

**PROJET D'APPUI A LA GESTION DE L'ENVIRONNEMENT  
PAGE**

**FORMATION DES COMMISSAIRES – ENQUÊTEURS  
PHASE PARTICIPATION DU PUBLIC**

**Aide mémoire**

**mission effectuée du 29 août au 22 septembre 2001**

**Jean-Louis Michard, Consultant**

**Programme PAGE/EPIQ - Financé par USAID - International Resources Group**

## Table des matières

<b><u>1 - INTRODUCTION</u></b> .....	<b>1</b>
<b><u>1.1 - LES TERMES DE REFERENCE DE LA MISSION</u></b> .....	<b>1</b>
<u>Cadre générale de la mission</u> .....	1
<u>Cadre spécifique pour la deuxième période</u> .....	2
<b><u>1.2 - DEROULEMENT DE LA MISSION</u></b> .....	<b>2</b>
<b><u>2 - L'EXECUTION DU MANDAT DE LA COMMISSION D'ENQUETE ET D'AUDITION PUBLIQUES (CEAP)</u></b> .....	<b>6</b>
<b><u>2.1 - DISPOSITIONS COMMUNES A LA CONSULTATION PUBLIQUE</u></b> .....	<b>6</b>
<u>21.1 - La nomination des membres de la commission d'enquête et d'audience publiques : Auditeurs</u> .....	6
<u>21.2 - L'impact des exclusions des candidatures selon l'article 18</u> .....	8
<u>21.3 - Formation des premiers enquêteurs/auditeurs</u> .....	9
<u>21.4 - Indépendance de la Commission : ses relations avec les autres intervenants dans le processus</u> .....	10
<u>Relations CEAP / Administration : ONE, CTE, Ministère de l'Environnement</u> .....	11
<u>Relations CEAP / Promoteur</u> .....	11
<b><u>2.2 - ENQUÊTES PUBLIQUES</u></b> .....	<b>14</b>
<u>22.1 - Information de la CEAP</u> .....	14
<u>22.1 - Information du public</u> .....	15
<u>22.2 - Déroulement de l'enquête publique</u> .....	17
<b><u>2.3 - AUDIENCES PUBLIQUES</u></b> .....	<b>20</b>
<b><u>2.4 - ANALYSE ET RAPPORT FINAL DE LA COMMISSION</u></b> .....	<b>24</b>
<b><u>2.5 - LOGISTIQUE</u></b> .....	<b>27</b>
<b><u>3 - VALORISATION ET CAPITALISATION DE L'EXERCICE</u></b> .....	<b>29</b>

**ANNEXE 1 : CALENDRIER DE LA MISSION**

**ANNEXE 2 : LISTE DES PERSONNES RENCONTREES**

**ANNEXE 3 : PROGRAMME DE TRAVAIL POUR TERMINER LA REDACTION DU RAPPORT FINAL**

# 1 - INTRODUCTION

## 1.1 - LES TERMES DE REFERENCE DE LA MISSION

La consultation prévue initialement prévoyait qu'un seul intervenant participerait à l'ensemble du processus en commençant par la formation des enquêteurs/auditeurs chargés de la réalisation de l'enquête publique et des audiences publiques permettant au public de se prononcer sur le projet d'exploitation d'ilménite par la société QMM dans la région de Fort Dauphin.

Une première mission a été effectuée par M. C. Delisle qui a assuré la formation des enquêteurs/auditeurs. Ne pouvant assurer la suite du mandat, celle-ci a été confiée à Jean-Louis Michard, socio économiste ayant des compétences en ce qui concerne la participation du public dans les processus de mise en œuvre des projets. Seules les parties des termes de référence concernant cette deuxième partie du mandat sont résumés ci-après (Termes de Référence complets en Annexe 3).

### **Cadre générale de la mission**

#### **Objectifs**

*Mener à terme la consultation publique dans le cadre de l'évaluation du dossier QMM, sanctionnée par un avis objectif et motivé.*

#### **Missions**

.....

- *Porte assistance aux Chefs de file face à d'éventuels problèmes: organisation des enquêtes , briefing, terrain, etc.*
- *Appui à la rédaction du rapport d'évaluation par le public ;*

#### **Méthodologie**

*Au stade où le Consultant intègre le processus d'évaluation du dossier QMM, diverses dispositions ont été déjà prises et des actions réalisées, conformément au plan d'évaluation. Par conséquent, le Consultant aura à poursuivre le schéma initial d'évaluation dans le cadre de la poursuite de ses objectifs.*

.....

#### **Consultation Publique (mise en œuvre) :**

*Sur la base des ébauches de plans d'action et d'outils de consultation des Commissaires – Enquêteurs, le Consultant apporte son expertise afin d'optimiser les options à retenir.*

.....

#### *Mise en œuvre de la participation du public*

- *Consultation sur place de documents*
- *Enquête publique (Tenue de registre, permanence, etc...)*

- *Audience publique (Organisation,....)*

**Rapport :**

*En étroite collaboration avec les enquêteurs, les commissaires-enquêteurs et les Chefs de file, le Consultant participe activement à la rédaction du rapport final de consultation par le public.*

**Résultats attendus**

*Vis à vis de PAGE :*

- *Exposé, explication et discussions sur la mise en œuvre de l'arrêté relatif à la participation du public ;*
- *Calendrier du plan d'enquête ;*
- *Rapport d'activité*

*Vis à vis du processus d'évaluation du dossier QMM :*

*Finalisation du rapport de consultation publique.*

**Cadre spécifique pour la deuxième période**

**B1-Interventions du consultant international déjà effectuées**

Le Consultant international est intervenu dans la réalisation de la formation. de la commission d'enquête tout en précisant leur rôle. Il a aussi contribué à la préparation des travaux des enquêteurs et la préparation de la consultation publique.

**B2-Mandat spécifique du consultant international pour les mois de septembre à octobre**

Le mandat spécifique du Consultant international pour cette période consiste à surtout :

- d'appuyer la commission à dépouiller les grilles d'évaluation faites par la commission elle - même et de définir les grandes tendances des grilles d'évaluation ;
- d'appuyer la commission à la rédaction du PV pour l'ONE et le promoteur ;
- d'appuyer la commission à la rédaction du rapport pour M. le Ministre en y intégrant les réponses du promoteur ;
- éventuellement d'appuyer la commission pour diverses questions et/ou enjeux demandés par M le Ministre ;

**1.2 - DEROULEMENT DE LA MISSION**

Prévue initialement du 29 août au 22 septembre 2001, la mission du consultant a été prolongée jusqu'au 29 septembre à la demande de l'ONE et de l'équipe des enquêteurs/auditeurs, avec l'accord du projet PAGE et d'IRG. Le consultant est parti de Grenoble, en France, le 29 août au matin pour arriver via Lyon et Paris à Antananarivo le soir même.

Le 30 au matin, il est reparti avec Madame Evah Andriamboavonjy (PAGE) pour Tuléar afin de rejoindre la Commission d'Audience Publique. Il a pu dès son arrivée rencontrer le Président de la Commission. Le même jour, en fin d'après midi s'est tenue une réunion de travail avec la Commission d'Audience Publique et l'ONE suite à un courrier reçu du promoteur QMM sur sa vision de la tenue de l'audience publique suite à l'expérience de Antananarivo (ce point sera repris ci-après dans le cadre des relations de la CEAP (Commission d'Enquête et d'Audience Publique) avec les divers partenaires.

Le 31 août et le 1 septembre, le consultant a assisté aux séances de l'Audience Publique de Tuléar (avec traduction simultanée du malgache en français grâce à l'obligeance de Madame Evah Andriamboavonjy) Il a pu échanger après chaque séance avec les membres de la CEAP pour quelques mises au point de détail. En effet, comme il sera développé ci-après, la Commission a dans l'ensemble parfaitement maîtrisé et organisé la tenue des séances.

Le 2 septembre, après le départ de Madame Evah Andriamboavonjy, il a travaillé avec le Président de la Commission et certains membres de celles ci sur le déroulement des séances et sur la rédaction du Procès Verbal de l'Audience Publique de Tuléar. À cette occasion, il a été amené à préciser la nécessité d'une retranscription exhaustive du déroulement et des interventions, ce point n'étant pas évident pour les auditeurs suite à la formation suivie avant le démarrage de leur mission. Les discussions se sont poursuivies le 3 septembre au matin.

Le 3 septembre après-midi, le consultant s'est joint aux membres de la Commission pour rejoindre Fort Dauphin en avion.

Le 4 septembre, à sa demande, la Commission a organisé une visite du terrain destinée à l'exploitation minière. Vu les moyens logistiques nécessaires, cette tournée sur le site a été réalisée avec l'appui de QMM (bateau et véhicule). Le consultant a donc été accompagné durant cette visite par l'expert forestier, Madame Manon Vincelette, l'anthropologue, Monsieur Arson Ndimbizandry et l'écologiste aquatique, Madame Solange Andrianjohany tous employés de QMM. Durant la visite des lacs, deux ingénieurs pêche de la FAO étaient présents. La visite du site a permis au consultant de mieux intégrer les éléments du projet.

Le 5 septembre, le consultant a fait connaissance des membres de la Commission qui n'étaient pas présents à Tuléar. Il a travaillé avec la CEAP sur la tenue de l'Audience Publique de Fort Dauphin. Philip DeCosse, responsable de PAGE est arrivé en fin de matinée. En fin d'après-midi, une réunion s'est tenue avec le Directeur Général de l'ONE, les membres de son équipe, les experts ressources et la CEAP. L'ordre du jour portait sur l'ordre d'intervention des experts techniques en réponse aux questions du public par rapport à celui des experts de QMM. Il a été décidé que le Président donnerait systématiquement la parole aux experts techniques avant QMM, afin d'éviter toute confusion dans l'esprit du public, notamment sur la neutralité des experts.

Les 6, 7 et 8 septembre, le consultant a assisté aux séances de l'Audience Publique de Fort Dauphin (avec traduction des interventions). Comme à Tuléar, il a eu des échanges réguliers avec les membres de la CEAP entre chaque séance pour des mises au point de détail, le déroulement de l'Audience étant très bien maîtrisé.

Les 9 et 10 septembre, le consultant a eu des contacts réguliers avec les membres de la CEAP qui se consacraient à la rédaction des Procès Verbal. Il a également poursuivi la lecture des documents de l'étude d'impact (lecture commencée dès son arrivée et qui s'est poursuivie ensuite).

Le 11 septembre, le consultant et la Commission sont effectués le voyage Fort Dauphin Antananarivo en avion. Ils sont arrivés en fin de matinée. L'après midi, le consultant a réglé les détails administratifs au siège de PAGE (n'ayant pas pu le faire auparavant n'ayant été à Antananarivo que quelques heures à son arrivée).

À compter du 12 septembre et jusqu'au 28 septembre, le consultant a travaillé avec la CEAP au complet dans la banlieue d'Antananarivo, à Mandriamboero dans un centre où toute la Commission était logée. Du 12 septembre jusqu'au 21, le consultant logeait en ville, ce qui lui permettait d'avoir des échanges quotidiens avec Monsieur Pascal de Giudici, consultant PAGE en appui au Comité Technique d'Evaluation. À partir du 21 septembre au soir, le consultant s'est installé à Mandriamboero avec les membres de la Commission.

Le 21 septembre au matin, le consultant a participé à une réunion à l'ONE autour du Directeur Général de l'ONE et de ses principaux adjoints. Monsieur Philip DeCosse, Madame Evah Andriamboavonjy et Monsieur Pascal de Giudici de PAGE, ainsi que Madame Lisa Gaylord de l'USAID participaient également à cette réunion. Au cours de celle-ci, le consultant a pu faire le point d'avancement des travaux de la Commission d'Enquête et d'Audience Publique et a exposé quelques éléments de son appréciation sur le travail de la Commission et sur les points à approfondir pour valoriser au maximum l'investissement fait par le Gouvernement pour la réalisation de cette première Enquête/Audition Publique. La discussion a également porté sur les rôles respectifs du CTE et de la CEAP, certains membres de cette dernière ayant parfois tendance à développer dans leur analyse des considérations techniques contrairement à leur mandat qui se limite à analyser les interrogations et avis du public quant à l'impact du projet sur le plan social et environnemental et à se prononcer sur leurs bien fondé. Il a été décidé d'envisager une rencontre entre le CTE et la CEAP. Celle-ci s'est tenue au cours de la semaine suivante, le 26 septembre au matin. L'ensemble des membres de la CEAP était présent, le CTE étant représenté par son coordonnateur. Il a été essentiellement question lors de cette réunion de la poursuite du programme de travail. Il a été envisagé d'organiser dans les jours suivants une entrevue avec le Ministre de l'Environnement avant même la remise définitive des avis des deux organismes afin d'envisager un éventuel consensus sur leurs conclusions (les conditions expresses et les recommandations) avec le promoteur.

Le même jour, 26 septembre, le consultant a participé à une réunion plus restreinte, mais en présence du Directeur de l'ONE. Il y a essentiellement été question de la programmation et de l'organisation de la remise des avis permettant au Ministre de se prononcer sur l'octroi ou non du permis environnemental. Au cours de la même réunion, le consultant a fait un bref exposé sur les résultats de sa mission.

Le 28 septembre, au matin, le consultant a eu une séance de débriefing avec Monsieur Philip DeCosse et Madame Evah Andriamboavonjy. A cette occasion, il leur a remis le brouillon du présent rapport de mission.

Il a rédigé et discuté avec la Commission un programme de travail pour la fin du travail de la Commission : voir annexe 3.

Le consultant est parti de Antananarivo, le 29 septembre au matin pour arriver à Grenoble le même soir.

Il est intervenu à deux reprises pour appuyer à distance la CEAP. Le 3 octobre, PAGE lui a transmis le mémoire de réponse du promoteur. Le consultant a renvoyé le jour même ses commentaires sur ce mémoire pour appuyer la CEAP dans la prise en compte de ce document dans son rapport final.

Le 11 octobre, PAGE a transmis le rapport final de la CEAP, ainsi qu'un extrait de ce rapport intitulé « Conclusions motivées de la CEAP ». Il a relu le rapport dans son ensemble et a fait quelques propositions soit de suppressions de passages qu'il estimait devoir plutôt être inclus dans le rapport de mission de la CEAP à l'ONE (rapport interne et non public), soit de corrections de forme (par exemple, garder dans tout le rapport le même ordre de présentation des thèmes et sous thèmes, la mise en annexe du détail des questions, ...). Il a rappelé la nécessité de vérifier que toutes les interventions du public avaient été prises en compte par la Commission (il n'a pas eu confirmation que la vérification systématique qu'il avait recommandée de faire avant la remise du rapport avait bien été effectuée). Les propositions de modifications ont été envoyées par Internet le 16 octobre.

La dernière demande de relecture d'un document a été transmise le 19 octobre, mais malheureusement, le consultant n'était pas joignable à cette période et n'a pu répondre qu'à son retour le 23, soit trop tard pour que les corrections aient pu être prises en compte. En fait, le document envoyé étant un extrait du rapport final, les corrections proposées par le consultant avaient déjà été envoyées.

## 2 - L'EXECUTION DU MANDAT DE LA COMMISSION D'ENQUETE ET D'AUDITION PUBLIQUES (CEAP)

### INTRODUCTION

Le mandat de la Commission d'Enquête et d'Audition Publiques (CEAP) est défini par l'arrêté n° 6830/2001 du Ministère de l'Environnement. Les principales phases du déroulement de ce mandat sont reprises ci-après (Procédure) sur la base des articles correspondants de l'arrêté : article 15 à article 49. La manière dont elles se sont déroulées fait l'objet d'observations du consultant qui propose ensuite ses recommandations. Il faut préciser que le consultant n'a été présent que pendant une partie du processus (depuis la deuxième audience publique à Tuléar, jusqu'à la préparation du rapport final). Sur certaines phases du mandat, il ne peut donc pas se prononcer de façon précise, n'ayant pas été présent, cependant, les textes rédigés par la Commission et les discussions avec les membres de celle-ci lui donnent la possibilité de quelques commentaires prudents.

### 2.1 - DISPOSITIONS COMMUNES A LA CONSULTATION PUBLIQUE

#### 21.1 - La nomination des membres de la commission d'enquête et d'audience publiques : Auditeurs

##### Texte de l'arrêté (extraits) :

**Article 15** : *La consultation publique ... est menée par un ou plusieurs enquêteurs et/ou auditeurs environnementaux organisés en commission d'enquête et/ou commission d'audience conformément à leurs termes de référence. ....*

**Article 16** : *Le CTE définit les termes de références et les règles déontologiques ou d'éthique des enquêteurs et/ou auditeurs, et procède à leur sélection. Ils sont recrutés par l'ONE en raison de leur qualification dans la discipline considérée pour chaque dossier d'EIE et suivant la spécificité du dossier. ....*

**Article 17** : *Les enquêteurs et/ou auditeurs doivent disposer de connaissances suffisantes en procédures administratives. Ils doivent être capables de comprendre les enjeux techniques, socio-économiques, politiques, environnementaux et sociaux du projet d'investissement et les différents points de vue qui peuvent s'exprimer autour de ces enjeux. Ils doivent être aptes à clarifier le débat entre ces différents points de vue et, à l'issue de la consultation publique, exprimer leur avis avec objectivité. ....*

##### Observations et commentaires du consultant :

Le choix des personnes recrutées pour composer la CEAP a été judicieux. Ces personnes sont sérieuses, travailleuses et dans l'ensemble mènent leur travail avec méthode et rigueur. Ceci étant particulièrement important pour leur fonction. Cette capacité de travail a permis d'aboutir au résultat escompté dans un délai relativement court (leurs journées ont généralement largement dépassé huit heures de travail).

Parmi les principaux atouts de l'équipe, peuvent être cités :

- Sa pluridisciplinarité : des spécialistes en sciences sociales et humaines (y inclus des juristes), des ingénieurs et techniciens de spécialités diverses (dont aménagement rural, agronomie, hydraulique, foresterie, etc.) ;

- Des niveaux de formation différents et donc des expériences professionnelles complémentaires : techniciens, animateurs, ingénieurs, enseignants, universitaires, etc. ;
- Une répartition des âges suffisamment hétérogène pour avoir des jeunes débutants dans leur profession, des personnes en pleine activité et des professionnels proches de la retraite ou ayant cessé leur activité ;
- Des origines géographiques permettant de bien appréhender les problématiques locales, régionales et nationales : Fort Dauphin, Tuléar et Antananarivo ;
- Enfin, leur grande capacité de travail ne les a pas empêchés de prendre suffisamment de recul par rapport aux problèmes traités.

Ceci a permis à l'équipe d'être en permanence à même de mener à bien avec efficacité les différentes phases des enquêtes/audiences et de faire face aux divers aléas.

Le principal point faible de la Commission est le trop petit nombre d'éléments féminins : seulement 2 sur 18. Même s'il n'est pas possible pour diverses raisons (dont essentiellement la disponibilité) d'atteindre la parité absolue, il y a lieu de tendre dans le futur vers une plus forte représentation féminine dans les commissions d'enquête. En effet, leur approche et leur sensibilité, notamment des aspects sociaux, permettent d'enrichir l'analyse et de mieux motiver l'avis de la commission.

Parmi les membres de la Commission des "leaders" ont été désignés, mais, surtout, se sont affirmés, ont été reconnus par tous favorisant, ainsi la structuration du groupe, notamment le Président Alfred Randriamoeliarivony qui a une grande expérience professionnelle dans le domaine de la communication. Ses qualités de rassembleur et de décideur ("fonceur") ont confirmé sa position de responsable de la Commission et ont souvent permis à l'équipe de progresser. Sa stature a été très utile pour maintenir une grande cohérence au groupe.

Parmi les autres "leaders", il faut citer le cas particulier de Mansaré Marikandia, qui bien que n'étant pas membre de la Commission à part entière, a été recruté pour lui apporter un appui méthodologique. Il a joué, du fait, notamment, de sa grande expérience et de ses qualités intellectuelles, un rôle très important dans les différentes étapes : appui aux autres membres pour l'organisation et la structuration de leur travail, rigueur des méthodes, édition à temps des documents, rédaction des parties générales du rapport final, etc.

L'autre "chef de file", Samisoa, est plus réservé de nature et plus discret que les précédents, mais il a montré son efficacité lors de l'organisation et de la mise en œuvre des enquêtes publiques, ainsi que dans la phase d'analyse et de rédaction. Son expérience de chargé d'études a été précieuse au groupe.

Enfin, il a été aisé de trouver parmi les membres de la Commission des responsables pour les diverses tâches à réaliser au fil du processus, par exemple, pour la responsabilité des sous commissions thématiques.

## Recommandations :

La procédure de recrutement mise en œuvre par l'ONE apparaît comme particulièrement efficace vu les résultats. Elle devra être reproduite lors de la constitution d'autres Commissions d'Enquête Publique. Il est recommandé que les membres de la présente Commission soient systématiquement présents dans les futures commissions en tant que noyau de base de celles-ci. De nouveaux enquêteurs/auditeurs leur seront associés pour compléter le recrutement, notamment en ce qui concerne une meilleure couverture géographique du territoire. Le pourcentage d'« anciens » devrait être de l'ordre de 50 % à deux tiers de la commission, de façon à favoriser la transmission des « compétences ».

### 21.2 - L'impact des exclusions des candidatures selon l'article 18

#### Texte de l'arrêté (extraits) :

**Article 18** : *Ne peuvent être désignées comme enquêteurs et/ou auditeurs les personnes intéressées à l'opération, à titre personnel ou familial, en raison de leur fonction au sein de l'Administration, de la collectivité, de l'organisme ou du service qui assure la maîtrise d'ouvrage, la maîtrise d'œuvre ou le contrôle de l'opération.*

#### Observations et commentaires du consultant :

L'importance de la participation de M. Mansaré Marikandia, universitaire ethnologue pour la réussite de l'opération a déjà été souligné. Bien que candidat, il n'a pas été recruté comme auditeurs du fait de sa participation dans le début des années 1990 aux premières phases de l'étude d'impact social et environnemental menées par le promoteur. Le consultant a pu, cependant, constater que certains auditeurs retenus dans la Commission étaient également dans ce cas, sans que cela ait nuit à leur candidature. Il est possible que ce fait n'ait pas figurer dans leur CV ou que la commission de recrutement ait jugé que leur participation aux études avait été moins importante. Le consultant a pu lire la participation d'un auditeur aux récentes mises à jour de l'EISE. Sa connaissance du milieu l'a aidé à mieux comprendre les interrogations du public et ses opinions.

L'article 18 est très clair. Il semble que la commission de recrutement en ait eu une lecture très restrictive au moins pour un des candidats. Il est certainement très heureux que la nomination de Mansaré Marikandia comme conseiller méthodologique a permis de profiter de son expérience.

Il semble que dans la mesure où le nombre d'experts susceptibles de réaliser des études d'impact de qualité n'est pas encore très important, dans le cas de projet de cette importance, il sera souvent difficile de pouvoir recruter des personnes n'ayant jamais eu à intervenir dans les études d'impact. D'autant que le nombre d'enquêteurs/ auditeurs environnementaux devrait augmenter.

#### Recommandations :

Il est recommandé d'appliquer l'article 18 tel qu'il est rédigé et d'admettre comme enquêteurs /auditeurs environnementaux des personnes ayant plusieurs années auparavant participé à des études sur le projet soumis à enquête/audience publiques, mais n'ayant plus de relation de collaboration ou de subordination avec le promoteur depuis cette époque.

### **21.3 - Formation des premiers enquêteurs/auditeurs**

#### **Observations et commentaires du consultant :**

L'arrêté ne prévoit pas la formation proprement dite des enquêteurs/auditeurs. Il insiste dans le cadre du premier paragraphe de l'article 17 sur les qualités générales des personnes à qui sera confiée la responsabilité de mener les enquêtes ou les audiences publiques.

Par suite de circonstances particulières, le consultant qui devait assurer le suivi de l'ensemble de la procédure n'a pu que mener à bien la formation théorique. Le suivi de la réalisation a du être assuré par le consultant qui a rédigé le présent rapport. Bien que non prévu au départ, la dualité d'appui a sans doute été plutôt bénéfique pour le déroulement du processus. En effet, la formation théorique a certainement été très bien menée par le premier consultant qui est commissaire enquêteur professionnel au Canada. La réussite de cette formation était visible car tous les auditeurs avaient une très bonne compréhension de leur rôle et des limites de leurs compétences en tant que commission d'enquête.

Il y a lieu de souligner, cependant que le formateur appartenait à l'école canadienne, soit plutôt anglo-saxonne, alors que les textes qui ont été adoptés par l'administration Malgache s'inspirent fortement de ceux en vigueur en France, soit se rattachant plus à une tradition latine. Il en est résulté quelques nécessaires mises au point au cours du processus. Le principal a concerné la forme finale des procès verbaux des audiences publiques. D'après le formateur canadien, il suffisait d'y retranscrire les grandes lignes des diverses interventions, alors que selon la pratique française (plus administrative et juridique, certains disent tatillonne) **toutes les interventions** doivent être retranscrites **in extenso**. Ceci permet d'éviter toute contestation par la suite et donc une éventuelle annulation de la procédure par un tribunal administratif. Sur les conseils du consultant, la commission a appliqué ce principe pour la rédaction des procès verbaux.

Des différences mineures sont également apparues quant au vocabulaire. Par exemple, au terme « enjeu » employé par les Canadiens, les Français préfèrent celui de « thème » qui est plus neutre. De même, les Canadiens utilisent le terme « condition expresse » là où les Français se contentent de « condition ». Ces détails sont sans grande importance.

Il semble, néanmoins qu'il n'y a pas de très grandes différences entre les méthodologies canadienne et française. Le consultant qui lors de la réforme de l'enquête publique en France en 1983 avait été amené à mener des séries d'entretiens individuels auprès de commissaires enquêteurs (en France, il s'agissait à l'époque surtout de fonctionnaires retraités, ce qui n'a guère changé aujourd'hui) et d'organiser et tester la formation de base des commissaires enquêteurs n'a pas trouvé de différences notables si ce n'est celles signalées ci-dessus. Le consultant de retour en France a demandé à l'administration de lui fournir des éléments complémentaires à ceux déjà disponibles au niveau de l'ONE. Dès que ces éléments seront en sa possession, il les fera parvenir à Madagascar.

Ce qui semble le plus important dans cette période de mise en œuvre des nouveaux textes législatifs malgaches est de s'assurer qu'ils sont adaptés à la réalité malgache et qu'ils répondent aux besoins réels du pays. Tout en respectant scrupuleusement les textes en vigueur, il s'agira de construire peu à peu une méthodologie malgache. Après quelques années de pratique, il pourra éventuellement être envisagé d'adapter les textes. La démarche doit rester pragmatique.

## Recommandations :

Il est recommandé d'envisager la poursuite de la formation d'enquêteurs /auditeurs, notamment de personnes originaires de régions du pays non couvertes par les membres de la première équipe. La formation devrait être essentiellement assurée par les premiers auditeurs. Il y aura sans doute lieu de fournir à ceux qui ne l'ont pas reçu une formation sur les études d'impact social et environnemental et à ceux qui devront assurer la formation des futurs enquêteurs /auditeurs, une formation pédagogique (formation de formateurs).

La multiplication des enquêtes et/ou audiences publiques doit permettre de mettre au point peu à peu une méthodologie malgache adaptée aux besoins du pays qui tout en respectant les standards internationaux permettra de mieux prendre en compte les spécificités, notamment du monde rural. Il est donc recommandé de faire participer les membres de la première équipe à un maximum d'enquêtes et d'audiences publiques dans les deux à trois années à venir de façon à conforter leur expérience et à disposer d'une expertise locale bien formée.

### **21.4 - Indépendance de la Commission : ses relations avec les autres intervenants dans le processus**

#### **Texte de l'arrêté (extraits) :**

**Article 17 :** *Les enquêteurs et/ou auditeurs doivent ..... exprimer leur avis avec objectivité.*

*Ils interviennent en toute indépendance pour conduire l'enquête publique ou l'audience publique de manière à permettre au public, d'une part, de prendre connaissance complète du projet, et d'autre part, de présenter ses appréciations, suggestions et contre-propositions. Ils accomplissent leur mission sans limitation territoriale.*

*Toutefois, au cours de l'évaluation par le public, la commission d'enquête et le CTE peuvent se consulter pour des échanges d'informations, sans que cette démarche ne puisse affecter l'indépendance de chaque entité respective dans l'exercice de sa mission.*

#### **Observations et commentaires du consultant :**

Il y a lieu de souligner et d'insister sur les notions d'indépendance et d'impartialité de la Commission quant à son organisation (dans le respect des règles légales) et quant à l'expression de ses avis telles qu'elles figurent dans les textes réglementaires. Bien qu'admise par tous sur le plan des principes, dans les faits cette particularité de la CEAP n'est pas toujours respectée ou, du moins, certaines positions ont tendance à la remettre en cause, notamment de la part de l'administration et, plus insidieusement, de la part du promoteur.

### **Relations CEAP / Administration : ONE, CTE, Ministère de l'Environnement**

Même si les relations avec l'administration semblent être toujours restées empreintes d'une certaine cordialité, elles ont été parfois un peu tendues. Il est vrai que le fait que les membres de la CEAP soient recrutés par l'administration<sup>1</sup> payés par elle et dépendante d'elle en ce qui concerne la logistique peut entraîner le retour à certains moments à de "vieux réflexes".

D'autant que l'exercice était le premier du genre à Madagascar. Ce caractère d'apprentissage, d'expérimentation, a pu entraîné de la part de certains fonctionnaires une tendance à vouloir imposer leur point de vue et à contrôler dans un souci louable d'éviter des dérapages éventuels (à juste titre parfois). L'administration pense que la Commission "doit" faire ceci ou cela et a donc tendance à "ordonner".

Les cas où ceci s'est produit (ou a failli se produire) ont été rares et rapidement résolus, notamment du fait de la personnalité de la "médiatrice" entre l'ONE et le CTE et la CEAP. Il y a cependant des risques de dérapage pour les futures Enquêtes/Audiences Publiques (avec d'autres personnalités), tant que la notion d'indépendance de la Commission (base fondamentale de la validité de son avis) ne sera pas complètement "passée dans les mœurs". Il y a lieu de trouver des formules adaptées pour les responsabilités des uns et des autres soient plus claires et mieux acceptées.

### **Relations CEAP / Promoteur**

Elles ont été, de l'avis du consultant, bien gérées par la Commission. Celle-ci a gardé vis à vis des représentants du promoteur QMM, notamment lors des séances d'audience publique, une neutralité polie, sans agressivité, ni marque de dépendance.

Cependant, pendant le processus et à plusieurs reprises, le promoteur, par le biais de son cabinet d'avocat et sous prétexte d'appuyer une équipe "inexpérimentée" a suggéré ou tenté de suggérer des orientations qui bien que se voulant objectives et conformes aux règles internationalement admises se révèlent pour certaines très tendancieuses et allant dans un sens qui lui serait plutôt favorable.

En date du 27/07/2001 (Réf. 5257kvRTMdg/Frilet & associés), le cabinet d'avocat de QMM proposait un "projet d'instruction" intitulé Evaluation par le public de l'EISE, ce document devant être signé par le Ministre de l'Environnement pour instruction aux membres de la Commission. Dans ce texte qui dans l'ensemble est correct, quelques passages sont sujets à caution :

- Par exemple, page 2 § 2, il est écrit "... l'enquête publique consiste à informer le public afin **d'analyser scientifiquement les impacts potentiels prévisibles du projet sur l'environnement**, ...".<sup>2</sup> Cette analyse scientifique n'entre pas dans le rôle de la CEAP qui motive ses avis sur la base du recueil des interrogations et avis du public. Elle serait critiquable (et le promoteur serait le premier à le faire en cas de désaccord) si elle s'autorisait à porter un avis scientifique.

---

<sup>1</sup> Dans certains pays, ils sont désignés par une autorité de justice indépendante. Par exemple, par le tribunal administratif dans le cas de la France.

<sup>2</sup> Souligné par le consultant.

- Autre exemple page 3 § 1, *"il est rappelé que les avis sommaires sans motivation qui doivent également être consignés sur les registres ne devraient avoir qu'un impact très limité sur les conclusions motivées de synthèse que les enquêteurs sont tenus ensuite de rédiger ...."*. Sous une apparence de parfaite objectivité, le promoteur se prémunit contre la possibilité qu'un grand nombre d'oppositions au projet n'influence trop la Commission. Alors que celle-ci face à une manifestation forte d'opposition au projet, même non toujours motivée, devra examiner la raison de cette expression de la population et se prononcer sur le caractère de cette opposition : crainte réelle ou manipulation.

Le promoteur a ainsi modifié la lettre (et l'esprit) des textes de base, mais de façon qui peut sembler insidieuse dans la mesure où il propose que ce texte devienne du fait de sa signature par le Ministre un document officiel. En fait, l'ONE et le Ministère de l'Environnement n'ont pas donné suite à cette "proposition" et n'ont pas avec raison transmis ce texte à la Commission.

À la suite de l'audience publique d'Antananarivo, où des opposants au projet se sont fortement manifestés, le promoteur, toujours par l'entremise de son cabinet d'avocat est intervenu par écrit en critiquant la façon dont la commission avait mené les débats. Monsieur Marc Frilet a constaté :

- *"Un manque d'organisation, de clarté du message et de **directivité**<sup>3</sup>" qui l'a "étonné car ces dérives étaient le plus souvent prévisibles et" qu'il en avait été "longuement débattu ensemble".*
- *"le problème de fond tient à la distinction qui a été maintenue entre la séance de questions au promoteur et la séance de recueil d'avis en audience publique."*
- *"il faut en revenir au déroulement des séances d'audience publique tel que prévu dans le manuel de procédures."*
- *"Par ailleurs, les commissaires enquêteurs n'ont pas respecté leurs engagements relatifs aux inscriptions des différents intervenants par thème sur les listes."*

Suit une proposition de "Scénario actualisé Déroulement de l'audience publique", dans lequel le promoteur insiste sur des aspects qui sont du seul ressort de la décision de la Commission (inscription obligatoire sur une liste pour être admis à s'exprimer, maximum de deux questions par personne, maximum de cinq minutes par intervenant, refus d'avis non motivés, parité de temps de parole entre public et promoteur, refus de parole aux personnes étant déjà intervenues). Les reproches du promoteur sont essentiellement dus au fait que les détracteurs du projet ont relativement été nombreux à l'audience publique d'Antananarivo et qu'ils ont pour certains développé une argumentation élaborée. Or, il est évident, et la pratique le confirme, que les opposants à un projet sont plus nombreux à se mobiliser que ceux qui y sont favorables.

---

<sup>3</sup> Souligné par le consultant.

Un des points qui a pu poser problème, notamment à l'ONE, a été l'exigence du promoteur de disposer d'un temps de parole identique à celui des intervenants. Il y a lieu de rappeler que ceci ne figure dans aucun texte. Le promoteur du projet est présent à l'audience pour à la demande du Président présenter les grandes lignes du projet et si le Président le juge nécessaire pour répondre à certaines questions du public. Par contre, il n'est pas dans l'esprit du texte que le promoteur défende son point de vue en réponse à tout opposant. L'analyse des avis est du ressort de la Commission.

Le texte de l'avocat du promoteur a été discuté en réunion à Tuléar la veille de l'audience publique entre la CEAP et l'ONE. La Commission a décidé de maintenir l'organisation des séances telle que prévue auparavant sans prendre en compte les aspects contraires proposés par le promoteur.

Ces deux exemples ont été cités pour montrer que des pressions, parfois insidieuses, peuvent être exercées sur la Commission d'enquête et d'audience publiques par des promoteurs et qu'il est donc essentiel que les membres de la commission soient prévenus de l'éventualité de ce genre de manœuvre. En l'occurrence, l'appui de l'ONE a permis de prévenir les interférences avec le travail de la Commission.

Pour être tout à fait objectif (ou tout au moins pour tenter de l'être), il faut ajouter que le promoteur par l'entremise de son cabinet d'avocat a fait parvenir à l'ONE, et au travers elle à la CEAP, des documents divers (des textes législatifs et des analyses de cas par des juristes (essentiellement en France), des exemples de rapports d'enquête publique [TGV Méditerranée, Aéroport de Roissy, Autoroute A86]) qui ont aidé la Commission dans son travail de rédaction du rapport final.

#### **Recommandations :**

Pour éviter toute dérive lors des futures Enquêtes/Audiences Publiques quant à l'indépendance de la Commission (base fondamentale de la validité de son avis), il y a lieu de veiller à ce que les textes soient parfaitement appliqués par tous. Pour cela, il est nécessaire de les rappeler régulièrement aux partenaires de la procédure.

Il sera, notamment lors de la formation des futurs enquêteurs/auditeurs, fait mention des risques de pressions de la part du promoteur de façon plus ou moins évidente. Les enquêteurs /auditeurs doivent pouvoir prendre du recul par rapport à ces pressions.

**Note :** Les articles 19 et 20 portent sur les procédures d'information préalable du public. Ces aspects sont traités dans le cadre du déroulement des enquêtes publiques et des audiences publiques dans la mesure où les actions d'information préalable sont en continuité avec celles ci.

## 2.2 - ENQUÊTES PUBLIQUES

Le consultant n'a pas été présent lors de la procédure des enquêtes publiques. Les observations et commentaires qui suivent sont donc basés sur les échanges avec les enquêteurs / auditeurs, ainsi que sur les passages du rapport final concernant cette phase.

### 22.1 - Information de la CEAP

#### Texte de l'arrêté (extraits) :

**Article 21** : L'enquête publique consiste à :

- 1- Informer le public par voie d'affichage ou par tout autre moyen d'information, de l'existence du projet et de la tenue de l'enquête publique ;
- 2- Mettre le résumé non technique du dossier d'EIE rédigé en malagasy et en français à la disposition du public ;
- 3- Mettre à la disposition du public un registre relatif à l'enquête publique qui peut y consigner ses dires, observations et suggestions ;
- 4- Organiser la rencontre du promoteur et du public lors d'une ou plusieurs séances d'information ;
- 5- Recueillir les avis de la population affectée, à travers les méthodes d'enquête définies aux articles 25 et 26 du présent arrêté ;
- 6- Organiser éventuellement des réunions publiques selon les conditions définies à l'article 29 du présent arrêté ;
- 7- Permettre l'accès de tout intéressé à l'intégralité des documents d'EIE, sur sa demande ;

#### Extrait du rapport final de la CEAP : Chapitre 1.1.1 et 1.1.3

Les exposés du promoteur et d'autres personnes ressources, la mise à la disposition des documents de travail, l'élaboration d'un plan de lecture ont permis de renforcer au fur et à mesure la connaissance du dossier par les membres de la commission. Il ne s'agit pas d'une approche technique et scientifique (réservée à l'évaluation technique et administrative) mais plutôt de cerner au mieux les enjeux du projet contenus dans l'EISE, les mesures d'atténuations ainsi que les différents acteurs.

##### 1.1.3 . Rencontres préparatoires

Les rencontres préparatoires ont été bénéfiques à plus d'un titre pour lever le voile sur certaines zones d'ombres souvent sources de malentendus. A titre indicatif :

- Réunion des membres de la commission d'enquête et d'audience publique avec les représentants de la ... CTE et de ...l'ONE du vendredi 06 juillet 2001 à Antananarivo, pour clarifier le mandat de la commission et valider la démarche méthodologique.
- Réunions avec les représentants du promoteur à Fort-Dauphin, le lundi 09 et le mardi 10 juillet 2001, pour finaliser le chronogramme relatif à la phase informative aux niveaux local, régional, national et international au cours de laquelle le promoteur doit informer le public sur le projet, les enjeux et les mesures d'atténuation.
- Réunion avec les représentants officiels des communes et villages concernés par l'enquête publique, le 09 juillet 2001 à Fort-Dauphin pour une première prise de contact, pour informer les autorités locales sur le déroulement de la consultation publique et spécifier leur rôle d'appui.
- Une visite des lieux a été organisée par le promoteur pour les membres de la commission le mercredi 10 juillet 2001. Cette visite guidée à Mandena, a complété les connaissances livresques de l'équipe.
- Cérémonie d'ouverture officielle de la consultation publique sous l'égide du Secrétaire Général, représentant le Ministère de l'Environnement à Fort-Dauphin le mardi 17 juillet 2001, pour présenter officiellement la commission et ses membres aux autorités et à la population de la région d'implantation du projet. La cérémonie qui s'est achevée par une phase de questions/Réponses a permis d'explicitier mandat, organisation, démarche, voire neutralité et devoir de réserve des membres de la commission.

#### Observations et commentaires du consultant :

Le consultant a pu constater que les membres de la CEAP connaissaient bien le dossier, notamment grâce aux diverses présentations orales qui en avaient été faites. Tous ont lu le résumé de l'EISE.

Mais, il est certain que tous n'avaient pas lu dans le détail les deux volumes de présentation de l'EISE avant le début des enquêtes publiques (l'avaient-ils tous lus en entier au moment de la rédaction du rapport final ?). Certains membres se sont reposés à cette période sur leurs collègues qui ont pris le temps de lire tous les documents.

Bien qu'elle constitue un élément important de la documentation, la Convention entre l'Etat Malgache et QMM n'avait pas été communiquée officiellement à la CEAP. Ceci a été fait à la demande du consultant au début de la rédaction du rapport final.

Il est certain que sur un projet d'une telle importance la quantité de documents constituant le dossier est très grande et demande de la part des enquêteurs / auditeurs un effort de lecture très suivi.

### **Recommandations :**

Quand la masse de documents constituant le dossier de la consultation du public est important, il y a lieu de donner un temps suffisant aux membres de la Commission pour qu'ils puissent tout lire et commencer à échanger entre eux sur ces documents. Dans ce cas, il est possible que la durée totale de l'enquête ou de l'audience doive être allongée.

### **22.1 - Information du public**

#### **Texte de l'arrêté (extraits) :**

**Article 22 :** *Lorsqu'il y a lieu à enquête publique, l'ONE, en tant qu'organe assurant le secrétariat du CTE, en avise le maire de la commune concernée ou le sous-préfet ou leurs représentants respectifs dans le cas où le lieu d'implantation du projet concerne plusieurs communes.*

*L'autorité locale compétente procède à la délivrance de l'avis d'ouverture des procédures d'enquête publique et en informe le public, en collaboration avec la commission d'enquête, par voie d'affichage et par tout moyen de publicité approprié dans le périmètre qu'elle délimite à cet effet et notamment aux abords immédiats de l'emplacement projeté.*

**Article 23 :** *L'avis d'ouverture de la procédure d'enquête publique et les affiches ou autres moyens de publicité indiquent , outre les éléments mentionnés à l'article 6 du présent arrêté :*

*1° l'existence de la procédure d'enquête publique ;*

*2° les noms et qualités des membres de la commission d'enquête publique ;*

*3° les lieux, jours et heures des séances de permanence durant lesquelles les enquêteurs sont à la disposition de la population locale;*

*4° l'adresse à laquelle tout intéressé peut faire parvenir ses observations sur le projet ;*

*5° la durée de la procédure d'enquête publique.*

**Article 24 :** *L'organisation des opérations d'enquête publique est menée par un ou plusieurs enquêteurs environnementaux en collaboration avec les autorités locales du lieu d'implantation du projet.*

## **Extrait du rapport final de la CEAP : Chapitres 1.1.4, 1.2.1 et 2.1.1**

### **1.1.4 . Communication**

Un plan de communication a été mis en œuvre pour informer le public aux niveaux local, régional, national et international, malgré certains « contre-temps » liés à la disponibilité de certains responsables retenus par leurs responsabilités respectives.

- par voie d'affichage, en collaboration avec les autorités communales et préfectorales, des avis relatifs à l'enquête publique et à l'audience publique ont été préalablement diffusés dans les communes et les villages-cibles ainsi que les chefs lieux de préfectures et des faritany où devaient se dérouler les audiences publiques,
- Par voie de presse, relatives aux informations alimentées par les points de presse organisés à Fort-Dauphin, Toliara et Antananarivo,
- Par les radios régionales et la radio nationale,
- Par les chaînes de télévision régionale et nationale,
- Par Internet (<http://www.mecie.mg>),
- Des banderoles ont complété les supports d'information au niveau régional et national.

Un fascicule relatif à la préparation et à la mise en œuvre d'une stratégie de communication avec des plans média idoines allant de 8 juillet au 8 septembre 2001 a été réalisé (cf. annexe).

### **1.2. Phase informative**

La phase informative vise des objectifs majeurs :

- mettre la population et les différents groupes d'intérêts au même niveau d'information,
- informer le public sur le cheminement du projet et de ses composantes principales,
- informer le public sur la réalité du décret relatif à la mise en compatibilité des investissements avec l'Environnement (MECIE).

#### **1.2.1. De l'enquête publique**

##### **1.2.1.1 . L'Equipe**

Pour la réalisation de la phase informative, la commission d'enquête publique a constitué quatre trinômes qui se sont partagés les sites d'enquête :

- Un animateur chargé de conduire et faciliter la séance,
- Un rapporteur chargé de recueillir les questionnements du public et les réponses du promoteur,
- Un soutien qui est à la fois co-animateur et observateur actif.

Schématiquement, pour un site-cible, le trinôme affecté a effectué des visites de courtoisie auprès des autorités locales pour réitérer les invitations au niveau des villages concernés si le site-cible est chef lieu de commune et les autorités des hameaux si le site-cible est un village (Fokontany).

Dans la pratique, chaque trinôme était présent sur le lieu une journée avant la réalisation de la phase informative.

##### **1.2.1.2 . Synthèse et restitution**

A la fin de chaque séance informative, le rapporteur a fait la lecture des questionnements, des points de vue pour validation.

Un procès-verbal dont le double est remis aux autorités locales de chaque site, a été réalisé.

### **2. 1. 1 – Phase informative**

Les séances d'information ont été réalisées dans les communes d'Ampasy Nahampoana et Mandromodromotra, « zone d'implantation du projet » et celles de Sainte Luce, Petriky et Fort-Dauphin, « zone d'influence ».

Chaque séance d'information a été essentiellement assurée et animée par une équipe d'enquête pluridisciplinaire. Le trinôme a été composé, avec au moins un enquêteur maîtrisant le dialecte régional et ayant des solides connaissances de l'environnement socio-culturel et économique de la zone d'enquête, opérant en qualité de rapporteur, d'un animateur / facilitateur de front et d'un observateur actif.

Les douze séances se sont déroulées du 31 juillet au 11 août 2001. En moyenne, 150 personnes par site, ont répondu aux invitations du CEAP appuyées par les autorités communales respectives des zones d'enquête publique.

Le Maire ou son représentant, selon les circonstances, a ouvert la séance. Après les salutations d'usage à l'endroit du public, des membres de la commission d'enquête et des représentants du promoteur, il a présenté les membres de l'équipe d'enquête à l'assistance.

L'animateur / facilitateur du trinôme a présenté le mandat de la commission et a rappelé les références juridiques de l'enquête publique. Puis, il a explicité brièvement le processus de la consultation publique et l'organisation de sa mise en œuvre qui se basent sur la participation du public à l'évaluation sociale et environnementale.

Après la présentation du projet par le promoteur, les préoccupations du public ont été recueillies sur des supports en papier et restituées en fin de séance à l'assistance. Un procès verbal relevant le questionnement de chaque séance, co-signé par le Maire ou son représentant et les membres de l'équipe d'enquête a été

systematiquement établi. La copie de chaque procès verbal a été remise aux autorités communales concernées.

### **Observations et commentaires du consultant :**

Les extraits du rapport final ci-dessus montrent que la CEAP a su mener les actions nécessaires de communication. Le fait qu'un des chefs de file soit un spécialiste dans ce domaine explique sans doute l'attention particulière dans ce domaine (souvent négligé par les commissions d'enquête et d'audience publique) et sa parfaite maîtrise.

En ce qui concerne la phase informative, le rapport décrit parfaitement le processus à mener tel qu'il est prévu dans les textes.

Il est à remarquer que la CEAP a su s'organiser pour respecter son programme d'information du public, et que, surtout, elle a su s'adapter aux caractéristiques du public concerné, en particulier :

- Répartition de la responsabilité des enquêtes publiques, d'une part, et des audiences publiques, d'autre part, entre deux groupes distincts de la CEAP, permettant une meilleure préparation et maîtrise des deux phases (ceci n'a été possible que du fait du nombre important de membres de la commission) ;
- Présence systématique dans les trinômes d'au moins une personne originaire de la zone géographique et, donc maîtrisant bien la langue locale et connaissant la culture et les traditions de la population.

### **Recommandations :**

Il est recommandé de :

- conserver le plan de communication de la CEAP pour qu'il puisse servir de modèle pour les futures enquêtes ou audiences publiques portant sur des projets de grande importance.
- Insister auprès des chefs de file pour qu'ils détaillent les différentes phases de la mise en œuvre de l'enquête publique et de l'audience publique.

## **22.2 - Déroulement de l'enquête publique**

### **Texte de l'arrêté (extraits) :**

**Article 25 :** *Les enquêteurs tiennent une permanence dans les lieux et aux dates indiquées dans l'avis d'ouverture de l'enquête publique, durant laquelle ils recevront en audience toute personne désirant personnellement émettre un avis sur le projet.*

*Selon des modalités définies dans leurs termes de références, les enquêteurs ont, en outre, la faculté de recueillir les avis des membres de la communauté et des groupements ou associations directement concernés ou intéressés par le projet.*

**Article 26 :** *Les observations du public sont consignées directement par les intéressés sur un registre public relatif à l'enquête publique ouvert à cet effet, à feuillets non mobiles, préalablement coté et paraphé par la commission d'enquête et par l'autorité locale du lieu d'implantation du projet. Elles peuvent également être adressées par tout moyen écrit à la commission d'enquête ou à ses membres, au siège de la consultation ou à toute autre adresse qui est à portée à la connaissance du public. Elles sont annexées au registre public.*

Dans le cas où l'intéressé entend présenter ses observations verbalement, l'enquêteur transcrit la déclaration sur le registre qu'il signe avec l'intéressé.

En cas d'incapacité ou de refus de signer, il en est fait mention au bas de la déclaration.

**Article 27 :** A l'issue d'un entretien, l'enquêteur a la faculté d'inscrire ou de transcrire les observations qu'il juge pertinentes dans le registre public sans pour autant affecter la neutralité de la procédure.

**Article 28 :** L'enquêteur a le devoir d'éclairer tout intéressé pour toute demande d'information dont les éléments de réponse sont dans le dossier d 'EIE. En cas de besoin, il peut solliciter l'intervention de l'observateur selon les modalités définies à l'article 15.

**Article 29 :** La commission d'enquête peut envisager la tenue d'une ou plusieurs séances de réunion publique lorsque les conditions de déroulement de l'enquête publique les rendent nécessaires, dans la mesure où les moyens techniques et financiers disponibles le permettent et compte tenu de la durée de la procédure mentionnée dans l'avis d'ouverture indiqué à l'article 23 du présent arrêté.

En collaboration avec l'autorité locale, la commission d'enquête organise, sous sa présidence une réunion publique d'information et d'échange en présence du promoteur. Un procès-verbal de réunion doit être établi par la commission d'enquête et annexé au registre public relatif à l'enquête publique.

**Article 30 :** A l'issue des procédures relatives à l'enquête publique, l'autorité locale des lieux d'enquête publique procède à la clôture officielle du registre public conjointement avec la commission d'enquête. Elle établit un avis attestant les conditions dans lesquelles s'est déroulée la consultation du public et le complète par son avis personnel sur le projet.

**Article 31 :** La durée de l'ensemble des procédures relatives à l'enquête publique ne peut être inférieure à quinze jours ni supérieure à quarante-cinq jours.

## Extrait du rapport final de la CEAP : Chapitre 2.1.2

### 2. 1. 2 – Phase de recueil d'opinion

Pour l'enquête publique, le recueil d'opinion a été basé sur l'inscription sur un registre (un registre par site). Lorsque l'intervenant ne pouvait pas écrire lui-même son opinion par écrit, l'enquêteur l'aidait à le transcrire en prenant soin de relire pour validation. Des permanences et des séances de recueil d'opinions ont été tenues en alternance selon un calendrier établi d'un commun accord avec les autorités. Les dates de démarrage et de clôture de recueils des opinions ont été maintenues pour l'ensemble des sites. Pour certains, l'affluence du public a nécessité l'adjonction, entre ces sites, de journées supplémentaires, à l'instar de

Commune / village	Date prévue de recueil	Réalisation
Mangaiky	10, 11 et 23 août	10, 11, <b>13, 14, 20, 22</b> et 23 août
Ampasy	1, 2 et 17 août	1, 2, <b>3, 16</b> et 17 août
Petriky	13, 14 et 18 août	13, 14, <b>15</b> et 18 août

Tous les registres ont été officiellement clôturés le 23 août 2001, date butoir de la réalisation de l'enquête publique.

## Observations et commentaires du consultant :

Le compte rendu de la CEAP et les échanges du consultant avec les membres de la commission qui ont plus particulièrement animés cette phase montrent que la CEAP a eu le souci de respecter scrupuleusement les textes et les éléments méthodologiques acquis lors de la formation. Ils ont su s'organiser efficacement et faire face aux difficultés inévitables dans ce type d'exercice.

Ils ont, par exemple, été capables, tout en respectant les dates butoirs d'allonger les temps de présence dans certains villages pour permettre à tous de s'exprimer. Ils ont su entendre les revendications de certains, notamment en éclatant les permanences en deux lieux distincts dans un village où il y avait risque de conflit.

L'équipe a pris note de toutes les interventions du public, y inclus les prises de positions orales, ne se contentant pas des seules inscriptions sur les registres.

L'analyse des questions posées lors des séances publiques, ainsi que les prises de positions ont été menées immédiatement après la fin de cette phase sur la base d'une grille d'analyse mise au point collectivement et adaptée en fonction des besoins. Ceci a permis à la CEAP de disposer dès la fin des audiences publiques des résultats de cette analyse.

Enfin, il est assez remarquable qu'aucun reproche, ni aucune remarque n'ont été faits, notamment par les opposants au projet lors des audiences publiques, ce qui n'aurait pas manqué si la commission n'avait pas respecté les règles lors des enquêtes publiques.

Les seuls points sur lesquels, le consultant peut faire des remarques sont :

- D'une part, la non prise par écrit des réponses du promoteur lors des séances d'information aux questions du public et, donc, de leur non-retranscription dans le Procès Verbal des enquêtes publiques ; il s'agit, en fait, d'une différence de règles entre les méthodologies française et canadienne ;
- Le deuxième point concerne la possibilité de prise en compte légalement des opinions exprimées sur certains registres ou de celles transmises par Internet ; en ce qui concerne les registres, il s'agit essentiellement du cas de celui déposé à la Bibliothèque Nationale pour les personnes qui y auraient consultées l'étude d'impact ; les personnes qui y ont inscrits des remarques ou opinion l'ont fait en l'absence d'un membre de la CEAP, donc légalement la commission n'a pas d'obligation de les intégrer dans son analyse ; le problème est le même en ce qui concerne les messages envoyés par Internet, dans le cadre de la législation actuelle ; par contre, la commission peut si elle les estime intéressant ou utile pour son analyse les intégrer dans sa réflexion.

### **Recommandations :**

Il est recommandé de :

- Approfondir la description de la méthodologie employée par la CEAP dans le cadre du rapport de mission de la Commission (en charge du chef de file qui a plus particulièrement animé cette phase) ;
- Enregistrer systématiquement les interventions, notamment du public et du promoteur et les intégrer dans les Procès verbaux ;
- Après quelques expériences, prendre une position légale sur la prise en compte des messages envoyés par Internet aux Commissions.

## 2.3 - AUDIENCES PUBLIQUES

### Texte de l'arrêté (extraits) :

**Article 32:** L'audience publique consiste à :

- 1- Informer le public, par voie d'affichage ou par tout autre moyen d'information, de l'existence du projet et de la tenue de l'audience ;
- 2- Mettre le résumé non technique rédigé en malagasy et en français à la disposition du public ;
- 3- Organiser la rencontre du promoteur et du public lors d'une ou plusieurs séances d'information .
- 4- Confronter le public affecté par le projet et le promoteur par l'intermédiaire des auditeurs, dans les locaux de la mairie ou en tout autre endroit désigné à cet effet, afin de permettre une meilleure information du public sur le projet et un échange de vue entre le promoteur et le public. Chaque partie a la faculté de se faire assister par un expert pour chaque domaine .
- 5- Permettre l'accès de tout intéressé à l'intégralité des documents d'EIE, sur sa demande.

**Article 33 :** Lorsqu'il y a lieu à audience publique, le Ministre chargé de l'Environnement délivre un avis relatif à la tenue d'audience publique qui est publié au Journal officiel de la République.

**Article 34 :** L'avis relatif à la tenue d'audience publique indique : .....

**Article 35 :** L'organisation de séances d'audience publique au niveau local, régional et/ou national est laissée à l'appréciation du CTE ou de l'ONE.

Pour la tenue d'audience publique au niveau local, l'ONE en avise l'autorité locale du lieu d'implantation du projet. Cette dernière assure, en collaboration avec la commission d'audience, l'information du public par voie d'affichage et par tout moyen de publicité approprié dans le périmètre qu'elle délimite à cet effet et notamment aux abords immédiats de l'emplacement projeté.....

**Article 36 :** La commission d'audience, en concertation avec l'autorité locale du lieu de la tenue de l'audience publique peut décider de la suspension ou de l'arrêt des séances d'audience publique lorsque les conditions de déroulement des procédures d'enquête publique indiquent que la tenue de ces séances risque de porter atteinte à l'ordre public.

**Article 37 :** L'autorité locale du lieu de la tenue d'audience publique publie un avis d'ouverture d'audience publique par tout moyen de publicité approprié .....

**Article 38 :** L'organisation des opérations d'audience publique est assurée par des auditeurs organisés en commission d'audience aux lieux et dates indiqués dans l'avis d'ouverture de l'audience publique, en collaboration avec l'autorité locale compétente.

L'ONE communique à la commission d'audience la liste des personnes ressources de référence. ....

Compte tenu de ses besoins, la commission peut demander l'appui de ces personnes en vue du bon déroulement des séances d'audience publique.

.....

**Article 40 :** La commission d'audience assure la présidence et veille au bon fonctionnement et au bon déroulement de la ou des séances d'audience publique.

Le promoteur intervient pour une présentation succincte de son projet.

Toute personne désirant être entendue peut s'inscrire au préalable auprès de la commission d'audience. Le public adresse ses questions et observations et émet ses avis au président de séance. Ce dernier regroupe ces questions, observations et avis, les complète éventuellement et les présente à qui de droit.

Les réponses, éclaircissements émanant du promoteur et des personnes ressources sont adressés au président de séance sous forme orale ou écrite.

**Article 41 :** Le recueil des observations écrites ou orales du public s'effectue soit directement au cours des séances d'audiences par la commission d'audience, soit dans les conditions énumérées à l'article 26 du présent arrêté.

**Article 42 :** A l'issue des procédures relatives à l'audience publique, l'autorité locale du lieu d'audience procède, conjointement avec la commission d'audience, à la clôture officielle du procès-verbal d'audience publique. Elle établit un avis attestant les conditions dans lesquelles s'est déroulée la consultation du public, complété par son avis personnel sur le projet.

**Article 43 :** La durée de l'ensemble des procédures relatives à l'audience publique ne peut être inférieure à vingt cinq (25) jours ni supérieure à soixante dix (70) jours.

**Article 44** : *Un procès verbal relatant avec exactitude les chroniques du déroulement de l'information et de la consultation publique et les observations recueillies du public doit être rédigé par la commission d'enquête et/ou la commission d'audience et remis à l'ONE et au promoteur dans les cinq (5) jours ouvrables suivant la clôture de la consultation.....*

### **Observations et commentaires du consultant :**

Le consultant n'a été présent qu'aux deux dernières audiences publiques à Tuléar et à Fort Dauphin. Les informations concernant Antananarivo ont été recueillies auprès des membres de la commission et d'autres participants. Les principales remarques portent sur l'organisation des séances d'audience publiques, la capacité de la commission à s'adapter au public concerné, la maîtrise de la prise de parole et la rédaction des Procès Verbaux.

#### **a) Organisation des audiences publiques :**

Il y a lieu tout d'abord de souligner la bonne préparation en avance de l'organisation des séances d'audience publique et de sa bonne mise en oeuvre :

- planning du déroulement écrit et très précis ;
- bonne définition du rôle des différents auditeurs et autres participants : Président d'Honneur, président, facilitateur, assesseurs, scripteur, responsable de l'accueil, responsables de la tenue des registres, etc. ;
- l'organisation de la "table" des intervenants institutionnels prévue à l'avance et respectée : place des représentants de QMM et des experts lors de la séance de questions de part et d'autre de la Commission (mais physiquement séparés de celle-ci) ; puis, pendant la phase de recueil d'opinions et de prise de position, seule la Commission était en position de présidence ; les rôles de chacun ont été ainsi bien marqués ;
- respect des horaires dans l'ensemble, tout en respectant le quart d'heure de politesse traditionnel ;
- rappel régulier principes régissant les audiences publiques et du rôle de la Commission.

#### **b) Adaptation de cette organisation en fonction du public :**

Tout en respectant relativement scrupuleusement les principes édictés par l'arrêté, les membres de la Commission ont su s'adapter en fonction des différents publics et des événements ayant marqué les audiences.

- Le nombre d'intervenants inscrits avant que le promoteur ou les experts ne donnent leur réponse ou opinion n'a pas été fixé à Antananarivo, de 3 pour Tuléar et variable pour Fort Dauphin ;
- Afin d'éviter des réclamations, toute personne inscrite pour une prise de parole qui n'avait pas répondu au premier appel a été systématiquement rappelée jusqu'à la fin de la séance, ainsi ceux qui bien qu'étant inscrits ne se sont pas exprimés n'en ont pas été empêchés, mais ne l'ont pas voulu ou étaient absentes ;

- La Commission a su éviter tout incident notamment à Fort Dauphin en demandant le renforcement des forces de l'ordre suite à des indications de l'organisation possible de manifestations par les opposants au projet ; il semble qu'ainsi la Commission a permis que les séances d'audience publique dans cette ville se déroulent avec une certaine sérénité ;
- Dans ce même ordre d'idée, la Commission avait prévenu qu'elle n'accepterait pas de banderoles partisans dans la salle de façon à respecter la neutralité du lieu ; à Fort Dauphin, les opposants au projet sont entrés dans la salle avec des banderoles ; en quelques minutes elles ont été repliées, sans qu'il ait été besoin d'une intervention marquée des forces de l'ordre ;
- Le public de Fort Dauphin comportait un nombre relativement important d'analphabètes ; les auditeurs en charge des registres ont su, discrètement, aider les personnes dans ce cas qui désiraient exprimer une opinion à le faire.

### **c) Prise de parole : public et intervenants institutionnels**

La Commission a organisé le déroulement des séances de façon à ce que toutes les personnes qui désiraient intervenir puissent le faire en toute liberté dans la limite du respect de l'expression des autres. Les règles de prise de parole ont été annoncées clairement dès le début des séances. Elles ont été adoptées autant que faire se peut aux différents publics. Le président a su les faire appliquer tout en adoptant une certaine souplesse pour ne pas donner prêter le flanc à des critiques partisans. Par exemple, il a laissé, parfois, un temps de parole plus long que ce qui était prévu à certains intervenants tels que le principal porte-parole des opposants au projet ou aux représentants du promoteur.

Les principales autres observations sur ce sujet sont :

- L'organisation d'une prise de parole par thème a permis de structurer le débat, de regrouper les réponses et d'éviter trop de questions ou positions "hors sujet", notamment à Tuléar et à Fort Dauphin ;
- Le principe d'inscription sur une liste pour prendre la parole a bien fonctionné à Tuléar et à Fort Dauphin ; l'absence de ce système à Antananarivo a pu donner l'impression d'un certain manque de maîtrise de la part de la présidence ; il reste que la Commission a ainsi pu mesurer les limites des deux systèmes ; l'inscription limite la spontanéité des échanges, mais les ordonne plus ;
- Ainsi, si à Antananarivo, les échanges ont pris plus la forme de débat, ce qui était admissible avec un relativement faible nombre d'intervenants, le "droit de réponse" a été plus facile à gérer dans les deux autres audiences publiques du fait de la nécessité de s'inscrire avant de prendre la parole ; la présidence a su éviter les trop longs débats tout en laissant chacun s'exprimer ;
- La prise en note sur "carton" des questions par les deux assesseurs, alternativement, a semble-t-il beaucoup aidé le président à en faire la synthèse, notamment avant de donner la parole aux représentants du promoteur ; cependant, malgré cet appui, la re-formulation synthétique des questions n'a pas été faite suffisamment systématiquement lors des séances dites de "questionnement" à Tuléar et à Fort Dauphin ;

- La Commission a su gérer simplement les questions hors sujet ou l'expression de prise de position en phase de questionnement ; le président a laissé s'exprimer les personnes, puis a rappelé la règle ; il n'y a pas eu ainsi la possibilité, notamment pour les opposants, de se sentir bloquer dans leur expression ;
- La prise de parole des experts indépendants systématiquement après les représentants du promoteur lors de l'audience publique de Tuléar a pu donner l'impression à certains que ces experts n'intervenaient, à la demande du président que pour renforcer la position du promoteur ; après discussion entre la Commission, l'ONE et le CTE, il a été décidé, pour Fort Dauphin, de donner la parole d'abord aux experts, puis aux représentants du promoteur ; cette organisation a permis que les interventions des spécialistes indépendants apparaissent réellement plus neutres ;
- Le promoteur a voulu introduire la notion de "proportionnalité" dans le temps de parole entre lui et le public ; ceci ne peut être retenu, car les audiences publiques sont d'abord faites pour recueillir les interrogations et opinions du public par rapport au projet (en général, en audience publique, s'expriment essentiellement les opposants) ; il ne peut être question de limites drastiques pour les personnes prenant la parole ;
- Bien que la Commission ait recommandé aux intervenants de ne pas être trop long (moins de 3 minutes), elle n'est que peu intervenue pour interrompre une personne trop bavarde ; parfois le président a fait signe à tel "notable" qu'il devait conclure ; il a veillé à ce que les opposants, en particulier, ait un temps de parole suffisant, en particulier quand il s'agissait d'interventions structurées ;
- Si dans la grande majorité des cas, la Commission au travers de son Président et du facilitateur a eu un grand respect du public et l'a aidé à s'exprimer, à une occasion, cependant, le Président a commis une maladresse auprès d'un intervenant agriculteur en lui demandant "sur quelles bases scientifiques reposaient ses assertions", ce qui, de toute évidence ne pouvait être que ressenti que comme une rebuffade par l'interlocuteur et le public ; d'ailleurs, le porte-parole des opposants a cité cet incident lors des prises de position pour tenter de mettre en cause la neutralité de la Commission ; cette erreur isolée et qui n'a pas eu de grande incidence permet cependant d'insister sur l'importance de la neutralité de la Commission et du respect scrupuleux du public.

#### **d) Rédaction des Procès Verbaux des audiences publiques**

Le document de base pour connaître le déroulement de l'audience publique, les prises de parole au cours de celle-ci et les positions affichées au cours de celle-ci (d'abord celles du public, mais également celles des représentants du promoteur qui peut s'engager à cette occasion plus avant que dans l'étude d'impact) est le Procès Verbal. Celui-ci doit donc reproduire scrupuleusement la réalité afin d'éviter par la suite toute contestation de quelque partie que ce soit et pour éventuellement servir de base à toute discussion. Il est toujours possible (et même fréquent dans les pays du Nord) qu'une des parties mécontentes des conclusions de la Commission tente de faire annuler juridiquement toute la procédure en s'appuyant sur la non conformité du Procès Verbal. Il est possible que l'importance de l'absolue exactitude du Procès Verbal avec le déroulement des séances soit plus importante en droit français (tradition latine) qu'en droit canadien (tradition anglo saxonne). Pour Madagascar, il serait peut-être utile de consulter des juristes pour vérifier la valeur apportée par les juges aux écrits.

Pour ne pas prendre de risque, le consultant a insisté auprès de la Commission sur la nécessité de retranscrire à l'identique toutes les interventions (du public et du promoteur) à l'exception de la présentation résumée du projet qui ne faisait que reprendre le volume résumé de l'étude d'impact. Il semble que lors de la formation par le premier consultant, il avait été admis qu'un compte rendu synthétique était suffisant.

L'enregistrement systématique des séances sur supports audiovisuels a été très utile pour vérifier l'exactitude des procès verbaux. Celui de Fort Dauphin a d'ailleurs dû être complètement repris car certains passages des débats avaient été omis ou résumés. Ceci a entraîné une certaine perte de temps (17 heures d'enregistrement) et aurait pu être utilisé par le promoteur pour allonger le délai avant la remise de son "mémoire en réponse".

### **Recommandations :**

L'exercice ayant été relativement bien mené, il appelle peu de recommandations. Il serait souhaitable que les futures audiences publiques soient aussi bien organisées que celles-ci. Il est suggéré :

- De développer en détail toute l'organisation des audiences publiques dans le rapport de mission de la Commission de façon à ce que ceci serve d'aide mémoire pour les futures commissions ;
- De prendre en compte lors de la désignation des membres des commissions d'audiences publiques, la nécessité d'avoir un président de séance (et un facilitateur) rompu aux méthodes d'animation de réunions ;
- Enfin, de vérifier auprès de juristes malgaches compétents la nécessité ou non de rédiger des Procès Verbaux reprenant in extenso les interventions.

## **2.4 - ANALYSE ET RAPPORT FINAL DE LA COMMISSION**

### **Texte de l'arrêté (extraits) :**

**Article 44 :** .....

*Le promoteur a la libre faculté de procéder ou non à la production d'un mémoire de réponse, dans un délai maximum de cinq (5) jours ouvrables à compter de la date de sa réception du procès verbal.*

*Dans les trois (3) jours ouvrables à compter de l'échéance du délai de réponse accordé au promoteur, la commission d'enquête et/ou la commission d'audience produit un rapport sur la consultation publique accompagné de ses conclusions motivées. Ce rapport complète les éléments du procès-verbal par des analyses de la pertinence et de la suffisance des réponses données par le promoteur aux préoccupations du public et tient compte de l'avis de l'autorité locale compétente.*

*Les conclusions motivées de la commission d'enquête et/ou de la commission d'audience indiquent si elles sont favorables ou non à l'opération.*

**Article 45 :** *La commission d'enquête et/ou la commission d'audience doit faire toute diligence pour, dans les cinq (5) jours ouvrables à compter de l'échéance du délai de production du rapport de consultation publique, remettre à l'ONE le dossier complet de la consultation publique. Ce dossier comprend :*

- 1° les registres publics relatifs à la consultation sur place des documents et/ou à l'enquête publique ;*
- 2° les documents d'EIE ;*
- 3° les mémoires de réponse du promoteur ;*
- 4° l'avis personnel de l'autorité locale sur le projet ;*

5° l'avis attestant les conditions dans lesquelles s'est déroulée la consultation du public ;  
6° les procès-verbaux d'audience publique ;  
7° les procès-verbaux des séances d'information préalable et mémoires produits durant le processus ;  
8° et le rapport de consultation publique, complété des conclusions motivées de la commission d'enquête et/ou de la commission d'audience.

**Article 46** : Le rapport issu de la participation du public à l'évaluation, établi par la commission d'enquête et/ou la commission d'audience, est inclus dans les documents d'évaluation transmis au Ministre chargé de l'environnement.

.....

**Article 48** : Toute personne intéressée pourra obtenir auprès de l'ONE communication des copies du rapport de consultation du public et des conclusions motivées des commissions d'enquête ou d'audience ainsi que des documents d'EIE, et ce à leur propre frais.

### **Observations et commentaires du consultant :**

La partie du texte de l'arrêté précisant le contenu du rapport final de la Commission est relativement succinct. La principale contribution du consultant à ce stade a été de rappeler ou de préciser certaines règles de base et d'aider la Commission à mettre en œuvre un outil d'analyse systématique des éléments à sa disposition. Le point essentiel sur lequel le consultant a insisté auprès des sous commissions thématiques a été l'absolu nécessité d'analyser et de tenir compte de toutes les interventions, même celles qui semblaient hors sujet.

L'obligation pour la Commission de donner son avis motivé a été également l'objet d'un rappel constant. L'indépendance de la Commission a pour corollaire l'exigence d'avis qui l'engage par rapport au public, au Gouvernement et au promoteur. Il a été rappelé que la motivation de l'avis était également fondamentale (exemples d'annulation de procédures en France par suite d'insuffisances dans la motivation de l'avis).

Les points ci après résument les recommandations du consultant auprès de la Commission :

- La méthodologie utilisée pour l'analyse et la grille d'analyse sont du ressort de la commission ; elle peut recevoir des conseils, des avis, des appuis, mais elle décide seule de sa méthode ; par contre, elle en retrace les grandes lignes dans son rapport ; le promoteur n'a pas à intervenir dans ce processus, ni même à donner son avis ;
- Dans le rapport final, il ne faut pas oublier de citer et de donner son avis sur toutes les questions et opinions émises (par oral et par écrit) lors des enquêtes publiques et/ou des audiences publiques, y inclus les avis donnés dans les aide mémoires remis à la commission ; ces questions ou opinions peuvent (et le plus souvent doivent) être synthétisées, mais les différentes nuances (opinions) doivent être reprises ;
- Pour certains intervenants, il y a eu tendance à confondre enquête publique et référendum (d'autant que ceci les arrange, en général) ; il faut cependant noter que la Commission a su éviter l'écueil des tentatives de certains à lui faire prendre certaines positions sur la base du nombre de personnes les soutenant plutôt que sur la base de leur validité (intervention en audience, rédaction et prise en compte dans le cadre des questions et opinions) ;
- Le rapport final doit être rédigé dans un langage compréhensible par tous, éviter le "jargonage" ;

- La commission en Assemblée Générale a à donner son opinion sur la qualité de toutes les réponses à toutes les questions et sur toutes les positions déclarées ; elle doit donc prendre parti sur leur bien fondé, qu'elle les retienne ou les rejette (sans objet par rapport au projet) ;
- Attention aux thèmes transversaux ; certaines questions ou opinions peuvent n'être retenues par aucune des sous commissions, chacune d'entre elles estimant que ceci n'est pas de son ressort ; il est donc nécessaire de faire une revue systématique des questions et opinions (registres, Procès Verbaux et aide mémoires) pour s'assurer qu'aucune est restée sans avis de la Commission ; il est possible de traiter certains points en tant que "généralités" ;
- Le travail par thèmes et sous thèmes implique de présenter les avis par sous – thème, d'abord, puis de faire une synthèse par thème et enfin une synthèse générale ; il faut bien séparer les conditions, les recommandations, les éléments qui doivent figurer impérativement dans le cahier des charges, les demandes d'études complémentaires et les autres points éventuels ;
- Après le travail des sous-groupes par thèmes, l'échange en Assemblée Générale doit aboutir à une prise de position de **toute la Commission** (qui peut être différente de celle proposée par le sous-groupe) ;
- La Commission doit donner son point de vue sur les demandes de Comité de suivi et Comité de surveillance (abordés par plusieurs intervenants) ;
- Dans le cours de l'analyse, il ne faut pas oublier l'examen systématique des mesures compensatoires proposées par le promoteur ; la Commission doit se prononcer sur ces mesures ;
- La Commission peut se prononcer selon une gradation dans ses avis :
  - oui sans réserve ;
  - oui avec recommandations ;
  - oui sous conditions (ou conditions expresses en canadien) ;
  - non.
- La Commission doit éviter les "vœux pieux" ; un avis doit être suffisamment précis et étayé, en particulier sur la base des interventions du public ;
- **Tout avis de la commission doit être motivé ;**
- Les recommandations, conditions (sine qua non ou conditions expresses), demandes de précisions doivent être claires, mais n'impliquent pas la rédaction de Termes de Références précis (la commission n'a pas de vocation technique), ceci étant plutôt du ressort du CTE appuyé par l'ONE ; donc la Commission ne doit pas porter de jugements techniquement péremptaires (même si certains membres de la commission en ont la compétence), mais elle doit s'appuyer sur les informations fournies par les techniciens (notamment experts techniques, CTE) ;
- La difficulté, voire l'impossibilité, de modifier les délais de l'enquête/audience a été plutôt favorable au déroulement de la présente consultation du public dans la

mesure où elle a fixé des limites à la Commission ; cependant, ceci pourrait s'avérer un obstacle si la problématique du projet était très complexe ; il sera nécessaire de vérifier à l'usage, si cette possibilité ne doit pas être inscrite dans les textes ;

- Il est très important de garder la mémoire des différentes étapes de l'analyse et des outils employés par la commission ; le consultant a insisté à plusieurs reprises pour ceci soit fait, non dans le cadre du rapport final, mais dans celui du rapport de mission ; il faut cependant noter que ce ne seront pas nécessairement exactement les mêmes pour une autre enquête/audience ;
- La présentation au public du rapport final de la Commission dépend de celle-ci ; elle peut avoir lieu uniquement après que **tous** les membres de la Commission ont signé le document.

## 2.5 - LOGISTIQUE

Il semble nécessaire de dire quelques mots sur l'appui matériel dont a bénéficié la CEAP. Suite à un appel d'offres la logistique a été assurée par le CFSIGE.

Le consultant a été amené à constater de graves manquements de la part de cet organisme dans l'organisation de l'appui matériel à la Commission. Il a d'ailleurs du prendre l'initiative de fournir du matériel consommable à la Commission pour éviter qu'elle soit paralysée : papier, encre, carte téléphonique, ...<sup>4</sup> Il a également du prendre en charge pendant quelques jours le transport, le matin et le soir, des secrétaires pour qu'elles soient présentes auprès de la Commission aux heures ouvrables.

Il a été rapporté au consultant que lors des enquêtes publiques à Fort Dauphin, les véhicules prévus n'étaient pas disponibles. Ceci a obligé les enquêteurs à trouver des solutions de rechange.

Plusieurs incidents ont pu être constaté directement par le consultant. A Tuléar, le responsable local du CFSIGE a refusé à un auditeur le prêt d'un ordinateur, pourtant disponible et la fourniture d'une disquette (!) sous le prétexte que des critiques avaient été formulées sur l'efficacité de l'appui. A Antananarivo, jusqu'à une intervention des chefs de file auprès de l'ONE, le matériel de base (ordinateurs, photocopieur, papier, encre) étaient donné au "compte goutte" et avec beaucoup de retard, ce qui a notablement entravé le fonctionnement de la CEAP.

L'insuffisante disponibilité des secrétaires a amené les membres de la Commission à faire de la saisie au détriment du travail d'analyse. Un auditeur a été presque exclusivement affecté à l'appui informatique alors qu'un appui était prévu qui n'a pas été fourni.

L'implantation de la Commission dans une banlieue lointaine d'Antananarivo avait comme corollaire la difficulté de se rendre en centre ville lorsque la nécessité s'en faisait sentir, notamment pour les chefs de file. Les demandes de mise à disposition d'un véhicule ont été longtemps sans effet.

---

<sup>4</sup> Suite à une intervention des chefs de file de la Commission, ces dépenses ont été intégralement remboursées au consultant.

Alors que l'ONE avait ouvert un site Internet où le public avait la possibilité de s'exprimer, la Commission ne disposait pas d'accès au réseau. Il était possible d'appeler la Commission par l'intermédiaire du centre d'accueil. Mais la Commission ne pouvait joindre l'extérieur que par l'intermédiaire d'une cabine téléphonique proche du centre ou par les téléphones portables personnels des membres de la Commission.

Le recours à un sous traitant pour assurer la logistique est certainement une bonne solution (à condition que le sous traitant soit efficace) dans le cas d'une enquête/audience publique de cette importance ; mais il faut vérifier que ceci est applicable pour des enquêtes de moindre envergure : dispositif nécessairement plus léger, mais devant assurer une logistique adaptée et efficace.

Le consultant n'a pas trouvé dans les textes qui lui ont été remis les articles concernant le financement des enquêtes et audiences publiques, mais il est possible qu'ils lui aient échappé. S'ils n'avaient pas encore été précisés, il semble qu'il serait utile de le faire.

### 3 - VALORISATION ET CAPITALISATION DE L'EXERCICE

La consultation du public quant au projet d'exploitation de l'ilménite à Mandéna dans la région de Fort Dauphin est une première à Madagascar. Il est important d'une part d'en tirer le maximum d'enseignements (le présent rapport a été conçu comme une des contributions dans ce cadre), de bien marquer les acquis, de pérenniser ceux-ci et de conforter la compétence nationale dans ce domaine.

Plusieurs voies sont envisageables, notamment pour renforcer la formation et donc la compétence des enquêteurs / auditeurs<sup>5</sup> de la première génération :

- Intervention des personnes formées sur d'autres enquêtes publiques et/ou audiences publiques, dans un délai relativement bref ; pour cela, il est nécessaire d'établir une liste de celles qui sont prévisibles avec un calendrier prévisionnel ; mais il ne s'agit pas pour l'ONE/Ministère de l'Environnement de s'engager à trouver un emploi quasi permanent aux enquêteurs/auditeurs, ce qui serait contraire à la lettre des textes réglementaires qui donnent un statut temporaire à ces personnes (durée de l'enquête/audience) ;
- Participation des enquêteurs / auditeurs aux comités de suivi prévus dans l'EISE ;
- Participation des enquêteurs / auditeurs originaires de la région de Fort Dauphin à la cellule de gestion des conflits qui semble devoir être nécessairement mis en place quelque soit la suite donnée au permis environnemental ; le financement de cette cellule devra être trouvé ;
- Participation de ces enquêteurs /auditeurs à des études d'impact social et environnemental : l'ONE doit favoriser le contact entre ces personnes et les promoteurs ;
- De même, participation à des EIE allégées ;
- Une autre voie possible pour renforcer la formation des enquêteurs /auditeurs est de favoriser leur participation à des études environnementales menées par les bureaux d'études nationaux ou internationaux ; certains membres de la Commission envisagent la possibilité de se retrouver dans un bureau d'études qu'ils créeraient ; un appui du Ministère de l'Environnement pourrait être utile (à voir) ;
- Etc.

Le consultant recommande également d'envisager d'organiser des formations spécifiques pour les membres de la première équipe d'auditeurs, ainsi que pour les membres des futures Commissions d'enquête et/ou d'audition publiques :

- Formation d'enquêteurs / auditeurs originaires d'autres régions du pays afin d'assurer une meilleure couverture du pays et de quelques uns des régions déjà pourvues afin d'assurer la relève dans quelques années ; cette formation peut être assurée par les membres de la première équipe (de préférence après quelques expériences supplémentaires et ne nécessite plus d'appui extérieur, sinon financier) ;

---

<sup>5</sup> Les termes "enquêteur" et "auditeur" peuvent prêter à confusion dans la mesure où ils sont employés pour désigner d'autres fonctions. Il serait utile de trouver une dénomination propre à Madagascar levant toute ambiguïté. Certains ont proposé "enquêteur environnemental" ou "auditeur environnemental".

- Prévoir, dans quelques semaines, une session de travail destinée aux enquêteurs / auditeurs de la première expérience, des membres du CTE et les correspondants de l'ONE ; lors de cette session sera examinée systématiquement le déroulement de la première enquête/audience afin d'en intégrer les points positifs et de mieux identifier les lacunes ;
- Formation complémentaire des membres de la première équipe qui ne le sont pas encore en méthodologie des études d'impact social et environnemental ; de façon prioritaire, organiser une formation complémentaire des médiateurs environnementaux (déjà bien formés aux techniques de communication) aux EISE afin de compléter leurs connaissances et de leur permettre de participer à des études d'impacts.

Les enquêteurs /auditeurs s'interrogeant sur leur propre avenir et sur la valorisation de l'expérience acquise ont envisagé de créer une structure spécifique sous une forme à déterminer (association, union, etc.) dont les membres seraient les enquêteurs / auditeurs ayant reçu une formation et ayant une expérience. Il est recommandé au Ministère de l'Environnement d'appuyer cette initiative et de trouver les moyens pour aider la structure à organiser les formations nécessaires. Le budget de fonctionnement de cette structure (légère) devrait pouvoir être pris en charge par ses membres (cotisation annuelle).

Le principal problème pour la mise en œuvre d'une quelconque de ces voies et de ces formations est leur financement. Il est souhaitable que les organismes internationaux qui ont appuyé la mise en œuvre de la politique environnementale du Gouvernement de Madagascar apportent leur appui pour poursuivre et renforcer cette politique.

## **ANNEXE 1 CALENDRIER DE LA MISSION**

- Mercredi 29 août 2001 : Voyage Grenoble – Lyon – Paris – Antananarivo
- Jeudi 30 août : Voyage Antananarivo – Tuléar  
Premier contact avec la Commission  
Réunion de travail CEAP/ONE
- Vendredi 31 août : Audience Publique Tuléar
- Samedi 1<sup>er</sup> septembre : Audience Publique Tuléar
- Dimanche 2 septembre : Travail avec la CEAP
- Lundi 3 septembre : Travail avec la CEAP, procès verbal audience de Tuléar  
Voyage Tuléar – Fort Dauphin
- Mardi 4 septembre : Visite du site d'implantation du projet d'exploitation de l'ilménite
- Mercredi 5 septembre : Préparation audience publique Fort Dauphin  
Arrivée Philip DeCosse  
Réunion de travail CEAP/ONE/CTE
- Jeudi 6 septembre : Audience Publique Fort Dauphin
- Vendredi 7 septembre : Audience Publique Fort Dauphin
- Samedi 8 septembre : Audience Publique Fort Dauphin
- Dimanche 9 septembre : Travail avec la CEAP  
Lecture documentation
- Lundi 10 septembre : Travail avec la CEAP  
Lecture documentation
- Mardi 11 septembre : Voyage Fort Dauphin – Tuléar – Antananarivo  
Administration PAGE
- Du mercredi 12 septembre au 28 septembre : travail avec la CEAP en résidence à  
Mandriambéro dans la banlieue d'Antananarivo
- Vendredi 21 septembre : Réunion de travail ONE/PAGE/USAID
- Mercredi 26 septembre : Réunion de travail CTE/ONE/CEAP  
Réunion de travail ONE/PAGE
- Vendredi 28 septembre : Réunion de débriefing PAGE  
Programme de travail de la Commission
- Samedi 29 septembre : Voyage Antananarivo – Paris – Lyon – Grenoble

Période du 1<sup>er</sup> octobre au 23 octobre : le consultant est resté à la disposition de la CEAP, il est intervenu les 3, 11, 12, 15, 16 et 23 octobre.

## ANNEXE 2 LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES

### ONE :

Monsieur Jean Chrysostôme **Rakotoary**, Directeur Général

Monsieur Henri **Rakotobe**, Directeur du Département Politiques Environnementales

Monsieur Paul Marie **Andrianaivomahefa**, Chef de la Cellule MECIE

Madame Lala Tiana **Randrianarivomanana**, Cadre d'études d'impact environnemental

### USAID

Madame Lisa **Gaylord**

Monsieur Josuah

### PAGE

Monsieur Philip **DeCosse**, Conseiller Technique Principal en Impacts environnementaux,  
Directeur du Projet PAGE

Madame Evah **Andriamboavonjy** : Conseiller Technique Senior en impacts  
environnementaux

Monsieur Christian **Ellwood** : Directeur Administratif et Financier

Monsieur Pascal **de Giudici**, consultant PAGE en appui au Comité Technique d'Evaluation

### CEAP

Monsieur Alfred **Randriamoeliarivony**, chef de file de la CEAP, expert en  
communication et en éducation environnementale

Monsieur **Samisoa**, chef de file, chercheur en anthropologie du développement

Madame Honorine, Claire, Soa **Ralalarimanga**, chercheur, spécialiste en droit international

Mademoiselle Loubien, Octavie **Ravalimaharoarisoa**, animatrice en développement

Monsieur Eugène **Rabary**, agronome, spécialiste en éducation environnementale

Monsieur Patrice **Rakotoniaina**, ingénieur d'équipement rural

Monsieur Thémistocle **Ndrianasolo**, ingénieur topographe, hydraulicien

Monsieur Aurélien **Behariva de Moussa**, anthropologue, enseignant chercheur

Monsieur Robert, Etienne **Mahasoro**, médiateur environnemental, enseignant

Monsieur Lambo, Rakotovao **Wildred**, expert en problèmes environnementaux

Monsieur Loubien, Octave **Miharisoa**, médiateur environnemental

Monsieur Julson, Rozan, Socrate **Ranaivoson**, chercheur historien et juriste, spécialiste en gestion foncière

Monsieur Clément **Zefania**, adjoint technique halieute, médiateur environnemental

Monsieur Jaonarisina **Ndrianjakamanantsoa**, agronome, spécialiste en développement

Monsieur Raymond **Mahazovelo**, technicien supérieur en foresterie

Monsieur Célestin **Lambo**, adjoint technique halieute, médiateur environnemental

Monsieur Evariste **Andrianarijaona**, spécialiste en éducation environnementale

#### **Appui méthodologique à la CEAP**

Monsieur Louis, Mansaré **Marikandia**, enseignant chercheur, anthropo-historien

#### **QMM**

Madame Manon **Vincelette**, expert forestier

Monsieur Arson **Ndimbizandry**, anthropologue

Madame Solange **Andrianjohany**, écologiste aquatique

## **ANNEXE 3**

### ***Programme de travail pour terminer la rédaction du rapport final (remis par le consultant à la Commission avant son départ)***

Au moment du départ du consultant, les travaux déjà terminés et les tâches restant à réaliser se présentent de la façon suivante.

#### **Procès Verbaux**

##### ***Terminés :***

- Les procès verbaux des enquêtes publiques ;
- Les procès verbaux des audiences publiques d'Antananarivo et de Tuléar.

***À faire :*** Procès verbal de l'audience publique de Fort Dauphin : Suite à des remarques de l'ONE sur le caractère incomplet du Procès Verbal de Fort Dauphin

- Une équipe réécoute systématiquement les bandes des 17 heures d'enregistrement de l'audience publique de Fort Dauphin. Elle note tous les ajouts et modifications à apporter pour que la version finale soit conforme à la réalité. La fin du travail est prévue pour le dimanche 30 septembre au soir ;
- S'appuyer sur les documents préparés par Madame Lala Tiana ;
- Le nouveau PV devra être transmis à l'ONE et à QMM avec lettre d'accompagnement expliquant que pour des raisons internes à la Commission, certains passages du PV étaient incomplets ; l'effet de cet envoi peut être de retarder le délai de cinq jours pour la remise des réponses de QMM ;
- Les ajouts et modifications doivent être transmis à toutes les sous commissions thématiques qui complèteront leurs tableaux par sous thèmes et par thèmes et qui, éventuellement, peuvent être amenée à modifier leur avis et leurs motivations ou à ajouter des avis.

#### **Rapport final**

*Introduction, chapitres 1, 2 et 3 (selon le plan du rapport)*

- La rédaction de ces parties est préparée par Mansaré. Elle a été relue par le consultant qui a fait quelques remarques → terminer la rédaction, la faire relire par tous les enquêteurs/auditeurs → l'approuver après d'éventuelles modifications en assemblée générale.

**Chapitre 4 : Analyse des préoccupations, attentes et opinions**

- Chaque sous commission a rempli les tableaux de la forme suivante pour chaque sous thème

<b>Questionnement</b>	<b>Positionnement</b>	<b>Réponses QMM/CTE/Experts</b>	<b>Observations</b>

Suivi de l'avis motivé

*(avis motivé pour le sous thème)*

- Pour chaque terme, les sous commissions ont rédigé l'avis motivé qui reprend l'ensemble des avis par sous thème ;
- Ces avis comprennent, éventuellement, les conditions expresses (terme plutôt canadien) ou plus simplement les conditions d'un avis favorable, les recommandations précisant celles qui concernent le cahier des charges, les études éventuelles ou autres suggestions ;
- Les avis doivent être repris par les sous commissions sur la base des réactions des Assemblées Générales et des observations ; puis à nouveau proposer à l'Assemblée générale pour dernière validation ; lorsque des avis identiques ont été émis par deux sous commissions, les reclasser dans celui qui est le plus approprié quitte à compléter par les nuances apportées par les deux sous commissions ;
- Ensuite, les chefs de file rédigeront l'avis général qui sera à nouveau validé en Assemblée Générale ;
- Il faut rappeler que toutes les questions et opinions exprimées sur les registres, lors des enquêtes publiques, au cours des audiences publiques, dans les aide mémoires doivent être examinées et recevoir un avis motivé ;
- Ces questions et opinions ont toutes reçu un numéro d'ordre ; ces numéros seront indiqués dans les tableaux lorsqu'ils sont en faible nombre ou en annexe quand ils sont trop nombreux (thèmes forêts, eau, notamment) ; une vérification systématique sera faite par les chefs de file pour s'assurer qu'aucune de ces questions ou opinions n'a été omise ; le cas échéant, les omissions devront être traitées soit en les reclassant dans les thèmes soit en tant que "généralités" (thèmes transversaux) ;
- Les avis sont à affiner de façon à ce qu'ils soient précis et réellement motivés ; éviter les généralités, les "vœux pieux" conformément aux échanges en assemblée générale ;

**Chapitre 5 : Conclusion / recommandation**

- Ce chapitre a été en partie rédigé et revu par le consultant ;
- Il doit être complété par les avis motivés de la Commission, lorsque ceux-ci seront définitivement établis

*Intervention du consultant à partir du 29 septembre 2001*

- Le consultant reste à la disposition de la CEAP pour tous conseils et avis jusqu'à la remise du rapport final ;
- Pour cela, il est nécessaire que la Commission puisse lui envoyer, éventuellement chaque jour des messages ou des parties de texte à relire pour avis et commentaires ; il est donc proposé que la Commission puisse envoyer des courriers e-mail via PAGE et que le consultant réponde à la même adresse ; il est nécessaire de prévoir que le véhicule du CFSIGE puisse convoyer une fois par jour si nécessaire les messages de Mandriambero à PAGE.