



**PROGRAMME DE RENFORCEMENT DES CAPACITES  
POUR LA GESTION DE L'ENVIRONNEMENT - PRCGE**



**Décembre 2009**

## Table des matières

Sigles et Abréviations .....	4
Résumé exécutif .....	7
<b>ANALYSE DE LA SITUATION</b> .....	<b>11</b>
1.1 Contexte .....	11
1.2 Problème à résoudre.....	13
<b>II CADRE STRATEGIQUE</b> .....	<b>16</b>
2.1 Cadre national d'intervention .....	16
2.2 Composantes du programme .....	16
2.2.1 Composante1 : Appui institutionnel, politiques, stratégies et instruments de gestion de l'environnement .....	17
2.2.2 Composante 2 : Gestion des écosystèmes forestiers .....	33
2.2.3 Composante 3 : Changements climatiques.....	46
2.2.4 Composante 4 : Lutte contre la désertification et la dégradation des terres .....	52
2.2.5 Composante 5 : Gestion de la pollution et des nuisances .....	56
2.3 Stratégie d'intervention .....	58
<b>III ARRANGEMENTS DE GESTION</b> .....	<b>60</b>
3.1 Modalités de financement.....	60
3.2 Modalités de gestion .....	61
<b>IV SUIVI-EVALUATION</b> .....	<b>64</b>
<b>V HYPOTHESES/RISQUES- MESURES D'ACCOMPAGNEMENT</b> .....	<b>64</b>
Annexe 1 : Table des résultats et des ressources.....	66
Annexe 2 : Liste des documents consultés .....	122
Annexe 3 : Equipe d'appui MERF .....	123
Annexe 4 : Liste des participants à l'atelier de validation de la version provisoire du PRCGE .....	124

## Signes et Abréviations

AME	Accords Multilatéraux sur l'Environnement
ANCR	Autoévaluation Nationale des Capacités à Renforcer
ANGE	Agence Nationale de Gestion de l'Environnement
CC	Changement Climatique
CCNUCC	Convention-Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques
CNDD	Commission Nationale de Développement Durable
DCN	Deuxième Communication Nationale sur les CC
DSRP	Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté
GES	Gaz à Effet de Serre
IEC	Information, Education, Communication
MDP	Mécanisme de Développement Propre
MERF	Ministère de l'Environnement et des Ressources Forestières
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
ONG	Organisation Non Gouvernementale
PAFN	Programme d'Action Forestier National
PANLCCD	Programme d'Action National de Lutte Contre la Désertification
PDL	Plan de Développement Local
PAP	Programme d'Actions Prioritaires
PFNL	Produits Forestiers Non Ligneux
PNAE	Plan National d'Action pour l'Environnement
PRCGE	Programme de Renforcement des Capacités pour la Gestion de l'Environnement
SDAF	Schéma Directeur d'aménagement forestier
PNGE	Programme National de Gestion de l'Environnement
SISE	Système d'Information et de Suivi Environnemental
SMART	Spécifique Mesurable Atteignable et Réalisable dans le Temps

## AVANT-PROPOS

Tout programme de développement sectoriel ne vaut véritablement que par le niveau de capacités technique et institutionnelle de sa gestion. Cette assertion, le Ministère de l'Environnement et des Ressources Forestières en a fait le postulat de ses interventions et veille à s'y conformer depuis 1987, date de son érection en département à part entière. Depuis lors, le gouvernement togolais s'investit dans l'amélioration de sa gouvernance environnementale, en tirant autant que de besoin sur la corde de la coopération bilatérale et multilatérale.

En effet, les différents exercices antérieurs de planification environnementale ont conduit à l'élaboration des documents stratégiques thématiques tels que le PNAE, le PNGE, le PAFN, la Communication Nationale Initiale du Togo sur les changements climatiques, le Cadre National de Biosécurité, le PANA, etc. Ce chapelet de planifications stratégiques s'est encore allongé récemment avec le Programme de Renforcement des Capacités pour la Gestion de l'Environnement (PRCGE).

Cependant, la mise en oeuvre desdits plans et/ou programmes s'achoppe toujours à l'épineuse question de la faiblesse tant des capacités techniques que du cadre institutionnel et juridique existants. Ce qui fait reconnaître que le succès relativement mitigé dans la mise en oeuvre des programmes sus indiqués fonde aujourd'hui la volonté du Togo d'accorder davantage d'intérêt à la question du renforcement des capacités de gestion de l'environnement et des ressources forestières, dans une nouvelle vision consistant en une approche programmatique et holistique. Le PRCGE - un programme auquel le gouvernement attache du prix et qui est une initiative du PNUD destinée à accompagner le Togo dans sa volonté de faire de la protection de l'Environnement une de ses priorités - est une réponse à ce déficit de performance.

Sa volonté de faire de la protection de l'Environnement une de ses priorités - est une réponse à ce déficit de performance.

Par ailleurs, les progrès du Togo en matière d'amélioration de la gouvernance environnementale résultent d'efforts soutenus que le gouvernement a su progressivement accomplir avec l'appui des partenaires techniques et financiers.

Le gouvernement tient à cet effet à adresser sa gratitude à tous ces partenaires - dont le PNUD - qui se transcendent au mieux chaque fois que de besoin pour innover dans leur rôle d'accompagnement du Togo, en ayant comme principal repère le mieux-être des populations dans une perspective de réduction de la Pauvreté conformément aux Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD).

**Le Ministre de l'Environnement  
et des Ressources Forestières**



**KOSSIVI AYIKOE**

## **Résumé exécutif**

### **I. Contexte et justification**

Le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) au Togo a entrepris la formulation du programme de renforcement de capacités pour la gestion de l'environnement (PRCGE) suite à l'évaluation de la stratégie nationale à l'issue du Projet Auto évaluation Nationale des Capacités à Renforcer pour la Gestion de l'Environnement au Niveau Mondial et National (ANCR). Cette initiative procède d'insuffisances d'ordre général et structurel qui limitent l'opérationnalisation effective et efficace des politiques et stratégies de gestion de l'environnement, pourtant très bien élaborées, alors que les problèmes environnementaux, loin d'être résolus ne font plutôt que s'empierrer.

Face à l'ampleur des défis présents et futurs à relever pour cette dimension transversale du développement qu'est l'environnement, il est important d'inscrire toutes initiatives de renforcement de capacités dans une vision stratégique globale en vue d'une mise en œuvre efficace et cohérente des outils de gestion ; ce qui contribuera à un développement durable.

Dans l'esprit de la Déclaration de Paris, il est en outre nécessaire d'adopter une démarche intégrant les divers partenaires au développement dans l'élaboration et le suivi à l'échelon national et pour la mise en œuvre de mécanismes évaluatifs du renforcement des capacités en matière de gestion de l'environnement. Le programme de renforcement des capacités vise un appareil public efficace, capable de créer et d'animer des structures administratives susceptibles de définir des objectifs opérationnels, de prendre des mesures nécessaires à leur réalisation et d'en assurer la mise en œuvre effective et cohérente.

## II. Les composantes du programme

Des axes prioritaires, identifiés dans le souci d'assurer une synergie des interventions et éviter les doubles emplois, mais aussi de saisir les opportunités financières et institutionnelles au plan national, sont déclinés en cinq (5) composantes : i) *appui institutionnel, politiques stratégiques et instruments de gestion de l'environnement*; ii) *gestion des écosystèmes forestiers*; iii) *gestion de la problématique des changements climatiques*; iv) *lutte contre la désertification et la dégradation des terres*; v) *gestion de la pollution et des nuisances*. Vingt deux (22) projets ont été identifiés en vue de l'opérationnalisation des axes stratégiques autour desquels s'articulent ces cinq (05) composantes.

La composante 1 : « *appui institutionnel, politiques stratégiques et instruments de gestion de l'environnement* » vise essentiellement à contribuer à l'amélioration des performances de l'administration, au renforcement de la concertation intersectorielle et une très forte harmonisation entre le niveau central et les structures déconcentrées, ainsi qu'à favoriser une meilleure visibilité du MERF et une meilleure prise en compte des questions environnementales dans les politiques, stratégies, projets et programmes.

Pour y parvenir, les sept (7) projets suivants seront mis en œuvre, à savoir : i) développer le cadre institutionnel; ii) élaborer une stratégie nationale de communication; iii) Mettre en place un mécanisme et des outils de suivi environnemental et des ressources forestières ; iv) promouvoir la gestion décentralisée de l'environnement et des ressources naturelles; v) Renforcer les capacités techniques des acteurs à la base ; vi) améliorer le cadre législatif, réglementaire, institutionnel et technique de gestion de l'environnement; ii) renforcer les capacités financières et économiques en matière d'environnement.

La composante 2 : « *gestion des écosystèmes forestiers* » contribuera à renforcer les capacités opérationnelles dans la restauration et la gestion durable des écosystèmes forestiers à travers les six (6) projets suivants : i) promouvoir l'aménagement durable des formations forestières et savaniques; ii) promouvoir le reboisement participatif et l'agroforesterie; iii) créer un arborétum ; iv) promouvoir la valorisation des produits forestiers non ligneux ; v) appuyer la lutte participative contre les feux de brousse ; vi) promouvoir la recherche-développement.

La composante 3 : « *gestion de la problématique des changements climatiques* » vise à renforcer les capacités opérationnelles dans la mise en œuvre de mesure qui contribuent à la fois à la protection de l'environnement mondial et à l'amélioration des conditions de vie des populations.

Quatre (4) projets sont identifiés en vue d'y parvenir. Il s'agit de ; i) informer et former les décideurs sur les opportunités de développement qu'offre-la mise en œuvre de la CCNUCC et du Protocole de Kyoto ; ii) mettre en place un système national d'acquisition, d'actualisation et de diffusion des données d'activités et des informations relatives aux changements climatiques ; iii) développer les capacités sur les impacts et stratégies aux changements climatiques au niveau de l'enseignement secondaire ; iv) évaluer les capacités du Togo à participer aux MDP dans les deux secteurs prioritaires forestier et énergie ;

La composante 4 : « *lutte contre la désertification et la dégradation des terres* », tout en éveillant la conscience des acteurs sur le phénomène de la désertification, contribuera à améliorer la couverture végétale, ainsi que les pratiques agricoles en vue de réduire la dégradation des terres.

Quatre (4) projets ont été identifiés pour y parvenir, à savoir : i) mettre en place et mobiliser des groupes d'enfants ambassadeurs pour la lutte contre la désertification et la dégradation des terres dans deux communes pilotes des zones les plus sèches du pays ;

ii) valoriser les pratiques traditionnelles de lutte contre la désertification ;iii) promouvoir et intensifier l'utilisation des foyers améliorés; iv) promouvoir des technologies à faible coût adaptées en vue de la rentabilisation de la filière charbon de bois.

La composante 5 : «*gestion de la pollution et des nuisances*» vise à la fois à contribuer à la protection de l'environnement mondial et à améliorer la santé des populations togolaises. Pour y parvenir, un (1) projet a été identifié pour compléter les initiatives en cours par rapport aux AME. Il s'agit de : « Renforcer les capacités dans le suivi et le contrôle de la pollution au Togo ».

### **Coût du programme**

Le programme est triennal d'un coût global estimé à **Deux millions sept cent vingt trois mille (2 723 000 USD).**

## **ANALYSE DE LA SITUATION**

### **1.1 Contexte**

Le monde entier est confronté aux problèmes environnementaux et à la dégradation des ressources naturelles. Alors qu'on espérait atteindre les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD7), les changements climatiques viennent annihiler les efforts de développement appréciables consentis jusque-là.

De nombreux problèmes environnementaux se posent en Afrique de l'Ouest comme autant de défis lancés aux décideurs et aux intervenants extérieurs qui se doivent de leur accorder une priorité absolue dans l'élaboration de stratégies durables de développement. Ces défis environnementaux se posent de la manière la plus visible sur le plan strictement biophysique, par le biais de problèmes écologiques majeurs comme la déforestation et la dégradation des terres. Ils se posent aussi sur le plan humain quand on considère les conséquences de la pression démographique et de la pauvreté sur les ressources naturelles du milieu.

Le Togo, conscient de l'ampleur du phénomène, a inscrit la protection de l'Environnement parmi ses priorités de développement depuis plus de deux décennies. La volonté manifeste des pouvoirs publics s'est traduite par l'adoption par le Gouvernement le 23 Décembre 1998 de la Politique Nationale de l'Environnement. Le pays s'est par la suite doté d'un certain nombre d'outils de gestion de l'environnement au triple plan politique, juridique et technique : prise de textes et élaboration de programmes pour renforcer le cadre juridique de gestion de l'environnement, PNAE, PNGE, loi-cadre sur l'environnement, Programme d'Action Nationale de lutte contre la Désertification, cadre national de biosécurité ; plan de mise en œuvre de la Convention de Stockholm , stratégie nationale de mise en œuvre de la Convention-cadre des Nations-Unies sur la lutte contre les Changements Climatiques, stratégie de conservation

et d'utilisation durable de la biodiversité, des productions scientifiques etc....

Malgré tous ces nombreux efforts consentis, les différentes analyses et études menées récemment au Togo ont mis en évidence la tendance à l'accentuation de la dégradation de l'environnement se traduisant par «des pertes et ou altération de ressources naturelles à la dégradation des conditions de vie des populations en passant par des réductions de productivité et des pertes de revenus financiers».

Depuis le démarrage du processus de mise en œuvre du DRSP, les activités relatives au renforcement des capacités avaient été entreprises sur une base adhoc, sans perspective stratégique globale. La faiblesse des ressources allouées et l'insuffisance des capacités au triple plan systémique, institutionnel et individuel, mais aussi au plan technique, limitent la mise en œuvre effective et cohérente des outils élaborés.

C'est sur cette base que le pays a adhéré au Projet Auto évaluation Nationale des Capacités à Renforcer pour la gestion de l'environnement au niveau mondial et national (ANCR) aboutissant à la stratégie nationale de renforcement de capacités. De plus, un projet pilote de Renforcement des Capacités pour la Gestion de l'Environnement (PRCGE) a été financé par le PNUD. L'élaboration du programme de renforcement des capacités en matière de l'environnement permettra de fédérer les initiatives planifiées ça et là dans divers documents de planification dans un document-cadre qui servira de référence dans le secteur à l'échelle nationale. La mise en œuvre efficace de ce programme contribuera à l'atteinte des objectifs de développement durable.

La logique sous-tendue par ce document est à la fois de rendre capables les acteurs à produire des résultats à la hauteur des attentes, mais aussi de les rendre opérationnels à travers un processus d'apprentissage par l'action (learning by doing).  
Le document est structuré en cinq (05) parties essentielles tel qu'il suit :

- dans un premier temps, après avoir situé le contexte, il définit les problèmes à résoudre ;
- ensuite, il décrit le cadre stratégique à travers le cadre national, les projets articulés autour de cinq (05) composantes, à travers lesquels des solutions peuvent être apportées ainsi que la stratégie de mise en œuvre ;
- l'arrangement de gestion est ensuite présenté à travers les modalités de financement et l'arrangement institutionnel ;
- par la suite, un système de suivi-évaluation est proposé ;
- et enfin, des risques/hypothèses et mesures d'accompagnement ont été suggérés.

## 1.2 Problème à résoudre

Le contexte d'évolution du Ministère de l'Environnement et des Ressources Forestières du Togo, à l'instar des Ministères de l'Environnement de la sous-région, est marqué par la faiblesse d'une administration publique qui a encore du mal à s'organiser, à se réadapter pour exercer le mandat qui lui est confié, mais aussi pour faire face à des défis d'un secteur aussi dynamique que celui de l'environnement et des ressources naturelles.

Le cadre institutionnel est caractérisé par une quasi inexistence de critères de performance. Les procédures de recrutement et surtout le système de promotion encore motivant constituent autant d'entraves qui limitent la modernisation de l'administration. A cela, s'ajoutent les problèmes d'ordre structurel liés à la mauvaise utilisation du personnel et fréquemment des handicaps plus spécifiques, notamment s'agissant des procédures budgétaires.

La question de la performance et l'efficacité de l'administration est d'autant plus cruciale que le Ministère de l'Environnement du Togo, à l'instar des Ministères de l'Environnement de la sous-région, est démanation beaucoup plus récente que d'autres ministères comme par exemple celui de la santé. Le personnel qui s'y trouve aujourd'hui, en majorité, est composé d'agents non forcément spécialisés

sur les questions de l'environnement et qui intervenaient dans d'autres secteurs autres que celui de l'environnement (Ministère de l'Agriculture, Ministère des travaux publics, Ministère de l'eau etc...). De plus, le système éducatif ne permet pas de disposer sur le marché de l'emploi de spécialistes en environnement de manière suffisante pour couvrir les besoins.

La coordination sectorielle peine à être effective et en lieu et place on assiste à un chevauchement des compétences entre institutions. Cette situation se trouve renforcée par une forte instabilité des structures centrales et locales de l'Etat. La concertation devant permettre de fédérer les efforts des différents acteurs n'est pas encore effective.

Au plan systémique, l'environnement juridique et législatif reste peu propice pour faciliter la mise en œuvre opérationnelle des politiques et stratégies ainsi que des conventions internationales ratifiées par le Togo. Bon nombre d'instruments attendent l'élaboration de textes d'application, et parmi les textes existants, certains manquent de réalisme, ce qui limite leur applicabilité. Tout ceci ne facilite pas le respect diligent des engagements pris par le Togo dans le cadre des Accords Multilatéraux sur l'Environnement (AME) et limite les institutions déconcentrées dans l'exercice de leur mandat.

Par ailleurs, des documents de référence en matière de gestion de l'environnement sont élaborés et peinent à bénéficier de financement et donc ne sont pas opérationnalisés en temps opportun. Par contre les outils qui ont eu la chance d'être opérationnalisés souffrent d'insuffisance de capacités techniques.

Une réadaptation en matière de qualité de l'expertise technique, d'organisation et de rationalisation de l'administration, mais aussi de coordination sectorielle et le renforcement du cadre juridique et législatif et des capacités techniques opérationnelles s'imposent pour espérer faire face, un tant soit peu, aux nouveaux défis environnementaux. Ces solutions à apporter, pour qu'elles produisent

des impacts et des effets durables, doivent s'inscrire dans une vision stratégique globale, et donc une perspective de long terme qui se réfère à un document-cadre de renforcement des capacités en matière de gestion de l'environnement à l'échelle nationale, contenant des projets réalistes et réalisables.

Le programme de renforcement des capacités de gestion de l'environnement vise essentiellement à accroître la capacité des individus, des institutions et des systèmes à prendre et à appliquer des décisions, et à remplir leurs fonctions de façon efficace, efficiente et viable en vue de l'opérationnalisation effective des outils pertinents de gestion de l'environnement.

Plus spécifiquement, il s'agira :

- de créer les conditions nécessaires pour amorcer effectivement, au niveau des individus, le processus de changement des mentalités et des comportements, d'amélioration des connaissances, aptitudes et performances ;
- de jeter les bases d'une amélioration de la performance des institutions (Publique, société civile, secteur privé) et cadres organisationnels et de concertations ;
- de créer, au niveau des systèmes, des " environnements propices " (cadres politique, économique, législatif, réglementaire, projets/programmes) ;
- d'appuyer la mise en œuvre d'actions concrètes relevant d'axes stratégiques jugés prioritaires par le Ministère de l'Environnement et des Ressources Forestières.