



Netherlands Commission for  
Environmental Assessment

# Programme d'appui pour les associations nationales pour l'évaluation environnementale en Afrique Centrale

Évaluation



<<ON EST ENSEMBLE>>

Partenariats pour l'amélioration de la gouvernance du développement  
économique: l'encadrement d'un auto-organisation professionnelle



## COLOFON

**Auteur** : Sibout Nooteboom. Cette évaluation ne reflète pas nécessairement l'opinion du SEEAC, de DGIS ou de tout autre partenaire de ce réseau.

**Illustrations** : *Couverture* : Avec l'aimable autorisation de Google Maps. *Autres illustrations* : CNEE sauf mention contraire.

Cette évaluation est téléchargeable sur [www.eia.nl](http://www.eia.nl)

Novembre 2013.

## Tableau de matières

<b>1. RESUME.....</b>	<b>6</b>
<b>2. INTRODUCTION.....</b>	<b>11</b>
2.1 Le programme PAANEEAC.....	11
2.2 Les participants .....	12
2.3 L'évaluation .....	14
<b>3. LES OBJECTIFS DU PAANEEAC.....</b>	<b>15</b>
3.1 Intrants prévus .....	16
3.1.1 Petites subventions .....	16
3.1.2 Assistance technique (la CNEE).....	18
3.1.3 Intrants pour la gestion (CNEE, AN et SEEAC) .....	18
3.1.4 Autres intrants par le SEEAC et les AN.....	19
3.2 Produits prévus.....	20
3.2.1 Programme d'accompagnement.....	20
3.2.2 Autres produits des AN et du SEEAC .....	21
3.3 Résultats prévus .....	21
3.4 Impact prévu .....	22
<b>4. INTRANTS .....</b>	<b>23</b>
4.1 Coût des petites subventions et de l'aide technique .....	23
4.2 Aide Technique (CNEE).....	23
4.3 Gestion.....	24
4.4 Autres intrants par le SEEAC et les AN .....	26
<b>5. PRODUITS.....</b>	<b>28</b>
5.1 Programme d'accompagnement .....	29
5.1.1 Niveau national .....	29
5.1.2 Activités sous-régionales.....	30
5.2 Autres produits des AN et du SEEAC .....	34
<b>6. RESULTATS.....</b>	<b>36</b>
6.1 Rôle de plateforme pour les professionnels d'EIE.....	36
6.2 Capacités de professionnels d'EIE.....	41
6.3 Renforcements des capacités.....	45

6.4	Législation .....	47
6.5	Norms et standards d'appui .....	50
6.6	Attribution des responsabilités .....	50
6.7	Financement .....	51
6.8	Autonomisation des acteurs .....	52
6.9	Gestion données .....	52
6.10	Implications des parties prenantes .....	53
6.11	Critères d'approbation.....	56
6.12	Droit d'appel .....	57
6.13	Bonne gouvernance .....	57
<b>7.</b>	<b>IMPACT .....</b>	<b>58</b>
<b>8.</b>	<b>ANALYSE .....</b>	<b>59</b>
8.1	Une phase préparatoire détaillé .....	60
8.2	Une solide structure d'objectifs .....	63
8.3	Plateformes influentes .....	67
8.4	Un système de gestion visant l'auto-organisation .....	69
8.5	Synergie entre les rôles de la CNEE et les petites subventions .....	71
8.6	Synergie entre le niveau national et sous-régional.....	72
<b>9.</b>	<b>CONSIDERATIONS.....</b>	<b>73</b>
9.1	Comment peut-on expliquer cet enthousiasme des personnes interrogées pour le PAANEEAC? .....	74
9.2	Pourquoi est-il si difficile d'accroître la transparence de la prise de décision dans ces pays? .....	76
9.3	Quelles sont les principales caractéristiques d'une AN efficace ? .....	78
9.4	Les AN font-elles ce qu'il faut? .....	79
9.5	Quelles est l'importance du rôle de l'administration sous-régionale d'EIE?79	
9.6	Les avantages du PAANEEAC restent-ils supérieurs au coût ? .....	80
9.7	Les bailleurs de fonds peuvent-ils être intéressé à soutenir des approches telles que celle du PAANEAC? .....	80
<b>10.</b>	<b>CONCLUSIONS.....</b>	<b>81</b>
<b>11.</b>	<b>RECOMMANDATIONS.....</b>	<b>82</b>
11.1	Généralités .....	82
11.2	Administrations d'EIE.....	82
11.3	Associations nationales de professionnels et SEEAC .....	83

11.4 CNEE	84
11.5 Bailleurs de fonds .....	84
<b>12. REFERENCES .....</b>	<b>85</b>

ANNEXES DISPONIBLES SUR [WWW.EIA.NL](http://WWW.EIA.NL)

1. Format des documents de gestion de PAANEEAC
2. Fiche de référence sur la Cartographie d'EIE
3. Informations complémentaires sur l'EIE en Afrique centrale
4. Calcul des indicateurs pour les modifications dans la législation et la pratique d'EIE
5. Personnes interrogées

## Tableaux

Tableau 1. Les associations nationales pour l'évaluation d'impact (AN) qui ont participé au PAANEEAC jusqu'à la fin.....	13
Tableau 2. Budget du PAANEEAC (assistance technique non comprise).....	17
Tableau 3. Objectifs spécifiques du PAANEEAC et résultats prévus.....	21
Tableau 4. Coût du PAANEEAC (€) .....	23
Tableau 5. Réalisation de projets nationaux dans le cadre du programme d'accompagnement.....	29
Tableau 6. Réalisation des projets sous-régionaux dans le cadre du programme d'accompagnement.....	31
Tableau 7. Assemblées générales et thèmes des conférences internationales associées .....	32
Tableau 8. Quelques-unes des autres activités du SEEAC depuis 2008 (.....)	35
Tableau 9. Évolution du nombre d'adhérents aux AN.....	38
Tableau 10. Nombre de pays du PAANEEAC où les professionnels ont vu des améliorations et des dégradations dans la pratique d'EIE entre 2006 et 2013 .....	44
Tableau 11. Nombre de pays du PAANEEAC où les professionnels ont vu des améliorations et des détériorations .....	48
Tableau 12. Principales évolutions dans les dispositions qui réglementent l'EIE ....	49
Tableau 13. Evaluation, par les membres dirigeants des ANs, de l'implication des parties prenantes dans l'évaluation et la prise de décision.....	54
Tableau 14. Structure simplifiée des objectifs du PAANEEAC. La flèche montre comment les impacts souhaités attirent les intrants.....	64

## Figures

Figure 1. Beaucoup de personnes interrogées citent la foresterie durable comme exemple d'un impact potentiel de systèmes d'EIE améliorés .....	16
Figure 2. L'une des nombreuses sessions sur l'administration financière .....	26
Figure 3. Le bureau de l'AN du Congo .....	28
Figure 4. Couverture de l'ouvrage collectif.....	34
Figure 5. Évolution du nombre d'adhérents aux AN .....	37
Figure 6.. Site web de l'AN du Cameroun ( <a href="http://www.acameeonline.org/">http://www.acameeonline.org/</a> ) .....	42
Figure 7. Formation du PAANEEAC.....	47
Figure 8. La bibliothèque de rapports d'EIE dans une administration d'EIE, début 2013 .....	53
Figure 9. Diagramme de Bitondo et al (2013), montrant l'évolution des procédures de prise de décision au Cameroun 2006 - 2013 .....	56
Figure 10. Une diapositive utilisée par une ONG environnementale lors de la réunion annuelle du SEEAC en 2013 à Douala, lors de son plaidoyer pour l'EIE comme instrument de dialogue sur l'exploitation minière durable .....	59

## Acronyms

AN	Association Nationale (des professionnels en études d'impact)
CEEAC	Communauté Économique des États de l'Afrique Centrale
CEMAC	Commission de la Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale
CLEEA	Capacity Development and Linkages for Environmental Assessment in Africa (CLEAA) – Réseau panafricain de promotion de l'Évaluation Environnementale
COMIFAC	Commission des Forêts d'Afrique centrale
DGIS	Directorate General International Cooperation of the Netherlands ministry for foreign affairs – Directeurat Générale Coopération Internationale du Ministère des Affaires Etrangères des Pays Bas
EES- SEA	Etudes d'Impact Stratégique – Strategic Environmental Assessment
EIE – EIA	Etudes d'Impact Environnementale – Environmental Impact Assessment
IAIA	International Association for Impact Assessment– Association Internationale pour les Etudes d'Impact
CNEE – NCEA	Commission Néerlandaise pour l'Évaluation Nationale
ONG	Organisation Non-Gouvernementale. Les ONG environnementales sont définies dans ce rapport comme les ONG qui veulent protéger l'environnement et la nature
PAANEEAC	Programme d'Appui des Associations Nationales pour Evaluation Environnementale en Afrique centrale
PEEA	Partnership for Environmental Assessment in Africa – Partenariat pour l'Évaluation Environnementale en Afrique
RACEEAC	Réseau des Administrations en Charge de l'Évaluation Environnementale d'Afrique Centrale
REPAR-CEFDHAC	Le réseau des parlementaires au niveau de l'Afrique Centrale qui œuvre pour la bonne gouvernance dans tous les secteurs qui concernent les ressources naturelles, y compris la gestion de l'environnement
SEEAC	Secrétariat pour l'Évaluation Environnementale en Afrique Centrale
SIFEE	Secrétariat Francophone en Evaluation Environnementale

# 1. Résumé

## PAANEEAC

PAANEEAC signifie Programme d'Appui aux Associations Nationales pour l'Évaluation Environnementale en Afrique Centrale. C'était un programme de petites subventions soutenu par le ministère néerlandais des Affaires étrangères. Après une période de préparation de plusieurs années, il a été mis en œuvre entre 2008 et 2013. En 2013, la Commission Néerlandaise pour l'Évaluation Environnementale (CNEE), qui gérait le PAANEEAC au nom du bailleur de fonds, a évalué ce programme. La mission du PAANEEAC était d'aider les professionnels des associations nationales d'Évaluation d'Impact Environnemental (EIE) en Afrique centrale, ainsi que leur Secrétariat pour l'Évaluation Environnementale en Afrique Centrale (SEEAC). Leur objectif était d'améliorer les systèmes d'EIE en vue de contribuer à une bonne gouvernance, à la réduction de la pauvreté et au développement durable. L'EIE est une procédure légale publique qui rend transparente la façon dont le gouvernement prend compte des impacts environnementaux et sociaux quand il donne son approbation pour des projets de développement.

Le PAANEEAC permet aux professionnels d'EIE d'organiser une plateforme pour débattre de thèmes ou « d'étapes vers une meilleure pratique d'EIE ». Ces professionnels travaillent dans des administrations, des ONG, des universités ou des bureaux d'études dans les cinq pays suivants : Burundi, Cameroun, Congo Brazzaville, République Centrafricaine et Rwanda. Ils se sont organisés en associations nationales de professionnels d'EIE (AN). Ces AN se sont regroupées dans le SEEAC. Des centaines de professionnels ont participé directement aux activités qu'organisent les AN et le SEEAC, et restent en contact grâce à leurs bulletins et leurs réunions informelles. Pour l'évaluation du PAANEEAC, environ 75 personnes ont été interviewés : des professionnels et des membres de leurs réseaux.

## Intrants du PAANEEAC

Le PAANEEAC a bénéficié d'un budget d'environ 2 millions de dollars. Le bailleur de fonds a mis environ 60% du budget à sa disposition au titre du programme de petites subventions du PAANEEAC. Les 40% restant ont été fournis en nature par la CNEE (gestion, encadrement des gestionnaires et assistance technique). Le PAANEEAC permet aux associations de professionnels de l'évaluation environnementale de fonctionner comme des associations à part entière, capables d'attirer des membres cotisants et de leur offrir leurs services. Ceci a pu être réalisé grâce à un financement initial : une somme modeste de 8500 € par an a été accordée pour le fonctionnement général de chaque association. Le programme d'accompagnement se présentait comme un menu flexible d'activités spécifiques pour lesquelles l'association pouvait obtenir un financement. A cette fin, une somme d'environ 20.000 € par an était disponible pour chaque association.

Le bailleur de fonds a financé six permanents pour le bureau africain, et la CNEE a financé deux experts à temps partiel. Les professionnels d'EIE en Afrique centrale ont investi beaucoup de temps sous forme de bénévolat.

### **Produits du PAANEEAC**

Le PAANEEAC a réalisé des activités au niveau national et sous-régional. Voici ses principales activités (la liste n'est pas exhaustive) :

- Cartographie nationale d'EIE: séminaires pour diagnostiquer le système national d'EIE, utilisé en 2006 et en 2013.
- Réunions annuelles de l'assemblée générale.
- Séminaires thématiques au niveau national et sous-régional.
- Sessions de formation orientées sur les connaissances et les compétences spécifiques d'EIE, et sur la formation des formateurs en EIE.
- Études sur les normes environnementales et sur le financement des systèmes nationaux d'EIE.
- Projets conjoints avec les administrations d'EIE pour concevoir et réaliser les systèmes de gestion de données, la législation en RCA et au Cameroun, et un manuel opérationnel pour le Burundi.

Les personnes interrogées ont en général indiqué que les activités de ce programme ont réussi. Elles ont regroupé suffisamment de participants, et le nombre d'adhérents des AN a augmenté, y compris celui des membres cotisants.

Un autre produit a été la gestion (p.ex. des contrats, plans annuels, rapports annuels, propositions de projet). La CNEE a élaboré un système de gestion qui a aidé les AN à entreprendre des activités orientées vers un objectif. Les AN restent responsables des principes de gestion qui ont été convenus au début. Un principe clé de gestion était que les paiements aux AN dépendaient de l'approbation des documents de gestion par la CNEE.

### **Résultats du PAANEEAC**

Les AN ont spécifié d'emblée les résultats qu'elles voulaient atteindre (voir ci-dessous). Il convient cependant de préciser que le PAANEEAC n'est que l'un des facteurs, peut-être modeste, générant ces résultats :

- *Il existe un cadre fonctionnel pour le dialogue entre professionnels.* Les personnes interrogées estiment à l'unanimité que ce résultat a été atteint. Il existe maintenant un débat libre entre les acteurs d'EIE, auquel participent activement les administrations d'EIE (également au niveau sous-régional). D'autre part, on constate une participation insuffisante des acteurs principaux qui comptent des professionnels d'EIE dans leur personnel.
- *Les professionnels d'EIE sont bien organisés.* Les personnes interrogées estiment à l'unanimité que ce résultat a été atteint dans une large mesure. Les réseaux fonctionnent bien, y compris la synergie entre le niveau national et

- *Les professionnels d'EIE adoptent de bonnes pratiques.* La plupart des personnes interrogées trouvent que ce résultat n'a pas atteint le niveau escompté. Cependant, grâce à la formation et au développement de la pratique d'EIE, ceci s'améliore progressivement.
- *Les professionnels d'EIE observent les règles strictes d'éthique professionnelle.* Ce résultat n'a pas été atteint à proprement parler, dans le sens où les AN n'ont pas tiré de conclusion sur l'éthique professionnelle. Néanmoins, les dilemmes éthiques motivent les professionnels à participer, et ils sont discutés. Actuellement, il n'y a pas eu beaucoup de débats dans les AN sur l'idée d'établir un Ordre des professionnels d'EIE.
- *Les différentes initiatives de renforcement des capacités sont cohérentes et synergétiques.* La plupart des personnes interrogées sont satisfaites du résultat. La formation des professionnels et des formateurs, au niveau national et sous-régional, est considérée comme le résultat principal du PAANEEAC. Les AN ont élaboré des programmes qui cherchent maintenant à acquérir une indépendance financière du PAANEEAC. Les liens avec les universités ont été quelque peu renforcés.
- *Il existe des dispositions légales sur la bonne qualité.* Ce type de dispositions comporte tous les textes nécessaires pour une réglementation adéquate de tous les aspects d'EIE ; dans le cadre du PAANEEAC, il était entendu que cela regroupait tout le processus réglementaire, depuis les décisions stratégiques jusqu'au contrôle des conditions de permis. Ces dispositions ont été considérablement améliorées, par exemple en ce qui concerne l'élaboration des étapes de la procédure et la solidité financière de la procédure. Les décisions sur certaines de ces améliorations sont en passe d'être prises. D'autres initiatives sérieuses sont proposées pour une harmonisation sous-régionale, par exemple par le biais de la création d'un Réseau d'Administrations en Charge de l'Évaluation Environnementale en Afrique Centrale (RACEEAC) dans le cadre de la Communauté Économique des États de l'Afrique Centrale (CEEAC). Enfin, le débat est progressivement passé de l'EIE à d'autres maillons de la panoplie d'instruments du gouvernement permettant de réglementer le développement économique. L'inspection, par exemple, semble être un maillon encore faible.
- *Les normes et directives pour supporter l'EIE sont disponibles.* L'absence de telles normes reste l'une des principales faiblesses, comme l'a révélé une étude dans le cadre du PAANEEAC. Le programme des administrations d'EIE leur accorde maintenant une priorité plus élevée.
- *Les responsabilités concernant la gestion de la procédure et de la prise de décision ont été clairement attribuées.* Avec le recul, l'attribution des responsabilités n'était pas vraiment un problème. Le problème était plutôt l'absence d'exigences formelles sur la transparence de la prise de décision. Un exemple : l'obligation de publier les permis environnementaux, y com-

- *Des ressources financières nécessaires pour une gestion plus efficace des procédures sont garanties.* Dans chaque pays, la situation financière s'est améliorée. Cependant, elle reste délicate, en particulier pour les projets financés par l'État. Une étude a proposé des recommandations pour chaque pays.
- *Les acteurs disposent des compétences et des informations pour participer à l'EIE.* Ce résultat a été réalisé en grande partie. Les séances de formation ont été très appréciées. L'EIE a maintenant été mise en place dans chaque pays au niveau administratif de base. De plus grands groupes cependant, hors du cercle de professionnels, n'ont pas encore pu être touchés pour la formation ou l'information.
- *Un système de gestion des données d'EIE existe.* Ce résultat n'a pas encore été atteint, mais les AN ont commencé des projets conjoints avec les administrations nationales d'EIE pour développer des bases de données centrales.
- *Les parties prenantes sont associées à chaque étape du processus d'EIE.* Ce résultat n'a pas encore été atteint. Il n'est pas explicitement exigé par la législation et est difficile à mettre en pratique. Les professionnels d'EIE sont parfaitement conscients que cela est nécessaire pour que l'EIE puisse devenir vraiment influente.
- *Les critères pour l'approbation des EIE et la prise de décision sont connus de tous.* Les personnes interrogées ont le plus souvent indiqué que ces critères sont connus de tous parce que les critères juridiques sont publiés. Mais en réalité, seulement le cercle restreint de professionnels en a connaissance.
- *Les parties prenantes ont le droit de faire appel et s'en servent.* Dans tous les pays, ce droit existe, mais il n'est pas utilisé parce que les décisions ne sont pas publiées. Les gens ne sont donc pas au courant qu'une décision, qu'ils pourraient contester, a été prise.
- *Des lacunes dans les principes de bonne gouvernance sont dénoncées.* Celles-ci sont librement discutées lors des réunions de professionnels d'EIE. Parmi les personnes interrogées, plusieurs ont indiqué que cela avait de l'influence sur les programmes officiels.

### **Impact du PAANEEAC**

Il est trop tôt pour pouvoir observer des impacts manifestes, par exemple sur la bonne gouvernance, la réduction de la pauvreté et le développement durable. En tout cas, il serait difficile d'attribuer un quelconque changement au PAANEEAC, car de nombreux facteurs ont de l'influence sur le développement, et l'influence du gouvernement sur le développement est en général modeste. La plupart des professionnels interviewés sont optimistes en ce qui concerne les impacts. L'EIE est considérée comme un maillon précieux dans le processus de réglementation, et une

étape vers la bonne gouvernance. Les professionnels la considèrent comme un instrument vers le principe d'appropriation nationale du développement durable, pour lequel ils sont très motivés.

### **Analyse**

A la lumière des intrants, produits, résultats et impacts, les personnes interrogées ont indiqué :

- que le PAANEEAC a permis aux professionnels d'EIE de s'organiser ;
- que trois éléments ont été essentiels : la recherche de financement, l'assistance technique et l'encadrement des gestionnaires. Ces éléments sont synergétiques ;
- qu'il y avait aussi une forte synergie entre le niveau sous-régional et le niveau national ;
- que de cette façon, les professionnels d'EIE pouvaient créer des plateformes de dialogue influentes ;
- que les AN disposent maintenant des compétences de gestion nécessaires pour poursuivre ce processus et trouver d'autres sources de financement.

Voici les facteurs importants qui ont contribué à cette réussite :

- Le bailleur de fonds et la CNEE ont fait preuve de patience en accordant une période de préparation longue mais constructive. Les AN étaient responsables du PAANEEAC à l'intérieur du cadre convenu au départ avec le bailleur de fonds, la Direction Générale de la Coopération Internationale (DGIS) du ministère néerlandais des Affaires étrangères et la CNEE. Ce cadre a permis aux AN d'améliorer leur leadership, nécessaire à l'animation d'un réseau de professionnels. Plus particulièrement, la fertilisation croisée entre la société civile et le gouvernement qui en a résulté a été remarquable dans cette sous-région de l'Afrique.
- La CNEE a encadré les AN pour travailler dans le cadre convenu et pour professionnaliser leur gestion. Les paiements ne pouvaient être transférés qu'après l'approbation des documents de gestion. La CNEE a fait cela strictement sans intervenir sur les choix des AN au sein de ce cadre.

Autrement dit, le PAANEEAC a aidé les pays à s'approprier le développement durable en travaillant avec des associations de professionnels d'EIE. Le chapitre « Considérations » analyse plus en détail les mécanismes envisagés qui ont été à la base de cet argument.

Le temps et les efforts nécessaires pour l'encadrement des gestionnaires a tout d'abord été sous-estimé.

## Recommandations

Le rapport contient des recommandations pour les AN, le SEEAC, les administrations d'EIE, la CNEE et les bailleurs de fonds (ainsi que les organisations similaires d'autres régions).

Les recommandations concernent, entre autres, le statut des AN et leur financement.

## 2. Introduction

Le Programma d'Appui des Associations Nationales pour l'Évaluation Environnementale en Afrique centrale (PAANEEAC) a été mis en œuvre entre 2008 et 2013. Le présent rapport évalue ce programme, comme cela avait été prévu au départ (AN & SEEAC, 2006).

Cette introduction présente le programme, ses collaborateurs et l'évaluation. L'annexe 3 fournit des informations de référence aux lecteurs qui sont moins familiarisés avec l'EIE en Afrique centrale.

### 2.1 Le programme PAANEEAC

L'objectif du PAANEEAC était de permettre aux associations nationales pour l'évaluation environnementale de contribuer efficacement au développement des EIE en tant qu'instrument de promotion de la bonne gouvernance, de la lutte contre la pauvreté et du développement durable. L'évaluation environnementale était considérée comme « la totalité du processus qui vise une intégration des impacts environnementaux et sociaux dans la prise de décision ». La forme la plus connue d'évaluation environnementale est l'EIE ; elle vise l'approbation du gouvernement sur les projets de développement. La gouvernance n'est pas clairement définie dans les documents initiaux du projet.

A la fin des années 90 et au début des années 2000, l'idée du PAANEEAC a germé lors de réunions du Réseau africain pour le renforcement des capacités et le partage d'expérience en évaluation environnementale (CLEEA). L'un de ses membres, le Secrétariat pour l'Évaluation Environnementale en Afrique Centrale (SEEAC), est une association sous-régionale (Afrique centrale) d'associations nationales de professionnels d'évaluation d'impact. Elle compte des associations membres dans plus de 10 pays. La Commission Néerlandaise pour l'Évaluation Environnementale (CNEE) était enthousiaste. La Direction générale de la coopération internationale (DGIS) du Ministère Néerlandais des Affaires Etrangères était prête à apporter un soutien financier.

Voici un résumé chronologique de la création et des activités du PAANEEAC.

- Vers 1998 Début de l'aide néerlandaise pour l'EIE en Afrique centrale
- Vers 2003 Des idées concrètes pour un programme ont émergé dans le cadre du CLEEA, qui a réuni le SEEAC et la CNEE.
- 2005–2006 Le SEEAC et ses associations membres ont rédigé le document de projet qui devait servir pour la demander de financement à DGIS. Les objectifs et l'approche du PAANEEAC ont été formulés avec la CNEE. La situation de l'EIE dans les pays participants a été cartographiée pour pouvoir comprendre les besoins spécifiques des différents pays. A cette fin, la CNEE a élaboré un outil de diagnostic (la cartographie d'EIE). Le document de projet inclut les résultats de cette cartographie, ainsi qu'une approche spécifique pour chaque pays et un plan d'action pour chaque association.
- 2006 DGIS a approuvé le budget demandé. Elle a désigné la CNEE comme gestionnaire de ce fonds. Un protocole d'accord a été signé entre DGIS et la CNEE. La CNEE a proposé de déléguer, dans la mesure du possible, les tâches de gestion et de coordination au SEEAC.
- 2008 Lancement du PAANEEAC. La plupart des associations ont dû attendre fin 2008 pour obtenir un statut officiel. Cela leur a permis de demander un compte bancaire. La CNEE a passé des contrats individuels avec les associations sur les conditions de fonctionnement du PAANEEAC.
- 2012 Au bout de 5 ans, les objectifs du PAANEEAC n'étaient pas entièrement atteints, et le budget n'avait pas été utilisé dans sa totalité. Il a été convenu, en accord avec DGIS, que le programme serait prolongé d'un an avec le budget restant.
- 2013 Ce fut une année d'activité intense au PAANEEAC. Une deuxième cartographie d'EIE a été réalisée. Les professionnels ont écrit un livre sur leur processus d'apprentissage. Une réunion de clôture a été organisée à Douala (Cameroun).

## 2.2 Les participants

Le SEEAC est au centre du réseau CLEEA pour l'Afrique centrale, et il représente les associations nationales de 11 pays d'Afrique centrale. Au niveau sous-régional (sous-région d'Afrique centrale), le SEEAC interagit principalement avec des organisations telles que le CEEAC-ECCA, la Communauté économique des États d'Afrique centrale. Le SEEAC constitue l'interface entre les AN et DGIS/CNEE, en tant que coordinateur et manager du programme PAANEEAC.

Les associations nationales sont des organisations à but non lucratif, pouvant relier toutes les parties prenantes du système national d'EIE. Ces parties prenantes comprennent différents secteurs gouvernementaux, des consultants et des ONG environnementales ; ils utilisent tous l'EIE pour atteindre certains objectifs environnementaux ou sociaux. Ces organisations estiment qu'une partie de leur personnel sont des professionnels d'EIE ; des membres de leur personnel peuvent cependant avoir aussi un intérêt personnel à être pionnier d'EIE au sein de leur organisation.

La Commission néerlandaise pour l'évaluation environnementale (CNEE) a géré le programme PAANEEAC au nom du bailleur de fonds. En même temps, elle était disponible dans le rôle d'assistant technique pour les AN et le SEEAC, ainsi que pour d'autres acteurs de la sous-région souhaitant améliorer l'EIE.

Certains membres du SEEAC (Sao Tomé et Príncipe, Guinée équatoriale, Angola) n'ont pas participé au PAANEEAC pour différentes raisons. Le Tchad a participé aux préparations, mais n'a pas réussi à participer au programme suite à des problèmes juridiques. La République démocratique du Congo (RDC) et le Gabon se sont retirés du programme au cours de sa réalisation ; ils n'avaient pas respecté le cadre du PAANEEAC convenu au départ.

Le tableau ci-dessous montre les associations qui ont été impliquées dans le programme PAANEEAC jusqu'à la fin.

**Tableau 1. Les associations nationales pour l'évaluation d'impact (AN) qui ont participé au PAANEEAC jusqu'à la fin**

Pays	Association nationale (AN)	Abréviation
Burundi	Association Burundaise pour les Études d'Impacts Environnementaux	ABEIE
Cameroun	Association Camerounaise pour l'Évaluation Environnementale	ACAMEE
Congo Brazzaville	Association Congolaise pour les Études d'Impacts Environnementaux	ACEIE
République Centrafricaine	Association Centrafricaine des Professionnels en Évaluation Environnementale	ACAPEE
Rwanda	Association pour la Promotion des Études d'Impacts Environnementaux au Rwanda	APEIER

## 2.3 L'évaluation

L'objectif de cette évaluation est de proposer une rétrospective : les objectifs du PAANEEAC ont-ils été atteints ? Quelle en est la raison ? La réponse à ces questions permettra de savoir quelles leçons les participants et autres parties prenantes pourront retenir pour l'avenir. La rétrospective se sert des niveaux d'analyse indiqués dans Results Based Management:

1. Intrants pour le PAANEEAC (p.ex. finances, temps)
2. Produits du PAANEEAC (p.ex. activités, rapports)
3. Résultats du PAANEEAC (ses effets sur l'évolution des systèmes nationaux d'EIE : le système législatif et la pratique des gouvernements pour une prise de décisions informée et participative sur les projets de développement)
4. Impacts du PAANEEAC : effets maximum sur la bonne gouvernance, la réduction de la pauvreté et le développement durable.

Les paramètres de chacun de ces niveaux provenaient du cadre logique original. Ils sont résumés au chapitre suivant. Les interviews ont permis de vérifier la pertinence perçue et la priorité de ces paramètres. De plus, les rapports annuels et autres documents similaires ont également permis de trouver des informations sur les paramètres des intrants et des produits. L'évaluation des résultats et des impacts, ainsi que les liens de causalité entre ces niveaux, dépend davantage de la perception. Ces perceptions ont pu être observées lors des interviews, et lors des réunions de cartographie d'EIE tenues dans chacun des cinq pays en 2013. En octobre 2013, les AN, le SEEAC et la CNEE ont également publié une rétrospective de l'équipe de base du PAANEEAC (Bitondo et al., 2013).

Environ 75 personnes ont été interrogées : administrations d'EIE et administrations sectorielles, ONG environnementales (autres que les associations de professionnels d'EIE), consultants, élus, avocats, autant au niveau sous-régional qu'international (cf. annexe 5). Les AN et le SEEAC les ont jugées comme ayant une bonne connaissance des débats en cours sur le développement du système d'EIE. Le secteur privé était représenté par les consultants d'EIE engagés par les promoteurs de projet pour entreprendre l'EIE. La plupart des interviews ont été réalisées sous forme de conversation en tête-à-tête ; certaines ont été faites en petit groupe. Dans tous les cas, les interviews étaient semi-structurées, commençant par des questions ouvertes d'ordre général.

Vu la complexité du PAANEEAC et son grand nombre de parties prenantes, l'évaluation des résultats et des impacts est restée très subjective. Les déclarations d'évaluation du présent rapport sont souvent des réflexions sur les perceptions recueillies auprès des personnes interrogées lors des interviews. La fréquence de certaines perceptions ne peut pas avoir de valeur significative puisque la plupart des personnes interrogées ne connaissent qu'une partie du PAANEEAC. Ils ont chacun

une vision sur des composantes différentes. Si plusieurs personnes ont le même avis sur une composante particulière, nous mentionnons 'unanime', 'beaucoup' ou 'certaines'. Nous indiquons les déclarations d'évaluation où les personnes interrogées n'ont pas été unanimes. La pratique d'EIE varie d'un pays à l'autre mais aussi à l'intérieur d'un même pays, ce qui rend quelquefois les déclarations d'évaluation au niveau du PAANEEAC un peu abstraites. Nous recherchons dans ces cas-là des citations illustratrices. Il ne faut pas oublier que toute personne connaissant le PAA-NEEAC y a participé, et est donc susceptible d'être subjective.

Cette évaluation ne compare pas l'efficacité du PAANEEAC à l'efficacité potentielle de façons radicalement différentes de réaliser les mêmes impacts.

### 3. Les objectifs du PAANEEAC

Les AN et le SEEAC (2006) ont fixé les objectifs du PAANEEAC dans le document « Projet d'appui au développement des associations d'évaluation environnementale en Afrique centrale ». A ce document s'ajoute l'Annexe 1 « Promotion de l'évaluation environnementale comme instrument de bonne gouvernance : le plan d'action des associations nationales ». Ces objectifs, s'appuyant sur l'approche cadre logique, ont été maintenus tout au long de la réalisation du programme. Une fois que DGIS a eu accepté les propositions initiales, elle a signé un accord avec la CNEE en octobre 2007. Cet accord a confié à la CNEE la direction du programme au nom de DGIS. Les objectifs peuvent être répartis selon leur degré de causalité :

#### **Intrants prévus**

- Petites subventions : financement de base (financement de démarrage des AN) par DGIS pour le fonctionnement général et les activités du programme d'accompagnement.
- Assistance technique par la CNEE
- Gestion par les AN, le SEEAC et la CNEE
- Autres intrants par le SSEAC et les AN.

#### **Produits prévus**

- Activités financées par le programme d'accompagnement
- Autres produits (co)financés par le financement de base, comme les rapports de gestion.

#### **Résultats prévus**

- Les résultats prévus sont spécifiés selon quatre objectifs spécifiques – ou types de résultats – concernant le système d'EIE :
  - Contribuer à la coordination des initiatives pour le renforcement des capacités et des débats, et à la promotion d'une éthique professionnelle et d'un code de déontologie

- Contribuer à l'amélioration du cadre juridique en ce qui concerne le règlement et l'organisation de l'EIE
- Contribuer au renforcement des capacités de tous les acteurs d'EIE
- Promouvoir l'EIE comme instrument de bonne gouvernance

### Impacts prévus

- Bonne gouvernance, réduction de la pauvreté et développement durable.

Ces objectifs sont abordés plus en détail ci-dessous.

**Figure 1. Beaucoup de personnes interrogées citent la foresterie durable comme exemple d'un impact potentiel de systèmes d'EIE améliorés**



Photo: Joseph Mougou

## 3.1 Intrants prévus

### 3.1.1 Petites subventions

Le financement de base du PAANEEAC comportait deux composantes essentielles :

- Le financement de base du fonctionnement général des AN
- Le programme d'accompagnement : financement pour des activités spécifiques organisées par le SEEAC et les AN

Les AN et le SEEAC ont proposé ces composantes au bailleur de fonds (DGIS). Le budget était limité, les organisations nombreuses, et les ambitions très élevées. Les AN et le SEEAC ont donc demandé un petit financement de fonctionnement, juste suffisant pour la période de démarrage, et en vue de devenir autonome. Les moyens financiers pour les activités individuelles du programme d'accompagnement étaient également modestes. Les AN et le SEEAC voulaient utiliser le budget disponible pour plusieurs types d'activités. Ceci était considéré comme le financement de démarrage : un budget juste suffisant par activité pour permettre de façon réaliste aux bénévoles d'organiser ces activités. Le système de gestion a été mis en place de façon à imiter la situation concrète telle qu'elle se présenterait après la clôture du PAANEEAC. L'idée était que cela permettrait de s'habituer à une méthode de travail professionnelle qui pourrait se poursuivre de façon autonome après le PAANEEAC.

Le tableau 2 présente le budget du PAANEEAC disponible pour la période 2008-2012, le coût de l'assistance technique par la CNEE non compris.

**Tableau 2. Budget du PAANEEAC (assistance technique non comprise)**

Financement de base	€ 580 000
Programme d'accompagnement	€ 538 100
Administration 10%	€ 111 810
<b>Total</b>	<b>€ 1 229 910</b>

Le budget pour le fonctionnement des AN était réparti comme suit :

- La première année, les AN recevaient 12.500 euros pour acheter les équipements de base, par exemple ordinateurs et imprimantes ;
- Les années suivantes, elles ne disposaient que de 8.500 euros pour recruter du personnel permanent et louer des bureaux, pour le téléphone, internet, et pour payer leur cotisation annuelle au SEEAC (850 euros).

Le bureau du SEEAC, le personnel permanent, etc., étaient financés par les cotisations. Les frais généraux étaient limités, puisqu'il partageait un bureau avec l'AN du Cameroun. Le PAANEEAC a accordé 5.000 euros pour les voyages internationaux, plus 20.000 euros pour la réunion annuelle de l'assemblée générale. Il avait également été envisagé de générer des revenus en organisant des conférences internationales en même temps que la réunion annuelle. Mais il s'est vite avéré que cela n'était pas suffisant pour que le SEAAC puisse se permettre un permanent. On a estimé qu'un permanent serait utile pour aider la CNEE dans ses tâches de gestion. La CNEE a donc établi un budget pour pouvoir payer un permanent avec ses propres fonds.

Afin de concrétiser les objectifs du PAANEEAC, les AN et le SEEAC devaient être organisés de façon professionnelle. On a donc envisagé que le fonctionnement des AN se porte sur les tâches et activités suivantes :

- Être officiellement reconnues comme des ONG par le gouvernement, afin de pouvoir prétendre à un compte bancaire
- Mettre en place un conseil d'administration composé d'un président, d'un trésorier et d'un secrétaire
- Installer un bureau avec l'équipement nécessaire et les moyens de télécommunication (sur le budget du PAANEEAC)
- Mettre en place un système pour effectuer les tâches administratives nécessaires (définies par le PAANEEAC)
- Embaucher un permanent (sur le budget du PAANEEAC)
- Organiser les assemblées générales annuelles
- Mettre en place un système d'adhésion payante
- Payer les cotisations au SEEAC (sur le budget du PAANEEAC)
- Mettre en place et faciliter des commissions thématiques, des groupes de travail à thèmes, et installer des représentants régionaux

### **3.1.2 Assistance technique (la CNEE)**

L'aide de la CNEE a été définie en 2007 et 2008. 200 jours-personnes (40 par an) ont été prévus. Les personnes de la CNEE interrogées ont indiqué qu'au départ, il avait été prévu que la plupart des jours seraient nécessaires pour l'assistance technique concernant le contenu de l'EIE, c'est-à-dire l'aide pour la définition et la réalisation des projets du programme d'accompagnement. On attendait beaucoup des compétences de la CNEE, plus précisément dans le domaine du transfert de connaissances et d'expériences en rapport à l'élaboration de systèmes d'EIE à travers le monde, et pour les méthodes dont les associations de professionnels ont besoin pour accélérer le processus d'apprentissage au niveau national.

La principale responsabilité des AN et du SEEAC concernait les décisions sur le cadrage et la nature des activités, dans les limites des objectifs du PAANEEAC.

### **3.1.3 Intrants pour la gestion (CNEE, AN et SEEAC)**

La gestion est incluse dans les contrats entre les associations et la CNEE. Les principaux principes de gestion sont les suivants :

- Une distribution uniforme des financements du PAANEEAC entre les AN
- L'association de finances de base et d'un programme d'accompagnement, et le financement au niveau national et sous-régional.

- Un cycle annuel de planification d'activités, définissant un cadre pour la responsabilité financière. Les paiements ne pouvaient se faire qu'une fois que la CNEE avait approuvé les rapports financiers.
- Le programme d'accompagnement comportait une liste d'activités, chacune ayant un budget fixe. Les AN pouvaient demander un financement pour des activités de cette liste selon les besoins spécifiques de leur pays.
- Les propositions de projet et les budgets devaient être soumises à la CNEE et recevoir son approbation avant que les fonds puissent être accordés.
- Il était également possible de définir d'autres activités, jusque là non spécifiées, en tenant compte des nouvelles urgences spécifiques à chaque pays dans un cadre général.

Dans une phase ultérieure du programme, les systèmes de gestion et les instruments du PAANEEAC ont continué à se préciser grâce à un processus d'apprentissage continu. Un exemple : les recommandations pour le contenu et les critères d'approbation pour les propositions de projet dans le programme d'accompagnement. L'idée générale était qu'un système professionnel de gestion stimule les AN à fonctionner comme des organisations autonomes.

La réalisation des activités dans le cadre du programme d'accompagnement du PAANEEAC comprenait les tâches de gestion suivantes :

- Planifier et évaluer les activités dans un cycle de planification stratégique ;
- Préparer des notes conceptuelles (propositions de projet) et des demandes de financement;
- Organiser l'activité et en rédiger un rapport.

Le rôle de la CNEE était de surveiller la gestion du programme. Ses tâches principales étaient de négocier les contrats, d'assurer le suivi de la réalisation des conditions du contrat, et d'aider les AN pour la production du rapport et le fonctionnement général.

### **3.1.4 Autres intrants par le SEEAC et les AN**

Le SEEAC a défini les objectifs opérationnels suivants:

- mettre en place /consolider un personnel permanent qualifié et suffisant ;
- aider les AN dans leur travail;
- placer les activités des AN dans un contexte cohérent du réseau international de professionnels;
- promouvoir l'expertise sous-régionale en évaluation d'impact;
- harmoniser les procédures et intégrer les questions transfrontalières et les stratégies d'intérêt sous-régional.

C'est dans ce but qu'il a été envisagé que le SEEAC coordonne et gère le programme PAANEEAC en collaboration avec la CNEE.

Avant le démarrage du PAANEEAC, les AN ont chacune préparé leur plan quinquennal d'action avec des objectifs appelés axes d'intervention. Ces plans d'action étaient basés sur le diagnostic du système national d'EIE établi au cours du séminaire de cartographie d'EIE. Les groupes de parties prenantes ont été invités à ces séminaires. Cela nous mènerait trop loin d'entrer ici dans tous les détails et de résumer chaque plan d'action, mais tous les plans d'actions comprenaient au moins les axes d'intervention suivants :

- conscientisation des groupes cibles sur le système d'EIE;
- transmission de l'expertise de leurs membres aux administrations chargées de l'EIE et aux autres parties prenantes du système d'EIE;
- diffusion de l'information sur l'EIE;
- formation des professionnels d'EIE;
- faire pression pour des changements spécifiques du système d'EIE, que ce soit dans le cadre législatif, dans l'orientation ou dans l'organisation pratique des acteurs institutionnels.

## 3.2 Produits prévus

### 3.2.1 Programme d'accompagnement

Le programme d'accompagnement était divisé en deux groupes d'activités prévues. Le programme offrait une certaine flexibilité, c'est-à-dire que chaque année, on choisissait les plans annuels du SEEAC et des AN, et que d'autres activités pouvaient y être ajoutées.

#### Activités au niveau sous-régional

- organiser une conférence de lancement sous-régionale (une seule fois)
- études (i) sur le financement des systèmes nationaux d'EIE et (ii) sur la viabilité et le financement des AN
- atelier d'évaluation sous-régional (pour évaluer la performance du réseau)
- formation des formateurs en EIE et EES
- rapidement après le lancement du programme, des budgets de formation ont été ajoutés pour les permanents, assurant ainsi une gestion professionnelle des AN.

#### Activités au niveau national

- Séminaires de dialogue avec les parties prenantes, à savoir :
  - l'administration d'EIE
  - les décideurs
- Sessions de formation sur les différents aspects de l'EIE
- Étude sur la viabilité financière des associations
- Ateliers d'évaluation des systèmes nationaux d'EIE (cartographie d'EIE)

- Projets communs avec les administrations d'EIE afin de renforcer :
  - le cadre juridique
  - la documentation et le système d'information national d'EIE .

### 3.2.2 Autres produits des AN et du SEEAC

Il était prévu que le fonctionnement général permette également d'autres produits, parmi lesquels la création de sites web, les activités de lobbying, l'acquisition de fonds supplémentaires auprès de bailleurs de fonds, la recherche de sponsors, etc. Au bout du compte, les systèmes de gestion devraient générer plusieurs types de rapports, comme nous l'avons mentionné plus haut.

Le fonctionnement des AN comme plateformes de professionnel d'EIE est considérée comme un produit.

### 3.3 Résultats prévus

Il était prévu que le résultat du PAANEEAC contribue à l'évolution du système d'EIE dans les pays participants et dans la sous-région. Les résultats prévus sont indiqués dans le tableau ci-dessous.

**Tableau 3. Objectifs spécifiques du PAANEEAC et résultats prévus**

<b>1) Les objectifs attribués aux professionnels de l'EIE</b>
<p>Contribuer à la coordination des initiatives pour le renforcement des aptitudes, de la délibération, et de la promotion d'une éthique professionnelle et d'un code d'éthique:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Un cadre de travail fonctionnant pour la délibération entre professionnels existe</li> <li>• Les professionnels d'EIE sont bien organisés, adoptent les meilleures pratiques, et respectent les valeurs et codes éthiques</li> <li>• Les différentes initiatives relatives au renforcement des aptitudes sont cohérentes et synergétiques</li> </ul>
<b>2) Le cadre de travail légal</b>
<p>Objectifs concernant le cadre de travail légal de l'EIE et la bonne gouvernance:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Les dispositions légales de bonne qualité existent</li> <li>• Les normes et directives en matière de support de l'évaluation environnementale sont disponibles</li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les responsabilités pour la gestion des procédures et la prise de décision sont clairement attribuées</li> <li>• Les ressources financières permettant un management efficace sont sûres</li> </ul>
<p><b>3) Objectifs relatifs à tous les acteurs de la gouvernance</b></p>
<p>Contribuer au renforcement des aptitudes de tous les acteurs de l'EIE:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Les acteurs disposent des compétences et des informations requises pour pouvoir agir au sein du processus d'EIE</li> <li>• Un système nécessaire à la gestion et à la coordination des données relatives à l'évaluation environnementale existe</li> </ul>
<p><b>4) Objectifs relatifs à la promotion de la bonne gouvernance</b></p>
<p>Promouvoir l'EIE comme un instrument de bonne gouvernance :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Les parties prenantes, c'est-à-dire les personnes qui sont impliquées à tous les niveaux du processus</li> <li>• Les critères d'approbation des rapports d'EIE et la prise de décision sont connus de tous</li> <li>• Les parties prenantes disposent d'un droit d'appel par rapport aux décisions prises et exercent ce droit</li> <li>• Les déficiences en matière de bonne gouvernance sont dénoncées</li> </ul>

### **Autonomie financière**

La proposition de projet (AN et SEEAC, 2006) inclut également des calendriers indiquant les étapes que suivront les AN pour acquérir leur indépendance financière par rapport au PAANEEAC au cours de ces cinq années. Cet objectif a été choisi parce que chaque programme de bailleur de fonds a une durée limitée, et le récipiendaire doit pouvoir continuer à fonctionner sans ce soutien financier. Une période de cinq ans semblait suffisante. Dans l'analyse intrants-produits-résultats-impacts, l'objectif d'autonomie financière est considéré comme une spécification du résultat prévu « les professionnels d'EIE sont bien organisés » (deuxième point du premier objectif spécifique du tableau).

## **3.4 Impact prévu**

L'impact prévu par ce résultat est représenté par l'objectif global du PAANEEAC mentionné ci-dessus.

Les chapitres suivants décrivent les intrants, produits, résultats et impacts réels.

## 4. Intrants

### 4.1 Coût des petites subventions et de l'aide technique

Le tableau ci-dessous montre la subvention dépensée et une estimation des coûts supportés par la CNEE. La subvention est identique à ce qui avait été prévu. Le personnel technique de la CNEE a investi environ 800 jours, c'est-à-dire quatre fois ce qui avait été prévu en 2008. Pour estimer les coûts en temps, un tarif horaire de 120 € a été utilisé. Cela comprend les frais généraux de la CNEE. De plus, la CNEE a fait des dépenses pour le PAANEEAC, principalement pour les déplacements et les consultants administratifs.

Tableau 4. Coût du PAANEEAC (€)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total
A Fonctionnement	-	166.000	69.558	66.032	73.126	79.904	<u>180.000</u>	634.620
B Projet d'accompagnement	25.000	15.800	115.508	87.829	63.809	72.337	<u>175.000</u>	555.283
<i>A+B (Subvention)</i>	<i>25.000</i>	<i>181.800</i>	<i>185.066</i>	<i>153.861</i>	<i>136.935</i>	<i>152.241</i>	355.000	1.189.903
C Personnel technique de la CNEE	19.200	48.960	116.160	196.800	73.920	128.640	<u>190.000</u>	773.680
D Autres	<u>20.000</u>	<u>20.000</u>	24.005	58.560	22.171	27.349	<u>12.000</u>	184.085
<i>C+D (aide technique)</i>	<i>19.200</i>	<i>48.960</i>	<i>140.165</i>	<i>255.360</i>	<i>96.091</i>	<i>155.989</i>	202.000	917.765
<b>PAANEEAC</b>	<b>44.200</b>	<b>230.760</b>	<b>325.231</b>	<b>409.221</b>	<b>233.026</b>	<b>308.230</b>	1.114.000	<b>2.107.668</b>

Note: les montants soulignés sont des estimations. "Autres" comporte principalement les frais de déplacement du personnel de la CNEE ; mais aussi l'embauche de consultants supplémentaires et des permanents du SEEAC.

### 4.2 Aide Technique (CNEE)

Environ la moitié du temps des experts de la CNEE dédié au PAANEEAC (comme mentionné ci-dessus) a été consacré à l'aide technique (animation de sessions de formation, cartographies d'EIE, participation aux séminaires, etc.). Ceci est plus que ce qui avait été prévu à l'origine pour la contribution du personnel de la CNEE au PAANEEAC.

Un aspect technique qui a demandé particulièrement beaucoup de temps à la CNEE était la formation de formateurs. Cela a également constitué une partie assez importante du budget du programme d'accompagnement. La raison en était de pouvoir aider les professionnels d'EIE à favoriser davantage l'appropriation du renfor-

cement de capacité dans leurs pays respectifs. Ces sessions de formation de formateurs ont été organisées par la CNEE ; elle les a programmées pour plusieurs pays en même temps sur plusieurs jours consécutifs, ceci pour des raisons d'efficacité. Le plus souvent, le groupe de formateurs se composait d'un expert pédagogique, d'un généraliste d'EIE (CNEE), et d'un expert d'EIE spécialisé dans le secteur qui concernait les participants. Les sessions de formation de formateurs sont expliquées plus en détail et illustrées dans une présentation (Van Boven, Bitondo & Post, 2011).

### 4.3 Gestion

Comme convenu, le programme était, à la base, géré par les AN. C'est au fil des ans qu'elles ont appris à le gérer. Les AN ont géré la gestion des projets dans le cadre de leur programme national d'accompagnement. Elles ont élaboré des propositions de projet. De plus en plus, ces propositions ont fait l'objet d'un examen par des pairs au sein du réseau (parmi les AN). Le SEEAC a géré des projets dans le cadre du programme sous-régional. Le SEEAC et la CNEE ont produit de façon interactive des termes de référence pour les contributions des AN à ces projets. Au terme de ce processus, toutes les propositions étaient soumises à l'équipe de la CNEE, qui vérifiait la conformité avec les règles de gestion avant d'effectuer le paiement. Pour quelques exceptions, comme les cartographies d'EIE, c'est la CNEE qui, pour des raisons pratiques, a géré le projet.

Au cours de la réalisation du PAANEEAC, la CNEE a précisé son rôle par rapport à la gestion du programme. Cette gestion du programme s'est vite révélée plus que la simple administration : un besoin d'encadrement des NA s'est en effet fait sentir en ce qui concerne leurs compétences en gestion générale et en administration.

La sous-traitance initiale de l'administration et de la gestion ayant eu des résultats mitigés, la CNEE a consacré davantage de temps à cette tâche. Ceci a rapproché les vérifications administratives de la CNEE. En 2010, la CNEE a consacré à peu près une égale partie du temps qui lui était imparti pour le PAANEEAC à des activités d'encadrement qu'à l'aide technique. Aux deux cadres techniques d'EIE à temps partiel, on a ajouté un consultant à temps partiel travaillant comme membre de l'équipe, à savoir une spécialiste pédagogique dans la formation de formateurs. Elle a également assumé des tâches de gestion administrative.

La CNEE a :

- examiné les plans de travail annuels et les budgets annuels des AN;
- analysé les propositions de projet et les exigences supplémentaires pour le financement;
- examiné deux fois par an la comptabilité (y compris les factures);

- analysé les rapports financiers et les rapports descriptifs au niveau national et sous-régional, préparés par les AN et le SEEAC.

Par le biais de cette gestion, la CNEE a essayé de stimuler l'auto-organisation du réseau de professionnels. Elle a conseillé les AN et le SEEAC sur des préoccupations telles que :

- La communication interne du réseau;
- Le système des cotisations;
- Les frais de gestions où les membres ont gagné des projets de conseil grâce à être membre.

L'encadrement s'est fait lors de réunions et en ligne. Il était associé aux visites comprises dans le programme régulier (réunions annuelles, activités du programme). La CNEE a profité des visites de suivi pour réaliser cet objectif. Quand la CNEE participait à des réunions du réseau, par exemple les assemblées générales, ce n'était que dans le rôle d'observateur ; si nécessaire , elle répondait aux questions. Il lui arrivait aussi d'expliquer les différentes possibilités. En voici un exemple : dans les objectifs généraux du PAANEEAC, le budget du programme d'accompagnement était également disponible pour des projets autres que ceux de la liste initiale.

Les personnes interrogées dans toutes les AN ont apprécié ce rôle et ont exprimé leur reconnaissance au cours des interviews. Même si le personnel de la CNEE n'était pas dans la région, on pouvait toujours le joindre par téléphone, par Skype ou par mail.

Vers la fin du PAANEEAC, la question de l'autonomie financière des AN et du SEEAC est devenue de plus en plus urgente. Des sessions d'encadrement et de formation sur la mobilisation des fonds ont été mises en place. La CNEE a cherché d'autres façons de stimuler des initiatives. Au cours de la dernière année du PAANEEAC, la CNEE a accordé aux AN un financement supplémentaire équivalent à un tiers du financement annuel, pris sur le budget restant du PAANEEAC. Une condition à ceci : elles devaient apporter elles-mêmes les deux-tiers. Ceci a été considéré comme une stimulation à rechercher les façons d'acquérir leur autonomie financière. Au cours de la dernière assemblée générale du SEEAC dans le cadre du PAANEEAC (octobre 2013), les AN ont largement partagé leurs expériences sur les façons d'acquérir leur autonomie financière.

Figure 2. L'une des nombreuses sessions sur l'administration financière



#### 4.4 Autres intrants par le SEEAC et les AN

La contribution des AN et du SEEAC s'est faite sous forme de temps consacré aux tâches convenues. Leur intensité n'a fait qu'augmenter au fil du temps. Les AN estiment que leurs membres, au terme du programme, ont contribué environ dix années-personnes par an en bénévolat (ceci est une extrapolation basée sur une estimation indicative du Burundi, de la RCA et du Congo). Cet effort a permis de générer les intrants suivants :

- Fin 2008, la plupart des AN avaient un compte bancaire. Au Rwanda, cela a pris un an de plus. La signature des contrats a été retardée parce qu'il fallait plus de temps pour déposer la demande et pour être officiellement reconnu par le gouvernement. Ceci était en partie dû à la lenteur des procédures administratives.
- Après avoir été enregistrées et avoir obtenu, si nécessaire, un compte bancaire, les associations ont commencé à opérer selon les règles convenues dans le PAANEEAC. Leur expérience de gestion professionnelle était limitée, et l'enthousiasme des bénévoles n'augmentait que lentement. Il a fallu quelques années pour que tout soit en place et que la réalisation des projets du PAANEEAC puisse fonctionner à plein régime. Les aspects pratiques, comme la gestion des sites web et les bulletins d'information, sont restés difficiles jusqu'à la fin, bien que des étapes significatives aient été réalisées. Il manquait souvent de moyens techniques.
- La performance concernant le cycle de planification et de comptabilité a été améliorée grâce à une session de formation que la CNEE a donnée aux permanents en 2008. Quand plusieurs membres du personnel ont obtenu d'autres emplois, ces sessions de formation ont été données à leurs succés-

- Le fonctionnement de la plupart des AN a reçu une impulsion fin 2009. Ce n'est qu'à ce moment que le bureau, le personnel et l'équipement matériel a été en place et a pu fonctionner comme prévu. L'organisation interne avait sa structure, et les postes du conseil d'administration et des commissions étaient pourvus. Cela a permis de se concentrer sur l'aspect technique en 2010, 2011 et 2012.
- Au fil des ans, le travail a permis au personnel et aux membres du conseil d'administration des différentes AN et du SEEAC de mieux se connaître. Ils se sont souvent aidés mutuellement pour des tâches telles que la préparation des propositions d'activités susceptibles d'être financées (notes conceptuelles). On considère que les permanents ont un rôle crucial dans le fonctionnement des AN et de leur réseau. Les personnes interrogées ont indiqué que sans permanents rémunérés, ces organisations n'auraient pas été capables d'accomplir leurs tâches comme elles l'ont fait.
- Au bout de cinq ans, en 2012, le PAANEEAC n'est pas encore terminé, principalement parce qu'il a démarré lentement. Il restait cependant suffisamment de budget pour prolonger le programme d'un an, en 2013. Cette dernière année a vu de nombreuses activités et le réseau s'est avéré fonctionner mieux que jamais. Le système de communication interne fonctionnait bien. Il y avait beaucoup d'activités ; bien sûr celles soutenues financièrement par le PAANEEAC, mais aussi quelques-unes financées par d'autres sponsors.

Les conférences internationales au niveau sous-régional ont été planifiées autour des assemblées générales du SEEAC. Ceci a permis de donner une idée sur la façon dont la contribution des AN s'est améliorée au fil des ans. Les conférences/assemblées générales de 2010, 2011 et 2012, au Congo, au Burundi et en République Centrafricaine, ont plus particulièrement attiré l'attention de la presse et des élus. Les conférences sont devenues de plus en plus professionnelles, ont généré de plus en plus d'inscriptions et attiré davantage de sponsors. Les rapports annuels et les plans annuels sont également un indicateur. Ce n'est que dans les deux dernières années qu'ils ont tous été satisfaisants aux yeux de la CNEE, certains étant même de bonne qualité. Les autres années, il fallait davantage encadrer les AN.

Le SEEAC a joué un rôle crucial pour permettre aux AN d'apporter leur contribution. Comme prévu, il a largement apporté sa contribution. Autant les AN que le SEEAC ont apporté la contribution nécessaire aux activités techniques du programme d'accompagnement (ces activités sont décrites comme produits au chapitre suivant). Le temps consacré au PAANEEAC en bénévolat a considérablement augmenté au fil du temps.

En résumé, le PAANEEAC n'a donc pas eu seulement besoin d'une longue période de préparation, mais après son lancement, il a fallu encore de 3 à 5 ans pour prendre

de l'ampleur. Les personnes interrogées, actives au niveau panafricain, ont indiqué que le PAANEEAC était un programme unique en Afrique. Les expériences avec des programmes similaires dans des pays individuels ont montré que ce type d'associations nécessite 8 à 10 ans de maturation dans un environnement protégé.

Figure 3. Le bureau de l'AN du Congo



## 5. Produits

Cette évaluation examine l'aide de la Coopération néerlandaise par le biais du PAA-NEEAC. Comme nous l'avons mentionné, un cadre a été convenu au début du PAA-NEEAC entre DGIS/CNEE et les AN. Ce cadre, y compris l'encadrement par la CNEE, est considéré comme l'intrant néerlandais. La façon dont les AN ont réalisé le PAA-NEEAC dans le cadre convenu est le produit.

Si la réalisation du programme d'accompagnement a connu un démarrage plutôt lent, les choses se sont accélérées sur la fin. Certaines activités n'ont pas été réalisées parce que d'autres étaient jugées plus importantes, et d'autres activités ont été réalisées alors qu'elles ne figuraient pas sur la liste initiale. A l'assemblée générale du SEEAC en 2012, les AN ont proposé d'utiliser une partie du budget restant à d'autres fins. Au terme du programme, un budget plus important que prévu avait notamment été attribué à la formation de formateurs. Les personnes interrogées ont indiqué que cette flexibilité a aidé à axer le PAANEEAC sur les objectifs, tout en permettant un ajustement selon les besoins. Les produits étaient également les réunions ordinaires et les rapports de gestion, ainsi que des activités plus restreintes. Celles-ci étaient financées par le budget de fonctionnement général.

## 5.1 Programme d'accompagnement

### 5.1.1 Niveau national

Le tableau ci-dessous présente les activités nationales cofinancées dans le cadre du programme d'accompagnement. Elles ont été proposées et organisées par les AN.

Tableau 5. Réalisation de projets nationaux dans le cadre du programme d'accompagnement

Activités	2009	2010	2011	2012	2013
Séminaires		X	X	X	
Cartographie d'EIE					X
Sessions de formation		X	X	X	X
Projets communs avec les administrations d'EIE				X	X

Explication des activités mentionnées dans le tableau :

Les **séminaires** avaient pour objectif d'organiser un dialogue national entre les professionnels, sur des sujets concernant l'ensemble du processus, sur des thèmes tels que l'évaluation des rapports d'EIE ou le suivi et l'application des réglementations. Dans ce dernier cas, les autorités nationales d'application et l'inspecteur néerlandais ont été invités. Toutes les AN ont organisé ce type de séminaire. Budget disponible par séminaire : 1.250 euros (1.350 euros pour les séminaires destinés aux décideurs).

La CNEE a élaboré la **cartographie d'EIE** pour permettre une approche sur mesure pour les pays du PAANEEAC. Cet instrument a pour objectif un examen conjoint du système d'EIE entre les secteurs du gouvernement, les ONG, les bureaux d'étude et les scientifiques. Les séminaires se font sur 2 jours. Pour déterminer l'action nécessaire, les données analysées ont été présentées lors d'un deuxième séminaire de feedback. Les cartographies ont été facilitées par la CNEE et le SEEAC. Les résultats sont la propriété des administrations d'EIE. Les cartographies d'EIE ont été exécutées dans le cadre de la préparation avant le PAANEEAC, puis une nouvelle fois en 2013, en observant l'évolution des systèmes d'EIE (Bitondo. Post & Van Boven, 2013). Elles s'avèrent avoir eu un impact important. Parmi les personnes interrogées, beaucoup ont fait référence aux cartographies comme une des principales sources d'inspiration. En 2006, elles ont inspiré les plans quinquennaux, et en 2013 un nouvel agenda. Il y a toujours eu plus de 20 participants, et même jusqu'à 40.

Budget disponible par cartographie : 1.375 euros. La fiche de référence de la CNE sur la cartographie d'EIE est reprise dans l'annexe 2.

Les **sessions de formation** étaient centrées sur le transfert de connaissances par les équipes de formateurs qui avaient été formés dans le cadre du programme (cf. § 5.1.2). Les activités nationales de formation étaient axées sur des aspects particuliers de l'évaluation environnementale, tels que les systèmes nationaux d'EIE, le cadrage, l'examen, l'application, la production du rapport. Le nombre moyen de participants s'élevait à 25. Budget disponible par formation : 1.375 euros (formation sur les systèmes d'EIE : 1.250 euros).

Les **projets conjoints avec les administrations d'EIE** visaient des améliorations directes du système d'EIE. Les autorités d'EIE et les AN ont soumis des propositions conjointes. Deux types de projet ont été définis à l'avance : les améliorations du cadre juridique, et l'amélioration de la documentation et de l'information des systèmes nationaux d'EIE. Il a fallu plusieurs années à la plupart des AN pour établir une relation avec les administrations d'EIE avant de pouvoir réaliser des projets conjoints. Les projets conjoints se présentaient sous la forme de préparation de textes juridiques et de bases de données, et des premiers pas vers leur réalisation. Les budgets disponibles étaient un peu plus élevés que ceux des autres projets, afin de ne pas dépendre exclusivement des bénévoles : 9.375 euros par pays. Les personnes des administrations d'EIE interrogées ont beaucoup apprécié ces projets. Aucun d'eux n'est encore terminé.

### 5.1.2 Activités sous-régionales

Le tableau ci-dessous mentionne les activités sous-régionales cofinancées dans le cadre du programme d'accompagnement. Elles ont été proposées et organisées par les AN, le SEEAC et la CNEE.

**Tableau 6. Réalisation des projets sous-régionaux dans le cadre du programme d'accompagnement**

Activités	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Réunions annuelles	X	X	X	X	X	X
Études coordonnées par la CNEE (financement des systèmes d'EIE ; normes environnementales)				X	X	X
Formation de formateurs coordonnée par la CNEE			X			X
Autres sessions de formation (permanents, avec financement des AN)			X	X	X	X
Autres activités (voir ci-dessous)						X

Explication des activités du tableau :

Les **réunions annuelles** au niveau sous-régional étaient en premier lieu les assemblées générales, requises par la charte du SEEAC. A partir de 2009, une conférence internationale était associée à chaque assemblée générale (cf. le tableau). C'est là que souvent, les participants décidaient de devenir membre de l'AN de leur pays. Chaque fois, 20.000 euros étaient mis à disposition (un peu plus pour la réunion de clôture), et les frais de déplacement de deux personnes par pays étaient pris en charge sur le budget du PAANEEAC : un représentant responsable de chaque association et un responsable de chaque administration d'EIE. Les conclusions ont été bien documentées dans les rapports annuels du SEEAC. Les conférences ont été ressenties comme des moments très propices au réseautage et à l'exploration de nouvelles possibilités dans un cadre informel. Elles étaient organisées sous les auspices de l'administration environnementale nationale du pays qui accueillait la conférence. Chaque année, le rassemblement attirait davantage l'attention des mé-

dias, des hauts fonctionnaires et des élus du pays hôte. Le nombre de participants s'élevait en général à 80, voire plus.

**Tableau 7. Assemblées générales et thèmes des conférences internationales associées**

2008 : Douala, Cameroun : réunion initiale
2009 : Kigali, Rwanda : « Évaluation environnementale et problèmes des secteurs énergétique et minier en Afrique centrale ».
2010 : Brazzaville, Congo : « Évaluation environnementale et bonne gouvernance en Afrique centrale » sous le patronage de la COMIFAC (80 participants).
2011 : Bujumbura, Burundi : « Évaluation environnementale et gestion durable des pays d'Afrique centrale » (Cette réunion était plus importante avec de nombreux sponsors).
2012 : Bangui, République Centrafricaine : « État des affaires concernant l'évaluation environnementale en Afrique centrale ».
2013 : Douala, Cameroun : Réunion de clôture de l'ensemble du PAANEEAC, faisant un bilan du PAANEEAC et regardant vers l'avenir. Un budget légèrement supérieur était disponible, pour permettre le voyage d'une personne supplémentaire par pays.

Les **études** faites dans le cadre du PAANEEAC concernaient des aspects plus difficiles pour lesquels les AN avaient besoin d'aide extérieure. Le premier thème (9.725 €) était « Quel est le niveau de développement des systèmes nationaux de normes et standards environnementaux dans ces pays, en comparaison avec les standards internationaux ? ». Cette étude a été effectuée en 2011 et a eu pour conclusion qu'un fondement juridique national était le plus souvent insuffisant ou même absent. Selon les personnes interrogées, elle a mis en route un processus de conscientisation et d'amélioration au niveau national. Généralement, ces pays appliquent officiellement les normes utilisées par les organisations internationales telles que la Banque Mondiale. La deuxième étude (30.000 €) avait pour thème « Comment financer les systèmes nationaux d'EIE ? ». Il n'y avait que peu d'études systématiques internationales sur ce sujet. L'étude sur le financement (CNEE, 2013) était en cours en 2013 et ses résultats ne peuvent pas encore être évalués dans le présent rapport. De toute évidence cependant, les personnes interrogées ont identifié le mécanisme de financement des tâches administratives d'EIE comme l'un des principaux défis.

Les **formations de formateurs** avaient pour but de développer une capacité de formation technique au niveau national. Cela réduirait les coûts des sessions de formation au niveau national et aurait un effet multiplicateur. Pour chaque pays, cinq

formateurs nationaux d'EIE ont été formés en 2010 par un spécialiste en matière de formation, un technicien de la CNEE et un conseiller technique. En 2013, une session de mise à jour était organisée. On en attendait des effets très positifs. Les budgets étaient relativement élevés (bien que sous-estimés au début). Un exemple : un budget réaliste pour un cycle de séminaires « formation de formateurs » pour trois pays s'est avéré coûter 65.000 euros. Les sessions de formation étaient fortement axées sur les compétences didactiques grâce à l'intervention d'un formateur spécialisé. Dans l'ensemble, ces sessions de formation ont été très appréciées et ont provoqué des discussions sur le futur de l'EIE au niveau national. Ces groupes ont organisé au niveau national des sessions pilotes de formation, auxquelles la CNEE a participé dans le rôle de coach. Les activités d'encadrement de la CNEE, également par téléphone depuis les Pays-Bas, ont été appréciées. Au bout du compte, le succès est variable : au Cameroun, au Rwanda et au Burundi, les formateurs ont organisé des sessions de formation. Les autres pays ont également organisé des sessions, mais dans une moindre mesure, parce que les formateurs n'étaient pas très disponibles (ils avaient par exemple d'autres emplois).

Les **sessions de formation** au niveau sous-régional avaient pour objectif la professionnalisation des compétences de gestion des permanents, et les compétences pour l'acquisition de fonds pour les organisations à but non lucratif.

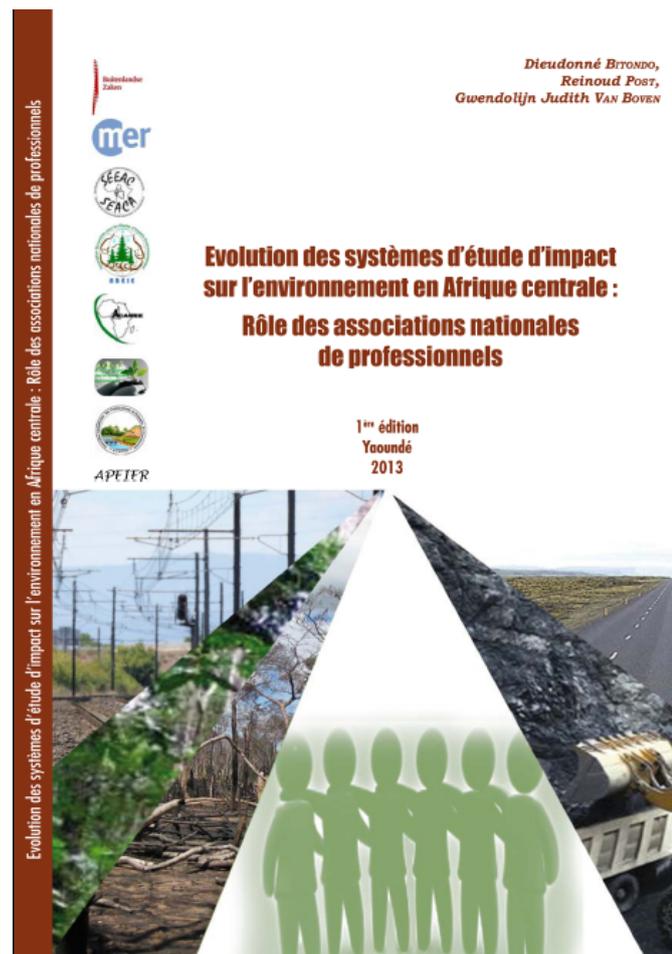
- La formation des **permanents** est considérée comme quelque chose de crucial. Les permanents n'ont pas tous de l'expérience dans la gestion et dans la comptabilité. Ils doivent gérer leurs systèmes administratifs de façon professionnelle, afin que les AN soient attrayantes autant pour les membres que pour les bailleurs de fonds. La première formation a eu lieu lors de la conférence de Douala en 2008. Elle était destinée aux permanents (salariés) et aux trésoriers (bénévoles). Ils ont reçu une formation en gestion financière par des consultants néerlandais (ITC), et en communication et gestion d'activités par la CNEE. En 2011, 2012 et 2013, des subventions ont de nouveau permis aux permanents des AN de se rendre à la réunion annuelle. La CNEE y a proposé une formation financière et administrative supplémentaire.
- La formation sur la **mobilisation des fonds** a été donnée deux fois, mais de façon très différente (1<sup>ère</sup> : 40.000 € ; 2<sup>ème</sup> : 35.000 €), par un consultant africain et un autre de la CNEE. Les participants élaborent actuellement des plans d'actions.

En 2013, les AN ont demandé un financement pour plusieurs **autres** activités qui n'avaient pas été identifiées auparavant. :

- La formation aux médias (30.000 €). Ceci a été ajouté au programme en 2013, parce que les AN ont réalisé que l'amélioration de leurs systèmes nationaux d'EIE et de leur gouvernance dépendait de la volonté politique, qui pourrait à son tour profiter d'une presse critique.
- La conception de matériel de publication, par exemple des bannières, à utiliser lors des conférences.

- L'impression d'un ouvrage collectif rassemblant les expériences des différentes AN et du SEEAC dans le cadre du PAANEEAC. Elle a été présentée lors de la réunion de clôture.
- Un séminaire supplémentaire qui a été organisé au Cameroun sur l'application de la loi. Les autres pays ont préféré avoir une session de perfectionnement sur la formation des formateurs.

Figure 4. Couverture de l'ouvrage collectif



## 5.2 Autres produits des AN et du SEEAC

On appelle produits de gestion les contrats, plans de travail annuels, rapports financiers annuels, propositions de projet, rapports de projet et documents d'orientation stratégique. Les AN et le SEEAC ont produit des centaines de ces documents. Davantage de détails sur le système de gestion et les rapports du PAA-NEEAC sont mentionnés à l'annexe 1.

Le tableau ci-dessous donne un aperçu des autres produits qui ont vu le jour depuis 2008, mis à part les rapports de gestion et ceux qui sont spécifiés dans le programme d'accompagnement.

**Tableau 8. Quelques-unes des autres activités du SEEAC depuis 2008 (**

Les activités en italique ont été financièrement facilitées par le PAANEEAC. La liste donne une idée du type d'activités ; elle donne des exemples et est loin d'être complète..

<p><b>Activités continues, commencées en 2008/2009</b></p> <p>Fournir des informations concernant les opportunités pour les AN</p> <p>Systèmes de communication : lettres d'informations, sites internet : <a href="http://www.seaconline.org">www.seaconline.org</a> ; <a href="http://www.acameeonline.org">www.acameeonline.org</a></p> <p>Base de données d'experts internationaux (principalement africains) en EIE et en gouvernance (<a href="http://www.encapafrika.org">www.encapafrika.org</a>)</p> <p>Mise en place et amélioration des relations avec les AN en Guinée Équatoriale, au Tchad, à Sao Tomé et Príncipe, au Gabon et en République Démocratique du Congo</p> <p>Lobbying pour l'harmonisation des procédures d'EIE et les problèmes transfrontaliers de gouvernance</p> <p>Contribuer à rendre opérationnel un réseau d'autorités d'EIE dans les sous-régions, sous le nom de RACEEAC (Réseau des Administrations en Charge de l'Évaluation Environnementale en Afrique Centrale)</p> <p>Chercher à collaborer avec les organisations gouvernementales sous-régionales (CEEAC, CEMAC...) et les organisations internationales pour l'EIE et la gouvernance (CLEEA, le SIFEE, IAIA, COMIFAC, CEAC, CEMAC, WWF, etc.)</p>
<p><b>Activités en 2008</b></p> <p>Participation de 6 AN à un séminaire sur l'évaluation de l'impact d'un conflit armé à Kinshasa (financé par les fonds renouvelables du CLEEA)</p>
<p><b>Activités en 2009</b></p> <p>Formation et mise en place de consultants d'EIE au Gabon, au Congo Brazzaville et au Cameroun</p> <p>Contributions à un séminaire de gestion environnementale et de développement durable avec la SIFEE</p>
<p><b>Activités en 2010</b></p> <p>Projet de renforcement des capacités en EIE et en extraction, avec le support de l'IUCN Pays-Bas et de la CNEE</p>

Organisation d'universités d'été et de colloques sur l'évaluation environnementale (300 participants), avec le support de l'USAID

Signature d'agrément de partenariats avec la COMIFAC (Commission des forêts d'Afrique centrale) et le REPAR-CEFDHAC (Réseau des Parlementaires pour la Gestion Durable des Écosystèmes Forestiers d'Afrique Centrale)

Élaboration d'un manuel de règlements d'EIE pour servir de référence aux pays d'Afrique centrale

Élaboration d'un rapport sur l'état des affaires légales et institutionnelles concernant l'évaluation environnementale en Afrique centrale, supporté par le CLEEA

#### **Activités en 2012**

Adaptation de la législation statutaire interne du SEEAC

Document de synthèse sur l'évaluation des besoins en formation dans les AN

Facilitation de la participation de jeunes professionnels à la formation professionnelle

Organisation, avec REPAR-CEFDHAC, d'un séminaire sur les enjeux législatifs concernant l'évaluation environnementale dans un contexte transfrontalier

#### **Activités en 2013**

Contributions à un projet COMIFAC pour développer une directive sous-régionale sur l'EIE

## **6. Résultats**

Nous résumons ci-dessous l'opinion des personnes interrogées sur les résultats prévus.

### **6.1 Rôle de plateforme pour les professionnels d'EIE**

Le résultat prévu au début était formulé ainsi: *il existe un cadre opérationnel de discussion entre les professionnels* (concernant les professionnels d'EIE).

La grande majorité des personnes interrogées a estimé que le PAANEEAC avait réussi sur ce point. Plusieurs débats ouverts ont eu lieu entre les représentants de la plupart des groupes d'acteurs impliqués dans la procédure d'EIE. Plus particulièrement, les administrations d'EIE et les ministères sectoriels participent activement aux activités des AN. Les plateformes nationales et sous-régionales se renforcent

mutuellement, et les assemblées générales annuelles et les séminaires internationaux du SEEAC en sont les principaux évènements. Les personnes interrogées ont confirmé que ce dialogue s'est fait entre les professionnels susceptibles d'avoir de l'influence et avec l'intention de contribuer à d'autres résultats, et qu'il a donc été constructif. Dans l'ensemble, elles ont l'impression que ces plateformes ont pu avoir de l'influence, puisqu'elles ont eu des incidences sur la législation et la pratique d'EIE ainsi que sur la gouvernance. Néanmoins, elles trouvent difficile d'évaluer quels aspects y ont contribué le plus.

Figure 5. Évolution du nombre d'adhérents aux AN



### Niveau national

Au niveau national, le nombre de professionnels d'EIE, la diversité de leur expérience, et leur niveau de gestion démontre le rôle de plateforme que joue le PAA-NEEAC.

- Nombre : dans chaque pays, des dizaines de professionnels, et quelquefois jusqu'à des centaines, sont devenus membre de l'AN. Encore davantage ont participé aux activités.
- Diversité : des individuels actifs au sein des autorités nationales de nombreux secteurs ainsi que dans les organisations internationales y ont participé. Parmi les participants, on trouve toujours des représentants des administrations d'EIE et de nombreuses organisations sectorielles, des consultants individuels et des scientifiques. Quelquefois, d'autres groupes participent de façon moins régulière, comme les avocats pour ne citer qu'un exemple.

- Niveau : au Congo par exemple, le vice-président de l'AN est également directeur général de l'environnement. En RCA, le président de l'AN est devenu ministre. Au Cameroun, le président est membre de l'Assemblée Nationale.

On note de grandes différences entre chacun des pays : les bureaux d'études environnementales sont sous-représentés dans les AN du Congo et du Rwanda. Les ONG environnementales restent largement sous-représentées. Les ONG environnementales ont généralement pour but de protéger la nature et l'environnement plutôt que d'améliorer le système d'EIE ; cependant, elles profiteraient du bon fonctionnement d'un système d'EIE, et pourraient l'utiliser de façon active. Certains membres de leur personnel pourraient devenir des professionnels d'EIE, mais jusqu'à présent, ce type de professionnels ne participent pas beaucoup aux AN.

Dans plusieurs pays, les inspections environnementales ou les administrations décentralisées sont sous-représentées. Pourtant, dans chaque pays, les personnes interrogées ont indiqué que les AN les avaient inspirées à agir au niveau de la législation et de l'organisation ou de la pratique d'EIE. Le rôle des gros investisseurs commerciaux reste un domaine flou. Ils mettent des fonds à disposition pour entreprendre l'EIE requise par la législation, mais ils ne semblent pas s'intéresser aux AN en tant que plateforme pour un débat proactif sur le système d'EIE.

L'évolution du nombre d'adhérents est représentée dans le tableau ci-dessous.

**Tableau 9. Évolution du nombre d'adhérents aux AN**

Country	Membres en 2008	Membres en 2013	Dont membres cotisants (2013)
Burundi	8	45	16
Cameroun	40	250	50
Congo	50	60	60
RCA	0	52	10
Rwanda	0	40	10

Source: ANs

Les personnes interrogées ont indiqué que dans leur pays, l'AN était la seule organisation capable d'organiser une plateforme où les participants peuvent discuter sur un pied d'égalité de l'EIE et de la gouvernance. Elles ont mentionné que cela dépendait du leadership, du fait qu'il doit maîtriser les différences entre les membres des secteurs public, privé, civil et scientifique. Dans chaque AN, il y avait des leaders informels qui en étaient capables. Au Burundi, au Cameroun et en RCA, les scientifiques ont lancé le processus ; au Congo, c'étaient des fonctionnaires, ou des fonc-

tionnaires à titre non-officiel. Au Rwanda, une ONG et deux consultants ont pris la plupart des initiatives dans la première période. Dans tous les cas, les personnes interrogées ont indiqué que la personnalité du président et du secrétaire exécutif a joué un rôle primordial.

Les citations ci-dessous sont évocatrices :

- « Notre AN sert de plateforme pour discuter de la gouvernance de projets importants. Cela se passe comme cela depuis un an, lorsque notre gouvernement a commencé à participer. Les fonctionnaires commencent à nous demander de guider les débats. Avant, l'administration avait développé ses systèmes sans beaucoup de délibération. Un facteur important a été le changement de notre président. Un autre, le manque de consensus au sein du gouvernement. » (Un membre de l'AN du Rwanda)
- « Depuis 2008, année du démarrage officiel de notre association, nous avons 45 membres. Ils travaillent dans les ministères sectoriels, d'autres organisations civiles, des bureaux d'étude ou la recherche. Tous participent à titre personnel. » (Un membre de l'AN du Burundi)
- « On dit que nous sommes une plateforme qui accélère les grandes améliorations du système d'EIE. Nous avons contribué à une prise de conscience de son importance du point de vue de la bonne gouvernance. Notre premier séminaire a permis de partager une ambition profondément ressentie pour faire de l'EIE un outil adapté. Nos séminaires, toujours organisés en collaboration avec l'administration d'EIE, voient la participation de 20 à 35 personnes à chaque fois. » (Un chef de file de l'AN du Burundi)

### Activités

Toutes les AN disposent d'un instrumentaire semblable pour organiser ces réunions de façon à ce qu'elles aient un impact. Les personnes interrogées font référence aux activités supportées par le PAANEEAC auxquelles elles ont participé, comme les séminaires et les sessions de formation. Une activité spécifique que de nombreuses personnes ont citée dans les questions ouvertes était la cartographie d'EIE. Les citations suivantes sont évocatrices de ce qui était dit dans la plupart des pays :

- « Notre AN est partenaire du ministère de l'environnement, mais aussi d'autres acteurs. Ceci a contribué à une prise de conscience générale qui nous a permis de survivre au changement politique récent. Nos opportunités en ont même été améliorées. » (Un membre actif de l'AN de RCA).
- « Cette cartographie d'EIE a fait prendre conscience aux justes personnes que la création progressive de systèmes transparents permet de diminuer la corruption et d'améliorer la qualité de la gouvernance. Les choses vont pouvoir maintenant avancer plus vite dans ce pays. » (L'animateur de cette réunion, en parlant du Congo).
- « Les réunions internationales dans notre pays ont attiré l'attention des élus et de la presse. Cela a constitué un accélérateur pour notre processus, aussi

- « Nous avons vu comment les acteurs ont opéré dans d'autres pays, et nous en avons tiré des leçons pour notre ministère. » (Un membre actif d'une AN, fonctionnaire)
- « Nous sommes un pays hautement politisé. Notre AN, en tant que plateforme neutre, nous a permis de prendre des décisions basées sur une connaissance politique crédible. Je suis un optimiste ; les membres sont guidés par une ambition partagée. » (Fonctionnaire, Congo).
- « Notre AN est une sentinelle permanente. Dans un forum de discussion entre gouvernement et parlement d'une part, et la société civile d'autre part, les faiblesses en matière d'extraction et de réglementations des concessions forestières ont été exposées. Dans de tels forums, l'AN indique toujours une direction. Lorsque je présidais un comité pour aborder ce sujet, le ministre a suspendu toutes les concessions. » (Un membre du parlement du Cameroun).

D'autre part :

- « Notre impact pourrait être plus important, si nous pouvions organiser des activités dans d'autres parties du pays, pas seulement dans la capitale. La plupart des activités économiques et des parties prenantes, sont situées ailleurs. Les coûts de transport sont de vrais obstacles. » (Plusieurs membres d'AN du Congo).

### **Niveau international**

Le PAANEEAC a permis un dialogue au niveau sous-régional. Les initiateurs du PAANEEAC ont estimé dès le début que la synergie entre les réseaux de professionnels d'EIE au niveau national et sous-régional serait renforcée si les administrations d'EIE s'y associaient au niveau sous-régional. Ils ont toujours invité les administrations d'EIE aux réunions annuelles du SEEAC. Le PAANEEAC a soutenu leur participation. Les administrations d'EIE de la plupart des pays du PAANEEAC (y compris le Rwanda qui ne fait pas partie de la CEEAC) ont pu resserrer leurs liens grâce à l'aide du PAANEEAC. Lors de la conférence internationale du PAANEEAC à Bangui en novembre 2012, la Communauté économique des États d'Afrique centrale (CEEAC-ECCA) a souhaité créer un réseau d'administration d'EIE. On estime que ce réseau pourrait être efficace dans l'harmonisation des systèmes d'EIE, en vue de projets de développement ayant des impacts transfrontaliers, et pour que les investisseurs puissent davantage travailler sur un pied d'égalité. A cette fin, la CEEAC va préparer un budget en 2014 ; le PAANEEAC en a soutenu les préparations en 2013.

Il y a également eu d'autres initiatives. Le rapport annuel de 2012 du SEEAC, par exemple, indique que le SEEAC a été invité à devenir membre du réseau de parlementaires CEFDHAC. Le SEEAC a également soutenu une initiative pour élaborer un

outil, suite à la Convention CEE-NU, sur l'évaluation environnementale transfrontalière (Convention d'Espoo).

Il existe une certaine synergie avec le travail des banques de développement, puisqu'elles promeuvent l'EIE et l'EES dans la préparation de leurs prêts. La Banque Mondiale participe également au CLEEA.

Citations :

- « La COMIFAC et les ministres des forêts et de l'environnement, ont demandé à le SEEAC et à son réseau d'AN, de participer à une étude qui doit conduire à des directives, dans le but de guider les États Africains pour l'harmonisation de leurs législations en matière d'EIE. Il est dommage, que le SEEAC n'ait toujours pas de structure légale, ce qui nous permettrait de les payer. » (Un employé de COMIFAC)
- « Les sessions de formations et études jointes, qui sont organisées à un niveau sous-régional, sont grandement inspirantes puisqu'on peut y voir comment d'autres pays abordent des challenges similaires. Cela conduit à intensifier les contacts avec nos voisins. » (des membres des AN de plusieurs pays)

## 6.2 Capacités de professionnels d'EIE

L'un des résultats prévus au départ était: *Les professionnels d'EIE sont bien organisés, adoptent les meilleures pratiques et se tiennent aux valeurs et codes éthiques.*

En ce qui concerne '**Les professionnels d'EIE sont bien organisés**', les personnes interrogées qui ont été impliquées dans les activités des AN s'accordent à dire que de gros progrès ont été faits. Les cinq pays ont maintenant des associations de professionnels : en tant que plateforme, elles ont de l'influence, elles ont des membres payant une cotisation, réunissent la plupart des domaines, ont un règlement statutaire, un cycle de planification, un système de comptabilité qui fonctionne, un conseil d'administration, des bureaux exerçant les fonctions principales. Elles sont capables d'organiser des événements et d'appliquer les règles des bailleurs de fonds. Plusieurs d'entre elles ont un site web. Elles utilisent différents systèmes pour générer leurs financements : cotisations, sessions de formation payantes et autres activités, sponsoring. L'AN du Cameroun a des *antennes* dans environ 20 ministères et plusieurs provinces. Les personnes interrogées ne sont cependant pas entièrement satisfaites. D'importants groupes ne sont pas associés, comme nous l'avons mentionné plus haut. Cependant, les personnes interrogées ne font pas mention de l'absence totale d'investisseurs privés, ce qui suggère qu'elles ne voient pas beaucoup de possibilités dans ce domaine. Les systèmes de communication interne ne fonctionnent pas encore correctement.

Figure 6.. Site web de l'AN du Cameroun (<http://www.acameeonline.org/>)



Le résultat prévu 'Les professionnels d'EIE sont bien organisés' implique un autre résultat : **l'autonomie financière** des AN et du SEEAC par rapport au PAANEEAC. Pratiquement toutes les personnes interrogées très impliquées dans les AN ont dit que cet objectif n'avait pas été atteint. Les AN n'ont pas encore trouvé suffisamment d'autres sources structurelles de revenus pour pouvoir remplacer le financement de base du PAANEEAC pour le fonctionnement général, à fortiori pour le programme d'accompagnement. Le personnel de la CNEE pense qu'au Cameroun, au Burundi, et peut-être aussi au Rwanda, une année de prolongation au niveau actuel de performance pourrait être assurée pour l'instant. Pour le SEEAC, une prolongation de deux ans pourrait être assurée, le rendant ainsi moins dépendant des cotisations des membres.

Quelques mesures ont été prises :

- Un nombre croissant de membres s'acquittent de leur contribution. Au Congo par exemple, cela est juste suffisant pour payer les bureaux et l'électricité ;
- Il est maintenant plus ou moins accepté que les membres qui obtiennent des contrats de consultant grâce à l'aide de leur AN compensent cela par des frais d'intervention;
- Les sponsors ont soutenu quelques activités (Burundi et SEEAC) ;
- Les AN se préparent à organiser des sessions de formation d'EIE et en couvrent les coûts en demandant une participation financière.

En RCA, l'AN a augmenté ses revenus jusqu'à 10% de ses dépenses, de sorte que 90% sont encore payés par le PAANEEAC. Certaines AN (Burundi, Cameroun et Rwanda) ont réussi à réserver pour l'avenir une partie des revenus qu'elles ont en dehors de ceux du PAANEEAC (leur permettant de payer la location des bureaux pendant environ un an). Mais ces associations sont gérées et animées par des bénévoles, et il semble difficile d'y développer une culture plus 'commerciale'.

Les AN ne veulent pas risquer de mettre en danger leur crédibilité d'organisation neutre à but non lucratif. Cela est nécessaire pour un lobby efficace et pour leur fonction de plateforme. Pour cela, elles ne peuvent par exemple pas effectuer d'EIE parce qu'elles seraient directement impliquées dans les projets. Cela les mettrait également en concurrence avec leurs propres membres, et nuirait à leur fonction de plateforme.

Toutes les personnes interrogées estiment que leur AN continuera d'exister et de travailler à un certain niveau. Elles mentionnent l'enthousiasme de leurs membres, leur efficacité en tant que lobbyistes, et leurs systèmes de gestion.

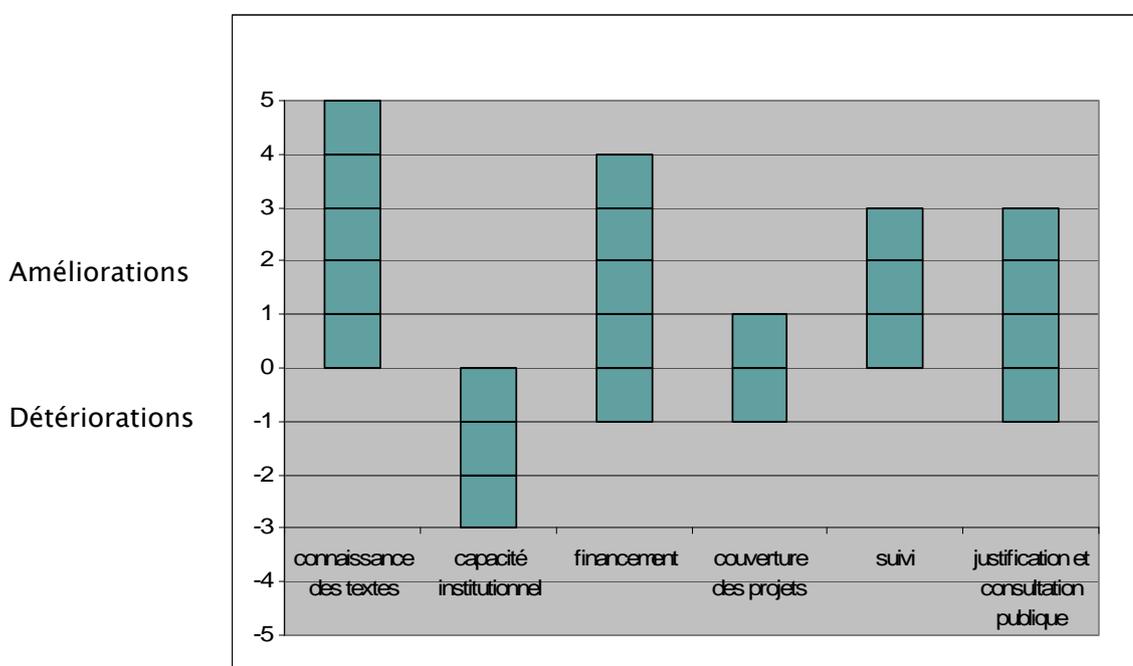
Les AN resteront toujours dépendantes des bailleurs de fonds. Le personnel de la CNEE estime qu'elles ont actuellement la capacité de gérer les fonds des bailleurs de fonds, sans avoir besoin d'un encadrement continu par la CNEE. Le personnel de la CNEE, dans son rôle d'encadrement pour la gestion, estime que le conseil d'administration et le personnel permanent des AN peut suffisamment s'entraider pour répondre aux exigences des bailleurs de fonds en ce qui concerne la transparence de la comptabilité. En 2013, toutes les AN ont participé aux sessions de formation du PAANEEAC sur l'acquisition de fonds auprès des bailleurs internationaux, et éventuellement aussi auprès des ministères de l'environnement.

En ce qui concerne le résultat '**Les professionnels utilisent les meilleures pratiques**', les observations sont similaires. Des progrès ont été faits mais de nombreux autres restent nécessaires. La pratique d'EIE est moins élaborée dans les EIE où le gouvernement est le promoteur d'un projet que dans les projets d'investisseurs privés. Il y a souvent peu de possibilités d'exiger des mesures environnementales du fait de l'absence de standards juridiques applicables. Les personnes interrogées considèrent souvent que la solution doit être cherchée dans l'éducation et la formation des professionnels. Certaines déclarations des membres dirigeants des AN indiquent comment ils considèrent la pratique d'EIE :

- Burundi: 'À un niveau faible mais clairement en amélioration. Les capacités d'organisation sont limitées.'
- Cameroun: 'La qualité des consultants en EIE a particulièrement été améliorée. Le prochain challenge est la qualité des plans d'atténuation et leur application dans des secteurs et avec des technologies spécifiques.'
- Congo: 'L'examen des EIE sur la base d'un savoir apolitique et intégral a considérablement été améliorée. La participation de l'AN à des comités interministériels y a contribué'
- RCA: 'Le niveau de pratique est faible en raison du nombre limité d'investissements, et d'exigences d'EIE imprécises. Seulement cinq à dix bonnes EIE environ sont produites par an.'
- Rwanda: 'Des efforts majeurs ont été effectués pour produire des orientations sectorielles. Cependant, le système repose sur l'examen de qualité par cinq fonctionnaires seulement.'

Le tableau ci-dessous compare l'évaluation qu'ont fait les groupes de professionnels de leur pratique d'EIE dans les cartographies d'EIE de 2013 et de 2006. Il n'y a que pour les paramètres 'Solidité financière du système d'EIE' et 'Qualité des textes législatifs' que les données sont disponibles pour 2006 et 2013, ce qui explique que les autres paramètres aient moins de blocs (chaque bloc représente un pays). Les professionnels expliquent la diminution de la publicité accordée aux procédures par l'augmentation de la compréhension et de la prise de conscience des besoins, ce qui a entraîné des ambitions plus élevées, et de ce fait une évaluation plus critique. Le niveau de performance est alors évalué comme étant inférieur.

**Tableau 10. Nombre de pays du PAANEEAC où les professionnels ont vu des améliorations et des dégradations dans la pratique d'EIE entre 2006 et 2013**



Source: Cartographies d'EIE; ne comptent que les pays révélant un changement significatif (cf. annexe 4 pour l'explication)

Citations:

- « Nos comités interministériels sont impartiaux dans leur travail et guidés par des normes et standards internationaux. Occasionnellement, ils demandent aux développeurs de venir à eux pour expliquer leurs initiatives, ou les comités visitent les sites. Toutefois, en règle générale, il n'y a pas de financement pour visiter les sites. » (Fonctionnaires de différents ministères du Congo)
- « En tant que membre d'une AN et journaliste, j'ai pu mobiliser la presse pour prendre part à un séminaire de trois jours concernant l'EIE. Seize personnes y ont participé. Elles sont maintenant à la recherche d'opportunités pour porter l'EIE à l'attention de leurs lecteurs. » (Un journaliste de la RCA)

Pour ce qui est du résultat '**Les professionnels se tiennent aux codes et valeurs éthiques**', il y a eu moins d'améliorations. Certaines des personnes interrogées attendent beaucoup du comportement responsable, principalement par les consultants d'EIE. Au début du PAANEEAC, on a envisagé de discuter des codes éthiques et peut-être d'organiser un 'ordre' des bureaux d'études. L'éthique a quelquefois été discutée dans les AN, mais aucun code ou ordre n'a été mis en place. Dans la plupart des pays, les bureaux d'études pour l'EIE doivent être certifiés par l'administration d'EIE. Un 'ordre' éventuel devrait être lié au système de certification : qui serait responsable de l'expulsion des membres qui ne respectent pas le code ? Il n'y a qu'au Rwanda que l'administration d'EIE est en train de préparer une législation. Jusqu'à présent, elle n'a pas consulté l'AN rwandaise.

Citations :

- « Dans nos réunions, les consultants et d'autres ont fréquemment discuté d'une variété importante d'aspects de l'EIE et de la gouvernance. Les discussions concernant les pratiques de consultations publiques, pour lesquelles la loi ne spécifie pas de modalités, ont parfois été difficiles. » (Un consultant du Cameroun)
- « Des dilemmes réels, qui pourraient créer des tensions entre les ministères représentant, par exemple, l'intérêt économique et l'intérêt social, ne se produisent pas lors des comités interministériels. Ils sont en harmonie. » (Personnes interrogées, venant de différentes instances dans plusieurs pays)

### 6.3 Renforcements des capacités

Le résultat prévu au départ était: 'Les différentes initiatives concernant le renforcement des capacités sont cohérentes et synergétiques'.

Les initiatives dans le cadre du renforcement des capacités ont-elles été cohérentes et synergétiques ? Toutes les personnes interrogées disent que cela s'est énormément amélioré. Le PAANEEAC était généralement axé sur la création d'échange et de synergie entre les différentes activités. Les sessions de formation ont eu beaucoup de succès et ont été très utiles. Le fait d'associer des participants de différents pays au cours de sessions de formation sous-régionales (comme la formation de formateurs) a été très apprécié.

Les AN et le SEEAC ont harmonisé leurs plans annuels, et en 2013, ils sont en train de prévoir leurs propres activités de formation qui seront réalisées après le PAANEEAC. Chaque AN a plusieurs formateurs qui ont déjà formé des professionnels nationaux grâce aux subventions du PAANEEAC depuis 2010/2011. En 2013, ils recherchent tous les moyens de poursuivre ces activités de formation de façon budgétairement neutre. En particulier au Cameroun, au Burundi et au Rwanda, les for-

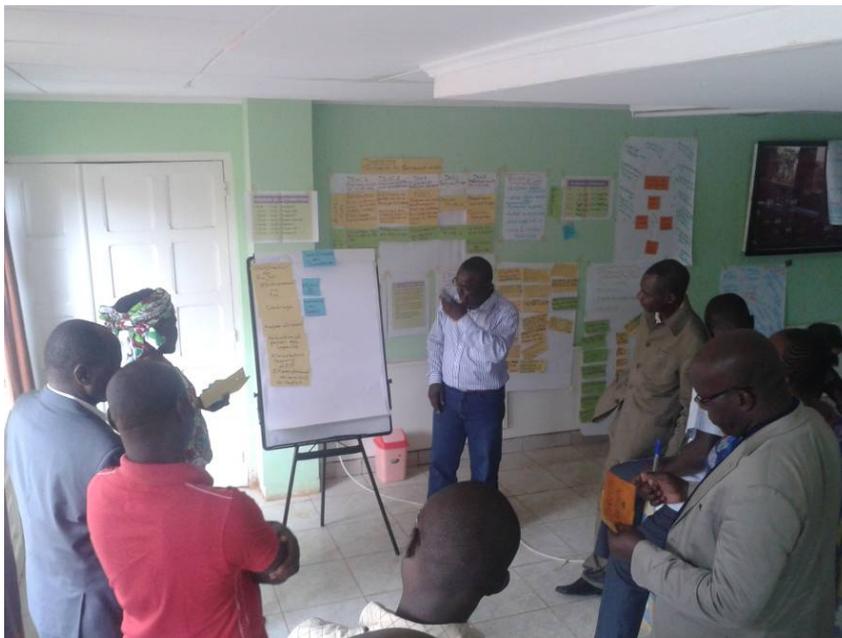
mateurs qui ont été formés pendant la période du PAANEEAC essaient d'organiser leurs propres sessions de formation sans l'aide financière du PAANEEAC.

Le PAANEEAC était tout d'abord principalement axé sur les sessions de formation professionnelle pour les professionnels d'EIE. Parmi les personnes interrogées, beaucoup ont indiqué que cela n'était pas suffisant : la jeune génération doit être formée à un stade plus précoce, par exemple à l'école et à l'université. La synergie entre la formation professionnelle pratique et l'enseignement universitaire n'est pas toujours bien organisée. Elle semble être meilleure dans les pays où les professeurs d'université jouent un rôle important dans les AN (Cameroun, Burundi, RCA). Le SEEAC a essayé de conclure des accords avec les universités pour proposer des candidats pour les formations de formateurs et pour incorporer l'EIE à leurs programmes d'enseignement.

Citations :

- « Les formations auxquelles j'ai participé étaient réellement basées sur la pratique. Il n'y a pas d'autre manière, dans mon pays, de suivre de telles formations. Je pense qu'il y a un marché pour cela, dans lequel nous pourrions jouer un rôle. »
- « Les formations sont notre principale activité. Nous avons formé maintenant huit formateurs, avec une spécialisation sur la gouvernance et la transparence de l'EIE. Nous avons aussi été capables de constituer un groupe d'experts, qui disposent d'expertises techniques spécifiques. Nous commençons par former nos propres membres. Après cela, nous offrons nos services aux districts et aux journalistes, mais le financement dans ce cas n'est pas très clair. Les formations ont lieu pendant les weekends. » (Une personne du Rwanda)

Figure 7. Formation du PAANEEAC

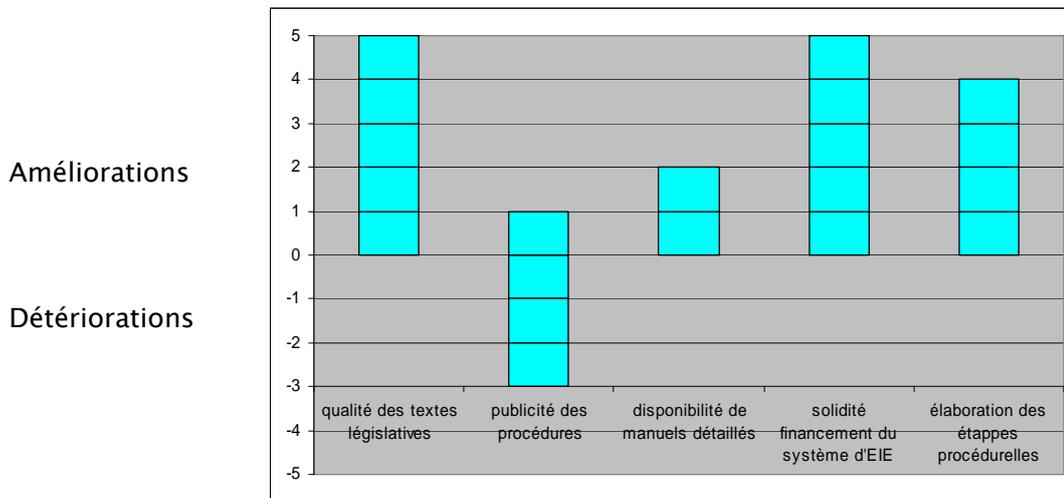


## 6.4 Législation

Le résultat prévu au départ était : 'Il existe des dispositions légales de bonne qualité'.

Dans les cinq pays, des progrès importants ont été réalisés au niveau législatif au cours de la période du PAANEEAC, comme le montre le diagramme ci-dessous. Les professionnels ont indiqué dans plusieurs pays que de grands groupes de parties prenantes devaient être informés maintenant que les lois avaient été améliorées. Ceci explique en partie pourquoi ils ont indiqué une certaine détérioration dans le domaine 'publication des procédures' dans trois pays, à savoir la mesure dans laquelle les procédures doivent être publiées. Les professionnels sont également devenus plus ambitieux qu'en 2006 en ce qui concerne le caractère public de la procédure.

Tableau 11. Nombre de pays du PAANEAC ou les professionnels ont vu des améliorations et des détériorations



Source: Cartographies d'EIE; ne comptent que les pays révélant un changement significatif (cf. annexe 4 pour l'explication)

Il est difficile de se mettre d'accord sur le niveau idéal d'ambition pour les 'dispositions légales de bonne qualité'. Les personnes interrogées semblent être d'accord qu'il devrait être axé sur les impacts collatéraux des initiatives économiques, c'est-à-dire tous les impacts que le promoteur n'a pas explicitement voulus. La plupart font référence à toute la série de procédures de réglementation que le gouvernement peut utiliser pour influencer le développement économique dans un processus public : depuis l'évaluation et la participation avant l'octroi des permis au niveau des politiques, plans et programmes (EES) et projets (EIE) jusqu'au renforcement des conditions d'octroi de permis, aussi bien générales que spécifiques à des projets. L'audit est considéré comme un renforcement des activités existantes, qu'elles aient été soumises à une EIE ou non. Le public doit pouvoir être impliqué dans toutes les étapes, et le gouvernement devrait être tenu responsable de ses décisions. En général, les personnes interrogées sont bien conscientes que ces procédures publiques nécessitent une étroite coopération entre les ministères, afin que le cabinet ministériel puisse prendre position en ayant connaissance de tous les points de vue. La réalisation de l'EIE au niveau national est déjà difficile. Dans certains pays, les responsabilités sont décentralisées et ce sont les autorités locales qui sont chargées de l'EIE. Les défis que représente la réalisation de l'EIE sont considérables.

Les lois ambitieuses sont-elles utiles si la réalisation ne suit qu'avec un grand retard ? Plusieurs des personnes interrogées pensent qu'il est plus important de se concentrer sur la législation que sur la pratique ('sans exigences, pas de pratique'). Mais pas toujours : en RCA, la pratique devance la législation. Ce n'est pas intentionnel, mais cela montre qu'une législation insuffisante n'empêche pas nécessairement la pratique de progresser. Dans les autres pays, la plupart des personnes interrogées estiment que la législation n'entrave pas le l'apparition d'une meilleure pratique. Le tableau ci-dessous montre les principales nouveautés dans les systè-

mes qui règlementent l'EIE. Mis à part pour le Rwanda peut-être, beaucoup de personnes interrogées estiment que les AN et le PAANEEAC ont contribué à ces changements.

**Tableau 12. Principales évolutions dans les dispositions qui règlementent l'EIE**

	Promulgué	Presque promulgué	En cours
Burundi	EIE (excepté quelques technicités juridiques)	Aucun	Audit, EES, et améliorations techniques de l'EIE
Cameroun	EIES*; Audit; EES (décentralisée)	Aucun	Adaptation des textes aux catégories de projets concernées
Congo	EIES*	Manuel de procédures administratives et de techniques	Décentralisation, Audit, EES, Inspection
RCA	Aucun (La loi sur l'environnement a présenté l'EIE, mais rien de concret pour l'instant)	Décrets sur l'EIES*, EES, Audit, consultation du public	Mise à jour de la Loi sur l'environnement, Inspection
Rwanda	EIES*, Audit	EES	Ordre des bureaux d'étude d'EIE

\* Étude d'Impact Environnemental et Social.

#### Citations:

- « Notre influence est devenue plus importante après le dernier changement de gouvernement. Grâce à cela, notre premier ministre est maintenant conscient que l'EIE est une nécessité générale pour une gouvernance saine des investissements. Avant, il y avait un problème de connexion avec les plus hauts niveaux du gouvernement. Il y avait un fossé important entre leurs connaissances concernant les besoins et souhaits des banques internationales et ceux des grands investisseurs. L'EIE est de plus en plus considérée comme un outil permettant d'améliorer la transparence et de réduire la corruption. L'AN a joué un rôle dans les réseaux qui ont permis une telle prise de conscience. » (Un professionnel d'EIE renommé en RCA)
- « L'adoption de la législation est souvent retardée par des changements formels de leadership. Un ministre ne reste jamais plus de 2 ans. L'AN a contribué à un contexte durable, qui la rend plus attractive pour les nouveaux ministres et leur permet de continuer le travail de leurs prédécesseurs. Cela est plus stable que la gestion par un ministre. »

- « L'administration de l'EIE a formellement demandé l'aide de l'AN pour participer au renforcement des compétences de son personnel. »

## 6.5 Normes et standards d'appui

Le résultat prévu au départ était: Les normes et directives pour supporter l'EIE sont disponibles.

Les études effectuées en 2010 ont révélé que tous les pays connaissent de grandes insuffisances en ce qui concerne les normes et standards environnementaux par rapport à la pratique internationale. Le nombre de directives sur la façon de prendre en compte les impacts continue d'augmenter, mais il n'existe encore pratiquement pas de seuils généraux mesurables pour la pollution. Les administrations environnementales accordent une grande priorité à cet aspect. La pratique actuelle dans plusieurs pays semble avoir atteint un niveau où ce manque de fondement juridique devient un problème : il ne suffit plus d'appliquer les standards internationaux s'ils ne correspondent pas à la législation nationale.

Les directives politiques peuvent servir de base juridique pour les conditions d'octroi du permis si elles peuvent être interprétées comme une restriction au développement dans certaines situations. Cette option est de plus en plus souvent adoptée. Au Rwanda par exemple, les guides sectoriels (dont 13 ont été publiés par REMA en 2009) donnent une orientation. Dans ce but, plusieurs des personnes interrogées plaident pour l'application d'une Évaluation Environnementale Stratégique (EES) ou de politiques (sectorielles). Encore une fois, la législation d'EES est souvent considérée comme la première étape, et en effet, ce processus législatif a progressé dans la plupart des pays du PAANEEAC. Un problème cependant reste que les ministères sectoriels doivent d'abord élaborer des politiques officielles avant qu'elles ne puissent être soumises à une évaluation.

## 6.6 Attribution des responsabilités

Le résultat prévu au départ était: *Les responsabilités concernant la gestion de la procédure et de la prise de décision ont été clairement attribuées.*

Dans l'ensemble, les personnes interrogées ont indiqué que les responsabilités juridiques existantes étaient clairement attribuées aux organisations. La gestion de la procédure d'EIE est attribuée au ministère de l'environnement, ce qui est de fait la situation d'avant le PAANEEAC. Une exception cependant est le Rwanda, où l'EIE relève de la responsabilité du Rwanda Development Board (RDB), directement sous le président. Dans ce cas, on rapporte des tensions entre le RDB et le ministère de l'environnement, responsable du cadre environnemental juridique et de l'inspection (qu'il a déléguée à l'agence REMA). Quelques-unes des personnes interrogées ont également rapporté que la décentralisation au Cameroun et au Rwanda provoquait

quelquefois des situations ambiguës. L'inspection environnementale, l'application, l'EES et l'audit sont souvent attribués au ministère de l'environnement. Ces institutions légales, ainsi que les organisations responsables, sont souvent moins développées dans les premières étapes du processus de réglementation.

Ces pays ne connaissent pas de séparation entre l'approbation d'un rapport d'EIE et l'approbation du projet de développement proposé, évalué dans l'EIE. L'approbation d'une EIE signifie une approbation environnementale du projet. Les professionnels sont de plus en plus conscients que ceci est une occasion manquée. La séparation de la responsabilité des experts (évaluation des impacts) de celle des décideurs politiques (prise en compte des impacts dans leurs décisions) peut rendre les deux parties plus clairement responsables de leurs propres compétences.

Une attribution formelle et clairement définie des responsabilités n'est pas une garantie que les personnes responsables en seront conscientes et les respectent. Dans tous les pays, il semble y avoir une confusion parmi les ministres sectoriels sur le statut de l'approbation environnementale des projets : le permis ne peut pas être accordé sans elle. Cependant, certains permis sont quand même accordés.

## 6.7 Financement

Le résultat prévu au départ était: *Les ressources financières nécessaires pour une gestion plus efficace des procédures sont garanties.*

Les ressources financières restent un point faible dans les systèmes d'EIE. Les cartographies d'EIE montrent cependant qu'elles s'améliorent. La préparation des EIE et l'organisation de la consultation du public doivent toujours être financées par l'investisseur. Mais quand le nombre d'EIE augmente, l'organisation administrative du gouvernement est souvent insuffisante. Le gouvernement peut ne pas pouvoir recruter d'experts indépendants quand il faut évaluer des projets ayant une technologie complexe ou entraînant des impacts complexes. Il est donc difficile de faire un examen critique des rapports d'EIE soumis par les initiateurs de projets. Dans de nombreux cas, il n'y a même pas de budget pour pouvoir visiter le site.

Les consultations du public qui sont nécessaires ne sont souvent pas effectuées. Certaines des personnes interrogées ont indiqué que la consultation est faite là où elle peut se faire à un prix abordable, et qu'elle est susceptible de procurer le plus de bénéfices. Il semble que le coût de cette administration pour les secteurs et les agences ne fasse pas vraiment l'objet de discussions. Au Congo, le ministère des mines a convenu avec les compagnies pétrolières qu'elles devaient contribuer aux coûts administratifs, y compris ceux des comités interministériels. Ceci reste cependant une exception. D'autre part, les personnes interrogées semblent être optimistes quant à la volonté politique de financer ces systèmes dans un futur proche,

soit par les impôts généraux soit par des taxes spécifiques. Cet aspect est repris plus en détail dans un rapport préparé par le programme PAANEEAC (CNEE, 2013).

Un aspect plus préoccupant est la réticence apparente que manifestent souvent les ministères à attribuer des fonds pour des EIE qui concerne leurs propres investissements (quand ils n'y sont pas forcés par des bailleurs de fonds internationaux). Le manque de financement pour le suivi et l'application des conditions d'octroi du permis (et l'audit qui y est lié) est également susceptible de devenir un problème majeur vu que le nombre de permis accordés augmente rapidement.

## 6.8 Autonomisation des acteurs

Le résultat prévu au départ était : Les acteurs disposent des compétences et des informations pour participer à l'EIE.

Des étapes importantes ont été réalisées dans la formation. Dans chacun des pays participant, au moins 50 professionnels ont été formés, et au Cameroun, plusieurs centaines. Apparemment, aussi bien les consultants qui réalisent les études que les fonctionnaires qui contrôlent leur qualité possèdent les compétences de base. La procédure d'EIE peut donc fonctionner à un niveau de base.

Par contre, les acteurs qui n'ont affaire que de temps en temps à l'EIE (et ne sont pas des professionnels d'EIE) sont encore mal préparés. Il s'agit d'investisseurs, d'ONG non environnementales, de journalistes et d'autorités locales. Les réunions internationales ont touché certains de ces groupes, mais cela semble encore insuffisant. Cette préoccupation est fréquemment discutée dans les AN. Elle semble rappeler celle de la poule et de l'œuf :

- Les rapports de cadrage, rapports d'EIE et permis de développement ne sont généralement pas rendus publics.
- Écoles et universités n'accordent que peu ou pas d'attention à ces questions.
- Les citoyens ne sont le plus souvent pas conscients des possibilités légales d'influencer la prise de décision.
- Une fois que des projets controversés ont été construits, il n'y a toujours pas de débats qui tiennent les élus pour responsables.

Dans les AN, on discute régulièrement de la façon dont l'éducation et l'information pourraient changer de tels systèmes culturels. Parmi les personnes interrogées, beaucoup estiment qu'il y a des possibilités dans ce domaine.

## 6.9 Gestion données

Le résultat prévu au départ était : *Il existe un système de gestion et de coordination des données d'évaluation environnementale.*

Une pratique transparente, profiter des expériences acquises, étoffer la jurisprudence et un régime de lois fiable, tout cela dépend d'un système d'EIE bien documenté ainsi que des procédures d'EIE. Pour s'améliorer, il faut savoir de quoi on parle. Quelles sont les exigences de la procédure ? Quelles normes s'appliquent dans quelles situations ? Quelles conditions d'octroi de permis ont été imposées à quels types de promoteurs ? Dans la cartographie d'EIE effectuée en 2006, il s'est révélé que beaucoup d'efforts étaient nécessaires pour acquérir cette connaissance. La mise en place de bases de données centrales (électroniques ou physiques) et leur gestion systématique ont été reprises comme objectif par le PAANEEAC. Cela fait maintenant partie des projets conjoints avec les administrations d'EIE dans le cadre du programme d'accompagnement. Ces projets n'ont démarré qu'en 2012/2013, et n'ont pas encore été mis en œuvre au niveau opérationnel. Les personnes interrogées espèrent que cela se concrétisera dans un futur proche. Pour l'instant, il n'est pas certain que ces systèmes seront accessibles au public ou aux professionnels.

Figure 8. La bibliothèque de rapports d'EIE dans une administration d'EIE, début 2013



## 6.10 Implications des parties prenantes

Le résultat prévu au départ était : *Les parties prenantes, notamment les populations, sont associées à toutes les étapes du processus d'EIE.*

Ce résultat est loin d'avoir été atteint, malgré les réponses optimistes de nombreuses personnes interrogées, comme le montre le Tableau 13. Ce qui est dit dans les

interviews reflète sans doute un certain optimisme alimenté par des améliorations réelles bien que modestes ; les cartographies d'EIE réalisées en 2013 montrent cependant que les résultats prévus sont loin d'être atteints.

La publication et la communication des décisions sur l'autorisation d'un projet, avec une référence aux impacts décrits dans les rapports d'EIE, représentent un progrès décisif dans l'EIE. Cependant, les personnes interrogées ont déjà considéré comme progrès majeur le fait que les populations et les parties prenantes commencent à être consultées au cours de la préparation du rapport d'EIE. Ces efforts dépendent souvent des financements mis à disposition par les bailleurs de fonds ou de la volonté des entreprises responsables. La consultation au cours de la préparation de l'EIE n'est cependant qu'une étape de la procédure d'EIE, et pas forcément la plus importante, vu que le gouvernement ne doit pas rendre compte publiquement de ses décisions. En réalité, peu de mesures ont été prises pour faire de l'EIE une procédure publique pour l'évaluation et la prise de décision. Ceci est un sujet de discussion fréquent lors des ateliers de cartographie d'EIE. Ces discussions suggèrent que l'absence de financement pour une procédure plus transparente, associée à la crainte de protestations auxquelles l'État ne puisse faire face, soient la cause de ces hésitations.

**Tableau 13. Evaluation, par les membres dirigeants des ANs, de l'implication des parties prenantes dans l'évaluation et la prise de décision**

Burundi	Pas encore. La consultation est généralement limitée à une annonce publique du projet. Plus d'efforts sont déployés quand des bailleurs de fonds sont impliqués.
Cameroun	Ceci s'est beaucoup amélioré. L'exigence de mise en œuvre de la consultation publique dans la préparation de l'EIE n'est pas très détaillée. La population n'est pas impliquée tant que les termes de référence d'une EIE n'ont pas été finalisés.
Congo	Ceci s'est beaucoup amélioré. Les populations proches du site du projet sont impliquées au cours de la préparation de l'EIE par une enquête et une consultation publique, mais aussi après la préparation de l'EIE (réunion publique).
RCA	Pas encore. La Consultation est généralement limitée à l'annonce publique du projet. Plus d'efforts sont déployés quand des bailleurs de fonds sont impliqués.
Rwanda	Ceci pourrait être amélioré, mais dans la pratique, on ne se tient pas toujours à la lettre des textes juridiques. Le rapport d'EIE n'est pas souvent publié.

Source: AN

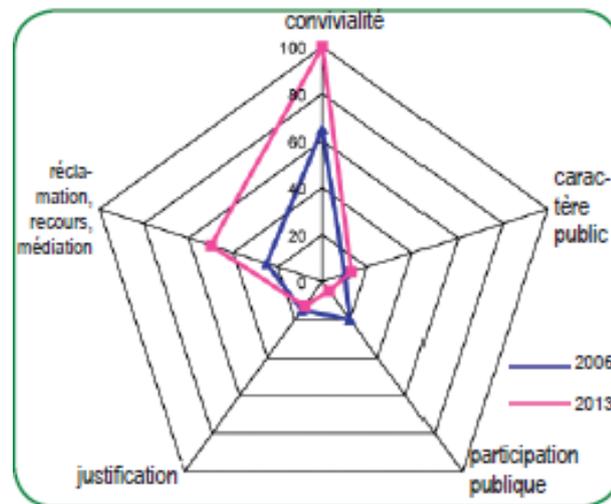
#### Citations:

- « Le caractère public de la prise de décision est faible, parce qu'il n'y a pas d'obligation de publier les intentions de prendre une décision sur un projet de développement, de défendre une décision lors d'une réunion publique, ou de publier une décision. » (Une conclusion typique de sessions de cartographie d'EIE)
- « L'EIE est un outil pour mettre en place les principes d'Istanbul pour les organisations de la société civile efficaces » (réf. : <http://cso-effectiveness.org/istanbul-principles>). (Un membre d'une société civile du Congo)
- « Notre AN, une organisation de la société civile, est souvent invitée et participe aux comités interministériels responsables de l'examen des EIE. Nous sommes reconnus comme apolitiques, travaillant sur la base des connaissances, et neutres. Nous pouvons nous exprimer librement et nous sommes écoutés. Par exemple, nous demandons que les minutes des réunions de consultation, signées par les participants, soient jointes aux rapports d'EIE. » (Un membre de l'association du Congo)
- « Dans l'ensemble, la législation sur la prise de décision s'est améliorée, mais la pratique reste en arrière. (...) Il n'y a pas d'améliorations quant à la participation du public. » (Une conclusion partagée lors d'une réunion des parties prenantes, après la comparaison des Cartographies d'EIE du Rwanda 2006-2013)

« Le point faible du processus d'EIE est la publicité concernant la procédure. Au Cameroun, l'approbation des TdR de l'EIE, les considérations de la commission d'examen et la décision d'approbation du projet ne sont pas publiées. » (Cyrille Valence NGOUANA, spécialiste de l'environnement, lors de la réunion du SEEAC de 2013, en parlant du Cameroun).

Figure 9. Diagramme de Bitondo et al (2013), montrant l'évolution des procédures de prise de décision au Cameroun 2006 - 2013

La participation du public est moins développée en 2013 qu'en 2006, ce qui semble être dû à une meilleure prise de conscience de la faiblesse du système. Le diagramme est tiré des cartographies d'EIE de 2006 et 2013.



### 6.11 Critères d'approbation

Le résultat prévu au départ était : *Les critères pour l'approbation des rapports d'EIE et la prise de décision sont connus de tous.*

Les professionnels interviewés se concentrent principalement sur les critères de qualité de l'information. Le décret d'EIE énumère généralement les types d'impacts qui doivent être pris en compte. Les professionnels y ont accès, mais en dehors du groupe de professionnels d'EIE, cette connaissance est limitée. Un cadrage ad hoc peut clarifier les critères. Avec de tels critères, le résultat prévu est facilement atteint : les personnes interrogées ne sont pas ambitieuses dans leur interprétation de ce résultat. (De plus, les mêmes personnes ont souvent indiqué avoir besoin de directives plus détaillées en ce qui concerne le contenu obligatoire pour les rapports d'EIE, et vouloir que ces directives soient portées à leur attention. Mais ceci est un autre résultat).

Les critères sur la prise de décision sur les projets de développement sont quelque chose de très différent. Ils sont généralement ad hoc puisqu'il n'y a pas beaucoup de normes et standards environnementaux. Les fonctionnaires de l'autorité compétente déterminent ces critères au fur et à mesure. Certaines des personnes interrogées mentionnent que les décisions ad hoc engendrent une jurisprudence, à laquelle il est difficile d'accéder. Il n'existe aucune archive publique des EIE approuvées ou des conditions d'attribution du permis. Les choses seraient facilitées si les pays développaient des directives pratiques sur la façon d'interpréter la législation

et la politique, mais jusqu'à présent, seul le Rwanda a des directives pour tous les secteurs.

## 6.12 Droit d'appel

Le résultat prévu au départ était : *Les parties prenantes ont le droit de faire appel et s'en servent.*

Ce résultat n'a pas été atteint. Un recours juridique auprès d'un tribunal indépendant existe dans les cinq pays, mais ce droit est rarement exercé. Les personnes interrogées ne trouvent pas cela vraiment surprenant. Les décisions sont rarement publiées, ce qui représente en fait le premier défi. Au Rwanda, le droit d'appel est souvent utilisé mais apparemment rarement dans les cas où des EIE ont été réalisées. Certaines personnes (au Burundi) estiment que cela pourrait être amélioré si un tribunal était spécialisé sur cet aspect. Une ONG est très négative sur la qualité du système juridique au Cameroun en ce qui concerne les autorités de contrôle et les sociétés devant se conformer à la loi.

## 6.13 Bonne gouvernance

Le résultat prévu au départ était : *Les lacunes dans les principes de bonne gouvernance sont dénoncées.*

Les personnes interrogées ont indiqué que les lacunes étaient généralement dénoncées, par exemple au cours des séminaires de cartographie d'EIE, des assemblées générales des AN ou des conférences régionales annuelles du SEEAC. Ceci concerne par exemple les questions d'absence de normes, de manque de participation du public, de manque de transparence politique et de responsabilité pour les décisions administratives (internes), etc.

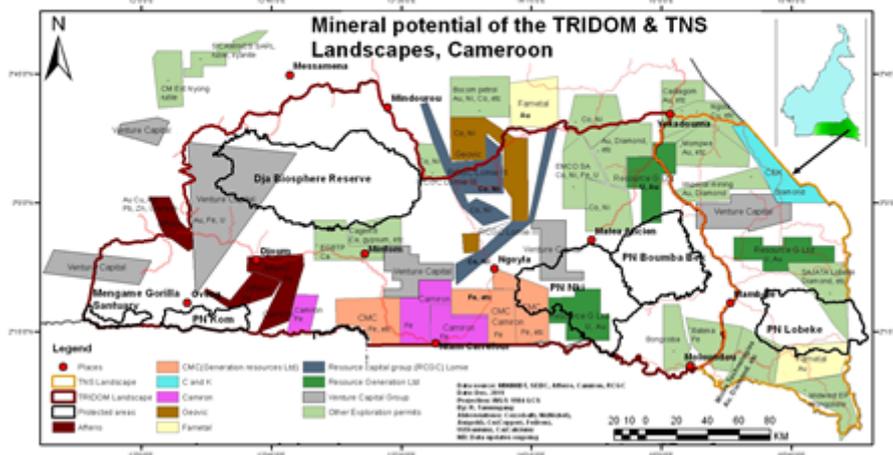
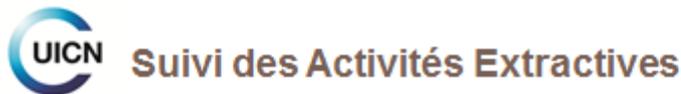
Lors des réunions de clôture des cartographies d'EIE effectuées en 2013 (qui ont eu lieu quelques semaines ou mois après le séminaire de cartographie), les personnes travaillant dans différents ministères ont librement discuté, autant entre eux qu'avec des membres de la société civile ou des universitaires. Les sujets de discussion comprenaient par exemple la façon d'éviter que les ministères sectoriels ignorent l'EIE. Cela se produit encore dans tous ces pays. Les participants ont expliqué leurs dilemmes et ont discuté de la façon dont les pratiques illégales pourraient être entravées.

## 7. Impact

L'opinion générale des personnes interrogées était que le PAANEEAC a permis aux cinq AN qui y ont participé de contribuer de façon efficace au développement de leurs systèmes d'évaluation environnementale. C'est ainsi qu'ils évaluent les résultats. Il y a cependant deux obstacles à l'observation des impacts actuels concernant les objectifs du PAANEEAC de bonne gouvernance, de réduction de la pauvreté et de développement durable. Tout d'abord, il est trop tôt pour mesurer une amélioration significative à ce niveau, parce qu'un changement des pratiques de gouvernance vient juste d'être amorcé. Et ensuite, un développement plus durable pourrait également être attribué à d'autres facteurs en plus des changements de gouvernance générés par le PAANEEAC.

En admettant que ce soit le cas, de nombreuses personnes interrogées estiment que l'EIE peut fonctionner comme instrument pour la promotion de ces trois objectifs du PAANEEAC. A leurs yeux, l'EIE est un instrument indispensable pour aborder les questions telles que le changement climatique, la gestion durable des forêts, la gestion durable du littoral, la gestion des catastrophes, la désertification et la qualité environnementale. Les personnes interrogées font preuve d'une réelle persévérance pour aborder ces thèmes par le biais de l'EIE, comme l'a fait une ONG environnementale en 2013 (voir la figure ci-dessous). Beaucoup d'entre elles partagent un certain optimisme envers les solides développements qui ont été amorcés. Ceci se traduit dans le niveau de participation au PAANEEAC.

Figure 10. Une diapositive utilisée par une ONG environnementale lors de la réunion annuelle du SEEAC en 2013 à Douala, lors de son plaidoyer pour l'EIE comme instrument de dialogue sur l'exploitation minière durable



UNION INTERNATIONALE POUR LA CONSERVATION DE LA NATURE - PROGRAMME CAMEROUN

Source: Camille Jegang

Le PAANEEAC est perçu comme accélérant l'évolution vers une bonne gouvernance. Les EIE sont effectuées dans un plus grand pourcentage de cas en 2012 qu'en 2005 (années pour lesquelles des statistiques étaient disponibles pour les cartographies d'EIE qui ont été réalisées en 2006 et 2013). Les EIE sont davantage contrôlées par des comités interministériels. Les populations commencent à être concertées sur la prise de décision. Certaines personnes interrogées du Cameroun, de la RCA et du Congo indiquent que les élus sont de plus en plus reliés aux réseaux.

## 8. Analyse

Les personnes interrogées ont été invitées à évaluer les liens entre intrants, produits, résultats et impacts. Cette analyse se base sur leur perception des liens de causalité. Dans cette analyse, nous avons réduit cela aux rapports de causalité perçus par les personnes interrogées :

- Une phase préparatoire détaillée
- Une solide structure des objectifs
- Des plateformes influentes
- Un système de gestion visant l'auto-organisation

- Une synergie entre les rôles de la CNEE et les petites subventions
- Une synergie entre les niveaux nationaux et sous-régionaux

Il s'est avéré difficile pour beaucoup des personnes interrogées de réfléchir ouvertement sur les inconvénients du PAANEEAC. Néanmoins, nous voulons également relater les points faibles de chacun de ces mécanismes. Cette partie de l'analyse est donc davantage basée sur l'interprétation. Au chapitre suivant, nous approfondirons ces perceptions.

## 8.1 Une phase préparatoire détaillé

### Points forts

Le contexte du PAANEEAC, quand il a commencé en 2008, était favorable sur bien des points :

- Il existe un leadership dans la région, et il a été reconnu par la CNEE. L'EIE en Afrique a été discutée depuis longtemps dans des plateformes comme celle du CLEEA. Ses intermédiaires sous-régionaux avaient déjà vu le jour grâce à une participation des bailleurs de fonds. Un réseau de professionnels existait donc en Afrique centrale, et il comptait suffisamment de professionnels capables de prendre des initiatives et disposés à le faire. La CNEE a saisi cette occasion.
- Les possibilités économiques ont rendu l'EIE significative et abordable d'un point de vue financier. Le niveau d'investissement économique de la sous-région ne cesse d'augmenter. Le dynamisme économique peut également être utilisé pour développer et financer les systèmes d'exploitation d'EIE comme un outil incontournable pour une meilleure gouvernance.
- L'EIE ne présente pas seulement un intérêt pour les autorités environnementales, mais aussi pour les autorités d'autres domaines qui bénéficient du développement durable. L'EIE n'est pas limitée aux impacts environnementaux qui relèvent de la responsabilité du ministre de l'environnement dans ces pays. Tous les impacts imprévus, collatéraux des projets de développement font partie du domaine de l'EIE. De ce fait, l'EIE est un instrument favorable à une meilleure gouvernance des développements économiques.
- L'EIE a été considérée comme pouvant avoir une grande influence. Dans ces pays, les professionnels considèrent l'EIE comme pouvant être une procédure essentielle de planification publique pour faciliter l'évolution du marché. Il n'y a souvent pas d'autres procédures qui requièrent officiellement la participation du public – incitant ainsi les gouvernements à définir une ligne commune et à assumer en tant qu'entité leurs responsabilités. Ces circonstances font que l'EIE est susceptible d'avoir une grande influence.

Consciente de ce contexte, la CNEE a choisi la région d'Afrique centrale pour une approche régionale du renforcement des capacités. De plus, quand le PAANEEAC a démarré en 2008, il y avait d'autres conditions que la CNEE a pu influencer :

- Renforcer la crédibilité par le biais d'une approche différenciée. La méthode de la cartographie d'EIE a été appliquée avant le démarrage du PAANEEAC. Ceci a permis une approche régionale basée autant sur les similarités que sur les différences entre ces pays. Ceci a amélioré la crédibilité dès le début.
- L'approche cadre logique. DGIS et la CNEE ont demandé l'approche cadre logique, stimulant les AN à définir clairement leurs intentions. Cela a également facilité la présente évaluation.
- La patience pour améliorer la qualité. Une longue phase de préparation a suivi, du fait de l'impossibilité des AN à obtenir un compte bancaire. La CNEE et DGIS ont patiemment attendu que les AN fassent preuve de leadership et d'engagement et résolvent ce problème. Cela a également permis à la CNEE d'élaborer des principes de gestion efficaces pour le programme et de se mettre d'accord avec les AN sur ces principes. Ces efforts ont porté leurs fruits dès le démarrage du PAANEEAC, en améliorant sa qualité..

Les AN et le SEEAC ont été, et sont toujours, dirigés par des leaders informels et charismatiques. Plusieurs de ces leaders sont hautement compétents pour animer un réseau. Ils ont réussi à établir des liens grâce à un dialogue constructif avec les membres de l'administration d'EIE, les administrations sectorielles et les groupes d'intérêt extérieurs au gouvernement. Le fait que dans certains pays, les élus et les hauts fonctionnaires de plusieurs ministères aient participé, suggère que ces réseaux sont influents. Ces professionnels ont été inspirés et ont ensuite essayé d'influencer l'agenda de leur propre organisation. Les AN ont organisé des réunions et des activités avec des animateurs très capables. Au niveau international, le SEEAC et les AN participent à l'harmonisation juridique.

Les professionnels d'EIE, encadrés par la CNEE, ont construit des plateformes apolitiques, dont les objectifs partagés étaient une bonne gouvernance et un développement durable. Ces objectifs ont été acceptés par les administrations d'EIE ainsi que par les autres groupes d'intérêt, ce qui a incité les employés des AN à s'y investir activement. Les plateformes étaient suffisamment attrayantes pour discuter des faiblesses de la gouvernance. Les AN ont veillé à ne pas devenir principalement une source de revenus pour leurs membres, même si on remarque aussi des motifs mitigés.

Les AN ont essayé de sélectionner consciencieusement les types d'interventions qui étaient bienvenues à ce moment-là, dans leurs contextes spécifiques. S'il faut beaucoup de temps pour adopter une loi, est-il nécessaire d'élaborer quand même une pratique ? Est-il utile d'adopter une loi qui ne peut pas être mise en pratique avant longtemps ? La décentralisation des responsabilités vers les autorités locales

nécessite tout d'abord des autorités locales compétentes ; ne serait-il donc pas plus efficace de se concentrer sur le niveau national ?

Certains choix sont subtils et ne connaissent pas de réponse unique. Dans un contexte donné, il n'y a pas un seul choix qui soit franchement le meilleur. Le partage des connaissances par le biais des plateformes peut améliorer les chances d'élaborer une intervention efficace. Les AN se sont pour cela activement mises en relation avec des personnes travaillant dans les organisations appropriées pour partager les connaissances. Quelquefois, si les organisations officielles ont négligé de prendre les mesures nécessaires, les AN ont pallié à cette lacune, par exemple quand les administrations d'EIE n'ont pas largement communiqué sur le système d'EIE. Les choix se sont traduits par les activités que les AN ont entreprises. Les interventions les plus coûteuses qu'elles ont choisies étaient la formation et l'enseignement aux professionnels d'EIE, et les projets communs avec les administrations d'EIE. Les effets indirects, comme leurs effets sur les processus législatifs, sont importants mais difficiles à évaluer.

Les AN n'ont pas de pouvoir formel et pas d'autre intérêt que de contribuer à la bonne gouvernance et au développement durable en reliant la connaissance à la prise de décision. De ce fait, elles sont bien acceptées par la plupart des parties prenantes. Le fait d'ajouter une dimension informelle et constructive au processus officiel de tous ces pays souligne une culture plus ouverte au niveau du gouvernement. Certains fonctionnaires, rattachés à différents ministères sectoriels, voient l'intérêt d'avoir un 'contrepois' informel qui peut les aider à faire une autoréflexion sans pour autant représenter une menace. On ose toujours parler plus librement en privé. Les personnes interrogées ont rarement indiqué qu'elles hésitaient à exprimer leurs véritables opinions.

Le PAANEEAC a manifestement favorisé la fonction de plateforme et amélioré la qualité des interactions par le biais des activités qu'il a sponsorisées. La CNEE a toujours été disponible en tant qu'interlocuteur quand des choix difficiles se présentaient. Elle a essayé d'aider les professionnels d'EIE à faire ces choix eux-mêmes, ce qui a été très apprécié.

### **Points faibles**

Dans chaque pays, certains groupes d'intérêt ne participaient pas aux activités du PAANEEAC. Il s'agissait soit de bureaux d'études environnementaux, d'ONG environnementales, d'ONG locales, de collectivités locales, d'investisseurs ou d'élus. Un exemple : à qui les AN devraient être liées afin d'obtenir plus de soutien pour la participation du public et un meilleur financement ? En 2013, les AN ont organisé des sessions de formation destinées aux journalistes. L'objectif en était de réveiller l'intérêt politique dans le débat public sur les projets de développement, et d'apprendre comment le gouvernement prenait les décisions. Le lien avec les journalistes n'est cependant qu'un premier pas.

Il existe également, entre les membres, des interdépendances qui affectent la dynamique du groupe. Les consultants, par exemple, y compris de nombreuses ONG, dépendent souvent de l'administration d'EIE, entre autres pour la certification. Ceci est susceptible de nuire à leur volonté d'exprimer ouvertement leurs opinions. Certains fonctionnaires n'ont pas beaucoup de liberté pour participer à des séminaires ou des formations sur leur temps de travail. Tout dépend alors de leur enthousiasme personnel et du soutien de leurs supérieurs.

Les AN n'ont pas de pouvoir officiel. C'est un point fort, mais aussi un point faible. Le gouvernement reste souverain dans la prise de décision publique et dans la préparation de la législation.

L'apport de la CNEE au cours de la phase préparatoire a été considérable. Elle a par exemple élaboré et appliqué la cartographie d'EIE. Les coûts du PAANEEAC sont de ce fait plus élevés que l'estimation de cette évaluation. Par contre, l'investissement dans la méthode de cartographie d'EIE ne s'est pas seulement rentabilisé en Afrique centrale, mais aussi dans d'autres régions. Le PAANEEAC pourra également inspirer d'autres programmes.

## 8.2 Une solide structure d'objectifs

### Points forts

Non seulement les conditions initiales étaient favorables, mais elles ont de plus été traduites dans la structure officielle d'objectifs. Les personnes interrogées ont été motivées par les objectifs du PAANEEAC, son approche et ses participants, comme le montre le tableau ci-dessous. Ceci est sans doute la principale raison qui a motivé des centaines de professionnels à consacrer bénévolement une bonne partie de leur temps aux activités du PAANEEAC. Les contributions au développement durable et à la bonne gouvernance ont été mentionnées comme des impacts réalistes du PAANEEAC. La pauvreté était considérée comme un aspect socio-économique inclus dans l'EIE. A la fin du PAANEEAC, cette structure des objectifs subsiste toujours. Ses différents aspects restent importants. Les AN recherchent un bailleur de fonds pour succéder à DGIS. Une plateforme demeure nécessaire pour continuer le travail des professionnels.

Cette structure d'objectifs a été tout d'abord élaborée par le SEEAC, en collaboration avec les AN et avec l'aide de la CNEE. La CNEE a insisté sur le cadre logique avec une intéressante théorie du changement, en particulier en permettant des plans d'actions sur mesure pour chaque pays.

Tableau 14. Structure simplifiée des objectifs du PAANEEAC. La flèche montre comment les impacts souhaités attirent les intrants

	National	Sub-regional
Impact	Les AN contribuent à l'EIE en tant qu'outil pour la bonne gouvernance, la réduction de pauvreté et le développement durable	
Résultat	Plateforme de professionnels; cadre juridique et institutionnel; capacité de tous les acteurs; reconnaissance du rôle de l'EIE dans la gouvernance Treize résultats spécifiques	
Produit	Activités par les AN et le SEEAC	
Intrant	DGIS: financement initial CNEE: Assistance technique, Encadrement SEEAC et ANs: Fonctionnement général functioning et réalisation des plans d'actions	

Les AN et le SEEAC ont été, et sont toujours, dirigés par des leaders informels et charismatiques. Plusieurs de ces leaders sont hautement compétents pour animer un réseau. Ils ont réussi à établir des liens grâce à un dialogue constructif avec les membres de l'administration d'EIE, les administrations sectorielles et les groupes d'intérêt extérieurs au gouvernement. Le fait que dans certains pays, les élus et les hauts fonctionnaires de plusieurs ministères aient participé, suggère que ces réseaux sont influents. Ces professionnels ont été inspirés et ont ensuite essayé d'influencer l'agenda de leur propre organisation. Les AN ont organisé des réunions et des activités avec des animateurs très capables. Au niveau international, le SEEAC et les AN participent à l'harmonisation juridique.

Les professionnels d'EIE, encadrés par la CNEE, ont construit des plateformes apolitiques, dont les objectifs partagés étaient une bonne gouvernance et un développement durable. Ces objectifs ont été acceptés par les administrations d'EIE ainsi que par les autres groupes d'intérêt, ce qui a incité les employés des AN à s'y investir activement. Les plateformes étaient suffisamment attrayantes pour discuter des faiblesses de la gouvernance. Les AN ont veillé à ne pas devenir principalement une source de revenus pour leurs membres, même si on remarque aussi des motifs mitigés.

Les AN ont essayé de sélectionner consciencieusement les types d'interventions qui étaient bienvenues à ce moment-là, dans leurs contextes spécifiques. S'il faut beaucoup de temps pour adopter une loi, est-il nécessaire d'élaborer quand même une pratique ? Est-il utile d'adopter une loi qui ne peut pas être mise en pratique avant longtemps ? La décentralisation des responsabilités vers les autorités locales nécessite tout d'abord des autorités locales compétentes ; ne serait-il donc pas plus efficace de se concentrer sur le niveau national ?

Certains choix sont subtils et ne connaissent pas de réponse unique. Dans un contexte donné, il n'y a pas un seul choix qui soit franchement le meilleur. Le partage des connaissances par le biais des plateformes peut améliorer les chances d'élaborer une intervention efficace. Les AN se sont pour cela activement mises en relation avec des personnes travaillant dans les organisations appropriées pour partager les connaissances. Quelquefois, si les organisations officielles ont négligé de prendre les mesures nécessaires, les AN ont pallié à cette lacune, par exemple quand les administrations d'EIE n'ont pas largement communiqué sur le système d'EIE. Les choix se sont traduits par les activités que les AN ont entreprises. Les interventions les plus coûteuses qu'elles ont choisies étaient la formation et l'enseignement aux professionnels d'EIE, et les projets communs avec les administrations d'EIE. Les effets indirects, comme leurs effets sur les processus législatifs, sont importants mais difficiles à évaluer.

Les AN n'ont pas de pouvoir formel et pas d'autre intérêt que de contribuer à la bonne gouvernance et au développement durable en reliant la connaissance à la prise de décision. De ce fait, elles sont bien acceptées par la plupart des parties prenantes. Le fait d'ajouter une dimension informelle et constructive au processus officiel de tous ces pays souligne une culture plus ouverte au niveau du gouvernement. Certains fonctionnaires, rattachés à différents ministères sectoriels, voient l'intérêt d'avoir un 'contrepois' informel qui peut les aider à faire une autoréflexion sans pour autant représenter une menace. On ose toujours parler plus librement en privé. Les personnes interrogées ont rarement indiqué qu'elles hésitaient à exprimer leurs véritables opinions.

Le PAANEEAC a manifestement favorisé la fonction de plateforme et amélioré la qualité des interactions par le biais des activités qu'il a sponsorisées. La CNEE a toujours été disponible en tant qu'interlocuteur quand des choix difficiles se présentaient. Elle a essayé d'aider les professionnels d'EIE à faire ces choix eux-mêmes, ce qui a été très apprécié.

### **Points faibles**

Dans chaque pays, certains groupes d'intérêt ne participaient pas aux activités du PAANEEAC. Il s'agissait soit de bureaux d'études environnementaux, d'ONG environnementales, d'ONG locales, de collectivités locales, d'investisseurs ou d'élus. Un exemple : à qui les AN devraient être liées afin d'obtenir plus de soutien pour la participation du public et un meilleur financement ? En 2013, les AN ont organisé

des sessions de formation destinées aux journalistes. L'objectif en était de réveiller l'intérêt politique dans le débat public sur les projets de développement, et d'apprendre comment le gouvernement prenait les décisions. Le lien avec les journalistes n'est cependant qu'un premier pas.

Il existe également, entre les membres, des interdépendances qui affectent la dynamique du groupe. Les consultants, par exemple, y compris de nombreuses ONG, dépendent souvent de l'administration d'EIE, entre autres pour la certification. Ceci est susceptible de nuire à leur volonté d'exprimer ouvertement leurs opinions. Certains fonctionnaires n'ont pas beaucoup de liberté pour participer à des séminaires ou des formations sur leur temps de travail. Tout dépend alors de leur enthousiasme personnel et du soutien de leurs supérieurs.

Les AN n'ont pas de pouvoir officiel. C'est un point fort, mais aussi un point faible. Le gouvernement reste souverain dans la prise de décision publique et dans la préparation de la législation.

Malgré l'existence des AN et d'un leadership, il a fallu longtemps aux AN avant d'être vraiment enthousiastes. La confiance dans le processus et dans les partenaires a progressivement augmenté, et reposait en grande partie sur les efforts de la CNEE. Dans une certaine mesure, les AN se comportent encore comme si elles dépendaient de la CNEE. Il semble qu'elles craignaient de perdre le coach à qui elles faisaient confiance.

Un choix essentiel du PAANEEAC a été de stimuler l'appropriation, chez les professionnels, de la bonne gouvernance des projets de développement, à commencer par l'EIE. Les personnes interrogées étaient conscientes des limites de ce type d'approche. En fin de compte, les élus doivent être prêts à prendre en considération l'information environnementale et à justifier leurs décisions. Les professionnels estimaient que certains élus étaient disposés à le faire. On affirme que le PAANEEAC a promu l'appropriation nationale du développement durable.

A la fin du PAANEEAC, plusieurs personnes interrogées ont mentionné que l'EIE n'est qu'un seul maillon du processus réglementaire. Ils suggèrent que le programme aurait pu être plus équilibré depuis le début s'il avait eu pour objet la totalité du processus réglementaire, en incluant par exemple l'inspection et l'audit des installations existantes. Ce n'est qu'à un stade tardif que le cadrage du PAANEEAC a été élargi. La prise en compte de la totalité du processus permet d'espérer que les améliorations puissent être axées sur les points les plus faibles. Cela renforce l'espoir de pouvoir réguler les développements économiques. Les personnes interrogées sont conscientes qu'à toutes ces étapes, le gouvernement devrait fonder ses décisions sur des connaissances apolitiques.

## 8.3 Plateformes influentes

### Points forts

Les AN et le SEEAC ont été, et sont toujours, dirigés par des leaders informels et charismatiques. Plusieurs de ces leaders sont hautement compétents pour animer un réseau. Ils ont réussi à établir des liens grâce à un dialogue constructif avec les membres de l'administration d'EIE, les administrations sectorielles et les groupes d'intérêt extérieurs au gouvernement. Le fait que dans certains pays, les élus et les hauts fonctionnaires de plusieurs ministères aient participé, suggère que ces réseaux sont influents. Ces professionnels ont été inspirés et ont ensuite essayé d'influencer l'agenda de leur propre organisation. Les AN ont organisé des réunions et des activités avec des animateurs très capables. Au niveau international, le SEEAC et les AN participent à l'harmonisation juridique.

Les professionnels d'EIE, encadrés par la CNEE, ont construit des plateformes apolitiques, dont les objectifs partagés étaient une bonne gouvernance et un développement durable. Ces objectifs ont été acceptés par les administrations d'EIE ainsi que par les autres groupes d'intérêt, ce qui a incité les employés des AN à s'y investir activement. Les plateformes étaient suffisamment attrayantes pour discuter des faiblesses de la gouvernance. Les AN ont veillé à ne pas devenir principalement une source de revenus pour leurs membres, même si on remarque aussi des motifs mitigés.

Les AN ont essayé de sélectionner consciencieusement les types d'interventions qui étaient bienvenues à ce moment-là, dans leurs contextes spécifiques. S'il faut beaucoup de temps pour adopter une loi, est-il nécessaire d'élaborer quand même une pratique ? Est-il utile d'adopter une loi qui ne peut pas être mise en pratique avant longtemps ? La décentralisation des responsabilités vers les autorités locales nécessite tout d'abord des autorités locales compétentes ; ne serait-il donc pas plus efficace de se concentrer sur le niveau national ?

Certains choix sont subtils et ne connaissent pas de réponse unique. Dans un contexte donné, il n'y a pas un seul choix qui soit franchement le meilleur. Le partage des connaissances par le biais des plateformes peut améliorer les chances d'élaborer une intervention efficace. Les AN se sont pour cela activement mises en relation avec des personnes travaillant dans les organisations appropriées pour partager les connaissances. Quelquefois, si les organisations officielles ont négligé de prendre les mesures nécessaires, les AN ont pallié à cette lacune, par exemple quand les administrations d'EIE n'ont pas largement communiqué sur le système d'EIE. Les choix se sont traduits par les activités que les AN ont entreprises. Les interventions les plus coûteuses qu'elles ont choisies étaient la formation et l'enseignement aux professionnels d'EIE, et les projets communs avec les administrations d'EIE. Les effets indirects, comme leurs effets sur les processus législatifs, sont importants mais difficiles à évaluer.

Les AN n'ont pas de pouvoir formel et pas d'autre intérêt que de contribuer à la bonne gouvernance et au développement durable en reliant la connaissance à la prise de décision. De ce fait, elles sont bien acceptées par la plupart des parties prenantes. Le fait d'ajouter une dimension informelle et constructive au processus officiel de tous ces pays souligne une culture plus ouverte au niveau du gouvernement. Certains fonctionnaires, rattachés à différents ministères sectoriels, voient l'intérêt d'avoir un 'contrepoids' informel qui peut les aider à faire une autoréflexion sans pour autant représenter une menace. On ose toujours parler plus librement en privé. Les personnes interrogées ont rarement indiqué qu'elles hésitaient à exprimer leurs véritables opinions.

Le PAANEEAC a manifestement favorisé la fonction de plateforme et amélioré la qualité des interactions par le biais des activités qu'il a sponsorisées. La CNEE a toujours été disponible en tant qu'interlocuteur quand des choix difficiles se présentaient. Elle a essayé d'aider les professionnels d'EIE à faire ces choix eux-mêmes, ce qui a été très apprécié.

### **Points faibles**

Dans chaque pays, certains groupes d'intérêt ne participaient pas aux activités du PAANEEAC. Il s'agissait soit de bureaux d'études environnementaux, d'ONG environnementales, d'ONG locales, de collectivités locales, d'investisseurs ou d'élus. Un exemple : à qui les AN devraient être liées afin d'obtenir plus de soutien pour la participation du public et un meilleur financement ? En 2013, les AN ont organisé des sessions de formation destinées aux journalistes. L'objectif en était de réveiller l'intérêt politique dans le débat public sur les projets de développement, et d'apprendre comment le gouvernement prenait les décisions. Le lien avec les journalistes n'est cependant qu'un premier pas.

Il existe également, entre les membres, des interdépendances qui affectent la dynamique du groupe. Les consultants, par exemple, y compris de nombreuses ONG, dépendent souvent de l'administration d'EIE, entre autres pour la certification. Ceci est susceptible de nuire à leur volonté d'exprimer ouvertement leurs opinions. Certains fonctionnaires n'ont pas beaucoup de liberté pour participer à des séminaires ou des formations sur leur temps de travail. Tout dépend alors de leur enthousiasme personnel et du soutien de leurs supérieurs.

Les AN n'ont pas de pouvoir officiel. C'est un point fort, mais aussi un point faible. Le gouvernement reste souverain dans la prise de décision publique et dans la préparation de la législation.

## 8.4 Un système de gestion visant l'auto-organisation

### Points forts

Le PAANEEAC permet aux AN de s'auto-organiser dans les limites imposées par les règles de gestion qui ont été convenues au départ. Ces règles de gestion permettent à la CNEE de stimuler les AN et le SEEAC à fonctionner comme de solides associations de professionnels d'EIE. Ceci implique de mettre en place une assemblée générale fonctionnelle ayant un droit de vote, un conseil d'administration, un système de cotisation, et des accords sur les autres sources de revenus qui ne soient pas incompatibles avec la fonction de plateforme. Cela implique également une comptabilité très stricte, qui est nécessaire quand une association est partiellement financée par des bailleurs de fonds.

Les associations et le SEEAC ont beaucoup progressé dans leur capacité à maintenir le niveau de performance acquis dans les dernières années du PAANEEAC. Ceci comprend la capacité à générer suffisamment de fonds pour embaucher au moins un permanent. Elles sont maintenant habilitées à trouver d'autres bailleurs de fonds. Auparavant, certaines AN n'étaient même pas une organisation officielle, et ne pouvaient donc pas recevoir de financement.

Le financement de départ pour le fonctionnement général des AN et pour les activités spécifiques était juste suffisant pour que les AN accèdent à un niveau plus élevé d'organisation. Les principes de gestion ont stimulé les AN à trouver le juste niveau de subvention : le budget était fixé, et avec une subvention moins élevée par activité, ils pouvaient entreprendre davantage d'activités.

Les personnes interrogées considèrent le rôle d'encadrement de la CNEE comme un aspect essentiel du PAANEEAC. La CNEE a veillé à ce que les principes de gestion soient appliqués dans la pratique. Selon les membres de la direction de toutes les AN, la CNEE était ouverte et critique mais de façon constructive, et quelquefois même stricte. Si les AN ne se tenaient pas aux principes de gestion, elles pouvaient perdre les budgets qui leur avaient été alloués. Un comportement approprié était souvent récompensé par des compliments, et le cas échéant par des paiements rapides.

Avec le recul, les AN étaient unanimes pour dire qu'elles étaient satisfaites du rôle de la CNEE : leurs permanents et leurs conseils d'administration comprennent maintenant la nécessité et l'utilisation des procédures de gestion. Ils voient comment cela peut les aider à réaliser un fonctionnement stratégique centré sur des objectifs, et à trouver de nouveaux sponsors à l'avenir. Comme toute l'information était partagée sur le réseau, un esprit d'ouverture s'est manifesté entre les différentes AN. Actuellement, elles se sentent plus libres de partager leurs dilemmes et de se demander réciproquement de l'aide. Comme le financement du PAANEEAC a été

réparti de façon homogène entre elles, il n'y avait plus de concurrence pour le financement. Cela a contribué à l'esprit d'ouverture.

De nombreux membres des AN ont donné des exemples sur ce qu'ils ont apprécié dans l'encadrement offert par la CNEE. Un membre rwandais a apprécié la disponibilité permanente et l'attitude proactive de la CNEE par internet et au téléphone. Un membre burundais considère la CNEE comme un médiateur entre les professionnels et l'administration d'EIE. Le SEEAC apprécie la façon dont la CNEE a insisté sur la nécessité de rechercher des permanents par le biais d'une procédure ouverte. De nombreux exemples semblables ont été mentionnés.

### **Points faibles**

Les permanents des AN et du SEEAC ont changé plusieurs fois. Chaque fois, cela s'est avéré être une régression. La gestion et l'organisation d'activités dépendaient d'eux, et ils n'avaient pas de collègues pour assurer la continuité. Ceci semble être une difficulté intrinsèque de ce type de fonctionnement : la base financière des AN et du SEEAC ne sera sans doute jamais assez élevée pour garder les permanents ou pour pouvoir en embaucher davantage. Dans une certaine mesure, ceci peut être compensé par le fait de travailler dans un réseau international où les nouveaux venus peuvent être aidés par les permanents plus expérimentés des autres associations. Une autre option est de faire participer les membres bénévoles à la comptabilité ainsi qu'à la formation et l'encadrement pour la gestion quotidienne.

Il est possible que les AN n'aient pas été suffisamment capables de créer une culture professionnelle. Dans une telle culture, les membres qui ne paient pas leur contribution sont expulsés. Elles indiquent également que les bailleurs de fonds autres que le PAANEEAC n'ont pas été systématiquement contactés. Toutes sont d'accord pour dire que ceci est essentiel à la fois pour l'autonomie financière et pour le maintien du niveau de performance des associations. La sécurité financière temporaire qu'a offert le PAANEEAC peut avoir contribué à cette réticence, malgré la clause formulée clairement au début, à savoir que le PAANEEAC ne serait pas prolongé. Les AN reconnaissent elles-mêmes dans une certaine mesure ce point faible. Elles indiquent que le changement de culture n'est pas facile, que les conditions sont difficiles pour beaucoup de membres, et que tout dépend des bénévoles. En 2013, cela a retenu toute leur attention.

L'une des personnes interrogées a mentionné que la CNEE aurait pu faire plus pour aider les AN à trouver de nouveaux bailleurs de fonds. Plutôt que d'aider les AN à trouver des bailleurs de fonds par elles-mêmes, la CNEE aurait pu contacter directement les bailleurs de fonds. Ceci n'est cependant pas l'opinion prédominante.

## 8.5 Synergie entre les rôles de la CNEE et les petites subventions

### Points forts

Il existait une synergie entre les différents rôles de la CNEE : encadrement de la direction, assistance technique (d'EIE) et disponibilité des petites subventions de DGIS (financement de base disponible pour le fonctionnement et les activités des AN et du SEEAC). Toutes les personnes interrogées qui pouvaient répondre à cette question ont mentionné que ces trois intrants étaient nécessaires pour pouvoir créer les produits, et rien que cela a créé une synergie entre ces intrants :

- Les fonds disponibles étaient juste suffisants pour créer une capacité minimum de mise en œuvre. Un certain dynamisme a vu le jour.
- Sans l'encadrement de la direction par la CNEE, les AN n'auraient pas été capables de fonctionner de façon plus ou moins professionnelle, et elles n'auraient pas ressenti cette appropriation d'un PAANEEAC efficace.
- La CNEE propose des experts en systèmes d'EIE. Comme ils ont été impliqués depuis le début jusqu'à la fin, ils étaient bien au courant de la situation. Ils étaient capables de conseiller les AN sur les différentes options concernant le développement de leurs systèmes d'EIE et de dispenser des sessions de formation. Si nécessaire, ils pouvaient faire appel à d'autres experts.

Même si chacun de ces intrants était nécessaire pour contribuer à la réussite du PAANEEAC, leur synergie était améliorée parce qu'ils étaient tous apportés par une petite équipe de la CNEE. Pendant plusieurs années, deux agents de la CNEE se sont chargés du contact avec un certain nombre d'organisations d'Afrique centrale. En associant les activités de gestion, d'encadrement et les activités techniques, les agents de la CNEE ont atteint des résultats de meilleure qualité. Ceci grâce aux mécanismes suivants :

- Au cours de chaque visite en Afrique, ils associaient toutes les tâches devant être effectuées.
- Ils profitaient souvent des déplacements pour se rendre dans plusieurs pays.
- Ils coordonnaient leur travail entre eux une fois de retour au siège.
- Ils savaient n'accorder du temps au PAANEEAC que quand leur apport était nécessaire. (Que ce soit au bureau ou dans les pays du PAANEEAC où la CNEE a d'autres projets, ils associaient leur travail pour le PAANEEAC à celui pour d'autres projets).
- Les membres de l'équipe se complétaient puisqu'ils avaient chacun leurs points forts.

### Points faibles

Comme le PAANEEAC compte cinq pays, les frais de déplacement étaient considérables. Pour les experts de la CNEE, la distance qui les sépare de l'Europe est impor-

tante. Pour un budget similaire, on aurait pu détacher à long terme un expert en Afrique. Ceci aurait réduit les frais de déplacement, mais aurait aussi réduit les synergies au sein l'équipe, comme nous l'avons mentionné plus haut.

## 8.6 Synergie entre le niveau national et sous-régional

### Points forts

L'approche régionale porte sur le travail 1) avec les associations nationales (cinq dans le cas présent) de plusieurs pays de la sous-région (ici l'Afrique centrale), et 2) avec une association sous-régionale dont elles sont toutes membres (ici le SEEAC). Dans le cas du PAANEEAC, l'approche régionale a engendré un processus constructif entre pairs ainsi qu'une économie d'échelle, et a facilité les relations avec les organisations internationales :

- Les professionnels des différents pays ont pu profiter de l'expérience de leurs pairs. Ils ont comparé les situations des différents pays, les systèmes nationaux d'EIE, les possibilités et leurs activités.
- Une économie d'échelle a été réalisée puisque la gestion d'un programme avec cinq associations nationales était plus efficace que la gestion de cinq programmes différents. Par exemple :
  - Les activités similaires de plusieurs pays pouvaient être regroupées en activités sous-régionales ;
  - L'acquisition et les compte rendus envers le bailleur de fonds (DGIS) coûte moins de temps pour un grand projet que s'il s'agissait de cinq petits programmes différents ;
  - Les séminaires internationaux dans chacun des pays attiraient davantage l'attention que ne l'auraient fait des réunions nationales ;
  - La conception des procédures de gestion a été faite en une seule fois pour les cinq pays. Comme ces systèmes sont les mêmes, les permanents des différents pays peuvent s'entraider s'ils rencontrent des difficultés ;
  - Il est également devenu plus facile de coopérer en élaborant des propositions conjointes.
  - staff in different countries could help one another in case of difficulties.
  - It also became easier to cooperate in developing joint proposals.
- Les professionnels d'EIE estiment généralement que des autorités supranationales sont nécessaires. A leurs yeux, seules des autorités supranationales doivent pouvoir assumer la responsabilité de l'harmonisation des systèmes nationaux d'EIE. Cela est nécessaire pour éviter des différences inutiles qui rendraient les EIE transfrontalières inefficaces, mais aussi pour stimuler qu'au niveau international, les règlements soient similaires et durables pour les investisseurs. Ces objectifs n'ont pas encore été atteints, mais l'espoir de

Ces synergies sont partiellement indépendantes du PAANEEAC : elles peuvent continuer d'exister après le PAANEEAC. C'est pour cette raison qu'en de nombreuses occasions, la CNEE a aidé les AN et le SEEAC à préserver la vitalité de ce réseau international. Par exemple en assurant que les AN récompensent le SEEAC par le biais des cotisations (appropriation). Les réglementations statutaires les plus récentes dans le réseau des AN ont tenu compte de cette structure. Un réseau vital a également besoin d'une communication ouverte, et ceci se manifeste clairement. Les principaux membres se stimulent mutuellement dans l'organisation des assemblées générales annuelles, des cycles de planification stratégiques, des sites internet et des bulletins, à la fois au niveau national et au niveau du SEEAC.

Dans d'autres pays d'Afrique centrale, il n'y avait pas d'associations qui participaient pleinement au PAANEEAC. Cependant, les professionnels d'EIE de ces pays ont régulièrement participé aux séminaires internationaux du SEEAC et aux autres communications au niveau de l'Afrique centrale. A l'avenir, les réalisations du PAANEEAC pourraient être transférées dans d'autres pays si leur contexte y est favorable.

#### **Points faibles**

Le lien entre le budget du PAANEEAC et le nombre d'associations participantes n'est pas très clair. Le PAANEEAC se concentre sur les pays qui comptent des associations de professionnels d'EIE, et qui sont disposés à se conformer aux principes de gestion et capables de le faire. Au bout du compte, cinq AN ont pleinement participé au PAANEEAC. Ce nombre est un peu le fruit du hasard, puisqu'il découle de conditions contextuelles sur lesquelles le programme ne pouvait pas avoir d'influence. Il est difficile de dire si ce nombre (cinq) est optimal du point de vue des synergies réalisées par l'approche régionale. Avec le budget disponible (env. 1 million d'euros pour les petites subventions) et le personnel de la CNEE disponible (2 secrétaires techniques à temps partiel), on aurait peut-être pu associer davantage de pays au PAANEEAC - s'ils avaient rempli les conditions requises.

## **9. Considérations**

Ce chapitre essaie de répondre aux questions suivantes, basées sur l'interprétation des données rassemblées pour cette évaluation :

- Comment peut-on expliquer cet enthousiasme des personnes interrogées pour le PAANEEAC ?
- Pourquoi est-il si difficile d'accroître la transparence de la prise de décision dans ces pays ?

- Quelles sont les principales caractéristiques d'une AN efficace ?
- Les AN font-elles ce qu'il faut ?
- Quelle est l'importance du rôle de l'administration sous-régionale d'EIE ?
- Les avantages du PAANEEAC restent-ils supérieurs au coût ?
- Les bailleurs de fonds peuvent-ils être intéressés de soutenir des approches telles que celle du PAANEEAC ?

Ces questions plus fondamentales sont ressorties des interviews et des ateliers de cartographie d'EIE.

## 9.1 Comment peut-on expliquer cet enthousiasme des personnes interrogées pour le PAANEEAC?

Il nous faut d'abord mentionner qu'il a fallu plusieurs années avant que cet enthousiasme prenne racine. Les AN ont mis deux ans avant de pouvoir prétendre recevoir un financement du PAANEEAC. Il a fallu trois ans pour professionnaliser la gestion à un niveau de base. Chaque année, l'une des AN organisait le séminaire international et cela a stimulé l'enthousiasme. Il ne restait plus que deux années, 2012 et 2013, pour fonctionner de façon optimale. Au cours de ces deux années, des séances spécifiques de formation ont amélioré la qualité, et davantage de membres ont participé. Les débats sur l'identité, la position et les ressources possibles pour les AN se sont multipliés.

Les personnes interrogées ont souvent expliqué leur enthousiasme en se référant à des aspects similaires ;

- **Le développement durable est une question urgente et l'EIE peut y contribuer par ses répercussions sur la gouvernance.** Les personnes interrogées sont conscientes des défis et des possibilités que connaît leur pays dans le domaine du développement. Elles donnent facilement des exemples de problèmes qui pourraient être résolus en instaurant une meilleure gouvernance.
- **L'accent sur la fonction de plateforme.** Cela était attrayant grâce aux aspects ci-dessous déjà présents dans le pays, qui étaient favorisés par le PAA-NEEAC.
  - **Leadership informel.** Chaque pays a un ou plusieurs 'champions' d'EIE ; ce sont des universitaires, des consultants ou des fonctionnaires. Comme le développement durable relève de la responsabilité de tous les acteurs ayant de l'influence sur la gouvernance, ces 'champions' étaient capables de motiver les autres à discuter du problème. Lors de leurs réunions régionales, ils ont explicitement discuté de ce qu'ils faisaient pour animer leur réseau. Ils ont souvent rassemblé des personnes influentes pour discuter du développement durable en général, ou de thèmes comme l'exploitation minière, le changement climatique ou les catastrophes.

- **Compétences politiques.** Les participants étaient souvent capables d'influencer l'évolution des systèmes d'EIE, en incitant à prendre au sérieux l'information environnementale. Par exemple la décision, au Cameroun, de différer les décisions sur de gros projets d'investissement afin de pouvoir rassembler plus d'informations d'EIE. Au Congo, les membres de l'AN sont maintenant régulièrement invités à participer aux comités interministériels. En République Centrafricaine, le président de l'AN est devenu ministre de l'environnement, de l'écologie et du développement durable.
- **Bon fonctionnement des réseaux informels.** Une fois que ces réseaux ont créé une dynamique, ils deviennent plus solides et attrayants pour que d'autres y investissent de leur temps. Ils semblent alors être moins susceptibles de changer de travail, et sont motivés par les gens qui partagent les mêmes objectifs plutôt que par les responsabilités individuelles que peuvent avoir des dirigeants officiels. De plus, ces réseaux sont flexibles, parce qu'ils peuvent adapter rapidement leur action aux nouvelles possibilités, sans avoir à consulter leurs supérieurs. L'inconvénient, bien sûr, est qu'ils ne peuvent pas exercer un pouvoir officiel. Ils dépendent des possibilités de convaincre les organisations et leurs dirigeants officiels à prendre des mesures. Ceci nécessite des compétences sociales, en particulier un processus de mise en confiance.
- **L'accent sur la société civile apolitique.** Les groupes partagent une préoccupation pour le développement durable et la bonne gouvernance sans avoir forcément à être d'accord sur la façon de les réaliser. Plusieurs groupes ont mentionné la cartographie d'EIE comme une activité qui associait le renforcement des capacités et un dialogue constructif sur cette question essentielle.
- **L'EIE, un instrument incontournable.** L'EIE a apporté des connaissances spécialisées pour les décisions les plus importantes que les gouvernements doivent prendre sur le développement économique : l'autorisation de mise en œuvre. Une fois qu'un gouvernement a délivré à un investisseur l'autorisation de construire un projet, cela ne peut généralement pas être annulé. De nombreux impacts de l'autorisation pour le projet sont de ce fait irréversibles. Cette décision – si elle a été prise ouvertement – est susceptible d'attirer l'attention des parties concernées, des médias et des élus. Des décisions gouvernementales moins irréversibles sont les décisions stratégiques avant l'accord et les actions correctives après l'accord. Comme l'autorisation pour le projet est une décision incontournable dans le processus réglementaire, l'EIE est l'instrument incontournable pour la prise de décision. A partir de là, il est plus facile d'étendre la discussion vers les autres décisions gouvernementales du processus réglementaire, comme l'EES, l'inspection et l'audit. C'est précisément ce qui s'est produit au cours du PAANEEAC.

- **Un large cadrage pour l'EIE.** Alors que l'environnement est un important sujet d'intérêt, l'expression « Évaluation d'Impact Environnemental » est en fait une dénomination qui signifie « Évaluation d'Impact Environnemental et Social », ou tout impact collatéral qui n'est pas prévu par le promoteur. Ceci comprend le développement socio-économique au sens large. Cela a été discuté dans la perspective d'une haute qualité, c'est-à-dire le développement économique durable, ainsi que dans la perspective de simplification des procédures et de création de règlements similaires pour les investisseurs. Le programme s'est axé sur l'appropriation de ce type de principes.
- **Une approche progressive avec un objectif précis.** Le PAANEEAC était réaliste : on ne pouvait pas changer les choses du jour au lendemain. Les lois sont souvent transgressées en accordant le permis de mise en œuvre avant que l'EIE n'ait été réalisée. La prise de décision reste la « boîte noire ». Les budgets restent faibles. Les membres des AN et les autres participants en sont tout à fait conscients. Le PAANEEAC leur a proposé un langage commun pour partager leurs opinions sur les étapes successives à prendre dans la bonne direction. Les étapes visibles sont surtout réalisées par les administrations d'EIE et les bureaux d'études. Les AN peuvent influencer les conditions. Dans plusieurs pays, elles indiquent qu'il faut davantage de soutien politique pour les étapes suivantes. A cette fin, l'une des prochaines étapes est d'établir des liens avec les journalistes. Une autre est d'organiser des sessions de formation pour de plus grands groupes, à la fois en ce qui concerne le nombre de participants et la diversité des parties concernées.

## 9.2 Pourquoi est-il si difficile d'accroître la transparence de la prise de décision dans ces pays?

L'un des principaux objectifs de l'EIE est d'assurer la transparence de la façon dont le gouvernement prend en compte les impacts environnementaux et sociaux quand il prend ses décisions. Les gouvernements doivent en rendre compte à leurs électeurs. Ils le font en expliquant au public pourquoi ils ont pris telle ou telle décision. Dans ce but, on demande au public et aux groupes de parties concernées leur avis et leurs intérêts avant de prendre la décision. Les professionnels sont conscients que l'EIE a la possibilité, dans ces pays, de devenir le premier instrument à créer une procédure publique qui exige que le gouvernement justifie publiquement ses décisions sur un projet d'un point de vue intégral. Cependant, les décisions d'autorisation d'un projet ne sont souvent pas disponibles pour le public. Quelques mesures ont été prises dans ce sens. Pourquoi cela est-il si difficile ? L'information disponible suggère que les facteurs suivants y ont joué un rôle :

- **La transparence peut rendre vulnérable.** Les décisions publiques au début du processus réglementaire limitent les options que les décideurs ont par la suite. Il est plus facile de revenir sur une décision qui n'a pas été publiée. On

- **La transparence nécessite une coordination interne au sein du gouvernement.** L'EIE est considérée comme un instrument « transversal » : le gouvernement dans son ensemble ne peut donner qu'une fois son approbation pour un projet. Tous les ministères concernés doivent intégrer leur propre processus de prise de décision pour arriver à une décision d'approbation du projet. La plupart des pays ont des comités interministériels pour chaque EIE, auxquels participent tous les ministères concernés. C'est généralement la direction générale de l'environnement qui préside ce comité. Dans la pratique, la coordination interne sur la prise de décision reste faible. La transparence peut alors révéler des incohérences, mais aussi que certains intérêts sont trop peu représentés.
- **Les étapes suivantes ne sont pas évidentes.** Est-ce qu'un tel changement est réaliste dans ces pays ? Les discussions sur les cartographies d'EIE suggèrent que les professionnels gardent encore espoir, mais les étapes vers une amélioration ne sont pas évidentes. Les étapes suivantes pourraient par exemple être :
  - d'aider la presse à créer des conditions favorables à la transparence ;
  - d'améliorer la coopération entre les ministères pour qu'ils communiquent conjointement avec le public ;
  - de rechercher des élus qui sont disposés à être plus transparents pour telle ou telle EIE ;
  - de réduire la vulnérabilité des autorités à la critique éclairée en améliorant la qualité de l'expertise dans le cadrage et l'examen des EIE.
- **Un processus d'apprentissage social à plus grande échelle est nécessaire.** La plupart des AN mentionnent la nécessité de davantage de formation de professionnels, d'enseignement à de plus grands groupes et de publicité sur l'existence de la procédure. Impliquer la presse – ce qu'ils font déjà – est également un ingrédient essentiel. Si le Cabinet devait jouer la transparence dans un seul cas de projet de développement controversé, la presse pourrait en informer le public. Cela peut stimuler le processus d'apprentissage pour de plus grands groupes : ils découvrent un processus de prise de décision transparent. Cela peut conduire à un contexte où les élus sont davantage disposés à être transparents en général, comme cela est arrivé dans d'autres pays, comme ceux d'Europe méridionale.

La transition vers l'ouverture de la prise de décision d'un gouvernement ne se fera pas à court terme. Même si elle n'est pas transparente, l'EIE peut contribuer au développement durable. La prise de décision pour les projets de développement reste alors administrative et sans répercussion dans les médias ou dans le domaine poli-

tique. Même dans ces circonstances, les personnes interrogées ont indiqué que l'EIE fournissait des « checks and balances » entre les ministères et reposait sur l'expertise (des fonctionnaires et des consultants). Et surtout, une fois les options de développement durable révélées par le biais de l'EIE, elles ne s'avèrent pas forcément aller à l'encontre des intérêts établis du gouvernement. Dans cette perspective, la plupart des personnes interrogées préfèrent viser des interventions en vue de construire un système d'EIE qui crée un équilibre interministériel et permet de mobiliser de solides connaissances qui pourront servir au gouvernement. Ceci comprend la connaissance des opinions des parties concernées, chose déjà assez compliquée en soi. Les personnes interrogées semblent estimer qu'un gouvernement crédible devrait tout d'abord élaborer ce genre de systèmes au niveau interne afin d'ouvrir le processus de prise de décision au grand public. Cela serait cependant assez coûteux, et la stratégie pourrait échouer si les élus n'étaient pas disposés à financer un tel système. La publication des décisions d'approbation du gouvernement et leurs justifications, par exemple, peuvent augmenter le coût d'un recours.

### 9.3 Quelles sont les principales caractéristiques d'une AN efficace ?

Le meilleur produit du PAANEEAC a sans doute été de permettre des discussions sur ce qui rend les AN des plateformes efficaces pour les professionnels d'EIE.

Comme le montre l'évaluation, de nombreux participants ont contribué aux produits du PAANEEAC. On peut raisonnablement assumer qu'ils ont choisi de participer uniquement parce qu'ils estimaient que cela leur serait également profitable. Les caractéristiques de l'organisation des AN nécessaires pour instaurer une telle confiance peuvent être :

- Les associations de professionnels d'EIE ne doivent pas plaider pour des décisions de projets spécifiques. Une ONG s'investissant pour des intérêts environnementaux spécifiques, qui sont opposés à d'autres intérêts, ne pourra pas facilement combler ces écarts.
- Elles ne doivent pas influencer la compétitivité relative des différents consultants parmi ses membres. Si le fait de devenir membre peut aider les consultants à acquérir des projets, il faut que cela soit à chances égales.
- Elles doivent pouvoir être un groupe de 'résonance' pour le gouvernement. Les différents ministères pourront coopérer plus facilement si un modérateur neutre facilite leur dialogue. Une AN peut également apporter des faits incontestés à ce dialogue.

Il est difficile d'institutionnaliser la neutralité : cela dépend de leaders non officiels qualifiés. Si on écoute ces leaders, dans chacun de ces pays, l'image qui se dégage est celle de personnes qui essaient d'établir des liens entre les gens, de construire des éléments systémiques, en animant un réseau. Cela revient à tisser des liens de confiance autour du pouvoir pour rendre les étapes progressives vers la transparence de plus en plus sûres. Ils permettent aux gens d'avoir des liens en tant que

personnes et experts, plutôt qu'en tant que représentants d'organisations hiérarchiques. Ce n'est que dans leur fonction officielle qu'ils peuvent avoir de l'influence. C'est ainsi qu'un leadership informel, par le biais d'associations de professionnels, peuvent aider les leaders politiques à faire avancer leurs administrations vers une amélioration des systèmes d'EIE.

#### 9.4 Les AN font-elles ce qu'il faut?

Au sein du PAANEEAC, un débat approfondi s'est poursuivi sur les priorités d'action. Ce n'est pas facile de le compléter. Avec une certaine prudence, voici quelques réflexions :

- De nombreuses personnes interrogées semblent négliger la nécessité de renforcer les capacités d'organisation et de gestion du système d'EIE. Elles se concentrent sur les capacités des acteurs individuels, pour la plupart des fonctionnaires et des consultants d'EIE. Les questions de prise de décision sont cependant trop complexes pour que des individus puissent les superviser. L'EIE aide à associer les expertises de nombreux individus. Cela donne de bons résultats pour peu que cela puisse être mis en pratique. La capacité d'organiser de façon efficace les organisations et l'animation de réunions sur des questions sensibles semblent avoir été insuffisamment abordée.
- Dans aucun des pays du PAANEEAC, les investisseurs privés ne sont liés aux AN. Si ces investisseurs veulent contribuer au développement durable, il semble que le dialogue que favorisent les AN soit dans leur intérêt. Ils peuvent soutenir les programmes des AN, par exemple en organisant des séminaires ou des séances de formation. Des exemples des pays occidentaux montrent que les entreprises éthiques peuvent avoir une grande valeur, mais c'est encore un domaine inexploré pour les AN d'Afrique centrale. Il semble qu'il y ait une relation difficile entre les ministères concernés et le secteur privé.

#### 9.5 Quelles est l'importance du rôle de l'administration sous-régionale d'EIE?

La présente évaluation montre les synergies qu'engendre une approche sous-régionale pour les AN. Une approche sous-régionale pour les administrations pourrait aussi développer des synergies. Si elles existent toutes les deux, les deux dynamiques peuvent se renforcer mutuellement. Il est raisonnable de supposer que, potentiellement, ces nouvelles connections de pays à pays et d'administrations à professionnels créent un système global de gouvernance plus efficace.

Dès le début, le PAANEEAC a essayé de donner une impulsion pour une administration sous-régionale d'EIE. Un groupe central de professionnels, y compris le personnel de la CNEE, estime que le niveau sous-régional peut vraiment devenir un moteur de changement si les administrations d'EIE collaborent de façon plus intensive. La création d'une telle organisation ne saurait tarder. Mais son succès dépendra probablement de l'appropriation de ce développement dans quelques pays d'Afrique centrale disposés à mener cette initiative. Les administrations d'EIE des pays du PAANEEAC n'ont pas été le moteur de cette évolution.

## 9.6 Les avantages du PAANEEAC restent-ils supérieurs au coût ?

Les intrants du PAANEEAC ont-ils été bien utilisés ? C'est une question à laquelle il est impossible de répondre. Tous les intrants sont connus, mais les bénéfices ne peuvent pas être quantifiés. Les évolutions présentes et futures des systèmes d'EIE qu'a permises le PAANEEAC ne peuvent pas être mesurées en termes de développement durable, et encore moins en termes d'argent. Même la durabilité des résultats est incertaine, vu l'instabilité politique. Le PAANEEAC a contribué à des réseaux de professionnels d'EIE plus solides, qui pourraient se résorber s'il y avait une longue période de stagnation.

Le raisonnement suivant suggère que les avantages sont supérieurs au coût :

- Les bénévoles ont consacré beaucoup de temps aux objectifs du PAANEEAC. Ils sont enthousiastes sur les résultats qu'ils ont obtenus et témoignent de la façon dont ils pensent que ces résultats peuvent contribuer au développement durable. Ils pensent tout au moins que leurs propres intrants, associés à la contribution néerlandaise, sont bien utilisés.
- L'approche du PAANEEAC recherche des changements pragmatiques, pas à pas, dans le processus de réalisation. Il semble qu'il y ait des possibilités pour un processus d'amélioration qui prenne du temps, sans qu'il y ait besoin d'un changement politique. Le leadership potentiel a seulement besoin d'un peu d'aide pour construire une plateforme (cf. Banerjee et Duflo, 2011, qui soutiennent ces approches).

## 9.7 Les bailleurs de fonds peuvent-ils être intéressés à soutenir des approches telles que celle du PAANEEAC ?

La réponse est oui, si les conditions sont favorables. En Afrique centrale, le travail n'est pas encore fini. Les AN et le SEEAC ont encore besoin de bailleurs de fonds. Il est peu probable que les administrations nationales et internationales d'EIE puissent combler le vide que laissera le PAANEEAC. Les bailleurs de fonds pourront soutenir les AN qui veulent aider un pays à s'approprier le développement durable en réglementant le développement économique. Ils peuvent aussi le faire à l'échelle sous-

régionale pour créer une masse critique. Ils pourraient se concentrer sur des secteurs spécifiques, comme l'industrie pétrolière et gazière ou la déforestation ; ou alors sur des thèmes transversaux tels que le changement climatique, les questions de genre, ou tout impact des investissements économiques. Il leur faudra être patients et disposés à prendre le risque que des conflits à venir puissent faire rétrograder le pays.

## 10. CONCLUSIONS

Le PAANEEAC a réalisé une bonne partie de ses objectifs, comme en témoigne son cadre logique. Les intrants ont été utilisés pour créer les produits et les résultats qui, dans les circonstances actuelles, étaient réalisables. Les parties concernées étaient optimistes quant aux contributions à long terme pour la bonne gouvernance, la réduction de la pauvreté et le développement durable. Il faut cependant noter qu'une analyse coût-avantage n'est pas possible.

A la vue des intrants, produits, résultats et impacts, les personnes interrogées ont signalé les éléments suivants :

- Le PAANEEAC a permis aux professionnels d'EIE de s'organiser.
- Trois éléments ont été nécessaires : financement de départ, assistance technique, et encadrement de la direction.
- Il y avait également une forte synergie entre le niveau sous-régional et le niveau national. On a constaté un gain d'efficacité et un processus entre pairs.
- De cette façon, les professionnels d'EIE ont pu créer des plateformes de dialogue influentes.
- Les AN ont maintenant les capacités de gestion pour poursuivre ces performances, ainsi que pour trouver des bailleurs de fonds. Leur réussite dépendra des initiatives qu'elles prendront.

Selon les personnes interrogées, les facteurs importants de la réussite ont été les suivants :

- Une période de préparation longue et constructive.
- Les AN étaient responsables du PAANEEAC dans le cadre convenu au départ avec DGIS et la CNEE.
- Les AN ont fait preuve de leadership informel, ce qui était nécessaire pour animer un réseau de professionnels. L'enrichissement mutuel qui en a résulté entre la société civile et le gouvernement est particulièrement remarquable pour cette sous-région de l'Afrique.
- La CNEE a encadré les AN pour qu'elles agissent dans le cadre convenu et professionnalisent leur gestion. Le transfert de paiement dépendait de l'approbation des documents de gestion.

# 11. Recommandations

## 11.1 Généralités

Il est possible qu'il y ait d'autres régions africaines où une approche semblable à celle du PAANEEAC serait réalisable. Aux initiateurs de telles approches, nous recommandons expressément:

- de ne commencer une telle approche que si les professionnels font suffisamment preuve d'initiative et de leadership, en animant avec succès des réseaux ;
- d'entreprendre des cartographies d'EIE ou des instruments interactifs similaires de diagnostic pour élaborer un programme commun ;
- de rapprocher ce programme (bottom-up) de ceux des bailleurs de fonds (top-down) ;
- de prendre des dispositions pour assurer une gestion professionnelle et transparente des différents financements disponibles ;
- ne pas perdre de vue le développement durable et la bonne gouvernance, en relation avec les questions telles que l'égalité sociale, la biodiversité, l'environnement, et des règlements identiques pour les investisseurs ;
- de considérer l'EIE comme un outil incontournable, mais le prendre en compte avec les autres outils concernant la réglementation des activités économiques, comme l'octroi de permis et le contrôle ;
- de se concentrer, une fois que les systèmes administratifs sont en place, sur la sensibilisation de grands groupes pour permettre un débat public constructif sur les projets d'investissement et sur le développement durable ;
- de prêter attention aux capacités individuelles ainsi qu'aux défis en matière d'organisation

## 11.2 Administrations d'EIE

Il est recommandé aux administrations d'EIE :

- d'utiliser les AN comme un contrepoids ou un sparring partner, et d'élaborer des critères pour un soutien financier d'une seule AN de professionnels d'EIE ;
- de coopérer avec les autres administrations d'EIE en Afrique centrale dans le cadre de l'initiative du RACEEAC ;
- de suivre les suggestions des cartographies d'EIE, spécifiques à chaque pays.

### 11.3 Associations nationales de professionnels et SEEAC

Il est recommandé aux AN et au SEEAC :

- de continuer à se présenter comme neutres et non pas comme des ONG environnementales stimulant le débat public sur des projets de développement spécifiques controversés. L'AN, ou le SEEAC au niveau sous-régional, peut alors jouer un rôle de médiateur axé sur la qualité de l'EIE et le processus de gouvernance. Cette position s'est avérée efficace et peut permettre d'attirer plus facilement toute une gamme de ressources financières.
- d'accorder davantage d'attention aux capacités de gestion qui permettent de mobiliser l'expertise nécessaire pour la prise de décision tout au long du processus réglementaire. Ces capacités comprennent, par exemple, l'organisation efficace et l'animation des réunions. Le PAANEEAC a permis à ces capacités de s'ébaucher dans une certaine mesure en Afrique centrale. Mais ce n'est que le début.

Il est en particulier recommandé au SEEAC :

- de présenter le réseau professionnel à la communauté des bailleurs de fonds, en proposant le programme du PAANEEAC ainsi que les expériences et capacités acquises dans ce cadre.
- de transmettre le rôle d'encadrement et de gestion de la CNEE aux AN. Dans l'équipe du SEEAC, les compétences sont disponibles, mais il faut faire le choix de consacrer suffisamment de temps à ce rôle. Cette décision devrait donc être soutenue par les membres.
- Il est recommandé aux AN et aux réseaux professionnels d'autres sous-régions :
- d'envisager de mettre en place un programme similaire si les conditions sont favorables ;
- d'examiner les modèles de documents de gestion utilisés par le PAANEEAC comme exemple (cf. annexe 1) ;
- de demander l'aide de bailleurs de fonds pour améliorer les compétences nécessaires si elles ne sont pas encore disponibles. L'encadrement de la gestion par la CNEE a coûté environ 20.000 € par an par pays (la moitié de la contribution de la CNEE plus 10% de frais d'administration sur les subventions de DGIS, dans 5 pays sur 6 ans) ;
- de mettre à disposition, pour rester crédibles envers les bailleurs de fonds, tous les documents de gestion disponibles sur un site internet.

## 11.4 CNEE

Il est recommandé à la CNEE :

- de rester disponible pour encadrer le SEEAC dans son rôle d'encadrement et de gestion envers les AN ;
- de proposer une méthode de cartographie d'EIE en ligne et de former les modérateurs dans sa mise en œuvre ;
- de rechercher une autre région – et un bailleur de fonds – où les réseaux de professionnels ont besoin d'une approche régionale pour renforcer leurs capacités en ce qui concerne le développement durable. Dans ce cas, ne pas sous-estimer le temps nécessaire pour l'encadrement et la gestion.

## 11.5 Bailleurs de fonds

Il est recommandé aux bailleurs de fonds qui sont intéressés par le développement durable en Afrique :

- d'envisager de travailler avec des réseaux de professionnels d'EIE, en particulier si le gouvernement n'arrive pas à progresser vers la bonne gouvernance des développements économiques ;
- d'envisager, si leurs objectifs concernent des aspects spécifiques du développement durable (comme le changement climatique) de soutenir ces réseaux dans l'organisation d'activités sur ces thèmes ;
- de choisir une approche sous-régionale dont les conditions sont favorables (comme elles sont décrites dans cette évaluation). Un lien avec d'autres bailleurs de fonds peut donner une nouvelle impulsion (bailleurs de fonds multiples) ;
- d'aider les professionnels d'EIE à améliorer les compétences générales en gestion pour gérer le financement d'un bailleur de fonds. (Ils peuvent être aidés par la CNEE, ou une autre entité de gestion de fonds qui puisse les encadrer) ;
- de considérer les principes de gestion du PAANEEAC dans une approche sous-régionale, et d'associer les pays dont le niveau des coûts est comparable ;
- d'accorder suffisamment de temps aux préparations (le PAANEEAC a montré que cela peut prendre des années, au cours desquelles une attention constante est nécessaire) ;
- de faire en sorte que des bailleurs de fonds puissent permettre aux AN de maintenir leur position neutre (soit accorder un financement de base, soit permettre un coefficient pour les frais généraux dans le financement des activités, afin d'éviter que les AN ne doivent faire concurrence aux bureaux d'études pour pouvoir survivre) ;

- d'inviter le futur RACEEAC et les sociétés privées internationales à participer à ce fonds. Celui-ci peut être segmenté pour faciliter les choses ; c'est-à-dire des bailleurs de fonds spécifiques peuvent assigner leur contribution à des exigences spécifiques.

Dans le cas particulier de DGIS, le document d'orientation 'What the world earns. A new agenda for aid, trade and investments' (5-4-2013) pourra servir de référence. Il suggère que l'approche du PAANEEAC répond aux objectifs de DGIS ci-dessous :

- Faciliter un fonctionnement transparent entre les ONG, participer activement aux processus stratégiques, jouer un rôle de surveillance pour la gouvernance, et permettre aux ONG environnementales de devenir un solide facteur national, ne se limitant pas à participer mais assumant aussi le rôle de leader informel.
- Générer des partenariats hybrides entre les ONG, les administrations et les sociétés privées susceptibles de jouer un rôle de premier plan dans le développement durable.
- Sauvegarder les biens publics internationaux, comme ceux liés à l'exploitation minière, forestière, et à la gestion de l'eau.

## 12. References

Banerjee AV, Duflo, E. 2011. Poor Economics: A Radical Rethinking of the Way to Fight Global Poverty, PublicAffairs. ISBN 978-1-58648-798-0

Bitondo D, Post R & Van Boven G, 2013. Evolutions des systèmes d'étude d'impact sur l'environnement en Afrique Centrale: rôle des associations nationales. 1<sup>iere</sup> édition, Digit Print, Yaoundé (Cameroun). ISBN: 9789042194526 (can be downloaded via [www.SEEAConline.org](http://www.SEEAConline.org) )

NAs and SEEAC (2006). Projet d'appui au développement des associations nationales pour l'évaluation environnementale en Afrique Centrale. Secrétariat pour l'Evaluation Environnemental en Afrique Centrale (SEEAC) au nom des associations nationales des pays suivants : Burundi, RDC, Cameroun, Congo, RCA, Gabon, Rwanda et Tchad. (Including Annexe 1 Promotion de l'évaluation environnementale comme outil de bonne gouvernance : le plan d'action des associations nationales.)

NCEA & DGIS, 2007. Voorstel I voor uitbreiding van de overeenkomst tussen Stichting Bureau Commissie v.d. me.r. en het DGIS (25 August 2007)

NCEA, 2007/2008. Management on behalf of DGIS of the support project to EA associations in Central Africa. Internal document.

NCEA, 2012. Summary of support available to Central Africa Node (..) under DGIS assistance. Internal excel file.

NCEA, 2013. Les mécanismes de financement de l'action publique en matière d'études d'impact environmental.

Van Boven G, Bitondo D & Post R, 2011. [Présentation des Formations des Formateurs en EIE](#) (IAIA 2011)