



MISE EN ŒUVRE DU PLAN DE GESTION ENVIRONNEMENTALE ET SOCIALE (PGES) DES PROJETS DE DEVELOPPEMENT AU TOGO

Par Rachel Yawavi TOUGNON-ASSOGBAVI

Lomé, TOGO

23 Décembre 2020

Introduction et mise en contexte

Le Togo, pays situé sur la côte du Golfe du Bénin a une superficie de 56.600 km² et est délimité au sud par l'océan Atlantique, au nord par le Burkina Faso, à l'est par le Bénin et à l'ouest par le Ghana. Localisé entre les 6e et 11e parallèles de latitude nord et entre 0 et 2 degrés de longitude est, le pays s'étend du nord au sud sur 660 km et d'est en ouest sur 50 km au niveau de la côte. Son relief est peu accidenté, à l'exception du secteur traversé en écharpe, du sud-ouest au nord-est, par la chaîne de l'Atakora qui compte des sommets pouvant atteindre jusqu'à 900 mètres dans sa partie méridionale.

Le Togo situé dans la zone intertropicale se caractérise par un climat chaud et humide. Le climat est influencé par deux principaux courants éoliens, au sud-ouest par la mousson porteuse de pluie et au nord-est par les alizés (harmattan) qui soufflent en grande saison sèche. Toutefois, l'influence de ces courants éoliens ne se fait pas sentir semblablement sur le territoire. Le climat dans les régions méridionales (2) se caractérise par deux saisons sèches et deux saisons pluvieuses et les régions septentrionales (3) se caractérisent plutôt par une saison sèche et une saison pluvieuse. Enfin, mentionnons que la population du Togo compte un peu plus de sept (7) millions d'habitants.

Le Togo a intégré l'évaluation des impacts environnementaux et sociaux (ÉIES) dans son Code sur l'environnement depuis 1988. Pour les activités existantes, le Code de 1988 prévoyait également la réalisation d'audits environnementaux (AE) internes et externes. « L'audit environnemental sert à apprécier, de manière périodique l'impact que tout ou partie de la production ou de l'existence d'une entreprise génère ou est susceptible, directement ou indirectement, de générer sur l'environnement » (art : 41 et 42).

Toutefois, ce n'est que dix ans plus tard, avec l'adoption du décret N°2006-058/PR en 2006 et l'adoption d'une loi-cadre sur l'environnement en 2008 (remplace le Code de 1988) que les dispositions relatives à l'ÉIES ont pris vraiment effet. Le décret de 2006 détermine la liste des travaux, des activités et des

documents de planification assujettis à l'obligation de réaliser une étude d'impact comme condition à la délivrance du certificat de conformité environnementale (CCE). Quant aux activités existantes, la réalisation d'un audit environnemental est nécessaire à la délivrance d'un certificat de régularisation environnementale (CRE).

Quant à la Loi-cadre de 2008, l'article 151 stipule que « ... sera punie d'un emprisonnement de six (06) mois à deux (02) ans et d'une amende de cinq millions (5.000.000) à cinquante millions (50.000.000) de francs CFA, ou l'une de ces deux peines seulement, toute personne qui :

- aura réalisé, sans étude d'impact, des activités, projets ou programmes de développement nécessitant une étude d'impact,
- aura réalisé les opérations ci-dessus mentionnées en violation des critères, normes et mesures édictés pour l'étude d'impact. »

Par ailleurs, l'article 29 du décret de 2006 comporte l'obligation d'élaborer et de mettre en œuvre des plans de gestion environnementale et sociale (PGES) contenant les mesures d'atténuation et/ou de compensation des impacts négatifs du projet sur l'environnement. Cette obligation s'applique tant aux CCE qu'aux CRE. Il y est également mentionné dans le décret que le promoteur doit produire des rapports périodiques portant sur la mise en œuvre du PGES de leur projet. Enfin, l'arrêté portant prescription relative à la délivrance du certificat de conformité environnementale du projet accompagnant le CCE fait aussi obligation au promoteur de mettre en œuvre le PGES du projet.

Le 23 décembre 2017, le ministère de l'Environnement et des Ressources forestières (MERF) a adopté le décret n°2017-040/PR portant sur la mise à jour de la procédure d'ÉIES. L'adoption de ce décret constitue l'occasion de traiter des difficultés rencontrées dans la mise en œuvre des PGES sur le terrain pendant l'exécution des travaux. Ces difficultés résultent de deux causes principales :

- l'insuffisance des moyens financiers et humains mis à disposition pour la mise en œuvre du PGES ;
- la faible implication des acteurs pluridisciplinaires dans la surveillance et le suivi environnemental et social.

1- Insuffisance des moyens financiers et humains mis à disposition pour la mise en œuvre du PGES

Les entreprises sous-estiment le coût des actions liées aux mesures du PGES ou, même si prévues au budget, ne dispose finalement pas de ressources financières nécessaires à sa mise en œuvre, par exemple pour l'achat et le renouvellement périodique des équipements de protection individuelle (EPI) des employés. Les mesures liées à l'arrosage, au balisage, à la protection de la qualité de l'air et du sol, etc. sont considérées par les entreprises comme des coûts additionnels à minimiser. Enfin, par souci d'économie, ces dernières confient la mise en œuvre du PGES à des personnes autres que les experts identifiés dans les documents de planification et qui ne sont pas toujours qualifiés pour faire le travail.

En somme, les entreprises semblent motivées davantage par des considérations de nature économique à court terme que par la viabilité environnementale de leurs activités. Elles limitent leurs interventions qu'aux mesures liées directement à la réussite de leurs projets ou entreprises. Entre autres, la production des rapports de surveillance et de suivi pourtant exigée dans les CCE et le financement du contrôle des autorités de l'environnement comportent de nombreuses lacunes. Les obligations en matière de suivi environnemental dans les CCE ne sont pas non plus respectées.

Paradoxalement les projets de nature publique impliquant la participation des institutions étatiques sont souvent ceux où la mise en œuvre des PGES pose le plus de problèmes, et cela même si les mesures s’y rapportant sont budgétisées et prises en charge par la partie nationale ou par les partenaires techniques et financiers. Le contrôle des projets privés s’avère moins difficile vu qu’il existe un rapport de force entre les autorités de l’État et les entreprises. Plusieurs entreprises sont motivées également par le maintien de leur certification ISO qui comporte l’application de normes en matière de santé-sécurité et d’environnement.

2- Faible implication des acteurs pluridisciplinaires dans le suivi environnemental

Le suivi environnemental consiste en une procédure qui permet de confirmer, par l’expérience, les hypothèses émises lors de la réalisation de l’ÉIES et, le cas échéant, d’adopter des mesures correctrices. Il permet également de tirer des leçons de l’expérience acquise en vue de la réalisation de projets semblables dans l’avenir. (Beanlands et Duinker, 1983).

Selon les dispositions de la loi-cadre de 2008 (article 44) et du décret N°2009-090/PR (article 4), il revient à l’Agence nationale de gestion de l’environnement (ANGE) de voir à l’application des plans de suivi environnemental. Cependant, cette dernière ne dispose pas de toute l’expertise nécessaire à l’exercice de ses responsabilités à cause du manque de ressources financières qui dépendent largement de subventions pour en assurer le fonctionnement. Aussi, la majeure partie des membres de son personnel proviennent du ministère chargé de l’environnement, mais ces derniers ne possèdent pas tous l’expertise nécessaire à la réalisation de suivis efficaces.

Aussi, afin de pallier ces lacunes, l’ANGE pourrait solliciter la participation des ministères sectoriels au suivi. Les directions opérationnelles au sein du ministère responsable de l’environnement, les directions du ministère responsable de la santé-sécurité au travail, les laboratoires d’analyse et les autres structures compétentes qui doivent être impliqués dans le contrôle sur le terrain disposent tous de ressources qui pourraient être mobilisées dans le cadre du suivi environnemental.

Toutefois, le manque de personnel, l’absence de formations des acteurs publics devant entraîne une quasi-absence de contrôle sur le terrain. De plus, la loi-cadre prévoit l’installation d’une police de l’environnement pour voir à l’application des normes par les entreprises, mais ces dispositions ne sont pas encore opérationnelles.

3- Mesures prises pour améliorer la mise en œuvre des PGES

Pour pallier les insuffisances relativement à la mise en œuvre des PGES, des mesures ont été prises, notamment :

➤ Signature des conventions de suivi avec les promoteurs de projets

L’ANGE signe une convention avec les promoteurs pour le contrôle de la mise en œuvre des PGES et des plans de gestion des risques des projets. Ces conventions sont signées pour une période de quatre (4) ans, et ce avant la délivrance du certificat de conformité environnementale permettant à cette dernière de faire des contrôles réguliers sur le terrain.

➤ Renforcement des capacités de l’Agence nationale de Gestion de l’environnement (ANGE)

L'ANGE s'est doté d'un laboratoire pour le suivi des paramètres environnementaux sur le terrain. Ses cadres ont été formés par des enseignants-chercheurs du laboratoire de chimie des eaux de l'Université de Lomé. La formation permet à ces derniers de se familiariser avec l'usage des nouveaux équipements acquis par l'agence. À terme, ils permettront aux employés de l'ANGE de mesurer la qualité de l'air, les paramètres météorologiques et la qualité de l'eau.

➤ **Élaboration et transmission des rapports de mise en œuvre du PGES par les promoteurs**

Les entreprises ont l'obligation d'élaborer et de transmettre régulièrement (la périodicité sera définie en fonction des activités) les rapports de suivi environnemental et social permettant à l'ANGE de faire les visites de contrôle et ses observations.

➤ **Réalisation de contrôles inopinés par l'ANGE**

L'ANGE est tenue de faire des contrôles inopinés en plus des contrôles planifiés suite à la transmission des rapports portant sur la mise en œuvre du PGES par les entreprises.

L'ANGE devra veiller à définir et à associer un comité ad hoc aux missions de contrôle de la mise en œuvre du PGES, comme cela se fait pour la validation des rapports d'étude d'impact.

Conclusion

La faiblesse des moyens financiers, techniques et humains pour le contrôle, ainsi que la faible implication de tous les acteurs sont à l'origine des faiblesses observées du suivi environnemental et social. Il en est de même des plans de suivi environnemental et social. Les rapports de mise en œuvre du PGES et de surveillance environnementale et sociale ne sont pas toujours transmis aux autorités responsables de l'environnement. Les promoteurs devraient être plus sensibilisés, voire, le cas échéant, contraints à produire ces rapports afin que le contrôle de l'autorité publique compétente soit effectif sur le terrain. L'administration publique devra mettre aussi en place tous les arrangements institutionnels et financiers nécessaires pour un meilleur suivi environnemental et social des travaux.

L'ANGE doit s'assurer de disposer de toutes les compétences pour les visites de contrôle sur le terrain. Pour ce faire, elle pourra avoir recours à des compétences externes pour le suivi environnemental et mettre en place des comités ad hoc comme cela se fait pour la validation des rapports d'étude d'impact. Les critères appliqués pour le choix des membres de l'équipe de suivi et de contrôle environnemental doivent également être étudiés au moment de l'élaboration du guide de suivi environnemental et social.

Références bibliographiques

André P., Claude E., Revéret J-P., 2003. L'évaluation des impacts sur l'environnement, 2e édition, Presse Internationale Polytechnique, Québec, 520p.

Beanlands, G.E. et P.N. Duinker 1983. Un cadre écologique pour l'évaluation environnementale au Canada. Institute for Resource and Environmental Studies, Dalhousie University, Nouvelle-Ecosse, 142p.

Banque Mondiale, 1999. Manuel d'évaluation environnementale. Édition française. Lignes directrices sectorielles. Volume I, 303 p.

Ministère de l'Environnement et des Ressources forestières. Arrêté No 013 /MERF du 1er septembre 2006 portant réglementation de la procédure de la méthodologie et du contenu des études d'impacts sur l'environnement.

Ministère de l'Environnement et des Ressources forestières. Arrêté N°018/MERF fixant les modalités et les procédures d'information et de participation du public au processus d'étude d'impact sur l'environnement.

Ministère de l'Environnement et des Ressources forestières. Décret n°2006-058/PR du 5 juillet 2006 fixant la liste des travaux, activités et documents de planification soumis à Étude d'Impact sur l'Environnement et les principales règles de cette étude.

Ministère de l'Environnement et des Ressources forestières. Décret N° 2009-090/PR du 22 avril 2009 portant attributions, organisation et fonctionnement de l'Agence Nationale de Gestion de l'Environnement.

Ministère de l'Environnement et des Ressources forestières. Décret N°2011-041/PR fixant les modalités de mise en œuvre de l'audit environnemental.

Ministère de l'Environnement et des Ressources forestières. Décret n°2017-040/PR du 23 décembre 2017 fixant la procédure des études d'impact environnemental et social.

Ministère de l'Environnement et des Ressources forestières. Loi n°2008-005 du 30 mai 2008 portant Loi-cadre sur l'environnement du Togo.

Setym International, 2010. Complément au programme de formation, 2010. Séminaire/Atelier en Suivi environnemental et social des Projets et Programmes du 26 juillet au 6 août 2010 à Casablanca, Maroc.

Tougnon, Y. N., 2012. Contribution au suivi de la mise en œuvre du plan de gestion environnementale et sociale des projets de développement au Togo. Université de Lomé, Faculté des Sciences, 60p.