

Intégration de l'évaluation environnementale stratégique (EES) dans le processus de l'évaluation environnementale (EE) en Haïti

Ketty Balthazard-Accou^{a, b}, Elmyre Clervil^{a, b}

^a Université Quisqueya, Laboratoire de qualité de l'eau et de l'environnement, BP 796, Port-au-Prince, Haïti

^b Association haïtienne Femmes, science et technologie, 218 Avenue Jean Paul II, Haut de Turgeau, Port-au-Prince, Haïti

Résumé: L'évaluation environnementale stratégique (EES) est devenue un instrument courant pour la planification des politiques, des plans et des programmes d'intervention d'envergure des gouvernements ou des entreprises, afin d'évaluer les interactions de ces interventions avec des considérations économiques, sociales et environnementales. Plusieurs études en EES ont montré les impacts de ces planifications sur le développement durable. De nombreux pays ont commencé à légiférer sur l'utilisation de l'EES au profit du développement de leurs politiques de planification. En Haïti, l'EES n'est pas encore intégrée dans le processus d'évaluation environnementale pour des raisons multiples relevant du cadre de gouvernance, des faiblesses structurelles, institutionnelles autant que du cadre légal. L'objectif de cette étude est de proposer des arguments, résultant d'analyses, sur le besoin d'intégrer l'EES en Haïti, ainsi que de montrer les bénéfices de l'EES pour l'atteinte des objectifs de développement durable.

Rezime: Evalyasyon anviwonman estratejik la (EES an franse) vin tounen yon enstriman tout moun itilize pou yo planifye divès aksyon yo ap antreprann nan preparasyon pwogram entèvasyon leta yo osnon nenpòt antrepriz. Se yon fason pou nou evalye entèraksyon entèvasyon sa yo nan mitan kèk konsiderasyon ekonomik, sosyal epi anviwonmantal. Genyen anpil rechèch ki fèt sou domèn EES, ki demontre tout enpak kalite planifikasyon sa yo genyen sou devlopman dirab. Gen anpil peyi ki kòmanse ap pase lwa sou itilizasyon EES nan avantaj devlopman tout aksyon yo vle antreprann nan planifikasyon yo. Nan peyi Ayiti poko genyen EES ki antre nan pwosesis evalyasyon anviwonman an akòz divès rezon ki soti nan gouvènans lan, divès feblès estriktirèl, enstitisyonèl epi an menm tan legal. Objektif travay sa a se pwopozè bon agiman, ki soti nan analiz sou nesite pou nou entegre EES nan peyi Ayiti, epi pou nou demontre tout benefis ki genyen nan EES jouk nou rive genyen yon devlopman dirab.



1. INTRODUCTION

Parmi les outils de gestion de l'environnement, la pratique de l'évaluation environnementale (EE) est probablement l'un des plus connus et des plus utiles dans un contexte de développement [1]. L'évaluation environnementale est un processus systématique qui consiste à évaluer et à documenter les possibilités, les capacités et les fonctions des ressources et des systèmes naturels afin de faciliter la planification du développement durable et la prise de décision en général ainsi qu'à prévoir et à gérer les impacts négatifs et les conséquences de propositions en particulier [2]. La mise en œuvre de cette évaluation comporte plusieurs processus formels dont l'évaluation d'impact environnemental (EIE), l'audit environnemental (AE) et l'évaluation environnementale stratégique (EES). Cette dernière forme d'évaluation environnementale est un outil d'aide à la planification des politiques, des plans et des programmes et à l'évaluation de leurs interactions avec les considérations d'ordre économique et social [3]. L'EES permet une mise en application directe de l'objectif 7 des objectifs du Millénaire (OMD 7) relatif à l'environnement durable en ce qui a trait à l'intégration des principes du développement durable dans les politiques nationales. L'EES serait en parfait accord avec le plan d'application de Johannesburg (Sommet mondial pour le développement durable, 2002), soulignant l'importance de cadres stratégiques et d'une prise de décision équilibrée, conditions fondamentales à l'obtention d'avancées vers les objectifs de développement. L'EES s'avère un outil indispensable dans la mise en place d'un processus de développement durable basé sur la bonne gouvernance (transparence,

participation, responsabilité) qui prioriserait un processus décisionnel fondé sur des principes valorisant la plus grande intégration et une participation accrue de toutes les parties prenantes. Cette nouvelle manière de gouverner tient compte des limites de l'environnement tout en intégrant les objectifs d'efficacité, de justice sociale et d'équité intergénérationnelle [3]. Ainsi, la prise en compte de l'environnement dans la gouvernance devient l'un des facteurs incontournables du développement durable.

L'efficacité de l'EES dépend des capacités institutionnelles et humaines dont dispose chaque pays dans ce domaine [1]. Pour établir de manière durable la pratique de l'EES, plusieurs pays ont conçu des stratégies afin de surmonter, entre autres, de nombreuses difficultés d'ordre institutionnel, législatif et humain. C'est le cas de la République d'Haïti, qui accuse un retard considérable dans le domaine de l'évaluation environnementale. Malgré la volonté politique exprimée par le Gouvernement haïtien et l'engagement de ses partenaires pour une meilleure prise en compte de l'environnement dans les projets, programmes, plans et politiques de reconstruction et de développement, des défis importants restent à relever pour permettre la prise en compte effective des enjeux environnementaux et sociaux dans l'élaboration des politiques publiques. De plus, en dépit de l'instabilité sociopolitique dans le pays, beaucoup d'efforts ont été déployés par plusieurs acteurs (partenaires financiers et techniques, société civile, État, etc.) pour mettre en place plusieurs actions, notamment la création du Bureau national des évaluations environnementales (BNEE) dont la mission est d'assurer la promotion et l'implantation du Système national des

évaluations environnementales en Haïti. L'objectif de cette étude est de proposer des arguments résultant d'analyses de documents légaux et administratifs sur la nécessité d'intégrer l'EES dans le processus d'évaluation environnementale en Haïti, ainsi que de montrer les avantages de l'EES pour l'atteinte des objectifs de développement durable.

2. ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE

2.1 Mise en contexte

L'évaluation environnementale est un domaine en constante évolution. Certaines procédures associées sont bien connues des États et organisations tandis que d'autres commencent uniquement à faire leurs preuves [4]. C'est le cas de l'EES qui, depuis plus de 10 ans, s'assume comme un instrument politique important pour les gouvernements nationaux [5]. Elle est aussi une procédure d'évaluation qui s'applique au stade de la planification des orientations gouvernementales et organisationnelles [4]. Définissons brièvement l'évaluation environnementale afin de mieux comprendre le contexte dans lequel s'insère l'EES. L'historique de développement de l'EE est présenté plus loin afin de faire connaître son origine.

L'évaluation environnementale regroupe l'ensemble des processus qui visent la prise en compte de l'environnement dans la planification des actions, le développement de projets, de programmes, de plans et de politiques [6, 7]. L'évaluation environnementale peut aussi se définir comme « *un processus systématique qui consiste à évaluer et à documenter les possibilités, les capacités et les fonctions des ressources des systèmes naturels et des systèmes humains afin de faciliter la planification d'un développement durable et la prise de décision en général* ». Autrement dit, l'évaluation environnementale permet d'identifier, au moment de la planification, les impacts potentiels de la mise en œuvre de projets, de politiques, de plans ou de programmes sur l'environnement biophysique, économique et social, afin d'éliminer ou atténuer les impacts négatifs prévus [8].

2.2 Historique

Vers la fin des années 1960, les États-Unis furent le premier pays à adopter une loi obligeant les agences dépendant de l'autorité fédérale à tenir compte des considérations environnementales et sociales dans leurs décisions. Adopté en 1970, le National Environmental Policy Act (NEPA) obligeait ces agences à produire un « énoncé sur les impacts environnementaux » (*Environmental Impact Statement*) avant d'entreprendre, de financer ou d'autoriser un projet. Plusieurs pays ont intégré dans leur processus décisionnel des dispositifs inspirés du NEPA. Le concept d'EIE a été repris par de nombreux pays [9]. Cependant, il est arrivé plus tard dans d'autres pays comme l'Afrique du Sud, l'Égypte, le Nigeria et le Ghana [10, 11]. Depuis l'adoption du NEPA, la pratique de l'évaluation environnementale a subi de nombreux changements. L'EE, en effet, est passée d'une démarche rudimentaire simple à une démarche basée plutôt sur l'analyse et la connaissance des faits réels vérifiés

par l'expérience scientifique. Cette forme d'évaluation comporte plusieurs processus formels dont l'évaluation d'impact environnemental pour les projets ou activités, l'audit environnemental pour la vérification de conformité dans le cadre du contrôle de la mise en œuvre des plans de gestion environnementale issus des EIE et EES, et l'évaluation environnementale stratégique pour l'intégration de l'environnement dans les programmes, plans et politiques de développement. Wood (1995) définit l'EIE comme l'évaluation des effets susceptibles qui résulte d'un projet (ou autre action) affectant de manière significative l'environnement naturel et artificiel [12]. D'ailleurs, l'évaluation d'impact environnemental est une procédure d'examen des conséquences anticipées, tant bénéfiques que néfastes, d'un projet sur l'environnement, ayant pour but de s'assurer que ces conséquences sont dûment prises en compte dans la conception dudit projet [3]. L'EIE apparaît comme un outil pertinent mais limité [13]. Elle ne permet pas de prendre en compte ou d'analyser des choix stratégiques de développement dont découlent les projets de développement. Les effets cumulatifs dans le temps ou dans l'espace des projets qui, pris isolément, n'entraînent pas de grandes problématiques mais qui, considérés à l'échelle macro, soulèvent de forts enjeux environnementaux, sociaux ou économiques ne sont pas étudiés. Pour franchir ces limites, il convient de procéder à des évaluations environnementales menées en amont des projets, soit sur les projets de politiques, de plans ou de programmes (PPP) [3] : c'est ce qu'est l'évaluation environnementale stratégique.

3. ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE STRATÉGIQUE

L'évaluation environnementale stratégique se conçoit comme un ensemble d'approches analytiques et participatives de la prise de décision stratégique visant à intégrer les considérations d'environnement dans les politiques, les plans et les programmes et à évaluer leurs interactions avec les considérations d'ordre économique et social [14]. Cette définition de l'EES synthétise toutes les notions qui ont permis l'évolution de ce concept depuis son apparition officielle en 1969 dans le National Policy Act américain jusqu'à aujourd'hui. En effet, l'EES est considérée en premier lieu comme un processus systématique, formel et exhaustif servant à évaluer les effets environnementaux de politiques, plans ou programmes ainsi que leurs solutions de rechange. Elle donne ainsi lieu à un rapport écrit dont les conclusions sont utilisées dans la prise de décision par des autorités publiques imputables [15]. L'EES est devenue alors un outil d'aide à la décision au service du pouvoir public et, dans la pratique, un processus continu, itératif et adaptatif, axé sur le renforcement des institutions et de la gouvernance» [16].

Dans la pratique, il s'avère parfois difficile de délimiter les frontières entre les politiques, les plans et les programmes qui font l'objet des EES. Les définitions fournies par Waaub (2012) permettront de faire la différence entre ces termes dans cette étude.

La prise en compte réelle et efficace de l'environnement préalablement à l'adoption de PPP ouvre la porte à l'application de plusieurs types d'EES [3]. Dans la littérature et dans la pratique, cette typologie se manifeste généralement sous deux angles, soit une

1. Pierre André et coll. (2010). *Évaluation des impacts sur l'environnement : processus, acteurs et pratique pour un développement durable*, Montréal, Presses internationales Polytechnique, 398 p.

typologie liée au degré de planification visée, soit une autre liée aux types d'activités visées.

Dans la première catégorie, les évaluations se déclinent selon le niveau stratégique [17]. Ainsi, il existe une différence entre les EES réalisées pour des politiques et celles réalisées pour des plans et programmes. Nous reprenons ici l'explication fournie par Risse (2004) sur cette approche: La principale distinction faite au niveau des deux approches semble être attribuable au fait que les décisions prises au niveau des politiques sont basées sur des grandes orientations, soit des éléments plus abstraits et moins tangibles qu'au niveau des plans et programmes [18] et qu'elles font référence à des contraintes de confidentialité et de temps qui ne sont pas nécessairement les mêmes que celles rencontrées au niveau des plans et des programmes. En outre, elles réfèrent à une plus grande complexité, à une plus grande incertitude et à des horizons temporels pouvant être plus importants que pour les plans et les programmes². La différence entre ces types d'EES se manifeste au regard du processus de réalisation (voir la législation des Pays-Bas pour illustration [2, 19, 20, 21, 15]).

Selon Waaub [16], suivant les types d'activité visés, les EES peuvent se regrouper en trois catégories:

- 1) Évaluation environnementale régionale ou spatiale (EER): Elle permet d'intégrer dans le plan de développement régional les enjeux cumulatifs liés au milieu naturel et humain spécifique à une région. Elle s'applique à une aire géographique déterminée et pour une durée de temps précise. Ce type d'évaluation permet aussi d'évaluer les impacts du développement d'un secteur d'activité sur un territoire donné en prenant en compte les interactions avec les activités existantes.
- 2) Évaluation environnementale sectorielle (EESec): Elle s'applique à un secteur bien défini. C'est la forme d'EES la plus pratiquée. Elle permet d'analyser sur le plan stratégique et sur le long terme le choix de développement d'une filière ou d'un secteur. Les évaluations sectorielles peuvent ainsi couvrir l'énergie, les transports, les déchets, le tourisme, etc.
- 3) Évaluation environnementale stratégique appliquée à d'autres activités: Ce type d'EES regroupe toutes les autres études qui ne font pas partie des deux catégories susmentionnées. Le plus souvent, ces EES ne donnent pas directement lieu à des projets, mais tiennent compte des actions ou activités qui peuvent avoir des incidences indirectes sur l'environnement.

4. CADRE DE L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE EN HAÏTI

4.1 Pratique de l'évaluation environnementale en Haïti

Le principe 17 de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement de 1992 stipule l'adoption de l'EIE en tant

qu'instrument national pour réaliser le développement durable [22]. En Haïti, depuis 2005, l'évaluation environnementale est encadrée essentiellement par le décret du 12 octobre 2005 portant sur la gestion de l'environnement et la régulation de la conduite des citoyens et citoyennes pour un développement durable. Cependant, ce décret, qui reste non appliqué sur plusieurs aspects dont ceux relatifs à l'EE, n'est encore appuyé par aucune loi ni aucun arrêté d'application. L'article 56 de ce décret stipule: «Les politiques, plans, programmes, projets ou activités susceptibles d'avoir un impact sur l'environnement doivent obligatoirement faire l'objet d'une évaluation environnementale à la charge de l'institution concernée». Par ailleurs, les projets ou établissements/installations de faible envergure, mais qui pourraient avoir des effets non négligeables sur l'environnement sont soumis à une notice d'impact environnemental et social.

Dans le but d'assurer une prise en compte effective des considérations environnementales dans toutes les initiatives de développement, plusieurs conférences internationales sur des questions d'environnement ont eu lieu. Des accords et protocoles ont été discutés, signés et parfois ratifiés. En Haïti, le Gouvernement possède une Politique environnementale nationale. Cette politique n'est pas soutenue par des lois et règlements assortis de conditions ou de critères spécifiques. Selon les données du PARC/MDE/PNUD (2014), l'absence de textes législatifs et procédures spécifiques à l'EE a pour conséquence la réalisation d'études environnementales de projets de développement dans les départements sectoriels et par la coopération internationale, sans l'implication du ministère de l'Environnement d'Haïti (MDE) [22]. Le traitement des documents d'études d'impact environnemental et social (EIES) était réalisé de manière irrégulière et non systématique par plusieurs directions ou services techniques du MDE. Ces études environnementales prennent pour référence les procédures des partenaires techniques et financiers impliqués [23]. C'est notamment le cas de l'Agence canadienne de développement international (ACDI), de la Banque mondiale et de la Banque africaine de développement. Pour mener des projets de développement, ces institutions adoptent des politiques portant spécialement sur des processus entourant l'évaluation environnementale. Ainsi, les normes environnementales sont entre autres une conditionnalité du processus de subvention et de réalisation des activités de développement. Avec le BNEE, le MDE dote le pays d'un organe chargé de ces dossiers devant conduire à l'obtention ou non de la non-objection environnementale, conformément au décret-cadre du 12 octobre 2005 sur la gestion de l'environnement en Haïti.

Les EIE sont généralement réalisées par un consultant individuel ou un groupe de consultants experts ou des bureaux d'études. Quoi qu'il en soit, c'est un fait qu'il existe en Haïti une pratique d'EIE. Cependant, la question de l'EES y constitue un champ nouveau dont il faudra nécessairement s'occuper. Les EES sont un complément et non un remplacement des EIE puisqu'elles permettent de prendre en compte des éléments de portée générale qui peuvent être ignorés. Il y a un réel besoin de mettre au point ce genre d'outils en vue d'assurer une meilleure compréhension et une vision intégrée des implications environnementales, sociales et

2. OCDE (2006). *Lignes directrices et ouvrages de référence du CAD. L'évaluation environnementale stratégique: guide de bonnes pratiques dans le domaine de la coopération pour le développement*, Paris, OCDE, 178 p.

économiques des grandes orientations de développement du pays qui doivent obligatoirement tendre vers un développement durable.

5. CADRE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL DE L'EE EN HAÏTI

5.1 Cadre légal

En Haïti, l'EE peut se baser sur les textes de loi ci-dessous pour légitimer sa pratique. Cependant, il n'existe pas un ensemble de lois ou de règlements liés à l'EE de manière spécifique. Parmi les textes de loi qui traitent directement de l'évaluation environnementale, on compte :

- Le Plan d'action pour l'environnement (PAE) paru en juin 1999.
- Le décret-cadre de 2005 portant sur la gestion de l'environnement et la régulation de la conduite des citoyens et citoyennes pour un développement durable (12 octobre 2005).
- La loi du 9 juillet portant sur les zones franches (9 juillet 2002).
- L'arrêté du 16 mai 2012 fixant les conditions réglementaires de création, d'implantation, de gestion, d'exploitation et de contrôle des zones franches (6 mai 2012).

En ce qui a trait à l'EES, aucune loi haïtienne n'en fait mention. Il y a donc une nécessité de l'intégrer, car l'EES est une catégorie d'évaluation environnementale. Il faut retenir par contre qu'Haïti est signataire d'un ensemble de traités et de conventions internationaux, notamment la Convention sur la diversité biologique, la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, le Protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques, découlant de la Convention sur la diversité biologique, la Convention des Nations Unies sur les cours d'eau de 1997, la convention d'ESPOO de 1991 sur l'étude d'impact environnemental dans un contexte transfrontalier³. Toutes ces conventions peuvent constituer une base importante sur laquelle on peut prendre appui pour réaliser les études d'EE, mais aussi pour faire évoluer le droit haïtien en cette matière.

5.2 Cadre institutionnel

Le MDE est la plus haute instance étatique chargée de formuler et de faire appliquer, d'orienter et de faire respecter la politique du Gouvernement en matière de gestion et de protection de l'environnement, de préservation des écosystèmes et de conservation de la biodiversité pour améliorer la qualité de vie des citoyens, et assurer une utilisation durable de l'environnement et des ressources naturelles. En vue d'atteindre cet objectif, il collabore avec d'autres ministères tels que le ministère de l'Agriculture, des Ressources naturelles et du Développement rural (MARNDR), le ministère des Travaux publics, Transports et Communications (MTPTC), le ministère de la Santé publique et de la Population (MSPP), d'autres organismes de la société civile, les collectivités territoriales, etc. Il y a aussi les unités techniques sectorielles (UTES) au sein des autres

ministères qui collaborent avec le MDE. Le MDE travaille aussi de concert avec le Comité interministériel d'aménagement du territoire (CIAT) qui a pour mission de définir la politique du gouvernement en matière d'aménagement du territoire, de protection et de gestion des bassins versants, de gestion de l'eau, de l'assainissement, de l'urbanisme et de l'équipement.

La proposition du nouveau projet de loi relative à l'évaluation environnementale donne les orientations générales et fixe les principes et règles relatifs :

- à l'étude d'impact sur l'environnement, y compris les plans de gestion environnementale et sociale ;
- aux audits sur l'environnement ;
- à l'évaluation environnementale stratégique.

En effet, l'intégration de l'EES dans le processus de l'évaluation environnementale en Haïti doit se faire à travers le BNEE. Il s'agit d'un service techniquement déconcentré, dont la mission essentielle est d'assurer la coordination de la mise en œuvre et du suivi de la politique nationale en matière d'évaluation environnementale, notamment les EIES, les EES, les audits environnementaux et la participation publique. La structure organisationnelle du BNEE se compose de directions, de services et de sections qui sont animés par un personnel permanent. Le BNEE est représenté par des Bureaux départementaux d'évaluation environnementale (BDEE), qui peuvent être associés aux directions.

5.3 Coup d'œil sur la proposition de loi du PARC/MDE/PNUD (2014)

Il est important de noter qu'il existe un projet de loi en cours proposant le cadre juridique et institutionnel de l'EE en Haïti. C'est une étude qui a été réalisée dans le cadre du Projet d'appui au renforcement des capacités du ministère de l'Environnement [22] sous l'initiative de l'État haïtien dans le cadre de la mise en œuvre d'une politique environnementale. Ce travail a permis d'élaborer une proposition de mise en place d'un cadre institutionnel et réglementaire de l'évaluation environnementale et l'élaboration de guides de référence pour la réalisation des études d'impact environnemental dans le contexte haïtien. Concrètement, cette consultation a abouti à trois grands résultats :

- 1) Un cadre juridique régissant les évaluations environnementales à travers un projet de loi général d'abrogation de certaines dispositions relatives à l'évaluation environnementale du décret du 12 octobre 1995 qui a tenté de donner les orientations sur les modalités d'application des évaluations environnementales et sociales stratégiques (EES), les EIES et les audits environnementaux et sociaux (AES).
- 2) Un cadre institutionnel de mise en œuvre, à travers la création d'un BNEE. Cet organe est le résultat d'un consensus établi à partir d'un processus participatif de choix d'un modèle organisationnel basé sur une analyse multicritère et impliquant la quasi-totalité des acteurs concernés. Le BNEE devrait être techniquement déconcentré, doté d'une personnalité morale et d'une autonomie administrative et financière. Il a pour mission d'assurer la promotion et la mise

3. PARC/MdE/PNUD, 2014, Cadre juridique et institutionnel de l'évaluation environnementale en Haïti/ Référentiels méthodologiques de l'étude d'impact sur l'environnement. Rapport de consultation. Port-au-Prince, 347 p.

en œuvre du Système national d'évaluations environnementales, notamment les EIES, les EESS, les AES et la participation publique.

- 3) Des référentiels techniques comprenant a) un guide général de réalisation de l'EIES donnant les détails sur la procédure administrative et le contenu des EIES et de la participation publique; b) des guides sectoriels de réalisation des EIES concernant 13 secteurs d'activité: les projets agropastoraux, les projets d'aéroports, les projets d'aménagement des espaces naturels, les projets d'industries chimiques, les projets d'industries du bois, les projets d'urbanisme et habitat, les projets de barrages et centrales hydroélectriques, les projets de ports, les projets d'industries agroalimentaires, les projets hydrauliques, les projets linéaires, les projets miniers, et les projets pétroliers et gaziers.

Ce projet de loi a jeté d'une manière significative les bases pour un cadre juridique et institutionnel adapté au contexte haïtien de la mise en œuvre de l'EE. Il faut aussi souligner, comme mentionné précédemment, la mise en fonction depuis 2015 du BNEE au sein du MDE. Cependant, force est de constater qu'à travers ce projet de loi, si l'EES a été citée comme un outil important devant être mis en œuvre dans la politique nationale de l'EE en Haïti, elle n'a pas fait l'objet d'une analyse réelle ni de proposition d'application concrète. Le cadre juridique, sans évincer l'EES, se concentre sur les EIES et inclut aussi les AES. La loi donne au BNEE la capacité juridique d'intervenir dans les EES mais sans définir les modalités comme c'est le cas pour les EIE. Enfin, les guides sectoriels s'appliquent strictement aux EIES et ne tiennent pas compte du tout des EES.

Il n'en demeure pas moins que les bases juridiques et institutionnelles sont jetées pour un cadre légal de mise en œuvre de l'EES en Haïti. Une meilleure prise en compte de l'EES doit être réalisée dans ce contexte. Toutefois, il faut souligner que ce texte de loi, près de quatre ans après son élaboration, n'a toujours pas été voté et donc, du point de vue légal, ne peut être considéré comme un cadre de fonctionnement structuré de l'EE en Haïti.

6. PLAIDOIRIE POUR L'INTÉGRATION DE L'EES DANS LE PROCESSUS DE L'EE EN HAÏTI

La nécessité de l'EES est née des limites de l'EIE, entre autres, la difficulté d'apprécier les effets cumulatifs sans considérer l'ensemble des projets similaires sur un territoire donné [24]. En effet, des questionnements importants sont soulevés lors de la réalisation des EIE, mais ce processus est incapable d'y répondre, car la problématique soulevée déborde le cadre du projet, même si celui-ci pourrait y contribuer. Alors que l'EES fait référence à une planification stratégique, l'EIE analyse des projets concrets localisés et définis. Un bon mécanisme d'arrimage permettrait d'éviter une remise en question des décisions prises relativement aux politiques, plans et programmes. En effet, l'EES définit des balises pour la prise de décision aux niveaux inférieurs, ce qui oriente mieux les efforts des évaluateurs. Un bon arrimage des paliers d'évaluation permet ainsi de se consacrer de façon spécifique et progressive aux différents éléments à traiter. À moyen terme, cela diminue les coûts et les délais de réalisation des EIE en plus d'améliorer la gestion des

évaluations et de la participation citoyenne (Saint-Amant, 2002, cité dans [4]). L'EES fournit un cadre pour l'EIE des projets ponctuels. Elle permet de prendre en considération des éléments de portée générale qui sont souvent difficiles à examiner pour certains projets ainsi que les impacts potentiels globaux de ceux-ci [4]. Afin que ces deux évaluations soient cohérentes, complémentaires et synergiques, il est important de bien les arrimer. Pour éviter la répétition des évaluations, la Directive 2001/42/CE relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement a d'ailleurs introduit une disposition concernant les mécanismes d'arrimage⁴. Ces mécanismes d'arrimage devraient permettre entre autres de gérer efficacement les différentes évaluations et la participation des publics [8].

L'arrimage EES et EIE doit être une préoccupation en Haïti. En fait, il n'y a pas de pratique de l'EES implantée dans le pays. Il y a peut-être des exemples d'études stratégiques réalisées en Haïti en application des directives émises par les bailleurs, mais pas d'EES conformément à des PPP. Comme stipulé dans l'article 27 du projet de loi relatif au cadre juridique régissant les évaluations environnementales, il revient à la Direction des politiques, études générales et évaluations environnementales stratégiques:

- de promouvoir la pratique des évaluations environnementales stratégiques en collaboration avec les autres structures du Ministère;
- d'apporter un appui technique aux initiateurs des plans et programmes en vue de faciliter la réalisation d'évaluations environnementales stratégiques.

Cette promotion de la pratique des EES passe également par le renforcement des institutions et implique le développement d'une expertise entourant l'EES, ce qui permettra l'amélioration constante de la procédure relative à l'EES. Selon Pierre André (2012), le transfert de connaissances est un élément essentiel pour former une expertise.

Par ailleurs, l'élaboration d'une directive ou d'une politique afin de définir les exigences de l'EES est nécessaire. L'adoption du projet de loi relatif aux évaluations environnementales devra être suivi d'une proposition d'intégration des exigences de l'EES encadrant des activités pouvant avoir un impact sur l'environnement. Au Québec, par exemple, pour que l'EES ait un caractère contraignant pour tous les acteurs, elle doit être intégrée dans une loi ou un règlement d'application [25], sinon, l'EES peut être arbitraire et reste à la discrétion du gouvernement. Ainsi, il est fortement recommandé de profiter des circonstances favorables liées à la structuration juridique et institutionnelle de l'EE pour établir le cadre légal de l'EES en Haïti.

4. Directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil relatif à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, art. 4, par. 3: « Lorsque les plans et programmes font partie d'un ensemble hiérarchisé, les États membres, en vue d'éviter une répétition de l'évaluation, tiennent compte du fait qu'elle sera effectuée, conformément à la présente directive, à différents niveaux de l'ensemble hiérarchisé. Afin, entre autres, d'éviter une répétition de l'évaluation, les États membres appliquent l'article 5, paragraphes 2 et 3. »

6.1 Éléments de l'intégration de l'EES en Haïti

6.1.1 Éléments positifs de l'intégration de l'EES

- 1) Ratification des conventions internationales par Haïti : D'après l'article 276-2 de la Constitution en vigueur en Haïti, les textes de loi ratifiés par l'État haïtien font partie des lois et règlements en vigueur dans le pays et ont préséance sur ces derniers en cas de contradiction. Ce cadre juridique international regroupe les déclarations et les conventions et permet ainsi aux acteurs de l'EE d'avoir recours à un ensemble de lois, de règlements et de procédures pouvant servir de base à la mise en œuvre de l'EES en Haïti.
- 2) Fonctionnement du MDE: L'existence d'un organe étatique de gestion de l'environnement est d'une importance capitale. En effet, c'est la première expression claire et nette de l'État dans la prise en compte des problématiques environnementales dans les politiques publiques du pays. Le MDE, à travers ses directions départementales, est présent sur tout le territoire du pays. Le renforcement de ses capacités devrait donc se faire au niveau central, mais aussi et surtout au niveau du BNEE, qui est une structure déconcentrée. Création du BNEE: la création du BNEE montre une volonté de l'État haïtien de régulariser l'EE en Haïti. Cependant, il faut miser sur le temps et sur une volonté continue de tous les acteurs impliqués dans cette démarche pour non seulement faire fonctionner effectivement le bureau, mais aussi en faire une structure pérenne et dotée de l'autorité nécessaire pour faire appliquer et respecter les lois.
- 3) Programme de formation: Il est indispensable qu'un programme de renforcement des capacités soit mis en place pour les cadres qui auront à intervenir dans l'intégration et le fonctionnement du bureau, mais aussi pour tous ceux qui auront à un titre ou à un autre à contribuer à la réalisation des EIE et EES, à leur validation et à leur mise en œuvre. En tenant compte de la vulnérabilité du pays, les prochains programmes de formation devraient s'orienter entre autres sur l'EES en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme, de géorisques, de résilience institutionnelle et de gestion des catastrophes.
- 4) Proposition du cadre juridique de l'EIE en Haïti: La proposition du cadre juridique de l'EE en Haïti constitue un pas extrêmement important dans le processus de mise en place de l'EE. Malheureusement, cet article n'a pas traité de l'EES en particulier, mais s'est plutôt concentré sur l'EIE. L'un des points faibles du cadre de l'EE en Haïti est la faiblesse du cadre juridique; en revanche, elle peut constituer une force, car cette lacune permet de profiter des avancées des autres pays pour bien intégrer l'EES dans le processus de l'EE. Il faudra alors envisager d'intégrer dans cette proposition de loi une section sur l'EES en Haïti en définissant comme pour l'EIE ses mécanismes d'application.

6.1.2 Facteurs de retard ou d'échec de l'intégration de l'EES en Haïti

- 1) Faiblesse institutionnelle du MDE et d'autres institutions de l'État devant s'impliquer dans la mise en œuvre du processus de l'EE.
- 2) Ambiguïté du rôle du MDE par rapport aux autres ministères: Il est aussi à déplorer que les activités du MDE rentrent bien des fois en collision avec celles du MARDNR et du MTPTC.
- 3) Manque de compétences dans le domaine ou manque de cadres qualifiés: L'EE étant un champ disciplinaire nouveau en Haïti, il est normal que les experts dans ce domaine ne soient pas nombreux. Dans un contexte de renforcement institutionnel, l'EES institutionnelle part du principe que les processus de décision stratégiques au plus haut niveau sont fortement influencés par des considérations d'ordre politique et se concentre donc sur les questions institutionnelles et de gouvernance [16]. L'EES institutionnelle peut vraiment s'avérer un outil important pour non seulement former les cadres en tant qu'individus, mais aussi restructurer le MDE, qui est le contexte de fonctionnement des individus.
- 4) Faiblesse de l'État: La faiblesse de l'État haïtien se manifeste par son incapacité à faire appliquer les lois et les règlements même si ces derniers sont clairement définis.

Conditions de succès

Il faut faciliter la participation effective des publics concernés, ceci devant être un souci continu des acteurs de l'EE/EES. Ensuite, collaborer étroitement avec les acteurs locaux (élu, sages, anciens de la zone, organisations de base, organisations paysannes, etc.) afin que toutes les parties prenantes soient véritablement impliquées et qu'elles soient effectivement des acteurs de développement au sein des localités.

7. CONCLUSION

L'intégration de l'EES dans le processus d'évaluation environnementale peut avoir comme point de départ la réalisation de l'EES institutionnelle. Cette forme d'EES n'a pas pour finalité l'élaboration de PPP, mais se concentre sur l'analyse des facteurs institutionnels et de gouvernance à la base des processus de prise de décision dans le but de les renforcer. Il faudra ensuite élaborer les démarches spécifiques et les limites d'évaluation des différentes formes d'EES. Ces démarches devraient être clairement décrites, définies, et devraient tenir compte des exigences du cadre de la loi. Pour tracer les grandes lignes de réalisation et structurer l'aide à la planification des PPP, il conviendrait d'élaborer des guides pour la réalisation des EES lourdes et légères. Les différents types d'EES devraient compter parmi les préoccupations de l'autorité compétente pour les rendre optimaux dans le contexte haïtien.

8. RECOMMANDATIONS

Les recommandations qui suivent abordent les actions à entreprendre pour rendre possible l'intégration de l'EES dans le processus d'évaluation environnementale.

- Il faut envisager d'intégrer, dans la proposition du cadre juridique et institutionnel, de procédure générale et de guides sectoriels de réalisation de l'évaluation environnementale en Haïti, une section relative à l'EES déterminant, comme pour l'EIE, ses mécanismes d'application.
- La mise en œuvre de l'EES en Haïti peut avoir comme point de départ la réalisation de l'EES institutionnelle. Cette forme d'EES n'a pas pour finalité l'élaboration d'un PPP mais se concentre sur l'analyse des facteurs institutionnels et de gouvernance à la base des processus de prise de décision dans le but de les renforcer. Il faudra ensuite élaborer les démarches spécifiques et les limites d'évaluation des différentes formes d'EES. Ces démarches devraient être clairement décrites, définies, et devraient tenir compte des exigences du cadre de la loi. Pour tracer les grandes lignes de réalisation et structurer l'aide à la planification des PPP, il conviendrait d'élaborer des guides pour la réalisation des EES lourdes et légères. Les différents types d'EES devraient compter parmi les préoccupations de l'autorité compétente pour les rendre optimaux dans le contexte haïtien.
- Pour un bon arrimage ou une bonne liaison de l'EES et de l'EIE des projets, il est essentiel qu'un transfert de l'information s'effectue entre les deux niveaux. Les données relatives aux deux types d'évaluation peuvent être gérées à partir d'un système commun de gestion. Les documents reçus lors des consultations publiques et qui peuvent aider à l'évaluation, les notes, les mémoires, les avis, les rapports (qu'ils soient préliminaires ou finaux) pourront y être notés ou répertoriés. L'administration des deux niveaux étant faite par le MDE, l'ordonnancement de ces informations et leur transfert aux acteurs impliqués dans les procédures devraient aussi être réalisés par cette entité.
- Il devient important que le BNEE mette sur pied des groupes de travail incluant des intervenants de milieux et de domaines d'activité divers. Des représentants des ministères et organismes, de même que les principaux acteurs qui interviennent dans chacune des EES, pourraient faire partie de comités permanents.
- Il est important d'utiliser des méthodes créatives pour sensibiliser et informer les citoyens et les motiver à participer à des débats stratégiques sur les enjeux. Entre autres, mentionnons : les vidéoconférences, les ateliers, les tables rondes, les plateformes de discussion, les médias. On recueillera ainsi des informations, les attentes des citoyens, les commentaires sur les PPP proposés.
- Il faudra renforcer le MDE et donc le BNEE au moyen d'un accompagnement soutenu et d'une formation continue des cadres. Il faut aussi prévoir des séances de formation ciblées pour des cadres de différents niveaux et de différentes délimitations territoriales. ■

BIBLIOGRAPHIE

1 ALMEIDA, K. (2001). « Approche endogène » de renforcement des capacités dans le domaine de l'ÉE en Afrique : Aider les pays africains à échafauder leur

propre système d'ÉE, 6^e Colloque international des spécialistes francophones en évaluation d'impacts, Cotonou (Bénin), du 23 au 27 avril 2001.

2 SADLER, B. (1996). *Environmental Assessment in a Changing World: Evaluating Practice to Improve Performance (Final Report of the International Study of the Effectiveness of Environmental Assessment)*, Ottawa, Canadian Environmental Assessment Agency and International Association for Impact Assessment, https://www.ceaa.gc.ca/Content/2/B/7/2B7834CA-7D9A-410B-A4ED.../iaia8_e.pdf, consultée le 2 mars 2012.

3 ANDRÉ, Pierre et coll. (2010). *Évaluation des impacts sur l'environnement : processus, acteurs et pratique pour un développement durable*, Montréal, Presses internationales Polytechnique, 398 p.

4 BOURSIER-LÉPINE, D. (2012). *L'évaluation environnementale stratégique : une procédure à intégrer au système d'évaluation environnementale québécois*, Essai de maîtrise, Université de Sherbrooke (Canada), 69 p.

5 MENGUE-MEDOU, C. et J.-P. WAAUB (2005). *Intégration de l'évaluation environnementale stratégique au plan d'aménagement forestier : Cas d'une concession forestière de Leroy-Gabon*, Groupe d'études interdisciplinaires en géographie et environnement régional (GEIGER), Département de géographie, Université du Québec à Montréal (Canada).

6 BANQUE MONDIALE. DÉPARTEMENT DE L'ENVIRONNEMENT (1999a). *Manuel d'évaluation environnementale*, vol. I, Politiques, procédures et questions intersectorielles, Washington, 256 p.

7 BANQUE MONDIALE. DÉPARTEMENT DE L'ENVIRONNEMENT (1999b). *Manuel d'évaluation environnementale*, vol. III, Lignes directrices pour l'évaluation environnementale des projets énergétiques et industriels, Washington.

8 ACEE (2012). *Agence canadienne d'évaluation environnementale*, <http://www.ceaa.gc.ca/default.asp?lang=Fr&n=D75FB358-1>, consultée le 28 mars 2012.

9 ZEREMARIAM, K. T. (2003). *An Evaluation of Environmental Impact Assessment Inritrea*, Master of Environment and Development in the Centre for Environment and Development, School of Applied Environmental Sciences, University of Natal, 153 p.

10 LEE, N. et C. GEORGE (dir.) (2000). *Environmental Assessment in Developing and Transition Countries: Principles, Methods and Practice*, Chichester, John Wiley and Sons.

11 BARROW, C. J. (1997). *Environmental and Social Impact Assessment: An Introduction*, London, Edward Arnold.

12 WOOD, C. (1995). *Environmental Impact Assessment: A Comparative Review*, Harlow, Longman Scientific & Technology.

12 LAJOIE, G. et P. ANDRÉ (2008, juin). « L'évaluation environnementale des décisions stratégiques : un incontournable outil de développement durable », *Choc*, p. 16-18.

13 CROWLEY, M. et N. RISSE (2011). « L'évaluation environnementale stratégique : un outil pour aider les administrations publiques à mettre en œuvre le développement durable », *Télescope*, vol. 17, n° 2, p. 1-29.

14 RISSE, N. (2004). *Évaluation environnementale stratégique et processus de décision publics : contributions méthodologiques*, Thèse de doctorat, Université libre de Bruxelles, 324 p. et annexes.

15 OCDE (2006). *Lignes directrices et ouvrages de référence du CAD. L'évaluation environnementale stratégique : guide de bonnes pratiques dans le domaine de la coopération pour le développement*, Paris, OCDE, 178 p.

16 Waaub, J.-P. (2012). « Fondements théoriques et approches méthodologiques de l'évaluation environnementale stratégique (EES) », *Énergie-Francophonie*, n° 91, Évaluation environnementale stratégique et citoyenneté à la recherche de modèles adaptés de développement durable, p. 9-16.

17 GILPIN, A. (1995). *Environmental Impact Assessment: Cutting Edge for Twenty First Century*. Royaume-Uni, Cambridge University Press.

18 SADLER, B. et R. VERHEEM (1996). *Strategic environmental assessment : status, challenges and future directions. Report no. 53*, Pays-Bas, Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment, 188 p.

19 VERHEEM, R. (1998). « Dutch SEA practice and the proposed EU SEA Directive », dans *Évaluation environnementale des plans et programmes : actes*

du Colloque d'Angers (Angers, 10-11 septembre 1998), Paris, Aménagement et Nature, p. 184-195.

20 VERHEEM, R. et J. TONK (2000). «Enhancing effectiveness: strategic environmental assessment: one concept, multiple forms», *Impact Assessment and Project Appraisal*, vol. 18, n° 3, p. 177-182.

21 DALAL-CLAYTON, D. B. (2004). «The MDGs and Sustainable Development: The Need for a Strategic Approach», dans D. Satterthwaite (dir.), *The Millennium Development Goals and Local Processes: Hitting the Target or*

Missing the Point? Londres, Institut international pour l'environnement et le développement, p. 73-90.

22 PARC/MDE/PNUD (2014). *Projet d'appui au renforcement des capacités du MDE – PARC*.

23 CROWLEY, M. (2016). *Évaluation environnementale stratégique – Un outil pour favoriser le développement durable*.

24 BARIL, J. (2011, 22 août). «Évaluation environnementale stratégique et Loi sur la qualité de l'environnement», *Gaïa Presse*.

Ketty BALTHAZARD-ACCOU, Ph.D., est enseignante-chercheuse au Laboratoire de qualité de l'eau et de l'environnement (LAQUE) de l'Université Quisqueya. Sa thématique de recherche est l'évaluation des risques environnementaux liés à l'eau. Elle siège au conseil de direction de l'Observatoire sur la qualité microbiologique de l'eau douce dans les grandes villes d'Haïti, programme de recherche du LAQUE. Elle coordonne la thématique de gestion intégrée des ressources en eau du projet Waterclima-Lac: Gestion des zones côtières. Elle est membre fondateur de l'Association haïtienne Femmes, science et technologie et en assure la coordination. Elle est la coordonnatrice du programme de formation doctorale en environnement de l'Université Quisqueya et coordonne aussi le programme de sciences de la Commission nationale haïtienne de coopération avec l'UNESCO. Dr Balthazard-Accou a été consultante internationale en évaluation environnementale pour le GEIGER-UQAM dans le cadre du renforcement institutionnel du Bureau national de l'évaluation environnementale (BNEE) (Convention de partenariat entre l'OIF – IFDD, l'UQAM (GEIGER) et le ministère de l'Environnement d'Haïti). Elle a également été consultante chargée de réaliser une étude sur les capacités des laboratoires d'analyses en Haïti. Elle a participé à l'implantation du programme d'assurance qualité en entreprise et à l'implantation du programme d'accréditation des laboratoires (ISO 17025; ISO 15189). Elle a été affectée à la Direction du contrôle de qualité et de la protection du consommateur du ministère du Commerce et de l'Industrie (MCI), chargée aussi de la mise en place progressive dans les laboratoires nationaux du système de management de la qualité conforme aux exigences de la norme ISO CEI 17025v2008 et responsable de suivi dans le cadre du programme de renforcement institutionnel du Bureau haïtien de normalisation du MCI par l'ONUDI. kettybal@gmail.com

Elmyre CLERVIL, ing. M.Sc. détient une licence en génie civil et un master II en gestion de l'environnement. Travaillant depuis plus de neuf ans dans le domaine de la gestion des eaux et de l'environnement en Haïti, elle a conduit pendant plus de deux ans un Observatoire binational sur la migration, l'éducation, l'environnement et le commerce, projet binational entre la République d'Haïti et la République dominicaine. Elle est consultante internationale en évaluation environnementale, en déplacement involontaire des populations et en gestion des eaux. Elle est actuellement doctorante à l'école Société et environnement de l'Université Quisqueya, attachée à la recherche et à l'enseignement au Laboratoire de la qualité de l'eau et de l'enseignement (LAQUE) de l'Université Quisqueya. Ses travaux de recherche concernent notamment la qualité microbiologique et physicochimique des eaux, les procédés de traitement des eaux et l'évaluation environnementale, notamment les études d'impact et de suivi environnemental. elmyre-clervil@gmail.com, elmyre.clervil@uniq.edu.ht



Rhum
Barbancourt[®]