



L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE DANS LE CONTEXTE DE LA DECENTRALISATION AU BENIN

Rodrigue G. CAPO-CHICHI
Département Évaluation Environnementale et Étude Générale
Agence Béninoise pour l'Environnement, (Bénin)

Introduction

Après la conférence des forces vives de la nation, le Bénin s'est engagé dans une autre politique de gouvernance (État de droit, économie libérale) basée sur la décentralisation et la déconcentration. Mais ce nouveau mode de gestion de la cité qui est réglementé par les lois sur la décentralisation qui ont été promulguées en janvier 1999 n'ont connu une réelle application qu'à partir de 2002 à travers les élections municipales. Avec ces différentes lois, l'État central renonce à plusieurs de ces prérogatives en matière de gestion de l'environnement au profit des communes.

Il faut souligner que les nouvelles attributions des communes ne privent pas le Ministère de l'environnement de délivrer le CCE.

La différence ici dans le cadre de la décentralisation est la participation active des communes dans le processus d'EIE à travers :

- l'avis qu'elle donne sur tout projet, programme ou politique à mettre en œuvre sur leur territoire et
- leurs participations aux ateliers de validation des projets qui seront réalisés sur leur territoire.

Il nous revient de faire ressortir les implications juridiques de cette nouvelle collaboration entre le MEHU dans le cadre du processus d' EE.

I. Définition du terme «évaluation environnementale »

L'évaluation environnementale est l'ensemble des procédures qui contribuent à l'élaboration, l'exécution et le suivi des programmes, projets et activités conformément aux normes environnementales établies.

Pour Pierre André, dans un ouvrage intitulé l'évaluation des impacts, cette procédure consiste à évaluer et à documenter les possibilités, les capacités et les fonctions des ressources, des systèmes naturels et des systèmes humains afin de faciliter la planification du développement durable et la prise de décision en général, ainsi qu'à prévoir et à gérer les impacts et les conséquences des propositions d'aménagement en particulier.

1.1. Les composantes de l'évaluation environnementale

L'évaluation environnementale comprend quatre procédures essentielles à savoir : l'étude d'impact sur l'environnement, l'audience publique, l'audit environnemental et l'évaluation environnementale stratégique.

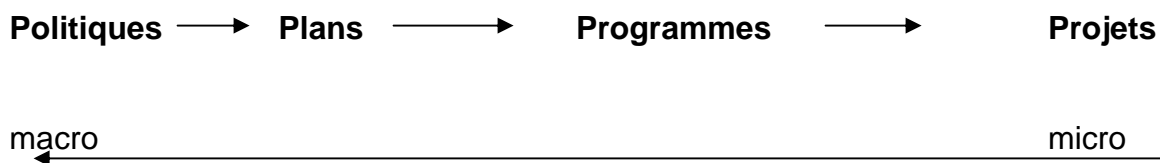
L'article 87 de la loi-cadre sur l'environnement en République du Bénin définit l'étude d'impact sur l'environnement comme la procédure qui permet de déterminer les effets que la réalisation ou l'exécution d'un projet ou d'un programme peut avoir sur l'environnement.

L'audience publique est une consultation de la population sur les questions relatives à l'environnement. Elle assure à la population l'accès à l'information et leur permet de se prononcer sur les projets à mettre en œuvre dans un milieu. C'est donc un outil de gestion de l'environnement parce qu'elle assure la participation effective des différents acteurs concernés à la prise de décision. Cette procédure est réglementée par l'article 99 et suivant de la loi-cadre sur l'environnement du Bénin.

L'audit environnemental comme les autres outils de gestion de l'environnement est placé sous la responsabilité du Ministère de l'Environnement de l'Habitat et de l'Urbanisme. Il permet d'apprécier périodiquement l'impact généré ou pouvant être généré par l'existence d'une entreprise. C'est par cet instrument que le ministre veille conformément à l'article 2 de la loi-cadre au respect des normes et standards de qualité de l'environnement. L'audit environnemental est régi par les articles 94 et 95 de la loi-cadre et le décret N° 2001-093 du 20 février 2001 qui consacre deux types d'audits : l'audit interne sous la responsabilité de l'entreprise et l'audit externe initié par le ministre.

L'évaluation environnementale stratégique consiste à appliquer les principes de l'évaluation environnementale aux propositions de **politiques, plans et programmes**.

Les politiques sont des actes d'orientation générales issus des instances gouvernementales alors que les plans sont des successions d'objectifs coordonné et planifié dans le temps visant à mettre en œuvre une politique dans un secteur d'activité ou d'un territoire particulier. Les programmes servent à définir le cadre d'action dans lequel s'inscriront les projets ou activités spécifiques.



Représentation de la relation entre les politiques, les plans, programmes, projets inspiré de Thérivel et Partidario).

L'étude d'impact sur l'environnement qui représente le fondement de la présente communication est la procédure la plus utilisée au Bénin. Elle tient sa source de la déclaration de Rio et est régie par la loi-cadre sur l'environnement en son article 87 et suivants. Elle assure une identification préalable des effets positifs ou négatifs que les projets ou programmes envisagés auront sur l'environnement. Nous allons nous intéresser essentiellement à cette procédure dans la suite de notre développement, d'abord parce qu'elle est la plus utilisée comme nous l'avons signalé plus haut, ensuite elle fait beaucoup plus intervenir les collectivités locales. Parce que les communes doivent donner leur avis chaque fois qu'il est envisagé la création sur leurs territoires de tout projet susceptible de

porter atteinte à l'environnement (article 96 de la loi N° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes au Bénin).

1.2. Les acteurs de l'étude d'impact sur l'environnement au Bénin

Au nombre des acteurs de la procédure EIE nous pouvons citer le Ministère de l'Environnement de l'Habitat et de l'Urbanisme, les départements ministériels sectoriels, les bureaux d'étude, les collectivités territoriales décentralisées et les promoteurs.

1.2.1. Le Ministère de l'Environnement de l'Habitat et de l'Urbanisme (MEHU)

Le MEHU est l'acteur principal de cette procédure et dans ce cadre, il joue trois rôles essentiels à travers l'Agence Béninoise pour l'Environnement (ABE) :

- il reçoit les rapports d'EIE,
- organise les ateliers de validation de ces rapports et
- délivre le certificat de conformité environnemental au promoteur si l'étude d'impact est jugée satisfaisante.

1.2.2. Les départements ministériels sectoriels

Compte tenu du caractère transversal des problèmes environnementaux et de la diversité des domaines d'intervention des promoteurs, plusieurs départements ministériels sont impliqués dans la procédure. On retient la création des cellules environnementales par décret N° 2001-095 du 20 février 2001 dans les ministères et dans chaque préfecture de département. Il s'agit d'une unité administrative créée pour veiller à l'intégration des dimensions environnementales dans les politiques, programmes et projets relevant du secteur du ministère qui l'accueille ou devant prendre corps sur le territoire du département où elle siège. C'est donc pour cette raison que des guides sectoriels spécifiques d'EIE à certains types de projet ont été élaborés par l'ABE pour permettre aux promoteurs et aux bureaux d'étude de :

- mieux identifier les composantes pertinentes de l'environnement,
- les principaux impacts sur l'environnement des différents projets,
- les mesures d'atténuation des impacts probables et
- d'élaborer un programme cohérent de suivi environnemental.

Les ministères sectoriels sont des acteurs de l'EIE parce qu'ils ont pour rôle de délivrer des autorisations aux promoteurs. Ainsi, en fonction du domaine d'activité concerné (développement rural, tourisme, énergie, industrie, transport etc.) les techniciens des ministères concernés sont invités aux séances de validation des rapports EIE.

1.2.3. Les collectivités territoriales décentralisées : les communes

Dans une EIE, les représentants des communes du lieu d'installation du projet constituent à l'instar des cadres des ministères sectoriels des personnes ressources. Il donne au comité technique chargé de valider le rapport toutes les réponses sur le milieu objet de l'étude et donne l'avis de la population et celui de la commune sur le projet.

Ainsi, avec la mise en œuvre de la décentralisation au Bénin, nous pouvons dire que les communes jouent effectivement leur rôle dans le domaine environnemental en général et en matière d'EIE en particulier.

1.2.4. Les promoteurs

Avec la promulgation de la loi N° 98-030 du 12 février 1999 portant loi-cadre sur l'environnement au Bénin, les promoteurs sont restés un peu réticents par rapport à la procédure EIE Car cette nouvelle exigence vient prolonger les délais de mise en œuvre de leur activité et augmente sensiblement leur budget d'investissement. Mais avec la prise de conscience environnementale, les promoteurs ont compris la nécessité de se conformer à la loi.

1.5.5. Les bureaux d'études

Ce sont des prestataires de service spécialisé dans le domaine environnemental. Ces bureaux ont été formés par l'ABE sur le contenu d'un rapport EIE Les promoteurs prennent directement contact avec eux pour exposer leurs besoins. Les bureaux d'étude se chargent de :

- faire les visites sur le terrain,
- prendre contact avec les autorités du lieu d'installation du projet,
- faire les prélèvements sur le terrain pour des analyses de laboratoire,
- rédiger le rapport d'EIE et
- participer à l'atelier de validation de l'étude.

II. Le processus de décentralisation au Bénin et le rôle des communes dans le domaine environnement.

L'une des caractéristiques essentielles de la réforme administrative au Bénin est qu'elle associe le système de déconcentration et celui de décentralisation. Ainsi les départements constituent les circonscriptions administratives déconcentrées de l'Etat tandis que la commune est une collectivité décentralisée.

Selon l'importance de la population, le nombre de conseillers élus au suffrage universel direct varie de neuf (9) pour une commune de 30 000 habitants au plus à quarante neuf (49) conseillers pour une commune de plus de 600 000 habitants.

Le Bénin compte 77 communes dont trois à statut particulier. Les compétences des communes en matière de gestion de l'environnement s'ajoutent à d'autres attributions, telle que la gestion de l'eau, l'urbanisme etc.

2.1. Le rôle de la commune dans le domaine environnemental

La commune assure l'information et participe à la sensibilisation et l'éducation des populations au respect de l'environnement. Mais les lois sur la décentralisation ont conférées expressément des responsabilités à la commune en adoptant le principe de la subsidiarité comme règle de gestion de l'administration territoriale. Suivant cette règle, ne sera désormais réglé au niveau central, que ce qui ne peut l'être au niveau local.

La section 3 de la loi N° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes au Bénin détermine les attributions de la commune dans le domaine de l'environnement, de l'hygiène et de la salubrité. L'article 93 de ladite loi énumère :

- ✓ la fourniture et la distribution d'eau potable,
- ✓ la collecte et le traitement des déchets liquides,
- ✓ la délimitation des zones interdites à l'urbanisation dans les périmètres réputés dangereux pour des raisons naturelles ou individuelles,
- ✓ la création, l'entretien et la gestion des cimetières et des services funéraires,
- ✓ l'aménagement des bas-fonds et l'évacuation des eaux pluviales,

comme relevant de la responsabilité de la commune.

Sont également attribués à la commune; la protection des ressources naturelles, la création et l'entretien des espaces vert, la préservation des conditions d'hygiène et de salubrité ainsi que d'autres tâches non moins importantes qui contribuent à la mise en œuvre de l'évaluation environnementale.

2.2. Les problèmes liés à la place des communes dans le processus d'EIE.

La commune est dirigée par des élus contrairement aux services déconcentrés de l'Etat qui sont dirigés par des techniciens. Le principal reproche fait aux collectivités décentralisées est que les élus peuvent être des «amateurs», de sorte que pour chaque problème technique, le risque d'une décision inadéquate est grand. Le même problème se pose en ce qui concerne l'EIE sauf qu'ici on dénote également de probables conflits entre la commune et d'autres structures publiques. Pour faire face à ces difficultés, la commune doit régler des préalables qui se rapportent notamment aux ressources financières et humaines.

La commune dispose de deux sortes de compétences : les compétences liées et les compétences propres.

Dans le premier cas, ce sont des tâches relevant de la responsabilité de l'Etat que celui-ci affecte à la commune pour une exécution plus efficace ainsi l'Etat est alors tenu de mettre à la disposition de la mairie les moyens nécessaires. Dans le second cas, la commune de son propre chef, exécute les tâches qui lui incombent. Pour ce faire, elle libère les ressources nécessaires. Or celles-ci ne sont pas toujours disponibles. Pour donner des avis et les autorisations évoqués plus haut, la commune doit mettre sur pied des structures techniques destinées à éclairer le maire ou recourir aux services techniques de l'Etat, des sociétés, organismes ou établissements publics ou privés, sur la base d'un contrat qui peut être onéreux (article 108 al 2 de la loi portant organisation des communes au Bénin).

Le manque de personnel qualifié au niveau de nos mairies est également un problème fondamental auquel il faut trouver des solutions.

III. L'étude d'impact sur l'environnement et le développement dans les communes au Bénin

Les problèmes des élus locaux dans le processus d'EIE sont souvent liés soit à la difficile conciliation de l'environnement et du développement, soit aux nombreuses attentes des populations pour résoudre les problèmes de chômage et également pour voir leur localité accueillir des infrastructures. Les problèmes environnementaux ne font pas partie pour la plupart du temps des préoccupations des populations.

3.1. Les problèmes des élus locaux face au processus d'étude d'impact sur l'environnement

En dehors du problème de ressources humaines et des difficultés financières qui peuvent freiner l'action des collectivités décentralisées, l'antagonisme entre environnement et développement rend parfois délicates les décisions administratives. La pauvreté généralisée, comme dans la plupart des pays en développement, fait que les collectivités locales accepteraient tous projets, même les moins profitables. Cette situation favoriserait malheureusement le viol des consciences et parfois la corruption. Nous savons que la promotion de l'emploi est l'une des priorités des autorités nationales. Nous n'ignorons pas non plus que le dynamisme économique résultant de l'implantation des entreprises favorise les rentrées fiscales; autant de ressources indispensables à l'existence même de la commune. D'ailleurs, faute de ressources financières propres, la commune risque d'être fusionnée à terme avec une autre (article 186 et 187 de la loi N°97-029). Pour échapper à un tel sort, les autorités communales seront obligées de faire un choix.

Les besoins de développement et de ressources financières commanderaient d'autoriser les industries et entreprises génératrices d'emplois. La sauvegarde de l'environnement exigerait une certaine retenue à l'égard des projets vecteurs de nuisances. Dans un tel dilemme, on tend indéniablement vers une décision intéressée, source de dilatoire et de lenteur dans la gestion.

D'un tel contraste apparent naît le concept de développement durable qui prend en compte l'environnement dans tout processus de développement. Les décideurs locaux ne sont cependant pas à l'abri des contradictions politiques.

En effet, à la fin de leur mandat, le maire et les conseillers doivent répondre de leur bilan devant la population. Ils doivent convaincre leurs électeurs que les décisions qu'ils ont prises durant leur mandat méritent qu'on leur fasse confiance à nouveau. Mais la plupart des communes sont encore dépourvues d'infrastructures et les populations ont tendance à accorder leurs suffrages à ceux qui promettent des emplois, des industries, des routes etc. Il faut craindre donc de la part des élus que ceux-ci cèdent vite aux pressions en acceptant tous les projets ou encore qu'ils s'opposent aux projets émanant de leurs adversaires politiques prétextant ne pas être satisfaits du plan de gestion environnementale proposé.

3.2. Pour une meilleure prise en compte des problèmes environnementaux au niveau des communes.

La prise en compte des problèmes environnementaux au niveau des communes au Bénin nécessite :

- ✓ un éveil des consciences au niveau des populations sur l'importance de la protection de l'environnement dans le développement;
- ✓ la formation du personnel des mairies dans le domaine environnemental;
- ✓ la création d'un service chargé des questions environnementales au niveau des mairies.

A cela, il faut ajouter la coopération entre les communes, la formule la plus connue est l'intercommunalité. Car les délimitations territoriales à l'intérieur de l'Etat ont pour but de

faciliter la gestion de la cité. Cependant, ces limites ne correspondent pas forcément au champ d'influence du processus biophysique et humain. Il n'est donc pas possible de contraindre les effets négatifs sur l'environnement à se limiter au territoire d'une seule commune. Les gaz rejetés par une usine traversent les frontières et peuvent entraîner des maladies à des habitants d'autres communes à des kilomètres plus loin. Il en est de même pour les déchets et contaminants. Pour une EIE, si chaque commune devait prendre ses dispositions (donner son avis sur le projet, surveiller l'application du programme de gestion environnementale, etc.), cela nécessiterait beaucoup de moyens et de temps. Pour cette raison, une coopération entre les communes s'impose.

Conclusion

L'évaluation environnementale se présente sous la forme d'une série de procédure qui servent de moyens de résolution des problèmes de l'environnement compte tenu des menaces graves auxquelles la nature est confrontée du fait de l'homme.

La procédure d'évaluation environnementale est à la fois une aide à la décision et un moyen d'informer, de sensibiliser la population sur le devenir de son environnement. C'est donc un processus nouveau qui a fait ses preuves dans les pays développés en tant qu'instrument d'analyse, de prévision et de gestion des problèmes environnementaux. Pour permettre à nos élus locaux et aux populations de mieux comprendre l'essence de cette procédure, un effort doit être fait pour élever la conscience des uns et des autres dans le domaine environnemental afin de favoriser une adhésion totale au processus.

Bibliographie

I.- Ouvrages :

PIERRE (André) : L'évaluation des impacts sur l'environnement processus, acteurs et pratique (Ed Presses Internationales Polytechnique), Canada 1999, 416 pages.

L'évaluation des impacts sur l'environnement: un progrès juridique ? publié sous la direction du CEDRE (Centre d'Étude du Droit de l'Environnement), 1991, Collection Travaux et Recherche, Bruxelles, publications des facultés universitaires Saint-Louis, 217 pages.

FAUCHEUX (Sylvie) et NOEL (Jean-François), les menaces globales sur l'environnement, Collection Repères, Édition la Découverte, Paris 5, 1990.

II.- Textes de lois :

Loi n°90-32 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin, journal chronologique n°1 du 1er janvier 1991.

Loi n°98-030 du 12 février 1999 portant loi-cadre sur l'environnement en République du Bénin, p 354 journal chronologique n°9 du 1 er mai 1999.

Loi n° 97-028 du 15 janvier 1999, portant organisation de l'administration territoriale de la République du Bénin.

Loi n° 97-029 du 15 janvier 1999, portant organisation des communes en République du Bénin.

Loi n° 98-005 du 15 janvier 1999, portant organisation des communes à statut particulier en République du Bénin.

Décret n° 2001-190 du 19 juin 2001, portant organisation de la procédure d'audience publique en République du Bénin.

Décret n° 2001-093 du 20 février 2001 fixant les conditions de l'élaboration de l'audit environnemental en République du Bénin.

Décret n° 2001-235 du 12 juillet 2001, portant organisation de la procédure d'étude d'impact sur l'environnement en République du Bénin.

Décret n° 2001-095 du 20 février 2001 portant création, organisation et fonctionnement des cellules environnementales en République du Bénin.