juridiques et institutionnelles BEEEI | Ministère de l'environnement et de la Lutte contre la Désertification |
| Gamatie | Mariama Yaye | Expert régional en environnement et social du projet de développement des ressources en eau et de gestion durable des écosystèmes du Bassin du Niger/ABN | Agence du bassin du fleuve Niger |
| République Centrafricaine | | | |
| Lamba | Barthélemy | Consultant | ACAPEE |
| Ndarata | Christophe | Consultant | ACAPEE |
| Doko | Paul | Consultant/chef | ACAPEE |
| Sao Tomé et Principe | | | |
| Vera Cruz | José António | Biologiste Vice-président de l'Association des biologistes São-tomeen | Association des biologistes de São-tomé et Principe |
| Bonfim | Victor Manuel | Biologiste, Directeur de la conservation de la nature | Association des biologistes de São-tomé et Principe |
| Rodrigues | Alzira | Présidente de l'Association des biologistes de STP | Association des biologistes de São-tomé et Principe |
| Sénégal | | | |
| Sene | Abdoulaye | Enseignant chercheur | Institut des sciences de l'environnement/UCAD Dakar |
| Ly | Ibrahima | Enseignant chercheur | Faculté des sciences juridiques et politiques/UCAD |
| Diagne | Yakhya Aicha | Juriste environnementaliste | Ministère de l'Environnement et de la Protection de la nature |

| Nom | Prénom | Titre | Organisation |
|--------------|------------------|---|--|
| Tchad | | | |
| Dadoum djeko | Magloire | Agrométéorologue | Ministère de l'Agriculture et de l'Irrigation |
| Djatelbei | Nangmadji Nasson | Juriste environnementaliste | Ministère de l'Environnement et des Ressources halieutiques |
| Beassemda | Lydie | Planificatrice | Bureau d'études Développement Services |
| Togo | | | |
| Sebabe | Agoro | Spécialiste en ÉIE | Association des experts en évaluation environnementale du Togo |
| Agbemelo | Ahoahomé | Juriste environnementaliste | Association des experts en évaluation environnementale du Togo, Afrique Droit Vert |
| Adessou | Sena | Biologiste, spécialiste en gestion de l'environnement | Association des experts en évaluation environnementale du Togo; Bureau d'études Envi-Développement |

Experts africains ayant contribué aux étapes préalables de la recherche

| Nom | Prénom | Titre | Organisation |
|-------|-----------------|---|---|
| Maman | Djibo | Consultant en environnement, Doctorant à l'UQAM | GEIGER, UQAM, Canada |
| Gaido | Moustapha | Consultant en environnement | Consultant indépendant, Canada |
| Andoh | Édichi Brigitte | Environnementaliste | Ministère de l'agriculture, Côte d'Ivoire |

Experts régionaux ayant contribué à la préanalyse

| Nom | Prénom | Titre | Organisation |
|------------|---------------|-------------------------------|--|
| Samuel | Yonkeu | Professeur, Directeur général | ISIG International, Burkina Faso |
| Bitondo | Dieudonné | Secrétaire général | Secrétariat de l'évaluation environnementale pour l'Afrique Centrale (SÉEAC) |
| Tchoffo | Benjamin | Directeur | CARFAD, Cameroun |
| Baglo | Marcel | Président | ABPÉE, Bénin |
| D'Almeida | Koassi | Professeur | Université Laval, Québec, Canada |

Questionnaire de la recherche-action

Voici le questionnaire de la recherche-action tel qu'il a été adressé aux pays membres de l'OIF en 2010. Cette enquête a été coordonnée par l'École nationale d'administration publique (ENAP) par l'entremise de son Centre de valorisation internationale de l'expertise publique québécois (CVIEPQ). Elle a été préparée grâce à la contribution technique et scientifique du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE), du Secrétariat international francophone pour l'évaluation environnementale (SIFÉE), de l'Université de Montréal et de l'Observatoire de l'administration publique de l'ENAP. Elle a reçu la contribution financière de l'IFDD (dénommé IEPF en 2010).

Recherche-action

Questionnaire – NOM DU PAYS

Identification des participants à l'enquête

| NOM | PRÉNOM | TITRE | AFFILIATION | COURRIEL |
|-----|--------|-------|-------------|----------|
| | | | | |
| | | | | |
| | | | | |

Instructions à l'endroit des répondants

1. Chaque membre répond d'abord individuellement aux questions de la grille.
2. Les répondants mettent en commun leur réflexion et débattent de leur évaluation en réunion organisée par le responsable d'équipe.
3. Le responsable d'équipe remplit un questionnaire final qui reflète le consensus auquel le groupe est parvenu et il le fait valider par les autres répondants.
4. Le responsable d'équipe envoie le questionnaire final par courriel à Pierre André, *au plus tard le 12 novembre 2010*, tout en mettant les membres de son équipe en copie conforme.

Présentation de l'enquête

Cette enquête fait suite à une recommandation issue d'une conférence, tenue à Dakar en mars 2009, sous le thème de *La participation publique en environnement : pour un développement durable par une gouvernance démocratique*⁴⁴.

En entreprenant cette recherche, nous visons à comprendre comment la participation citoyenne en matière d'ÉIE est encadrée et opérationnalisée dans chacun des pays participants; à en déterminer les forces, les faiblesses et les défis; à reconnaître les meilleures pratiques et à les mettre en évidence en vue de leur application concrète au bénéfice de chacun des États et gouvernements de la Francophonie.

Dans cette enquête, la participation citoyenne signifie l'implication des individus, des groupes ou des associations de personnes aux différentes phases du processus d'évaluation d'impact environnemental (ÉIE). Ce processus comprend le cadrage de l'étude qui aboutit à l'élaboration des termes de référence ou d'un cahier des charges, sa réalisation qui donne naissance au rapport d'ÉIE, incluant un plan de gestion environnementale et sociale (PGES), un examen du projet et de son impact environnemental qui se conclut par la rédaction de un ou plusieurs avis ou rapports, la décision par l'autorité compétente ainsi que la mise en place et l'évaluation des mesures prévues au PGES.

La participation citoyenne poursuit des objectifs multiples depuis celui d'informer les citoyens jusqu'à celui de les faire participer activement à la prise de décision ou au suivi. Les modes de participation peuvent inclure, sans s'y limiter, des dispositifs participatifs comme les rencontres d'information, les portes ouvertes, l'audience publique, les comités ou commissions (technique, interministériel, pluridisciplinaire) institués ou *ad hoc*, l'enquête publique, la consultation publique, les référendums et les recours judiciaires. Plusieurs dispositifs peuvent être utilisés successivement ou de façon

44. Des détails sur la conférence de Dakar peuvent être trouvés sur http://www.sifec.org/Activites_autres/Colloque_de_Dakar_rapport_narratif.pdf

concomitante pour faire participer les citoyens à l'évaluation d'un même projet, leur choix étant guidé par l'objectif visé à chacune des phases définies du processus d'ÉIE.

La recherche a démarré par une revue de la documentation et la rédaction d'un profil institutionnel pour chacun des pays participants, traitant successivement de l'encadrement juridique de la procédure de participation, de ses définitions légales ou réglementaires, des dispositifs en place, du cadre institutionnel d'inspiration et de l'organisme gestionnaire du processus.

Le questionnaire à remplir en collégialité comporte cinq parties :

- Partie 1** **Confirmation du profil institutionnel :** nous vous demanderons de valider l'information que nous avons préalablement colligée.
- Partie 2** **Caractérisation des procédures et des pratiques de participation citoyenne :** nous cherchons ici à comprendre la traduction administrative de la participation dans votre pays.
- Partie 3** **Cas exemplaire :** vous serez invité à décrire et à mettre en valeur un projet qui a inclus une démarche de participation citoyenne que vous considérez comme exemplaire.
- Partie 4** **Appréciation des procédures et des pratiques de participation :** vous devrez porter un jugement d'experts sur les procédures et pratiques nationales, notamment par rapport aux autres pratiques dans la Francophonie.
- Partie 5** **Perspectives :** nous désirons connaître votre opinion concernant les besoins nationaux en matière de renforcement des capacités et la valorisation de l'expertise de participation dans votre pays à travers le renforcement des capacités techniques et institutionnelles.

PARTIE 1 CONFIRMATION DU PROFIL INSTITUTIONNEL

- 1.1 Veuillez corriger ou compléter l'information ci-dessous colligée sur votre pays. Vous pouvez également commenter ou apporter des précisions dans la colonne *Commentaires*.

PROFIL INSTITUTIONNEL – CAP-VERT

| Encadrement juridique | Commentaires |
|--|--------------|
| Partie complétée en fonction de la réalité de chacun des pays approchés. | |

| Définitions | Commentaires |
|-------------------|--------------|
| Pas d'information | |

| Dispositifs | Commentaires |
|-------------------|--------------|
| Audience publique | |

| Cadre institutionnel d'inspiration | Commentaires |
|------------------------------------|--------------|
| Pas d'information | |

| Organisme gestionnaire | Commentaires |
|--|--------------|
| La Direction générale de l'environnement | |

- 1.2 Y-a-t-il d'autres textes sectoriels (code d'urbanisme, minier, forestier, etc.) qui définissent des procédures particulières de participation en matière d'ÉIE? Si oui, lesquels (lois, codes et procédures)?

- 1.3 Y-a-t-il des ententes qui lient votre pays à d'autres et qui prévoient des démarches de participation en matière d'ÉIE dans des projets transfrontaliers ou qui ont des impacts transfrontaliers? Dans l'affirmative, veuillez préciser (cadre juridique et administratif, démarche participative...).

PARTIE 2 CARACTÉRISATION DES PROCÉDURES ET DES PRATIQUES DE PARTICIPATION CITOYENNE

2.1 Pour chacune des phases du processus d'ÉIE, veuillez indiquer si la participation citoyenne est obligatoire, encouragée ou de libre initiative. Justifiez votre réponse. S'il n'y a pas de participation prévue à une étape, veuillez cocher non applicable.

| | Obligatoire | Encouragée | Libre initiative | Non applicable | Expliquez |
|-----------------------------|-------------|------------|------------------|----------------|-----------|
| Cadrage | | | | | |
| Réalisation de l'étude | | | | | |
| Examen | | | | | |
| Décision | | | | | |
| Suivi (application du PGES) | | | | | |
| Contrôle | | | | | |

2.2 Pour chacune des phases du processus d'ÉIE pour lesquelles vous avez mentionné l'existence d'une participation citoyenne, veuillez en indiquer la finalité et la nature.

| | Finalité de la participation (objectifs, attentes...) | Nature de la participation (dispositifs, démarches, façons de faire...) |
|-----------------------------|---|---|
| Cadrage | | |
| Réalisation de l'étude | | |
| Examen | | |
| Décision | | |
| Suivi (application du PGES) | | |
| Contrôle | | |

- 2.3 Pour chacune des phases du processus d'ÉIE, veuillez indiquer les acteurs responsables de la participation citoyenne ainsi que ceux invités à participer. Par acteur nous entendons les catégories suivantes :

Promoteur et son consultant (indépendant ou bureau d'études) : comme celui-ci varie selon les projets, il suffira ici de mentionner dans la colonne appropriée *promoteur*. Précisez s'il y a lieu.

Public : il conviendra ici de distinguer dans votre réponse les *représentants des collectivités* (maires, chefs de villages...) les *ONG nationales*, les *ONG internationales*, les *institutions internationales* (Banque mondiale, BAFD et autres donateurs et prêteurs), les *citoyens touchés* et les *citoyens intéressés*. Vous pouvez aussi ajouter toute autre catégorie que vous jugez pertinente.

Délivreur de l'autorisation et ses unités d'appui : s'il s'agit d'une unité déterminée de l'administration en charge du processus d'examen et d'autorisation qui revient constamment indépendamment du projet, veuillez la nommer. Dans le cas où les intervenants de l'administration varient selon les projets, d'autres catégories peuvent être utilisées comme les *ministères et administrations concernés* et les *commissions ad hoc*. Une fois de plus, vous pouvez créer toute autre catégorie que vous jugez pertinente.

| | Acteur(s) responsable(s) | Acteur(s) participant(s) | Expliquez |
|-----------------------------|-----------------------------|-----------------------------|-----------|
| Cadrage | | | |
| Réalisation de l'étude | | | |
| Examen | | | |
| Décision | | | |
| Suivi (application du PGES) | | | |
| Contrôle | | | |

- 2.4 Existe-t-il des possibilités de libre initiative pour les citoyens à l'une ou l'autre des phases du processus d'ÉIE?

- 2.5 Dans votre pays, procède-t-on à la formation des acteurs de la participation?

| Quels acteurs ? | Qui les forme ? | Comment procède-t-on ? |
|-----------------|-----------------|------------------------|
| | | |

2.6 Dans votre pays, a-t-on mis en place des mesures particulières (formation, soutien matériel, etc.) afin de favoriser la participation de certains groupes de citoyens (femmes, jeunes, communautés et groupes vulnérables, etc.)?

| Pour quels groupes ? | Quelles mesures ? | Instaurées par qui ? |
|----------------------|-------------------|----------------------|
| | | |

2.7 Quel rôle jouent les partenaires techniques et financiers (bailleurs de fonds, donateurs, assistants techniques, etc.) dans vos procédures et pratiques de participation citoyenne ?

2.8 Quel rôle jouent les compétences internationales (consultants, bureaux d'études, ONG, etc.) dans vos procédures et pratiques de participation ?

PARTIE 3 CAS EXEMPLAIRE

3.1 Depuis l'an 2000, quel est le projet pour lequel la démarche de participation citoyenne ci-dessus décrite a été appliquée et que vous qualifieriez d'exemplaire, celui dont vous êtes fiers ?

3.1.1 Résumez la nature du projet en 250 mots.

3.1.2 Décrivez en 250 mots la démarche de participation citoyenne qui a eu cours.

3.1.3 Donnez les raisons pour lesquelles vous considérez ce cas comme exemplaire en ce qui concerne la participation citoyenne.

3.2 Dans ce cas particulier de démarche de participation, un ou plusieurs partenaires techniques ou financiers, ou des acteurs internationaux étaient-ils impliqués? Dans l'affirmative, expliquez cette implication.

3.3 Dans ce cas exemplaire, quelle a été la contribution de la participation citoyenne à la décision qui a été prise?

3.4 Quelles leçons tirez-vous de ce cas pour l'amélioration de la participation citoyenne en ÉIE?

3.5 Pour nous permettre de mieux comprendre le projet et la démarche participative qui a eu cours, veuillez envoyer tous les documents relatifs au cas (extrait d'annonces de la participation, rapports divers, résumé non technique, verbatim...) et énumérez-les dans la rubrique « Liste des documents envoyés ci-dessous ».

Liste des documents envoyés :

PARTIE 4 APPRÉCIATION DES PROCÉDURES ET DES PRATIQUES DE PARTICIPATION

4.1 Quelle serait votre appréciation générale de la démarche participative appliquée à l'ÉIE dans votre pays? (Cochez)

| Excellente | Très bonne | Bonne | Passable | Mauvaise |
|------------|------------|-------|----------|----------|
| | | | | |

4.2 Selon vous, quels sont, par ordre de priorité, les trois points forts des procédures et pratiques de participation citoyenne dans votre pays?

| Point fort | Justification |
|-------------------|---------------|
| 1 ^{er} : | |
| 2 ^e : | |
| 3 ^e : | |

4.3 Selon vous, quels sont, par ordre de priorité, les trois points à améliorer dans les procédures et les démarches de participation citoyenne dans votre pays?

| Point fort | Justification |
|-------------------|---------------|
| 1 ^{er} : | |
| 2 ^e : | |
| 3 ^e : | |

4.4 Qu'est-ce qui différencie à votre connaissance les procédures et les pratiques de participation citoyenne de votre pays de celles des autres États d'Afrique francophone?

| Différence | Justification |
|------------|---------------|
| | |
| | |
| | |

- 4.5 Par rapport à l'ensemble des États et des gouvernements membres de la francophonie, sur une échelle de 10, où situeriez-vous les procédures et pratiques de participation appliquées dans votre pays ?

Évaluation des procédures

| Pire | | | | | Meilleure | | | | |
|------|---|---|---|---|-----------|---|---|---|----|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 |

Évaluation des pratiques

| Pire | | | | | Meilleure | | | | |
|------|---|---|---|---|-----------|---|---|---|----|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 |

- 4.6 Veuillez identifier, par ordre d'importance, les trois États ou gouvernements membres de la francophonie (incluant le vôtre) qui, selon vous, favorisent le plus la participation citoyenne ? Justifiez votre réponse.

| État ou gouvernement membre | Justification |
|-----------------------------|---------------|
| 1 ^{er} : | |
| 2 ^e : | |
| 3 ^e : | |

- 4.7 Veuillez joindre les deux textes les plus pertinents à votre connaissance, dont l'un décrit les procédures et les pratiques de votre pays en matière de participation citoyenne appliquée à l'ÉIE, et dont l'autre y porte un regard critique.

PARTIE 5 PERSPECTIVES

- 5.1 Anticipez-vous à court terme (d'ici 2 ans) ou à moyen terme (d'ici 3 à 5 ans) une modification au cadre institutionnel de la participation citoyenne en matière d'ÉIE dans votre pays ? Si oui, précisez le changement anticipé et la source d'inspiration, s'il y a lieu. Expliquez les raisons qui la justifient.

5.2 Quels seraient les principaux apports de votre pratique nationale à un partage des meilleures pratiques de participation citoyenne en matière d'ÉIE, à des fins de formation professionnelle?

5.3 Quels seraient les besoins de formation et d'accompagnement des acteurs impliqués dans la mise en œuvre des procédures et des pratiques en participation citoyenne appliquée à l'ÉIE dans votre pays?

L'enquête est maintenant terminée. Si vous désirez formuler un dernier commentaire, vous pouvez le rédiger ci-dessous. L'équipe de recherche vous remercie sincèrement pour votre collaboration.

Commentaire final :

Pour information

Pierre André

Pierre.Andre@enap.ca

Téléphone : 514 849-3989, poste 3983

Évolution des cadres juridiques

| Pays | Année | Texte, loi ou règlement |
|--------------|-------|---|
| Bénin | 1992 | Décret n° 95-47 du 20 février 1995 portant création, attribution, organisation et fonctionnement de l'Agence béninoise de l'environnement (ABE) |
| | 1999 | Loi n° 98-030 du 12 février 1999 – Loi-cadre sur l'environnement en République du Bénin |
| | 2001 | Décret n° 2001-135 du 19 juin 2001 – Organisation de la procédure d'audience publique sur l'environnement en République du Bénin |
| | 2004 | Décret n° 200-273 du 12 mai 2004 – Charte sur la gouvernance environnementale au Bénin |
| | 2006 | Décret n° 02006-17 du 17 octobre 2006 portant Code minier |
| Burkina Faso | 1997 | Loi 005/97/ADP du 30 janvier 1997 – Code de l'environnement au Burkina Faso modifiant la loi 002/94/ADP du 19 janvier 1994 |
| | 2001 | Décret n° 2001-342/PRES/PM/MEE du 17 juillet 2001 – Champ d'application, contenu et procédure de l'étude et de la notice d'impact sur l'environnement |
| | 2003 | Loi 031/2003/AN du 8 mai 2003 portant Code minier |
| | 2010 | Arrêté n° 2010-029/MECV/SG/BUNED portant missions, organisation et fonctionnement du Bureau national des évaluations environnementales et de gestion des déchets spéciaux |
| Burundi | 2000 | Loi n° 1/010 du 30 juin 2000 – Portant code de l'environnement de la République du Burundi |

| Pays | Année | Texte, loi ou règlement |
|-------------|--------------|---|
| Cameroun | 1992 | Création du ministère de l'Environnement et de la Forêt |
| | 1994 | Loi 94-01 – Régime des forêts, de la faune et des pêches, y compris les ÉIE |
| | 1996 | Loi n° 96/12 du 5 août 1996 – Loi-cadre relative à la gestion de l'environnement |
| | 1999 | Décret n° 99/818/PM du 9 novembre 1999 – Modalité d'implantation et d'exploitation des établissements classés, dangereux, insalubres ou incommodes |
| | 2005 | Décret n° 2005/0577 du 23 février 2005 – Organisation de l'étude d'impact environnemental (ÉIE) |
| | 2005 | Arrêté n° 070/MINEP du 22 avril 2005 – Fixant les différentes catégories des opérations assujetties aux ÉIE |
| | 2007 | Arrêté n° 0001/MINEP du 3 février 2007 – Définissant le contenu général des termes de références des études d'impact environnemental |
| | 2007 | Arrêté n° 04/MINEP du 3 juillet 2007 – Fixant les conditions d'agrément des cabinets d'études relatifs aux ÉIE et audits environnementaux |
| Cap Vert | 1993 | Loi n° 86/IV/93 du 26 juin – Politique nationale de l'environnement |
| | 1997 | Décret - loi n° 14/97 du 1 ^{er} juillet 1997 – Bases de la politique sur l'environnement |
| | 1998 | Décret - loi n° 22/98 du 25 mai qui approuve les normes minimales relatives à l'élaboration de projets de construction, à l'insonorisation et aux conditions de sécurité des établissements de divertissement fonctionnant de nuit. |
| | 2002 | Décret - loi n° 2/2002 du 21 janvier qui interdit l'extraction et l'exploitation du sable des dunes, des plages et des eaux intérieures, le long du littoral et dans la mer territoriale |
| | 2003 | Décret - loi n° 3/2003 du 24 février qui établit le régime juridique des aires protégées |
| | 2003 | Décret - loi n° 6/2003 du 31 mars qui établit le régime juridique d'exploitation des carrières et de l'attribution de licences |
| | 2005 | Décret - loi n° 81/2005 du 5 décembre – Système d'information environnementale et son régime juridique |
| | 2006 | Décret - loi n° 29/2006 – Régime juridique de l'évaluation des impacts environnementaux sur les projets publics et privés susceptibles de produire des effets sur l'environnement |

| Pays | Année | Texte, loi ou règlement |
|----------------------|--------------|--|
| Centrafrique | 1975 | Décret n° 75/026 du 31 janvier 1975, établissant le Comité national sur la gestion de l'environnement |
| | 1989 | Décret n° 89.043 du 23 février 1989, établissant le Comité national chargé des questions environnementales et de la gestion des ressources naturelles |
| | 2006 | Loi n° 06-031 du 27 septembre 2006 – Relative aux minerais radioactifs de la République centrafricaine |
| | 2007 | Loi n° 07.018 du 28 décembre 2007 – Code de l'environnement |
| | 2008 | Loi n° 08.022 du 17 octobre 2008 – Code forestier |
| | 2009 | Arrêté n° 09.021 du 30 avril 2009 – Consultation des populations riveraines et des peuples autochtones dans le cadre d'une exploitation industrielle |
| | 2009 | Loi n° 09.005 du 29 avril 2009 – Code minier |
| Congo | 1986 | Décret n° 86/775 – Rendant obligatoires les ÉIE |
| | 1991 | Loi n° 003/91 du 23 avril 1991 – Sur la protection de l'environnement (promulguée en 1997) |
| | 2000 | Loi n° 16-2000 de novembre 2000 portant code forestier |
| | 2005 | Loi n° 04-2005 du 1 ^{er} avril 2005 portant code minier |
| | 2009 | Décret n° 2009-415 du 20 novembre 2009, fixant le champ d'application, le contenu et les procédures de l'étude d'impact environnemental et social (ÉIES) qui remplace le décret n° 86/7775 rendant obligatoires les ÉIE – Code forestier |
| Côte d'Ivoire | 1973 | Décret établissant la Commission nationale sur l'environnement |
| | 1976 | Décret créant le ministère de la Protection de la nature et de l'Environnement |
| | 1981 | Décret décrivant les fonctions du ministre et l'organisation du Ministère |
| | 1996 | Loi n° 96-766 du 3 octobre 1996 – Code de l'environnement |
| | 1996 | Décret n° 96- 894 du 8 novembre 1996 – Portant détermination des règles et procédures applicables aux ÉIE |
| | 2007 | Arrêté n° 000972 du 14 novembre 2007 – Relatif au décret n° 96-894 relatif aux ÉIE |

| Pays | Année | Texte, loi ou règlement |
|-------------|--------------|--|
| Gabon | 1977 | Loi n° 8/77 du 15 décembre 1977 – Lutte contre la pollution industrielle (qui institue l'ÉIE) |
| | 1979 | Arrêté du 28 juin 1979 exigeant, pour toute activité industrielle, une étude préalable d'impacts potentiels sur l'environnement |
| | 1985 | Décret prescrivant les tâches et l'organisation du ministère de l'Environnement et de la Protection de la nature |
| | 1993 | Loi n° 16/93 du 26 août 1993 – Code de l'environnement (protection et amélioration de l'environnement) |
| | 2002 | Décret n° 000405/PR/MEFPREP du 15 mai 2002 – Réglementation des ÉIE |
| | 2005 | Décret n° 000539/PR/MEFPREP du 15 juillet 2005 – Portant réglementation des études d'impact sur l'environnement, modifiant le décret du 15 mai 2002. |
| Guinée | 1987 | Ordonnance n° 045/PRG/87 du 28 mai 1987 – Code sur la protection et la mise en valeur de l'environnement |
| | 1989 | Décret n° 199/PRG/SGG/89 du 8 novembre 1989 – Codifiant les études d'impact |
| | 1990 | Arrêté n° 990/MRNE/SGG du 31 mars 1990 – Réglementant les contenus, méthodologie et procédure d'ÉIE |
| | 1993 | Arrêté n° 8993/SGG du 11 octobre 1993 – Fixant la nomenclature technique des installations classées |
| | 2010 | Arrêté n° 03182/MEEFDD/CAB/SGG/010 portant création du Comité technique d'analyse environnementale |
| | 2011 | Arrêté n° 5311/MDEEF/CAB/SGG portant organisation, mode de fonctionnement et de gestion du BGEEE |
| Madagascar | 1990 | Loi n° 90-033 du 21 décembre 1990 relative à la Charte de l'environnement, établissant et organisant l'Office national de l'environnement |
| | 1992 | Décret n° 92-926 – Prescription de l'ÉIE |
| | 1995 | Décret n° 95-377 – Relatif à la mise en compatibilité des investissements avec l'environnement |
| | 1998 | Décret n° 98-394 du 28 mai 1998 portant définition de la politique minière |
| | 1999 | Loi n° 99-022 du 19 août 1999 portant Code minier |
| | 2000 | Décret n° 2000-170 du 15 mars 2000 fixant les conditions d'application de la loi n° 99-022 du 19 août 1999 portant Code minier |
| | 2001 | Arrêté n° 6830/2001 du 28 juin 2001 – Fixant les modalités et les procédures de participation du public à l'évaluation environnementale |
| | 2004 | 2004-167 du février 2004 – Relatif à la mise en compatibilité des investissements avec l'environnement (MECIE) |

| Pays | Année | Texte, loi ou règlement |
|----------------------|-------|--|
| Mali | 1991 | Loi 91-04/AN-RM du 23 février 1991 – Protection de l’environnement ou du cadre de vie |
| | 1999 | Décret n° 99-189/P-RM du 5 juillet 1999 – Institution de la procédure d’étude d’impact sur l’environnement |
| | 2003 | Décret n° 03/594/P-RM du 31 décembre 2003 – Relatif à l’étude d’impact sur l’environnement |
| | 2004 | Décret n°04-357 P-RM du 8 septembre 2004 fixant les modalités d’application de la loi n° 04-037 du 2 août 2004 portant organisation de la recherche, de l’exploitation, du transport et du raffinage des hydrocarbures |
| | 2008 | Décret 08-346/P-RM du 26 juin 2008 – Relatif à l’étude d’impact sur l’environnement |
| Mauritanie | 2000 | Loi n° 2000-045 du 26 juillet 2000 – Loi-cadre sur l’environnement |
| | 2004 | Décret n° 094/2004 du 15 septembre 2004 – Établissement de la procédure d’évaluation et d’examen des impacts |
| | 2007 | Décret 105-2007 du 14 mars 2007 – Relatif à l’ÉIE, complétant et modifiant le décret n° 094/2004 du 15 septembre 2004 |
| | 2007 | Décret 2007-105 du 13 avril 2007 – Modifie et complète certaines dispositions du décret 2004-094 du 4 novembre 2004 relatif à l’étude d’impact sur l’environnement |
| Niger | 1982 | Décret décrivant la structure organisationnelle du ministère des Affaires hydriques et de l’Environnement |
| | 1997 | Ordonnance n° 97-001 du 10 janvier 1997 portant institutionnalisation des études d’impact sur l’environnement |
| | 1998 | Loi-cadre 98-56 du 29 décembre 1998 – Gestion de l’environnement |
| | 2000 | Décret n° 2000-369/PRN/MELCD, organisant le Bureau d’évaluation environnementale et des études d’impact (BEEEI) |
| | 2000 | Décret n° 2000-397/PRN/MELCD du 20 octobre 2000 – Procédure administrative d’évaluation environnementale et d’examen des impacts sur l’environnement |
| | 2006 | Loi n° 2006-26 du 9 août 2006 portant modification de l’ordonnance n° 93-16 du 2 mars 1993 sur le code minier |
| Sao Tomé et Príncipe | 1999 | Loi-cadre n° 10/1999 sur l’environnement – Politique nationale de l’environnement |
| | 1999 | Décret n° 37/99 du 31 novembre 1999 sur l’évaluation d’impact environnemental |
| | 2001 | Loi n° 11/99 du 31 décembre 1999 sur la faune, la flore et les aires protégées |
| | 2001 | Loi n° 5/200 du 31 décembre 2001 sur les forêts |

| Pays | Année | Texte, loi ou règlement |
|-------------|--------------|--|
| Sénégal | 1983 | Loi n° 83-05 du 28 janvier 1983 – Code de l'environnement |
| | 2001 | Loi n° 2001-01 du 15 janvier 2001 – Code de l'environnement |
| | 2001 | Décret n° 2001-282 du 12 avril 2001 – Portant application du code de l'environnement |
| | 2001 | Arrêté ministériel n° 9468 MJEHP-DEEC en date du 28 novembre 2001 – Portant réglementation de la participation du public à l'ÉE |
| Tchad | 1998 | Loi n° 014/PR/98 du 17 août 1998 – Définissant les principes généraux de la protection de l'environnement |
| | 2007 | Loi n° 006/PR/07 du 2 février 2007 – Relative aux hydrocarbures |
| Togo | 1988 | Loi-cadre n° 88 -14 du 3 novembre 1988 – Code de l'environnement |
| | 1988 | Décret n° 88-86/PR du 9 mai 1988 définissant les attributions du ministère chargé de l'environnement (créant la Direction de l'écologie générale et de la réhabilitation des milieux, responsable des ÉIE) |
| | 2006 | Décret n° 2006-058/PR du 5 juillet 2006 – Fixant la liste des travaux, activités et documents de planification soumis à l'ÉE et les principales règles de cette étude |
| | 2006 | Arrêté n° 013/MERF du 1 ^{er} septembre 2006 – Portant réglementation de la procédure, de la méthodologie et du contenu des études d'impact sur l'environnement |
| | 2006 | Arrêté n° 018/MERF du 9 octobre 2006 – Fixant les modalités et les procédures d'information et de participation du public au processus d'ÉE |
| | 2008 | Loi n° 2008-005 du 30 mai 2008 – Loi-cadre sur l'environnement |
| | 2009 | Décret 2009-090/PR portant attribution et organisation de l'Agence nationale de gestion de l'environnement (ANGE) |

Glossaire des définitions de la participation en usage dans les pays francophones d’Afrique et de l’océan Indien

Thèmes

Le vocabulaire de la participation citoyenne en évaluation environnementale dans les pays francophones d’Afrique et de l’océan Indien, objets de cette étude, est riche de cinq concepts : participation des populations, consultation publique, audience publique, enquête publique et participation publique.

A

Audience publique

Consultation de la population sur les questions relatives à l’environnement. Elle a pour objectif de faire participer les citoyens aux décisions qui découlent de projets ayant des incidences sur leur milieu de vie, d’une part, et, d’autre part, de faciliter la prise de décision gouvernementale. Elle assure aux citoyens l’accès à l’information et leur permet de poser des questions nécessaires au sujet des projets ou d’exprimer leurs opinions – Bénin

Réunion ou rencontre avec les populations locales ou les communautés avoisinantes à travers laquelle elles peuvent réagir, après avoir été dûment informées d'une activité dans l'environnement qui, selon elles, pourrait avoir des conséquences néfastes sur la santé humaine, animale ou l'environnement – Cameroun

Processus d'évaluation par la population potentiellement touchée par d'éventuels impacts du projet d'investissement ou activité donnée. En d'autres termes, il s'agit de la participation de la population pouvant éventuellement être associée à la prise de décision relative à la préparation, à la mise en œuvre ou à la gestion d'un projet – Congo

Réunions de présentation du projet regroupant les autorités locales, les populations, les administrations impliquées, les ONG et autres organisations concernées – Mauritanie

Mode fonctionnel et réglementé de la participation des populations dans le processus de prise des décisions – Sénégal

Mode fonctionnel et réglementé de la participation des populations dans le processus de prise de décision. L'audience publique sur l'environnement est la consultation de la population sur les questions relatives à l'environnement. Elle a pour objectif de faire participer la population locale aux prises des décisions – Centrafrique

Remarque

Diverses définitions et/ou compréhensions de l'audience publique semblent être en usage au Cameroun, sans que ne soit évident ni clair laquelle doit avoir préséance.

De formulations récentes (changement récent de législation), les définitions proposées par le Congo font une nette différence entre les dispositifs. Alors que, pour les autres pays (Bénin, Cameroun, Mauritanie, Sénégal et Centrafrique), l'audience publique intervient uniquement en amont de la décision et y contribue, cette définition du Congo suggère que l'audience publique n'est pas seulement un outil de « validation », mais aussi de « contrôle de gestion » en faisant (ou tout au moins voulant faire) du public un acteur actif de ou dans la mise en œuvre des projets. Le législateur congolais fait en effet intervenir l'audience publique aux phases de préparation et de mise en œuvre.

C

Consultation locale

Permet de recenser, d’examiner et d’approfondir les problèmes prioritaires posés par l’environnement rural et ayant une incidence particulière sur la croissance et le développement rural; de réunir les principaux acteurs (public, privé, politique, communautaire, etc.) en vue d’approuver un processus amélioré de gestion forestière avec en perspective l’instauration de partenariats dans la gestion et la planification environnementale; de définir les préoccupations partant des problèmes prioritaires de l’environnement rural; de convenir d’un cadre institutionnel approprié pour le programme; de maintenir un soutien social et politique et l’engagement social nécessaire afin de rendre opérationnels des groupes de travail intersectoriels pour traiter les problèmes recensés et convenus dans la gestion environnementale et le suivi des activités – Cap vert.

Consultation publique

Consiste en des réunions pendant l’étude, dans les localités concernées par le projet, tandis que l’audience publique est destinée à faire la publicité de l’étude, à enregistrer les oppositions éventuelles et à permettre aux populations de se prononcer sur les conclusions de l’étude – Cameroun

Ensemble des techniques servant à informer, à consulter ou à faire participer les parties concernées d’un projet – Mali

Mode de participation instauré par les décideurs qui consiste à rechercher les avis de la population par rapport à une décision à venir clairement définie, accordant ainsi un pouvoir d’influence à la population – Congo

Deuxième phase de la procédure de l’ÉIE, elle consiste en l’information et la participation du public alors que le rapport de l’étude d’impact sur l’environnement est en cours d’élaboration, en collaboration avec les organismes compétents de la circonscription administrative et de la commune concernée – Mauritanie

Remarque

Au Mali, la définition englobante de la consultation s'apparente aux procédures. Au Togo, l'article 19 de l'arrêté n° 018/MERF du 9 octobre 2006 fixant les modalités et les procédures d'information et de participation du public au processus d'ÉIE indique que la consultation publique regroupe la démarche d'enquête publique et/ou d'audience publique. Elle est menée par un ou plusieurs enquêteurs et/ou auditeurs environnementaux organisés en commission d'enquête et/ou commission d'audience conformément aux termes de référence.

Les définitions de la consultation publique proposées par les pays sont très ambivalentes et à géométrie variable. Elles réfèrent à la fois au dispositif (Cameroun), au processus (Mali et Congo) et aux étapes des processus (Mauritanie).

E

Enquête publique

Activité qui consiste à demander l'avis de la population, du public ou des groupes sociaux pouvant être touchés par un projet, notamment afin d'aider à déterminer l'importance des impacts probables de ce projet ainsi que l'acceptabilité des solutions de rechange ou de mesures d'atténuation considérées – Mauritanie

Acte qui a pour objet d'informer le public et de recueillir ses appréciations, suggestions et contre-propositions, postérieurement à l'étude ou à la notice d'impact lorsque celle-ci est requise, afin de permettre à l'autorité de disposer de tous les éléments nécessaires à son information – Congo

L'enquête publique est « complémentaire à l'ÉIE dont le but est de recueillir les avis et les contre-propositions des parties concernées par rapport à l'étude d'impact qui est présentée ». Elle a pour but de vérifier l'exactitude du contenu du rapport et de s'assurer que la prise en compte des populations s'est faite avec professionnalisme – Burkina Faso

Remarque

Il est remarquable au Burkina Faso que l’enquête n’est pas constitutive de l’ÉIE. Elle est son complément et apparaît de ce point de vue non obligatoire, mais utile quand la nécessité s’impose. Sur le fond, elle revêt le même contenu dans les autres pays avec quelques nuances. La Mauritanie privilégie la demande d’avis sur la détermination de l’importance des impacts et des mesures (donc au cours de l’étude). Le Congo, pour sa part, privilégie l’information du public et le recueil des préoccupations des populations.

P

Participation des populations

Engagement des populations dans le processus de décision. La participation des populations comprend trois étapes, dont l’information, la consultation et l’audience publique – Sénégal

Participation publique

La participation publique est un élément constitutif de l’étude d’impact environnemental. Elle obéit à la procédure suivante : annonce de l’initiative par affichage à la mairie ou à la gouvernance et/ou communiqué par voie de presse (écrite ou parlée), dépôt des documents à la mairie ou la collectivité locale concernée, tenue d’une réunion d’information, collecte de commentaires écrits et oraux, négociations en cas de besoin, élaboration du rapport – Sénégal

La participation du public à l’évaluation environnementale peut être définie comme étant son association dans l’évaluation environnementale des dossiers d’étude d’impact environnemental (ÉIE) afin de fournir les éléments nécessaires à la prise de décision – Madagascar

La participation du public permettra aux personnes, groupes ou municipalités concernés par le projet d’avoir accès à l’information technique, d’exprimer leurs opinions sur le projet et de mettre en lumière, entre autres, les valeurs collectives qui doivent être considérées dans la prise de décision – Bénin

Implication du public au processus d'étude d'impact sur l'environnement afin de fournir les éléments nécessaires à la prise de décision. Elle a pour objectif d'informer le public concerné sur l'existence d'un projet et de recueillir son avis sur les différents aspects de conception et d'exécution dudit projet – Togo



L'Institut de la Francophonie pour le développement durable (IFDD), dénommé Institut de l'énergie et de l'environnement de la Francophonie (IEPF) jusqu'au 31 janvier 2013, est un organe subsidiaire de l'Organisation internationale de la Francophonie, né en 1988 de la volonté des chefs d'État et de gouvernement des pays francophones.

Basé à Québec, l'Institut a aujourd'hui pour mission de contribuer :

- à la formation et au renforcement des capacités des différentes catégories d'acteurs de développement des pays de l'espace francophone dans les secteurs de l'énergie et de l'environnement pour le développement durable;
- au développement de partenariat dans les secteurs de l'énergie et de l'environnement pour le développement durable.

Dans le cadre de sa programmation 2010-2013, mise en œuvre en synergie avec les autres programmes de l'Organisation internationale de la Francophonie et notamment ceux issus de la mission D du Cadre stratégique décennal de la Francophonie : « Développer la coopération au service du développement durable et de la solidarité », l'IFDD :

- Contribue à l'élaboration de politiques et stratégies nationales de développement durable et à leur mise en œuvre dans les domaines de l'énergie et de l'environnement; forme et renforce les capacités des cadres et des professionnels à l'utilisation et à la maîtrise des outils de gestion de l'environnement pour le développement durable.
- Soutient la participation des pays aux négociations internationales sur l'environnement et le développement durable ainsi que la mise en œuvre des conventions, par des concertations, des appuis techniques et la mobilisation d'experts.
- Développe des partenariats, publie des guides, des revues spécialisées et des ouvrages scientifiques et techniques en français dans les domaines de l'énergie et de l'environnement.
- Anime des réseaux d'information et d'expertise pour le développement durable.
- Exerce toute autre fonction que lui confieraient les instances compétentes de l'OIF.

INSTITUT DE LA FRANCOPHONIE POUR LE DÉVELOPPEMENT DURABLE (IFDD)

56, rue Saint-Pierre, 3^e étage

Québec (QC) G1K 4A1

CANADA

Téléphone : 1 418 692 5727 / Télécopie : 1 418 692 5644

ifdd@francophonie.org

www.ifdd.francophonie.org

www.mediatorre.org

L'Organisation internationale de la Francophonie (OIF) est une institution fondée sur le partage d'une langue, le français, et de valeurs communes. Elle rassemble à ce jour 77 États et gouvernements dont 57 membres et 20 observateurs.

Présente sur les cinq continents, l'OIF mène des actions politiques et de coopération dans les domaines prioritaires suivants : la langue française et la diversité culturelle et linguistique; la paix, la démocratie et les droits de l'Homme; l'éducation et la formation; le développement durable et la solidarité. Dans l'ensemble de ses actions, l'OIF accorde une attention particulière aux jeunes et aux femmes ainsi qu'à l'accès aux technologies de l'information et de la communication.

Le Secrétaire général conduit l'action politique de la Francophonie, dont il est le porte-parole et le représentant officiel au niveau international. Abdou Diouf est le Secrétaire général de la Francophonie depuis 2003.

57 États et gouvernements membres

Albanie • Principauté d'Andorre • Arménie • Royaume de Belgique • Bénin • Bulgarie • Burkina Faso • Burundi • Cambodge • Cameroun • Canada • Canada-Nouveau-Brunswick • Canada-Québec • Cap-Vert • République centrafricaine • Chypre • Comores • Congo • République démocratique du Congo • Côte d'Ivoire • Djibouti • Dominique • Égypte • Ex-République yougoslave de Macédoine • France • Gabon • Ghana • Grèce • Guinée • Guinée-Bissau • Guinée équatoriale • Haïti • Laos • Liban • Luxembourg • Madagascar • Mali • Maroc • Maurice • Mauritanie • Moldavie • Principauté de Monaco • Niger • Qatar • Roumanie • Rwanda • Sainte-Lucie • Sao Tomé-et-Principe • Sénégal • Seychelles • Suisse • Tchad • Togo • Tunisie • Vanuatu • Vietnam • Fédération Wallonie-Bruxelles.

20 observateurs

Autriche • Bosnie-Herzégovine • Croatie • République dominicaine • Émirats arabes unis • Estonie • Géorgie • Hongrie • Lettonie • Lituanie • Monténégro • Mozambique • Pologne • Serbie • Slovaquie • Slovénie • République tchèque • Thaïlande • Ukraine • Uruguay.

L'OBJECTIF DE LA PARTICIPATION PUBLIQUE dans l'évaluation environnementale est de permettre aux citoyens de participer à la prise des décisions ayant un impact sur leur qualité de vie. Le public, de plus en plus sensible aux questions liées à l'environnement, doit avoir accès à l'information lui permettant de fonder son opinion et le droit de s'exprimer sur les décisions qui ont une incidence sur sa vie et son milieu. En plus de prendre en compte les préoccupations des communautés dans la réalisation des politiques et des projets de développement, la participation citoyenne permet en même temps de bénéficier des connaissances locales et traditionnelles des populations relativement au milieu physique et au tissu social. Plus que jamais, les États doivent agir en collaboration avec des acteurs de la société civile.

La recherche-action qui a conduit à la production de la présente publication, a démarré en 2010 et a permis de faire l'inventaire des mécanismes existants et de caractériser les expériences nationales en matière de participation citoyenne en évaluation environnementale en Afrique francophone. Cet ouvrage se veut une analyse comparative de ces pratiques. Il permet également de bien cerner ce qu'est la participation publique dans le cadre d'une évaluation environnementale, ses règles et principes, en n'oubliant pas le contexte socioéconomique et culturel des pays africains.

Les équipes nationales qui ont réalisé les bilans par pays ont été d'un apport remarquable dans le déroulement de cette initiative. Les expériences en matière de participation citoyenne en environnement sont nombreuses dans l'espace francophone, même si parfois elles se fondent sur des pratiques traditionnelles informelles comme les réunions de villages, les comités d'usagers et autres.

Nous espérons que les résultats de cette étude, qui n'aurait pu être un succès sans la mobilisation d'un réseau de 54 collaborateurs répartis dans 18 pays de la Francophonie, seront utiles pour améliorer les pratiques nationales de l'évaluation des impacts sur l'environnement, en particulier celles de participation citoyenne.

Cet ouvrage a été réalisé grâce à la contribution technique et scientifique de :