ORGANISATIONS DE LA SOCIÉTÉ CIVILE

MÉMORANDUM DES POINTS À AMÉLIORER DANS LE DÉCRET SUR LA MISE EN COMPATIBILITÉ DES INVESTISSEMENTS AVEC L'ENVIRONNEMENT (MECIE)

Nous, les Organisations de la Société Civile ayant plus de 500 ramifications dans tout le territoire de Madagascar, engagées dans différentes thématiques dont la gouvernance des ressources naturelles, des infrastructures, la promotion des droits humains et l'éducation citoyenne, sommes reconnaissantes :

- De la volonté affirmée du Gouvernement malagasy à travers le ministère de l'Environnement et du Développement Durable (MEDD) d'aller de l'avant pour l'instauration de balise pour les investisseurs, en vue de la protection de l'environnement, en enclenchant le processus de révision du décret MECIE dont certaines dispositions ne sont plus adaptées au contexte actuel ;

- De l'ouverture du Gouvernement dans ses prérogatives en adoptant une approche participative et inclusive le long du processus ;

- De l'engagement et de l'implication active de toutes les parties prenantes le long du processus malgré les divergences d'intérêts ;

- De la détermination du Gouvernement malagasy à rehausser la valeur du décret MECIE face aux enjeux environnementaux et sociaux ;

Cependant, en tant que gardien des intérêts citoyens et de l'intérêt général, nous sommes particulièrement préoccupés et intéressés par la nécessité d'adopter un cadre environnemental et social adapté au contexte actuel. Ce, dans le respect des nouveaux standards et normes environnementales des institutions internationales (Banque mondiale, Union Européenne, etc...), surtout sur les enjeux à considérer tels que la biodiversité, le changement climatique, et la protection des groupes vulnérables, etc. ;

Conscients des insuffisances, des ambiguïtés et des lacunes juridiques empêchant l'application efficace du décret MECIE, et désireux de renforcer l'acceptabilité des projets d'investissement par les communautés locales et d'éviter la résurgence de formes de corruption, nous nous appuyons sur nos expériences aux niveaux local et régional, pour attirer l'attention des autorités compétentes et citoyens sur les recommandations d'amélioration ci-après :
Parmi les premières défaillances relevées dans le cadre du décret MECIE, la plus ostensible à ce jour réside dans son silence concernant l'intégration de l'aspect social dans le processus d'EIE. En effet, le décret MECIE limite l'EIE à « une analyse scientifique et préalable des impacts potentiels prévisibles d'une activité sur l'environnement ». Cependant, la loi portant Charte de l'Environnement Malagasy mise à jour en 2015 a évolué en remplaçant l'ancienne EIE par l'Etude d'Impact Environnemental et Social (EIES).
Après plus de 20 ans d'application du décret MECIE, on constate que l'aspect social a été négligé, voire complètement éclipsé. En conséquence, les projets d'investissements ont souvent entraîné le déplacement de populations, modifié les relations sociales, ou affecté l'accès à l'éducation et à la santé, aggravant ainsi leur vulnérabilité. De plus ces dernières années, des résistances de la part des communautés locales à l'encontre de projets se sont intensifiées, malgré la réalisation d'une évaluation environnementale.

1- Le décret MECIE doit prendre suffisamment en compte les impacts sur le plan social dans la mise en œuvre du processus d'Étude d'Impact Environnemental (EIE) :

Ainsi, nous recommandons à ce que, dans le décret MECIE révisé, la prise en compte de la dimension sociale soit éclairée et renforcée, à savoir :

- Intégrer et faire valoir les aspects tels que, le bien-être social, les changements démographiques, l'accès aux services essentiels, les dynamiques communautaires et le respect des droits humains dans le processus d'évaluation d'impacts des projets d'investissement ;
- Insérer de nouvelles dispositions qui exigent une autoévaluation des impacts sociaux des projets, en sus des impacts environnementaux prévisibles en complément de l'évaluation environnementale ;

- Associer la dimension sociale dans les instruments d'évaluation d'impacts et des suivis des plans de gestion des projets d'investissement : Etude d'Impact Environnementale et Social, Plan de Gestion Environnementale et Sociale, Cahier de Charges Environnementales et Sociales, Permis Environnemental et Social et Suivi Environnemental et Social

- La prise en compte de l'Indicateur de Développement Humain (IDH) comme faisant partie des conditions requises avant l'octroi du permis environnemental et social : effectivité du respect des droits humains dans le cadre des investissements à Madagascar, tendant vers la prospérité durable, la protection et l'amélioration des indicateurs sociaux.

2- La révision des textes existants est nécessaire pour combler les lacunes identifiées dans la version actuelle du décret MECIE

Pour répondre et se conformer aux contextes dynamiques et évolutifs et tenant compte de l'expérience relative à l'application du présent décret ainsi que les défaillances constatées, dans le cadre du processus la révision du décret MECIE, il s'avère nécessaire d'apporter des améliorations d'autres lois pour la cohérence et pour faciliter son application.

Ainsi, nous recommandons à ce que les textes ci-après soient révisés en parallèle avec la révision du décret MECIE :

- Modifier l'appellation MECIE par MECIES (Mise en Compatibilité des Investissements avec l'Environnement et le Social) dans la charte de l'environnement pour vraiment répondre aux critères sociaux de l'évaluation des projets d'investissements ;
- Les textes d'application, comme l'Arrêté n°6830/2001 sur la participation du public à l'évaluation environnementale, en garantissant l'implication des OSC pour assurer la transparence et l'efficacité en intégrant le principe de consentement libre, informé, au préalable et éclairé (CLIP) des communautés locales ;
- L'Ordonnance n° 62-023 du 19 septembre 1962 relative à l'expropriation pour cause d'utilité publique, à l'acquisition amiable de propriétés immobilières par l'Etat ou les collectivités publiques secondaires et aux plus-values foncières qui semble obsolètes, notamment en termes d'indemnités d'expropriation ;

- Les textes portant sur les ressources financières de l'Office National de l'Environnement (ONE) : la réforme doit inclure une revue des mécanismes de contributions financières pour garantir un suivi efficace des projets tout au long de leur cycle de vie, renforçant l'indépendance et la crédibilité de l'ONE, notamment une indépendance financière vis-à-vis des promoteurs.

3- Améliorer les mécanismes de consultation et la transparence dans le processus d'évaluation d'impacts des projets d'investissement

Les populations locales et citoyens concernés devraient pouvoir recevoir des informations exactes, compréhensibles et à temps, au sujet des objectifs, de la portée, du calendrier de mise en œuvre, de l'impact et des risques possibles d'un projet. En effet, nous devrions leur donner l'occasion et le temps nécessaire pour réfléchir et exprimer leurs inquiétudes et leurs doutes, de transmettre leurs connaissances, leurs idées et d'exprimer ce qu'ils comprennent.
A cet effet, leurs inquiétudes, leurs craintes et leurs recommandations pertinentes doivent être sérieusement prises en considération et, dans la mesure du possible, être intégrées au projet. Toutefois, au bout de vingt ans d'application du décret MECIE, les processus de consultation publiques furent des formalités parfois utilisées pour atténuer les discordances éventuelles après des contrats bipartites et rencontrent souvent des oppositions.

Ainsi, nous recommandons à ce que :

- Le promoteur du projet et l'Etat soient tenus de déployer tous les efforts nécessaires pour s'assurer que les populations locales et citoyens concernés aient accès à toutes les informations liées au projet : les objectifs, la portée, les impacts et les répercussions possibles d'un projet ou d'une opération ;

- Le promoteur fasse une consultation au préalable pour partager objectivement les avantages et les inconvénients d'un projet, en incluant également les impacts potentiels négatifs ;

- Les OSC disposent d'un délai raisonnable pour éclairer les communautés locales lors de la préparation à la consultation, qui se fera en deux phases notamment une phase d'analyse des documents de projet et une phase d'information et de sensibilisation des communautés locales cibles ;

- Les campagnes d'information et de sensibilisation concernant la tenue des audiences publiques d'un projet d'investissement soient exigées dans un délai raisonnable à l'avance de la séance de consultation en assurant une large diffusion des informations officiellement aux parties prenantes.

- Le public et les populations concernées soient informés par tous les canaux d'informations
disponibles et adaptés aux contextes du projet et aux cibles affectées : mégaphone, radio local, porte à porte, affichage, médias, rassemblement publique, réunion communautaire ;

- L'utilisation des dialectes locaux soit impérative lors de chaque consultation pour garantir une compréhension claire des enjeux et une participation inclusive ;

- Le degré d'implication des populations locales (Fokonolona) dans le processus de décision relatif au développement d'un projet d'investissement soit renforcé : l'audience/consultation publique doit être menée avec leur consentement libre, informé, préalable et éclairée (CLIP), et les populations locales doivent pouvoir s'exprimer et émettre leurs préoccupations ; elles doivent en particulier, pouvoir refuser ou consentir librement au projet ;

- Les informations telles que les textes, notamment les traités, les conventions internationales auxquelles Madagascar est partie prenante, les politiques, plans et programmes ayant trait à l'environnement, les rapports sur l'état d'avancement de ces derniers et les rapports sur l'état de l'environnement soient mises à disposition du public et diffusés auprès de celui-ci ;
- La restitution des résultats de la consultation publique se fasse au niveau local et en présentiel avec la participation de toutes les parties prenantes ;

- Les informations et les motivations des décisions prises, séances de questions réponses à titre de clarification et énonciation des prochaines étapes, soient rapportées fidèlement, publiées et partagées par voie d'affichage, et à travers les médias ;

- Les communautés locales soient accompagnées tout au long du processus de prise de décision et de consultation par des entités impartiales ou des organismes indépendants en collaboration avec les organisations de la société civile ;

- La mise à disposition des registres publics auprès de tous les Communes et les Fokontany concernés par le projet soit exigée afin de recueillir les avis, doléances, préoccupations et recommandations du public durant les délais impartis aux consultations.

Ces mesures d'information, de transparence et d'implication des populations sont des piliers de la lutte contre la corruption et contribuent à une meilleure prise de décision des communautés locales.

4- Renforcer le système de suivi et de surveillance environnemental et social des projets d'investissements

Dans le cadre de l'évaluation environnementale d'un projet, éviter ou minimiser ses impacts négatifs sur l'environnement et le social doit être l'une des préoccupations centrales des parties prenantes à tous les niveaux (national, régional et local). En effet, les promoteurs doivent pouvoir démontrer clairement leur respect des engagements entérinés et des mesures d'atténuations proposées. Toutefois, la prévision des impacts environnementaux et sociaux d'un projet ainsi que l'applicabilité des mesures d'atténuation proposées, effectuées dans le cadre des études d'avant-projet et partagées lors de la consultation publique, sont toujours entachées d'un certain degré d'incertitude. De manière à pallier celles-ci, un système de surveillance et suivi environnemental et social rigoureux et pertinent des activités du projet s'impose. Mais au bout de 20 années d'application du décret MECIE, faute de moyens humains et financiers, la surveillance et le suivi environnemental semblent être négligés et sont souvent sources d'incertitudes pour les communautés locales impactées. On constate même que parfois c'est le promoteur du projet qui donne les moyens nécessaires dans

le cadre de la mission de suivi environnemental des responsables dédiés.
Ainsi, nous recommandons à ce que :

- Le suivi et le contrôle environnemental soient effectués de manière indépendante, sans aucun support du promoteur du projet en termes de moyens financiers et de logistiques ;

- Un fonds de suivi et surveillance environnemental et social soit créé dont les modalités de fonctionnement sont à préciser par voie réglementaire : ce fonds permettra aux autorités compétentes d'agir selon ses besoins et ses priorités de manière autonome ; un mécanisme de contributions financières doit être mis en place pour assurer et garantir le financement des opérations de suivi et contrôle efficace des projets (ONE/ Ministères/Régions) tout au long de la vie des projets ;

- Les suivis et les opérations de contrôle environnemental s'effectuent de façon systématique et à toutes les étapes de la réalisation de projet, aussi bien pour vérifier les niveaux d'application des lois environnementales que le niveau de respect des engagements pris par les parties bénéficiaires d'une autorisation ou d'une attestation d'acceptabilité environnementale.

- Le public / les parties prenantes aient droit aux rapports de suivi ou de contrôle établis par les autorités publiques ou pour leur compte sur l'application de la réglementation relative à l'environnement.

- Les communautés riveraines puissent disposer de voies de recours accessibles en cas d'impacts non considérés et de non-respect des engagements convenus : recours local, national et international :

- Tous les citoyens aient un droit de saisine des autorités compétentes en cas de constatation de dégâts environnementaux ou sociaux ;

- Les résultats de suivi environnemental et le rapport d'audit soient communiqués à toutes les parties prenantes et accessible au public ;

- Un comité de suivi environnemental et social soit institué et composé des Collectivités Territoriales Décentralisées (CTD) et des Services Techniques Déconcentrés (STD) affectés par le projet, des organisations de la société civile régionales en tant qu'observateurs.

5- Renforcer les sanctions et les réparations pour les dommages environnementaux causés par les projets

L'existence et la réalisation d'un projet d'investissement ne doivent en aucun cas bouleverser la vie quotidienne des communautés riveraines du milieu d'implantation du projet. Mais ce projet devrait veiller à apporter des plus-values et des impacts positifs plutôt que des impacts négatifs vis-à-vis de la population. Mais pendant les 20 ans de mise en œuvre du décret MECIE, l'existence d'un projet d'investissement va souvent de pair avec la frustration des communautés locales à cause des incidents environnementaux et des impacts sociaux du projet. Ces incidents se manifestent sous différentes formes : la perte de biodiversité, la contamination des sols, la pollution des eaux souterraines et des eaux de surface et de l'air, etc.

Ainsi, pour y pallier ou tout au moins les atténuer, voire les éviter, sans porter des préjudices néfastes aux communautés riveraines, nous recommandons à ce que les points d'amélioration suivants soient intégrés dans le décret MECIE révisé :

- D'une manière générale, que toute atteinte réelle ou potentielle par les projets d'investissement au droit fondamental des communautés riveraines et des générations futures à un environnement propre, sain et durable soit considérée comme une infraction environnementale ;

- Les dégâts environnementaux occasionnés par les projets d'investissement soient traités au même titre que les infractions de droit commun, donc passibles de sanctions sévères ;

- En cas d'incidents environnementaux constatés, le promoteur, l'investisseur et ses consorts sont tenus de réparer les dégâts causés et l'opérationnalisation des éléments y afférents ;
- Toute atteinte à l'environnement naturel, à savoir notamment l'air, l'atmosphère, l'eau, les sols, les terres, les paysages, les sites naturels, la biodiversité occasionnée par la réalisation d'un projet, entraînant des répercussions sur la santé, les moyens d'existence des populations doive être réparée à sa juste valeur ;

- La responsabilité environnementale, la prévention et la réparation des dommages environnementaux soient transposées dans la charte de l'environnement ;

La constatation des manquements aux obligations portant atteinte à la santé publique et aux moyens d'existences des populations locales puisse entraîner directement l'annulation du permis environnemental .

6- Elaborer des directives précises définissant les rôles et les responsabilités des OSC dans le processus d'évaluation

La société civile travaille au service de la chose publique notamment pour la défense des droits et des intérêts communs, avec des missions de sensibilisation, d'investigation, d'expertise, d'interpellation, de plaidoyer, de lobbying, de médiation et de contre-pouvoir. A cet effet, depuis plusieurs années, une tendance de plus en plus forte a vu le jour permettant d'associer et d'impliquer les OSC dans l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques publiques et des projets de développement. Les OSC bien qu'impliquées dans le processus d'évaluation environnementale, ne font l'objet d'aucune mention sur leur rôle dans le décret MECIE. Pourtant, l'implication des organisations de la société civile dans ce processus d'évaluation environnemental des projets présente de nombreux intérêts tant au niveau des projets eux-mêmes que de la crédibilité du processus en tant que tel.

Ainsi, nous recommandations à ce que :

- Les organisations de la société civile concernées par le projet en question soient intégrées au CTE en tant qu'observateurs ;

- Dans une zone d'installation d'un projet d'investissement, une structure d'appui des communautés locales impactées soit créée, composée des CTD, des autorités traditionnelles et des organisations de la société civiles locales. Cette structure jouera le rôle d'accompagnateur le long du processus EIES, pour assurer une explication claire, objective et exhaustive des enjeux permettant à la population de bien se positionner par rapport à la situation ;

- Les OSC soient intégrées dès la phase de conception du projet et qu'elles deviennent de réels partenaires dans tout le processus de son évaluation : des partenaires fiables dans la remontée d'informations, de sensibilisation et d'éducation citoyenne ;

- Les OSC accompagnent le Fokonolona et les Personnes Affectées par le Projet (PAPs) dans toutes les conventions avec les promoteurs dans toutes les étapes, autrement, ces conventions seront considérées comme nulles et non avenues ;

- Les OSC concernées disposent des informations utiles pour qu'elles exercent leurs rôles et d'un droit de regard sur les documents de projets et d'étude d'impact environnemental, le cahier des charges environnementales et tous documents nécessaires dans le processus d'évaluation environnementales ;

- Les OSC puissent interpeller sur des points de vigilance en proposant des solutions, et puissent plaider par rapport aux réalisations des projets d'investissement non conformes à la procédure.

7- Améliorer le système de gouvernance dans le décret MECIE

Il s'agit du système dans ce décret par lequel les autorités compétentes prennent des décisions et les appliquent en vue d'atteindre des objectifs. En effet, les éléments qui font l'objet d'une telle décision dans ce décret sont entre autres : validation de l'étude d'impact environnemental d'un promoteur, octroi de permis environnemental, validation du Plan de Gestion Environnemental et Social, validation du rapport de suivi environnemental, suspension et retrait de permis environnemental, validation de l'audit environnemental. Dans l'idéal, cette prise de décision doit impliquer différents acteurs ou parties prenantes, internes comme externes, dans une logique de meilleure répartition des pouvoirs. Toutefois, au bout de 20 ans de mise en œuvre du décret MECIE, force est de constater que le système de décision reste centralisé, seuls les représentants des ministères sectoriels exercent l'ensemble du pouvoir de décision relatif aux éléments mentionnés ci-dessus. Les différentes administrations locales dépendent entièrement du niveau central et ne sont que de simples relais entre ceux-ci et la population.

Ainsi, nous recommandons à ce que :

- Les CTD concernées par le projet et les services techniques déconcentrées soient intégrées au sien du Comité Technique d'Evaluation (CTE) ;

- La motivation de la décision relative à l'octroi de permis environnemental et la faisabilité de mise en œuvre du projet par le promoteur soient restituées en public, en présence des représentants et des CTD affectées par le projet et /ou les communautés locales impactées ;

- La mise en conformité pour des projets en cours qui n'ont pas fait l'objet d'une EIES soit invalide.

- Les principes du CLIP des communautés riveraines et leur participation à la prise de décision soient réellement respectés, en prenant en compte leur refus ou leur consentement à l'octroi du permis environnemental au projet ;

- Après cette restitution, toutes les autorités politiques ou administratives qui sont parties prenantes dans le processus d'évaluation environnementale et sociale, doivent se conformer à l'avis argumenté du CTE sur l'octroi de permis environnemental : seul le CTE peut délivrer le permis environnemental, aucune autorité politique ou administrative en vertu de son propre pouvoir, ne peut le délivrer.

8- Définir et appliquer de façon contraignante dans le Décret MECIE, l'Evaluation Environnementale et Sociale Stratégique (EESS) mentionnée dans la Charte de l'Environnement (Art.15)

L'EESS est l'un des outils d'évaluation environnementale, applicable aux politiques, plans et programmes (PPP) de tous les secteurs de développement. Elle se situe en amont de tout processus décisionnel relatif aux projets et intègre les dimensions environnementales et sociales dans les prises de décisions dans l'optique du développement durable. A Madagascar, contrairement aux études d'impacts environnementaux (EIE), l'EESS n'a pas de cadre réglementaire spécifique, et se cherche une méthodologie appropriée au domaine traité.

Ainsi, nous recommandons à ce que :

- Le processus de gestion des enjeux sociaux et environnementaux instituant l'obligation d'EESS pour l'acceptation politique et sociale des plans/ programmes/ politiques/ grands projets soit intégré dans le décret MECIE de façon contraignante ;

- Des actions de sensibilisation des décideurs publics à la complexité du contexte décisionnel et des avantages de l'EESS comme outil d'intégration des enjeux de développement durable (sociaux, environnementaux, économiques) soient enclenchées

- Un texte relatif à l'EESS pour éclairer les décideurs et permettra l'implication de toutes les parties prenantes dans les décisions soit élaboré.

Afin que les décideurs ne se trouvent pas dans l'obligation de délivrer un permis environnemental malgré l'identification de problèmes très importants au cours des évaluations environnementales et sociales, nous suggérons de réaliser ces évaluations avec la participation des communautés locales avant la signature du contrat entre l'investisseur et l'Etat ou une autre structure nationale.

Nous invitons les autorités compétentes à prendre en compte ces recommandations pour que la révision du décret MECIE en cours soit véritablement adaptée aux défis environnementaux et sociaux actuels, dans l'intérêt des communautés locales, de la protection de l'environnement et du bien-être de tous.

Les signataires :

Action Sans Frontières
Alliance AIKA
Alliance Voahary Gasy
Association AGIR
Association Capricornus
Association des communautés Locales de Didy
Association FBMM
Association Manondroala
Birao Ifandraisan'ny Mpampiofana eo amin'ny Tontolon'ny Tantsaha
Catholic Relief Services
Centre d'Echange, de Documentation et d'Information Inter-Institutionnelles de Fianarantsoa
Centre de Recherches et d'Appui pour les Alternatives de Développement – Océan Indien
Coalition Nationale de Plaidoyer Environnemental
Coalition Paysanne de Madagascar
Collectif des OSC des Jeunes Engagés Atsimo-Andrefana
Collectif TANY
Comité de Réflexion et d'Action pour le Développement et l'Environnement du Sambirano
consortium des Jeunes Mahery Menabe
Consortium des Jeunes Vonona Melaky
Federationa Ny Vehivavy Tantsaha eto Madagasikara
FEKRITAMA
Femmes en Action Rurales de Madagascar
Fiantso
Fikambanan'ny Lehilahy Mandray Andraikitra Amoron'i Mania
Fikambanan'ny TAnora ho FAmpandrosoana ny Melaky
Collectif des OSC des Jeunes Engagés Atsimo-Andrefana
Collectif TANY
Comité de Réflexion et d'Action pour le Développement et l'Environnement du Sambirano
Comité Malgache pour le Développement et l'Environnement
Communication pour le Développement Menabe
Consortium des Jeunes Mahery Menabe
Consortium des Jeunes Vonona Melaky
Federationa Ny Vehivavy Tantsaha eto Madagasikara
FEKRITAMA
Femmes en Action Rurales de Madagascar
Fikambanan'ny Lehilahy Mandray Andraikitra Amoron'i Mania
Fikambanan'ny TAnora ho FAmpandrosoana ny Melaky
Fikarakarana Ankohonana Reny Ankizy Vehivavy
FIVE Menabe
Flambeau Madagascar
Initiative pour le Développement, la Restauration écologique et l'Innovation
Jeune Chambre International DIANA
Mouvement ROHY
Multi-Sector Information Service – Tohana sy Ainga ho an'ny TAmbazotran'ny
Olom-pirenena
Natural Justice
ONG Lalana
ONG Onja
ONG Ravintsara
ONG ROSEDA
ONG SOS aux Jeunes de Madagascar
ONG Vehivavy Mazoto Antsirabe Vakinankaratra
Organisation de la Société Civile pour l'Environnement MANDRESY
Fiantso
Organisation de la Société Civile sur les Industries Extractives
Plateforme Nationale des Organisations de la Société Civile de Madagascar
Comité Malgache pour le Développement et l'Environnement
Communication pour le Développement Menabe Plateforme pour l'Environnement et le Développement de Nosy Be
Publiez Ce que Vous Payez Madagascar
Reseau des Environnementalistes et Acteurs de Développement des régions de DIANA, SAVA et SOFIA
Réseau MIHARY
Réseau pour l'Eradication de la Violence
Rodoben'Angovon'ny Firaisaminim-pirenena Iraky ho Andriny Melaky
Sampan'Asa Fampandrosoana FJKM
TAFO MIHAAVO
Tranoben'ny Tantsaha Mpamokatra
Transparency International – Initiative Madagascar
WWF Madagascar