



### RENFORCEMENT DES CAPACITES INSTITUTIONNELLES

1. Le succès d'une évaluation environnementale et sociale, dont le but est d'assurer que les projets de développement soient écologiquement rationnels et durables, dépend largement de la capacité de gestion de l'environnement des pays emprunteurs. La Banque Ouest Africaine de Développement (BOAD) s'est engagée à se servir de l'évaluation environnementale et sociale comme moyen de renforcer les capacités des institutions et des collectivités locales de manière à ce qu'elles puissent tenir compte des considérations environnementales et sociales et les intégrer aux activités de lancement, de conception et de mise en œuvre des projets de développement économique.
2. Lorsque se présente un projet soulevant des préoccupations à l'égard de l'environnement, les organismes chargés de la réalisation de l'évaluation des impacts environnementaux et sociaux devraient, s'ils ne les ont pas déjà, pouvoir acquérir les moyens de réaliser convenablement cette étude, d'en intégrer les résultats à la conception et aux plans de mise en œuvre du projet, d'assurer la surveillance et la gestion des travaux de construction et des activités d'exploitation et, enfin, d'évaluer les résultats obtenus de manière à pouvoir améliorer les projets futurs. De nombreux projets donnent aussi l'occasion de poursuivre l'objectif à plus long terme qui consiste à renforcer les capacités institutionnelles du pays, de sorte que l'utilisation des ressources naturelles soit écologiquement rationnelle et compatible avec les principes de développement durable, que la Banque Ouest Africaine de Développement participe ou non au financement de ces projets.



3. Le présent document vise surtout à donner aux unités organisationnelles chargées de projets de la Banque, des lignes directrices<sup>1</sup> qui leur permettent d'aider les pays à développer des compétences pour réaliser des évaluations des impacts environnementaux et sociaux et à reconnaître et à exploiter les occasions qui se présentent pour améliorer leur capacité générale de gestion de l'environnement. Le document est structuré comme suit :

- Outils institutionnels de gestion de l'environnement,
- Analyse des capacités institutionnelles et
- Recommandations visant à renforcer les capacités en matière d'environnement.

### **OUTILS INSTITUTIONNELS DE GESTION DE L'ENVIRONNEMENT**

4. Aux fins de ces lignes directrices, on entend par « outils institutionnels », les organismes gouvernementaux tels qu'un ministère de l'environnement, les agences d'exécution dont les activités sont reliées à l'environnement (ministères de l'énergie, des transports, de l'agriculture, du tourisme ,travaux publics etc.) ou l'organisme gouvernemental chargé de la lutte contre la pollution; des organisations non gouvernementales, telles que les associations de défense de l'environnement; et des organisations privées ou semi-privées, telles que le département de l'environnement d'une université nationale des sociétés de développement industriel ou

---

<sup>1</sup> Elles ont été préparées sur la base des documents similaires des institutions internationales notamment le Groupe de la Banque mondiale et le Groupe de la Banque africaine de développement.



des entreprises d'approvisionnement en eau ou d'évacuation des eaux usées.

On entend également par « outils institutionnels », le cadre juridique régissant ces organismes, y compris les lois relatives à l'environnement et divers autres instruments légaux qui définissent leurs responsabilités, leurs attributions ou leurs privilèges, de même que les règlements ou les procédures qui leur permettent d'exercer leurs fonctions ainsi que les rapports que ces organismes entretiennent entre eux.

5. Il n'existe pas de modèle universel ou d'ensemble d'outils institutionnels qui pourrait s'avérer satisfaisant dans toutes les situations possibles, de même qu'il n'y a pas non plus de structure institutionnelle optimale permettant de répondre à n'importe quelle situation particulière. Sans qu'il soit pour autant question de vouloir proposer une norme à cet égard, on peut décrire les éléments fonctionnels qui paraissent les plus utiles dans n'importe quelle structure.
  
6. Certains de ces éléments sont déjà présents dans la plupart des pays, et leur efficacité a un effet direct sur la capacité du promoteur d'un projet d'entreprendre l'évaluation des impacts environnementaux et sociaux et d'en intégrer les résultats dans l'élaboration et la mise en œuvre du projet. Il sera plus facile, par exemple, de réaliser une évaluation des impacts environnementaux et sociaux dans les pays où le cadre juridique requiert déjà ce genre d'études et où des agences gouvernementales disposent de moyens pour en administrer la réalisation. Il sera difficile de mettre en application des mesures d'atténuation, des programmes de suivi et des conditions spéciales d'exploitation que préconise une évaluation des impacts environnementaux et sociaux si les agences d'exécution manquent de solidité et s'il n'existe pas de structure



institutionnelle pour exercer un contrôle indépendant et fournir une assistance technique.

7. La façon la plus logique de commencer à renforcer les capacités locales consiste à travailler d'abord avec les institutions en place en définissant les moyens qui permettront de les consolider, de les modifier et de les compléter d'une manière qui soit réalisable et efficace dans le contexte politique et socioculturel.

### **Politiques et instruments juridiques**

8. Des politiques claires et fondées sur une législation, qui permettent d'intégrer les considérations environnementales dans la planification du développement et les prises de décisions et qui, en même temps, appuient la gestion et la protection de l'environnement sont capitales. La façon dont elles s'articulent n'est pas particulièrement déterminante. Par contre, la mise en place de politiques formelles plutôt que le recours à des mesures ad hoc requiert l'engagement des hauts dirigeants, la mise en place d'un organe chargé de définir les politiques ainsi qu'un mécanisme pour les formuler.
9. Les pouvoirs et les responsabilités en matière d'environnement sont plus influents s'ils ont une assise légale. L'autorité légale pour appliquer la politique nationale de l'environnement devrait être clairement établie. Une législation complémentaire peut s'avérer nécessaire à la mise en place des autorités responsables pour, d'une part, définir les normes de qualité de l'environnement et de performance et, d'autre part, assurer l'application de la réglementation et exiger des autorisations, des permis ou des évaluations des impacts environnementaux et sociaux pour



certaines activités. Ces normes et procédures peuvent elles-mêmes être promulguées sous forme de règlements, de décrets ou d'arrêtés administratifs.

10. Le besoin d'un fondement légal ne veut pas nécessairement dire l'adoption d'une nouvelle loi générale en matière d'environnement; bien souvent, l'ensemble des pouvoirs nécessaires sont déjà prévus par les lois en vigueur. Par contre, il est indispensable de mettre en place des moyens pour faire respecter certaines lois en particulier, telles que des normes de qualité de l'environnement, des lignes directrices et des procédures d'évaluation environnementale et sociale, des modalités d'examen des évaluations des impacts environnementaux et sociaux et des règles concernant la participation du public. De tels moyens sont généralement formulés et émis par voie administrative sous forme, par exemple, de décrets ministériels ou présidentiels.

### **Organisme de décision et de surveillance relative à l'environnement**

11. Une gestion de l'environnement qui se veut efficace repose sur l'existence des éléments suivants à l'échelle nationale :

(a) développement de politiques et de lois relatives à l'environnement;

(b) intégration des considérations environnementales à la planification et à la budgétisation du développement économique;

(c) coordination inter-organisations/interministérielle sur les enjeux environnementaux qui débordent les limites sectorielles;



- (d) mécanisme permettant de résoudre les différends entre ces organisations concernant l'exploitation des ressources naturelles;
- (e) mise en œuvre de programmes de suivi;
- (f) établissement de lignes directrices ou des guides pour la réalisation d'évaluations des impacts environnementaux et sociaux;
- (g) validation indépendante des évaluations des impacts environnementaux et sociaux réalisées pour les agences d'exécution.

12. Différentes structures administratives ont été mises en place pour remplir les fonctions de décision et celles qui s'y rattachent :

- (a) un comité environnemental du cabinet en place;
- (b) un comité de coordination interministérielle pour l'environnement (avec un secrétariat);
- (c) un ministère de l'environnement;
- (d) un service de l'environnement au sein d'un ministère, le ministère du plan, par exemple;
- (e) une direction de l'environnement faisant partie du cabinet du premier ministre.



### **Application des politiques environnementales dans les programmes sectoriels de développement**

13. Les ministères et autres agences d'exécution ayant des responsabilités en matière de ressources naturelles ou de protection de l'environnement sont au premier chef ceux dont les décisions peuvent avoir une influence directe sur la qualité du milieu. Ils doivent, pour cette raison, être impartis de la responsabilité de veiller à ce que les activités de production ou de prestation de services soient écologiquement rationnelles, et disposer des compétences et de l'autorité de gestion pour s'acquitter de cette tâche au jour le jour. Il faudrait, idéalement, qu'ils tiennent compte des considérations environnementales et sociales dans toutes leurs activités de planification, d'élaboration de projets, de financement, de mise en œuvre, de surveillance et de mise en application.

14. L'obligation d'entreprendre une évaluation des impacts sur l'environnement et de procéder à son examen est essentielle à l'accomplissement de cette tâche. Les divers ministères pourront, dans le cadre des lignes directrices générales énoncées pour la réalisation d'évaluations des impacts environnementaux et sociaux, définir des procédures plus spécifiques qui se rapportent à leur secteur. Certains pays ont établi, au sein des organismes sectoriels, des unités environnementales qui s'occupent essentiellement des questions se rapportant à l'environnement alors que d'autres ne s'appuient que sur une seule agence ou font appel à des experts-conseils.

15. Les services de l'environnement peuvent être particulièrement efficaces s'ils sont établis au sein d'organismes qui ont une autorité en matière de planification intersectorielle, de développement ou de réglementation à



l'échelle régionale. L'exemple le plus connu est celui des agences de gestion de l'environnement que dispose la plupart des pays de l'UEMOA, qui ont la possibilité d'intégrer les considérations environnementales et sociales dans des projets de développement même si elles n'ont pas parfois la main libre de travailler.

### **Intégration des considérations environnementales et sociales à la réalisation de projets**

16. Les agences d'exécution qui mettent en œuvre les décisions en faveur du développement sont aussi celles qui devraient normalement effectuer ou prescrire les évaluations environnementales et sociales. En principe, elles devraient également être responsables d'intégrer les résultats des évaluations des impacts environnementaux et sociaux à la conception et à la mise en œuvre des programmes de développement.
  
17. S'il s'agit de ministères sectoriels, il se peut qu'ils disposent déjà de l'expertise nécessaire en matière d'environnement; le ministère de l'énergie, par exemple, peut aussi se charger de la planification en matière d'énergie, du choix de l'emplacement des centrales électriques, de la réalisation des évaluations des impacts sur l'environnement de projets de centrales et de lignes de transmission, de la délivrance des autorisations et de la surveillance de l'exploitation. Il est essentiel, dans de tels cas, que l'organisme central de l'environnement ou qu'un organe indépendant examine et approuve les évaluations des impacts sur l'environnement de façon objective. Il se peut, à l'inverse, que les organismes de production ou de développement bénéficient, par contrat, des services d'autres agences ou d'experts-conseils qui apporteront leurs compétences techniques en matière d'environnement et de règlements.



18. La Banque a constaté qu'il pouvait être efficace, dans certains cas, d'établir, au sein des agences d'exécution chargées de surveiller ou de réaliser des projets d'importance pour l'environnement, des unités environnementales disposant des ressources et des capacités requises pour réaliser ou examiner des évaluations des impacts sur l'environnement et en intégrer les résultats au projet. Des experts-conseils sont généralement recrutés pour la réalisation des évaluations des impacts sur l'environnement. Dans les pays où les capacités des agences d'exécution sont limitées, il arrive que les experts-conseils jouent aussi le rôle de conseillers en environnement.

19. Des projets d'envergure nécessitent des unités environnementales constituées spécialement pour ces projets afin d'assurer le suivi des impacts et la mise en place des mesures d'atténuation. Elles nécessitent généralement, en outre de la direction d'un administrateur, l'expérience technique d'experts qui puissent se prononcer sur les aspects physiques, biologiques et sociaux des impacts. Cette équipe comporte un minimum de trois spécialistes, un chimiste ou un géologue, un biologiste et un sociologue ou un anthropologue. La taille et la nature du projet pourraient justifier un personnel plus important dans l'une ou l'autre de ces trois disciplines.

### **Application des lois**

20. Les capacités institutionnelles sont indispensables pour veiller au respect de la législation et pour prendre les actions coercitives si celles-ci s'avèrent nécessaires. Si un organisme national de l'environnement existe, celui-ci peut disposer de pouvoirs de réglementation et de mise en application qu'il peut exercer directement sinon, cette autorité peut être



déléguée aux États ou municipalités. Les principales unités de réglementation sont constituées par les agences nationales de protection ou de gestion de l'environnement, les ministères de la santé, les unités de l'environnement, les bureaux des procureurs généraux, la police municipale et maritime et une multitude d'autres organismes nationaux, et locaux chargés de la gestion des déchets, du zonage des terres, des normes de construction, de l'examen des projets de développement, de l'émission de permis et d'autorisations et de l'inspection des projets. La BOAD, peut décider de différer les décaissements et annuler un prêt ou un crédit si l'agence d'exécution ne respecte pas les conditions posées. Il est important de noter que l'application des décisions gouvernementales concernant l'exploitation de certaines ressources naturelles peut incomber aux collectivités locales, que les programmes de renforcement des capacités institutionnelles ne doivent pas, pour cette raison, négliger.

21. S'il est vrai que les tribunaux peuvent jouer un rôle lorsqu'il s'agit de faire appliquer les lois en matière d'environnement, en ayant recours à la coercition, de nombreux tribunaux sont saturés et ont accumulé tellement de retard qu'ils ne sont pas en mesure de répondre aux atteintes portées à l'environnement dans les délais voulus. En outre, nombre de juges ne comprennent pas les lois relatives à l'environnement et peuvent montrer trop de tolérance lorsqu'il s'agit de les appliquer.

### **ANALYSE DES CAPACITÉS INSTITUTIONNELLES**

22. L'expérience de la Banque avec des projets comportant des volets de renforcement des capacités institutionnelles montre combien il est important d'analyser la structure des institutions en place. Cette constatation vaut aussi bien dans le cas de volets visant des objectifs à court terme et axés sur la mise en œuvre d'un projet particulier, que dans



le cas de volets orientés vers des résultats à long terme, durables, et s'attaquant à des enjeux plus complexes à l'échelle de tout un secteur ou même à des enjeux de développement durable et cherche à répondre à des questions intersectorielles. Ces deux types de volets se justifient dans le contexte des évaluations des impacts sur l'environnement. Les volets de renforcement des capacités institutionnelles peuvent porter sur la capacité de réaliser une évaluation des impacts sur l'environnement pour un projet donné ou sur la capacité de mener l'évaluation environnementale complète de projets d'envergure nationale, y compris la validation d'évaluations des impacts sur l'environnement et les activités de surveillance et de suivi.

23. La Banque encouragera également des initiatives d'ordre institutionnel plus générales qui se rapportent à la consolidation des politiques nationales et sectorielles en matière d'environnement et des institutions chargées de les mettre en œuvre.

24. Il n'existe pas de méthodologie préétablie pour évaluer les capacités institutionnelles. Les contextes varient tellement d'un pays à l'autre qu'ils défient toutes les méthodes simples que l'on pourrait proposer. Les chargés de projet devront donc compter sur leur expérience ou sur celles de spécialistes et en particulier sur les experts de la région. Le présent manuel propose des principes généraux qui sont fondés sur l'expérience de la Banque en matière de renforcement institutionnel.

### **Problèmes institutionnels courants**

25. Les faiblesses institutionnelles susceptibles de compromettre l'efficacité de la gestion de l'environnement en général et de l'évaluation environnementale en particulier se rangent sous cinq grandes catégories



dont la description ci-après peut être utile aux chargés de projet lors de la planification de l'analyse institutionnelle. L'annexe ci-joint apporte, en supplément, des listes de problèmes généralement rencontrés dans chaque catégorie.

### ***Ressources humaines***

26. Les problèmes institutionnels les plus courants auxquels tout organisme est confronté sont le manque de personnel qualifié et des insuffisances dans la gestion du personnel. Ces problèmes s'expliquent, bien souvent, par la faiblesse de la capacité de gestion combinée à de faibles salaires, à un manque de reconnaissance professionnelle, à un manque de direction et à une insuffisance de ressources nécessaires aux programmes de sensibilisation et de formation.

### ***Structure administrative***

27. Les plus importants défauts structurels touchant les évaluations des impacts sur l'environnement dans les pays de l'UEMOA sont, d'une part, l'absence ou la faiblesse d'unités nécessaires à l'exercice d'une ou de plusieurs fonctions essentielles, telles que la réalisation d'évaluations des impacts sur l'environnement et les activités de supervision technique, de surveillance et de suivi ainsi que celles ayant trait à la réglementation et, d'autre part, le morcellement de la responsabilité de fonctions essentielles entre plusieurs unités administratives sans la présence d'un mécanisme efficace pour les coordonner. Des structures qui ne tiennent pas compte des considérations environnementales dans la planification du développement et en particulier lorsque plusieurs secteurs sont impliqués, représentent également d'autres obstacles fréquemment rencontrés.



### ***Politiques, lois et règlements en matière d'environnement***

28. Parmi les problèmes courants concernant le droit relatif à l'environnement, il faut mentionner l'insuffisance ou l'inapplication d'une politique d'ensemble claire ou un manque d'engagement à cet égard, des lois de protection de l'environnement qui ne sont pas mises à jour, l'absence d'une autorité légalement compétente en matière d'évaluations des impacts sur l'environnement et de procédures de gestion de l'environnement, le manque de règlements d'application ainsi que des lois et des règles qui laissent à désirer ou qui manquent de cohérence. Des moyens d'incitation incompatibles avec les lois de protection de l'environnement et des sanctions qui n'encouragent pas la conformité aux exigences écologiques appartiennent à ces derniers problèmes.

### ***Procédures d'évaluation environnementale et de gestion de l'environnement***

29. Il se trouve fréquemment que les procédures nécessaires à la réalisation et à l'examen des évaluations des impacts sur l'environnement n'ont pas été suffisamment définies. Même si des institutions responsables sont déjà en place, il faudra parfois renforcer les processus de prise de décisions de manière à ce que des programmes et des procédures soient appliqués efficacement et que leur rang de priorité soit établi. Souvent, des programmes de suivi, lorsqu'ils ont existé, n'ont pas fourni les données de base utiles à la réalisation d'évaluations des impacts sur l'environnement ou aux décisions relatives à l'environnement. Il est impossible de résoudre de nombreux enjeux environnementaux sans une bonne coordination



entre les divers organismes, mais celle-ci est souvent difficile en l'absence de procédures bien définies. En dépit d'une planification et d'une conception adéquates, de nombreux projets ont donné lieu à des effets négatifs sur l'environnement à cause de l'absence ou de l'insuffisance de programmes qui eussent été essentiels à leur réussite; et, à cet égard, ceux ayant trait à la surveillance et au suivi, à l'exploitation et à l'entretien ainsi qu'à la participation du public sont les plus fréquemment mentionnés.

### ***Considérations financières***

30. La question financière est peut-être à la source de nombreuses carences mentionnées concernant les ressources humaines, les structures organisationnelles ou les questions de procédures. Il se peut que les ressources financières nécessaires à la réalisation de l'évaluation des impacts sur l'environnement et aux activités de suivi (surveillance, application des mesures d'atténuation, suivi, mesure des impacts, rétroaction) soient insuffisantes, ou bien parce que la question de l'environnement représente encore un aspect mineur lors de la planification économique et de la préparation du budget, ou bien parce que les ressources disponibles n'ont pas été gérées avec efficacité. L'insuccès d'un projet s'explique souvent par une insuffisance de provisions pour couvrir les coûts d'exploitation et d'entretien. S'il s'agit de projets reliés à l'infrastructure ou aux services publics, des systèmes de recouvrement des coûts peu fiables ou efficaces peuvent en être la cause.



### ***Inventaire des institutions***

31. Une analyse des compétences institutionnelles nécessaires à la réalisation d'une évaluation des impacts sur l'environnement d'un projet particulier devrait commencer par dresser un « plan » de la structure organisationnelle concernée. L'étendue et la profondeur de l'analyse dépendent des aspects de l'environnement à prendre en considération dans le projet. Quoi qu'il en soit, on peut s'attendre à ce que des organisations appartenant à plus d'un niveau du gouvernement fassent partie de l'inventaire, ainsi que les entités du secteur privé et les ONG pouvant être touchées ou impliquées.

32. L'inventaire devra inclure toutes les institutions responsables de la réalisation ou de la mise en œuvre de l'évaluation des impacts sur l'environnement du projet en question. Les renseignements de base suivants s'imposent pour chacune de ces institutions :

- étendue des responsabilités ou domaines de compétence (santé, ressources naturelles, lutte contre la pollution, etc.);
- fonctions principales (conseils, coordination, élaboration de politiques, gestion des ressources, réglementation, exploitation, réalisation d'évaluations des impacts sur l'environnement, etc.);
- cadre légal régissant l'existence et les fonctions de l'institution;
- structure organisationnelle;
- capacité de remplir les fonctions en termes de dotation et de gestion de personnel, d'installations et d'équipement, de financement, etc.

### ***Cadre conceptuel de l'analyse***



33. L'analyse doit fournir une évaluation des points forts et des faiblesses de la structure institutionnelle, plus particulièrement par rapport à sa capacité d'appliquer les recommandations de l'évaluation des impacts sur l'environnement. Si les problèmes institutionnels courants sont généralement vastes et les questions qui se posent, par conséquent, diverses, les points suivants font partie des questions fondamentales à se poser :

- Quelles sont les procédures d'évaluation environnementale qui s'appliquent aux organisations concernées?
- Existe-t-il des lignes directrices qui permettent de les rendre opérationnelles? Les applique-t-on?
- Comment les données sur l'environnement sont-elles assemblées et analysées? Et par qui?
- Comment utilise-t-on ces informations lors de la sélection, de la planification, de l'élaboration et de la mise en œuvre des projets?
- Qui prend les décisions à ce sujet?
- Comment se résolvent les problèmes intersectoriels qui peuvent surgir ? Les moyens sont-ils formels ou informels?
- Quelles procédures permettent de suivre, d'évaluer et de rendre compte de l'impact d'un projet lors de sa mise en œuvre et de son exploitation?
- Les responsabilités et attributions sont-elles clairement définies? L'autorité de chaque organisme est-elle à la mesure de ses responsabilités?
- Quels moyens de communication formels ou informels existent entre les organismes concernés?



- Les instances politiques et de direction montrent-elles qu'elles sont désireuses de parvenir aux buts recherchés (en apportant les ressources financières voulues, l'autorité nécessaire, etc.)?

34. Un cadre structurel est essentiel si l'on veut que l'analyse soit effectuée de façon systématique. Dans le cas d'un projet particulier, il suffira habituellement de disposer d'une liste récapitulative ou d'un guide d'enquêtes précisant les éléments de base à partir desquels on obtiendra les réponses requises et permettant de recueillir des renseignements additionnels.

### **Méthodes d'analyse institutionnelle**

35. Trois méthodes générales peuvent s'avérer utiles pour analyser des institutions :

- les méthodes d'analyse des besoins,
- les méthodes d'analyse des fonctions et
- les méthodes interactives.

Plus d'une méthode peut s'appliquer à un projet

36. **Les méthodes d'analyse des besoins** reposent sur la collecte des données qualitatives ou quantitatives et permettent d'évaluer les besoins institutionnels qui peuvent être chiffrés – personnel, financement, approvisionnement en produits chimiques pour le traitement de l'eau, etc. Elles s'appliquent à des organisations en place et sont particulièrement utiles lorsque celles-ci comptent de nombreuses unités.



37. **Les méthodes d'analyse des fonctions** conviennent à l'examen des enjeux institutionnels qui peuvent être définis de façon assez étroite. Elles font appel aux concepts de fonctions et de structures largement acceptés dans des situations comparables et qui servent de principes à partir desquels les pratiques et les procédures des institutions sont examinées. Des experts-conseils sont généralement recrutés pour cette tâche. Il est probable que ce type de méthode soit bien adapté à la réalisation de l'évaluation des impacts sur l'environnement d'un projet particulier.

38. **Les méthodes interactives** sont indiquées si les questions sont ambiguës ou complexes et que l'avis des individus concernés s'impose. Elle repose sur une entreprise collective où les membres des institutions eux-mêmes (auxquels se joignent souvent d'autres parties prenantes telles que les usagers des services fournis) collaboreront avec les concepteurs du projet et sont invités à exprimer leur point de vue de manière à mieux cerner les enjeux. Cette collaboration visant à cerner les enjeux et les problèmes ainsi que la compréhension commune qui devrait s'en dégager peuvent aider à faire accepter le besoin de changements ou même permettre de constituer des alliances pour effectuer ces changements. Si des cadres dirigeants s'y intéressent, cette méthode peut susciter l'engagement de la direction à l'égard du renforcement des capacités institutionnelles.

### **RECOMMANDATIONS VISANT À DÉVELOPPER ET À SOUTENIR LES CAPACITÉS INSTITUTIONNELLES EN MATIÈRE D'ENVIRONNEMENT**

39. L'équipe de projet devra déterminer et évaluer les besoins et les possibilités de renforcement des institutions qui peuvent apparaître lors de la réalisation d'une évaluation des impacts sur l'environnement. Ces possibilités sont multiples et la manière d'appréhender une situation



donnée sera particulière au pays, au secteur et au type de prêt. Cela dit, certains principes et certaines façons de procéder s'avèrent fort utiles.

### **Directives en vue d'établir des solutions possibles**

40. Les ressources humaines représentent souvent l'aspect le plus important du problème. Pour pouvoir les maintenir et les améliorer les ressources humaines, il faut des programmes d'instruction et de formation, des possibilités d'avancement professionnel, des appuis logistiques sous forme d'équipements et de l'information ainsi que des salaires adéquats, des incitations et des plans de carrière.

41. Le renforcement des capacités institutionnelles doit logiquement commencer par consolider l'organisation et les procédures en place. Bien qu'on soit généralement enclin à créer de nouveaux organismes destinés à réaliser les évaluations des impacts sur l'environnement et à surveiller la gestion de l'environnement, il sera toujours plus difficile de réaliser des changements aussi profonds. Par ailleurs, il arrive souvent que les organisations en place soient à même de réaliser des évaluations des impacts sur l'environnement même s'il faut peut-être leur apporter quelques modifications et les doter de ressources complémentaires. La législation et les règlements en vigueur constituent une base de départ adéquate et peuvent être renforcés progressivement selon les besoins ou bien rapidement modifiés grâce à des décrets administratifs ou à une législation complémentaire. Le travail analytique décrit plus haut est, pour cette raison, d'autant plus important qu'il doit s'assurer que les compétences en présence sont pleinement prises en considération dans la conception des volets de renforcement institutionnel.



42. Il est souhaitable de concevoir les changements à effectuer dans la structure organisationnelle et dans les procédures en collaboration avec les représentants du gouvernement et des organismes concernés. Leur participation permet de prendre avantage des connaissances locales, de susciter l'approbation de ces changements par les dirigeants et d'encourager leur adhésion.

43. S'il faut instaurer de nouvelles lois, celles-ci peuvent s'inscrire dans un projet de prêts à l'appui de politiques ou faire l'objet d'un dialogue.

44. Dans le cas où de profonds changements structurels ou des changements complexes s'imposent, il est préférable de les implanter de façon progressive afin de permettre au personnel et aux organisations concernés d'assimiler peu à peu les effets produits et de trouver les fonds, recruter le personnel et lui donner la formation nécessaire pour que les nouvelles fonctions se mettent en place aussi harmonieusement que possible.

45. Il importe de ne pas imposer à l'organisation ou au projet des objectifs si nombreux ou si ambitieux qu'il ou elle ne sera pas en mesure de les atteindre. Le succès obtenu dans la poursuite d'une partie du résultat recherché incite à de nouveaux efforts alors que ne pas pouvoir aboutir d'emblée au résultat final donne lieu à des sentiments de frustration et de découragement.

46. Il convient de mettre l'accent sur le caractère durable des volets de renforcement des capacités institutionnelles de manière à ce que les mesures prises en vue de renforcer les compétences locales se maintiennent. Pour ce faire, il faut veiller à ce que les instances politiques



et administratives y participent activement et à ce que des sources de financement fiables et prévisibles, destinées aux services d'exploitation, d'entretien et de soutien, soient disponibles.

47. Comme les organisations gouvernementales ont des budgets limités et parfois des plafonds relatifs à la taille de leur personnel, des cours de formation continue dispensés aux membres du personnel en place peuvent s'avérer être la seule façon d'introduire ou d'accroître les compétences en matière d'environnement.

48. Lorsqu'il est nécessaire de faire appel à des experts-conseils, il est préférable de recourir à des spécialistes nationaux qui, le cas échéant, collaboreront avec des experts-conseils internationaux. Cette façon de faire permet à ces derniers de bénéficier des connaissances locales, favorise le renforcement des capacités du secteur privé et du milieu universitaire national et constitue une formation en cours d'emploi pour les employés.

49. Des expériences ont montrés que le succès des projets qui comportent comportant des composantes de renforcement institutionnel a un rapport direct avec le degré de supervision de ces composantes. Il importe que les ressources nécessaires servent à cette tâche en s'attachant tout particulièrement à :

- maintenir la continuité de l'équipe de projet de la Banque ;
- tenir des réunions périodiques afin d'examiner l'état d'avancement, d'ajuster et de régler plus précisément les calendriers, de cerner les problèmes qui surgissent et de formuler des solutions;



- obtenir l'engagement réel du gouvernement et de l'emprunteur à assumer un rôle de direction, à recruter du personnel et à affecter les fonds et autres ressources nécessaires.

50. La conception du projet devra prévoir une certaine souplesse dans sa mise en œuvre, de même que pour les composantes institutionnelles dont la préparation s'établit progressivement et doit pouvoir s'adapter aux imprévus.

### **Recommandations pour le renforcement du processus de l'évaluation environnementale et sociale**

51. La réalisation proprement dite d'une évaluation des impacts sur l'environnement sur l'environnement est généralement confiée à des experts-conseils/consultants, conformément au cadre de référence établi par l'emprunteur et revu par la Banque. L'équipe de projet, en collaboration avec un spécialiste des évaluations environnementales, devra veiller à ce que l'agence d'exécution dispose des capacités nécessaires pour superviser la réalisation de l'évaluation des impacts sur l'environnement, procéder à son examen et assurer le suivi de ses recommandations. Les projets qui appartiennent à la catégorie A nécessitent, en principe, la présence d'une unité environnementale sur le terrain dont la tâche consiste à assurer les activités de surveillance et de supervision qu'exige le suivi. Il incombe au chargé de projet de faire en sorte que cette unité reçoive le financement nécessaire et soit dotée d'un personnel et de l'équipement suffisants, si le projet l'exige.

52. Il serait souhaitable de confier la réalisation de l'évaluation des impacts sur l'environnement à des experts-conseils/consultants locaux et de ne



mandater des spécialistes internationaux que pour répondre à certains problèmes particuliers. Il se peut, néanmoins, que l'on doive confier à ces derniers la réalisation de l'évaluation des impacts sur l'environnement en entier si les capacités locales sont encore insuffisantes. En pareil cas, le chargé de projet veillera à ce que les experts locaux fassent partie de l'équipe chargée de la réalisation de l'étude, non seulement pour apporter des connaissances uniques mais pour bénéficier du transfert d'expertise.

Lorsque de nombreux projets sont prévus dans un secteur ou dans une région ou lorsque le projet s'inscrit dans un autre, la construction d'un tronçon de route, par exemple, ou encore l'installation d'une station d'épuration parmi plusieurs, le chargé de projet ou le spécialiste en évaluations des impacts sur l'environnement devraient examiner les possibilités de renforcer les capacités locales à réaliser des évaluations des impacts sur l'environnement et à mettre en œuvre leurs recommandations. Une de ces possibilités peut être la création d'une unité d'évaluation environnementale au sein de l'agence d'exécution.

53. Quel que soit le moyen retenu, le chargé de projet devra s'assurer que l'organisme responsable du projet affecte du personnel à la préparation, à l'examen et à l'utilisation de la documentation relative à l'environnement lors de la réalisation de l'évaluation des impacts sur l'environnement et de la phase de conception du projet. À défaut, on manquera l'occasion qu'offre le projet ne donner à ce personnel une formation irremplaçable en cours d'emploi.

54. Lorsque l'on crée ou consolide une unité environnementale pour le projet ou au sein d'une agence d'exécution, il conviendrait de veiller aux deux



aspects suivants : d'une part, au-delà du mandat de réaliser l'évaluation des impacts sur l'environnement, une telle unité devrait obtenir la garantie que les résultats de cette étude seront pris en considération dans la conception et la mise en œuvre du projet. D'autre part, comme il arrive bien souvent qu'une telle unité soit isolée des autres organismes participant au développement, des voies de communication ainsi que des procédures administratives devront faire en sorte qu'elle soit mieux intégrée.

55. Un objectif fondamental du processus d'évaluation environnementale de la Banque est d'intégrer celle-ci dans la planification du projet, dans sa conception et sa mise en œuvre ainsi que dans les autres aspects qui s'y rapportent :

- des mécanismes institutionnels qui favorisent les échanges d'informations entre les secteurs et les divers organismes sont souhaitables;
- des conditions permettant la rétroaction entre l'évaluation des impacts sur l'environnement et la conception du projet, de même que la planification de projets futurs, sont essentielles;
- la coordination entre les organismes locaux et nationaux responsables d'accorder des permis est très importante : les procédures de demande de permis peuvent à l'occasion se substituer à certains aspects d'une évaluation des impacts sur l'environnement, comme la délivrance de certains permis peut dépendre de la réalisation d'une telle étude.

56. La Banque préconise la participation d'ONG à la réalisation des évaluations des impacts sur l'environnement lorsque cela convient. Ces



organisations peuvent fournir de l'information locale, aider à la réalisation d'évaluations des impacts sur l'environnement et même superviser ces études ou se charger de la surveillance de certains aspects de la mise en œuvre de l'évaluation des impacts sur l'environnement.

57. Il convient d'insister sur l'importance des évaluations des impacts sur l'environnement pour permettre d'établir les besoins institutionnels à l'égard de la surveillance et de la gestion de la mise en œuvre des projets. Les constatations faites dans le cours d'une évaluation des impacts sur l'environnement relativement aux besoins (a) de personnel, de programmes de formation et d'équipement nécessaires aux agences d'exécution et de supervision et (b) d'appui technique, financier et administratif lors des phases d'exploitation et d'entretien, devraient servir à la conception du projet.

58. Certains besoins en formation apparaîtront vraisemblablement tôt dans l'évaluation des impacts sur l'environnement. En particulier, le besoin de personnel qualifié nécessaire aux unités environnementales qui seront chargées d'assurer sur le terrain la surveillance des aspects environnementaux de la mise en œuvre du projet devrait apparaître dès le cadrage de l'évaluation des impacts sur l'environnement. Le projet devrait prévoir des programmes de formation, y compris des cours de haut niveau destinés aux spécialistes, de manière à ce que les membres du personnel soient prêts dès le démarrage des travaux de mise en œuvre.

59. Il sera peut-être souhaitable de dispenser des cours de formation en matière d'évaluation environnementale aux responsables et aux experts-conseils locaux. Ces cours devraient porter sur les méthodes d'évaluation



environnementale en général, mais aussi sur les exigences de la Directive opérationnelle sur l'évaluation environnementale en particulier.

60. Il importe de prendre en considération les besoins des administrations locales. La réalisation d'une évaluation des impacts sur l'environnement ainsi que la mise en œuvre d'un projet et son exploitation risquent d'imposer aux responsables locaux une charge directe ou indirecte qu'ils ne sont pas en mesure d'assumer. La participation des administrations locales peut cependant s'avérer déterminante pour la bonne réalisation du projet, et elles pourraient être invitées à :

- participer à la réalisation de l'évaluation des impacts sur l'environnement;
- contribuer à la planification et à la conception du projet;
- délivrer les permis nécessaires;
- assurer la surveillance des travaux de construction et de leurs impacts;
- mettre en œuvre certaines mesures d'atténuation;
- assurer le suivi environnemental après la réalisation du projet;
- administrer les ouvrages construits dans le cadre du projet.

Les administrations locales peuvent être appelées à gérer les impacts indirects du projet, par exemple :

- en contrôlant le développement induit;
- en participant aux programmes de réinstallation des populations;
- en répondant à une plus grande demande en services municipaux.



Il y a parfois lieu de recommander un supplément de personnel, de formation, d'équipement et de ressources financières pour soutenir les administrations locales à cet égard.

61. Le concept de « jumelage », qui consiste à former un partenariat entre deux institutions, peut s'appliquer aux évaluations des impacts sur l'environnement et à d'autres aspects touchant la gestion de l'environnement. Il permet au personnel d'une institution d'un pays de prendre part aux travaux effectués par une organisation semblable et ainsi, d'échanger non seulement des connaissances techniques mais aussi des expériences en matière de gestion et d'organisation. Cette approche présente également une plus grande flexibilité qu'une assistance technique dans la mesure où elle crée un cadre à partir duquel pourront se résoudre des problèmes qui apparaissent et que l'on n'avait pas prévus au moment où ce volet d'assistance technique avait été établi.

### **Recommandations pour le renforcement des capacités des organismes nationaux et sectoriels**

62. Le renforcement du cadre juridique en vigueur dans le pays bénéficiaire peut s'avérer nécessaire à la mise en place d'une autorité chargée de la réalisation d'une évaluation des impacts sur l'environnement et de l'application de ses résultats. Il faudra, par ailleurs, établir ou renforcer certains organismes nationaux. Si les besoins sont limités, déterminer avec exactitude et en rapport avec des projets, la conception d'un projet particulier peut servir de plate-forme à cette tâche. Si, par contre, les institutions nécessitent d'importants changements, l'évaluation des impacts sur l'environnement d'un projet ne sera pas suffisante. Des prêts à



l'appui de politiques, l'établissement d'un dialogue à l'échelle nationale ou sectorielle, des projets d'assistance technique axés sur le renforcement des institutions nationales de même que la mise en place de plans d'action nationaux pour l'environnement seront plus utiles. Des projets indépendants d'amélioration de l'environnement peuvent, par ailleurs, être d'excellents moyens de renforcer les capacités institutionnelles des administrations en général. Il importe que tous les résultats d'une évaluation des impacts sur l'environnement constatant que les besoins de renforcement des institutions dépassent les limites du projet soient portés à l'attention de l'Unité organisationnelle de la Banque s'occupant des questions nationales et sectorielles ainsi que de stratégies, de sorte que ces besoins puissent être intégrés dans les opérations de prêts et de crédits.

63. Il importe que les politiques, les lois, les sanctions et les mesures d'incitation établies à l'échelle nationale soient cohérentes. Il sera difficile de faire respecter la politique et les normes de l'environnement dans une situation où il existe de fortes incitations en faveur du développement industriel tandis que la législation ne permet pas de protéger les milieux naturels fragiles et si les amendes ne pénalisent pas suffisamment l'irrespect des recommandations d'une évaluation des impacts sur l'environnement ou des mesures de lutte contre la pollution.

64. Il convient de faire en sorte que l'institution chargée d'assurer l'examen et le suivi du projet dispose des ressources nécessaires lui permettant d'exercer ses fonctions et d'accomplir les procédures requises pour que ses conclusions soient transmises aux décideurs.

65. Il convient de clarifier ou de redistribuer les responsabilités et les attributions eu égard à la gestion de l'environnement et aux évaluations



environnementales pour éliminer l'excédent de personnel et les problèmes de fragmentation qui se produisent.

66. Il y a lieu d'encourager le développement de directives sectorielles nécessaires à la préparation des évaluations environnementales. Si celles-ci existent, on peut toutefois améliorer leur efficacité et leur utilité si besoin est. Toutefois, l'organisme national chargé d'établir les principes et les procédures d'une EE devra revoir les directives sur :

- les critères de collecte des données de base (paramètres, fréquence, durée, techniques d'analyse);
- les études spéciales normalement requises (p. ex. la qualité de l'eau, prévisions de la circulation routière etc.);
- les types d'écosystèmes et les aspects socioculturels qui nécessitent une attention spéciale en raison de leur grande sensibilité aux projets;
- les mesures d'atténuation requises ou recommandées;
- les rapports à fournir et les besoins de suivi.

67. Il importe d'instituer des programmes éducatifs de sensibilisation à l'environnement à tous les niveaux de formation. Dans les Etats membres de la BOAD, Il est certain qu'il sera difficile d'établir des modes d'exploitation durable des ressources aussi longtemps que l'ensemble de la population ne sera pas consciente des perspectives et des limitations que représentent leurs écosystèmes. Cette sensibilisation aura d'autant plus d'impact qu'elle commence dans les écoles élémentaires (primaire et préscolaire) et secondaires et se prolonge dans des programmes de vulgarisation destinés aux communautés. De plus, il faudra, bien souvent, que les programmes d'études des universités et des collèges techniques soient renforcés de manière à former des cadres et des techniciens dans



les disciplines de l'environnement. Certains instituts universitaires seront éventuellement sélectionnés qui devront renforcer, dans un projet, les aspects écologiques, le domaine des sciences de l'environnement et les techniques de gestion de l'environnement. Le volet de formation devra également prévoir des ressources pour financer des programmes plus avancés destinés à un grand nombre de spécialistes dont la profession est liée à des domaines de l'environnement et permettra d'améliorer le projet et de renforcer les capacités des secteurs ou du pays, selon le cas



## ANNEXE

### Problèmes institutionnels courants

#### Ressources humaines

- installations et ressources limitées pour assurer l'instruction et la formation des cadres et des agents techniques;
- faible prestige accordé à certaines positions (p. ex. dans les administrations locales);
- échelles des salaires, indemnités et incitations insuffisantes;
- manque d'équipement, de documents techniques et de formation continue;
- restrictions dans le recrutement de fonctionnaires, y compris dans les programmes de politique économique;
- budgets d'exploitation insuffisants;
- techniques officieuses qui permettent de ne pas se conformer aux exigences formelles d'une évaluation des impacts sur l'environnement et aux prescriptions des décideurs en matière de développement;
- « capitulation » des pouvoirs publics qui manquent de connaissances locales;
- absence d'intérêt pour les lois et les politiques relatives à l'environnement;
- faiblesse des institutions, par manque d'autonomie et de responsabilités.

#### Politiques, lois et règlements relatifs à l'environnement

- absence de préoccupations écologiques dans la formulation des politiques nationales;
- défaut de politiques de l'environnement précises ou d'engagement envers celles-ci;



- manque d'autorité juridique relativement aux évaluations des impacts sur l'environnement, laquelle devrait s'inscrire dans le cadre des décisions prises concernant le développement des ressources;
- faiblesse de lois relatives à l'environnement régissant l'exploitation des ressources, leur protection, la qualité de l'environnement, les déversements de polluants, l'élimination des déchets, l'emplacement des usines, la sécurité et la santé des travailleurs;
- manque d'autorité juridique se rapportant à la participation des communautés dans les prises de décisions;
- insuffisance de règlements permettant d'appliquer les lois en vigueur;
- règlements si peu réalistes qu'il est impossible de les appliquer;
- insuffisance d'application des lois et des règlements;
- absence d'incitations à obéir aux lois;
- existence d'éléments juridiques et de raisons financières qui empêchent une exploitation durable des ressources naturelles;
- incapacité des institutions chargées de la réglementation de la faire appliquer par les grandes industries nationalisées;

### **Structure organisationnelle**

- manque d'organismes nécessaires à l'exercice d'une ou de plusieurs fonctions clés;
- fragmentation horizontale et verticale des responsabilités et des pouvoirs concernant les questions relatives à l'environnement;
- séparation et manque d'intégration des organismes chargés de la protection de l'environnement dans la planification du développement économique et dans les prises de décisions;
- structure impropre à une coordination intersectorielle;
- absence d'organisme pouvant accomplir une évaluation des impacts sur l'environnement-évaluation des impacts sur l'environnement objective;



- incapacité des agences d'exécution à prendre en charge une évaluation des impacts sur l'environnement-évaluation des impacts sur l'environnement;
- insuffisance, dans les agences d'exécution, du personnel nécessaire à l'exploitation, à l'entretien et au suivi du projet pendant sa durée de vie;
- manque de ressources nécessaires à la collecte, à l'analyse et à l'utilisation des données de suivi;
- insuffisance de préparation ou incapacité des collectivités locales à faire face à la charge qu'exercent directement ou indirectement les projets de développement;
- limitation des pouvoirs locaux soumis à des prises de décisions centralisées et à des ingérences d'ordre politique.

### **Procédures d'évaluation environnementale et de gestion de l'environnement**

- défaut ou incohérence des procédures de classification des projets de préparation et d'examen de l'évaluation des impacts sur l'environnement;
- absence de programmes de suivi efficaces devant fournir les données de base nécessaires à la réalisation d'une évaluation des impacts sur l'environnement;
- insuffisance d'échanges d'information à l'échelle nationale et internationale;
- manque de confiance du public dans le processus de réalisation d'une évaluation des impacts sur l'environnement et de planification du développement;
- absence de procédures permettant de cerner et de résoudre les problèmes intersectoriels ou de mettre en œuvre une planification intégrée intersectorielle ou régionale;
- manque de suivi ou de supervision des projets durant leur réalisation et leur exploitation, en particulier lorsqu'il s'agit d'appliquer des mesures d'atténuation;



- absence de retour d'information concernant les résultats des activités de suivi et de supervision qui permettraient aux organismes responsables de prendre les mesures de redressement nécessaires ou de tirer profit de cette information pour améliorer de futurs projets;
- échec des projets ou de volets de projets d'amélioration de l'environnement en raison d'une insuffisance d'exploitation et d'entretien;
- faiblesse des processus de planification;
- défaut de concordance des procédures de mise en application;
- absence de modalités qui prennent en considération, dans la planification et la conception d'un projet, les besoins des administrations locales touchées ou les effets qu'elles subissent;
- absence de procédures qui encouragent la participation des communautés et des ONG concernées;
- insuffisance des méthodes d'approvisionnement permettant de couvrir les besoins en pièces de rechange et en équipement nécessaires au caractère durable des volets de gestion de l'environnement;
- défaut de programmes approfondis de formation en environnement.

### **Considérations financières**

- manque de fonds nécessaires à la réalisation d'une évaluation des impacts sur l'environnement et aux besoins de suivi (supervision, suivi, évaluation des impacts, informations en retour);
- défaut de priorité accordée aux questions relatives à l'environnement dans la planification économique et budgétaire;
- inconstance ou inefficacité des systèmes de recouvrement des coûts des projets liés à l'infrastructure et aux services publics;
- insuffisance de provisions prévues dans la planification et la budgétisation d'un projet pour couvrir ses coûts d'exploitation et d'entretien.