

De la participation publique à la participation citoyenne dans la gestion de l'Environnement à travers le processus MECIE dans la Région Anosy

Evah Andrianboavonjy, Mamialisoa Lalao

1. RESUME

Pour une gestion durable des ressources naturelles, le gouvernement malgache a adopté en 1990 son Charte de l'Environnement qui prévoit que les investissements doivent faire l'objet d'EIE. La mise en œuvre se fait par le biais du Décret MECIE – Mise En Conformité des Investissements avec l'Environnement. D'une manière générale, le processus MECIE ne diffère pas des autres processus d'EIE au niveau international : screening, EIE, Consultation du public, suivi, etc.

La MECIE en tant qu'outil de développement durable a un de ces principes axés à la participation des citoyens dans la gestion de l'environnement.

Mais la question est de savoir si cette participation est vraiment citoyenne, si elle amène vraiment la population à mieux gérer leur environnement social et leur environnement naturel.

Cette analyse décortique les aspects du processus MECIE, de la phase d'EIE à la phase du suivi et contrôle pour essayer de répondre à cette question pour à la fin proposer des améliorations et recommandations pour une meilleure contribution et participation de la population à s'organiser pour mieux défendre leurs intérêts, à identifier et définir leurs priorités, à prendre des décisions de façons concertées et de se responsabiliser dans la gestion de l'environnement.

2. INTRODUCTION

2.1. JUSTIFICATION DU SUJET

Libéralement, la **participation du public** peut être définie comme le fait d'appeler le public, toutes catégories confondues, à prendre part à des dialogues sur un ou des sujets prédéfinis. Le but est de recueillir le plus d'avis possible afin de bien cerner tous les aspects du sujet.

La **participation citoyenne** peut être définie comme un processus par lequel une ou plusieurs personnes, développent, par l'intermédiaire d'actions concrètes, un plus grand contrôle sur les aspects environnementaux, sociaux et développement économique de leurs territoires de vie.

A la différence de la participation publique qui peut ne pas être volontaire mais obligée, par la législation et les réglementations, la participation citoyenne part d'une conscience des responsabilités, une volonté de changement et de prise en main de la gouvernance de l'Environnement dans lequel les gens vivent.

Ainsi, l'affirmation de la citoyenneté, notamment par la gouvernance environnementale, amène les citoyens, les ONG et les communautés à assumer de plus en plus de responsabilités en matière de gestion de l'environnement.

Le Décret MECIE, Décret n°99-954 du 15 décembre 1999 modifié par le décret n°2004-167 du 03 février 2004 relatif à la Mise En Compatibilité des Investissements avec l'Environnement, est l'Instrument juridique demandant aux investisseurs publics et privés de procéder à une étude d'impact environnemental, lorsque ces investissements sont susceptibles de porter atteinte à l'environnement, en application de l'article 10 de la Charte de l'Environnement Malagasy.

Ce décret définit, entre autres, le champ d'application des études d'impact, les projets devant être évalués, le processus à suivre, le contenu de l'étude, la procédure d'évaluation et la participation du public à l'évaluation. Il fixe les règles et procédures à suivre en vue de la mise en compatibilité des investissements avec l'environnement et précise la nature, les attributions respectives et le degré d'autorité des institutions ou organismes.

Globalement, le processus MECIE comporte les phases suivantes :

- la préparation, tri préliminaire (screening) pour définir le type d'étude environnementale à réaliser,
- la réalisation du dossier EIE
- l'Evaluation Environnementale du dossier d'EIE
- le contrôle et le suivi environnementaux après l'obtention du permis environnemental
- l'audit environnemental initié à la fermeture du projet, couronné par la délivrance du quitus environnemental.

Les outils de mise en œuvre du processus MECIE (textes réglementaires et directives) définissent d'une manière globale la participation du public dans les différentes phases du processus tout en étant très explicite lors de l'évaluation du dossier d'EIE. Mais ils ne mentionnent pas l'aspect participation citoyenne

Le projet d'extraction d'ilménite de Qit Madagascar Minerals SA (QMM) à Fort-Dauphin est le premier grand projet qui est sujet au Décret MECIE. Ceci, depuis la phase du screening, de l'EIE,

jusqu'à la phase actuelle du suivi environnemental et social des impacts du projet. QMM est une Société anonyme de droit malagasy avec une participation de l'Etat Malagasy. Le projet QMM a pour objet l'exploitation et l'extraction des sables minéralisés dans les sites de Mandena, de Petriky et de Sainte Luce dans la Région Anosy au Sud Est de Madagascar.

De plus :

- C'est le premier grand projet auquel les *audiences et enquêtes publiques*¹ prévues par le décret MECIE sont appliquées.
- C'est le premier projet avec lequel un suivi environnemental et social participatif a été mis en place officiellement, par la Région et l'ONE., dispositif de suivi, non prévu par les textes réglementaires en vigueur, mais mise en place afin d'assurer la participation du public dans le processus d'évaluation environnementale. En effet, la Région, les Communes, les Chefs de Fokontany (ensemble de quartiers) ont mis en place un système particulier et innovant de suivi avec l'appui de ONE et de USAID.
- C'est le premier grand projet de Madagascar (plus de 680.000.000 USD d'investissements), parmi les Investissements Directs Etrangers (IDE).
- Le projet est destiné à être le moteur de développement de la Région Anosy.
- Le projet touche plusieurs zones sensibles de la Région. A savoir, plusieurs types d'écosystèmes comme les forêts littorales, les milieux marécageux, les milieux dulcicoles, les milieux estuariens, les milieux marins, respectivement pour l'extraction du sable, pour l'implantation du seuil déversoir et du port d'Ehoala et des zones sujettes à érosion pour la construction des routes.
- Le projet a pris beaucoup de temps entre les études, le permis environnemental et le début de mise en œuvre Ce qui a engendré une évolution de la perception du public et des communautés affectées directement par le projet
- C'est un projet appelé à durer dans le temps (plus de 50 ans) et qui touche principalement les populations rurales, pauvres et vulnérables.
- Le promoteur n'a pas lésiné sur les efforts pour informer et consulter le public pendant la phase de l'initiation et de réalisation des études, et la phase de mise en œuvre du projet.
- Le Gouvernement malgache est impliqué directement dans la promotion du projet, compte tenu que ce projet constitue un des produits de la réforme du secteur minier à Madagascar.

¹ Enquêtes et audiences publiques suivant Décret MECIE

2.2. MISE EN CONTEXTE

2.2.1. Concept et fondement de la participation du public

2.2.1.1. Définition et objectif

L'étendue et la portée du champ d'action de la participation du public dans le processus d'étude d'impact environnemental ainsi que son influence dans la prise de décision varie en fonction de la place qui lui est accordée dans les différentes procédures.

La participation du public à la gestion environnementale est un concept énoncé dans le « Principe 10 » de la Déclaration de Rio en 1992 : *“ La meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés au niveau qui convient. Au niveau national, chaque individu doit avoir dûment accès aux informations relatives à l'environnement que détiennent les autorités publiques, y compris aux informations relatives aux substances et activités dangereuses dans leurs collectivités, et avoir la possibilité de participer aux processus de décision. Les Etats doivent faciliter et encourager la sensibilisation et la participation du public en mettant les informations à la disposition de celui-ci. Un accès effectif à des actions judiciaires et administratives, notamment des réparations et des recours, doit être assuré ”.*

La Convention d'Aarhus² constitue un des outils pour la mise en œuvre du principe 10 de la Déclaration de Rio. Cette Convention, engage les gouvernements à mettre l'information environnementale à la disposition du public dans les délais spécifiques prévus par la législation nationale.

Pour Madagascar, la participation du public à la gestion de l'environnement est définie aussi bien dans la Constitution Malagasy³ que dans la Charte de l'Environnement de Madagascar⁴.

Dans ses articles 35, 37 et 39, la Constitution consacre le principe de la protection de l'environnement dont le rôle de chaque acteur en la matière est bien défini :

- Pour le citoyen : toute personne a le devoir de respecter l'environnement.
- Pour l'Etat et les CTD : ils assurent la protection, la conservation et la valorisation de l'environnement par des mesures appropriées. (développer les acro
- Pour les Fokonolona⁵ : *Les fokonolona peuvent prendre des mesures appropriées tendant à limiter des actes susceptibles de détruire leur environnement, de les déposséder de leurs terres,*

² Convention d'Aarhus (26 Juin 1998) ou Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement a été élaborée par la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies (CEE/ONU)

³ Constitution :

⁴ Charte de l'Environnement, loi n°90 033 du 21 décembre 1990 et ses modificatifs

d'accaparer les espaces traditionnellement affectés au troupeau de bœufs ou leur patrimoine rituel, sans que ces mesures puissent porter atteinte à l'intérêt général et à l'ordre public.

- Pour les opérateurs économiques, l'art. 37 préconise la liberté d'entreprise mais dans la limite du respect de l'environnement

2.2.2. Ce que dit le décret MECIE sur la participation du public

2.2.2.1. Définition et objectif

Les textes réglementaires d'application de la Charte de l'Environnement définissent l'objectif et les procédures de la participation du public dans le processus EIE à Madagascar. Ces textes d'application sont respectivement le décret relatif à la Mise en Compatibilité des Investissements avec l'Environnement⁶ et l'Arrêté⁷ fixant les modalités et les procédures de participation du public à l'évaluation environnementale.

Pour un projet d'investissement donné, la participation du public à l'évaluation environnementale se définit comme l'association du public dans l'évaluation environnementale des dossiers d'étude d'impact environnemental (EIE) afin de fournir les éléments nécessaires à la prise de décision.

L'objectif en est d'informer le public concerné par le projet de l'existence du projet et recueillir ses avis à ce propos.

2.2.2.2. Public

Suivant cet Arrêté et la directive générale pour la réalisation d'une EIE⁸, le public est constitué par les personnes directement ou indirectement touchées par un projet et les parties à même d'influer de façon positive ou négative sur les résultats des opérations. Il est constitué principalement par 3 groupes d'acteurs :

⁵ Le **fokonolona** est une communauté villageoise. Traditionnellement, le fokonolona (de *foko*, clan ou ethnie et *olona* personne, être humain) réunissait les membres d'un ou de plusieurs clans, résidant sur un territoire délimité. Chaque fokonolona bénéficiait d'une large autonomie de gestion, y compris sur le plan sécuritaire et judiciaire, et fonctionnait selon un mode démocratique, avec la participation des femmes et des enfants, les décisions sont prises à l'unanimité suivant le code de la Dina (pacte social). Les *rai-amandreny* (père et mère, littéralement) détiennent le pouvoir des aînés, c'est-à-dire le respect des cadets (structure du foko).

⁶ Décret n°99 954 du 15 décembre 1999 modifié par le décret n°2004 – 167 du 3 Février 2004 relatif à la mise en compatibilité des investissements avec l'environnement

⁷ Arrêté n°6830/2001 du 28 juin 2001 fixant les modalités et les procédures de participation du public à l'évaluation environnementale

⁸ Directive générale pour la réalisation d'une EIE à Madagascar,

- (i) les populations affectées par le projet (particulier et familles à proximité des sites des opérations du projet, autorités locales),
- (ii) le secteur public (administrations locales, territoriales et nationales)
- (iii) les autres acteurs (ONG locales, nationales et internationales, groupes confessionnels, universités et centres de recherche, ...)

2.2.2.3. Temps de réalisation de la participation du public

Les textes réglementaires sur l'étude d'impact environnemental en vigueur rendent obligatoire la participation du public :

- après le dépôt des dossiers d'EIE auprès de l'Office National de l'Environnement ONE⁹ c'est-à-dire dans le cadre de l'étape d'évaluation de ces dossiers.
- et, dans la majorité des cas, après l'obtention du permis environnemental c'est-à-dire dans la phase de mise en œuvre du projet et du suivi environnemental.

Au-delà de ces exigences réglementaires, les outils de mise en œuvre de la MECIE (textes réglementaires et directive générale sur la réalisation d'EIE) recommandent la participation du public dans les autres étapes de la procédure d'EIE, sans les rendre obligatoires.

Le tableau ci-après récapitule l'étape touchée par la participation du public dans la procédure d'évaluation environnementale à Madagascar

⁹ ONE – Office National pour l'Environnement : organe opérationnel et guichet unique pour la MECIE. L'ONE assure la coordination du Comité Technique d'Evaluation, la direction de l'évaluation des dossiers EIE, la délivrance des permis environnementaux et la coordination du suivi de la conformité des plans de gestion environnementale

Tableau N°1 : Participation du public dans les étapes du Décret MECIE

Phase du projet	Procédure environnementale	Participation du public	Initiateur	Références / Outils et observations
Identification	Préparation – Tri préliminaire (screening)	Non obligatoire		
Etude de pré-faisabilité	Cadrage (scoping)	Non obligatoire sauf pour certains projets d'envergure	Promoteur du projet	Exigence réglementaire
Etude de faisabilité	Réalisation de l'étude d'impact environnemental	Non obligatoire	Promoteur du projet	- Directive générale pour la réalisation d'EIE
	Evaluation du dossier d'étude d'impact environnemental	Obligatoire	ONE et Comité technique d'évaluation (CTE)	- décret MECIE - Arrêté N° 6830 /2001 - Directive générale pour la réalisation d'une EIE - Directive pour les procédures de participation du public ¹⁰
Mise en œuvre	Contrôle et suivi environnementaux	Obligatoire	Promoteur, ONE	- PGEP ¹¹ – annexe du permis environnemental
Fin de projet	Audit de fermeture	Non obligatoire	ONE Promoteur	
Post évaluation		Non prévue		

2.2.2.4. Modalités de mise en œuvre de la participation du public

Les tableaux ci après présentent les modalités de mise en œuvre de la participation du public pour chacune des phases du processus EIE.

Tableau N°2 : Modalités de la participation du public dans les étapes préparation et d'évaluation du dossier EIE

Procédure environnementale	Participation du public / initiateur	Objectif de la participation	Modalité de participation	
			Cas général	<input checked="" type="checkbox"/> projet grande envergure
Préparation – Tri préliminaire (screening)	<input checked="" type="checkbox"/> Non obligatoire /	<input checked="" type="checkbox"/> Non obligatoire	<input checked="" type="checkbox"/> Non obligatoire	
Cadrage (scoping)	Non obligatoire sauf pour les projets de grandes envergures / promoteur	- Etablir les TDRs de l'EIE de manière concertée (promoteur et autres) pour une meilleure insertion sociale du projet	- Communication – échanges avec les groupes d'acteurs touchés par le projet (autorités locales, autorités traditionnelles, femmes, jeunes, diverses Organisations de la Société Civile, etc.).	
		- Valider les TDRs par ONE et/ou CTE	ONE avec éventuellement CTE	ONE et CTE avec éventuellement d'autres personnes ressources
Réalisation de l'étude d'impact environnemental	Non obligatoire sauf pour les projets de grandes envergures / promoteur	- Impliquer des autres acteurs et public dans la conception et le choix du projet	- Communication – échanges avec les groupes d'acteurs touchés par le projet (autorités locales, autorités traditionnelles, femmes, jeunes, diverses Organisations de la Société Civile, etc.).	
Evaluation du dossier d'étude d'impact environnemental	Obligatoire / ONE et CTE avec participation du promoteur	- Impliquer des autres acteurs et public dans la conception et le choix du projet - Type de consultation défini par le CTE	- Consultation sur place des documents suivie d'une ou des séances de réunion publique	- Consultation sur place des documents - enquêtes publiques - et audiences publiques

¹⁰ Directives pour les procédures et modalités de participation du public à l'évaluation environnementale

¹¹ PGEP : Plan de Gestion Environnemental du Projet, annexé au permis environnemental

Décision à la suite de l'évaluation du dossier	Obligatoire / ONE, CTD et Promoteur	- Informer le public sur la décision et sur le contenu du cahier des charges environnementales	<u>ONE</u> : délivrance et diffusion de la décision <u>CTD</u> : placardage du permis environnemental au niveau des communes d'implantation du projet pour 1 an <u>Promoteur</u> : mise à disposition du cahier de charge environnemental (CCE) et du PGEP
--	-------------------------------------	--	--

Pour l'étape d'évaluation du dossier d'EIE

Le Comité technique d'évaluation (CTE) définit les formes d'évaluation pour chaque dossier EIE.

Toutefois chacune des formes comporte

- une phase d'information sur le projet
- et une phase de consultation qui est suivi par le recueil des avis du public.

Pour les étapes en aval de l'évaluation des dossiers EIE

Les modalités de participation du public sont synthétisées dans le tableau ci après

Tableau N°3 : Modalités de la participation du public dans les en aval de l'obtention du permis environnemental

Procédure environnementale	Participation du public / initiateur	Objectif de la participation	Modalité de participation	
			Cas général	projet grande envergure
Contrôle et suivi environnementaux	- Obligatoire pour le promoteur, - Non obligatoire CTD, ONE et CTE, Ministères de tutelle et /ou Ministère chargé de l'environnement	- Informer le public sur la décision et sur le contenu du cahier des charges environnementales ainsi que les obligations du promoteur - Informer le public sur les résultats de suivis de conformité vis-à-vis du PGEP	<u>Promoteur</u> : mise à disposition au public et à toutes personnes intéressées du CCE et du PGEP ainsi que les rapports de suivis - Mise en place d'un registre de plaintes et de doléances auprès des communes touchées par le projet et/ou dans ses bureaux - <u>CTD, Ministère chargé de l'environnement et/ou de tutelle</u> : structure de proximité pour les activités de contrôle et de suivi - mobilisation des autres structures concernées et acteurs pour la gestion des plaintes	
			<u>ONE et CSN</u> : suivis périodiques de la conformité du PGEP avec ou sans consultations des acteurs touchés par le projet - Mise à disposition éventuelle des résultats des suivis	- Mise en place et opérationnalisation des CSER et CLL - Mise à disposition éventuelle des résultats des suivis
Audit de fermeture	Non obligatoire /Promoteur , ONE, CTD	- Informer le public sur la fermeture du projet - Consulter le public sur la gestion des passifs environnementaux du projet		
Post évaluation	Non prévue dans les outils actuels			

La législation en vigueur prévoit la mise en place d'un Comité de suivi environnemental au niveau national (comité interministériel dont la coordination est assurée par l'ONE) pour initier les activités de suivi qui consistent principalement à vérifier l'évolution de l'état de l'environnement ainsi que l'efficacité des mesures d'atténuation et des autres dispositions préconisées par le PGEP et d'en prendre d'autres mesures lorsque cela s'avère inefficaces.

Pour les projets de grande envergure, sous l'initiative de l'ONE et de la Région, deux types de comités de suivis sont mis en place : (i) le CSER ou comité de suivi environnemental régional qui est l'émanation du comité de suivi national au niveau d'une région et qui assure les activités de suivi suivant la législation en vigueur et le CLL ou comité local de liaison, non prévu par la législation et qui a pour mission le suivi environnemental et social participatif des projets et des entreprises industrielles ainsi que le traitement et diffusion des informations émanant de la population et des projets.¹²

On tient à remarquer que pour cette phase les principaux outils sont orientés plus sur les obligations du promoteur que ceux des autres acteurs impliqués dans le processus.

2.3. OBJECTIFS

La question centrale à laquelle nous voulons nous pencher est, « Est-ce que la participation du public, à travers le processus MECIE appliqué au Projet Ilménite de QMM.SA, a conduit vers une participation citoyenne dans la gestion de l'environnement dans la Région de l'Anosy ? »

Cette analyse traitera les points ci-après à travers l'appréciation de la participation du public dans les différentes étapes du processus MECIE :

- Est-ce que cette participation a influencée sur les prises de décisions ?
- Est-ce qu'elle emmène vers une meilleure gestion de l'environnement ?
- A-t-elle permis d'éviter les éventuels conflits et/ou d'améliorer la gestion de ces conflits ?
- Quels sont les aspects de l'effectivité de la participation citoyenne dans le processus de suivi?
- Quels sont les aspects qui sont à améliorer ? (suivi et interpellation des décideurs et de ONE par le public).

3. METHODES ET APPROCHES

L'approche est principalement basée sur une confrontation entre le concept de la participation du public dans le cadre de l'évaluation environnementale, avec les pratiques initiées plus spécifiquement au niveau du projet d'exploitation de l'ilménite à Anosy Madagascar.

Les informations utilisées sont principalement issues des analyses et synthèses bibliographiques, des entretiens et discussions initiés auprès des acteurs et/ou décideurs impliqués dans le

¹² PV d'organisation du suivi participatif Région ANOSY

processus MECIE depuis la préparation du dossier d'EIE du projet QMM jusqu'au développement de cet article et/ou les réflexions propres des auteurs.

On tient à souligner que les auteurs ont été impliqués d'une manière ou d'une autre dans les différentes étapes de l'application du processus MECIE du projet d'extraction d'ilménite.

3.1. Descriptifs des différents aspects de la participation publique dans les étapes du processus :

3.1.1. Dans la phase de l'établissement de l'EIE par QMM.SA

3.1.1.1. Travaux d'une équipe multidisciplinaire interne (1995 à 2001)

Au terme de cette Phase 1, l'entreprise avait initié des études environnementales et sociales et avait mis en place au sein de son organisation, une équipe permanente basée à Anosy en vue d'intégrer les aspects sociaux et environnementaux. Cette équipe avait réalisé un programme complet d'information et de consultation dans la zone du projet à Fort-Dauphin et à Antananarivo, et avait aussi réalisé plusieurs travaux de recherche dans la région.

3.1.1.2. Les études sociales, environnementales et techniques (1998-2001)

La Phase 2 des études sociales, environnementales et techniques a officiellement débuté en 1998, à la suite de la ratification de la Convention d'Établissement, et s'est terminé après que l'État malgache a octroyé le Permis Environnemental.

Cette phase comprend un ensemble d'activités et d'étapes définies par QMM ou prescrites par la loi, en vue de l'obtention d'un permis environnemental:

- La consultation aux niveaux local, régional et national, de même que la consultation d'experts en vue de formuler les Termes de Référence de l'EISE (1998-1999);
- La réalisation des études et la préparation de l'EISE (1999-2001);
- La consultation continue, pendant la réalisation de l'EISE, des personnes et organisations touchées et intéressées par le projet;
- L'enquête publique et l'évaluation de l'EISE par les organismes compétents en 2001
- L'obtention du Permis Environnemental en Novembre 2001.

3.1.2. Dans la phase pré Evaluation et Evaluation du dossier EIE par ONE, CTE et CEAP

Pour le dossier d'EISE cette étape est composée d'une phase de la préparation des conditions nécessaires à la conduite d'une évaluation environnementale du dossier d'EISE de QMM conforme aux pratiques internationales tant sur le plan technique et pour la participation du public et d'une phase d'évaluation proprement dite. L'ONE y a assuré le rôle d'interlocuteur du promoteur dans la préparation et la conduite de l'évaluation environnementale.

Les principaux produits de la phase sont (i) les termes de références et le guide méthodologique pour l'élaboration de l'EISE, (ii) l'arrêté fixant les modalités et les procédures de participation du public à l'évaluation environnementale, (iii) la création de la CEAP (Commission d'Enquête et d'Audience publique) qui a assurée les organisations et les tenues de ces consultations publiques , (iv) les méthodologies et les outils de collecte et d'analyse des avis et opinions du public ainsi que (v) les méthodologies et les outils pour l'évaluation technique.

Le CTE comme le CEAP a profité de l'appui du Comité Régional de Développement et des Comités Communaux de développement pour leurs travaux respectifs, surtout dans la facilitation de la participation du public dans les hameaux comme à Fort-Dauphin.

Compte tenu de l'envergure de l'évaluation du dossier EISE, l'Etat Malgache avec ses partenaires ont engagé beaucoup de moyens (financiers et humains) pour rendre effective l'évaluation de ce dossier EISE :

- Le Comité Technique d'Evaluation (CTE) composé de 20 personnes¹³
- Les consultants internationaux dont les interventions ont été axées sur les principaux enjeux, les appuis et renforcement de capacité de la CEAP ainsi que la coordination technique de l'évaluation du dossier
- Les acteurs au niveau régional ont apporté leur contribution à cette évaluation par la remise d'informations techniques et sociales autour des enjeux du projet, soit lors des travaux de réflexion du CTE, soit lors des travaux sur site, soit dans des rapports d'experts soit dans la consultation du public.

3.1.3. Dans la phase d'élaboration des PGE/S

Une des particularités du projet Ilménite est que le Permis Environnemental est assujetti de Plan de Gestion Environnemental Sectoriel pour chaque composante du projet. A savoir PGE/S (Plan de

¹³ Personnes issues des départements ministériels et organismes environnementaux, de consultants thématiques d'appui pour les questions socio-économiques, techniques (hydrologique, flore et faune, infrastructures, radioactivité et qualité de l'air) et juridiques et des consultants pour la coordination des évaluations.

gestion environnemental sectoriel) Carrière d'Andriambe, PGE/S Route Mines-Port, PGE/S Port d'Ehoala, PGE/S Site minier de Mandena, et le PGE/S Prémobilisation.

Pour l'élaboration des ces PGE/S, des consultations publiques ont été effectuées dans les zones impactées directement par chaque composante. Elles ont été conjointement organisées par ONE/CTE et QMM.SA.

A part QMM, des activités initiées par d'autres promoteurs ont fait l'objet d'étude d'impact environnemental : projet PIC (pôle intégré de croissance) et logistique pétrolière respectivement sur l'Adduction d'Eau Potable de la ville de Fort-Dauphin, la réhabilitation de routes (RIP 118, route de la corniche), et la mise en place du dépôt d'hydrocarbure au niveau du port d'Ehoala.

3.1.4. Dans la phase du suivi environnemental et social du projet

La conclusion motivée du CEAP en octobre 2001 a recommandé particulièrement, LA CREATION D'UN COMITE DE SUIVI EVALUATION INDEPENDANT COMPETENT, DOTE D'UN FONDS CONSEQUENT, AFIN DE VEILLER A LA BONNE REALISATION DU PROJET.

Et bien que la participation du public dans le suivi n'est pas obligatoire dans le processus MECIE, depuis le commencement des travaux de construction en 2006, des Comités de suivis environnemental et social ont été mis en place conjointement par ONE et la Région Anosy avec l'appui de USAID.

Deux comités de suivi, technique et participatif ont été mis en place :

- le comité de suivi technique appelé **COMITE DE SUIVI ENVIRONNEMENTAL REGIONAL**, en abrégé **CSER**
- le comité de suivi participatif appelé **COMITE LOCAL DE LIAISON**, en abrégé, **CLL**

3.1.4.1. Le COMITE DE SUIVI ENVIRONNEMENTAL REGIONAL, en abrégé CSER

Le CSER a pour mission, le suivi technique des PGE et CCE des projets et des entreprises industrielles. C'est en quelque sorte une émanation régionale du Comité de Suivi National. Les membres de ce comité, dirigé par la Région sont les Services Techniques Déconcentrés.

Bien que le CSER soit un Comité de suivi technique, il est aussi participatif du fait que tous les services techniques déconcentrés, sont représentés dans ce comité.

3.1.4.2. Le COMITE LOCAL DE LIAISON, en abrégé, CLL

Le CLL a pour mission un suivi environnemental et social **participatif** des projets et des entreprises industrielles ainsi que traitement et diffusion des informations émanant de la population et émanant des grands projets. Le principe de départ est que, c'est la population qui vit au quotidien les impacts du projet, négatifs ou positifs, et qu'il doit y avoir un plateforme d'échange à travers lequel, cette population pourra exposer ces préoccupations, ses revendications et ses suggestions.

Le Comité local de Liaison est ainsi mis en place pour permettre de capitaliser la participation de la population au suivi.

C'est une plate-forme élargie de discussions entre parties prenantes et mandatée pour :

- Le recueil des informations provenant de la population, analyse et vérification
- L'information de la population sur l'avancement des divers projets
- Jouer un rôle d'alerte environnementale et/ou sociale envers le CSER et les autorités,
- Jouer un rôle d'alerte environnementale et/ou sociale envers la population en cas d'urgence
- L'éducation à l'information de la population : apprendre à la population à véhiculer les informations prouvées et avérées.

Au mois de février 2008, il a été mis en place des structures de dialogues au niveau de chaque Fokontany directement impactés par les composantes du projet ilménite pour permettre un suivi de proximité des impacts dudit projet.

4. RESULTATS

4.1. Les résultats obtenus de la participation du public

4.1.1. Dans la phase avant le Permis Environnemental

4.1.1.1. Les consultations du public réalisées pour l'EISE du 2001

Tableau 4 : Initiatives et forme de participation du public pour la période 1998 – 2001

Forme de la participation	Période / Date de réalisation	Observations
Initiatives initiées par le promoteur		
Information et consultations du public sur les termes de référence de l'EISE	1998 - 1999	Cibles : individus et organisation – niveaux local, régional et national
Au moins 75 séances d'information / consultations tant au niveau local, régional que national	1999 – 2001	
Initiatives initiées par une ONG locale		
Séances d'informations et de sensibilisation Participations dans les enquêtes et audiences publiques	1999 – 2001	au niveau local, régional et national
Initiatives initiées par l'ONE / CEAP		
Ouverture officielle de la démarche de consultation publique à Fort Dauphin	17/07/01	
Organisation et tenue des enquêtes publiques, sur 11 sites à Fort Dauphin en séries de 2 étapes,	Du 31 juillet au 23 août 2001	estimé à 50 à 100 personnes par séance

3 Audiences publiques à Antananarivo, Tuléar et Fort Dauphin	Du 27 Aout au 8 Septembre 2001	2 jours par ville sauf Fort Dauphin 3 jours Au moins 150 pers/séance
--	--------------------------------	---

- Pour les consultations publiques initiées par le promoteur, des discussions ont été réalisées avec le CRD¹⁴ (Comité Régional de Développement) en vue d'exposer des scénarios pour le projet et de débattre sur les questions relatives au développement régional et à l'aménagement du territoire.
- Les initiatives de l'ONG locale (qui s'oppose au projet d'exploitation d'ilménite) ont bénéficié l'appui d'une ONG internationale qui a pu mobiliser les intéressements des acteurs internationaux ainsi des articles (pour et contre le projet) ont été écrits.

4.1.1.2. les résultats qualitatifs

Constats et recommandations CEAP

La CEAP a conclu que :

- Les formes de participation du public adoptées (consultation sur place de documents, enquête et audience publique) ont permis une libre participation du public et une transparence de la démarche de consultation publique conforme aux pratiques internationales, toutefois les envergures et les enjeux et problématiques présentés par le projet ilménite (création des infrastructures de grande importance, n'avaient pas pu mobiliser la participation des élus locaux (les sénateurs, députés), les décideurs territoriaux et ministériels. Le degré de perception et les avis des décideurs sur le projet n'ont pas pu être identifiés, ainsi les négociations sur les principaux enjeux sociaux comme la création d'emploi, l'inflation, les déplacements de population, les problèmes fonciers ont faits défauts.

– Les points relatifs à la « culture de mahampy » et au seuil déversoir ont été les 2 thèmes qui ont le plus mobilisé, la CEAP. Certaines questions/préoccupations du public ont été prématurées (tracés des routes, indemnisation, risque d'accidents, etc.), vu que l'EISE était basée uniquement sur une étude de préfaisabilité exemptée des détails

– La CEAP a émis un avis favorable sur le projet d'exploitation d'ilménite avec comme principales recommandations axées sur l'étude de faisabilité de seuil déversoir d'Ambavarano, la poursuite et la complétion des études menées dans le domaine social et environnemental et la création d'un comité de suivi – évaluation indépendante

Comparaison entre les PV de consultation et le CCE

¹⁴ CRD créé en 1999, est une plateforme de concertation entre toutes les entités de la Région de l'Anosy, regroupant tous les acteurs de développement aussi bien privés que publics et de la société civile. A ce titre, le CRD s'est assigné comme mission de faciliter la planification concertée du développement à différents niveaux (Fokontany, Commune, Intercommunal, et Régional).

Les analyse et synthèses bibliographiques faite par les auteurs a montré que la plupart des préoccupations issues des PVs de consultations ainsi que la conclusion et les recommandations de la CEAP ont été prises en compte dans le cahier de charges environnemental.

Les mesures identifiées concernent les aspects physiques (protection des sol, hydrologie et hydrogéologie), biologiques (flore, faune), santé (émissions atmosphériques, bruits, sécurité publique, sécurité au travail), utilisation du territoire, cultures et activités économiques.

De même, ce PGEP a aussi prévu les mesures relatives aux indemnisations et compensations. D'une manière générale, la mise en œuvre de ces mesures est prévue être concertée avec toutes les parties prenantes, lors de la phase d'élaboration des PGE/S : aspects fonciers, forestiers, agricoles, accès aux ressources naturelles, etc.

Pour le dernier point évoqué par la CEAP, la création du Comité de Suivi indépendant ne relève pas du promoteur du projet.

Considération de l'avis du public

Suivant les conclusions motivées du CEAP, le public a toujours été catégoriquement contre la destruction des étangs de « mahampy » dans les périmètres d'exploitation, en raison de son impact sur son économie agricole, en tant qu'activités séculaires génératrices de revenus des ménages, d'une part, et d'autre part sur sa structure sociale, son symbole sacré et sa structure paysagère.

Par la suite, le CCE et le PGEP ne prévoient pas de ne pas y toucher, mais préconisent la mise en oeuvre de plan d'exploitation des « mahampy » ainsi que la probabilité d'une compensation des manque à gagner en cas de défaillance ou d'indisponibilité en quantité et en qualité de ces ressources.

La considération de l'avis du public est dépendante des conclusions techniques présentées par le CTE.

Sentiments du public par rapport au CCE

Suivant l'analyse et l'appréciation des auteurs, à l'obtention du permis environnemental, les efforts engagés par toutes les parties prenantes pour informer le public ont été moindres que durant les phases de préparation et d'évaluation des dossiers d'EIES.

Le public, toutes catégories confondues, s'est intéressé plus sur la décision que sur le contenu du cahier de charge environnemental annexé au permis environnemental. Même si les documents ont été accessibles dans différents endroits, il a été difficile pour les communautés rurales de s'y informer car le dossier est très volumineux, très technique, et est uniquement disponible en langue française ou anglaise.

A la sortie du Permis Environnemental, beaucoup de gens ont eu des attentes positives envers le projet d'exploitation minière, vis-à-vis des avantages qu'il pourrait apporter.

Suivant nos analyses et nos observations, à cause du manque de communication sur le projet (avancement, possibilités offertes : emplois, amélioration de leur qualité de vie, construction de routes, de petites infrastructures sociales, etc.), et le peu d'implication des autorités et du projet vis-à-vis des besoins spécifiques du public touché directement ou indirectement par le projet, une partie de la population est déçue et a perception différente vis-à-vis du projet (manque de confiance aux aspects positifs générés par le projet)

4.1.2. Dans la phase élaboration des PGE/S

4.1.2.1. Les consultations du public réalisées

Le Permis Environnemental du Projet Ilménite, est assujetti de l'obligation d'élaborer des PGE/ sectoriel, pour chaque phase du projet, à savoir, la construction, l'exploitation et la fermeture.

Pour l'élaboration de chacun de ces PGES, diverses consultations et recueil de l'avis du public ont été réalisés :

- par QMM.SA à travers :
 - o le recrutement de consultants chargés spécifiquement de recueillir les avis de toutes les catégories de public sur chaque composante et sur chaque impact identifié dans le PGEP initial,
 - o l'organisation d'ateliers de validation, par toutes les parties prenantes concernées, des enjeux, impacts, mesures identifiés par ces consultants.

Pour chaque PGE/S, le nombre de séances de consultation du public dans les hameaux est en moyenne de 3 réunions par village, avec la participation moyenne de 30 à 40 personnes par réunion.¹⁵

- par ONE/CTE à travers des séances de validation des enjeux, impacts et mesures présentées par QMM, dans les hameaux et villages concernées.

Pour chaque PGE/S, le nombre de séances de consultation est très réduit; le CTE ne faisant que passer pour une très courte période à Fort-Dauphin.

4.1.2.2. les résultats qualitatifs

Considération de l'avis du public

Même si le projet QMM a bénéficié l'application du processus d'évaluation environnementale aussi bien durant la phase pré-faisabilité (obtention du permis environnemental en 2001) et la phase de faisabilité (élaboration du PGE/S) du projet, cela n'avait constitué en aucun cas une participation effective du public dans le processus de prise de décision. Vu que la mise en œuvre des mesures d'atténuation mentionnées dans les PGES ont fait l'objet de mouvements de contestation, durant les travaux de construction : barrage humaine au niveau du Port d'Ehoala, du seuil déversoir d'Andrakaraka, de la carrière d'Andriambe en décembre 2006, janvier et février 2008.

Cela montre à nouveau que le processus EIE ne permet pas d'entamer des négociations sur les principaux enjeux sociaux comme la disponibilité des ressources pour les activités économiques des populations riveraines des sites de travaux du projet.

Très peu de documentations peuvent être considérées dans cette phase de l'élaboration des PGE/S. En effet, c'est surtout au niveau du projet que des documents sont exploitables. Du côté de l'ONE et de l'Etat malgache, très peu de rapports sont disponibles quant à cette phase.

Toutefois, d'une manière globale, on peut dire que les formes de participation du public adoptées¹⁶ ont permis une libre participation du public et une transparence de la démarche de consultation publique conforme aux pratiques internationales.

La considération de l'avis du public est toujours dépendante des conclusions techniques présentées par le projet et dans une moindre mesure, le CTE.

¹⁵ PVs des consultations du public

¹⁶ Le promoteur recruté des consultants pour assurer la consultation du public durant la préparation des PGE/S et chaque PGE/S a aussi fait l'objet de consultation du public lors de chaque évaluation du dossier

Enfin, vu que les communautés ne connaissent pas bien leurs droits légaux (plus particulièrement sur l'aspect compensation), ces dernières ont ainsi une perception assez floue des relations entre les impacts et les mesures d'atténuation et de compensation.

Sentiments du public par rapport au PGE/S

D'une manière générale, le public, toutes catégories confondues, des décideurs et autorités régionales et communales à la population ordinaire, connaissent très peu sur le contenu desdits PGE/S. Ils ne connaissent, ni les descriptions techniques des travaux à effectuer pour chaque composante, ni les mesures proposées pour chaque impact négatif du projet.

De ces faits, depuis le début des travaux de construction, un sentiment « d'obligation de subir » semble être né au niveau de toutes les couches de la population. Sentiment dû, entre autre :

- au retard de démarrage effectif du projet,
- au manque d'information de la population entre l'obtention du permis et le début des travaux,
- à l'insuffisance des explications données à la population sur la considération ou non de leurs avis dans les PGE/S ;et, le cas échéant, le pourquoi des mesures adoptées.
- A l'insuffisance de communications émanant des différentes parties prenantes impliquées dans le processus MECIE (différentes autorités territoriales et ministérielles, le promoteur, ...) sur les caractéristiques des travaux et leur avancement.

C'est ce sentiment de laisser-aller, négatif à la fois pour le projet, pour la population et pour la Région que le suivi participatif régional combat et essaie de transformer en une participation citoyenne, dans la gestion de l'environnement social et ressources naturelles.

4.1.3. Dans la phase après Permis Environnemental : Contrôle et suivi

4.1.3.1. Cadre institutionnel de mise en œuvre et organisation

En application des dispositions du décret MECIE, l'Office National pour l'Environnement a mis en place un Comité de Suivi Environnemental (CSE) qui a pour mandat de mener le suivi des activités environnementales des projets considérés.

Selon l'envergure du projet considéré, le cadre institutionnel peut varier quoique sa composition de base reste la même. Ainsi, pour le cas de ces grands projets, compte tenu des niveaux de risque sur les impacts imprévisibles et de la nécessité d'une information à jour de la population afin d'assurer leur participation au suivi, ***la mise en place et l'opérationnalisation de comité de suivi au niveau local s'avèrent nécessaire afin de pouvoir collecter les données techniques en***

tant que de besoin et de canaliser les informations provenant de la population. Ce comité de suivi local pilotera aussi l'élaboration et la diffusion des informations sur l'état d'avancement des travaux des projets, de même pour les résultats des suivis environnementaux.

Au niveau national et au niveau local, les parties intéressées par le suivi environnemental sont multiples. Sans être limitatif, la liste comprendra ONE (coordination), MEEFT/DGEEF, Ministères sectoriels concernés, Région, Communes affectées, ONG, Entreprises de Travaux et Bureaux de contrôle, Populations affectées, Service technique local, personnes ressources. Néanmoins, toute prise de décision se fera au niveau du CSE national.

Rappelons que pour ce suivi participatif au niveau régional/local, 2 Comités locaux seront opérationnels : le Comité de suivi environnemental Régional (CSER), dont la coordination sera assurée par ONE et le Comité local de liaison (CLL)

4.1.3.2. Représentation régionale de l'ONE à Anosy

Compte tenu de l'envergure du projet, depuis 2007, une représentation régionale de l'ONE est basée et opérationnelle au niveau de l'Anosy. Elle assure la mise en place, le renforcement de capacité, l'accompagnement et l'animation des comités de suivis.

4.1.3.3. La stratégie du suivi participatif

L'objectif global de la stratégie est d'assurer une bonne intégrité des milieux environnementaux et sociaux dans les zones d'impact des différents projets mis en œuvre dans la zone de Tolagnaro.

Les objectifs spécifiques sont d'une part, de suivre systématiquement la mise en œuvre de la totalité des Plans de Gestion Environnementale (PGE) de tous les projets en cours qui comprennent un programme de surveillance et de suivi. Et d'autre part, assurer une bonne synergie entre les diverses parties prenantes. Ce suivi vise à :

- vérifier la justesse des prévisions et des évaluations de certains impacts, particulièrement ceux pour lesquels subsistent des incertitudes dans l'étude d'impact
- identifier les impacts qui n'auraient pas été anticipés, et le cas échéant, mettre en place des mesures environnementales appropriées
- évaluer l'efficacité des mesures environnementales mises en œuvre.

Les principes suivants régissent le suivi :

Méthode participative

Compte tenu de la multiplicité des composantes à suivre, de la couverture géographique des impacts, de l'envergure des composantes affectées et pour assurer une bonne prise en compte des préoccupations des populations impactées, toutes les activités à entreprendre seront exécutées d'une manière participative. Dans ce cadre, la participation et la concertation entre les acteurs seront donc privilégiées tout au long du processus.

La participation des acteurs sera matérialisée par leur contribution effective pour la collecte et la diffusion des informations dans les travaux du Comité de suivi qui constitue aussi une plate-forme de concertation entre ses membres.

Information et diffusion des résultats

Les parties prenantes et les populations affectées doivent être informées de l'état actuel de leur Environnement et de l'avancement des travaux de préservation y afférent. Pour ce faire, les documents seront mis dans des formes compréhensibles pour les non techniciens et dans une langue qui est accessible. Une partie des documents de suivi seront envoyés, non seulement aux entités précisées par les CCE, mais aussi à toutes les parties intéressées par le suivi environnemental et social. L'information de la population se fera par le biais de diffusion des brochures et des émissions télévisées ainsi que radiophoniques sous l'égide d'un comité de liaison local.

Evaluation sur site des informations fournies par les Promoteurs

Les comités de suivi devront évaluer sur terrain la qualité des informations ainsi fournies par le monitoring interne du promoteur, et procéder à la vérification de la conformité de ces données par triangulation avec les autres informations mises à disposition par la population, les services techniques et les autres acteurs.

4.1.3.4. Les comités de suivis régionaux

L'adoption de la stratégie de suivi et l'organisation du suivi participatif régional a été effectif lors d'un atelier organisé par ONE et dirigé par le Chef de la Région Anosy, les 6 et 7 juin 2007 à Fort-Dauphin¹⁷. Les deux comités ont ensuite fait l'objet d'Arrêtés Régionaux de mise en place¹⁸.

¹⁷ PV organisation du suivi

¹⁸ Arrêté CSER N°005/REGION/ANOSY/2007 du 10 juillet 2007 et CLL en cours

Un constat de la difficulté de suivre les impacts du projet auprès des populations vivant dans les zones de travaux du projet a amené la mise en place de ce qu'on appelle les Structures de Dialogues ou SDD pour renforcer le CLL, en janvier 2008.

Le suivi de QMM.SA est organisé entre ces trois entités :

- Le **Comité de Suivi Environnemental Régional – CSER** – composé des services techniques décentralisés, présidés par la Région est coordonné par ONE Anosy, qui assure le suivi technique
- Le **Comité Local de Liaison – CLL** – composé des représentants des collectivités décentralisés, ONG, OSC, opérateurs économiques...qui assure la collecte des informations et des préoccupations émanant de la population et la diffusion d'informations fiables vers cette même population,
- Quatre (4) **Structures De Dialogue-SDD** composés des représentants de la population directement impactée par le projets, pour les villages d'Ambinanibe, Iafiatsinanana, Mandena et Andrakaraka , qui assurent la collecte des informations et des préoccupations émanant de la population desdits villages et la diffusion d'informations fiables vers cette même population,

Ils sont appuyés techniquement et financièrement par ONE et USAID pour une durée de une (01) année.

4.1.3.5. Les suivis effectués

Les travaux de suivi peuvent être catégorisés en suivi systématique et suivis circonstanciels.

Les suivis systématiques

Ce sont les suivis qui sont programmés systématiquement avec le promoteur. Ils ont pour objectifs de constater :

- l'avancement des travaux,
- les impacts
- le suivi des mesures dans les PGE/S

Ils font suite à des bilans émanant du promoteur.

Deux suivis systématiques ont été menés jusqu'à présent. Les rapports sont en attente de diffusion.

Les suivis circonstanciels par le CSER

Ce sont les suivis ***qui font suite directement à la participation des parties prenantes***. Ces suivis sont déclenchés, en effet, par :

- des plaintes émanant de la population
- des préoccupations des Autorités Régionales et/ou Communales,
- des rapports de diverses entités : centre de recherches, ONG,...

Le tableau suivant résume les principaux travaux de suivi effectués jusqu'ici par le CSER

Tableau N°3 : Exemples de suivis circonstanciels

Date	Origine	Nature	Actions entreprises	Résultats
09/10/07	IHSM	Rapport sur érosion marine côtière à la baie de Bevava	<ul style="list-style-type: none"> - constat des existants, - envoi rapport à la Région et à ONE siège 	- Explication des dynamiques côtières autour du Port d'Ehoala par BAIRD et QMM
30/10/07	Pêcheurs Andrakaraka	Plaintes sur « dina Andrakaraka » et activités de pêches	<ul style="list-style-type: none"> - descente sur terrain - séances de travail avec QMM - séance de travail avec les pêcheurs 	- mise en place de convention entre la Région, les pêcheurs et QMM.SA
22/10/07	Région	Demande de précisions sur nouveau carré minier demandé par QMM.SA	<ul style="list-style-type: none"> - descente sur terrain - rédaction d'un PV sur la difficulté de l'octroi 	- mise en attente de la réponse à la demande
09/03/08	GOEDRA	Plainte sur réunion organisée par QMM, informant les opérateurs de la possible diminution des locations de voitures par la Société	<ul style="list-style-type: none"> - séance de travail avec les opérateurs, - séance de travail avec QMM - envoi conclusion à ONE siège et Région, QMM 	<ul style="list-style-type: none"> - réunion entre QMM et les opérateurs pour éclaircir les termes de la collaboration entre le projet et les opérateurs - décision des opérateurs répondre à la demande de prix lancée par QMM - décision des opérateurs de procéder à un SME
03/05/08	Population Iafiatsinanana, QMM	Rapport sur existence de « Fly rock »	<ul style="list-style-type: none"> - constat des existants - séance de travail avec DAIHO et QMM - réparation auprès de la population avec DAIHO, - information de la population sur les nouvelles mesures de sécurité 	- adoption de nouvelles mesures de sécurité lors des tirs de dynamite
28/03/08	Région	Vérification de la véracité d'une plainte émanants de riziculteurs à Andrakaraka sur inondation de leurs rizières dûs au seuil déversoir	<ul style="list-style-type: none"> - descente sur terrain pour constat des existants et recueil des avis des riverains - mesure de débits en amont et en aval du seuil - transmission des conclusion à la Région 	- information des riziculteurs sur la non-recevabilité de leur plainte par la Région
23/06/08	Population Ambinanibe	Plainte sur accidents dûs à l'embarcadère de Bevava	<ul style="list-style-type: none"> - constat des existants - analyse des mesures dans le PGES - envoi rapport à la Région, à la CUF, à ONE siège et à QMM sur manquement au PGE/S Port 	- réunion Région, QMM, CSER

Sentiment du public par rapport au suivi

Ce qui est indéniable, c'est que le suivi participatif est effectivement un outil de décision et de communication. ***C'est une forme de dialogue permanente entre le promoteur et les parties prenantes.***

Les populations riveraines des zones de travaux se sentent en sécurité depuis la mise en place des structures de dialogues. Ces dernières, en effet, leur ont permis d'être en phase avec l'avancement des travaux mais surtout de faire part de toutes leurs préoccupations. Même si le degré de confiance au projet ne s'améliore que très lentement, cette forme de participation a, sans contexte amené la population, à être conscient de leur rôle dans le suivi des impacts du projet et de leur environnement social et de développement, mais surtout de leur rôle actif dans la gestion de leur environnement.

5. DISCUSSION

5.1. Analyse de cette participation

5.1.1. Analyse sur les conditions réglementaires et d'organisation de la participation du public

1. Les exigences législatives et réglementaires actuelles en matière de participation du public dans le processus MECIE montre que
 - a. Le cadre juridique existe et préconise différentes formes de participation du public suivant l'envergure du projet et la complexité des enjeux. Chacune des formes contient 2 phases obligatoires : information d'abord puis suivie de la consultation du public proprement dite.
 - b. Actuellement, les obligations et les outils de mise en œuvre disponibles pour cette participation sont principalement axés à la participation du public lors de l'évaluation des dossiers d'étude d'impact environnemental.
2. Mais, malgré l'existence des directives sur la conduite de la participation du public, l'absence des moyens (financiers, matériels et humains) d'un des acteurs principaux du mécanisme, à savoir, les autorités locales, limite énormément les mandats de cette structure qui doit (i) inciter la participation du public et (ii) être une structure de suivi de proximité lorsque le projet est en phase d'exploitation. Faute de moyens et de procédures, les pouvoirs des autorités locales dans la mise en œuvre de la participation du public est très limité.

3. Ce sont seulement les promoteurs qui sont obligés par la Loi à rendre public les informations durant la phase d'exploitation du projet. Les entités et structures impliquées dans le processus d'évaluation environnementale (ONE, départements ministériels, différents comités, autorités locales, ...) ne sont pas redevables vis-à-vis des communautés touchées directement par le projet

Pour le projet ilménite, les textes réglementaires ont été bien suivis et les consultations du public, bien organisées. Mais le fait est que le public n'est pas assez informé des inputs et outputs de ces consultations. Pour la plupart, les gens y participent par curiosité ou par obligations. Peu sont ceux qui y sont allés par conscience des responsabilités vis-à-vis de la gestion de l'environnement social et naturel. De toute manière, la population n'était pas vraiment consciente du rôle qui lui est assigné : participer à la décision. D'où le peu d'exigences quant au feed-back sur la considération de leurs avis.

5.1.2. Sur les opportunités pour le public de prendre part à l'élaboration et aux choix des options d'aménagement exigées par le projet

5.1.2.1. Avant décembre 2001

Tableau N°4 : analyse des opportunités offertes au public pendant l'évaluation de l'EISE

FORCES
<ul style="list-style-type: none"> - Beaucoup d'opportunités de participation du public dans toutes les phases grâce à l'utilisation des diverses formes de participation - Participation active et organisation de qualité des ONG locales (pour et contre le projet) pour la participation du public - Adaptation du processus au contexte local (us et coutumes) par la valorisation de la culture orale - Degré de communication élevé sur le projet et les participations du public
FAIBLESSES
<ul style="list-style-type: none"> - Peu d'appui/ partenariat établi entre les communautés touchées et les autres acteurs concernés - insuffisance sur la qualité des informations fournies au public - Faiblesse des moyens et capacités des autorités locales et participation limitée des décideurs - Absence des débats de fonds - Existence d'une certaine « entente tacite » entre promoteur et public - Faible connaissance du public de leurs droits - Réduction de la liberté d'expression des communautés - Participation du public devenu des outils pour certains types d'acteurs (leaders politiques, autorités locales,) <p>Faible communication sur la décision et les contenus du CCE et de la suite du projet</p>
OPPORTUNITES
<ul style="list-style-type: none"> - Part réel du public dans le choix de l'emplacement du port - Le Promoteur a confié une revue de son dossier d'EIE à ONG internationale - Identification et priorisation des préoccupations / enjeux perçus par le public - Appuis et contribution des acteurs locaux au CTE/ONE et au CEAP
RISQUES
<ul style="list-style-type: none"> - Contrôle du programme et processus de participation du public par le promoteur - Pouvoir décisionnel du public limité - Discussions et débats de fonds assez limité sur les conséquences sociales et environnementales dans la planification du projet - Aucune risque de remettre fondamentalement le projet en question - Tendance des participants à minimiser certains impacts et certaines préoccupations des communautés

Pendant cette phase de l'élaboration de EISE, le public a été fortement mobilisé par toutes les parties prenantes : promoteurs, ONG, Etat –ONE – CEAP. Mais, compte tenu des nombreuses informations, dès fois même contradictoires, les informations et les échanges sur le pourquoi et comment le public participe au processus de décision, comment on intègre les différents avis du public tout au long du processus d'évaluation environnementale ont été diluées. Les consultations publiques initiées, n'ont pas permis à introduire les enjeux primordiaux. Le public en quelque sorte a toujours été infantilisé, ce qui a empêché les prises de position et de décisions responsables.

Pour plus de participation citoyenne, les autorités locales qui étaient sensées de préparer leurs administrés pour ces participations publiques auraient dû être dotés des moyens qui leurs ont été nécessaire pour ce faire. De même, ce sont ces mêmes autorités qui auraient dû être chargées de la mobilisation du public et de l'organisation générale des consultations.

Faiblesses et risques ignorés, qui expliquent le mécontentement actuel vis-à-vis du projet et de l'Etat qui sont taxés de « menteurs ».

5.1.2.2. Entre 2002 et 2005

Après l'obtention du permis environnemental, suivant le PGEP, un comité de liaison¹⁹ a été mis en place. Il s'agit (i) d'une plateforme de dialogue et d'échanges sur les différents enjeux sociaux et environnementaux (ii) d'un centre d'informations pour les parties prenantes. Ce comité avait comme vocation d'avoir une vision diversifiée dans la définition et la mise en oeuvre de solutions et dans la résolution des enjeux importants qui pourront survenir dans les prochaines phases du projet. Ainsi très peu sont les informations /consultations initiées pour le public.

Durant cette phase, les participations du public ont été effectives dans le cadre de la mise en oeuvre des activités spécifiques du projet définies dans le PGEP (reboisement, mise en place des sites de conservation, ...) ainsi que dans celui de la responsabilité sociale et environnementale (RSE) de l'entreprise, non incluse dans le CCE (Programmes Santé et social de l'entreprise, activités initiées dans le cadre de Global Development Alliance GDA²⁰ avec l'USAID telles que élaboration des PCD des communes rurales et plan d'urbanisme de Fort Dauphin).

¹⁹ Comité est constitué par 16 membres dont 6 membres d'offices (Préfet de région, 3 maires FTU, Ampasy Nahampoana et Mandromodromotra, le CRD, le Commissariat Général pour le Développement Intégré du Sud CGDIS) et 10 membres désignés (sénateur, député, 4 représentants des opérateurs économiques (tourisme, pêche, sisal, secteur tertiaire) et 4 représentants de la Société Civile (social, développement, environnement, confessionnel)

²⁰ GDA ayant pour objectif de promouvoir la mise en place d'un cadre pérenne de bonne gouvernance et de développement dans la région de l'Anosy

Tableau N°5 : Analyse des opportunités offertes au public pendant la phase PGE/S

FORCES
<ul style="list-style-type: none"> - Mise en place et opérationnalisation du Comité de liaison - Discussion des conséquences environnementales et sociales du projet dans le cadre de la planification du projet et au niveau du développement de la région (niveau comité de liaison)
FAIBLESSES
<ul style="list-style-type: none"> - Faiblesse de communication vers le public de la part des membres du comité de liaison (sauf promoteur) - Faible degré de communication sur le projet de la part de l'Administration sectorielle et territoriale, ONE - Faible participation des communautés touchées directement par le projet dans les diverses réflexions et planification - peu de consignations, archivages, (outils de suivi, tableau de bord ou bases de données) des différentes consultations ou forme de participations du public) surtout du côté des communautés consultées
OPPORTUNITES
<ul style="list-style-type: none"> - Mise en place des Régions et préparation et développement du PRD ²¹(programme régional de Développement) et du plan régional d'investissement²² (PRI) - Consultations participatives dans les activités spécifiques initiées par le promoteur – cible restreinte
RISQUES
<ul style="list-style-type: none"> - Attente de la décision d'investissement au niveau du promoteur - manque d'anticipations de la part de l'Etat malagasy - Diminution de l'acceptabilité sociale du projet vu qu'il y a moins d'indices extérieurs sur le projet (aménagement, infrastructures)

C'est pendant cette phase que les PGE/S ont été élaborés. Le public a été associé, à la fois par le promoteur et par ONE. Seulement, le peu de connaissance qu'a le public sur le contenu des PGE/S démontre assez que les consultations du public ont été faites pour la forme et non pour le fond. D'autant plus que ONE n'ayant pas encore eu de Représentation Régionale, c'étaient des courtes missions d'évaluation qui ont effectué des consultations publiques du côté de l'Etat.

Dans cette phase, donc, le public a eu très peu d'opportunités pour faire considérer ces avis quand à la gestion de son environnement social et naturel.

5.1.2.3. Entre 2006 - à ce jour

Durant cette période, les constructions et les activités prévues dans le cadre du projet d'exploitation d'ilménite à Anosy sont initiées.

La mise en place des comités de suivi (CSER et CLL) tend à influencer les décisions par l'intégration des considérations environnementales dans la gestion de projet. Les comités, surtout le CSER agit en continu sur la gestion environnementale et la prise de décision qui s'effectuent dans le temps et à différents niveaux.

Le CSER assure aussi la « liaison » entre le promoteur et le public touché directement par les activités du projet c'est-à-dire :

²¹ PRD : Plan Régional de Développement, Région de l'Anosy, Février 2005

²² PRI : Plan Régional d'Investissement, Région de l'Anosy, Juin 2005

- il recueille les plaintes des citoyens et/ou est à l'écoute de leurs préoccupations
- dans son approche, il met en place et assure l'animation d'une espace de discussion entre les différents acteurs (communautés, promoteur, autorités locales). Il amorce un processus de réflexion au sein des communautés mêmes (fondement des plaintes, relation entre plaintes et résultats d'EIE, ...). Il les achemine vers les promoteurs du projet, les autorités locales, le comité de suivi national. Il fournit aux citoyens une réponse à leur demande

Les différentes consultations et participation du public réalisées autour du projet d'exploitation d'ilménite ainsi que les activités de suivi ont permis de mettre en exergue les différents conflits qui sont dus aux champs d'intérêts respectifs des acteurs et/ou aux perceptions des informations sur le projet.

Le mode de fonctionnement et l'approche des comités de suivis ont permis aux Communautés de mieux connaître le projet, de mieux connaître leurs rôles et droits, de mieux connaître les attributions et mandats de chaque acteur impliqué dans le processus MECIE.

Si tout au début de l'opérationnalisation du CSER, diverses plaintes et préoccupations ont été formulées par les citoyens en vue principalement d'avoir des dédommagements / compensations de la part de l'entreprise, actuellement, les citoyens commencent à n'établir les plaintes qu'à partir des fondements bien solides.

C'est seulement sans cette phase que la participation du public est effective à tout moment, sous différentes formes : plaintes, structures de dialogues, consultation publique, etc. Et c'est seulement actuellement aussi que le public réalise l'ampleur du projet et les impacts négatifs sur leur environnement social et naturel. Aussi, il est plus motivé à participer aux prises de décisions.

C'est seulement maintenant également, que leurs avis, leurs préoccupations, leurs suggestions, sont vraiment considérés par toutes les parties prenantes

5.1.3. Analyse sur les modalités de participation

Qui que ce soit l'initiateur (promoteur, ONG, ONE, ministères, autorités, ...), plusieurs formes de participation du public ont été initiées dans le cadre du projet d'exploitation d'ilménite à Anosy. On peut distinguer les informations, les consultations, les dialogues et échanges, la participation (durant les enquêtes et audiences publiques), le site web qu'elles soient réglementaire, formelle ou informelle.

Plusieurs équipements et outils ont été utilisés lors des séances de consultation : les affiches, les maquettes du projet, les brochures, dépliants et film sur le projet, les dossiers d'étude d'impact environnementaux, les mahampy cultivés ainsi que les produits artisanaux provenant de ces derniers. Ces outils ont effectivement permis au public de renforcer leurs connaissances et leurs compréhensions du projet.

D'une manière générale, durant les consultations publiques initiées avant le permis et durant l'évaluation des dossiers EIE, on a ressentie une participation active du public.

5.1.4. Analyse sur la qualité et la pertinence les informations

1 – Pendant la phase de réalisation des consultations du public c'est-à-dire l'évaluation du dossier EIE, le public a accès à tous les documents constituant les dossiers d'étude d'impact environnemental. Toutefois, il faut reconnaître que la structuration des documents ainsi que les informations contenues dans ces documents (qui sont dans la plupart des cas très techniques sauf les résumés non techniques) limitent énormément la compréhension et la perception des communautés du projet, objet de l'étude. La consultation du public initiée dans cette phase a permis partiellement d'éclairer le public sur le projet.

2 - Une fois que les décisions du Ministère chargé de l'Environnement et/ou de l'ONE ont été rendues public, ce dernier et spécifiquement les communautés touchées directement par le projet, dans la plupart des cas demeurent sans nouvelles de la suite des activités du projet. Très peu d'initiative de communication, d'information et/ou d'échange (à part le placardage du permis environnemental) a été initiée par l'Etat Malgache

3 – Tout au début de la phase de suivi des projets, comme dans la phase d'évaluation, les documents officiels sont aussi très techniques et ne sont pas compréhensibles par une couche de population touchée par le projet. Les communautés rurales et pauvres (souvent analphabètes) ont du mal à mettre en exergue les relations entre les enjeux, les impacts et mesures d'atténuation. On constate souvent un écart de perception des informations. (pour le cas de la création d'emplois, les villageois pensent tirer profit des opportunités qu'offrent ce projet, mais ce sera éventuellement très peu qui seront concernés, vu leur niveau d'instruction, dans ce cas précis le projet va –t-il contribuer au développement et à la lutte contre la pauvreté pour les démunies ?)

4 – Les réglementations actuelles et les outils ne donnent pas le choix au large public de mobiliser d'autres expertises indépendantes (sauf durant l'évaluation du dossier au cas où on a des enquêtes et/ou audiences publiques où les experts sont présents) pour les appuyer dans la compréhension des informations sur le projet. Malgré la présence de nombreuses organisations des sociétés civiles au niveau de la région, très peu assurent l'aspect « information du public » vis-à-vis du projet.

5 - Les rôles sociaux des autorités locales, l'ONE, le Ministère chargé de l'Environnement en matière (i) de sollicitation et d'encouragement du public à participer dans les consultations, (ii) d'information sur l'utilité de l'évaluation environnementale, (iii) ainsi que sur la place de la participation du public dans le processus EIE n'ont pas été soutenus durant toutes les étapes du processus d'évaluation environnementale.

6 – Actuellement avec l'opérationnalisation des comités de suivis régionaux, les plaintes et les préoccupations spécifiques des citoyens et/ou groupe d'individus font l'objet de traitement auprès de ces structures favorisant ainsi la liaison et les échanges entre les diverses parties prenantes : promoteur, public, autorités locales, comités de suivis, Ce mécanisme permet aux individus/ concernés d'être bien informés, de prendre en considération leurs points de vue et qu'ils ont des occasions d'influer sur les décisions qui les touchent.

5.2. Appréciations par rapport à l'atteinte de la finalité et objectifs de la participation du public

Pour que le public ait une attitude citoyenne, il aurait fallu que tout au long du processus MECIE, il ait eu des connaissances suffisantes pour apprécier le projet dans son vrai ampleur. Pour que les avis du public soit considérables et considérées, il aurait fallu que ce dernier soit vraiment au même niveau d'information que toutes les autres parties prenantes.

Un travail préalable d'explication en profondeur du projet est alors indispensable. Le problème, c'est que c'est le promoteur qui se charge de la grande partie de ces travaux d'informations. Et de ce fait, certains aspects du projet sont volontairement ou involontairement omis.

Les autorités locales ne s'impliquaient pas assez dans le processus soit par tactique politique, soit par manque d'intérêt, car le projet ne démarrait pas encore.

Dans le cas d'un projet de grande envergure, l'atteinte de la finalité et des objectifs, à savoir, une participation réelle du public dans les décisions et orientations du projet sur le plan de la gestion de l'environnement, de la participation du public est mitigée.

1. Lors de la préparation de la phase de préparation et évaluation des dossiers d'étude d'impacts environnementaux, les consultations du public ont permis au promoteur et aux évaluateurs d'avoir accès aux informations relatives aux connaissances traditionnelles, aux us et coutumes ainsi qu'aux préoccupations des communautés touchées par le projet. Ces informations ont été intégrées d'une manière ou d'une autre dans les dossiers d'EIE et dans les PGEP et PGES. Toutefois, sans vraiment tenir compte des enjeux évoqués par la population (cas du mahampy),
2. D'une manière générale, les impacts importants potentiels surtout ceux relatifs à la qualité de vie ont été identifiés / soulevés durant les différentes consultations des acteurs. mais ces identifications n'ont pas abouti systématiquement à faciliter la considération des solutions alternatives / mesures d'atténuations et de compromis pertinents. Le projet arguant d'impératif technique et financier. Seule l'implantation du port fournit une opportunité pour le public d'influencer d'une manière positive la conception du projet.
3. C'est assez difficile de se prononcer sur la « confiance du public vis-à-vis du processus d'évaluation environnementale », vu qu'à part le promoteur, les contenus des PGEP et des PGE/S ne sont pas connus par les autres catégories d'acteurs. Actuellement, seules quelques cibles qui ont eu des préoccupations spécifiques et qui ont eu l'intervention des comités de suivis peuvent apprécier l'impact de la mise en œuvre de ces PGE.
4. Les autorités locales et plus spécifiquement la Région et les Communes trouvent l'utilité et apprécient d'une manière positive la présence et l'opérationnalisation des comités de suivis, comités qui font actuellement partie des outils de gestion de l'environnement de la Région, mais surtout qui sert d'outils de suivi de proximité de leur environnement naturel et social la population et les opérateurs, directement touchés par le projet.

5.3. Appréciations par rapport à l'évolution de la participation du public vers la participation citoyenne dans la gestion de l'environnement

Dans la phase actuelle du suivi environnemental, la participation publique n'est plus une obligation, mais est bien un acte volontaire et responsable de la part des individus et entités qui prennent part au suivi.

La mise en place des structures de dialogues au niveau des fokontany d'Ilafiatsinana et d'Ambinanibe démontre assez que les personnes affectées par le projet veulent prendre en main leur environnement naturel et social et prendre part aux décisions relatives à la gestion de ces derniers.

Les venues massives lors des consultations publiques pour les projets postérieurs à QMM.SA comme la carrière de UBP à Bezavona, la construction du dépôt de LPSA à Ehoala, l'adduction d'eau potable de la ville, fait penser que dorénavant, la population autour de la zone d'intervention de QMM.SA est consciente du fait qu'elle peut être partie prenante entière dans la gestion de son environnement.

Le nombre de plaintes environnementales, tant relatifs que hors PGE, est une marque certaine d'intérêt pour l'environnement.

Des faits palpables semblent démontrer un début d'intérêt réel des parties prenantes dans la gestion de l'environnement. A savoir, la mise en place de divers projet dans les domaines : social, santé, programme de développement rural, tenant compte des mesures préconisées dans les PGE/S ; les renforcements de capacité dans la gestion de l'environnement, l'intérêt grandissant des autorités et des parties prenantes dans le suivi de l'environnement, l'apprentissage de la gestion de l'environnement par la population traduit par une tendance régionale à la MEC et aux EIE, une consciences plus poussée d'existence des impacts.

Enfin, et non des moindre, c'est à Fort Dauphin qu'il commence à se mettre en place un dynamique d'obligation des nouveaux investissements à faire un tri préliminaire relatif au MECIE avant toute opération d'investissement. Ceci, à travers une collaboration entre les diverses entités et services et ONE : EDBM Antananarivo et Anosy, PIC, Services des Mines, DRDR, DRTP, DREFT, etc.

6. CONCLUSION

A travers le processus MECIE de l'EIE au suivi participatif, la participation publique évolue petit à petit vers une participation citoyenne. Un nouveau modèle de participation du public commence à prendre place, une participation plus responsable, plus volontaire et surtout plus consciente des enjeux.

Les résultats de cette étude de cas tendent à démontrer / montrer :

- que les consultations et participations publiques pour un projet de telle envergure débordent souvent des enjeux globaux et classiques. Il serait plus profitable pour toutes les parties prenantes (surtout les décideurs) de discuter dans un cadre plus large vu que les incidences du projet puissent toucher plusieurs générations. Il aurait fallu avoir recours à une évaluation environnementale stratégique, avec participation du public.

- Qu'il est plus que nécessaire de renforcer les capacités des autorités locales en matières de gestion de l'environnement et surtout en leadership dans le cadre de l'implication des administrés dans les décisions environnementales,
- que la procédure d'évaluation environnementale ainsi que l'opérationnalisation des comités de suivis environnementaux ont engendré un début de processus de responsabilisation et de renforcement de capacités des acteurs régionaux et locaux vs les communautés touchées directement par le projet, en matière de gestion de l'environnement.
- que si au début du processus, des pressions sont exercées (d'une manière indirecte) au sein des communautés et le public, et fausse un peu la perception du projet qui est alors perçu comme un « faiseur de miracle », compte tenu de l'importance des retombées économiques, une participation libre et plus éclairée, plus réaliste, dans le suivi corrige peu à peu cette vision et replace les enjeux là où ils sont : un développement durable où chaque individu est acteur de son propre essor économique.
- que l'ONE et les autorités locales en tant que structures responsables de la participation en assurant une diffusion périodique des conditions de réalisation du projet ainsi que les résultats des suivis environnementaux, obligent les citoyens à être plus responsable des informations qu'ils véhiculent.
- que les sociétés civiles devraient s'impliquer un peu plus afin de mieux éclairer les informations pour le public.

Le cas de la participation du public dans le cadre du projet d'exploitation d'ilménite sera sans aucun doute sources d'enseignements pour les projets d'aménagements de telle envergure.

La participation du publique est en effet préconisée dans le Madagascar Action Plan (MAP) aussi bien dans son Engagement 6 – défi 7 sur « Développer intensivement le secteur Minier » que dans l'Engagement 7 - Défi 3 sur « Développer du réflexe environnemental à tous les niveaux » ; ainsi elle constitue un des piliers du développement durable.

Pour que l'évaluation environnementale puisse prétendre devenir un des outils de gestion et de gouvernance, elle doit tenir compte du contexte social et territorial.

Pour une participation vraiment citoyenne dans la gestion de l'environnement, pour développer le réflexe environnemental, des améliorations touchant les aspects juridique, institutionnel et organisationnel pourraient être apportées dans ce processus MECIE qui semble donner de l'espoir :

- o sur le plan national, réflexion sur les textes d'application du Décret MECIE :

- concernant la force et l'autorité de ONE et du Ministère chargé de l'environnement dans le contrôle et le suivi,
 - la mise en place de cellule environnementale au niveau des régions : nomination officielle des membres du CSER par leurs ministères de tutelle respectifs,
 - réflexion sur la synergie des textes sur la gestion de l'environnement : MECIE, lois sur pollution, zones sensibles, code de l'eau, code minier, etc.
 - réflexion sur l'amélioration de l'efficacité de la participation du public pour les projets de petites et moyennes envergures
 - réflexion sur la modalité de la participation du public durant le processus : éclairer plus le public sur comment il intervient dans la « prise de décision » et quelles sont ses droits et ses responsabilités en tant qu'acteurs dans la gestion de l'environnement
- sur le plan local et régional, modalité et organisations des participations
 - les communications environnementales et relatives aux applications du Décret MECIE doivent être continues et intensifiées pour que l'habitude environnementale devienne vraiment un réflexe et pour que le public soit toujours conscient des enjeux,
 - les projets oeuvrant dans l'environnement et / ou dépendant du Ministère de l'Environnement doivent faire l'objet de tri préliminaire et ou d'EES pour plus de crédibilité de la politique initiée : SAPM, RFT, Adjudication forestière, écotourisme, etc.
 - les grands projets apportant des taxes aux collectivités, ces derniers devraient être impliqués dans le financement de ces participations régionales et locales : en effet, pour être indépendant, ces derniers doivent avoir le plus d'autonomie possible.
 - De même, les autorités et décideurs locaux doivent s'approprier ses participations quelque soient leurs formes. Ils doivent bénéficier de documentations et d'outils pour ce faire. On suggérerait entre autres que des outils pour optimiser et mesurer l'efficacité de la participation du public, soient développés et utilisés surtout vis-à-vis des enjeux touchant la qualité de vie du public.
 - des urnes comme celles de Bianco devraient être mises en place partout pour une participation plus large et pour avoir des feed-back sur les actions entreprises par les acteurs « environnementaux ».

