

NOTE SYNTHÉTIQUE

Renforcer le cadre juridique de l'évaluation d'impact environnemental et social (EIES) dans le secteur minier à Madagascar: Questions choisies

Note synthétique sur le Rapport d'évaluation du cadre juridique gouvernant les EIES dans le secteur minier

H. Suzy Nikièma, Clémence Naré, et Abas Kinda
avril 2023

Introduction

Contexte

Madagascar est à la fois un pays riche en ressources minérales et l'une des principales réserves mondiales en matière de biodiversité, comptant plus de 80 % d'endémisme¹. À l'instar de nombreux pays en développement, Madagascar cherche à développer son secteur minier et à attirer des investissements directs étrangers. La production minière industrielle a pris un nouvel essor au tournant des années 2000². Le secteur minier est en croissance, malgré la pandémie de la COVID-19, représentant 5 % du PIB malgache³. Madagascar détient 5 % de la biodiversité mondiale, soit plus de 250.000 espèces végétales et animales. À cela, il faut ajouter un contexte socio-politique difficile marqué depuis 2009 par différentes crises. Il se pose donc la question cruciale de la réconciliation de l'exploitation minière à grande échelle avec les impératifs du développement durable et notamment la protection de l'environnement et des droits sociaux des populations les plus vulnérables.

Dans le cadre du projet « *Governance processes and sustainability impacts of the extractive industries: Generating transformation knowledge in the biodiversity Hotspot of Madagascar* », il

¹ Voir UNESCO, Fiche pays (UNESCO Centre du patrimoine mondial - Liste du patrimoine mondial).

² Il s'agit de l'exploitation d'ilménite (minerai de titane) et de zirsill (mélange de zircon et d'ilménite) à Tolagnaro (Fort-Dauphin), lancée en 2009 par la société QIT Madagascar Minerals (QMM), et de l'exploitation de nickel et de cobalt (et de sulfate d'ammonium, sous-produit du raffinage) lancée fin 2012 par le Projet Ambatovy.

³ Voir ce rapport de l'ITIE (https://eiti.org/sites/default/files/attachments/eiti_2018_-_rapport_final_du_13122019.pdf), p. 42.



a été demandé à l'Institut international du développement durable (IISD) d'évaluer le cadre juridique et politique régissant les EIES dans le secteur des industries extractives à Madagascar. L'IISD a ainsi élaboré un Rapport d'évaluation du cadre juridique gouvernant les EIES dans le secteur minier de Madagascar. Ce Rapport procède à un état des lieux du cadre malgache et formule des recommandations pour une amélioration des lois, réglementations et procédures régissant les EIES, les plans de gestion environnementale et sociale (PGES) et les plans de fermeture en vigueur à Madagascar. Pour ce faire, il se fonde sur les meilleures pratiques internationales en matière de gouvernance des EIES dans le secteur minier telles que présentées dans le guide de 2020 du Forum intergouvernemental sur l'exploitation minière, les minéraux, les métaux et le développement durable (IGF) publié à l'intention des gouvernements, « Améliorer les cadres juridiques relatifs à l'évaluation et à la gestion des impacts environnementaux et sociaux » (ci-après Guide IGF sur les EIES).

Public cible

Cette note est rédigée à l'intention d'un large public afin que toutes les parties prenantes au processus de l'EIES à Madagascar puissent en tirer parti (cadres de l'administration centrale et décentralisée, acteurs du secteur privé, membres de la société civile, représentants de communautés locales impactées). À cet effet, le document adopte un langage accessible et certains détails ou nuances techniques ont été délibérément simplifiés.

Objectif et portée de la note synthétique

Le Rapport d'évaluation contient des observations clés sur les forces et les faiblesses du cadre juridique et des pratiques existants à la lumière du Guide IGF sur les EIES. Cette note vise à présenter de manière succincte et accessible quelques-unes de ces forces et faiblesses. L'objectif est qu'elle puisse servir de base de discussion aux autorités et à toutes les parties prenantes des projets dans les industries extractives à Madagascar pour améliorer le cadre juridique sur les EIES et les processus connexes. Ainsi se focalise-t-elle beaucoup plus sur quelques faiblesses identifiées, parmi d'autres, dans le Rapport et les recommandations concrètes y afférentes.

Structure de la note synthétique

Cette note rappelle d'abord l'utilité d'une EIES et l'importance d'un cadre juridique, politique et institutionnel robuste régissant les EIES dans le secteur minier. Elle présente ensuite les principales insuffisances du cadre malgache sur les EIES, parmi celles relevées dans le Rapport. Enfin, elle fournit des recommandations concrètes liées à ces insuffisances pour améliorer le cadre juridique malgache sur les EIES.

À quoi sert l'évaluation d'impact environnemental et social dans le secteur minier ?

L'EIES permet d'identifier et d'évaluer les éventuels impacts environnementaux et sociaux (positifs ou négatifs) des projets

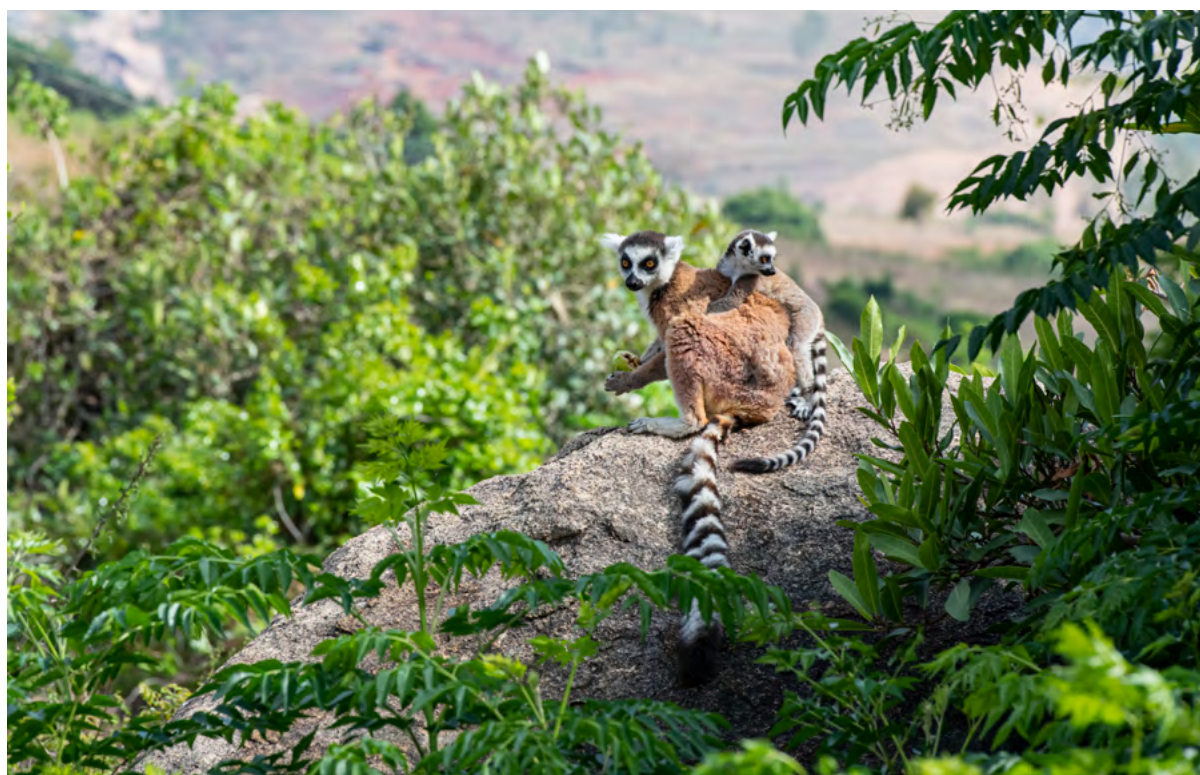
L'EIES sert à identifier et à évaluer les éventuels impacts environnementaux et sociaux d'un projet dans le secteur des industries extractives. Dans le processus d'évaluation qui éclaire



la prise de décision, l'EIES associe toutes les parties prenantes afin d'avoir une gestion environnementale et sociale inclusive et proactive des activités dans ce secteur. Dans le secteur minier particulièrement, l'EIES est une procédure légale, technique et politique courante, bien admise, permettant de s'assurer que les projets miniers ne sont pas menés aux dépens du développement durable et du bien-être des communautés. Elle consiste donc à identifier, prévoir, évaluer, planifier et *in fine* atténuer les effets environnementaux et sociaux des propositions de développement de projets avant la prise de décisions importantes et d'engagements définitifs.

L'EIES est un outil de prise de décision pour l'approbation ou le refus d'un projet minier

Dans le processus de prise de décision pour tout projet d'envergure, l'EIES est un outil essentiel pour les pouvoirs publics. En effet, l'EIES permet de décider en toute connaissance de cause de l'opportunité et de l'acceptabilité d'un projet d'investissement, quel que soit le secteur. Elle sert ensuite à planifier en avance la bonne modalité de réalisation et la conduite dudit projet, notamment par le biais du plan de gestion environnementale et sociale (PGES) et du plan de fermeture (conceptuel) des mines. Enfin, l'EIES vise à assurer un meilleur suivi de l'exécution des activités du projet dans le sens du développement durable, sur la base du PGES approuvé. Elle permet également d'intégrer les grands principes de la fermeture des mines au stade de la planification du projet pour une transition post-minière harmonieuse. En somme, l'EIES aide les autorités à s'assurer de l'optimisation des retombées environnementales et sociales positives du projet minier. Elle éclaire donc les décideurs politiques sur les impacts potentiels du projet et leur permet de construire de bonnes fondations pour le projet, s'il est approuvé.





L'EIES permet une gestion efficace de toutes les phases d'un projet minier

Pour conduire une EIES de qualité, les différentes phases du projet minier doivent être clairement identifiées et réglementées, avec des procédures claires, cohérentes et précises pour la prise en compte des enjeux environnementaux et socio-économiques à chaque phase. L'EIES permet donc d'assurer que ces enjeux sont pris en compte dès les phases initiales d'un projet d'exploitation industrielle, et ce, jusqu'à son terme complet, tout en tenant compte du niveau des risques existants à chaque phase (prospection, recherche, exploitation, renonciation totale).

Pourquoi faut-il disposer d'un cadre juridique robuste sur l'eies ?

Un cadre robuste permet d'avoir une feuille de route claire pour la conduite d'une EIES de qualité

Un cadre juridique robuste permet de garantir une meilleure protection de l'environnement et d'optimiser les chances d'assurer une préservation efficace des intérêts sociaux et économiques des communautés locales. Ainsi, pour que l'EIES soit de qualité, il faudrait d'abord que les différentes étapes de l'activité minière soient bien réglementées et que toutes les parties prenantes soient bien cartographiées. Ensuite, les règles sur les différentes phases de l'EIES doivent être précisément établies. Cela permet à la fois de minimiser les impacts négatifs des activités minières sur le plan environnemental et social et d'optimiser leur contribution positive. Le cadre juridique sert donc de feuille de route claire au processus d'évaluation et de gestion des impacts environnementaux et sociaux, dans les phases de planification, de gestion et de fermeture du projet. Une EIES de qualité permet ainsi d'optimiser les avantages sociaux et économiques qu'apporte le secteur minier.

Un cadre robuste aide à répartir efficacement les rôles, responsabilités et modalités de collaboration des parties prenantes

Les projets d'exploitation minière impliquent plusieurs parties prenantes qui interagissent entre elles. Le cadre juridique permet dans ce cas de définir clairement les rôles, les responsabilités et les pouvoirs des différents acteurs (entités étatiques et infra-étatiques, entreprises minières, communautés locales, etc.). À chacune des phases de la vie d'un projet minier, les autorités doivent alors être éclairées sur leurs rôles et responsabilités dans la réalisation du développement durable. Le cadre juridique fixe, par exemple, les lignes directrices pour la consultation du public et sa participation au processus de l'EIES. Il définit également les règles de transparence et d'accès à l'information environnementale et sociale ainsi que les mécanismes de réclamation liée aux activités des promoteurs.



Un cadre robuste prévient autant que possible les litiges sociaux et juridiques découlant des activités minières

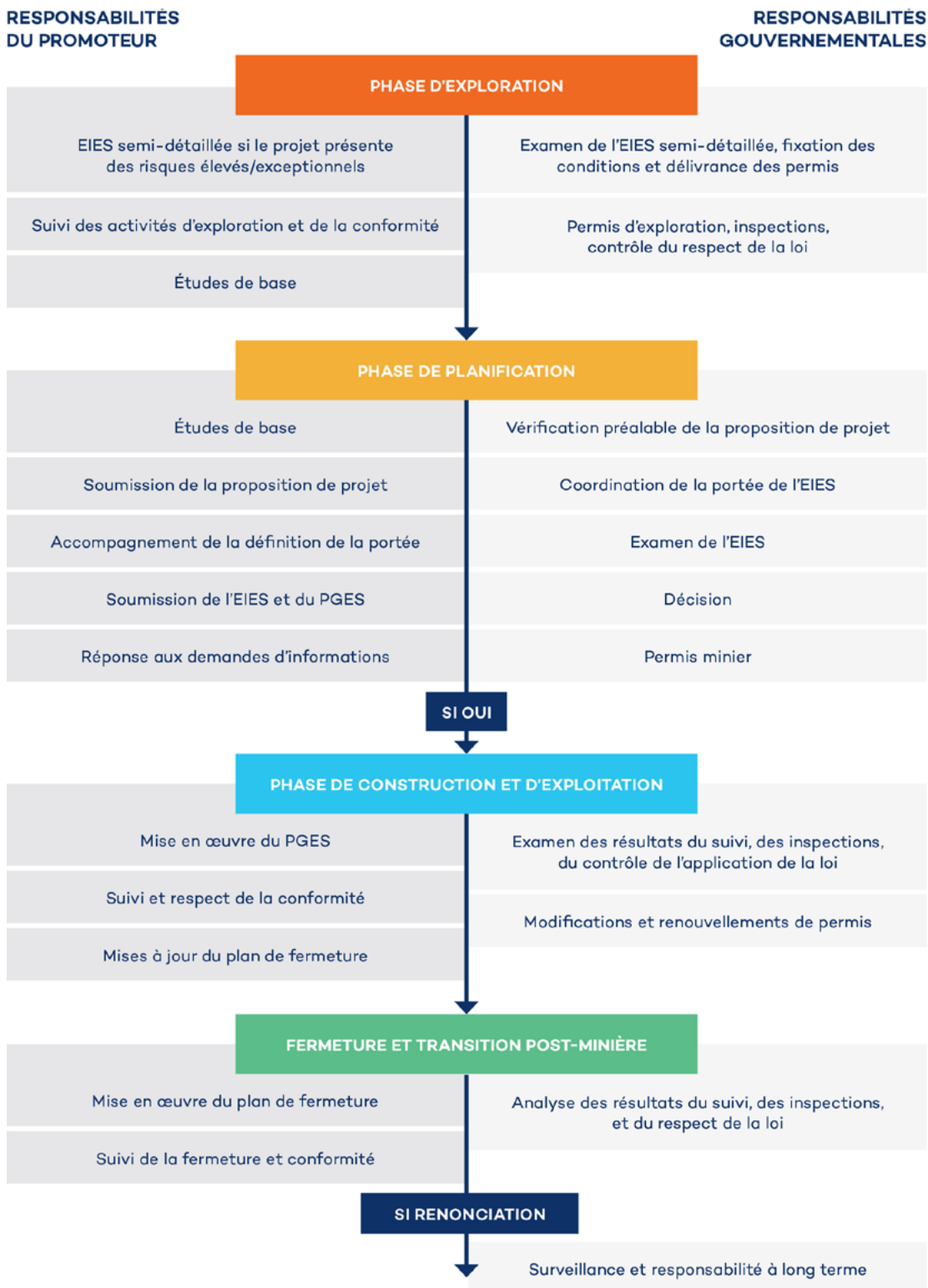
Les projets miniers sont fréquemment sources de litiges entre entreprises minières et communautés locales. Mais, lorsque les exigences environnementales et sociales sont clairement identifiées, les rôles et responsabilités des acteurs bien définis, et le public suffisamment impliqué dans les phases du projet, les autorités peuvent faire un suivi efficace des activités de sorte à minimiser les risques d'impacts environnementaux et sociaux négatifs et à régler de manière proactive les problèmes. Cela pourrait contribuer à réduire les risques de litiges entre les promoteurs et les communautés locales.

Quelles sont les principales composantes d'un cadre juridique robuste sur l'EIES ?

Un cadre juridique robuste sur l'EIES dans les industries extractives doit refléter plusieurs composantes importantes. Ces composantes sont présentées en détail dans le Guide IGF sur les EIES.



Figure 1. Responsabilités respectives des autorités gouvernementales et du promoteur du projet concernant l'évaluation et la gestion des impacts environnementaux et sociaux phase par phase



Engagement, consultation et participation des parties prenantes

Extrait du Guide IGF sur les EIES, p. 20



Tableau 1. Éléments constitutifs d'un cadre juridique complet sur l'EIES

Composantes	Éléments constitutifs	Contenu et enjeux
Engagement en faveur du développement durable	1. L'engagement en faveur du développement durable, et notamment de la protection environnementale et sociale, est clairement énoncé.	Cette composante implique que les gouvernements s'engagent en faveur du développement durable dans les instruments juridiques nationaux et internationaux. Ils doivent en particulier garantir la protection juridique de l'environnement et des populations, la protection des droits et des libertés fondamentales des populations ainsi que l'engagement ferme de les mettre en œuvre.
Cohérence et coordination	2. La cohérence est assurée dans l'ensemble des normes juridiques. 3. Les autorités responsables sont clairement identifiées, ainsi que leurs rôles respectifs dans les processus de prise de décisions, d'analyse et de suivi.	Cette composante exige que l'ensemble des textes applicables, tels que les engagements internationaux, les textes d'orientations politiques, les lois nationales et les textes réglementaires, soit harmonisé. Elle permet d'assurer la coordination et une synergie d'action des différents acteurs, et l'efficacité de la mise en œuvre des textes.
Couverture de l'ensemble des phases propres à un projet minier	4. Les exigences en matière environnementale et sociale sont définies pour chacune des phases de la vie d'un projet minier, en fonction des risques.	Cette composante signifie que les différentes phases d'un projet minier doivent être bien identifiées et réglementées, avec des procédures claires et précises pour la prise en compte des enjeux environnementaux et sociaux à chaque phase du projet minier. Elle permet d'assurer que les enjeux du développement durable sont pris en compte dès les phases initiales d'un projet d'exploitation industrielle, et ce, jusqu'à son terme complet, tout en tenant compte du niveau de risques existants à chaque phase.



Composantes	Éléments constitutifs	Contenu et enjeux
<p>Participation du public, consultations et transparence</p>	<p>5. Les exigences et les lignes directrices relatives à la participation et à la consultation du public sont établies, permettant son engagement tout au long du cycle de vie du projet minier.</p> <p>6. Les exigences et lignes directrices concernant la transparence et l'accès à l'information environnementale et sociale sont également définies.</p>	<p>Cette composante requiert la participation significative et efficace du public dans toutes les phases de la préparation et de l'élaboration de l'EIES, tout comme le suivi de la mise en œuvre des engagements environnementaux et sociaux. Elle implique que la réglementation garantisse la transparence et l'accès aux documents importants relatifs au processus de l'EIES, notamment le rapport de l'EIES, le PGES, le plan de fermeture et de réhabilitation ainsi que les rapports périodiques de mise en œuvre. Elle permet de s'assurer que le public comprend au mieux la nature des impacts environnementaux et sociaux et qu'il peut, de ce fait, contribuer de manière efficace et significative au processus de l'EIES.</p>
<p>Mécanismes de réclamation</p>	<p>7. Les exigences et lignes directrices relatives aux mécanismes de réclamations sont établies.</p>	<p>Cette composante signifie que le cadre légal doit prévoir les modalités par lesquelles le promoteur mettra en place des mécanismes pour collecter et traiter à un stade précoce les plaintes des communautés locales. Elle permet d'assurer que les griefs des communautés touchées et des travailleurs sont pris en charge à un stade précoce pour éviter qu'ils n'escaladent en conflits sociaux importants. Cela participe à la bonne relation entre la société minière et les communautés locales.</p>



Composantes	Éléments constitutifs	Contenu et enjeux
<p>Exigences EIES</p>	<p>8. Les conditions types concernant la recevabilité d'une proposition initiale de projet sont clairement définies.</p> <p>9. Des procédures de vérification préalable sont établies pour déterminer si une activité minière doit être soumise à une EIES et à la procédure d'analyse correspondante.</p> <p>10. Les conditions et les procédures relatives à la définition de la portée sont fixées, y compris celles relatives à l'intervention des parties prenantes.</p> <p>11. L'EIES fait partie de la planification du projet et est effectuée avant la décision d'approbation de tout projet d'exploitation minière à grande échelle.</p> <p>12. Un calendrier raisonnable est défini encadrant le processus d'examen des rapports émis dans le cadre de l'EIES.</p>	<p>Cette composante signifie que le cadre juridique est clair concernant la recevabilité d'une proposition de projet. Elle signifie aussi que le cadre juridique doit prévoir un processus de cadrage (screening) permettant d'analyser et de déterminer quel type d'évaluation sera approprié. Elle permet de jeter les bonnes bases de l'élaboration du rapport de l'EIES de sorte à couvrir tous les aspects importants et à fournir les analyses utiles pour une prise de décision éclairée sur la poursuite ou non du projet minier.</p>
<p>Plans de gestion environnementale et sociale (PGES)</p>	<p>13. Les PGES doivent être joints pour être analysés dans le cadre de la procédure d'examen et des lignes directrices sont fournies.</p>	<p>Cette composante signifie que le cadre juridique prévoit l'analyse des impacts et des solutions adéquates pour leur atténuation, leur gestion et leur contrôle. Elle est importante car le PGES est un outil indispensable pour le suivi et la mise en œuvre des engagements environnementaux et sociaux du promoteur. Il est en quelque sorte le tableau de bord qui permettra à toutes les parties concernées (promoteur, gouvernement et communautés affectées) de veiller à une mise en œuvre efficace sur le terrain.</p>



Composantes	Éléments constitutifs	Contenu et enjeux
<p>Plans de fermeture de mine et garantie financière</p>	<p>14. Des plans préliminaires de fermeture de la mine et de transition post-minièrre sont requis pour être analysés dans le cadre du processus d'examen, et des lignes directrices sont fournies.</p> <p>15. Une couverture financière adéquate est produite pour la restauration de l'environnement après la fermeture de la mine et maintenue en vigueur par le titulaire du permis minier.</p>	<p>Cette composante signifie que la fermeture de la mine doit être planifiée avant son ouverture et que les mesures qui l'assurent doivent être mises en place avant le démarrage et l'exploitation. Le cadre juridique doit donc exiger la soumission d'un plan de fermeture et de réhabilitation, même préliminaire, dans le cadre du processus d'EIES. Cette composante permet d'avoir un plan de fermeture pour assurer une fermeture de qualité sans risques futures, mais aussi de décider, de manière informée et inclusive, quelle sera l'utilisation du site après la fermeture et de s'y préparer en conséquence.</p>
<p>Permis et approbations</p>	<p>16. Les permis et les approbations sont assujettis à des conditions et à des exigences précises, y compris de production régulière de rapports.</p>	<p>Cette composante signifie que le cadre normatif doit définir clairement les conditions de délivrance des permis et la surveillance du respect des motifs d'octroi, ce qui implique que toute nouvelle demande de permis, tout renouvellement ou tout changement devra respecter les normes environnementales et sociales en vigueur. Elle permet d'assurer que les permis ne sont pas renouvelés tant que le promoteur n'a pas accompli ses obligations environnementales et sociales en vertu du permis précédent. En plus d'offrir une opportunité supplémentaire de vérifier la mise en œuvre des plans de gestion, il s'agit d'une incitation forte pour l'opérateur minier à se mettre en conformité pour voir son permis renouvelé.</p>



Composantes	Éléments constitutifs	Contenu et enjeux
<p>Suivi, inspections et application de la loi</p>	<p>17. Le contrôle des impacts environnementaux et sociaux sur toute la durée du projet minier est nécessaire et est assuré par des procédures de suivi, des inspections et l'application effective des lois et réglementations en vigueur.</p> <p>18. Des sanctions en cas de non-respect sont prévues, proportionnelles à la gravité de la violation.</p> <p>19. Les conditions applicables au permis en vigueur doivent être respectées avant que ledit permis puisse être renouvelé et que tout nouveau permis pour l'exploitation d'un projet minier à grande échelle puisse être accordé.</p> <p>20. Des conditions claires sont prévues pour permettre « la sortie » du projet, la renonciation et la gestion des risques résiduels.</p>	<p>Cette composante exige d'assurer le suivi des impacts environnementaux et sociaux sur toute la durée du projet minier, et que les autorités habilitées soient identifiées. Les procédures de suivi et d'inspection doivent être planifiées par les textes ou les plans de gestion et toutes les parties prenantes doivent avoir la possibilité d'y participer. Elles requièrent l'existence de sanctions en cas de violation des obligations environnementales et sociales. Cette composante permet d'assurer la mise en œuvre et le respect des obligations environnementales et sociales des sociétés minières dans le cadre de l'EIES.</p>

Source : Extrait du *Guide IGF à l'intention des gouvernements* (éléments constitutifs d'un cadre normatif pour l'évaluation et la gestion des impacts environnementaux et sociaux), p. 24-25.



Quels sont les principaux atouts du cadre juridique et politique malgache sur l'EIES ?

Globalement, il ressort de l'évaluation que le cadre juridique et institutionnel malgache sur l'EIES est cohérent et satisfaisant sur plusieurs points clés, même si certains aspects méritent d'être améliorés dans la pratique. Les atouts relevés ci-après ne sont pas les seuls remarquables du cadre juridique malgache, mais les plus intéressants à relever au regard des objectifs de la présente note.

Tous les aspects de l'EIES font l'objet de réglementations

Madagascar dispose d'instruments juridiques en vigueur sur l'environnement⁴ et les mines⁵, assortis de textes d'application. De nombreux guides d'orientations politiques et pratiques ont également été adoptés⁶. On note aussi l'existence d'instruments d'engagement en faveur du développement durable⁷, y compris de nombreux textes sur les zones protégées. De même, plusieurs textes internationaux en la matière ont été adoptés par Madagascar.

La majorité des textes relatifs à l'EIES sont à jour

L'essentiel des textes environnementaux a récemment été révisé. C'est le cas notamment de la charte de l'environnement révisé en 2015, du décret sur la politique nationale de l'environnement pour le développement durable en 2015, du décret fixant les attributions du ministre de l'Environnement, de l'Écologie et des Forêts ainsi que l'organisation générale du ministère en 2016, du décret fixant les missions de contrôle et d'inspection des techniciens de l'environnement ainsi que les modalités de transaction en 2017, et du décret portant la modification de l'organisation et du fonctionnement du Comité interministériel de l'environnement (CIME) en 2017. En outre, le code minier a été révisé partiellement en 2020 et est de nouveau en cours de révision depuis lors, même si la révision n'a pas concerné les dispositions relatives aux aspects environnementaux et sociaux.

Des institutions de mise en œuvre des textes sur l'EIES existent

La mise en œuvre des textes sur l'EIES est assurée par une multitude d'acteurs qui interviennent et interagissent à des échelles différentes, parmi lesquels l'Office national pour l'environnement (ONE) joue un rôle important. Le cadre juridique malgache a défini

⁴ Il en est ainsi de la loi portant charte de l'environnement n° 90-033 du 21 décembre 1990, telle qu'amendée par la loi n° 97-012 du 6 juin 1997 et la loi n° 2004-015 du 19 août 2004. La charte est complétée par des textes d'application, dont le décret n° 2016-298 qui définit l'organisation générale et les attributions du ministre de l'Environnement, de l'Écologie et des Forêts ; le décret n° 2017-566 fixant les missions de contrôle et d'inspection des techniciens de l'environnement ainsi que les modalités de transaction ; et le décret n° 2017-1106 portant modification du décret n° 97-823 du 12 juin 1997 portant création, organisation et fonctionnement du Comité interministériel de l'environnement (CIME).

⁵ Le code minier de 2005, complété par d'autres textes spécifiques, notamment la loi spéciale sur les grands investissements miniers (LGIM) et son décret d'application n° 784-2003 du 8 juillet 2003.

⁶ Mentionnons par exemple le document-cadre de politique minière nationale de Madagascar de 2014.

⁷ C'est le cas du programme environnemental pour le développement durable (PEDD), adopté en 2016.



toutes les étapes du processus d'évaluation environnementale ainsi que le rôle de chaque autorité, notamment celle qui assure la coordination et celle qui prend les décisions. Le cadre juridique a également déterminé le rôle des ministères concernés par le processus d'examen du rapport de l'EIES et d'octroi des différents permis. De même, la coordination est promue dans les textes qui clarifient les rôles et mettent en place des plateformes ou mécanismes de coordination. Globalement, les autorités compétentes et leurs responsabilités respectives sont bien définies.

Quelles sont les principales limites du cadre juridique et politique malgache sur l'EIES ?

Bien que le cadre juridique malgache sur l'EIES présente de nombreux atouts, des lacunes y demeurent. Il en existe plusieurs, mais quatre d'entre elles méritent d'être soulignées ici.

Des clauses de stabilité de portée large sont consacrées dans certains textes miniers

La relative cohérence du cadre juridique malgache sur l'EIES peut être remise en cause par la présence de clauses de stabilité dans certains textes. On entend par clause de stabilité, toute disposition par laquelle l'État s'engage auprès d'un ou plusieurs investisseurs à ne pas leur appliquer toute nouvelle législation qu'il viendrait à adopter après la réalisation de l'investissement. De telles clauses peuvent conduire concrètement, par exemple, à « geler » une loi environnementale désuète, de sorte qu'elle puisse continuer à gouverner un projet minier, même après sa révision pour une meilleure protection de l'environnement. Dans certains cas, une compensation pécuniaire, payable par l'État, peut être prévue pour couvrir tous les coûts supplémentaires qui seraient nécessaires pour que la compagnie minière se mette en conformité avec la nouvelle loi. Une telle logique peut donc créer des obstacles à la mise en œuvre de législations plus modernes favorisant une meilleure protection environnementale et sociale.





L'article 93 de la loi établissant un régime spécial pour les grands investissements dans le secteur minier malagasy (LGIM) est une clause de stabilité. Bien qu'il soit assorti d'une exception en vue de la protection de l'ordre, de la santé ou de la sécurité publique⁸, son énoncé demeure large car il ne précise pas les domaines couverts par la stabilisation. La durée de la stabilisation des droits n'est pas non plus limitée. De même, l'article 154 du code minier est une clause de stabilité large qui ne prévoit aucune exception. L'existence de ces deux clauses de stabilité de l'environnement juridique des activités minières peut concrètement empêcher l'État malgache d'appliquer aux sociétés minières protégées certaines mesures dans l'intérêt public.

L'autorité ministérielle en charge de l'octroi du permis environnemental a le pouvoir d'outrepasser l'avis technique défavorable de l'ONE

La répartition des responsabilités entre les structures en charge des questions d'EIES constitue aussi un défi pour le cadre juridique malgache. En effet, concernant par exemple l'octroi du permis environnemental au terme du processus de l'EIES, le rôle technique de l'ONE est affaibli par un pouvoir « extraordinaire » octroyé au ministre en charge de l'environnement. Ainsi, ce dernier peut outrepasser l'avis technique défavorable de l'ONE, et octroyer le permis environnemental. Suivant les termes de l'article 28 du décret relatif à la mise en compatibilité des investissements avec l'environnement (MECIE), en cas d'avis défavorable de l'ONE, le ministre peut commanditer une contre-expertise par un groupe d'experts de son choix qui se prononce dans les 30 jours. L'ONE dispose de 10 jours pour se prononcer sur les conclusions de ces experts. Dans le cas où l'ONE maintient son avis défavorable, le ministre en charge de l'environnement « peut en vertu de son propre pouvoir, délivrer le permis environnemental ». Or, l'avis technique de l'ONE est basé sur le rapport d'évaluation par le public et les avis techniques du Comité technique d'évaluation ad hoc établi pour le projet, qui comprend des représentants de plusieurs ministères impliqués. Ce pouvoir octroyé au ministre peut donc gommer tout l'intérêt du processus de l'EIES avec le risque de conduire à l'octroi d'un permis environnemental pour des projets problématiques sur le plan social et environnemental.

Le permis d'exploitation peut être octroyé avant le permis environnemental

L'EIES est un élément clé dans la prise de décision d'approbation ou de refus d'un projet minier. Effectivement, la décision de l'octroi d'un permis d'exploitation doit être prise sur la base des conclusions de l'EIES et donc après l'octroi du permis environnemental. Cependant, le cadre juridique malgache n'a pas clairement résolu la question de la chronologie de l'octroi de ces deux permis. En effet, le cadre juridique malgache permet que le permis d'exploitation puisse être donné avant le permis environnemental. Suivant les termes de l'article 45 du code minier, le promoteur peut déjà déposer sa demande de permis d'exploitation avec une lettre d'engagement de ne commencer aucune activité minière avant l'obtention d'une autorisation

⁸ L'exception se lit comme suit : « *Cependant, l'État Malagasy peut prendre toutes dispositions non discriminatoires et manifestement nécessaires pour rétablir ou protéger l'ordre, la santé ou la sécurité publique* ».



environnementale, et l'obtenir en attendant de se voir octroyer le permis environnemental. Cette approche peut laisser croire que l'obtention du permis environnemental est une simple formalité, ce qui conduit à affaiblir le rôle que joue l'EIES et son importance dans la décision d'approbation ou de refus des projets miniers.

Le public n'est pas suffisamment impliqué dans la phase d'élaboration du rapport sur l'EIES

Malgré la clarté relative des modalités de participation du public au processus de l'EIES, les exigences et les lignes directrices relatives à la participation et à la consultation du public devraient être renforcées. En effet, les communautés locales doivent être suffisamment et le plus tôt possible associées au processus de l'EIES pour y contribuer de manière significative. Cependant, l'analyse du cadre juridique et institutionnel malgache de l'EIES montre que le public n'est impliqué qu'après que le rapport de l'EIES du promoteur ait été soumis au gouvernement. Le public n'est donc pas impliqué dans certaines étapes clés comme celles du cadrage ou de l'élaboration du rapport. La participation du public devient dès lors marginale et moins effective.

Comment remédier à ces limites du cadre juridique et politique malgache sur l'EIES ?

Les insuffisances du cadre juridique et politique malgache, relevées ci-dessus, pourraient être corrigées en tenant compte des recommandations fournies dans le Guide IGF sur les EIES.

Supprimer les clauses de stabilité ou limiter leur portée

Il existe un consensus aujourd'hui que les clauses de stabilisation larges qui « gèlent », entièrement ou presque, le droit national, y compris les règles environnementales ou sociales qui touchent aux droits humains fondamentaux, sont inacceptables. C'est ce qui ressort des [Principes directeurs des Nations Unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme](#) de 2009, qui alertent sur les impacts négatifs de ces clauses. En outre, et comme indiqué dans le document de [Dialogue sur les politiques de développement axé sur les ressources naturelles](#) de l'OCDE de 2019, la nécessité des clauses de stabilité, même limitées au régime fiscal, est désormais remise en question, et il est recommandé au minimum de limiter et de rationaliser leur usage. De ce fait, et au regard de leurs impacts négatifs, les deux clauses de stabilité dans les lois malgaches pourraient tout simplement être supprimées. À défaut, leur champ d'application devra être strictement limité à certains aspects fiscaux spécifiques, assortis en outre d'exceptions, et leur durée d'application devra être réduite et précisée.

Redonner une place centrale à l'avis technique de l'ONE élaboré sur la base de l'EIES dans l'octroi du permis environnemental

L'avis technique de l'ONE, qui est censé reposer sur un processus inclusif, doit jouer un rôle essentiel en matière d'octroi de permis environnemental. En effet, l'autorité ministérielle octroyant le permis environnemental doit pouvoir s'appuyer sur les conclusions de l'organe



technique pour la prise de décision finale. Le pouvoir octroyé au ministre en charge de l'environnement d'outrepasser l'avis technique défavorable de l'ONE pourrait être remplacé par un mécanisme renforcé de coordination entre les membres du Comité technique d'évaluation ad hoc et le ministre, pour une prise de décision concertée et cohérente fondée sur des bases objectives.

Faire du permis environnemental une condition d'octroi du permis d'exploitation

Les dispositions sur la demande du permis d'exploitation doivent être revues pour s'assurer que l'obtention du permis environnemental en est une condition préalable. Pour ce faire, la réglementation devrait empêcher qu'une demande de permis d'exploitation puisse être examinée avant que le permis environnemental ne soit octroyé. Le permis environnemental devrait alors faire partie du dossier de demande du permis d'exploitation en tant que pièce obligatoire.

Impliquer le public dans la phase d'élaboration du rapport sur l'EIES

Pour une meilleure contribution du public au processus de l'EIES, celui-ci doit être impliqué dès les phases initiales du processus de l'EIES. À cet effet, le gouvernement devrait d'abord aider les communautés à comprendre le processus de l'EIES et leurs droits de participation. À ce propos, les communautés locales pourraient bénéficier d'un renforcement permanent de leurs capacités. Ensuite, la réglementation devrait préciser que les sociétés minières sont tenues de s'engager auprès des communautés dès la phase de cadrage du processus de l'EIES et de quelle manière. Enfin, des lignes directrices sur la façon dont la contribution des parties prenantes sera intégrée dès la phase de cadrage et de l'élaboration du rapport pourraient être élaborées ou renforcées.

Remerciements

La présente note a été élaborée par l'IISD. Elle s'appuie sur le Rapport d'évaluation du cadre juridique gouvernant les EIES dans le secteur minier de Madagascar (ci-après le Rapport). Ce Rapport a été élaboré avec la contribution des partenaires du projet SNIS, notamment le Centre pour le développement et l'environnement, l'Université de Berne, le Centre sur les conflits, le développement et la consolidation de la paix, Geneva Graduate Institute (l'ancien Institut de hautes études internationales et du développement) et l'Université d'Antananarivo.

Le Rapport sur lequel repose cette note a également bénéficié des contributions spécifiques de Julie G. Zähringer (Coordonnatrice du projet SNIS) et Onintsoa Ravaka Andriamihaja (Chercheuse scientifique principale au Centre pour le développement et l'environnement), qui ont d'abord aidé à la collecte de certaines données grâce aux consultations menées sur le terrain et qui ont ensuite apporté des observations et commentaires sur les diverses versions du Rapport.

Nous remercions également Nogaye Mbengue pour son appui à la collecte des données relatives aux textes juridiques malgaches sur l'EIES dans le cadre de l'élaboration du Rapport.

© 2023 The International Institute for Sustainable Development

Publié par l'Institut international du développement durable

Cette publication est sous licence [Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/).

L'INSTITUT INTERNATIONAL DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

L'Institut international du développement durable (IISD) est un laboratoire d'idées indépendant et primé qui vise à accélérer le développement de solutions pour parvenir à un climat stable, à la gestion durable des ressources et à des économies équitables. Nos travaux inspirent de meilleures décisions et suscitent la prise de mesures concrètes pour aider les gens et la planète à prospérer. Nous mettons en lumière ce qui peut être réalisé grâce à la collaboration entre les gouvernements, les entreprises, les organismes sans but lucratif et les communautés. Le personnel de l'IISD fort de plus de 120 membres, et ses quelque 150 associé(e)s et consultant(e)s viennent du monde entier et leur formation couvre maintes disciplines. Nos travaux touchent la vie de personnes dans presque 100 pays.

L'IISD est un organisme de bienfaisance enregistré au Canada, et visé par l'alinéa 501(c)(3) de l'*Internal Revenue Code* des États-Unis. Il bénéficie de subventions de fonctionnement de base de la province du Manitoba. En outre, des fonds de projets lui sont accordés par divers gouvernements, tant au Canada qu'à l'étranger, des organismes des Nations Unies, des fondations, le secteur privé et des particuliers.

Siège

111 Lombard Avenue, Suite 325
Winnipeg, Manitoba
Canada R3B 0T4

Tel: +1 (204) 958-7700

Website: iisd.org

Twitter: [@IISD_news](https://twitter.com/IISD_news)

