

PREAMBULE

Release date 19/10/2006

Contributor Frédéric Akpamou

L'aggravation continue des problèmes environnementaux que connaît le monde et les effets éphémères de la croissance économique dans le tiers monde ont progressivement accentué le cercle vicieux de la pauvreté, de la détérioration de la vie sociale, bref du sous développement. Depuis 1972 après la conférence de Stockholm, la plupart des pays ont développé des stratégies nationales pour relever ces défis. La Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement tenue en 1992 à RIO a permis de constater l'interdépendance étroite entre l'environnement et le développement économique et de réaliser, par conséquent, une révision profonde des stratégies mises en œuvre avec l'adoption de différents instruments en vue de promouvoir un développement durable. Le Togo, dans le souci d'asseoir son développement économique et social sur des bases écologiquement viables et de contribuer à la dynamique mondiale de développement durable, s'est engagé dès 1989 dans un processus de planification et de gestion environnementale appelé Plan National d'Action pour l'Environnement (PNAE). Suspendu en Mars 1992 en raison de la crise socio-politique qu'a connue le pays, ce processus a repris en Octobre 1995 avec l'appui de la Banque Mondiale, de l'Union Européenne, de la Banque Ouest Africaine de Développement et du Réseau pour l'Environnement et le Développement Durable en Afrique suivant une approche novatrice découlant des expériences réalisées de par le monde et en Afrique en particulier dans l'élaboration des PNAE et de la dynamique qui s'est développée au lendemain de la Conférence de Rio.

Dans sa philosophie, le Plan National d'Action pour l'Environnement constitue un cadre stratégique de réflexion, de concertation, de programmation et d'actions qui permet d'identifier et de hiérarchiser les priorités environnementales, afin de développer un système efficace de planification et de gestion des ressources naturelles et de l'environnement dans la perspective d'un développement durable. Les leçons tirées des expériences sans lendemain de plusieurs plans Nationaux d'Action pour l'Environnement en Afrique ont conduit à appréhender le PNAE-TOGO sous l'angle d'un processus ouvert dont le présent document PNAE ne constitue qu'un résultat d'étape. De par sa grande ouverture qui permet de prendre en compte les préoccupations des différents acteurs de la vie socio-économique nationale, le processus permet de stimuler la conscience écologique des différentes catégories d'acteurs et décideurs et de leur faire prendre en compte la dimension environnementale dans la planification et la gestion des programmes et projets de développement du pays.

Cette philosophie s'exprime concrètement à travers un certain nombre de programmes d'intervention regroupés sous le vocable de Programme National de Gestion de l'Environnement (PNGE) destinés à rompre et inverser le cercle vicieux dans lequel le développement économique et social s'est enlisé en l'absence d'une vision claire des interdépendances dynamiques qui existent entre l'Environnement et le Développement. Plus qu'un saupoudrage environnemental destiné à " verdir quelque peu" les approches sectorielles de type productiviste qui caractérisent encore la planification du développement dans tous les domaines, le PNAE constitue, dans ses fondements et ses orientations stratégiques, "un remède" et "un garde fou" destiné à faire de la bonne gestion de l'Environnement, le baromètre du développement économique et social.

Le défi que se propose de relever, l'Economie togolaise dans toutes ses composantes, à travers le PNAE est de concilier dans une approche participative globale les exigences de qualité de l'environnement avec celles non moins impérieuses de l'augmentation de la productivité et de la rentabilité économique, dans un contexte national et international fluctuant.

i. Objectifs du Processus du PNAE

Les préoccupations environnementales sont véritablement appréhendées au Togo comme devant faire partie intégrante du processus de développement économique et social du pays afin d'assurer sa durabilité. Il est apparu nécessaire de bien cerner les enjeux auxquels le pays se trouve confronté sur le plan environnemental afin d'identifier des stratégies pertinentes de résolution des problèmes et de promotion d'une gestion globale et coordonnée impliquant toutes les catégories d'acteurs. Au plan externe, le processus du PNAE se justifie par la suite cohérente que le Togo doit donner à ses différents engagements pris en matière de gestion de l'environnement et en particulier, ceux résultant de la conférence de Rio et des différentes conventions auxquelles il est Partie.

L'objectif global du processus PNAE-Togo est d'améliorer la capacité nationale de gestion de l'environnement et des ressources naturelles pour la promotion d'un développement durable du pays à travers quatre objectifs spécifiques qui sont :

- élaborer, faire adopter, mettre en œuvre et promouvoir une politique nationale en matière d'environnement ;développer des outils, projets et programmes pertinents de gestion stratégique de l'environnement et des ressources naturelles, visant l'amélioration de la qualité et du cadre de vie des populations ;
- promouvoir une éthique environnementale par la conscientisation des populations en particulier les communautés de base sur les problèmes environnementaux ;
- maîtriser les mécanismes permettant de mobiliser les ressources nationales et internationales pour le financement des projets et programmes d'investissement.

Quant aux objectifs techniques de l'exercice de planification environnementale, ils consistent à :

- * promouvoir la prise en compte de l'environnement dans les comportements socio-économiques et culturels de l'ensemble de la communauté nationale ;
- * développer des outils performants de gestion de l'environnement dans un contexte de prise de décision en matière de développement durable ;
- * rechercher la cohérence entre les politiques, les plans, les programmes sectoriels de développement et la politique environnementale.

ii. Organisation et conduite du processus

L'organisation et la conduite du processus du PNAE ont été confiées à la Cellule de Coordination mise en place en octobre 1995 et consolidée par l'arrêté n°97-002/MERF du 13 mars 1997. Cette Cellule est placée sous la tutelle du Ministère chargé de l'environnement avec pour mission de :

- * coordonner les activités avec la participation effective de l'ensemble des acteurs du

développement, notamment les communautés de base, les collectivités locales, les Organisations Non Gouvernementales et tous les partenaires publics et privés ;

- * promouvoir et veiller à la cohérence d'ensemble entre le PNAE et les différentes politiques et stratégies sectorielles en matière de gestion des ressources naturelles et de protection de l'environnement ;

- * œuvrer pour le renforcement et la mise en place effective d'outils de gestion durable des ressources naturelles et de l'environnement ; sensibiliser tous les partenaires au développement sur la nécessité d'intégration de la dimension environnementale dans les stratégies, programmes et projets de développement ainsi qu'à l'évaluation de l'impact sur l'environnement des actions entreprises. Les stratégies développées par la Cellule pour la conduite du processus ont permis de concilier son ancrage au Ministère chargé de l'environnement avec l'exigence d'une large ouverture en direction de l'ensemble des catégories d'acteurs qu'il s'agisse des autres Départements ministériels, des collectivités locales ou des acteurs non gouvernementaux. Ces stratégies ont favorisé l'implication de toutes les catégories d'acteurs de façon pleine et entière dans cette première phase du processus de planification environnementale en vue d'une bonne participation à la mise en œuvre des actions futures.

iii. Options Méthodologiques

La gestion de l'environnement étant à la fois multisectorielle et locale, la préparation du document PNAE a adopté une démarche participative et décentralisée reposant sur les concertations locales régionalisées et les études thématiques. La conduite du processus a ainsi développé une dynamique qui a combiné l'approche locale régionalisée et l'approche transversale et thématique. Elle comporte plusieurs étapes ci-après énumérées :

- * lancement du processus du PNAE ;
- * organisation des concertations régionalisées en vue de la préparation consensuelle de la conduite du processus et de l'identification des grands problèmes environnementaux ;
- * préparation, validation et adoption d'une politique nationale de l'environnement ;
- * organisation des évaluations participatives locales régionalisées des problèmes environnementaux avec identification des options stratégiques et des actions prioritaires ;
- * préparation et validation des Plans Régionaux d'Action pour l'Environnement (PRAE) ;
- * préparation et validation des études thématiques et transversales ;
- * préparation du document du PNAE à partir des plans régionaux d'action pour l'environnement et des rapports d'études thématiques ;
- * validation du document PNAE par les différentes catégories d'acteurs, adoption par le Gouvernement, approbation par l'Assemblée Nationale.

Lancement du processus du PNAE

Couplé aux journées d'informations organisées dans le cadre de la mise en œuvre de la convention de la lutte contre la désertification, le processus du PNAE a été relancé le 14 novembre 1995. La similitude entre le processus du PNAE et l'approche de préparation du Programme d'Action National (PAN) de lutte contre la désertification devait par la suite conduire à l'intégration des processus du PAN et du PNAE en application de l'article 6 alinéa 1 de l'annexe à la Convention concernant la mise en œuvre au niveau régional pour l'Afrique.

Organisation des concertations régionalisées sur la conduite du processus

Trois concertations régionalisées ont été organisées sur la conduite du processus pour les cinq régions en janvier/février 1996. Ces concertations ont permis :

- * d'identifier sur une base consensuelle la méthode la plus appropriée pour l'implication et la participation effective des populations au processus ;
- * de mieux orienter les termes de référence des études thématiques et des plans régionaux d'action pour l'environnement ;
- * de dégager les principaux problèmes environnementaux du pays avec les représentants des différentes composantes de la nation.

Préparation de Plans Régionaux

Cet exercice a été conduit dans les cinq (5) Régions économiques regroupant les trente (30) préfectures (Carte 1) d'octobre 1997 à mai 1998. Elle a permis de réaliser des évaluations participatives avec l'identification des options stratégiques et des actions prioritaires.

La méthodologie mise en œuvre dans chaque région a combiné l'analyse bibliographique avec les concertations villageoises et cantonales. Les concertations villageoises et cantonales ont été animées au niveau de chaque préfecture par les experts des bureaux d'études recrutés, appuyés par des groupes de travail et des facilitateurs, (ONG locales, responsables administratifs, élus locaux, responsables de femmes, de jeunes,...) issus pour la plupart du Comité Préfectoral de Gestion et de Protection de l'environnement. Grâce au concours des autorités politiques, administratives et traditionnelles ainsi que des organisations locales de développement, la mobilisation a été quasi générale au cours des concertations. Aussi, au niveau de chaque canton ou village, l'effectif des participants aux réunions de concertation se situait dans une fourchette de 60 à 120 personnes, composé d'adultes (hommes et femmes), de jeunes, d'élèves, d'enseignants, de notables, de représentants religieux, de membres des comités de développement et des groupements de production, d'agents des services techniques, des autorités locales de membres d'ONG et les organisations professionnelles agricoles etc..

Dans chaque localité, l'identification des problèmes environnementaux a été basée sur la méthode de " brainstorming ". Ainsi à l'issue d'un débat contradictoire, le listing des problèmes principaux est validé par les participants tout comme leurs causes, les conséquences, les esquisses d'options stratégiques et d'actions prioritaires.

Au niveau de chaque préfecture, les résultats des concertations à la base ont été fusionnés en une matrice stratégique d'action environnementale et consignés dans un rapport d'étude. Ces rapports préfectoraux ont été ensuite adoptés au cours des ateliers de restitution qui se sont déroulés dans chaque préfecture. Ces rapports préfectoraux adoptés ont essentiellement servi de base pour l'élaboration de projets de plan régional d'action environnemental pour chacune des 5 régions. Chaque plan régional a été analysé, adopté et validé au cours d'un atelier régional regroupant l'essentiel des acteurs .

Organisation des études thématiques et transversales

L'approche sectorielle a consisté en la préparation de 5 études transversales et sectorielles dans les domaines ci-après : i) renforcement des capacités institutionnelles et juridiques de gestion de l'environnement ; ii) économie et planification environnementales ; iii) éducation, information, communication et recherche environnementales ; iv) banques de données, système d'information et de suivi de l'environnement ; v) gestion de la biodiversité et des aires protégées.

Chaque rapport d'étude a été validé à l'occasion d'un atelier national regroupant les représentants des secteurs publics, privés, des ONG, des collectivités locales,...

iv. Contributions des partenaires internationaux en développement

Le processus du PNAE bénéficie de l'appui technique et financier de plusieurs partenaires : i) la Banque Mondiale a appuyé le pays pour la relance et la conduite du processus avec plusieurs missions d'experts ainsi que la recherche et l'administration du don japonais ; ii) l'Union Européenne a également apporté un appui technique et financier au processus ; iii) la Banque Ouest Africaine de Développement a appuyé financièrement l'organisation des réunions de concertation des Partenaires Internationaux ; iv) le Réseau pour le Développement Durable en Afrique a appuyé la Cellule de Coordination avec un appui technique et financier.

Enfin toutes les institutions internationales de coopération présentes à Lomé ont été associées au processus du PNAE à travers les réunions de concertation périodique organisées par la Cellule de Coordination pour suivre l'état d'avancement des travaux.

v. Difficultés rencontrées

Les difficultés rencontrées ont été de plusieurs ordres. Les principales concernent : i) le retard accusé dans la mobilisation des financements du processus ; ii) l'impact sur le calendrier prévisionnel de la prise en compte des différentes politiques et stratégies de développement ; iii) la mise en œuvre de l'approche participative iv) la lassitude des populations locales consultées pour les nombreux processus de planification ascendants qui n'ont pas abouti à des actions pour améliorer leurs conditions de vie. Les fonds très limités du processus n'ont permis de résoudre que très partiellement à ces attentes.

vi. Atouts

Malgré ces difficultés le processus PNAE bénéficie d'atouts majeurs que sont : i) la prise de conscience des populations sur les problèmes d'environnement et de développement grâce au processus participatif du PNAE, aux activités de sensibilisation et de renforcement des capacités locales réalisées dans le cadre du PACIPE) ; ii) l'adoption par le Gouvernement de la Politique Nationale de l'Environnement le 23 décembre 1998; iii) le processus de décentralisation en cours avec l'adoption de la loi 96-006 du 11 février 1998 portant décentralisation votée par l'Assemblée Nationale ; iv) la forte mobilisation des populations locales pour la préparation et la mise en œuvre des actions pilotes symboliques en cours et

enfin v) l'adhésion des partenaires internationaux au processus. Le document PNAE est le résultat des travaux des évaluations participatives locales régionalisées des études sectorielles ainsi que des différentes concertations formelles et informelles. Il tient compte de la dimension locale, régionale, nationale et internationale des problèmes environnementaux et des obligations résultant des divers engagements découlant des conventions, traités et accords en matière d'environnement auxquels le Togo est Partie.

vii. Structure du document

Le présent document PNAE comporte deux parties :

- * le diagnostic qui développe le contexte général, les impacts du modèle actuel de développement sur l'Environnement, les enjeux et défis ;
- * le plan d'action qui présente les fondements et les principes de la nouvelle politique de l'environnement, les objectifs, les approches stratégiques, le cadre programmatique et les conditions de mise en œuvre.