

Les enseignements et expériences sur l'élaboration des Plans-Cadres de Gestion Environnementale et Sociale (PCGES) au Burkina Faso : quelles perspectives pour la gestion des impacts et risques sociaux et sanitaires ?

Denis TOÉ, Économiste environnementaliste, Directeur des Évaluations Environnementales, Ministère de l'Environnement et du Cadre de vie, Ouagadougou (Burkina Faso)

INTRODUCTION

La présente étude de cas a pour but de faire percevoir l'importance de l'élaboration d'un plan cadre de gestion environnementale et sociale (PCGES) en tant qu'instrument d'évaluation environnementale stratégique appliquée en prélude à la mise en place au Burkina Faso d'un programme d'appui aux filières agro-sylvo-pastorales (PAFASP).

Cette évaluation environnementale stratégique s'est voulue un processus participatif au service de la croissance économique et de la réduction de la pauvreté en milieu rural par une bonne gestion et maîtrise des facteurs et risques environnementaux inhérents au développement d'un tel programme. Les facteurs et risques environnementaux concernent entre autres, les problèmes de santé humaine et animale liés à l'utilisation des produits chimiques dans les projets agricoles, la dégradation des milieux naturels, les menaces sur les sites critiques en matière de biodiversité, etc.

I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DU CAS

1.1. Contexte et justification du programme

À partir des éléments du contexte national au plan biophysique et socio-économique, plusieurs études menées au Burkina Faso ces dernières années, ont indiqué la nécessité de procéder à des aménagements agro-sylvo-pastoraux et d'initier des actions d'envergure en vue de contribuer à une croissance agricole équitable et ce, par l'amélioration de la compétitivité des filières ciblées sur les marchés nationaux, sous-régionaux et internationaux. Le Programme d'Appui aux Filières Agro-Sylvo-Pastorales (PAFASP) s'inscrit dans cette dynamique.

Le PAFASP est un programme majeur du Burkina Faso dont l'objectif de développement est de promouvoir un secteur agricole productif, compétitif, lié au marché et contribuant à l'amélioration de façon durable des revenus des acteurs. Il s'inscrit ainsi dans les préoccupations du Gouvernement et de ses partenaires, traduites dans les politiques et stratégies nationales en l'occurrence le Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP), la Stratégie de développement rural (SDR) à l'horizon 2015 et le Plan d'action national pour l'environnement (PANE).

Le PAFASP doit contribuer à atteindre deux importants Objectifs de Développement du Millénaire (ODM) : (i) l'éradication de l'extrême pauvreté et de la faim et (ii) la protection durable de l'environnement.

Composante 1 : Amélioration des performances économiques et commerciales des filières

Plusieurs types d'investissements seront soutenus :

- Soft : études de marchés, foires/bourses, création de label (« poulet bicyclette), guides de bonnes pratiques, formation, arrangements contractuels ;
- Tests : tests commerciaux, adaptation technologiques ;
- Infrastructures : marchés de gros, chambres froides, magasins/caves de stockage et de conservation.

Les filières d'intervention concernées sont : bétail/viande, coton, aviculture traditionnelle, horticulture, fruits et légumes, niébé, oléagineux et céréales. Une concentration des appuis sera portée sur :

- la mangue : principalement pour les marchés internationaux et régionaux ;
- l'oignon : principalement pour les marchés régionaux et nationaux ;
- le bétail/viande : principalement pour les marchés régionaux et nationaux ;
- la volaille locale : pour les marchés nationaux, régionaux et internationaux.

Par ailleurs, des interventions en complément seront faites sur :

- le coton : co-financement Plan d'Actions des Organisations Professionnelles de Coton ;
- le niébé, maïs, sésame : dans le cadre de la diversification des systèmes de culture cotonniers.

Composante 2 : Développement des infrastructures d'irrigation et de commercialisation

Les actions de développement des infrastructures d'irrigation concerneront les périmètres irrigués de grande dimension, la petite irrigation et la diffusion d'innovations technologiques.

Pour ce qui est des infrastructures de commercialisation, les actions vont porter sur la construction de terminal fruitier, d'abattoir frigorifique, de chambres froides, de caves de conservation, de marchés de gros, de marchés à bétail, etc.

Composante 3 : Amélioration de l'environnement institutionnel et de l'offre des services

II. PROCESSUS ET ACTEURS

Le PAFASP, étant fondé sur une démarche d'intervention à la demande, les actions à réaliser sont identifiées de manière globale, mais ne sont pas précisément définies (localisation, caractéristiques des microprojets, équipements et technologies utilisées, etc.). Ces choix se réaliseront dans le cadre de la mise en œuvre du Programme au vu de la demande des acteurs économiques, des signaux du marché, etc. C'est en cela que réside la particularité de ce processus.

2.1. Le processus de l'évaluation environnementale

Le processus de l'évaluation environnementale décrit les principales composantes et le cadre légal, politique et social du bailleur de fonds et du Burkina Faso.

2.1.1. Les composantes du processus

Le processus de réalisation de l'évaluation environnementale a démarré en septembre 2005 après le lancement de la phase de préparation/formulation du programme en 2003 par le Ministère de l'Agriculture, de l'Hydraulique et des Ressources Halieutiques (MAHRH).

L'étude a été réalisée sous la supervision de l'unité de coordination de la préparation du PAFASP en étroite collaboration avec les structures nationales en charge des questions d'évaluation environnementale notamment la Direction des Évaluations Environnementales du Ministère de l'Environnement et du Cadre de Vie.

Les autres étapes du processus de l'étude sont :

- mise en place d'un comité technique chargé du suivi de l'étude et composé des représentants des institutions de recherche et d'appui conseil, des organisations des professionnels agricoles/opérateurs privés intervenant dans les filières, des structures techniques des ministères concernés (élevage, agriculture, conservation de la nature) et de l'unité de coordination du programme ;
- l'examen des termes de référence de l'étude par le comité et sa transmission à la Direction des Évaluations Environnementales pour validation ;
- le recrutement du bureau d'études par l'unité de coordination après avis du comité ;
- réunion de briefing en début de mission pour le lancement de l'étude et une de débriefing en fin de mission entre le comité et le bureau d'études pour l'examen du rapport provisoire ;
- soumission du rapport provisoire au ministère chargé de l'environnement et à la Banque Mondiale pour avis ;
- publication du rapport définitif et mise à disposition du public dans le pays (mission résidente de la Banque Mondiale, ministère chargé de l'agriculture, ministère chargé de l'environnement, unité de coordination du programme et au niveau de la boutique de l'information de la Banque Mondiale (site Internet) ;
- émission de l'avis du ministre chargé de l'environnement sur la faisabilité environnementale et sociale du programme.

La coordination et l'animation du déroulement des travaux du comité de suivi ont été confiées à la Direction des Évaluations Environnementales du Ministère de l'Environnement et du Cadre de Vie.

L'équipe de consultants était composée des experts suivants :

- un spécialiste évaluation environnementale stratégique des projets soumis au financement de la Banque Mondiale ;
- un spécialiste en développement rural ayant une bonne connaissance des systèmes de production des principales filières agro-sylvo-pastorales ;
- un spécialiste dans le domaine de la santé publique et des normes de qualité ;
- un expert sociologue ;
- un expert agroéconomiste.

2.1.2. Le contexte légal, politique et social

La décision de réaliser une évaluation d'impacts environnementaux et sociaux du PAFASP est conforme d'une part aux directives opérationnelles de la Banque Mondiale en matière d'évaluation environnementale et aux dispositions législatives et réglementaires édictées par le Gouvernement du Burkina Faso pour la protection de l'environnement.

Selon les procédures de la Banque Mondiale, le programme est classé dans la catégorie « B » des projets assujettis à une procédure d'évaluation environnementale préalable, en raison du fait que la réalisation prévue de micro projets, d'infrastructures et d'équipements en milieu rural apportera des bénéfices aux populations locales, mais pourra avoir dans certains cas, des effets négatifs aux niveaux environnemental et social.

Le programme devra tenir compte de ces impacts négatifs prévisibles dans la planification, la réalisation, et la mise en œuvre de ces investissements.

Au plan national, plusieurs instruments de politique ont été adoptés par le Gouvernement dans le cadre d'une meilleure gestion de l'environnement et des ressources naturelles. Il s'agit entre autres des instruments suivants :

- le Plan d'action national pour l'environnement (PANE, 1991 et révisé en 1994) ;
- le Cadre Stratégique de Lutte Contre la Pauvreté (CSLP, 2000 et révisé en 2004) ;
- la Lettre de Politique du Développement Rural Décentralisé (LPDRD, 2002) ;
- la Stratégie de Développement Rural (SDR, 2003) à l'horizon 2015 ;
- la politique forestière nationale ;
- la politique d'aménagement du territoire.

Par ailleurs, plusieurs procédures et règlements au niveau national sont reliés au programme et qui sont :

- la Constitution (1991)
- le code de santé publique (1994) ;
- la loi portant code des investissements (1995) ;
- la réorganisation agraire et foncière (1996) ;
- le code de l'environnement (1997) ;
- le code forestier (1997) ;
- la loi sur le contrôle des pesticides (1998) ;
- la loi d'orientation relative à la gestion de l'eau (2001) ;
- la loi d'orientation relative au pastoralisme (2002) ;
- le code général des collectivités locales (2004).

De façon spécifique, le code de l'environnement dispose en son article 17 que les activités susceptibles d'avoir des incidences significatives sur l'environnement sont soumises à l'avis préalable du Ministre chargé de l'environnement. L'avis est établi sur la base d'une Étude d'Impact sur l'Environnement (E.I.E) ou d'une Notice d'Impact sur l'Environnement (N.I.E).

Par ailleurs, le Burkina Faso a ratifié plusieurs conventions internationales en matière d'environnement dont celles de la génération de Rio. Les matières concernées sont constituées des ressources en eau, des ressources forestières, fauniques et halieutiques, des pollutions et nuisances engendrées par les activités humaines. Il reste entendu que ces différentes matières seront touchées ou influencées par le PAFASP.

Il importe de noter toutefois que la procédure burkinabè relative aux études d'impacts sur l'environnement ne mentionne pas de façon explicite la réalisation d'une évaluation environnementale stratégique. Elle classe les projets, programmes et plans en trois (3) catégories : EIE complète, EIE simplifiée et simple déclaration (les cas d'exemption).

2.2. Les acteurs et parties prenantes

Les principales parties prenantes au programme sont :

- acteurs privés des filières (producteurs, transformateurs, commerçants, exportateurs, etc.) ;
- organisations professionnelles et interprofessionnelles ;
- services techniques de l'État;
- structures privées de soutien aux filières.

Durant le processus de réalisation de l'étude, la participation des parties prenantes a été perceptible à plusieurs niveaux :

- les différentes réunions de travail du comité technique chargé du suivi de l'étude (cadrage, validation technique du rapport de l'étude, etc.) ;
- la phase de sélection des zones d'intervention et les filières devant faire l'objet de d'appuis ;
- la publication du rapport de l'étude et sa mise à disposition du public dans le pays (l'insertion d'avis dans les médias sur les lieux et la durée de consultation du public) et au niveau de la boutique d'information de la Banque Mondiale ;
- les consultations des acteurs des filières agro-sylvo-pastorales au niveau central et à l'échelle régionale par le bureau d'études.

Un tableau de synthèse présentant les principales étapes du processus, le niveau d'intervention des différents acteurs de même que les périodes concernées, sera inclus dans le document final.

2.3. Description des enjeux environnementaux et sociaux du programme

Les enjeux environnementaux et sociaux liés au programme sont de plusieurs ordres :

- (i) réduction des pressions sur les milieux et ressources naturelles par la promotion de systèmes de production plus performant (aux plans technique, économique et environnemental);
- (ii) capitalisation des potentialités et des dynamiques existantes autour d'un certain nombre de filières agro-sylvo-pastorales ;
- (iii) rééquilibrage spatial du développement rural par la réduction des pressions s'exerçant sur les parties les plus arrosées du pays et surtout dans les grandes villes et le milieu rural environnant ;
- (iv) sécurité alimentaire notamment au sein des groupes vulnérables.

III. ANALYSE MÉTHODOLOGIQUE ET PRINCIPAUX RÉSULTATS

Les principales séquences de l'analyse méthodologique sont :

- l'utilisation des politiques de sauvegarde environnementales de la Banque Mondiale en vue d'identifier de façon préliminaire les préoccupations clés reliées du programme en matière de protection de l'environnement et de développement humain durable ;
- la collecte de données sur des sites sélectionnés dans la zone d'intervention du programme ;
- l'évaluation et le suivi des impacts ;
- la participation des parties prenantes.

Le recours aux politiques de sauvegarde environnementales de la Banque Mondiale a permis de mettre en exergue le déclenchement de trois politiques : Évaluation environnementale, Habitats naturels, Contrôle des organismes nuisibles – lutte contre les parasites.

La collecte des données a eu pour but de documenter les trois zones dans lesquelles le programme devra intervenir. Les données collectées ont concerné dans un premier temps les milieux physique, biologique et humain dans l'objectif de décrire l'état initial de l'environnement.

Pour chacune des trois zones, l'analyse des impacts a pris en compte la carte des filières, la typologie des filières selon le mode dominant de régulation, le mode d'utilisation de l'espace, la saisonnalité des activités et la dynamique évolutive. Ensuite, l'on a procédé à la description des impacts par filière et selon les étapes de production, de commercialisation, de consommation et de transformation.

Les principaux impacts potentiels du programme sont :

Au titre des impacts environnementaux pouvant être notés :

- (i) dégradation des milieux naturels liés aux techniques mises en œuvre et à l'accroissement des prélèvements de ressources ;
- (ii) détérioration de la santé humaine et animale due à une augmentation des maladies d'origine hydrique (jardins ou périmètres maraîchers aux abords des villes) et à une contamination suite à l'utilisation des produits phytosanitaires ;
- (iii) menaces sur les sites critiques, particulièrement sur les zones humides (forêts galeries et la mise en exploitation des berges de cours d'eau) ;
- (iv) accroissement des pressions démographiques en raison de la forte attractivité des terroirs bénéficiant des actions des projets de développement ;

Au titre des impacts sociaux :

- (i) déplacement involontaire de populations/restrictions d'accès à des ressources productives ;
- (ii) déstructuration de la famille face aux conflits de répartition des revenus des activités de rente ;
- (iii) éviction vis-à-vis d'autres activités rurales compte tenu des stratégies de promotion centrée sur quelques filières ;
- (iv) exclusion des femmes et des enfants liés à l'inégale répartition des revenus monétaires ;
- (v) développement des conflits fonciers sur des bassins.

Le suivi des impacts prendra en compte le dispositif institutionnel prévu pour la gestion du programme et ce, depuis la phase d'étude de faisabilité des investissements et des micro-projets jusqu'aux phases de mise en œuvre et d'exploitation. Plusieurs intervenants seront impliqués dans le dispositif de suivi. Il s'agit entre autres des prestataires de services, des chambres d'agriculture, des antennes régionales d'exécution du programme, du comité national de pilotage, de l'unité de coordination nationale du programme, de la Direction des Évaluations Environnementales du Ministère de l'Environnement et du Cadre de Vie, etc.

IV. LEÇONS APPRISES

Le premier fait marquant en abordant les leçons apprises du processus de réalisation de l'évaluation environnementale est la démarche novatrice développée tout au long de son déroulement et qui a impliqué l'ensemble des acteurs des filières agro-sylvo-pastorales concernées par le programme.

Ensuite, dans le cadre de l'évaluation environnementale, il a été élaboré un manuel d'exécution du programme incluant systématiquement l'ensemble des documents produits (Plan cadre de gestion environnementale et sociale, plan de gestion des pesticides, plan de recasement). Ces différents documents sont traduits en une série de mesures et mécanismes opérationnels tout comme les actions traditionnelles à entreprendre dans le cadre du programme.

Par ailleurs, le processus de réalisation de l'évaluation environnementale a eu des répercussions positives sur la préparation du programme en ce sens qu'il a rendu possible la programmation d'une intervention de la Direction des Évaluations Environnementales dans le montage institutionnel et financier du programme (avis pour la sélection des microprojets, appui financier pour le suivi du PCGES, etc.).

Aussi, pour les promoteurs dont les microprojets feraient l'objet d'une EIE ou étude simplifiée, le programme prévoit d'accorder une subvention pour financer le coût de l'étude et une partie du coût des mesures d'atténuation.

V. SOURCES D'INFORMATION

En plus des rapports techniques élaborés dans le cadre de la préparation du programme, de même que le rapport de l'évaluation environnementale, d'autres sources bibliographiques ont été exploitées : il s'agit des documents de politique et de stratégies en matière de croissance agricole durable.