

# Renouveler les approches et les pratiques d'évaluation environnementale

Par Yves PRÉVOST

Spécialiste de l'environnement à la Banque mondiale

Dans le contexte actuel où la protection de l'environnement constitue un enjeu politique de moindre importance, la profession des experts environnementaux se doit de développer la qualité, la cohérence et la pertinence de ses évaluations.

L'impératif pour elle est de renouveler ses approches et ses pratiques pour revenir à sa raison d'être originelle, le développement durable, et d'élaborer des rapports qui, par leur traitement des enjeux pertinents et leur compréhensibilité, doivent contribuer à la tenue d'un débat public structuré et raisonné.

## Tout d'abord, un bref rappel historique

Les années 1970 ont été pour notre profession une période d'innovation, des années teintées d'optimisme et d'idéalisme. Mon premier contact avec les évaluations environnementales eut lieu lors de débats publics sur la Baie James (au Canada), en 1970. Le processus se précisa en 1972 avec la mise en place de la loi sur la qualité de l'environnement, au Québec ; et les grands projets énergétiques, notamment celui de la Baie James, devinrent notre terrain d'apprentissage. Le processus fut sans doute analogue en France, avec l'adoption de la loi sur la protection de l'environnement en 1976. De manière semblable, les grands projets ont été des moments clefs dans le développement de la profession d'expert environnemental dans la majorité des pays. Sans impliquer une relation directe, la Conférence des Nations unies sur l'environnement de 1972 a créé un contexte favorable à ce type d'initiative qui traduit une prise de conscience des enjeux du développement durable.

Bref, les années 1970 furent extrêmement favorables à notre profession.

Depuis lors, notre profession s'est bien établie, et elle s'est développée. Dès les années 1970, les firmes de génie conseil se sont positionnées sur le marché et l'évaluation environnementale devint rapidement un « *business* ». Le marché de la consultance environnementale aux États-Unis dépasse 18 milliards de dollars américains par année, et il est dominé par des activités du secteur privé visant l'obtention de permis d'exploitation et la protection des intérêts et de la réputation des entreprises du secteur privé, ainsi que l'évaluation et la gestion de leur empreinte

carbone. Les perspectives de croissance du marché seraient bonnes pour les cinq prochaines années. Je ne dispose pas de statistique pour le reste du monde, mais ces chiffres nous donnent une idée de l'importance relative de notre profession.

Le développement de la profession dans les pays dits aujourd'hui émergents a été plus lent. Je vais m'attarder un peu sur l'Afrique, car ce continent a été au centre de ma carrière, et parce que les membres africains du SIFÉE représentent une grande partie de notre avenir.

Ma première expérience d'une évaluation environnementale en Afrique subsaharienne fut celle réalisée pour l'Organisation de la mise en valeur du fleuve Sénégal, en 1980. Il y eut peu d'appropriation par l'organisation SIFÉE, globalement, ou par les États qui en sont membres, la procédure étant une exigence de l'USAID dans l'éventualité d'un financement (qui ne se matérialisa pas), et ce, en l'absence de procédure nationale *ad hoc* dans les pays concernés.

Je me souviens de la scène kafkaïenne qu'avait été la présentation de l'enquête d'impact environnemental (EIE) dans les bureaux du Gouverneur, à Saint-Louis du Sénégal. Un responsable de la firme américaine qui avait conduit l'étude nous la résuma, brandissant le rapport pour bien nous en confirmer l'existence. Il n'y eut pas de divulgation publique de ce rapport, ni de consultations.

J'ai ensuite été impliqué dans une action, en Mauritanie, visant à mettre en œuvre une des mesures proposées dans un plan de gestion, un processus totalement déconnecté des réalités du pays.

Depuis lors, l'Afrique a beaucoup progressé. Tout au long des années 1980 et 1990, les pays africains ont connu des



Photo © Ludovic/REA

Ouverture du 2<sup>ème</sup> Sommet des chefs d'État sur la conservation et la gestion durable des écosystèmes forestiers d'Afrique centrale, en présence du président de la République, M. Jacques Chirac, février 2005.

« Aujourd'hui, tous les pays du continent africain ont mis en place des procédures d'évaluation environnementale et créé des institutions responsables de leur application. »

stratégies de conservation, des plans d'action forestiers, des plans de développement durable, des plans d'action environnementale et autres plans, tous azimuts, principalement impulsés par des partenaires étrangers.

Le Sénégal a été le premier pays africain à se doter d'un Code de l'environnement (en 1983) et le Congo a été le premier à exiger la réalisation d'études d'impact en 1986, surtout à cause de son secteur pétrolier.

Aujourd'hui, tous les pays du continent africain ont mis en place des procédures d'évaluation environnementale et créé des institutions responsables de leur application.

L'aide ou des considérations internationales les y ont sans doute aidé, mais, plus que tout autre chose, il y a eu une prise de conscience par les cadres nationaux, pays par pays, de l'importance de gérer la dimension environnementale et sociale du développement. Alors qu'il nous aurait suffi à la fin des années 1980 d'une chambre pour réunir tous les représentants de l'expertise africaine en matière d'évaluation environnementale, aujourd'hui il nous serait nécessaire de disposer d'un stade pour pouvoir accueillir l'ensemble des experts africains en matière d'EIE.

On insiste beaucoup sur le manque de capacité et sur une application inégale des réglementations nationales dans les pays émergents, au risque d'oublier les progrès réalisés. Les procédures sont en place, la capacité existe,

même si les moyens ou la volonté politique demeurent des défis à relever. Aujourd'hui, en Afrique, mais aussi ailleurs, nous devrions parler de renforcement plutôt que de création des capacités nécessaires.

### Où en sommes-nous aujourd'hui ? Pourquoi est-il nécessaire de renouveler nos approches et nos pratiques ?

L'évaluation environnementale (EE) est une activité qui se situe à l'intersection de l'opinion publique, des intérêts politiques, économiques et commerciaux, et de considérations techniques. D'abord, et avant tout, elle informe des débats (souvent houleux) sur les valeurs à privilégier ou à préserver, sur qui a des droits. Nous ne devons jamais oublier qu'en majorité, nous les praticiens de l'EE, nous ne sommes pas les décideurs et que nous n'avons pas de monopole sur l'information environnementale et sociale.

D'autres processus ont existé, avant les années 1970, et d'autres processus existeront dans le futur, même s'ils ne seront pas aussi robustes ou structurés du point de vue technique.

Par contre, nous pouvons être très influents lorsque nous proposons des solutions qui préservent les valeurs et réconcilient les intérêts des uns et des autres. Cela n'est pas toujours possible, mais cela l'est souvent.

Ne soyons pas candides : l'argument de la durabilité environnementale et sociale n'est plus aussi porteur qu'en 1970 et la protection de l'environnement est devenue politiquement moins prioritaire. Elle n'est prise en compte que lorsque le public le réclame, dans certaines situations spécifiques. Le contexte et le discours dominant favorisent l'emploi et la croissance. Bien que certaines normes environnementales continuent à être renforcées, l'évaluation environnementale a été conquise, elle a été domptée et, dans certains pays dits développés, les procédures ont été assouplies ou leur portée réduite afin de favoriser la croissance. C'est moins le cas dans les pays émergents, bien qu'il y ait des exemples de recul au niveau des exigences en matière d'évaluation environnementale en Afrique, en Asie et en Amérique latine.

Soyons, aussi, conscients du fait que les idéaux et la créativité qui avaient au départ inspiré notre profession se sont métamorphosés en des procédures administratives souvent lourdes, dans lesquelles l'exigence première est l'obtention du visa administratif par le promoteur afin que son projet puisse aller de l'avant, plutôt que de traiter les vraies questions environnementales et sociales soulevées par le projet sur le terrain. Trop souvent, l'évaluation environnementale sert d'alibi environnemental au projet. Un processus mis en place au départ pour répondre à des préoccupations largement partagées et afin de favoriser un débat public qui aujourd'hui est géré de manière à réduire toute contestation susceptible de remettre en question le projet considéré. L'objectif et la fonction initiale de l'évaluation environnementale ont été perdus de vue.

Le problème est structurel et systémique, et il découle au moins en partie de la manière dont notre profession est enseignée et pratiquée, et le défi auquel nous devons faire face est celui du renouvellement en profondeur de nos approches et de nos procédures.

En tant que professionnel, j'ai eu à revoir une pléthore d'évaluations environnementales intéressantes des investissements aussi bien publics que privés. Rares sont les évaluations environnementales de grande qualité. La raison administrative conduit trop souvent à des évaluations de façade, à des évaluations de complaisance. Les promoteurs veulent éviter les problèmes dont la solution leur échappe, car ceux-ci affecteraient la rentabilité financière de leur projet ou risqueraient de les embarrasser, les autorités responsables évitent les conflits avec des ministères beaucoup plus puissants et nantis qu'elles, et les consultants sont contraints par des satellites de suivi et de relais de données (TdR) qui ne cherchent pas à identifier, ni, encore moins, à traiter les questions environnementales et sociales de fond : j'imagine que ce sentiment de malaise est partagé par bon nombre d'entre nous.

Ensuite, il y a des faiblesses méthodologiques. Nous sommes otages d'une logique de petites procédures, mais de grands rapports :

- la situation de référence ressemble à un atlas qui nous présente des pages et des pages de données sur des thèmes qui ne seront pas significativement affectés par le projet ;

- le rapport présente une longue liste d'impacts, mais sans nous informer sur ce qui est vraiment important ni sur les causes des impacts. Trop souvent, on cherche la police d'assurance couvrant les dégâts en cas de pépin, et l'on évite de hiérarchiser ;
- la situation post-projet souhaitée n'est pas précisée et les mesures d'atténuation proposées ne découlent pas nécessairement des impacts, ni du niveau d'atténuation visé. La hiérarchisation entre les mesures d'atténuation (éviter, atténuer, compenser) n'est pas claire ;
- trop souvent, les plans de gestion ne sont pas assez développés, alors qu'ils sont l'élément le plus important. La mise en œuvre est peu planifiée, les coûts sont mal évalués, les responsabilités et les besoins de renforcement demeurent imprécis, et le suivi de leur mise en œuvre est souvent négligé ;
- la logique du pollueur-payeur n'est pas appliquée, bien qu'elle soit prescrite dans beaucoup de réglementations nationales ;
- enfin, il y a la fragmentation des études. Chaque secteur veut son mandat, chaque discipline veut se démarquer en développant sa méthodologie pointue, alors que l'intégration est le véritable enjeu.

Nous devons améliorer la qualité, la cohérence et la pertinence des évaluations environnementales pour éviter que notre profession ne soit remise en question. L'impératif est de renouveler nos approches et nos pratiques en revenant à notre raison d'être originelle, le développement durable, et à l'objectif de préparer des rapports compréhensibles et qui traitent des enjeux pertinents et informent un débat public structuré et raisonné sans en conditionner la conclusion à ce que pense l'opinion publique. Ce renouvellement concerne non seulement les consultants et les autres experts, mais aussi les décideurs et le public que nous servons.

## Comment ?

Un élément de solution de ce renouvellement est l'organisation des évaluations environnementales en fonction des enjeux. Une telle approche a été utilisée lors de la réalisation d'une étude cumulative relative à un projet de barrage au Cameroun. L'étude a été organisée en tenant compte des grandes problématiques, notamment la gestion des chantiers pendant la construction, la gestion du massif forestier qui accueillait le projet et celle de sa biodiversité, la gestion du réservoir, le développement local, notamment les opportunités économiques, l'accès et le désenclavement et la gestion du bassin versant jusqu'à l'embouchure du fleuve.

Cette organisation en fonction des enjeux facilite la définition d'objectifs de gestion desquels peuvent découler les mesures d'atténuation. La raison d'être de ces mesures devient alors évidente et l'évaluation environnementale en devient plus pertinente, car elle est davantage orientée vers un développement durable. La méthodologie est intellectuellement attrayante, car elle est logique, hiérarchisée, et plus efficace dans son raisonnement.

J'ajouterai qu'une bonne évaluation environnementale doit être comme un bon roman policier, avec une trame qui comprend les cinq éléments constitutifs d'un schéma





Photo © Ludovic/REA

Le président du Cameroun, Paul Biya, montrant, lors du 2<sup>ème</sup> Sommet des chefs d'État sur la conservation et la gestion durable des écosystèmes forestiers d'Afrique centrale, le certificat délivré par le WWF en reconnaissance d'actions menées en faveur de la préservation de l'environnement, février 2005.

« En ce qui concerne un projet de barrage au Cameroun, l'étude a été organisée en tenant compte des grandes problématiques, notamment la gestion des chantiers pendant la construction, la gestion du massif forestier qui accueillait le projet et celle de sa biodiversité, la gestion du réservoir, le développement local, notamment les opportunités économiques, l'accès et le désenclavement et la gestion du bassin versant jusqu'à l'embouchure du fleuve. »

narratif : une situation initiale, un élément déclencheur, des péripéties, un dénouement et la situation finale souhaitée.

L'exercice technique au Cameroun a été réussi, mais il a demandé plus d'effort et plus de temps, ce qui a rendu le promoteur et le financier impatients. Il a aussi mis en exergue les enjeux institutionnels d'une telle approche. On peut convaincre le promoteur que la bonne gestion des questions environnementales et sociales rendra son projet plus attractif et plus rentable. Mais il est plus difficile de le convaincre de la nécessité de rendre son projet plus durable sur les plans environnemental et social, au-delà d'un simple exercice de relation publique, car la durabilité ne relève pas nécessairement de sa responsabilité. Prenons l'exemple d'une société nationale d'électricité. Elle sera réticente à accepter d'inclure le développement local et la gestion des forêts et de la biodiversité dans un plan de gestion environnemental et social, car ce n'est pas son mandat et leur inclusion peut générer des obligations financières récurrentes pour la société. C'est plutôt le mandat de la planification économique et de l'aménagement du territoire, de l'administration territoriale et des ministères techniques (tels que les ministères des Forêts, du Développement rural ou de l'Agriculture), quitte à ce qu'une partie du coût de la mise en œuvre des mesures adoptées soit à la charge du projet.

Un des grands défis que doivent relever les processus d'évaluation environnementale et sociale des projets tient au fait que certaines sphères de décision échappent au projet, notamment les décisions stratégiques et politiques en aval. Il existe plusieurs niveaux de décision, chacun devant être informé par les considérations environnementales et sociales correspondantes. Une usine de traitement en milieu industriel ne demande pas la même réflexion que la création d'une zone industrielle en milieu rural ou péri-urbain. Voilà le pourquoi de tout ce débat sur les évaluations stratégiques.

Il est fréquent que les décisions sur les véritables enjeux du projet soient prises par des personnes morales ou physiques autres que le promoteur ou le service responsable de la délivrance du visa environnemental. C'est souvent le cas lors de la sélection des options pour les projets énergétiques : quelle technologie privilégier : hydro, gaz, charbon ou renouvelables ? Quel bassin versant ? Comment considérer les alternatives d'un projet sans pour autant remettre en question le projet tel qu'il avait été approuvé ?

Je conclurai en disant que le moment est venu pour nous de renouveler nos approches et nos pratiques en matière d'évaluation environnementale afin de les rendre plus pertinentes aux yeux des acteurs du développement durable.