

Les défis du contrôle de la mise en œuvre des plans de gestion de l'environnement des infrastructures de transport d'énergie

Bougonou K. DJERI-ALASSANI, Juriste spécialisé en Politique et Droit de l'Environnement, en Gestion des Ressources Naturelles et de l'Environnement, Directeur de l'Environnement au Ministère de l'Environnement et des Ressources Forestières (Togo)

L'évaluation des rapports d'étude d'impact sur l'environnement se présente comme la deuxième phase déterminante de la mise en œuvre de la procédure d'étude d'impact sur l'environnement, pour concilier les préoccupations d'environnement et de développement en application du principe 17 de la déclaration de Rio, des dispositions du droit international de l'environnement et des droits nationaux.

Dans le souci d'œuvrer pour la promotion du développement durable, il est nécessaire de s'assurer de la mise en œuvre effective des mesures d'atténuation et de compensation au cours des phases de construction et d'exploitation dans le cadre du contrôle de l'exécution du plan de gestion de l'environnement.

Il s'agit là, d'un défi à relever pour faire en sorte que l'obligation de prise en compte de l'environnement ne se résume pas à la production de documents et à leur évaluation avec des plans de gestion de l'environnement qui satisfassent l'esprit et dont le contrôle de la mise en œuvre se révèle parfois assez complexe et difficile dans le contexte des pays en développement.

C'est ce qui va être examiné pour faire état des difficultés qui ont jalonné, la phase de contrôle de la mise en œuvre des plans de gestion de l'environnement dans le cadre de trois (3) projets de transport d'énergie qui de par leur complexité font appel à des besoins en capacités complexes et sophistiqués dont que des pays comme le doivent relever afin de donner aux études d'impact sur l'environnement, leur finalité première.

I - Le plan de gestion de l'environnement comme base du contrôle

L'objectif de l'étude d'impact sur l'environnement (EIE) est de déterminer et d'évaluer rationnellement les impacts qu'un projet peut avoir sur l'environnement afin de recommander les moyens et mesures d'atténuation ou de compensation permettant d'éviter ou de réduire ceux qui sont néfastes eu égard aux préoccupations manifestées par la population, par des groupes sociaux ou par des spécialistes de l'environnement sur des aspects de l'environnement qu'un projet peut toucher.

Le Plan de gestion de l'environnement qui fait partie intégrante d'un rapport d'EIE expose l'ensemble des mesures d'atténuation recommandées en vue de rendre le projet écologiquement viable et socialement acceptable y compris le plan de réinstallation des populations selon les cas. Ce plan devrait également contenir une partie exposant les modalités de suivi de l'environnement qui est le Plan de suivi.

Dans le cadre de la législation togolaise¹, le plan de gestion de l'environnement du projet (P.G.E.P.) est « le cahier de charges environnementales du projet. Il consiste en un projet de mise en œuvre et de suivi des mesures envisagées par l'étude d'impact sur l'environnement pour supprimer, réduire et éventuellement compenser les conséquences dommageables d'un projet sur l'environnement ».

Le PGEP est donc le cahier de charges environnementales du projet dont la mise en œuvre. Il permet ainsi aux acteurs en présence de concilier les préoccupations d'environnement et de développement dans le cadre de l'exécution du projet, et de contribuer à la promotion du développement durable.

¹ Article 2 décret n°2006-058/PR du 05 juillet 2006

II- Pourquoi contrôler la mise en œuvre du Plan de gestion de l'environnement ?

L'objectif principal du contrôle est de fournir des informations qui aideront à gérer les impacts et, de façon secondaire, à améliorer la compréhension des relations de cause à effet et les méthodes d'atténuation et de prévision de l'ÉIE. Le contrôle est une pierre angulaire de la mise en œuvre et du suivi de l'ÉIE et donne à l'étude d'impact sur l'environnement son évidente utilité. C'est le motif qui a conduit le Togo à consacrer les articles 29 à 35 du décret n°2006-058/PR du 05 juillet 2006 à ce contrôle. L'article 29 dispose en substance que : « L'exécution du plan de gestion de l'environnement du projet relève de la responsabilité du promoteur. Il est tenu, pendant la durée de vie du projet et à son achèvement ou fin d'exploitation, d'appliquer toutes les mesures prescrites pour supprimer, réduire et éventuellement compenser les conséquences dommageables sur l'environnement.

Le promoteur adresse des rapports périodiques de l'exécution du plan de gestion de l'environnement du projet (P.G.E.P.) à la direction de l'environnement, avec copie au ministère de tutelle de l'activité concernée, au maire ou au préfet du lieu d'implantation du projet selon les cas .

La périodicité des rapports est fixée par arrêté portant prescriptions relatives à la délivrance du certificat de conformité environnementale »

Le contrôle devrait en effet servir à s'assurer de la mise en œuvre effective des mesures d'atténuation et de compensation, ainsi qu'à observer et mesurer les impacts qui se produisent pendant la phase de construction et d'exploitation du projet et de vérifier leur conformité avec les prescriptions réglementaires et normes convenues dans le certificat de conformité environnementale et signaler les impacts imprévus par l'étude. Il s'agit plus ici d'un contrôle de conformité et qui selon la nature et la gravité des constats, devrait conduire à imposer les mesures suivantes en partie ou totalement :

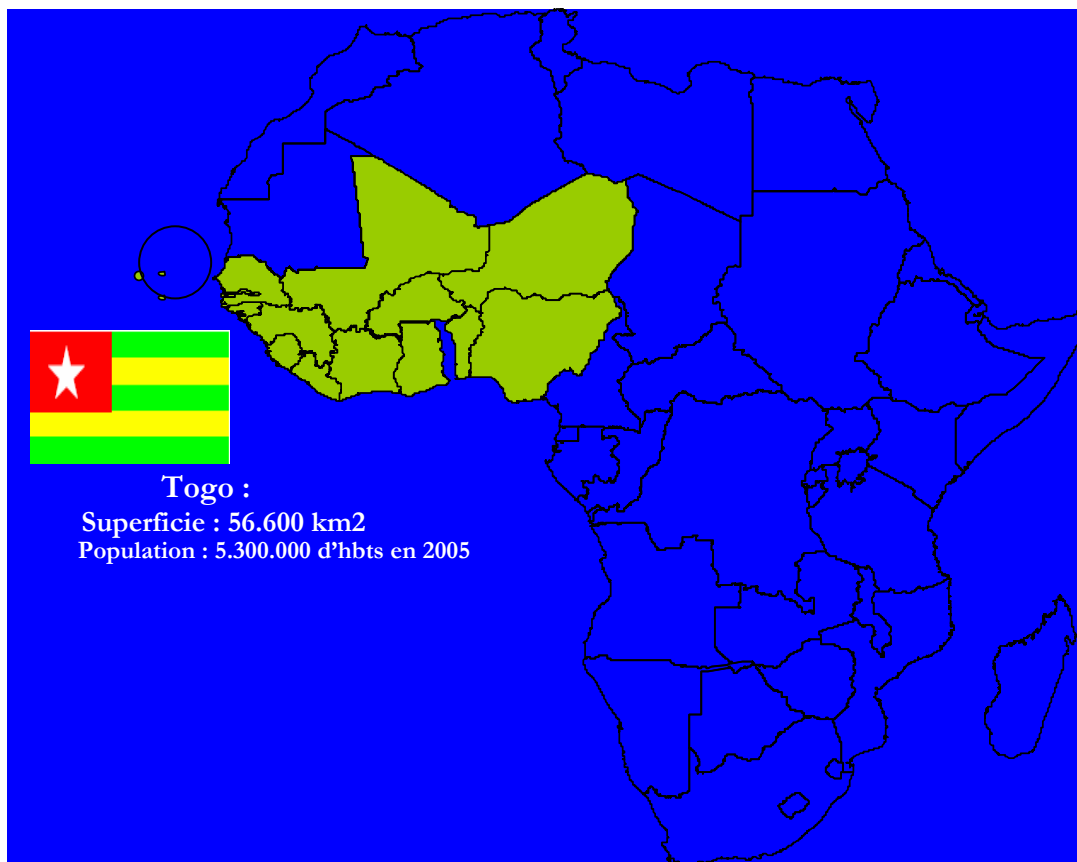
- arrêt ou modification de l'activité entraînant un impact excessif ;
- application de pénalités ou poursuites en cas de non-respect des conditions et des normes ;
- mise à l'échelle ou ajout de mesures d'atténuation (le cas échéant).

Cependant l'activité de contrôle ou de surveillance dans le cadre des EIE est encore à ses balbutiements et en constitue le maillon faible du fait que « les mécanismes de surveillance et de suivi sont peu rodés en comparaison des étapes précédant la décision. (Sadler, 199 : 153). Ils demeurent souvent superficiels, ne contribuant que peu à une bonne gestion environnementale »² aussi bien dans les pays du Nord que dans ceux du Sud. D'où l'intérêt à faire état des difficultés qui ont jalonné, la phase de contrôle de la mise en œuvre des plans de gestion de l'environnement dans le cadre de deux projets au Togo en application des dispositions susmentionnées.

III. Cadre d'observation et d'analyse

Le cadre d'analyse et d'observation est en effet le Togo à travers trois projets de transport d'énergie qui de par leur nature font appel à des besoins en capacités différentes sur plusieurs aspects. Il s'agit du projet de gazoduc de l'Afrique de l'Ouest ; du projet d'interconnexion Nord/Togo - Nord Bénin et du projet de ligne 330 kV Volta - Mome-Hagou - Sakété. La localisation du Togo se présente comme suit :

² L'évaluation des impacts sur l'environnement, Pierre André, Claude E. Delisle et Jean Pierre Revéret, Deuxième Edition ; Presses Internationales Polytechnique 2003.



Situation en matière de la satisfaction des besoins en électricité est la suivante :

- l'offre en matière d'électricité n'arrive pas à couvrir les besoins des populations et depuis 2006, le pays est confronté à une grave crise énergétique qui a de graves conséquences pour l'économie du pays ;
- en 2006, 28% des ménages togolais avaient accès à l'électricité avec une forte variation selon le milieu de résidence ;
- le taux d'accès à l'électricité est ainsi de 43% en milieu urbain et de 4% en milieu rural.

IV. Présentation des projets études de cas

4.1. Projet d'interconnexion Nord-Togo / Nord-Bénin

Ce Projet d'interconnexion vise à interconnecter électriquement les régions du Nord du Togo et du Nord du Bénin avec les réseaux Sud existant avec :

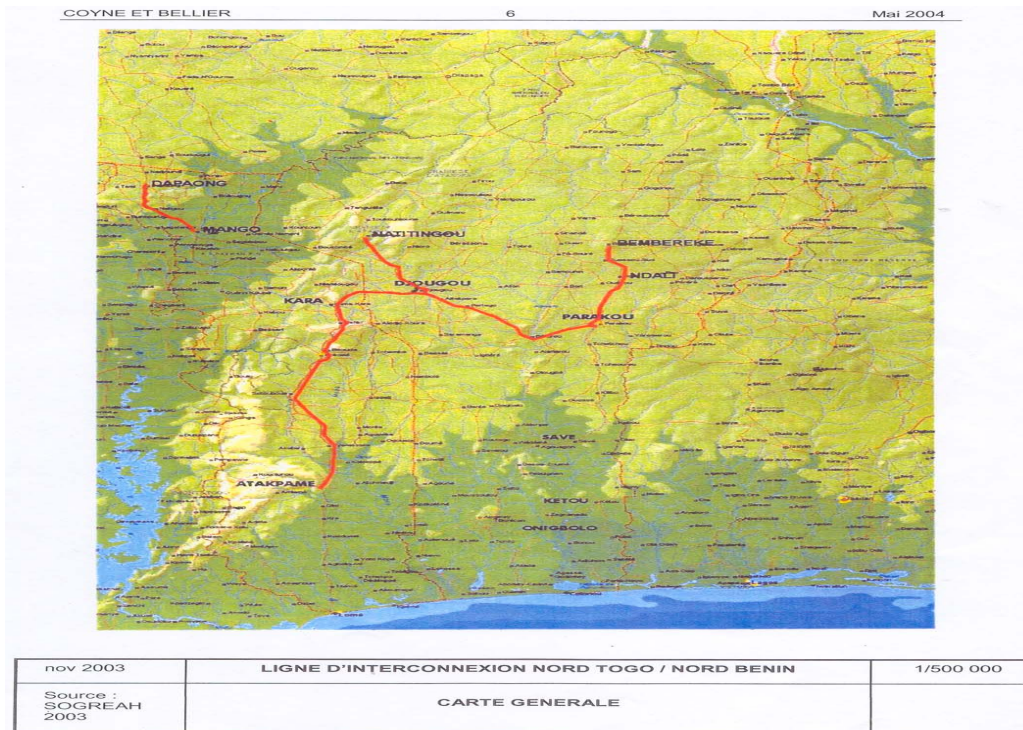
- la construction de 345 km de ligne 161 kV au Togo et 347 km de ligne 161 kV au Bénin ;
- l'extension des postes HT/MT d'Atakpamé et de Dapaong, la création des postes HT/MT de Kara et Mango au Togo ;
- la création des postes HT/MT de Djougou, Parakou, Natitingou et Bembéréké au Bénin.

Il comporte un tronçon Atakpamé-Parakou et des tronçons latéraux. L'implantation de la ligne haute tension, avec les pylônes et les pistes, matérialise une servitude représentée par un corridor de 52 m de large sur 434 km de long, soit environ 2300 hectares. Les postes de transformation couvrent une dizaine d'hectares.

Les tronçons latéraux comportent un total de 256 km de ligne répartis entre Djougou - Natitingou (72 km) et Parakou-Bembéréké (108 km) au Bénin, ainsi que Dapaong - Mango (76 km) au Togo.

Le corridor correspondant aux tronçons latéraux couvre une surface d'environ 1330 hectares.

Le projet a été achevé en 2006 après avoir fait l'objet d'une étude d'impact sur l'environnement et obtenu le certificat de conformité environnementale. Les tracés figurent en rouge sur la carte ci-dessous.



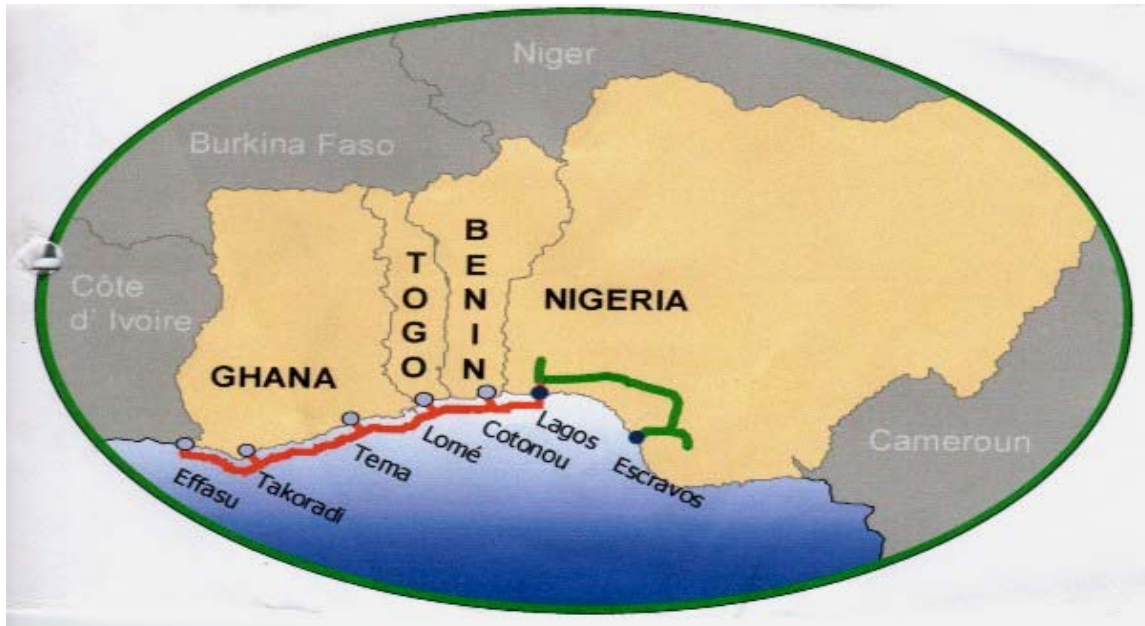
La superficie totale de l'emprise du tracé est de 997,8 hectares (environ 1000 ha) dont 800 hectares de zone agricole. Le nombre de localités traversées est de 80 villages et hameaux dont 24 au Togo et 56 au Bénin.

La population totale affectée par le corridor est de 1058 hbts dont 654 au Bénin et 404 au Togo regroupées dans 95 familles affectées (54 au Bénin et 41 au Togo).

Les principales activités économiques des populations affectées sont : agriculture, petit commerce, fabrication de sodabi (un alcool local), activité secondaire de pêche, artisanat, etc.

4.2. Projet de gazoduc de l'Afrique de l'Ouest

Il s'agit d'un projet de transport du gaz produit au Nigeria en direction de trois autres pays que sont le Bénin, le Togo et le Ghana. L'installation est faite en offshore et en onshore. L'installation offshore du gazoduc est prévue dans des eaux de 30 à 100 m de profondeur à une distance approximative de 15 km de la côte. Les points de livraison du gaz ciblés à Cotonou, Lomé, Tema et Takoradi se prolongent à l'intérieur des terres uniquement sur la distance nécessaire pour installer des Stations de Régulation et de Comptage (R&C) (1-2 km (0,6-1,2 mile) onshore). Le schéma du tracé du gazoduc est présenté ci-après :



Il s'agit d'une forme de Partenariat Public Privé Caractérisé par ce qui suit:

- une Convention principale (CP) signée le 5 septembre 1995 par les Gouvernements de la République du Bénin, de la République du Ghana, de la République Fédérale du Nigeria et de la République du Togo pour construire un gazoduc pour transporter le gaz naturel du Nigeria au Ghana, en passant par le Bénin et le Togo.

En mai 1999, les Gouvernements ont nommé Chevron Nigeria Limited, Ghana National Petroleum Corporation, Nigerian National Petroleum Corporation, The Shell Petroleum Development Company of Nigeria Limited, la Société Béninoise de Gaz S.A. et la Société Togolaise de Gaz S.A. (collectivement désignées par le « Groupe commercial ») pour la réalisation du projet.

- les Pays ont signé un Protocole d'entente le 11 août 1999 avec le Groupe commercial comme Promoteur du Projet et accordé au Groupe commercial un droit exclusif de former la West African Gas Pipeline Company (« WAPCo ») pour construire, détenir et exploiter le Gazoduc.

4.3. Projet de ligne 330 kV Volta - Mome-Hagou - Sakété

Le Projet de ligne 330 kV Volta - Mome-Hagou - Sakété vise à interconnecter électriquement les pays de la zone A de l'EEEA/W APP que sont la Côte d'Ivoire, le Ghana, le Togo, le Bénin et le Nigeria pour favoriser les échanges d'énergie électrique entre les pays et constitue une première phase d'interconnexion pour le développement et la rationalisation au niveau régional de l'utilisation des sources diversifiées d'alimentation en énergie électrique en Afrique de l'Ouest.

Le Projet comporte près de 192 km de ligne, dont 82,2 km de ligne 330 kV au Togo et 109,7 km de ligne 330 kV au Bénin. Il comporte l'extension des postes Haute Tension /Moyenne Tension de Mome Hagou au Togo.

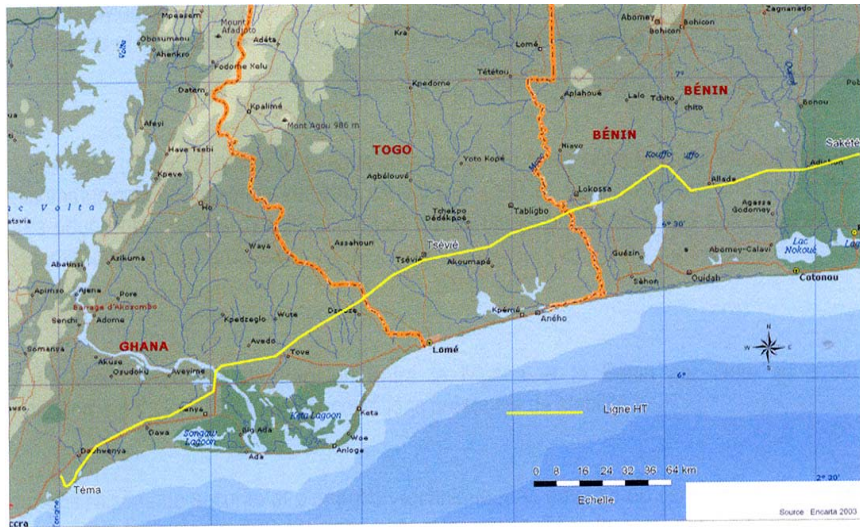


Figure n° 1 Tracé de la ligne 330 kV Volta-Mome Hagou-Sakété

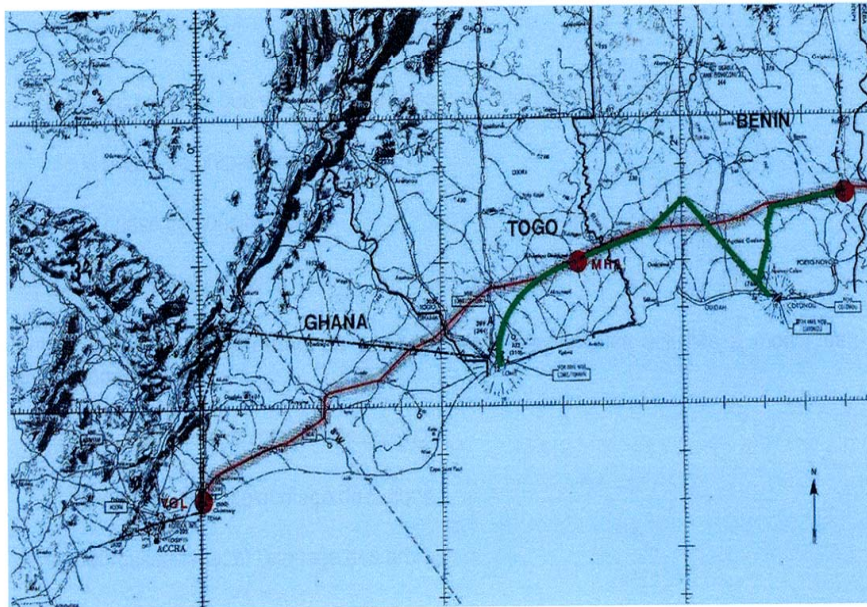


Figure n° 2 Cartes de situation des deux lignes 161 kV et de 330 kV

Légende :

- Ligne 161 kV Lomé-Cotonou-Sakété : en couleur verte
- Ligne 330 kV Volta-Mome Hagou -Sakété

V. - Difficultés d'exercice de la fonction de contrôle de la mise en œuvre des PGE

La réalisation de projets de développement écologiquement rationnels et durables, dépend largement de la capacité de gestion de l'environnement du pays hôte du projet à assurer le suivi et le contrôle de la mise en œuvre du PGE du projet dans un cadre approprié de gestion de l'environnement. En effet, la contribution de la mise en œuvre d'un PGE à la préservation, de l'environnement et à la promotion du développement durable dépend de plusieurs facteurs que sont :

- la bonne conduite du processus d'EIE ;
- la qualité du rapport d'EIE et du PGE avec une définition claire des indicateurs de suivi et contrôle ;
- les prescriptions accompagnant le certificat ;
- les capacités de gestion de l'environnement du pays hôte du projet, avec un accent sur celles qui sont nécessaires pour le contrôle de la mise en œuvre des PGE et qui comprennent principalement l'existence de capacités institutionnelles et juridiques, capacités humaines; capacités scientifiques et techniques et capacités financières.

5.1. Évaluation des capacités existantes pour le contrôle de la mise en œuvre du PGE

Le tableau ci-après présente dans le cas des trois projets ci-dessus présentés, les niveaux de capacités existantes dans le contrôle de la mise en œuvre du PGE au regard des capacités disponibles à la direction de l'environnement en charge de la coordination du contrôle.

Capacités nécessaires pour le contrôle de la mise en œuvre des PGE	Appréciation du niveau des capacités existantes			Actions ou mesures possibles
	Projet 1	Projet 2	Projet 3	
<i>Capacités institutionnelles et juridiques</i>	C	C	C	Adoptions de textes complémentaires nécessaires
<i>Capacités humaines</i>	B	B	B	Développement des capacités humaines
<i>Capacités scientifiques et techniques</i>	B	A	B	Développement de capacités scientifiques et techniques
<i>Capacités financières</i>	B Contribution de la CEB	A	B Contribution de la CEB	Dotations Budgétaires

Grille d'appréciation : A = inexistantes ; B = faibles ; C = moyennes ; D = bonnes

5.2. Analyse des résultats de l'évaluation des capacités existantes

Les commentaires ci-après peuvent être faits à l'analyse des résultats de l'évaluation au point 4.1.

- *Capacités institutionnelles et juridiques* : elles sont moyennes pour les trois projets en prenant en compte comme base les dispositions juridiques et institutionnelles fixant le cadre du contrôle. Il faudra cependant les améliorer et renforcer ;
- *Capacités humaines* : elles sont faibles au regard des compétences humaines disponibles ;
- *Capacités scientifiques et techniques* : elles sont faibles pour les projets 1 et 3 qui sont des projets d'interconnexion sur le continent et inexistantes pour le projet de gazoduc dont la complexité technique n'est plus à démontrer avec les travaux en offshore dont les contrôles sont pratiquement impossibles en l'absence de moyens techniques ;
- *Capacités financières* : pour les projets 1 et 3, la Compagnie Électrique du Bénin a constitué à son niveau une dotation de ressources financières qui n'ont pas pu être décaissées par la suite, en raison des difficultés financières que cette compagnie a rencontrées. Pour le gazoduc, projet 3, aucune mise à disposition de ressources n'a été faite.

VI. Difficultés intrinsèques au contrôle et approches de solutions

Face aux difficultés spécifiques de l'activité de contrôle dans la mise en œuvre des plans de gestion de l'environnement, les législations et les rapports d'EIE se doivent d'apporter des approches de solutions pour la définition et l'exécution des mesures d'atténuation ou de compensation. Il s'agira entre autres de :

- indiquer les rôles et responsabilités d'agences et de personnes cruciales, en notant leur mode de coordination et en soulignant les aspects de recherche qui peuvent avoir été ajoutés après l'approbation du projet, du PGE ou d'autres documents cruciaux ;
- spécifier les ressources, le savoir-faire et les dispositions nécessaires pour assurer le contrôle.

Une évolution pourra être amorcée à travers des directives appropriées de programme de contrôle de l'environnement avec des exigences dans le rapport d'EIE pour des contrôles internes et externes qui consisteraient à :

- définir la portée et les objectifs du contrôle de chaque impact ;
- identifier les sites pour l'observation, la mesure et l'échantillonnage ;
- sélectionner les indicateurs-clés pour la mesure directe ou l'observation ;
- rechercher un mode d'analyse des données par rapport à des données élémentaires ou autres ;
- spécifier des seuils d'acceptabilité des impacts ;
- fixer des exigences pour la gestion si le contrôle indique que celles-ci sont dépassées.

L'implication du public sera de plus en plus et des comités de contrôle des institutions, des personnes intéressées ou citoyens peuvent être utilisés dans un certain nombre de cas, mais encore faut-il que les capacités soient au rendez-vous.

Il faudra aussi établir un budget pour le programme de contrôle et spécifier les ressources et le personnel nécessaires à l'exécution de ce programme. Ce budget devra être finalisé dans le cadre de la préparation du PGE. Cependant, il pourra aussi être entrepris comme un exercice séparé, dans le cadre de spécifications détaillées d'un cahier de charge accompagnant le certificat de conformité environnementale et dont les bases auront été jetées dans le plan de gestion de l'environnement.

Les coûts liés au contrôle de la mise en œuvre des Plans de gestion de l'environnement peuvent varier considérablement selon le projet, le site, l'environnement affecté et l'importance potentielle des impacts. Plus l'incertitude est grande quant à des impacts potentiellement significatifs, plus le coût du contrôle est élevé pour obtenir des informations pertinentes pour la gestion des impacts et une compréhension améliorée. Les avantages présentés par le contrôle sont toutefois susceptibles de compenser ces coûts.

Cependant la question demeure de savoir quelle attitude avoir lorsque l'on se retrouve face à des projets de nature complexe sur le plan technologique comme les gazoducs et qu'on est certains de l'absence de capacités de suivi et de contrôle des impacts ainsi que de l'absence de perspectives de leur développement en vue de « l'encadrement environnemental du projet » ?

Conclusion

En tout état de cause, il est aujourd'hui évident que la seule réalisation de l'étude d'impact sur l'environnement ne suffit pas pour promouvoir le développement durable quand on fait abstraction de tout ce qui reste en aval de la décision. Il convient donc de s'interroger sur ces limites et envisager le recours au principe de précaution au regard des incertitudes et absence de capacités dans certains cas. C'est à ce prix que les études d'impact sur l'environnement retrouveront leur vocation originelle dans le contexte des pays en développement en particulier.