

La mise en oeuvre du régime international du climat en Afrique de l'ouest

Citation for published version (APA):

Abalo, A. O. (2022). La mise en oeuvre du régime international du climat en Afrique de l'ouest: Cas du Togo, du Niger et du Burkina Faso. [Maastricht University]. Maastricht University. <https://doi.org/10.26481/dis.20220110aa>

Document status and date:

Published: 01/01/2022

DOI:

[10.26481/dis.20220110aa](https://doi.org/10.26481/dis.20220110aa)

Document Version:

Publisher's PDF, also known as Version of record

Please check the document version of this publication:

- A submitted manuscript is the version of the article upon submission and before peer-review. There can be important differences between the submitted version and the official published version of record. People interested in the research are advised to contact the author for the final version of the publication, or visit the DOI to the publisher's website.
- The final author version and the galley proof are versions of the publication after peer review.
- The final published version features the final layout of the paper including the volume, issue and page numbers.

[Link to publication](#)

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

If the publication is distributed under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license above, please follow below link for the End User Agreement:

www.umlib.nl/taverne-license

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

repository@maastrichtuniversity.nl

providing details and we will investigate your claim.

TITRE DE LA THÈSE :

La mise en œuvre du régime international du climat en Afrique de l'ouest : Cas du Togo, du Niger et du Burkina Faso.

THÈSE

Pour l'obtention du grade de Docteur à l'Université de Maastricht,

Sur l'autorité du Recteur Magnificus,

Prof. dr. Rianne M. LETSCHERT,

Conformément à la décision du conseil des doyens,

A défendre en public le lundi 10 janvier 2022 à 10 heures.

Par

Akouvi Okpè ABALO

Prof.dr. Rianne M. LETSCHERT,

Recteur magnificus

SUPERVISEURS :

Prof. dr. Michael G. FAURE

Prof. Koffi AHADZI-NONOU, Université de Lomé

COMITÉ D'ÉVALUATION :

Prof. dr. A.P. van der Mei (**Président**) ;

Prof. dr. L. Lavrysen, Université de Gand / Président de la Cour constitutionnelle de Belgique ;

Prof. dr. N. de Sadeleer, Université Saint Louis Bruxelles, Belgique

Prof. dr. S. Schoenmaekers

DEDICACES

*A ma famille, pour son amour inconditionnel et son soutien sans faille,
A feu Dr Alida ASSEMBONI- OGUNJIMI, celle qui a su, avant que j'en prenne conscience
(...)*

REMERCIEMENTS

Mes remerciements vont particulièrement à mes directeurs de recherche, Messieurs les professeurs Koffi AHADZI-NONOU et Michael G. FAURE, dont les conseils et la confiance sans faille ont rendu possible à la fois l'entreprise et l'achèvement de ce travail : qu'ils veuillent bien trouver, dans le présent hommage, l'expression de ma sincère et profonde reconnaissance.

Je tiens également à remercier, pour leurs remarques bienveillantes et utiles, les membres du comité d'évaluation, du jury, et au-delà, tous ceux, Enseignants, collègues et amis, qui, chacun à leur manière, ont contribué, par l'aide et les encouragements constants, à l'élaboration de ce document.

Sommaire

Introduction	23
Partie 1 : Une gouvernance climatique complexe.....	51
Titre 1 : Une reponse politique contrastée	54
Chap. 1 : Des politiques cadres volontaristes	55
Section 1 : l'adoption de documents politiques d'orientation	56
Section 2 : L'adoption des documents périodiques de reddition de compte	75
Chap. 2 : Un début d'integration dans les politiques sectorielles et macroeconomiques	87
Section 1 : Des références expresses dans les documents de planification nationale du développement.....	88
Section 2 : Des références fragmentaires dans les documents de planification sectorielle du développement	101
Titre 2 : Une reponse institutionnelle peu fiable.....	119
Chap. 1 : Un dispositif materiel peu efficient.....	121
Section 1 : L'adoption d'une diversité de documents juridiques	121
Section 2 : Une efficacité limitée	138
Chap. 2 : Un dispositif organique fragile	160
Section 1. Des organes centraux faiblement fonctionnels	160
Section 2. Des acteurs décentralisés peu réactifs	179
Partie 2 : Une operationalisation technique financièrement fragilisee.....	199
Titre 1 : Des moyens techniques multiformes.....	201
Chap. 1 : Une pluralite de mecanismes d'attenuation	202
Section 1 : Des mécanismes traditionnels	203
Section 2 : Un mécanisme nouveau éprouvé : LA REDD+	223
Chap. 2 : Des mecanismes d'adaptation averes.....	244
Section 1 : La définition des priorités d'adaptation.....	244
Section 2 : Les actions de mitigation de la vulnérabilité.....	261
Titre 2 : Des moyens financiers peu exploités	281
Chap. 1 : Une plateforme de financement soutenable	283
Section 1 : Une dépendance excessive à l'égard du financement international	284
Section 2 : Une réalité du financement peu reluisante	302
Chap. 2 : Une faible capacite de mobilisation et d'absorption.....	320
Section 1 : L'influence des facteurs limitants	321
Section 2 : L'influence des indicateurs d'inéligibilité.....	336
Conclusion.....	356

Sigles et acronymes

AAAA : Agenda d'action d'Addis Abeba

ACC : Adaptation aux changements climatiques

ACCF : Fonds pour les Changements Climatiques en Afrique

ACOMOD : Agence de conseil et de maîtrise d'ouvrage déléguée en Bâtiment et aménagement urbain

AD : Associations de développement

ADAPT : Projet d'adaptation des systèmes de production agricole aux changements climatiques au Togo

ADN : Acide désoxyribonucléique

AEC : Agence de l'eau des cascades

AES : Audit environnemental et social

AFAT : Agriculture, foresterie et affectation des terres

AFD : Agence française de développement

AFHON : Action en faveur de l'homme et de la nature

AGETEER : Agence d'exécution des travaux eau et équipement rural

AGIR : Alliance globale pour les initiatives de résilience

AIC : Agriculture intelligente face au climat

AIE : Agence internationale de l'énergie

AMCOW : Conseil des ministres africains en charge de l'eau

ANADEB : Agence nationale d'appui au développement à la base

ANASAP : Agence nationale d'assainissement et de salubrité publique

AND : Autorité nationale désignée

AND/MDP : Autorité nationale désignée du mécanisme pour un développement propre

ANEREE : Agence nationale des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique

ANGE : Agence nationale de gestion de l'environnement

ANSAT : Agence nationale de sécurité alimentaire du Togo

APD : Aide publique au développement

APFNL : Agence de promotion des produits forestiers non ligneux

APRODAT : Agence de promotion et de développement des agropoles au Togo

AQ : Assurance qualité

AREI : Initiative pour l'énergie renouvelable en Afrique

ASEDI : Association des scientifiques environnementalistes pour un développement intégré

AT2ER : Agence togolaise d'électrification rurale et des énergies renouvelables

ATI : Assistance technique internationale

ATN : Agence togolaise de normalisation

ATOMET : Agence togolaise de métrologie

ATOPROQ : Agence togolaise pour la promotion de la qualité

BAD : Banque africaine de développement

BAsD : Banque asiatique de développement

BEEEI : Bureau d'évaluation environnementale et des études d'impact

BEI : Banque européenne d'investissement

BERD : Banque européenne pour la reconstruction et le développement

BID : Banque interaméricaine de développement

BMDs : Banques multilatérales de développement

BMZ : Ministère fédéral de la coopération économique et du développement

BNDES : Banque brésilienne de développement

BRHU/SU : Bureau de régulation de l'hydraulique urbaine et semi urbaine

BTP : Bâtiment et travaux publics

BUNEE : Bureau national des évaluations environnementales

CAD : Comité d'aide au développement

CCAC : Climate and clean air coalition

CCAP : Contrôle citoyen de l'action publique

CCE : Certificat de conformité environnementale

CCEDD : Conseils communaux de l'environnement pour un développement durable

CCNU : Centre de conférence des nations unies

CCNUCC : Convention cadre des nations unies sur les changements climatiques

CDB : Comités de développement à la base

CDB : Convention sur la diversité biologique

CDEDD : Conseils départementaux de l'environnement pour un développement durable

CDN : Contributions déterminées au niveau national

CDQ : Comité de développement du quartier

CDS : Convention démocratique et sociale

CEDEAO : Communauté économique des états de l'Afrique de l'ouest

CEDH : Commission européenne des droits de l'homme

CEESP : Commission des politiques environnementales, économiques et sociales

CE-MDP : Conseil exécutif du MDP

CGES : Cadre de gestion environnementale et sociale

CIFs : Fonds d'investissement pour le climat

CILSS : Comité inter-État de lutte contre la sécheresse au sahel

CIMAC : Comité interministériel pour la Mise en œuvre des Actions de la convention-Cadre des nations unies sur les changements climatiques

CIN : Comité intergouvernemental de négociation

CITES : Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction

CNCC : Comité national sur les changements climatiques

CNCOD : Comité national de coordination des ONG sur la désertification

CNDD : Commission nationale de développement durable

CNE : Conseil national de l'eau

CNEDD : Conseil national de l'environnement pour un développement durable

CNR : Conseil national de la révolution

CN-REDD+ : Comité National REDD+

CNULD : Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification

COADEP : Conseil des ONG et associations de la région des Plateaux

COMET : Consortium des ONG en matière d'environnement au Togo

CONED : Conseil national pour l'environnement et le développement durable

CONGREMA : Organisations de la société civile de la région Maritime

COP : Conférence des Parties

COS3C : Coalition des organisations de la société civile sur les changements climatiques

COTAG : Comité togolais d'agrément (COTAG)

CPDD : Commissions préfectorales de développement

CPDN : Contributions prévues déterminées au niveau national

CP-REDD+ : Comité de pilotage REDD+

CQ : Contrôle de la qualité

CRDD : Commissions régionales de développement

CREDD : Conseils régionaux de l'environnement pour un développement durable

CS-GDT : Cadre stratégique de la gestion durable des terres

CSIGERN : Cadre stratégique d'investissements pour la gestion de l'environnement et des ressources naturelles

CSLP : Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté

CSPFA : Comité pour la simplification des procédures et formalités administratives

CSRD : Conseil suprême pour la restauration de la démocratie

CTF : Fonds pour les technologies propres

CTNCVC : Commission technique nationale sur les changements et variabilités climatiques

CTR : Cadre de transparence renforcé

CVD : Comité villageois de développement

CVD : Conseils villageois de développement

CVJR : Commission Vérité, justice et réconciliation

DCCI : Département chargé de la coordination des conventions internationales

DCN : Deuxième communication nationale sur les changements climatiques

DE : Direction de l'environnement

DERED : Direction des énergies renouvelables et des énergies domestiques

DGEVCC : Direction générale de l'économie verte et du changement climatique

DGM : Direction générale de la météorologie

DISE : Direction de l'information et du suivi environnemental

DOS : Document d'orientations stratégiques

DPAC : Direction de la prévention et d'alertes aux catastrophes

DPARC : Direction de la promotion des actions en matière de résilience climatique

DSDR : Document de stratégie de développement rural

DSHU : Direction des secours humanitaires d'urgences

DSRP : Documents stratégiques de réduction de la pauvreté

EE : Evaluation environnementale

EES : Evaluation environnementale stratégique

EFTPA : Projet d'éducation et de formation technique professionnelle agricole

EGES : Emissions de gaz à effet de serre

EIES : Etude d'impacts environnemental et social

ENSI : Ecole nationale supérieure d'ingénieurs

EOD : Entité opérationnelle désignée

ESA : Ecole supérieur d'agronomie

ETP : Evapotranspiration potentielle

FA : Fonds pour l'adaptation

FABER : Fonds africain des biocarburants et des énergies renouvelables

FAO : Organisation des nations unies pour l'alimentation et l'agriculture

FAT : Foresterie et autres affectations des terres

FCPF : Fonds de partenariat pour le carbone forestier

FEM : Fonds pour l'environnement mondial

FFI : Flux financiers illicites

FIC : Fonds d'investissement pour le climat

FIDA : Fonds international de développement agricole

FIDH : Fédération internationale des droits de l'homme

FIE : Fonds d'intervention pour l'environnement

FIP : Programme d'investissement pour la forêt

FMI : Fonds monétaire international

FNC : Fonds national de lutte contre le changement climatique

FNDF : Fonds national de développement forestier

FNE : Fonds national pour l'environnement

FNRR : Fédération nationale des réseaux régionaux

FNUE : Fonds des Nations Unies pour l'Environnement

FNUP : Fonds des Nations Unies pour la Population

FODES : Fédération des organisations de développement de la savane

FONGTO : Fédération des ONG du Togo

FPMA : Fonds pour les Pays les moins avancés

FSCC : Fonds spécial pour les changements climatiques

FVC : Fonds vert pour le climat

GCPF : Fonds Mondial de Partenariat Climatique

GEEREF : Fonds mondial pour la promotion de l'efficacité énergétique et des énergies renouvelables

GERN : Gestion de l'environnement et des ressources naturelles

GES : Gaz à effet de serre

GIEC : Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat

GIIN : Global impact investing network

GIRE : Gestion intégrée des ressources en eaux

GIZ : Agence de développements Allemande

GN-REDD+ : Groupe national REDD+

GNT REDD+ : Groupe national de travail REDD+

HAUQE : Haute autorité de la qualité et de l'environnement

HCFC : Hydrochlorofluorocarbones

HCM : Haut conseil pour la mer

ICCTF : Fonds fiduciaire indonésien pour les changements climatiques

ICF : Fonds international pour le climat

IDA : Association internationale pour le développement

IDDRI : Institut du développement durable et des relations internationales

IDE : Investissement direct étranger

IDH : Indice de développement humain

IEC : Information, éducation et communication

IEPF : Investor Education and Protection Fund

IFAD : Fonds international de développement agricole

IFI : Institutions financières internationales

IGES : Inventaires de gaz à effet de serre

IGNN : Institut géographique national du Niger

IKI : Initiative internationale pour le climat

INRAN : Institut national de la recherche agronomique du Niger

IPCC : Intergovernmental panel on climate change

IPPTE : Initiative en faveur des pays pauvres très endettés

ITIE : Initiative pour la transparence des industries extractives

ITRA : Institut togolais de recherche agronomique

IUCN : Union internationale pour la conservation de la nature

JVE : Jeunes volontaires pour l'environnement

LAME : Laboratoire d'analyses mathématiques des équations

LEDS : Stratégies de développement sobres en carbone

LPDA : Lettre de politique de développement agricole

LPDSP : Lettre de politique de développement du secteur privé

LPSE : Lettre de politique sectorielle de l'énergie

MAAN /NAMA : Mesures d'atténuation appropriées au niveau national

MDA : Ministère du développement agricole

MDP : Mécanisme de développement propre

ME/LCD : Ministère de l'environnement et de lutte contre la désertification

MEEVCC : Ministère de l'environnement, de l'économie verte et du changement climatique

MERF : Ministère de l'environnement et des ressources forestières

MICCA : Programme sur l'atténuation du changement climatique dans l'agriculture

MNSD : Mouvement national pour la société du développement

MRV : Mesure, rapportage et vérification

NDF : Fonds de développement nordique

NEPA : National environmental policy act

NEPAD : Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique

NESAP : Projet d'accès aux services électriques solaires au Niger

NIES : Notice d'impact environnemental et social

NIGELEC : Société nigérienne d'électricité

NRF : Niveau de référence pour les forêts

OCDE : Organisation de coopération et de développement économique

ODD : Objectifs de développement durable

ODEF : Office de développement et d'exploitation des forêts

OFINAP : Office national des aires protégées

OGM : Organismes génétiquement modifiés

OMD : Objectifs du millénaire pour le développement

OMM : Organisation météorologique mondiale

ONAEM : Organisme national chargé de l'action de l'Etat en mer

ONAHA : Office nationale des aménagements hydro-Agricoles

ONEA : Office national de l'eau et de l'assainissement

ONERSOL : Office national de l'énergie solaire du Niger

ONG : Organisation non gouvernementale

ONPB : Observatoire national sur le pastoralisme burkinabè

ONU : Organisation des nations unies

OPED : Organisation pour l'environnement et le développement durable

OSAT : Observatoire de la sécurité alimentaire du Togo

OSC : Organisations de la société civile

OVM : Organismes vivants modifiés

P2AA : Programme africain pour l'adaptation

PAAEDC : Plan d'action pour l'accès à l'énergie durable et pour le climat

PACE : Projet d'assurance climatique des éleveurs

PADAT : Projet d'appui au développement agricole au Togo

PAFN : Plan d'action forestier national

PAFTBF : Plan d'action forestier tropical du Burkina Faso

PALCC : Programme d'appui à la lutte contre le changement climatique

PANA : Programme d'action national d'adaptation aux changements climatiques

PANE : Plan d'action national pour l'environnement

PANER : Plan d'Actions National des Energies Renouvelables

PANGIRE : Plan d'action national de gestion intégrée des ressources en eau

PAN-LCD : Plan national d'action de lutte contre la désertification

PANSEA : Plan d'action national dans le secteur de l'eau et de l'assainissement

PAPF ; Projet d'appui aux populations dépendantes de la forêt

PAPISE : Plan d'actions et programme d'investissement du secteur de l'élevage au Burkina Faso

PA-PSTAT : Politique agricole assortie du plan stratégique pour la transformation de l'agriculture au Togo

PAPV : Programme d'appui aux populations vulnérables

PAR : Plan d'action de réinstallation

PARTAM : Projet d'aménagement et de réhabilitation des terres agricoles de la zone de Mission Tové

PASA : Programme d'Ajustement du Secteur Agricole

PASA : Projet d'appui au secteur agricole

PASADEM : Projet d'appui à la sécurité alimentaire dans la région de Maradi

PASEC : Projet d'appui à l'agriculture sensible aux risques climatiques

PASIET : Projet d'Amélioration du Système d'Information Environnementale du Togo

PBVM : Projet d'aménagement hydro agricole de la basse vallée du fleuve Mono

PCAE : Politique commune d'amélioration de l'environnement

PDC : Plan de développement communal

PDES : Plan de développement économique et social

PDGM : Projet de développement et de gouvernance minière

PDRI : Projet de développement rural intégré de la plaine de Mò

PEAT : Projet eau et assainissement du Togo

PEDD : Plan de l'environnement pour le développement durable

PERC : Politique des énergies renouvelables de la CEDEAO

PERES : Projet d'électrification rurale à travers l'énergie solaire

PGDFEB : Projet de gestion décentralisée des forêts et espaces boisés

PGES : Plan de gestion environnementale et sociale

PGFC/REDD+ : Projet de gestion participative des forêts classées pour la REDD+

PGICT : Projet gestion intégrée des catastrophes et des terres

PGR : Plan de gestion des risques

PIB : Produit intérieur brut

PIDU : Projet d'Infrastructures et de Développement Urbain

PIED : Petits États insulaires en développement

PIF : Programme d'investissement forestier

PIT : Politique industrielle du Togo

PIUP : Procédés industriels et utilisation des produits

PMA : Pays les moins avancés

PMT : Politique minière du Togo

PNA : Plan national d'adaptation sur les changements climatiques

PNAE : Plan national d'action pour l'environnement

PNCC : Politique nationale sur les changements climatiques

PNCVC : Programme National Changements et Variabilité Climatiques

PND : Plan national de développement

PNDDAI : Politique nationale de développement durable de l'agriculture irriguée

PNDEL : Politique nationale de développement durable de l'élevage

PNDES : Plan national de développement économique et social

PNE : Politique nationale de l'eau

PNE : Politique nationale de l'emploi

PNE : Politique nationale de l'environnement

PNEDD : Plan national de l'environnement pour un développement durable

PNG : Politique nationale du genre

PNGE : Programme national de gestion de l'environnement

PNHAB : Plan national de l'hygiène et de l'assainissement de base

PNIERN : Programme national d'investissement pour l'environnement et les ressources naturelles

PNJ : Politique nationale de la jeunesse

PNME : Politique nationale de modernisation de l'Etat

PNPA : Politique nationale de la pêche et de l'aquaculture

PNQ : Politique nationale de la qualité

PNS : Politique nationale de la santé

PNSAN : Politique nationale de sécurité alimentaire et nutritionnelle

PNSFMR : Politique nationale de sécurisation foncière en milieu rural

PNSR : Programme national du secteur rural

PNUD : Programme des nations unies pour le développement

PNUE : Programme des nations unies pour l'environnement

POPs : Polluants organiques persistants

PPCR : Programme pilote de résistance aux chocs climatiques

PPTE : Pays pauvre très endetté

PRBA : Premier rapport biennal actualisé du Togo

PRCD : Principe de la responsabilité commune mais différenciée

PRCGE : Programme de renforcement des capacités de gestion de l'environnement

PRED : Programme de restructuration des entreprises en difficulté

P-REDD+ : Projet de soutien à la préparation à la REDD+

PRMN : Programme régional de restructuration et de mise à niveau

ProDAF : Programme de développement de l'Agriculture Familiale

ProDRA : Programme de développement rural et agricole

ProREDD : Programme d'appui au REDD+ Readiness et Réhabilitation des forêts au Togo

PSD : Pays sous-développés

PSE : Paiement pour services environnementaux

PSE/BF : Politique sectorielle de l'éducation du Burkina Faso

PSO : Plan stratégique opérationnel

PSRC : Programme stratégique pour la résilience climatique

PTF : Partenaires techniques et financiers

PUDC : Programme d'urgence de développement communautaire

PURISE : Projet d'urgence de réhabilitation des infrastructures et des services électriques

PVC : Poly chlorure de vinyle

RAPE : Réseau d'action pour l'environnement

RBA : Rapport biennal actualisé

REACH : Renewed effort against child hunger and undernutrition

REDD + : Réduction des émissions dues à la déforestation et à la dégradation des forêts

REET : Rapport sur l'état de l'environnement du Togo

RESODERC : Réseau des Organisations de développement de la région centrale

RESOKA : Réseau des ONG de la région de Kara

RGAA : Ressources génétiques pour l'alimentation et l'agriculture

RGPH : Recensement général de la population et de l'habitat

RNA : Régénération naturelle assistée

RSE : Responsabilité sociétale des entreprises

RSP : Régiment de sécurité présidentielle

SCADD : Stratégie de croissance accélérée pour un développement durable

SCAPE : Stratégie de croissance accélérée et de promotion de l'emploi

SCF : Fonds stratégique pour le climat

SDDCI : Stratégie de développement durable et de croissance inclusive

SDFEC : Stratégies de développement à faibles émissions de carbone

SDI : Stratégie de développement industriel

SDR : Stratégie de développement rural

SFR : Services fonciers ruraux

SGE : Systèmes de gestion environnementale

SIFÉE : Secrétariat international francophone pour l'évaluation environnementale

SIMA : Système d'information sur les marchés agricoles

SNCCNUCC : Stratégie nationale de mise en œuvre de la convention-cadre des nations Unies sur les changements climatiques

SNDB/PA : Stratégie nationale sur la diversité biologique et son plan d'action

SNDD : Stratégie nationale de développement durable

SNE : Société nigérienne des eaux

SNI-BF : Stratégie nationale d'industrialisation

SNPA/ANCR : Stratégie nationale et plan d'action pour la gestion de l'environnement mondial

SNPA/CVC : Stratégie nationale et plan d'action en matière de changements et variabilité climatiques

SNPML : Stratégie nationale pour la mer et le littoral

SNSA : Stratégie nationale de sécurité alimentaire

SP/CONAGESE : Secrétariat permanent du conseil national pour la gestion de l'environnement

SREP : Programme de développement accéléré des énergies renouvelables pour les pays à revenu faible

SRP : Stratégie de réduction de la pauvreté

SRPA : Stratégie de relance de la production agricole

SSISE : Système sectoriel d'information et de suivi évaluation

SUN : Scaling UP nutrition

SWOT : Strengths, weaknesses, opportunities, threats

TCN : Troisième communication nationale sur les changements climatiques

TIC : Technologies de l'information et de la communication

TPI : Tribunal pénal international

UE : Union européenne

UE-AFIF : Union européenne à travers sa facilité d'investissement pour l'Afrique

UEMOA : Union économique et monétaire ouest-africaine

UNC : Union Nationale des Coopératives

UNCCD : Convention des Nations unies sur la lutte contre la désertification

UONGTO : Union des ONG du Togo

URCE : Unités de Réduction Certifiée des Émissions

USAID : Agence des États-Unis pour le développement international

UTCATF : Utilisation des terres, changement d'affectation des terres et foresterie

UTCUTF : Utilisation des terres, changement d'utilisation des terres et foresteries

UTS : Unités techniques de suivi

WACA : Programme de gestion du littoral ouest africain

WACDEP : Programme eau, climat et développement en Afrique

WASCAL : West African sciences service center on climate change and adapted land use

ZAAP : Zones d'aménagement agricoles planifiées

ZIPA : Zones d'intensification des productions animales

Introduction

« *Imaginez un monde qui a pris très au sérieux le rapport du GIEC de 1990. Les gouvernements de ce monde, par une action prudente et concertée, ont rapidement trouvé un moyen d'éliminer les émissions de gaz à effet de serre aussi vite que possible. Les pays riches ont développé et partagé leurs technologies vertes, réduisant leurs émissions et soutenant les pays pauvres dans leur volte-face vers une économie plus propre ; les forêts sont partout protégées, d'autres sont replantées ; des politiques garantissant l'efficacité énergétique dans les transports et l'industrie sont appliquées ; les pays riches se sont investis dans l'aide aux pays pauvres pour qu'ils s'adaptent aux changements déjà en cours. Les maux à venir seront ainsi évités autant que possible et les générations futures regardant en arrière, auront quelques chances d'observer avec gratitude et admiration tout le travail accompli* » (...)¹. Ce récit relaté par John GARVEY est bien entendu fictif ! Où en sommes-nous en réalité ? Garrett HARDIN parlait en 1968 de « *tragédie des communs* »². 47 ans plus tard, en 2015, Dominique AUVERLOT évoque à nouveau la « *tragédie du réchauffement climatique* »³ et Jacques SERIEYS incite à « *l'alerte maximum* »⁴. Une chose est pourtant certaine : deux ans après la publication du rapport du GIEC⁵ de 1990, fut adoptée la *Convention Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques (CCNUCC)*⁶ qui marque le début de l'institution d'un régime international du

¹ GARVEY (J.), *Ethique des changements climatiques*, Paris, Edition Yago, Perspectives, 2010, p. 264.

² HARDIN (G.), « The tragedies of Commons », *Science, New Series*, Vol. 162, N° 3859 (Dec. 13, 1968), Published by: American Association for the Advancement of Science Stable, p. 1243-1248.

³ AUVERLOT (D.), « La tragédie du réchauffement climatique : du cinquième rapport du GIEC à la Conférence Paris-Climat 2015 », *Annales des Mines - Responsabilité et environnement*, 2015/1 (N° 77), p. 14-20.

⁴ SERIEYS (J.), « Réchauffement climatique : Scénario catastrophe d'ici 2100 confirmé », <http://www.gauchemip.org/spip.php?>, consulté le 16 septembre 2020.

⁵ Le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) en anglais IPCC pour Intergovernmental Panel on Climate Change a été créé en 1988. Il dépend de l'organisation météorologique mondiale (OMM) et du programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) et « *a pour mission d'évaluer, sans parti pris et de façon méthodique, claire et objective, les informations d'ordre scientifique, technique et socio-économique qui nous sont nécessaires pour mieux comprendre les risques liés au réchauffement climatique d'origine humaine, cerner plus précisément les conséquences possibles de ce changement et envisager d'éventuelles stratégies d'adaptation et d'atténuation. Il n'a pas pour mandat d'entreprendre des travaux de recherche ni de suivre l'évolution des variables climatologiques ou d'autres paramètres pertinents* ». Depuis lors, le GIEC a établi cinq rapports d'évaluation multi-volumes. Il a entamé son sixième cycle d'évaluation dont le rapport de synthèse est prévu pour 2022.

www.ipcc.ch/home_languages_main_french.shtml, consulté le 08 octobre 2018.

⁶ En 1988, l'Assemblée Générale des Nations Unies adopte la Résolution 43/53 sur « *la protection du climat mondial pour des générations présentes et futures* » suivie d'une nouvelle résolution 45/212 à la suite du Rapport d'évaluation du Groupe d'expert Intergouvernemental sur l'Evolution du Climat (GIEC) qui confirme l'existence du changement climatique. Les négociations pour une Convention cadre sur les Changements Climatiques sont ensuite officiellement lancées sous la direction d'un Comité Intergouvernemental de Négociation (CIN) qui se réunit pour la première fois en février 1991 et adopte le 9 mai 1992, la Convention cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques. La convention est ouverte à la signature en juin 1992 à l'occasion du « *Sommet de Rio* » et entre en vigueur le 21 mars 1994.

climat, qui se construira « *lentement et par étapes, dans un contexte d'incertitudes et de controverses aiguës* »⁷.

Epine dorsale du régime international du climat, la CCNUCC définit les changements climatiques comme « *des changements de climat qui sont attribués directement ou indirectement à une activité humaine altérant la composition de l'atmosphère mondiale et qui viennent s'ajouter à la variabilité naturelle du climat observée au cours de périodes comparables* »⁸. Elle est axée sur l'objectif ultime de « *stabiliser les concentrations de Gaz à Effet de Serre (GES) dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique* »⁹ et consacre entre autres la nécessité d'une « *prise en compte de la situation particulière des pays pauvres* » et le principe de la *responsabilité commune mais différenciée (PRCD)*¹⁰ qui traduit selon Sandrine Maljean-Dubois et Pilar Moraga SARRIEGO « *l'expression contemporaine d'une revendication ancienne des pays en développement, en faveur de l'instauration d'un nouvel ordre économique international* »¹¹.

La CCNUCC invite donc les pays développés, premiers responsables du phénomène climatique, à réduire leurs émissions de GES. L'article 4 alinéa 2 les oblige à cet effet à adopter

⁷ MALJEAN-DUBOIS (S.), SARRIEGO (P. M.), « Le principe des responsabilités communes mais différenciées dans le régime international du climat », *les cahiers de droit*, érudit, Volume 55, numéro 1, 2014, p. 85.

⁸ Cf. Article premier de la CCNUCC.

⁹ Article 2 de la CCNUC.

¹⁰ Le principe des responsabilités communes mais différenciées est clairement posé à plusieurs reprises par la convention de 92. Il est mentionné dans le préambule de la convention en ces termes : « *Conscientes que le caractère planétaire des changements climatiques requiert de tous les pays qu'ils coopèrent le plus possible et participent à une action internationale, efficace et appropriée, selon leurs responsabilités communes mais différenciées, leurs capacités respectives et leur situation sociale et économique* ». Il est ensuite posé par le principe 1 de la convention qui positionne les pays développés « *à l'avant-garde de la lutte contre les changements climatiques et leurs effets néfastes* », (article 3). L'alinéa 1 de l'article 4 consacré aux engagements communs des parties tempère les obligations des pays du Sud en disposant que : « *Toutes les Parties, tenant compte de leurs responsabilités communes mais différenciées et de la spécificité de leurs priorités nationales et régionales de développement, de leurs objectifs et de leur situation* ». De nombreuses références ont par ailleurs été faites aux « *engagements spécifiques des pays de l'annexe 1* » ; à la « *diversité de situations, de responsabilités et de moyens des Parties ainsi que de leurs engagements* » ; aux « *mesures d'assistance techniques et financières* ».

¹¹ MALJEAN-DUBOIS (S.), SARRIEGO (P. M.), op.cit. p. 86. Cette revendication s'impose au nom de la justice, de l'équité et de l'environnement. Philippe CULLET considère que la différenciation est directement liée à l'existence d'inégalités profondes entre les États d'un point de vue politique, socioéconomique et juridique. Il fonde donc le traitement différencié sur deux postulats notamment « *la manifestation d'une forme d'équité nécessaire pour assurer la légitimité du système juridique international actuel* » et « *la manifestation d'intérêts convergents entre différents groupes d'États* ». Et pour Daniel BARSTOW MAGRAW, « *la différenciation constitue une reconnaissance de la limite d'un système basé sur la fiction d'une égalité juridique parfaite entre États qui impose la réciprocité entre les obligations prises par les parties contractantes à tout traité* ». Voir CULET (P.), « Le principe des responsabilités communes mais différenciées en droit international de l'environnement, enjeux et perspectives, 55/1, cahiers de droit (2014), p. 9-31. BARSTOW MAGRAW (D.), « Legal treatment of developing countries; Differential, Contextual and Absolute Norms », 19901 Colo. J. int'l Env't L. & Pol'y 69.

des politiques nationales et à prendre les mesures idoines pour atténuer les changements climatiques en limitant leurs émissions anthropiques de gaz à effet de serre et en renforçant leurs puits et réservoirs de gaz à effet de serre. Ils sont également astreints de fournir les « *ressources financières nouvelles et additionnelles pour couvrir la totalité des coûts convenus encourus par les pays en développement Parties* »¹² du fait de l'exécution de leurs obligations inhérentes à l'article 12 de la convention qui est relatif à la soumission périodique des communications nationales sur les changements climatiques. Enfin, la convention oblige les pays développés à aider « *les pays en développement Parties particulièrement vulnérables aux effets néfastes des changements climatiques à faire face au coût d'adaptation* »¹³.

Cette reconnaissance de la responsabilité historique des pays développés en matière climatique n'exclut pas complètement les pays sous-développés du processus climatique. La CCNUCC les soumet également à une série de mesures telles que les inventaires nationaux des émissions anthropiques, les programmes nationaux et régionaux de lutte contre les changements climatiques, l'application et la diffusion de technologies, pratiques et procédés propres ; la conservation et le renforcement des puits et réservoirs de gaz à effet de serre, l'adaptation aux changements climatiques et les plans intégrés de gestion des zones côtières, des ressources en eau et de l'agriculture ; la recherche scientifique, technologique, technique, socio-économique sur le système climatique ; l'éducation, la formation et la sensibilisation du public (...). Il ne leur est toutefois pas demandé de mener ces actions au détriment de leur développement. La convention reconnaît en effet que « *les impératifs de développement demeurent prioritaires, suggérant clairement qu'ils constituent un motif de non-exécution par les pays en développement de leurs obligations (article 4.7)* »¹⁴. Des opportunités leurs sont donc offertes en termes de renforcement des capacités humaines et institutionnelles (article 6) ; d'accès aux technologies propres (article 4.3 et article 4.5); de développement des échanges d'information (article 6) et surtout de financement de l'adaptation aux effets néfastes des changements climatiques pour les plus vulnérables (article 4.4).

¹² Article 4 alinéa 2 de la CCNUCC.

¹³ Ibid.

¹⁴ LANFRANCHI (M-P.), « Le statut des pays en développement dans le régime climat : le principe de la dualité des normes revisité ? », in *Le droit international face aux défis environnementaux*, colloque de la S.F.D.I. Paris, Pedone, 2010, p. 277.

Aujourd'hui, alors que le Royaume-Uni se prépare pour accueillir la 26^{ème} conférence des parties à la CCNUCC à Glasgow du 1er au 12 novembre 2021, le régime climatique international posé en 1992 a connu une panoplie de rebondissements qui a indubitablement influencé ses fondements. Le caractère strict du PRCD¹⁵ prôné par la convention mère et matérialisé sous l'ère Kyoto laissera progressivement place à une approche plus innovante de la différenciation qui a permis de définir pour la période post-2020, un accord équitable, acceptée par toutes les parties, et les impliquant tous de manière formelle dans la lutte pour l'atténuation des changements climatiques. Ce sujet relatif à la *mise en œuvre du régime international du climat en Afrique de l'ouest : cas du Togo, du Niger et du Burkina Faso* constitue donc un canal intéressant pour déterminer les conditions pratiques, les moyens disponibles et les réponses réelles apportées par les pays pauvres d'Afrique de l'ouest notamment, le Togo, le Niger et le Burkina Faso aux engagements pris au fil des années dans le cadre du régime climatique international. Pour en définir les contours, les propos introductifs seront centrés dans un premier temps sur la clarification des concepts, la délimitation du champ spatial, temporel et matériel et la définition de l'intérêt pratique et scientifique de la recherche. Dans un second temps, il sera question de poser la problématique et les hypothèses de recherches, puis de donner des précisions sur la démarche méthodologique qui sera adoptée avant l'annonce du plan.

I. Clarification des concepts

Il est primordial dans toute démarche scientifique, de s'entendre sur les questions de terminologie, base de toute discussion saine, disait Georges Scelles¹⁶. La présente étude nécessite donc que des clarifications terminologiques soient apportées aux concepts tels que le « changement climatique », le « régime international du climat », la « mise en œuvre » et l'« effectivité ».

1. Changements climatiques

« Ce que nous savons au sujet des changements climatiques est alarmant et ce que nous ignorons est encore plus inquiétant. Mais l'une des caractéristiques essentielles de la gestion

¹⁵ Le caractère strict du PRCD est traduit par l'exonération des pays du Sud de tous engagements de réduction des émissions de GES et l'obligation des pays de l'annexe B de procurer une assistance technique et financière.

¹⁶ **SCELLES (G.)**, *Une crise de la Société des Nations. La réforme du Conseil et l'entrée de l'Allemagne à Genève*, Paris, PUF, 1927, p. 165.

des effets climatiques est qu'il faut composer avec l'incertitude »¹⁷. Cette position du Centre de Conférence des Nations Unies (CCNU) est d'autant plus vraie dans la mesure où les changements climatiques constituent le principal défi que devra relever l'humanité au XXI^{ème} siècle¹⁸. Ils « *offrent aujourd'hui à la communauté internationale une occasion unique de remettre en question les modes de développement actuellement mis en pratique et d'en choisir d'autres pour l'avenir* »¹⁹. Le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) définit le concept comme une variation de l'état du climat que l'on peut déceler par des modifications de la moyenne et/ou de la variabilité de ses propriétés, et qui persiste pendant une longue période, généralement pendant des décennies ou plus. Cette variation du climat dans le temps peut être due soit à la variabilité naturelle ou à l'activité humaine²⁰.

Selon le *rapport spécial sur les conséquences d'un réchauffement planétaire de 1,5 °C* approuvé par le GIEC en 2018 lors de sa 48^{ème} réunion à Incheon en Corée du Sud, « *les activités humaines ont déjà provoqué un réchauffement climatique de $1 \pm 0,2$ °C au-dessus des niveaux préindustriels. La température moyenne augmente actuellement de $0,2 \pm 0,1$ °C par décennie en raison des émissions passées et actuelles. A ce rythme, le réchauffement dépassera 1,5 °C entre 2030 et 2052. Les systèmes humains et naturels pâtiront davantage d'un réchauffement de 2 °C que d'un réchauffement de 1,5 °C.* »²¹.

La limitation du réchauffement à 1,5 °C par rapport à 2 °C réduirait donc les risques d'impact du réchauffement climatique sur les écosystèmes terrestres, d'eaux douces, côtiers, marins et sur les services qui leur sont associés²². Des efforts supplémentaires en matière d'adaptation

¹⁷ ADF II, « Agir face au changement climatique pour promouvoir un développement durable en Afrique : Changement climatique et développement durable en Afrique, vue d'ensemble » CCNU, Ethiopie, 2010.

¹⁸ ON, Rapport sur le développement humain, 2007/8.

¹⁹ NEPAD, 2008, Forum pour le partenariat avec l'Afrique.

²⁰ GIEC, Changements climatiques 2007 : Les éléments scientifiques, Résumé à l'intention des décideurs, Contribution du Groupe de travail I au 4^{ème} rapport du GIEC, Genève, OMM-PNUE, 2007, p. 2.

²¹ IPCC, "GLOBAL WARMING OF 1.5 °C: an IPCC special report on the impacts of global warming of 1.5 °C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty", octobre 2018.

²² « Dans le cas d'un réchauffement de 1,5 °C, l'élévation du niveau de la mer à l'horizon 2100 serait inférieure d'environ 0,1 m par rapport à un réchauffement de 2 °C. Le niveau de la mer continuera à monter bien au-delà de 2100. L'ampleur et la rapidité de cette augmentation dépendent des trajectoires d'émissions futures. Une augmentation plus lente du niveau de la mer améliore les possibilités d'adaptation dans les systèmes humains et écologiques des petites îles, des zones côtières basses et des deltas. L'instabilité de la calotte glaciaire Antarctique et / ou la perte irréversible de la calotte glaciaire du Groenland pourrait entraîner une élévation de plusieurs mètres du niveau de la mer en plusieurs centaines à plusieurs milliers d'années. Ces instabilités pourraient être déclenchées pour un réchauffement climatique autour de 1,5 °C à 2 °C. Les impacts sur la santé, les moyens de subsistance, la sécurité alimentaire, l'approvisionnement en eau, la sécurité humaine et la croissance économique vont augmenter par rapport à aujourd'hui dans le cas d'un réchauffement de 1,5 °C, et plus encore dans le cas d'un réchauffement de 2 °C ». GIEC, *Rapport spécial sur les conséquences d'un réchauffement planétaire de 1.5 °C*, octobre 2018.

seront toutefois nécessaires et cette limitation à 1,5 °C impliquerait de réduire les émissions mondiales de gaz à effet de serre d'environ 45 % en 2030 par rapport à 2010 et d'atteindre des émissions nettes nulles vers 2050²³. Le rapport précise enfin que la réalisation des engagements actuels dans le cadre de l'Accord de Paris, tels que présentés dans les '*Contributions déterminées au niveau national*', ne suffira pas à limiter le réchauffement climatique à 1,5 °C. Il faudra recourir à des réductions d'émissions et des actions additionnelles aux engagements actuels pour atteindre cet objectif.

Alors que l'Afrique a relativement peu contribué aux causes des changements climatiques anthropiques, elle est l'un des premiers continents à être durement touchée. Selon les relevés climatiques, la température a augmenté de 0,7°C environ sur la plus grande partie du continent au cours du XXe siècle²⁴ et le niveau des précipitations a quant à lui baissé sur une grande partie du Sahel mais a augmenté en Afrique de l'Est et du Centre. Si l'on en croit les scénarii des changements climatiques en Afrique, élaborés à partir des résultats de plusieurs modèles de calculs généraux utilisant les données collectées par le GIEC, la température sur l'ensemble du continent s'élèvera tous les dix ans de 0,2°C (hypothèse optimiste) à plus de 0,5°C (hypothèse pessimiste). D'après le scénario de réchauffement plus rapide, de vastes zones du continent recevront des précipitations qui dépasseront de loin la variabilité naturelle, pendant les périodes allant de décembre à février et de juin à août²⁵.

Ces différents changements qui surviennent et qui sont attendus auront probablement de multiples incidences sur le développement économique, environnemental, social et humain dans toute l'Afrique. Ils seront en effet caractérisés par une diminution de la production agricole, des phénomènes extrêmes qui provoqueront des changements des régimes pluviométriques saisonniers, une réduction de la disponibilité en eau douce, des nouveaux régimes d'écoulement et d'évaporation, l'élévation du niveau de la mer et la baisse des réserves en eau, une aggravation de l'insécurité alimentaire, la perte de la biodiversité, une aggravation des problèmes de santé, une augmentation des flux migratoires, etc.

En Afrique de l'ouest, le principal phénomène observé est la décroissance dans les précipitations annuelles depuis la fin des années 60, avec une diminution de 20 à 40% entre les

²³ Cela nécessite des transitions systémiques rapides et de grande envergure dans les systèmes énergétiques, urbains, industriels et liés à l'usage des sols, ainsi qu'une augmentation importante des investissements. Ibid.

²⁴ La hausse des températures, qui était de 0,7°C environ en 2000, est de 0,8°C environ en 2010.

²⁵ ADF VII, Addis-Abeba (Éthiopie), 2010, op.cit.

périodes 1931- 1960 et 1968-1990²⁶. Au Togo²⁷, les scénarii climatiques développés ont révélées qu'à l'horizon 2025, les températures vont augmenter en tout point du territoire avec une amplitude oscillant entre 0,63°C et 0,71°C (soit une variation de 2,48 – 2,97%) pour le scénario optimiste et entre 0,78°C et 0,88°C pour le scénario pessimiste. De même, les températures et les précipitations connaîtront une augmentation en tout point du territoire. Leur amplitude de variation se situe entre 3,26 mm et 7,6 mm de pluie, soit une augmentation de 0,36-0,47% selon les scénarios²⁸.

En 2050, l'augmentation des températures et des précipitations s'amplifiera dans le pays. Les températures augmenteront de 0,91°C à 1,88°C et les précipitations de 4,73 mm à 16,3 mm, soit une augmentation de 0,52 – 0,97%. À l'horizon 2075, l'augmentation des températures et des précipitations se poursuivra. L'amplitude de variation des températures est de 0,88°C à 3,1°C, soit une augmentation de 3,42- 12,77%. Quant aux précipitations, l'amplitude d'augmentation varie de 3,6 mm à 26,9 mm de pluie, soit une variation de 0,42-1,57%. Enfin, à l'horizon 2100, les différents scénarios indiquent une poursuite de l'augmentation des

²⁶ Les pluies liées aux lignes de grains sont particulièrement importantes aux latitudes sahéliennes. Le régime de mousson est le facteur dominant des saisons des pluies. Le climat est marqué par une pluviométrie annuelle décroissante du Sud au Nord. Dans la zone tropicale de forêt humide, la décroissance moyenne dans la précipitation annuelle est environ de 4% dans l'ouest. **DIARRA (D. Z.)**, « Impact des changements climatiques en Afrique de l'ouest », Direction Nationale de la Météorologie Bamako – MALI, <http://www.wamis.org/agm/meetings/iwacc09/S3-Diarra.pdf>, consulté le 02 mars 2021.

²⁷ Le Togo appartient au domaine intertropical chaud et humide marqué par deux principaux courants éoliens. Il s'agit de la mousson en provenance du Sud-ouest porteuse de pluie, et des alizés (harmattan) en provenance du Nord-est et qui soufflent en saison sèche. Le climat varie sensiblement des régions méridionales aux régions septentrionales. Globalement, les régions méridionales comportent quatre (4) saisons : la grande saison sèche, de mi-novembre à Mars ; la grande saison des pluies, de Mars/Avril à Juillet ; la petite saison sèche, d'Août à Septembre et la petite saison des pluies, de Septembre à mi-novembre. Les régions centrale et septentrionale sont marquées par deux saisons : la saison des pluies de (Mai à Octobre) et la saison sèche de (Novembre à Avril). Toutefois, en ce qui concerne les régions méridionales, il est observé une évolution tendancielle de ce découpage pluviométrique, vers celui des régions septentrionales, sans que l'on ne puisse en déduire s'il s'agit d'une situation durable. Le total pluviométrique moyen du Togo est de 800 mm sur le littoral, 1600 mm dans la région des Plateaux, 1400 mm dans la région Centrale, 1500 mm dans la région de la Kara et 1090 mm dans la région des Savanes située à l'extrême Nord du pays. Sur le plan des températures, la moyenne annuelle est de 27,1° C. Mais, elles varient en fonction de l'altitude, de la latitude et de l'occupation des sols. Ainsi, les régions de plaines se situent entre 19°C et 34°C, tandis que les zones de montagnes et de forêts enregistrent entre 18°C et 29°C. Les observations du climat au Togo sur la période de 1961 à 2012 révèlent sans équivoque, une augmentation des températures de l'ordre de 1°C contre une diminution de la pluviométrie de 3 à 81 mm et du nombre de jours de pluie. Les risques climatiques occasionnés sont entre autres les inondations, la sécheresse, les fortes chaleurs, le décalage des saisons, les vents violents, la mauvaise répartition des pluies, l'érosion côtière avec d'énormes conséquences sur les écosystèmes et les moyens de subsistance. Voir *Premier rapport biennal actualisé du Togo*, PRBA, septembre 2017 ; *Troisième Communication nationale sur les changements climatiques*, FEM- PNUD, Octobre 2015 ; MERF, *Etudes de vulnérabilité et adaptation aux changements climatiques : secteur de la zone côtière du Togo*, rapport final, janvier 2015 ; MERF, *Etude de la vulnérabilité et de l'adaptation aux changements climatiques secteur de l'énergie*, janvier 2015.

²⁸ MERF, *Etude de la vulnérabilité et de l'adaptation aux changements climatiques secteur de l'énergie*, janvier 2015, p. 36.

températures 0,88 – 4,5°C, soit une variation de 3,6 – 18,52%, et des précipitations de 4,6 mm à 39,02 mm, soit une variation de 0,52-2,27%²⁹.

La situation climatique du Niger³⁰ est aussi caractérisée par une pluviométrie faible, variable dans l'espace et dans le temps, et des températures élevées qui accentuent l'aridité. On distingue quatre zones climatiques : la zone sahélienne qui couvre 10 % du pays et reçoit 350 à 600 mm de pluie en moyenne par an ; la zone sahélo-soudanienne qui représente environ 1 % de la superficie totale du pays et reçoit 600 à 800 mm de pluie en moyenne par an ; la zone sahélo-saharienne qui représente 12 % de la superficie du pays et reçoit 150 mm à 350 mm de pluie en moyenne par an et la zone saharienne, désertique, qui couvre 77 % du pays et reçoit moins de 150 mm de pluie en moyenne par an³¹. S'agissant des températures, les records enregistrés sont de -2,4°C (observé le 13 janvier 1995 à Bilma) pour les températures minimales et 49,5°C (observé le 07 septembre 1978 à Diffa) pour les températures maximales. L'évapotranspiration reste aussi très importante (entre 1700 mm et 2100 mm par an), ce qui entraîne un déficit

²⁹ Sur le plan économique, « des efforts ont été conjugués pour maintenir la stabilité du cadre macroéconomique et améliorer l'environnement des affaires. Le Togo a connu une performance économique entre 2008 et 2013 marquée par la progression du taux du PIB réel de 2,4 % en 2008, de 3,4 % en 2009 et de 4,0 % en 2010. En 2011 et 2012, elle est passée à 4,8 %. En 2013, la progression était de 4,0 %. Elle est passée de 5,9 % en 2014, à 5,3 % en 2015 et à 5 % en 2016. Le produit intérieur brut (PIB) au prix courant est passé de 1212,822 milliards de francs CFA en 2007 à 2016,142 milliards de francs CFA en 2013. En 2013, la structure au prix courant montre que le secteur primaire représente 51,8 %, contre 22,2 % pour le secteur secondaire et 26,0 % pour le secteur tertiaire. Il faut noter que la croissance du PIB réel du Togo en 2016 a été favorisée par le secteur primaire avec une contribution de l'ordre de 2,3 points contre 0,1 point en 2013, et le secteur secondaire dont l'apport est d'environ 1,2 point contre 1,1 point en 2013. La contribution du secteur tertiaire est estimée à 0,8 point contre 3,2 points en 2013. En effet, en 2016, le secteur primaire a connu une croissance de 5,9 % (contre 4 % en 2013), reposant surtout sur la branche agriculture (+ 5,1 % contre 1,3 % en 2010) et en particulier sur les bonnes performances enregistrées au niveau des cultures de rente dont la production a été en progression de 28,5 % par rapport à 2010. La culture du coton enregistre une forte hausse de 70,6 % en raison de la redynamisation du secteur. La production vivrière, quant à elle, s'est accrue de 3,5 % en 2011 contre 0,4 % en 2010. La croissance du secteur secondaire observée en 2013 (4,1 %) est liée essentiellement à la reprise dans la branche des BTP (21,1 % en 2015 contre 4 % en 2013), des industries extractives (17 % en 2011 contre 2,1 % en 2010) et à la poursuite de la croissance dans le domaine des industries manufacturières (8,5 % en 2011 contre 8,8 % en 2013) ». *Voir le Premier rapport biennal actualisé du Togo, PRBA, septembre 2017, p.8*. Une analyse de la pauvreté monétaire et des inégalités opérée par le plan national de développement a enfin révélé que même si l'extrême pauvreté a baissé de manière générale entre 2011 et 2015 passant de 30,4% à 28,7 %, l'agglomération de Lomé a connu une augmentation passant de 4,6 % à 13,7%, imputable entre autres, à l'exode rural, à la précarité dans la ville et au taux de chômage élevé (7,8%). L'analyse de l'incidence de la pauvreté selon les différentes couches sociales montre que les indépendants agricoles enregistrent le taux de pauvreté le plus élevé, en dépit de la baisse enregistrée entre 2011 (77,8 %) et 2015 (72,6 %). *Voir Plan National de Développement (PND) 2018-2022, version finale, 7 août 2018, p. 29-30*.

³⁰ Le Niger est un pays enclavé avec une superficie de 1.267.000 km². La frontière la plus méridionale est à plus de 700 km de la mer (Golfe de Guinée). Il est limité au nord par l'Algérie et la Libye, à l'est par le Tchad, au sud par le Nigeria et le Bénin et à l'ouest par le Burkina Faso et le Mali. Sa population est estimée à 17 138 707 habitants d'après les résultats du RGPH 2012 avec une densité moyenne de 13,5 habitants au kilomètre carré. Cependant, cette dernière est inégalement répartie entre les huit (8) régions du pays. Le taux d'accroissement démographique moyen annuel est passé de 3,3% pour la période 1988-2001 à 3,9% pour la période 2001-2012. *Troisième Communication Nationale sur les Changements Climatiques (TCN), 2016, p. 1-2*.

³¹ *République du Niger, Programme d'action national pour l'adaptation aux changements climatiques, juillet 2006, p. 11*.

hydrique climatique considérable pendant la saison sèche³². Le Niger a par ailleurs connu au cours des quarante dernières années, sept épisodes de sécheresses dont les conséquences sur les productions agropastorales, la sécurité alimentaire, et la vie socioéconomique ont été dramatiques³³. Ces sécheresses combinées aux actions anthropiques, conduisent progressivement à la désertification et à la dégradation presque irréversible des terres agricoles et des ressources pastorales, d'où l'importante vulnérabilité du pays face à la variabilité et aux changements climatiques³⁴.

Enfin, les Projections climatiques³⁵ opérées par le Laboratoire d'analyses mathématiques des équations (LAME) de l'Université de Ouagadougou (Burkina Faso)³⁶ révèlent une panoplie de risques climatiques pour les années à venir notamment l'extension de la saison des pluies par le début et par la fin, le renforcement de la variabilité d'une année à l'autre, la récurrence des pluies diluviennes, la hausse des températures maximales et minimales de 2,5°C à 5°C, et la

³² Niger, TCN, 2016, p. 1.

³³ *Inventaire des connaissances sur la résilience climatique au Niger*, novembre 2009, p. 5.

³⁴ Sur le plan socioéconomique, l'économie essentiellement agricole du Niger est sans équivoque sensible aux aléas climatiques. En effet, le secteur rural (agriculture, élevage, forêts et pêche) participe au PIB pour environ 44%. Il constitue 16 % du volume des exportations et représente le principal pourvoyeur d'emploi (90 % de la population active). Cette situation est précarisée par la dégradation constatée depuis quelques années, de plus de 100.000 ha de terres cultivables par an du fait de l'érosion hydrique. Dans une moindre mesure, le secteur tertiaire pèse également pour 33 % du PIB devant le secteur secondaire constitué d'industries minières et de fabrication pour 20 %. Le déséquilibre entre la croissance démographique (3,9 % par an) et la croissance agricole (2,2 %) que connaît le pays contribue à maintenir le spectre de l'insécurité alimentaire. L'incidence de la pauvreté a toutefois baissé passant de 48,2 % en 2011 à 45,1 % en 2014 selon le plan de développement économique et social. Quant à la profondeur de la pauvreté, elle s'est quasiment stabilisée autour de 13 % entre 2011 et 2015 tandis que la sévérité s'est aggravée passant de 4,9 % en 2011 à 5,5 % en 2014. Ces taux de pauvreté sont plus élevés en milieu rural qu'en milieu urbain. Ainsi, en 2014 l'incidence ressort à 52,4 % en milieu rural contre 9,1 % en milieu urbain. Niger, PDES 2017-2021, « Un Niger reconnaissant pour un peuple prospère », septembre 2017, p. 37.

³⁵ Les scénarios utilisés par le LAME pour les projections climatiques sont les suivants : le scénario A2, le plus pessimiste simule la situation sans aucune mesure de restriction des émissions de gaz à effet de serre. Dans ce scénario projeté sur la période 2046 à 2065, puis 2081 à 2100 ; la concentration en CO₂ en 2100 est de 840 ppm. Le scénario B1 projeté sur les mêmes périodes est plus optimiste, avec une concentration en CO₂ en 2100 de 550 ppm. Enfin, le scénario A1B, scénario intermédiaire où la concentration en CO₂ en 2100 est de 770 ppm. (Période 2021 à 2050). PNA, Burkina Faso, Juin 2015, p. 35-36.

³⁶ Trois zones éco-climatiques distinctes subdivisent le pays : la zone sahélienne au nord, la zone nord-soudanienne au centre et la zone sud-soudanienne au sud-ouest. Les limites de ces subdivisions ont migré vers le Sud sous l'influence des modifications du climat. Le facteur climatique le plus marquant est la pluviométrie qui décroît du nord au sud et est sujette à de fortes variations saisonnières et interannuelles se traduisant par des sécheresses ou des inondations prononcées certaines années avec une fréquence de plus en plus élevée. Les données observées par la Direction Générale de la Météorologie (DGM) indiquent ainsi une tendance à la baisse du cumul pluviométrique annuel sur l'ensemble du pays, une tendance à la baisse de l'indice sur le nombre de jours de pluie et une tendance à la hausse du nombre de jours consécutifs sans pluie (46 à 57 jours par décennie dans les localités de Dédougou, Farakoba et Ouahigouya). Les sécheresses très sévères des années 1972-74 et 1983-84 ont fortement marqué le pays avec leur cortège de catastrophes : troupeaux décimés, mauvaises récoltes, famine, populations déplacées, etc. En ce qui concerne les températures, l'observation sur le long terme indique globalement une tendance à la hausse des jours chauds et des nuits chaudes à l'exception des régions du Sud-ouest où on relève une tendance à la baisse des nuits chaudes. Voir *Deuxième Communication Nationale du Burkina Faso sur les changements climatiques*, DCN, Septembre 2014 et PNA, Burkina Faso, Juin 2015, p. 3.

hausse significative de l'évapotranspiration potentielle (ETP) mensuelle (2 à 10 mm)³⁷. Ces données traduisent l'inquiétude de l'hydrologue et chef du département Information et recherche du Comité Inter-État de Lutte contre la Sécheresse au Sahel (CILSS), Abdou Ali qui affirme que : « *ce qui se passe actuellement, c'est l'augmentation des extrêmes : soit de la sécheresse, soit des inondations. C'est ce qui rend un peu difficile la question de l'adaptation au changement climatique parce que cela ne fait pas appel à un seul risque* »³⁸.

2. Régime international du climat

La création du GIEC en 1988, le sommet de la Terre à Rio en 1992 et l'entrée en vigueur de la *Convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques* en 1994 ; puis, les conférences climatiques annuelles (COP) dès 1995 et les rapports du GIEC ont scandé le 'régime climatique' aujourd'hui en première ligne de l'action internationale de lutte contre le changement climatique³⁹. Ce processus de construction du problème climatique sur la scène internationale était initialement engagé à Toronto en 1988-1989 après le succès du protocole de Montréal (1987) pour lutter contre la destruction de la couche d'ozone. Il est ensuite devenu, de par son succès, un modèle pour la construction des négociations internationales sur le changement climatique. Le régime climatique constitue selon Aykut et Dahan, un « *système complexe d'arènes et d'institutions qui a réuni des acteurs et des partenaires de plus en plus nombreux, a suscité de nouvelles pratiques de recherche, a instauré des procédures d'évaluation et de validation, a vu s'affronter des intérêts économiques et des enjeux politiques*

³⁷ La situation socioéconomique du Burkina Faso est par ailleurs caractérisée par de nombreux déficits. L'analyse des indicateurs de pauvreté monétaire indique qu'en 2014, 40,1 % de la population vivait en-dessous du seuil de pauvreté, estimé à 153 530 FCFA, contre 46,7 % en 2009, pour un seuil de 108 454 FCFA. Entre 2009 et 2014, le recul de la pauvreté est resté faible en milieu rural, où neuf pauvres sur dix vivaient, alors qu'en milieu urbain, l'incidence a été divisée par deux environ. Sur la même période, la pauvreté a augmenté dans les régions de la Boucle du Mouhoun, du Centre-Ouest, du Centre Nord et du Nord. En 2014, 60,3 % des pauvres étaient localisés dans les régions de la Boucle du Mouhoun (14,7 %), du Nord (14,3 %), de l'Est (10,9 %), du Centre-Ouest (10,6 %) et du Centre-Nord (9,8 %). Le pays connaît toutefois une croissance économique appréciable qui, quoique fluctuante, s'est renforcée ces dernières années avec un taux de croissance annuel moyen du Produit intérieur brut (PIB) réel de 5,5 % entre 2011 et 2015. Cependant, en raison d'un taux de croissance démographique estimé à 3,1%, la croissance moyenne du PIB par habitant n'a été que de 2,3 %, ce qui n'a pas permis de réduire considérablement la pauvreté et les inégalités sociales. En 2014, le taux d'analphabétisme des personnes de plus de 15 ans était de 65,5 %. En conséquence, le niveau de l'Indice de développement humain (IDH) du Burkina Faso s'est situé à 0,420 (2014) le classant dans la catégorie des pays à faible niveau de développement ». Voir *Burkina Faso, Plan national de développement économique et social (PNDES) 2016-2020*, p. 1.

³⁸ National geographic, « L'Afrique de l'Ouest fait face aux défis du changement climatique », 21 septembre 2018, <https://www.nationalgeographic.fr/>, consulté le 25 février 2021.

³⁹ **AYKUT (S. C.), DAHAN (A.)**, « Le régime climatique onusien », Expertise, gouvernance, arènes, in *Gouverner le climat ? Vingt ans de négociations internationales*, collection Références, Presses de Sciences Po, 2015, p. 63-128.

variés et a établi, enfin, des relations particulières entre sciences, expertises, politiques et marchés »⁴⁰.

La terminologie de ‘régime’, imbrique en effet plusieurs notions issues d’univers disciplinaires ou épistémiques distincts⁴¹. Elle désigne dans le domaine des relations internationales ou du droit, « des arrangements politiques : traités, organisations internationales, ensemble de procédures juridiques, etc. »⁴² qui structurent l’échiquier international. L’expression peut également désigner au niveau discursif, des cadrages scientifiques et politiques, un ensemble de dispositifs culturels, institutionnels ou autres. Enfin, dans le paysage des *Science Studies*, la notion fait référence aux modes de production des savoirs scientifiques contemporains quand ceux-ci se déploient pour résoudre des questions en lien organique avec des problèmes économiques, politiques, industriels, éthiques, etc. Le concept vise alors souvent en priorité l’organisation de l’expertise et les relations entre la science et la politique⁴³. Dans le contexte climatique, ces trois acceptions s’imbriquent pour mobiliser, dans l’expression même de « régime climatique », la multidimensionnalité qui caractérise le domaine⁴⁴.

D’un point de vue institutionnel, le régime climatique onusien est composé de quatre organes principaux en l’occurrence la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC), la Conférence des Parties (COP), l’Organisation météorologique mondiale (OMM) et le Groupe d’experts intergouvernemental sur l’évolution du climat (GIEC). Le Groupe d’experts intergouvernemental sur l’évolution du climat (GIEC) a été créé en 1988 par l’Organisation météorologique mondiale (OMM)⁴⁵ et le Programme des Nations unies pour

⁴⁰ **AYKUT (S. C.), DAHAN (A.)**, op.cit.

⁴¹ **AYKUT (S. C.), DAHAN (A.)** “Le régime climatique avant et après Copenhague : sciences, politiques et l’objectif des deux degrés », in *Natures Sciences Sociétés* 2011/2 (Vol. 19), p. 144-157.

⁴² **KRASNER (S. D.)**, *International Regimes*, Cornell University Press, février 1983. Voir également, **KEOHANE (R.)**, *After Hegemony: Cooperation and Discord in World Political Economy*, International Affairs, 1984.

⁴³ **GIBBONS (M.), TROW (M.), SCOT (P.), SCHWARTZMAN (S.)**, “The New Production of Knowledge: The Dynamics of Science and Research in Contemporary Societies”, *Contemporary Sociology*, Sage publications, November 1995. Voir également **PESTRE (D.)**, *Science, argent et politique, Un essai d’interprétation*, 1^{ère} édition, Éditions Quæ, Coll. Sciences en questions, 2003, p. 202.

⁴⁴ **AYKUT (S. C.), DAHAN (A.)**, “Le régime climatique avant et après Copenhague : sciences, politiques et l’objectif des deux degrés », op.cit.

⁴⁵ « L’OMM est une organisation du système des Nations Unies dédiée à la coopération et à la coordination internationales sur l’état et le comportement de l’atmosphère terrestre, son interaction avec les sols et les océans, les conditions météorologiques et le climat qu’elle produit, et la répartition qui en résulte des ressources en eau. Depuis 2016, l’OMM a fait état de la situation du climat mondial lors de la COP. Ce rapport est un instrument de référence qui fait autorité et qui est basé sur plusieurs ensembles de données internationales entretenus de manière indépendante par des centres d’analyse du climat mondial et des informations fournies par les instituts de recherche et les services hydrologiques et météorologiques nationaux des pays membres de l’OMM. Dans le dernier rapport, l’OMM a souligné que « le taux de la hausse du dioxyde de carbone (CO2) dans l’atmosphère au cours des 70 dernières années est presque 100 fois plus élevé que celui de la fin de la dernière ère glaciaire ». Les domaines

l'environnement (PNUE)⁴⁶. Il est le principal organe international d'évaluation scientifique du changement climatique et matérialise le lien étroit entre scientifiques et politiques dans le cadre des négociations internationales sur le climat. La méthodologie de modélisations numériques globales et l'expertise extrêmement sophistiquée de la GIEC ont à l'origine, été source de suspicions des pays du Sud et des pays pétroliers qui l'accusent de « *dramatiser à l'extrême la menace climatique et de vouloir imposer autoritairement un point de vue jugé physicien et globalisant* »⁴⁷. Ces inquiétudes sont aujourd'hui dépassées ce qui justifie que les rapports du GIEC soient à l'origine de grands moments de décisions politiques même s'il s'agit en réalité de deux processus séparés⁴⁸.

En dehors du GIEC et de l'OMM qui interviennent plus dans la recherche scientifique sur le climat, la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) et

de travail principaux de l'OMM incluent la promotion de l'application d'information sur le climat dans toutes les activités humaines, l'aide au développement de capacités au sein des services hydrologiques et météorologiques, et l'analyse de données collectées par des centaines d'instruments d'observation terrestre et marine et des satellites observant la Terre. L'OMM coordonne également des programmes de recherche internationaux pour améliorer les observations environnementales et les évaluations scientifiques des conditions environnementales mondiales et régionales ». PARLAMERICAS, « Précis sur le régime du changement climatique des Nations unies », https://parlAmericas.org/uploads/documents/Precis_sur_le_regime_du_changement_climatique_des_Nations_unies.pdf, consulté le 23 février 2021.

⁴⁶ Le Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE) est la plus haute autorité en matière environnementale dans le système des Nations Unies. Fort de son expertise, elle renforce les standards environnementaux et les pratiques tout en aidant au respect des obligations en matière environnementale au niveau national, régional et international. La mission du Programme des Nations Unies pour l'environnement est de montrer la voie et d'encourager la coopération pour protéger l'environnement. Elle se doit aussi d'être une source d'inspiration et d'information pour les Etats et les populations et un instrument de facilitation leur permettant d'améliorer la qualité de leur vie sans toutefois compromettre celle des générations à venir. Le PNUE intervient dans six domaines stratégiques : *les Désastres et conflits*, la Gestion des écosystèmes, la Gouvernance environnementale, les *Substances toxiques*, *l'Utilisation des ressources et le changement climatique*. PNUE : Programme des Nations Unies pour l'Environnement, <https://www.un.org/youthenvoy/fr/2013/08/pnue-programme-nations-unies-lenvironnement/>, consulté le 23 février 2021.

⁴⁷Ibid.

⁴⁸ Le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) est financé par des contributions régulières de ses organisations mères, l'Organisation météorologique mondiale (OMM) et le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), et des contributions volontaires de ses pays membres et de la CCNUCC. Le GIEC examine des recherches dans le monde entier et publie des rapports d'évaluation réguliers sur l'état de la connaissance scientifique, technique et socio-économique en matière de changement climatique, y compris ses causes, ses impacts potentiels et des stratégies de réponse. Depuis 1988, le GIEC a préparé cinq rapports d'évaluation ; le sixième sera publié en 2022, à temps pour le premier bilan général de la CCNUCC en vertu de l'Accord de Paris en 2023. Le GIEC compile également des rapports individuels et des documents techniques. Les découvertes du GIEC sont apolitiques et reflètent un consensus scientifique international fondé sur le travail et les observations de centaines de scientifiques du monde entier. Le travail du GIEC informe la CCNUCC. Les évaluations du GIEC fournissent une base scientifique permettant à tous les niveaux des gouvernements d'élaborer des politiques relatives au climat et informent les négociations lors de la COP. Les évaluations sont utiles pour les politiques, mais n'en recommandent pas : elles présentent des projections climatiques basées sur différents scénarios, les risques que suppose le changement climatique et les implications de différentes options de réponse. Il existe trois groupes de travail principaux au sein de GIEC : le Groupe de travail I : Les éléments scientifiques ; le Groupe de travail II : Les conséquences, l'adaptation et la vulnérabilité et le Groupe de travail III : L'atténuation des changements climatiques. Parlamericas, « Précis sur le régime du changement climatique des Nations unies », op.cit.

les conférences des parties (COP) constituent à la fois des bases institutionnelle, politique et juridique du régime climatique international. Adoptée en 1992, la CCNUCC entre en vigueur en 1994 et compte aujourd'hui une participation presque universelle, avec 197 pays signataires. La convention institue la conférence des parties (COP) pour garantir la durabilité et l'efficacité des négociations climatiques. La COP est l'organe de décision suprême de la CCNUCC. Elle regroupe tous les Etats Parties de la Convention et constitue un mécanisme à travers lequel ces derniers établissent des processus administratifs, institutionnels et procéduraux afin de négocier leur niveau national d'engagement pour appliquer les mesures de la Convention (CCNUCC). La COP comprend deux étapes : une réunion technique généralement organisée en mai et une réunion ministérielle politique généralement tenue en novembre. Chaque Partie de la Convention est représentée par une délégation nationale composée d'un ou plusieurs agents habilités à représenter et à négocier au nom de leur gouvernement. Chacune de ces délégations s'aligne et travaille également avec des pays aux intérêts et positions similaires avant et pendant la conférence⁴⁹.

Les tractations opérées lors des conférences de parties annuelles ont permis l'adoption de plusieurs décisions et accords qui concrétisent le processus de mise en œuvre de la convention de 92 et meublent le régime climatique international. En 1997, dans le cadre du Protocole de Kyoto signé lors de la 3^{ème} conférence des parties à la CCNUCC, 37 pays développés et en transition s'engagent sur des objectifs contraignants de réduction de leurs émissions de gaz à effet de serre pour atteindre une réduction globale des émissions de GES de 5,2% entre 2008 et 2012 par rapport à 1990⁵⁰. Les conditions pratiques de mise en œuvre du protocole seront précisées dans les accords adoptés lors des 5^{ème} et 7^{ème} conférences des parties à Bonn (1999) et à Marrakech (2001). Ces accords ouvrent ainsi la voix au processus de ratification du

⁴⁹ Les pays d'Amérique latine et des Caraïbes, ainsi que la plupart des pays en voie de développement, travaillent généralement avec le Groupe des 77 + Chine pour établir des positions de négociation communes. Les petits États insulaires en développement (PEID) est une coalition d'environ 40 îles de faible altitude, dont la plupart sont des membres du G-77 particulièrement vulnérables à la hausse du niveau de la mer. Les PEID sont unis par la menace que le changement climatique représente pour leur survie et adoptent souvent une position commune dans les négociations. Les 28 pays membres de l'Union européenne se réunissent en privé pour convenir de positions de négociation communes. En tant qu'organisation d'intégration économique régionale, l'Union européenne (UE) est également une Partie de la Convention à part entière. Le Groupe parapluie est une vague coalition de pays développés ne faisant pas partie de l'UE, généralement composée de l'Australie, du Canada, du Japon, de la Nouvelle-Zélande, de la Norvège, de la Russie et des États-Unis. Parlaamericas, op.cit.

⁵⁰ Le régime de Kyoto innove donc en ce qu'il « fixe des engagements quantifiés de réduction des émissions de gaz à effet de serre pour les États pollueurs, mais aussi en ce qu'il instaure des mécanismes dits de « flexibilité » dont la mise en œuvre est assortie d'un contrôle original basé sur un Comité dit de « l'observance » ». **OURO-BODI (O-G.)**, *Les Etats et la protection internationale de l'environnement : la question du changement climatique*, Thèse, Droit, Cotutelle entre l'Université de Bordeaux et l'Université de Lomé, 2014.

Protocole de Kyoto qui entre en vigueur le 16 février 2005 après le dépôt de 55 instruments de ratification par 55 pays cumulant un total d'émissions d'au moins 55 % du niveau de 1990⁵¹.

Le Plan d'action de Bali (2007) adopté lors de la 13^{ème} conférence des parties viendra officiellement ouvrir les négociations post 2012, en vue de l'adoption d'un nouvel accord international pour donner une suite à la première période d'engagement du Protocole de Kyoto. Ce nouveau processus de négociation porte sur des sujets tels que la mise en place d'une vision partagée sur la coopération à long terme, les modalités relatives à la réduction des émissions des pays développés et des pays en développement, l'adaptation aux impacts du changement climatique, la technologie et le financement.

A la COP 15 en 2009, l'accord de Copenhague rassemble des orientations à l'échelle planétaire sur le traitement du changement climatique en particulier, sur la réduction des émissions et les financements des pays en développement pour les prochaines décennies. Il a permis d'obtenir des résultats sur 10 éléments concrets, qui n'avaient jamais pu être obtenus auparavant dans un format aussi élargi et à un tel niveau de représentation, notamment la limitation du réchauffement climatique à 2° C et un effort financier inédit de 30 milliards de dollars sur 2010-2012, porté à 100 milliards de dollars par an en 2020⁵².

Lors de la COP 16, les accords de Cancún (2010) consolident les éléments esquissés par l'Accord de Copenhague et permettent la poursuite des discussions pour se diriger à terme vers un accord juridiquement contraignant⁵³. La Plate-forme de Durban est ensuite lancée en 2011 à la COP 17 avec pour ambition de mener à l'adoption d'un accord universel en 2015. Elle a également convenu qu'il y aurait une deuxième période d'engagement du Protocole de Kyoto ;

⁵¹ 30 pays industrialisés sont légalement tenus d'atteindre les objectifs quantitatifs de réduction ou de limitation de leurs émissions de gaz à effet de serre. Le marché international du commerce de carbone devient une réalité légale et pratique. Le Mécanisme de Développement Propre (MDP) passera d'une phase de mise œuvre précoce à une complète opérationnalisation. Le MDP encourage les investissements dans les projets qui limitent les émissions dans les pays en développement tout en promouvant le développement durable. Le Fond d'adaptation du Protocole, établi en 2001 assiste les pays en développement à faire face aux effets négatifs des changements climatiques. Contrairement aux Etats unis, 193 pays ont depuis ratifié ledit protocole dont la première période d'engagement prend fin en 2012.

⁵² Malgré ces résultats, l'accord de Copenhague a été qualifié de 'véritable fiasco' par les ONG écologistes et quelques acteurs politiques qui le considèrent comme une simple déclaration d'intention qui démontre l'incapacité des grands pays à mettre en place les bases d'une politique ambitieuse et contraignantes de lutte contre le changement climatique.

⁵³ Conformément aux accords de Cancun, les engagements de réduction des pays désormais inscrits dans des textes onusiens doivent être intensifiés pour respecter le plafond de 2°. L'accord prévoit également qu'un processus sera lancé pour renforcer la transparence des actions entreprises. Par ailleurs, il annonce le financement des 100 milliards de dollars US par an d'ici à 2020 par les pays industrialisés, le renforcement de l'action pour l'adaptation, le renforcement du transfert des technologies et lance le Fonds vert pour le climat. La révision en 2015, de l'objectif de 2° C pour vérifier sa pertinence et envisager de le ramener à 1.5° C ont entre autres été prévu. Enfin, le mécanisme « REDD + » est lancé.

rendu opérationnel le Fonds vert pour le climat et approuvé une série de mesures qui s'appuient sur les progrès réalisés lors de la conférence de l'année précédente à Cancun. L'année 2012 est marquée par le lancement à Doha (COP18) de la seconde période d'engagement du Protocole de Kyoto pour une période de 8 ans notamment de 2013 à 2020. Suivra la conférence de Varsovie (COP19, 2013) qui a balisé le chemin vers Lima (COP20, en 2014) et Paris (COP21, en 2015) et a décidé de l'accélération de la négociation d'un nouvel accord universel sur le climat d'ici décembre 2015. L'Accord de Paris de 2015 marque enfin le tournant décisif dans l'évolution du régime climatique onusien. Ce dernier accord juridiquement contraignant adopté dans le cadre du régime climatique international innove à travers de nouveaux jalons et un calendrier⁵⁴ bien conçu pour élever constamment l'ambition jusqu'à parvenir à une émission nette zéro d'ici 2050.

3. *Mise en œuvre*

« Pour désigner le processus de mise en œuvre du droit, la pauvreté du langage juridique contraste avec la richesse du vocabulaire sociologique. Le droit parle d'application', d'«*exécution*», de «*respect*» ou d'«*observation*» de la règle... La sociologie dispose quant à elle d'une large palette de notions telles que la «*réalisation*», l'«*effectuation*», l'«*implémentation*» ou encore l'«*impact*», les «*effets*», les «*résultats*» voire les «*performances*» du droit »⁵⁵.

L'expression «*mise en œuvre*» peut être définie en droit de l'environnement comme l'ensemble des mécanismes visant à garantir à la fois l'effectivité et l'efficacité du droit ainsi que leur respect permanent. En effet, l'adhésion et la ratification des différents textes et instruments internationaux à elles seules ne suffisent pas à dire que ceux-ci sont reçus au niveau national. Elles doivent être suivies d'une mise en œuvre interne à travers l'édiction d'instruments politiques, juridiques et réglementaires et la création de mécanismes garantissant à la fois l'effectivité et l'efficacité du droit ainsi que leur respect permanent⁵⁶. Selon Vincent ZAKANE : « *les différents textes relatifs à la protection de l'environnement prévoient, globalement, deux types de mécanismes de mise en œuvre de leurs dispositions : les mécanismes juridictionnels et les mécanismes non juridictionnels. Les mécanismes non juridictionnels consistent essentiellement en des procédures administratives non contentieuses que peuvent*

⁵⁴ Ce calendrier est connu sous le nom de « mécanisme de cliquet » de Paris.

⁵⁵ RANGEON (F.), « Réflexion sur l'effectivité du droit », Université de Toulouse 1, <https://www.u-picardie.fr/curapp-revues/root/23/rangeon.pdf>, p. 128, consulté le 23 février 2021.

⁵⁶ MUKAM SIGHANO (C.), « La mise en œuvre du droit international de l'environnement en Afrique centrale », Mémoire de Master droit international et comparé de l'environnement, Université de Limoges, 2007, p. 5.

mettre en œuvre les structures administratives compétentes soit pour prévenir les atteintes à l'environnement, soit pour en sanctionner les atteintes avérées...Les mécanismes juridictionnels sont les procédures contentieuses mis en œuvre par les cours et tribunaux et qui aboutissent à, sanctionner par une décision de justice, des atteintes ou des risques d'atteintes à l'environnement.»⁵⁷

Dans cette même optique, Laurence BOISSON de CHAZOURNE⁵⁸ précise que la mise en œuvre du droit international de l'environnement doit également se matérialiser à travers l'application simultanée par le juge, du droit interne et des normes internationales, dans la mesure où l'objet même d'un accord international, dans l'intention des parties contractantes, peut-être l'adoption, par les parties, des règles déterminées, créant des droits et obligations pour les individus, et susceptibles d'être appliquées par les tribunaux nationaux. En définitive, l'expression « *mise en œuvre* » peut être définie comme l'ensemble des méthodes et moyens déployés visant à assurer l'application *effective* et *efficace* des normes juridiques. Elle comprend toutes les attitudes, y compris l'abstention et les mesures destinées à assurer le respect de la règle de droit et son exécution.

La littérature juridique sur la problématique de la mise en œuvre du droit international de l'environnement est abondante et variée. La question a en effet été abordée par une panoplie d'auteurs parmi lesquels Maurice KAMTO, Sandrine MALJEAN-DUBOIS, Vanessa RICHARD, Carlos MUKAM SIGHANO, Michel PRIEUR, Michael FAURE, Stéphane DOUMBE-BILLE, Laurence TUBIANA, Vincent ZAKANE, etc.

Dans son ouvrage, *Droit international de l'environnement en Afrique*⁵⁹, le Professeur Maurice KAMTO aborde de manière magistrale la problématique de l'environnement dans un continent où les structures politiques, économiques et traditionnelles ont du mal à s'adapter à la gestion écologique traditionnelle du milieu. Il démontre avec beaucoup de maestria, que le droit de l'environnement est profondément humaniste et rappelle le rôle de pionnière de l'Afrique, qui a servi de cadre d'élaboration d'une panoplie de conventions dont la convention sur la conservation de la nature et les ressources naturelles⁶⁰ et qui fut le théâtre de la première

⁵⁷ ZAKANE (V.), « Problématique de l'effectivité du droit de l'Environnement en Afrique : l'exemple du Burkina Faso », in GARNIER (L.) (Coord.), *Aspects contemporain du droit de l'environnement en Afrique de l'ouest et centrale*, IUCN, Gland, Suisse, Droit et politique de l'environnement n°69, 2008, p. 18-19.

⁵⁸ BOISSON de CHAZOURNES (L.), « La mise en œuvre du droit international dans la protection de l'environnement : enjeux et défis », RGDIP, T99, 1995, p. 38-39.

⁵⁹ KAMTO (M.), *Droit de l'environnement en Afrique*, Paris, EDICEF, 1996, p. 416.

⁶⁰ Convention d'Alger de 1968.

consécration juridique du droit de l'homme à l'environnement en tant que droit des peuples⁶¹. Maurice KAMTO souligne cependant que ces signes encourageants n'ont eu que très lentement des répercussions dans les droits nationaux qui restent trop souvent lacunaires. Il précise par ailleurs dans son article intitulé «*la mise en œuvre du droit de l'environnement : forces et faiblesses des cadres institutionnels*», qu'au cœur de la problématique de mise en œuvre du droit de l'environnement se trouvent deux interpellations majeures en l'occurrence la profusion normative qui le rend complexe et même touffu et le foisonnement institutionnel qui génère également une série de questionnements⁶². Vincent ZAKANE⁶³ estime dans le même sens que dans la pratique, la plupart des dispositions prévues par les textes relatifs à la protection de l'environnement en Afrique sont peu connues, peu appliqués et peu effectives. Le droit de l'environnement se caractérise dans les pays africains, par l'abondance et la diversité des principes et règles relatifs à la protection de l'environnement. Toutefois, ce foisonnement normatif contraste avec la réalité de la protection de l'environnement, les normes environnementales étant généralement peu appliquées.

L'article intitulé «*la mise en œuvre du droit international de l'environnement*» de Sandrine MALJEAN-DUBOIS⁶⁴ s'attaque aux obstacles rencontrés dans la mise en œuvre des instruments internationaux par les Etats. Elle procède à une évaluation de l'état actuel des connaissances sur l'efficacité des accords multilatéraux sur l'environnement, et débouche sur le constat d'une imbrication réelle des influences des Etats et des individus et leur effet cumulé sur l'environnement. Sandrine MALJEAN-DUBOIS démontre en outre que l'efficacité d'un instrument international ne préjuge pas de son effectivité. Elle dégage enfin cinq indicateurs de l'effectivité du droit de l'environnement. Pour elle, le droit international de l'environnement ne pourra être considéré comme mise en œuvre et jugé effectif que s'il assure la protection de l'environnement ; conduit au respect des règles et standards posés ; conduit à la modification souhaitée du comportement humain ; est transposé aux différents niveaux institutionnels par l'adoption de lois, règlements et la conduite de certaines activités administratives et à un impact à travers sa seule existence, indépendamment de l'adoption de mesures spécifiques⁶⁵.

⁶¹ Voir l'article 24 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples adoptée à Nairobi au Kenya en 1981.

⁶² KAMTO (M.), « La mise en œuvre du droit de l'environnement : forces et faiblesses des cadres institutionnelles », *RADE, le Droit de l'Environnement en Afrique*, N°01, 2014. p. 31.

⁶³ ZAKANE (V.), op.cit. p. 15.

⁶⁴ MALJEAN-DUBOIS (S.), la mise en œuvre du droit international de l'environnement, Notes de l'IDDRI, Paris, 2003, p. 23 et ss (www.iddri0.org).

⁶⁵ Ibid.

Analysant la situation en Afrique centrale, Carlos MUKAM SIGHANO⁶⁶ ressort qu'il y a des difficultés aussi bien juridiques que techniques qui entravent la réception des normes et principes régissant cette discipline dans l'ordonnement juridique interne. Ces problèmes sont liés d'une part à la révision insuffisante du cadre législatif, et du défaut de suivi ou de contrôle d'application des normes souscrites. Il propose alors des mesures qui pourront favoriser considérablement l'internalisation du droit international de l'environnement notamment par le renforcement des capacités des acteurs, et l'amélioration du contrôle, de la réception et de l'adaptation nationale des normes du droit international de l'environnement.

Enfin, Michael FAURE précise dans son article « *Compliance with Global Environmental Policy Climate Change and Ozone Layer Cases* » que la mise en œuvre fait référence aux actions spécifiques (y compris les actions législatives, organisationnelles et pratiques) que les acteurs internationaux et les États prennent pour rendre les traités internationaux applicables dans leurs systèmes juridiques nationaux. Elle peut se traduire en ce qui concerne le régime climatique international, par la fourniture de ressources financières par le Fonds pour l'environnement mondial (FEM) conformément aux règles adoptées dans le cadre de la CCNUCC. Il souligne enfin que la mise en œuvre établit le lien entre le système juridique national et les obligations internationales, l'objectif étant d'assurer la conformité entre le droit national et les engagements pris au niveau international⁶⁷.

4. *Effectivité*

Le lien étroit entre la problématique de mise en œuvre et de l'effectivité rend la réflexion sur le concept de l'effectivité du droit incontournable dans le cadre de cette étude. Ce concept implique pour le juriste, de déterminer le caractère d'une situation qui existe en fait, qui est opposable aux tiers et d'une norme qui est appliquée. Pour le sociologue juridique, il s'agit d'évaluer le degré de réception de la norme par la société, de mesurer les écarts entre la pratique et le droit et enfin pour le politique de décider sur la base de cette évaluation, l'opportunité ou non d'aller vers l'évolution du système juridique. Paradoxalement, en dépit de son importance, la notion n'a toujours pas pu bénéficier d'une définition doctrinale unanimement admise. L'*effectivité* est en soi un concept équivoque qui continue de faire objet d'une panoplie de

⁶⁶ MUKAM SIGHANO (C.), *La mise en œuvre du droit international de l'environnement en Afrique centrale*, Mémoire de master droit international et comparé de l'environnement, Université de Limoges, 2007, p. 71.

⁶⁷ FAURE (M. G.), « *Compliance with Global Environmental Policy Climate Change and Ozone Layer Cases* ». *The global environment institutions, law and policy*, Second Edition, 2014, p. 164-165.

controverses doctrinales. Le concept reste une notion *polysémique* aux contours *indéterminés* dont la signification précise, la portée et le statut n'ont pas fait l'unanimité en doctrine.

Etymologiquement, le mot « effectif » provient du latin *effectus* qui, indique à la fois « un effet, une réalisation, un accomplissement » et « ce qui est fait, exécuté ou achevé »; d'où le double sens qui lui est admis comme notamment, « *ce qui produit un effet réel* » et « *ce qui existe réellement* ». De ces deux sens découlent deux principaux courants de pensées sur le concept. La première, très restrictive, repose sur l'idée d'une application correcte du droit existant ; une application conforme à sa lettre ou du moins à son esprit, c'est-à-dire à l'intention de son auteur⁶⁸. L'effectivité serait alors le « *caractère d'une règle de droit qui est appliquée réellement* »⁶⁹. Cette assertion constitue selon Valérie DEMERS, le « *paradigme dominant de la notion d'effectivité du droit* »⁷⁰. Yann LEROY considère dans cette même logique, qu'est effectif, *ce qui se traduit par des actes réels, tangibles, c'est-à-dire ce qui existe réellement, ce qui est une réalité*. Pour cet auteur, dire qu'une norme juridique est effective, c'est indiquer qu'elle existe dans la réalité, autrement dit qu'elle est appliquée dans les faits. C'est cette assertion que retient, en première analyse, Jean Carbonnier dans son article précurseur publié en 1958, où il décrit l'effectivité comme « *l'application effective* »⁷¹ de la règle de droit. La norme est dite appliquée – et donc, selon ce raisonnement, effective – soit lorsque ses destinataires la respectent⁷², c'est-à-dire quand ils accomplissent l'obligation à laquelle la règle les soumet, soit quand les autorités chargées de sa mise en œuvre, juges inclus, l'exécutent⁷³, autrement dit lorsqu'ils contrôlent et sanctionnent ses violations⁷⁴.

Bien que partisan du même courant de pensée, la position de Hans KELSEN est quelque peu différente. Le maître autrichien considère en effet qu'une norme est effective « soit lorsqu'elle

⁶⁸ Sur cet aspect, Michael G. FAURE précise qu'il est souvent difficile d'évaluer le respect de « l'esprit » d'un accord, car cette évaluation peut être subjective. FAURE (M. G.), op.cit.

⁶⁹ REID (H.), *Dictionnaire de droit québécois et canadien*, Montréal : Wilson et Lafleur, 2^e éd., 1996, p. 209 ; CORNU (G.), *Vocabulaire juridique*, Paris : PUF, 6^e éd., 2004, p. 339.

⁷⁰ DEMERS (V.), *Le contrôle des fumeurs. Une étude d'effectivité du droit*, éd. *Thémis*, 1996, p. 15.

⁷¹ CARBONNIER (J.), « Effectivité et ineffectivité de la règle de droit », article cité, p. 3 ; Id., *Flexible droit. Pour une sociologie du droit sans rigueur*, Paris : LGDJ, 9^e éd., 1998, p. 133.

⁷² DRAGO (G.), « L'effectivité des sanctions de la violation des droits fondamentaux dans les pays de la Communauté francophone », in Aupelf, *L'effectivité des droits fondamentaux dans les pays de la Communauté francophone*, Colloque international, Port-Louis, 29-30 sept. et 1^{er} oct. 1993, AUPELF-UREF, 1994, p. 535.

⁷³ PERRIN (J-F.), « L'effectivité de l'ordonnance du 10 mars 1975 », in MORAND (C. A.), PERRIN (J-F.), ROBERT (C-N.), ROTH (R.), *Le port obligatoire de la ceinture de sécurité. Hypothèses et données pour l'étude des effets d'une norme*, Genève : CETEL, Université de Genève, 1977, p. 38.

⁷⁴ AUVERGNON (P.) (dir.), « Réflexions sur l'effectivité en droit du travail à partir du cas portugais », in *L'effectivité du droit du travail : à quelles conditions ?* op.cit., p. 106 ; ou p. 108 dans l'édition parue aux Presses universitaires de Bordeaux.

est appliquée dans les cas concrets par les organes de l'ordre juridique, par les tribunaux, c'est-à-dire lorsque la sanction est ordonnée et exécutée quand la norme le prévoit, soit également lorsqu'elle est suivie par les sujets, c'est-à-dire lorsqu'ils manifestent la conduite qui évite la sanction.⁷⁵ Le théoricien réserve donc l'expression 'application d'une norme' à la seule hypothèse dans laquelle les autorités étatiques ordonnent une sanction contre le comportement contraire à la norme⁷⁶. L'effectivité d'une norme juridique dépend donc dans ce cadre d'analyse, de son application au sens large, c'est-à-dire de son respect par les individus à qui elle est destinée ou, en cas d'inobservation, du prononcé d'une sanction à l'encontre de celui qui l'a violée.

Cette assertion de l'effectivité est secondée dans les analyses par une position dite extensive du concept qui y voit l'acceptation de la règle de droit par ses destinataires; le caractère d'une règle qui produit l'effet voulu ou encore le degré de réalisation, dans les pratiques sociales, des règles énoncées par le droit⁷⁷. Cette conception socio-juridique de l'effectivité est conçue comme ayant une « *vocation pratique dans la mesure où elle vise à évaluer les degrés d'application du droit, à préciser les mécanismes de pénétration du droit dans la société* »⁷⁸. Ainsi, la notion d'effectivité est dans ce cadre « *l'instrument conceptuel d'évaluation (du) degré de réception (de la norme), le moyen de mesurer des "écarts" entre pratique et droit* »⁷⁹. Dans le même sens, François OST et Michel VAN DE KERCHOVE, considèrent l'effectivité comme étant « *la capacité de la règle à orienter le comportement de ses destinataires dans le sens souhaité par le législateur* »⁸⁰. Le droit laisse en effet une marge d'action importante aux acteurs, les individus restant, face aux normes juridiques, libres d'agir comme ils le souhaitent, sauf à assumer les conséquences de leurs choix. Par voie de conséquence, François OST et Michel VAN DE KERCHOVE en déduisent qu'« *est effective la règle utilisée par ses destinataires comme modèle pour orienter leur pratique* »⁸¹, qu'il s'agisse des destinataires primaires, c'est-à-dire les individus auxquels la règle s'adresse, ou des destinataires secondaires, à savoir les autorités administratives et répressives chargées d'assurer la mise en œuvre et le contrôle de la

⁷⁵ **KELSEN (H.)**, *Théorie pure du droit*, Paris, Bruylant, LGDJ, Dalloz, 1962, p. 15.

⁷⁶ **KELSEN (H.)**, *Théorie générale des normes*, Paris : PUF, 1996, p. 4.

⁷⁷ **LASCOUMES (P.)**, entrée « effectivité », in André-Jean ARNAUD (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit*, 2ème éd., LGDJ, 1993, p. 217.

⁷⁸ **RANGEON (F.)**, « Réflexions sur l'effectivité du droit », in CURAPP, *Les usages sociaux du droit*, PUF, 1989, p. 128.

⁷⁹ **LASCOUMES (P.)** et **SERVERIN (E.)**, « Théories et pratiques de l'effectivité du droit », *Droit et Société*, n° 2, 1986, p. 127.

⁸⁰ **OST (F.)** et **VAN DE KERCHOVE (M.)**, *De la pyramide au réseau. Pour une théorie dialectique du droit*, Bruxelles : Publications des Facultés universitaires Saint-Louis, 2002, p. 329.

⁸¹ **OST (F.)**, **VAN DE KERCHOVE (M.)**, *De la pyramide au réseau*, op.cit. p. 330.

norme. François RANGEON précise dans ce sens qu'une norme effective est celle qui est respectée parce que les individus la considèrent comme juste et légitime ou parce qu'ils craignent d'éventuelles sanctions. Il estime en effet que l'analyse de l'effectivité d'une norme juridique doit englober « *une véritable évaluation des effets du droit prenant en compte le point de vue des usagers* »⁸². Il convient donc d'étudier les effets visibles ou symboliques⁸³ juridiques ou non juridiques, les effets prévisibles ou imprévus, voulus ou non, voire les effets inverses de ceux qui étaient recherchés.

Sur la base de ces deux grands courants de pensées, le concept de l'effectivité sera analysé dans le cadre de cette thèse comme le caractère d'une norme qui existe dans la réalité, qui est appliquée dans les faits et dont le caractère juste et légitime, lui permet d'être utilisée par ses destinataires comme modèle pour orienter leur pratique. Il s'agit d'une approche intégrée dans le sens de Julien BETAILLE qui le définit comme la « *capacité de la norme juridique à orienter, dans le sens de sa finalité, le comportement de ses destinataires* » ou encore « *le degré d'influence qu'exerce une norme juridique sur les faits au regard de sa propre finalité* »⁸⁴. Ainsi donc, cette thèse s'attèlera surtout à vérifier si le régime juridique internationale des changements climatiques tel que transposé et mise en œuvre au niveau africain arrive-t-il à orienter le comportement des Etats et des acteurs non étatiques, dans le sens de sa finalité tel que précisé dans l'article 2 de la CCNUCC.

II. Délimitation de l'étude

Sur le plan spatial, la présente thèse sera centrée sur trois pays en développement de l'Afrique de l'ouest notamment le Togo, le Niger, et le Burkina Faso. Le choix de ces Etats s'explique par leur catégorisation par l'article 4 alinéa 8 de la convention qui prévoit des mesures pour répondre aux besoins et préoccupations spécifiques des pays en voie de développement selon qu'ils soient des petits pays insulaires; des pays ayant des zones côtières; des pays ayant des zones arides et semi-arides, des zones de forêts et des zones sujettes au dépérissement des forêts; des pays ayant des zones sujettes à des catastrophes naturelles; des pays ayant des zones sujettes à la sécheresse et à la désertification; des pays ayant des zones de forte pollution de l'atmosphère urbaine; des pays ayant des écosystèmes fragiles ; des pays sans littoral et des pays de transit.

⁸² OST (F.), VAN DE KERCHOVE (M.), p. 135.

⁸³ NOREAU (P.), « De la force symbolique du droit », in Catherine THIBIERGE (dir.), *La force normative. Naissance d'un concept*, op.cit., p. 137.

⁸⁴ BETAILLE (J.), op.cit., p. 22.

Il s'agira donc de confronter la réalité de la mise en œuvre de la CCNUCC selon qu'il s'agisse d'Etats côtiers ayant des zones de forêts et sujettes à des catastrophes naturelles ou d'Etats de l'hinterland, logés dans une zone aride et sujettes à la sécheresse et à la désertification.

Sur le plan matériel, l'étude reposera sur le droit international du climat. Dans cette perspective, l'analyse portera plus spécifiquement sur la CCNUCC et tout le corpus juridique qui gravite autour d'elle. Il s'agira prioritairement d'identifier les engagements pris par les pays africains dans le cadre du régime international du climat, afin de mettre en exergue les mécanismes mis en place aux niveaux nationaux pour répondre à ces obligations. L'étude déterminera également la mesure dans laquelle les Etats du Nord répondent à leurs engagements pris à l'égard des pays en développement d'Afrique de l'ouest en termes d'appui financier, de diffusion des technologies, et de financement de l'adaptation.

D'ores et déjà, il convient de soulever que la Convention Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques (CCNUCC) a connu deux grandes phases d'implémentation dans les pays africains. La première centralisée autour du protocole de Kyoto s'est surtout traduite par l'exonération desdits pays de toutes obligations de réduction des gaz à effet de serre. Cette phase a, dans un premier temps, indirectement confronté les pays africains, à la question de l'atténuation des changements climatiques via les mécanismes de développement propre (MDP)⁸⁵. Il était en effet demandé aux pays développés de réduire une partie de leurs Emissions de Gaz à Effet de Serre (EGES) dans les pays en développement dont l'Afrique, ce qui impliquait et faisait participer de facto, ces derniers à la réduction des EGES, dans une optique de coopération avec les pays développés. Dans un second temps, et de manière plus formelle, les pays africains ont été appelé à prendre des mesures d'adaptation aux changements climatiques à travers l'adoption et la mise en œuvre des Plans nationaux d'adaptation (PNA)⁸⁶.

L'accord de Paris constitue à l'heure actuelle le point saillant de la deuxième phase d'implémentation de la CCNUCC en Afrique. En tant que fondement du régime climatique

⁸⁵ **TSAYEM DEMAZE (M.)**, « Paradoxes conceptuels du développement durable et nouvelles initiatives de coopération Nord-Sud : le Mécanisme pour un Développement Propre (MDP) ». *Cyber géo, Revue Européenne de Géographie*, article 443, 2009.

⁸⁶ Lors de sa 17^e session, la Conférence des parties (COP) à la Convention cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC) a reconnu que la planification de l'adaptation au niveau national pouvait permettre à tous les pays en développement et aux pays les moins avancés (PMA) parties d'évaluer leurs facteurs de vulnérabilité, de prendre en compte les risques liés aux changements climatiques et de traiter le problème de l'adaptation. La COP a également reconnu que, du fait de leur état de développement, les risques liés aux changements climatiques amplifiaient les problèmes de développement des PMA et donc la nécessité d'aborder la planification de l'adaptation dans le contexte plus large de la planification du développement durable, Décision 5/CP.17.

international pour la période post 2020⁸⁷, cet accord qui a connu un début de mise en œuvre anticipée, marque un revirement important dans l'évolution du régime avec la consécration de l'obligation de réduction des EGES à l'égard des pays africains. L'accord de Paris prône en effet une nouvelle approche calquée sur un modèle de répartition des charges de réduction des émissions de GES. Il s'agit de l'approche des « *Contributions Prévues Déterminées au niveau National* »⁸⁸ (CPDN) qui constitue une véritable innovation dans le contexte du nouveau régime juridique international du climat. Comme l'indique sa dénomination, *les contributions prévues déterminées au niveau national* sont des apports de chaque Etat en matière de réduction des émissions de GES. Ces apports ou contributions permettent à chaque Etat de participer aux efforts mondiaux de réduction des émissions de GES pour faire en sorte que l'objectif ultime de la Convention-cadre sur le climat soit atteint. L'accord de Paris laisse néanmoins la possibilité aux Etats parties de déterminer eux-mêmes leurs obligations de réduction à titre de contributions déterminées au niveau national. L'article 4 alinéa 2 dispose de ce fait que « *Chaque Partie établit, communique et actualise les contributions déterminées au niveau national successives qu'elle prévoit de réaliser. Les Parties prennent des mesures internes pour l'atténuation en vue de réaliser les objectifs desdites contributions* ». L'analyse de la transposition et de l'implémentation de ces différents paramètres permettra d'examiner et d'apprécier l'effectivité de la mise en œuvre de la Convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques dans le champ spatial identifié.

Sur le plan temporel, l'étude couvrira la période allant de l'entrée en vigueur de la Convention Cadre des Nations Unies sur les changements climatiques notamment la date du 21 mars 1994, à nos jours. Cette entrée en vigueur de la convention en 1994 a ouvert la voie à l'établissement d'un régime international du climat, saisi au niveau africain, dans le cadre de la première période d'engagements issus du protocole de Kyoto, par la mise en œuvre des mécanismes de développement (MDP) et des Plans Nationaux d'Adaptation (PNA). Avec les négociations post-Kyoto, elle tend aujourd'hui vers une approche plus calquée sur un modèle de répartition des charges de réduction des émissions de GES.

⁸⁷ MALJEAN-DUBOIS (S.), Quel droit international face au changement climatique ? *Revue Juridique de l'Environnement*, SFDE, 2017, p. 6.

⁸⁸ Décisions 1/CP.19, Moyens de poursuivre la mise en œuvre de la plate-forme de Durban, para.2 (b), FCCC/CP/2013/10/Add.1, 31 janvier 2012, Rapport de la Conférence des Parties sur sa dix-neuvième session, tenue à Varsovie du 11 au 23 novembre 2013.

III. Intérêt de l'étude

L'étude portant sur la mise en œuvre du droit international des changements climatiques en Afrique de l'ouest revêt un double intérêt : un intérêt scientifique (1) et un intérêt pratique (2).

1. Intérêt scientifique

La problématique de la mise en œuvre suscite de nombreuses analyses en droit international, les auteurs cherchant à qualifier ou à quantifier, le degré d'effectivité et d'efficacité des instruments juridiques mis en place. S'inscrivant dans un ordre juridique et institutionnel en pleine évolution, la compréhension de ces phénomènes s'avère un indispensable préalable à toute tentative de renforcer ce corpus de règles et d'instruments et, plus largement, d'améliorer la « gouvernance » internationale de l'environnement⁸⁹. En effet, bien que le droit international de l'environnement fasse preuve d'une remarquable vitalité, son effectivité n'est pas assurée⁹⁰.

L'intérêt scientifique de cette étude réside donc dans le fait qu'elle permettra en ce qui concerne le droit international du climat, d'identifier dans un premier temps les engagements des Etats parties ouest-africains à l'égard du régime international du climat, puis, de procéder à une analyse de leur transposition en droits nationaux à travers une mise en lumière des mécanismes techniques, financiers, politiques, législatifs et institutionnels mis en place par ces derniers, afin de proposer in fine les chantiers à réaliser pour une amélioration de l'existant. Cette démarche permettra de mettre la lumière sur l'évolution des obligations des pays africains au regard du régime juridique international institué par la CCNUCC.

Dans un second temps, cette thèse sera l'occasion de mener une analyse comparative des systèmes de gouvernance climatique au niveau de deux blocs de pays en développement d'Afrique de l'ouest notamment les pays côtiers et ceux de la sphère sahélienne.

⁸⁹ NGWANZA OWONO (J.), « La mise en œuvre de la convention-cadre des nations unies sur les changements climatiques au Cameroun : cas du mécanisme pour un développement propre », Mémoire présenté et soutenu publiquement en vue de l'obtention du diplôme de Master Droits de l'homme et action humanitaire, Université catholique d'Afrique centrale, 2008.

⁹⁰ MALJEAN-DUBOIS (S.), RICHARD (V.), « Mécanismes internationaux de suivi et mise en œuvre des conventions internationales de protection de l'environnement », in *Gouvernance mondiale*, Note de l'IDDRI n°09/2004, p. 8.

Enfin, l'évolution du droit international des changements climatiques ouvre la voie à de nouveaux outils juridiques assez originaux et innovants de par leur nature qui seront explorés dans le cadre de cette étude.

2. Intérêt pratique

Le droit international du climat consacre de nombreux mécanismes techniques et financiers que les Etats africains implémentent pour accélérer leur processus de développement sobre en carbone. La présente thèse permettra de mener une réflexion globale sur la problématique des changements climatiques, de procéder à une analyse SWOT⁹¹ afin d'appréhender la réalité du système climatique actuellement mis en œuvre dans les pays africains. Il s'agira également de déterminer si ces différents mécanismes mis en place permettront in fine d'atteindre les objectifs de stabilisation des concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère.

Sur le plan social, la société est le réceptacle et le champ d'application de toutes les implications pouvant découler de la mise en œuvre des accords internationaux de protection de l'environnement⁹². Les individus sont en effet étroitement liés aux écosystèmes et aux éléments qui les composent. La réflexion sur la mise en œuvre du droit international du climat revêt donc un intérêt social irréfutable, en ce sens que l'effectivité de la mise en œuvre ce droit dans un Etat aura forcément pour impact de contribuer durablement à l'amélioration des conditions, du cadre et de la qualité de vie des populations.

IV. Problématique

Le régime international du climat établi par le CCNUCC est un droit assez structuré et exigeant qui offre de nombreuses opportunités aux pays sous-développés (PSD) qui acceptent de s'y soumettre. Parmi ces pays se trouvent le Togo, le Burkina Faso et le Niger qui sont tous liés par la convention de 92 et son corps de règle. Ces Etats ont tenté au fil des années de répondre à leurs engagements en transposant les différents mécanismes mis en place tout en profitant des opportunités qui leurs sont offertes. Reconnus par la convention mère de 92 comme faisant parties des plus vulnérables face aux effets du changement climatique et désengagés sous l'ère

⁹¹ L'analyse SWOT (*Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats*) est définie par les services de la Commission européenne comme : « un outil d'analyse stratégique. Il combine l'étude des forces et des faiblesses d'une organisation, d'un territoire, d'un secteur, avec celle des opportunités et des menaces de son environnement, afin d'aider à la définition d'une stratégie de développement ».

⁹² NGWANZA OWONO (J.), 2008, op.cit.

du protocole de Kyoto de toute obligation de réduction des émissions de GES, ils ont surtout bénéficié d'une panoplie de mesures d'accompagnement en vue d'assurer leur développement sobre en carbone et de s'adapter aux effets néfastes du changement climatique. Aujourd'hui, avec l'accord de Paris, leur pleine implication est sollicitée pour l'atteinte des objectifs fixés par le nouveau régime mis en place. La consécration singulière de l'irresponsabilité climatique des pays sous-développés fait en effet place à une participation plus contraignante basée sur un modèle de répartition des charges de réduction des émissions de GES.

La réponse à ces nouvelles attentes qui viennent s'ajouter à celles déjà existantes dans le cadre du régime initial de 92 devra être traduite en pratique par des actions concrètes et des dispositifs juridiques et non juridiques. Aujourd'hui, alors que la communauté internationale se prépare à célébrer le 30^{ème} anniversaire de la CCNUCC, il importe de mettre en exergue la réalité de la mise en œuvre du droit international du climat en Afrique de l'ouest. Le régime international du climat est-il effectivement mis en œuvre dans les Etats ouest africains tels que le Togo, le Niger et le Burkina Faso ? Telle est la question centrale à laquelle nous tenterons d'apporter des éléments de réponses dans le cadre de cette étude.

V. Hypothèse

L'effectivité du droit de l'environnement constitue sans doute l'un des défis les plus importants auxquels sont confrontés les Etats africains en matière de réalisation des objectifs du développement durable. Cette question se rattache à la problématique générale de l'effectivité du droit. En effet, il n'échappe à personne que le processus de création du droit peut être assez pénible et complexe dans le contexte africain. La transposition du droit international fait donc généralement face à de multiples obstacles d'ordre politique, juridique, institutionnel et financier. Le droit généré peu par ailleurs avoir une très faible emprise sur ses destinataires au regard des insuffisances liées au processus de conception de la règle ainsi qu'aux mécanismes de garantie de sa mise en application effective.

Ce constat général d'ineffectivité, qui caractérise l'ensemble du droit africain, est encore plus accentué lorsqu'il est question du régime climatique international dont la mise en œuvre peu sans contexte être, qualifiée de « *mitigée* ». Plus concrètement, on peut relever que l'exonération des Etats africains de toute obligation de réduction des EGES sous l'ère Kyoto constituait en soi une cause d'ineffectivité de l'implémentation de la CCNUCC en Afrique de l'ouest. Cette exonération ainsi que les contraintes financières importantes inhérentes à l'action

climatique ont sans aucun doute influencé le processus de transposition et d'implémentation longtemps considéré comme minimaliste. Aujourd'hui, avec l'accord de Paris, la consécration de l'approche participative et contraignante devra certainement impulser au fil des révisions des CDN, un processus de mise en œuvre plus dynamique, axé sur la performance et l'efficacité des actions menées, en Afrique de l'ouest notamment au Togo, au Niger et au Burkina Faso.

VI. **Considérations méthodologiques et annonce du plan**

Selon Edgar MORIN, « Ce qui apprend à apprendre c'est cela la méthode. Nous avons besoin d'une méthode de connaissance qui traduise la complexité du réel, reconnaisse l'existence des êtres, approche le mystère des choses »⁹³. Pour mener à bien cette étude, nous opterons donc pour une dualité d'approches méthodologiques notamment la systémique et l'analytique. L'approche systémique se justifie par le fait que la question des changements climatiques est la conséquence de l'évolution de systèmes divergents qui interagissent entre eux. Il s'agit d'une question multidisciplinaire qui ne peut être appréhendée de façon strictement juridique mais qui mérite d'être prise en compte dans sa globalité. L'approche analytique prendra en compte le contenu même des différents documents juridiques internationaux et nationaux qui régulent la question climatique. Il s'agira de revisiter ces normes auxquelles les Etats et les autres parties prenantes sont soumis en matière de lutte contre les changements climatiques.

Plus concrètement, la réflexion sur la mise en œuvre du régime international du climat en Afrique de l'ouest conduira dans un premier temps à une analyse des engagements internationaux relatifs aux changements climatiques, et de la transposition qui en est fait dans le contexte national des Etats parties de ce cadre sous régional, notamment le Togo, le Burkina Faso et le Niger. L'étude permettra d'explorer les conditions d'édiction de ces normes, les interprétations et applications qui en sont faites par les différentes cibles, en l'occurrence les acteurs sociaux, véritables destinataires de la règle de droit. Cette méthode alterne dogmatisme et casuistique. La dogmatique permet de comprendre le sens formel de la règle de droit et la casuistique renseigne sur la confrontation de cette dernière au réel.

Les mécanismes techniques et financiers instaurés dans le cadre des processus de mise en œuvre seront ensuite explorés. De ce fait, la méthode juridique sera accompagnée de l'exploitation des documents consultés dans les bibliothèques et sur Internet, ainsi que des données collectées sur

⁹³ MORIN (E.), *la méthode I et II*, Paris, Le Seuil, 2008, p. 2512.

le terrain, principalement dans les administrations chargées de la mise en œuvre de ces textes. Des interviews seront ainsi faits aux fonctionnaires chargés de la mise en œuvre des aspects spécifiques des conventions sur le climat pour mieux cerner les réalités juridiques et pratiques inhérentes à l'implémentation dans les différents Etats ciblés.

Ces choix méthodologiques opérés incitent in fine à analyser dans une première partie la complexité de la gouvernance climatique dans le contexte sous développé des Etats ouest africain ciblés (Partie 1). Cette complexité de la gouvernance climatique découle dans une certaine mesure du contraste entre la panoplie de mécanismes de protection de l'environnement existants dans les cadres nationaux ; et la réalité de la protection du climat dont la construction juridique est caractérisée par des contraintes conjoncturelles qui retardent sa formation effective et, conséquemment, le fonctionnement normal des institutions chargées de sa mise en œuvre. Il en découle également d'un point de vue pratique, une fragilité des processus techniques trop dépendants des systèmes financiers internationaux (Partie 2).

**PARTIE 1 : UNE GOUVERNANCE CLIMATIQUE
COMPLEXE**

La mise en œuvre d'un traité à l'échelle nationale requiert son introduction dans l'ordonnement juridique interne des Etats parties⁹⁴. Et comme le précise N'GUYEN⁹⁵, il faut ensuite l'« *appliquer* ». La première exigence pour une mise en œuvre effective du régime international du climat résulte donc de l'introduction de la convention cadre des nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC) et son corps de règles dans l'ordre interne des Etats parties. Ce phénomène de transposition caractérise la gouvernance climatique des Etats parties. Elle suppose dans bien des cas « *l'intervention d'organes internes et parfois également l'adoption de mesures administratives, législatives, ou réglementaires dans l'ordre interne* »⁹⁶.

Opérer une analyse de la gouvernance climatique dans les pays d'Afrique de l'ouest revient donc à déterminer dans un premier temps l'ensemble des institutions introduites dans les différents ordres internes pour faciliter la mise en œuvre effective du régime international impulsé par la CCNUCC. Il s'agit là, d'un ensemble de normes et d'organes tel que prôné par le courant positiviste, qui dans une curieuse tentative de syncrétisme, concilie l'approche institutionnelle avec le normativisme⁹⁷. Le devoir d'introduction du traité dans l'ordre interne étant perçu comme une « *obligation de résultat et non de moyen* », les Etats ont une liberté de choix dans la « *manière* » de procéder⁹⁸. Si l'Etat estime que son droit interne est déjà en accord avec le traité, il pourra s'abstenir de prendre des mesures d'introduction⁹⁹ supplémentaires. Dans le cas contraire, l'Etat devra s'assurer de conformer son droit interne aux nouvelles dispositions issues de la convention.

Dans la plupart des pays africains, le niveau de développement des systèmes normatifs est tel que la mise en œuvre du droit international nécessite généralement l'intervention de différents organes de l'Etat et l'édiction de nouvelles normes. La stratégie africaine sur les changements

⁹⁴ N'GUYEN (Q. D.), DAILLER (P.), PELLET (A.), *Droit international Public*, Paris, 6^{ème} édition entièrement refondue, L.G.D.J., p. 227. Dans cet ouvrage, les auteurs précisent que pour répondre pleinement à leur devoir d'exécution des traités, les divers organes étatiques doivent d'abord introduire le traité dans l'ordre interne.

⁹⁵ Ibid.

⁹⁶ DUPUY (P.-M.), *Droit international public*, précis, 9^{ème} édition, Dalloz, p. 427.

⁹⁷ MILLARD (E.), « Hauriou et la théorie de l'institution ». *Droit et Société*, Librairie générale de droit et de jurisprudence : Lextenso éditions/L.G.D.J., 1995, p. 381-412.

⁹⁸ L'indifférence du droit international quant aux moyens par lesquels les Etats s'acquittent de leurs obligations conventionnelles a été reconnue à plusieurs reprises par les organes de contrôle institués par les conventions internationales de droits de l'homme. CEDH, 06 février 1976, Syndicat suédois des conducteurs de locomotives, série A, n°20, Par. 20. Le droit international est en effet muet quant à la manière dont ses règles s'incorporent aux droits internes. Pour Dominique CARREAU, ce silence s'explique par plusieurs raisons qui tiennent de son histoire et de sa logique. Historiquement le droit international constitué essentiellement de « *règles non écrites* » manque le plus souvent de précision pour être directement applicable. D'un point de vue logique, « *dicter* » aux Etats une règle commune d'application dans l'ordre interne était considéré comme une « *limite très sérieuse à la souveraineté de l'Etat* ». CARREAU (D.), *Droit international*, 4^{ème} édition, *pédone* ; 1994, p. 460-461.

⁹⁹ Il s'agit entre autres des mesures politiques, législatives et réglementaires pris par les Etats pour faciliter la mise en œuvre de la convention.

climatiques définit dans cette optique, les conditionnalités d'une bonne gouvernance climatique en ces termes : « *la gouvernance du changement climatique se réfère au fonctionnement du pouvoir et de l'autorité des institutions formelles des gouvernements afin de minimiser les impacts du changement climatique dans les communautés, les écosystèmes, et l'environnement en général. Cela implique le développement d'une législation, des politiques, des cadres institutionnels et de gestion tant au niveau continental, régional que national. C'est en outre, avoir affaire à la gouvernance des questions sectorielles, ultra sectorielles et régionales ; et à l'harmonisation entre les secteurs et les niveaux de gouvernance* »¹⁰⁰. Cette position de la stratégie continentale met clairement en exergue la nécessité pour les Etats africains de recourir à des mécanismes politiques, législatifs et institutionnels tant au niveau transversal que sectoriel pour une mise en œuvre efficace du régime du climat. Une nécessité à laquelle les Etats africains parties à la convention s'emploieront progressivement de répondre dans une démarche assez mitigée. En effet, la remarquable vitalité qui caractérise la gouvernance climatique dans les pays d'Afrique de l'ouest est biaisée par les défaillances internes, structurelles et fonctionnelles. A des politiques cadres volontaristes s'oppose une série de politiques sectorielles qui ne prennent que partiellement en compte la problématique climatique. Aussi, les cadres institutionnels se révèlent-ils défaillants sur plusieurs aspects malgré l'existence d'une base à même d'impulser le processus climatique.

On en arrive *in fine* au constat selon lequel, malgré la vitalité normative et organique qui caractérise les régimes nationaux du climat en Afrique de l'ouest, le contraste perceptible des réponses politiques (Titre I) est conforté par le caractère peu fiable des réponses institutionnelles (Titre II).

¹⁰⁰ *Stratégie africaine sur les changements climatiques*, adopté en mai 2014, AMCEN-15-réf-11.

Titre 1 : Une réponse politique contrastée

A l'opposé de certains accords internationaux, la convention cadre des nations unies sur les changements climatiques n'a pas un caractère « *self executing* ». Sa mise en œuvre requiert la prise de mesures d'exécution au niveau étatique¹⁰¹. C'est dans cette optique que l'article 4 alinéa 2.a) de la CCNUCC dispose : « *Chacune de ces Parties adopte des politiques nationales et prend en conséquence les mesures voulues pour atténuer les changements climatiques en limitant ses émissions anthropiques de gaz à effet de serre et en protégeant et renforçant ses puits et réservoirs de gaz à effet de serre...* »¹⁰². Selon DYE, une politique publique, c'est « *tout ce que le gouvernement décide de faire ou de ne pas faire !* »¹⁰³. Le concept désigne dans son acception globale « *un document rédigé par des acteurs gouvernementaux qui présente leur vision d'un enjeu susceptible d'une action publique et, accessoirement, les aspects légaux, techniques, pratiques et opérationnels de cette action* »¹⁰⁴. Il « *relève d'une intervention d'une autorité investie de puissance publique et de légitimité gouvernementale sur un domaine spécifique de la société ou du territoire* »¹⁰⁵. On distingue donc les politiques territoriales des politiques sectorielles.

Au niveau de la sous-région ouest africaine, profusion et originalité caractérisent les choix politiques du gouvernement sur la problématique climatique. Les Etats ont en effet fait preuve de volontarisme et de diversification dans les choix de planification de l'enjeu climatique (chapitre 1). Néanmoins, même si on assiste progressivement à une révision des politiques sectorielles en vue de les adapter au mieux aux enjeux du développement durable, le constat révèle une faible intégration des changements climatiques dans les politiques sectorielles (chapitre 2).

¹⁰¹ Le droit international laisse la liberté de choix aux Etats dans la manière de procéder et conséquemment sur la nature des mesures et mécanismes qu'ils choisissent de prendre. Néanmoins, certains traités peuvent orienter les Etats et préciser dans le cadre de leurs dispositions les mesures internes nécessaires à leur bonne exécution.

¹⁰² Convention-cadre des nations unies sur les changements climatiques, Nations Unies 1992, FCCC/INFORMAL/84 GE.05-62221 (F) 180705 260705, <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/convfr.pdf>, consulté le 19 juin 2017.

¹⁰³ Dye (T. R.), *Understanding Public Policy*, Engelwood Cliffs, Prentice-Hall, 1978.

¹⁰⁴ TURGEON (J.), SAVARD (J-F.), « Politiques publiques » in *Dictionnaire encyclopédique de l'administration publique*.

¹⁰⁵ THOENIG (J-C.), « Politique Publique », in BOUSSAGUET (L.) et autres (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presse de la fondation nationale des sciences politiques, 2004, p. 326-333.

Chap. 1 : Des politiques cadres volontaristes

La volonté politique des Etats africains se traduit dans l'existence d'une pléthore d'instruments politiques adoptés en réponse à la problématique climatique. Au niveau continental, la stratégie africaine sur les changements climatiques qui visait clairement à fournir un cadre et des mécanismes requis pour relever le défis climatique a défini comme vision commune des Etats africains, « *...la nécessité de mettre en œuvre des programmes et projets liés aux changements climatiques en vue d'atteindre des objectifs de développement, surtout en ce qui concerne la réduction de la pauvreté, la réalisation de la sécurité alimentaire, en particulier pour les groupes les plus vulnérables* ». La Communauté économique des états de l'Afrique de l'ouest (CEDEAO) a également adopté le 19 décembre 2008 l'acte additionnel portant adoption de sa politique environnementale¹⁰⁶ qui consacre entre autres le principe de la référence constante aux Objectifs de développement durable (ODD) et dont le premier axe stratégique est le renforcement de la Gouvernance Environnementale sous régionale. Ces documents de politiques communautaires réitèrent l'importance d'une gouvernance environnementale axée sur des mécanismes particuliers destinés à faciliter les actions définies à cet effet. Dans la droite ligne de la vision africaine et des orientations sous régionale ; la plupart des pays d'Afrique de l'ouest parmi lesquels le Togo, le Burkina Faso et le Niger se sont également employés à adopter des documents de politiques basés sur la maîtrise de l'enjeu environnemental et climatique (section 1). Aussi, plusieurs documents de reddition des comptes sont-ils adoptés conformément aux engagements pris dans le cadre du régime international du climat (section 2).

¹⁰⁶ Acte additionnel A/ SA. 4/12/8 du 19 décembre 2008 portant adoption de la politique environnementale de la CEDEAO, Voir également l'Acte additionnel n°01/2008/CCEG/UEMOA du 17 janvier 2008 portant adoption de la politique commune d'amélioration de l'environnement de l'UEMOA.

Section 1 : l'adoption de documents politiques d'orientation

Alors même que l'adoption de politiques environnementales impulsées par les sommets de la terre¹⁰⁷ est quasiment un acquis dans la plupart des pays africains, peu d'entre eux peuvent se prévaloir de disposer d'une politique strictement centrée sur la question climatique. L'engagement pris par les Etats parties d'adopter des politiques nationales centrées sur la lutte contre les changements climatiques n'est pas toujours respecté. Cette situation est persistante dans la mesure où certains Etats africains préfèrent adopter des politiques privilégiant la problématique environnementale dans son ensemble sans un accent particulier sur l'enjeu climatique. Une approche systémique est alors prônée dans la prise en compte de l'enjeu climatique qui est perçu comme une composante du « *tout* » que représente la problématique environnementale. Les cas particuliers du Togo, du Burkina Faso et du Niger révèlent par contre l'existence à la fois de politiques environnementales (§1) saisissant la problématique environnementale, le climat y compris, dans son ensemble et de politiques climatiques centrées de manière spécifique sur l'enjeu climatique (§2).

§1 : Les politiques environnementales

Impulsées dans la plupart des pays africains par la convention de Rio 92 et le processus PNAE, les politiques environnementales se révèlent spécifiques d'un Etat à un autre selon les priorités nationales définies même si l'on constate in fine une convergence vers l'objectif commun du développement durable tels que prôné par l'Agenda 21. Les cas particuliers du Togo (A), du Niger et du Burkina Faso (B) montrent une planification environnementale, qui contribue pleinement à travers ses orientations stratégiques au processus de lutte contre les changements climatiques.

A. La planification environnementale au Togo

La planification environnementale est impulsée au Togo par l'adoption du plan national d'action pour l'environnement (PNAE) dont la mise en œuvre a été subdivisée en deux grandes

¹⁰⁷ Les sommets de la terre sont des rencontres décennales entre dirigeants organisées depuis 1972 par l'ONU, avec pour but de définir les moyens de stimuler le développement durable au niveau mondial. Le premier a eu lieu à Stockholm (Suède) en 1972, le deuxième à Nairobi (Kenya) en 1982, le troisième à Rio de Janeiro (Brésil) en 1992, le quatrième à Johannesburg (Afrique du Sud) en 2002 et le cinquième et dernier en date appelé Rio+20, a également eu lieu à Rio de Janeiro en 2012.

phases. La phase post 2001 animée par le cadre programmatique PNGE¹⁰⁸ à l'origine cadre de référence des différentes initiatives environnementales (1), et la phase post 2010 traduite par le lancement du processus PNIERN/CSIGERN¹⁰⁹ qui constituent à l'heure actuelle, le cadre fédérateur de toutes les interventions du Ministère de l'environnement et des ressources forestières (MERF) en matière de gestion de l'environnement et des ressources naturelles (2).

1. Le cadre programmatique du PNGE

A partir de 1987¹¹⁰, le Togo s'est engagé dans un processus de planification et de gestion environnementale qui a conduit à l'adoption d'une politique nationale de l'environnement et son plan national d'action environnementale (PNAE). Adoptée en 1998, la Politique Nationale de l'Environnement (PNE)¹¹¹ sert de cadre d'orientation nationale pour la promotion d'une gestion rationnelle des ressources naturelles et de l'environnement dans les différents domaines d'activités du pays. Elle met en exergue la volonté du gouvernement de prendre « (...) *les dispositions pour assurer la contribution du Togo dans les efforts déployés dans le domaine de la lutte contre et la prévention des changements climatiques* » à travers « *le développement des actions et comportements qui favorisent l'amélioration du climat et la réduction des gaz à effet de serre pour la mise en œuvre de la convention sur les changements climatiques (...)* ». La politique nationale de l'environnement (PNE) est adoptée dans le cadre du processus PNAE initié par le Togo et bien d'autres Etats africains¹¹² sous l'impulsion de la banque mondiale qui, en réponse aux appels à la conscience écologique lancés par l'Union internationale pour la

¹⁰⁸ Programme National de Gestion de l'Environnement (PNGE 1, 1999-2004).

¹⁰⁹ Il s'agit d'un processus enclenché en 2010 qui a permis de mettre en place un outil de programmation et d'investissements de l'environnement et des ressources naturelles du Togo. Le *Cadre Stratégique d'Investissements pour la Gestion de l'Environnement et des Ressources Naturelles (CSIGERN)* viendra se substituer au *Programme National d'Investissement pour l'Environnement et les Ressources Naturelles (PNIERN)* élaboré en 2010 et arrivé à terme en 2015, qu'il actualise pour la période 2018-2022.

¹¹⁰ La fin des années 1980 a marqué pour le pays l'éveil à la conscience environnementale aux plans institutionnel et législatif à travers la création d'un ministère en charge de l'environnement (1987) et l'adoption d'un Code de l'environnement (1988).

¹¹¹ La politique nationale de l'environnement au Togo a été adoptée le 23 décembre 1998. Elle a été actualisée en décembre 2011 face à l'évolution du contexte national au plan transversal et dans plusieurs secteurs comme les forêts, l'eau, la santé, l'hygiène et l'assainissement. Le nouveau document en cours d'adoption s'articule autour des orientations ci-après : l'intégration effective de la dimension environnementale dans les politiques, plans, programmes et projets de développement de tous les secteurs d'activités ; la réduction des impacts négatifs des projets et programmes de développement publics ou privés sur l'environnement ; le renforcement des capacités nationales en gestion de l'environnement et des ressources naturelles et l'amélioration des conditions et cadre de vie des populations. *Togo, Politique nationale de l'environnement, décembre 2011*, p. 12-13.

¹¹² Entre 1990 et 1996, 38 pays africains et de l'océan Indien se sont dotés d'un Plan national d'action environnementale (PNAE), **ANDRIAMAHEFAZAFY (F.)**, **MERAL (P.)**, « la mise en œuvre des plans nationaux d'action environnementale : un renouveau des pratiques des bailleurs de fonds ? », in *Mondes en développement* 2004/3 (n° 127), p. 29-44.

conservation de la nature (IUCN) en 1980, au rapport Brundtland¹¹³ de 1987, et à la déclaration de Rio 1992 ; a choisi d'appuyer les pays résolus à *"analyser en profondeur leurs problèmes de protection et de gestion de l'environnement et prêts à mettre en œuvre des solutions appropriées dans le cadre d'un Plan d'action environnementale"*¹¹⁴. Il s'agissait de remplacer des pratiques centralisées, consultatives et conduites par les bailleurs par d'autres, plus décentralisées, participatives et animées par les pays bénéficiaires¹¹⁵.

Initié donc dans une démarche plus générale de renouveau des pratiques de l'aide internationale¹¹⁶, le PNAE devient dans les années 2000, 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. Il s'est ainsi érigé dans ses fondements et ses orientations stratégiques, comme "un remède" et "un garde-fou" destiné à faire de la bonne gestion de l'Environnement, le baromètre du développement économique et social ; et a prôné dans une optique de lutte contre les changements climatiques, la nécessité de *«promouvoir une gestion saine et durable des ressources naturelles et de l'environnement »*¹¹⁷ à travers entre autres *« la prévention des effets néfastes des changements climatiques et la protection de la couche d'ozone »*¹¹⁸.

En tant que cadre de programmation, le PNAE est un processus dont l'élaboration ne constitue qu'un résultat d'étape. Des programmes d'intervention regroupés sous le vocable de Programme National de Gestion de l'Environnement (PNGE) devraient donc être élaborés pour faciliter sa mise en œuvre. Le Programme National de Gestion de l'Environnement (PNGE) était envisagé

¹¹³ Le rapport de Brundtland est une publication officiellement intitulée 'Notre avenir à tous' rédigée en 1987 par la Commission mondiale sur l'environnement et le développement de l'Organisation des Nations Unies. La commission était présidée par la Norvégienne Gro Harlem Brundtland. Le rapport Brundtland est utilisé comme base au Sommet de la Terre de 1992 et consacre pour la première fois l'expression 'Sustainable development' traduit en français par 'développement durable'.

¹¹⁴ **ANDRIAMAHEFAZAFY (F.), MERAL (P.)**, op.cit.

¹¹⁵ **GREVE (A. M.), LAMPIETTI (J.), FALLOUX (F.)**, National Environmental Action Plans in Sub-Saharan Africa, paper n° 6, Post UNCED Series, Environmentally Sustainable Development Division, African Technical Department, World Bank, Washington, 1995; **DALAL-CLAYTON (B.), BASS (S.), SADLER (B.), THOMSON (K.), SANDBROOK (R.), ROBINS (N.), HUGUES (R.)**, National Sustainable Development Strategies : experience and dilemmas, Environmental Planning Issues n°6, International Institute for Environment and Development, Londres, 1994.

¹¹⁶ Les années 1990 marquent l'apparition de nombreuses critiques à l'encontre de l'aide au développement. En guise d'exemple, Berg (1999) dénonce : (1) la prééminence des donateurs dans la conduite de l'aide, (2) le manque d'appropriation par les bénéficiaires, (3) la faible coordination des donateurs et l'insuffisante capacité de gestion des receveurs, (4) l'inadéquation des politiques et (5) l'usage d'instruments inappropriés. Ce souci de renouveau ne se limite pas aux milieux académiques. **ANDRIAMAHEFAZAFY (F.), MERAL (P.)**, op.cit.

¹¹⁷ *Plan National d'Action pour l'Environnement, 1998*, p. 117.

¹¹⁸ *Plan National d'Action pour l'Environnement, 1998*, p. 135.

sur une quinzaine d'années et réparti en trois phases successives de cinq années (PNGE1, PNGE2, PNGE3). Paradoxalement, le secteur n'a connu que l'élaboration du PNGE initiale (PNGE1 ; 1999-2004) qui n'a d'ailleurs pas pu aboutir au regard entre autres de problèmes institutionnels¹¹⁹. Les trois sous-programmes prioritaires identifiés dans le PNGE1 à savoir le renforcement des capacités nationales de gestion de l'environnement ; la gestion des ressources naturelles et la gestion intégrée de la zone côtière sont ainsi demeurés lettre morte. Cet échec du processus PNGE incite le ministère en charge de l'environnement¹²⁰ à initier un nouveau cadre de fédérateur de planification de l'environnement matérialisé par le processus PNIERN/CSIGERN.

2. Le processus PNIERN / CSIGERN

Après l'expérience non concluante du PNGE, le Togo a pris l'initiative d'adhérer à la plateforme de partenariat TerrAfrica¹²¹ pour renforcer ses capacités matérielles et financières et mettre en place un contexte plus favorable à la gestion durable de l'environnement et des ressources naturelles. Il adopte donc le Programme National d'Investissement pour l'Environnement et les Ressources Naturelles (PNIERN)¹²² en vue de « *renforcer la conception, le ciblage, le séquençage et le suivi des investissements, et d'améliorer la gestion de l'environnement et des ressources naturelles (GERN) actuelle pour créer un impact plus incisif et un meilleur rapport coût - efficacité de la GERN au Togo* »¹²³. Cette approche programmatique des investissements permettra une utilisation plus efficace des dépenses publiques, des fonds internationaux et des savoirs existants ainsi qu'une mobilisation de fonds supplémentaires pour la prise en compte de la GERN dans les stratégies de réduction de la pauvreté, les budgets nationaux et les stratégies sectorielles.

¹¹⁹ Les problèmes se situaient surtout au niveau de l'ancrage institutionnel du processus dont la tutelle était à la limite source de frictions entre le cabinet du MERF et l'Agence Nationale de Gestion de l'Environnement. (Informations recueillies à l'issue d'un entretien avec des agents du MERF le 18 avril 2019).

¹²⁰ Le ministère en charge de l'environnement est régi par l'arrêté n° 001-2013/MERF du 20 avril 2013 portant organisation du ministère de l'environnement et des ressources forestières au Togo.

¹²¹ TerrAfrica est une plateforme de partenariat stratégique qui vise à fournir une réponse collective à la désertification et à la dégradation des terres en Afrique subsaharienne par la diffusion de la gestion durable des terres (GDT) à l'initiative des pays concernés. La plateforme est structurée autour de trois lignes d'activité programmatiques (LA) : Création d'une coalition (LA1), Gestion des connaissances (LA2) et Investissements (LA3). La plateforme TerrAfrica est impulsée par les pays et dépend du leadership et des engagements auxquels ils souscrivent. Le Comité exécutif est constitué de gouvernements de pays d'Afrique subsaharienne, du NEPAD, du Secrétariat de l'UNCCD, du Mécanisme mondial de l'UNCC, de la FAO, du FIDA, du PNUD, du PNUE, de la BAD, de la Commission de l'Union européenne, de bailleurs bilatéraux, de représentants de la société civile et de la Banque mondiale. <http://www.hubrural.org/TerrAfrica.html>, consulté le 15 août 19.

¹²² Le *Programme National d'Investissement pour l'Environnement et les Ressources Naturelles* est élaboré en octobre 2010 pour la période 2011-2015.

¹²³ MERF, *Programme National d'Investissements pour l'Environnement et les Ressources Naturelles (PNIERN), Horizon 2015, Version de novembre 2011*, p. viii.

Le PNIERN a décliné comme objectif global « *la gestion durable de l'environnement et des ressources naturelles pour une amélioration de la sécurité alimentaire, une croissance économique et la réduction de la pauvreté* »¹²⁴. Pour atteindre cet objectif global, il prône entre autres « *la lutte contre les effets des changements climatiques, les risques de catastrophes, la dégradation des terres en milieu rural, la perte de la biodiversité et la pollution en milieu urbain et rural* »¹²⁵. Ainsi donc, le PNIERN met en exergue l'importance de la lutte contre les changements climatiques dans tout processus environnemental et surtout la corrélation et le lien intrinsèque entre ce phénomène et les questions relatives aux catastrophes, à la dégradation des terres à la biodiversité et aux pollutions. En tant que cadre unificateur, il fédère les orientations des différents documents de planification adopté dans le secteur¹²⁶ via son cadre programmatique qui est composé de six (6) sous programmes parmi lesquels l'Atténuation des effets des changements climatiques et la gestion des catastrophes et prévention des risques (programme n°3) et la réduction des émissions issues de la déforestation et de la dégradation des forêts (programme n°4). Le PNIERN contribuera également à la lutte contre la désertification en facilitant l'implémentation du plan national d'action de lutte contre la désertification PAN-LCD¹²⁷ adopté par le Togo en 2001. Il mettra en relief une stratégie nationale pour la conservation et la gestion durables de la diversité biologique en vue d'une exploitation rationnelle de la biodiversité.

A travers ses objectifs de promotion des meilleures pratiques de GERN, le PNIERN réussit à se positionner comme un outil privilégié de lutte contre les changements climatiques tant sur le

¹²⁴ MERF, *Programme National d'Investissements pour l'Environnement et les Ressources Naturelles (PNIERN), Horizon 2015, Version de novembre 2011*, p. ix.

¹²⁵ Ibid.

¹²⁶ Il s'agit entre autres de la *stratégie Nationale de Mise en Œuvre de la Convention-Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques* ; la *stratégie nationale de renforcement des capacités pour la gestion de l'environnement* ; la *stratégie Nationale pour la conservation, la restauration et la gestion durable des mangroves au Togo* ; la *stratégie Nationale de Réduction des Risques et Catastrophes naturelles au Togo* ; la *stratégie Nationale de Gestion et d'Utilisation Durables de la Diversité Biologique* ; la *stratégie nationale de gestion des feux de végétation* ; la *stratégie Nationale IEC sur l'environnement* ; le *plan National de Mise en œuvre de la Convention de Stockholm sur les Polluants Organiques Persistant* ; le *plan d'Action National pour la Gestion des Ressources Environnementales Marines et Côtières* ; le *plan d'action pour une mise en œuvre plus efficace de la Convention de Rotterdam sur les produits chimiques au Togo* ; le *plan de Gestion de l'Élimination des Hydrochlorofluorocarbones (HCFC) au Togo* ; le *cadre national de biosécurité* ; le *plan National d'Intervention d'Urgence pour la Lutte Contre la Pollution Marine* ; le *plan d'Action Forestier National* ; le *programme d'Action Nationale de Lutte Contre la Désertification* ; le *programme de Maîtrise des Energies Traditionnelles et de Promotion des Energies Renouvelables au Togo* ; le *programme de réhabilitation des Aires Protégées* ; le *programme National d'Action Décentralisé pour la gestion de l'Environnement, programme de renforcement des capacités de gestion de l'environnement (PRCGE)* ; le *programme de Réduction des Emissions issues de la Déforestation et la Dégradation des Forêts et le programme National de lutte contre l'érosion côtière*.

¹²⁷ Le PAN-LCD vise à assurer au Togo une gestion durable des ressources naturelles et une atténuation des effets de la sécheresse dans les zones menacées par la désertification.

plan de l'adaptation que de l'atténuation. Il contribue en effet à la mise en œuvre de certains objectifs du programme d'action national d'adaptation aux changements climatiques (PANA) tels que l'identification et la mise en œuvre des besoins urgents et immédiats d'adaptation des communautés à la base, aux impacts adverses des changements et variabilités climatiques et l'intégration des mesures et objectifs d'adaptation aux politiques sectorielles et de planification nationale.

A l'issue de la première phase d'implémentation, le PNIERN a démontré un bilan positif, boostant ainsi les acteurs du secteur à lancer une seconde phase via l'adoption d'un *Cadre Stratégique d'Investissement pour la Gestion de l'Environnement et des Ressources Naturelles* (CSIGERN) qui fait office de PNIERN 2. Ce nouveau cadre programmatique des interventions en matière de gestion de l'environnement et des ressources naturelles constitue à l'heure actuelle le document de référence des interventions du ministère en charge de l'environnement pour la période 2018-2022. En tant que cadre actualisé, il prend « parfaitement » en compte les Objectifs de Développement Durable (ODD), les engagements du Togo en matière de lutte contre les changements climatiques déclinés dans les Contributions Déterminées au niveau National (CDN) et les orientations du Programme National du Développement (PND).

Le CSIGERN est bâti autour de cinq (05) axes stratégiques. L'axe 3 touche clairement du doigt la question de la « *lutte contre les changements climatiques et la gestion intégrée du milieu marin et du littoral* »¹²⁸. Il a pour objectif de « *réduire les risques de catastrophes, la vulnérabilité des populations et des écosystèmes aux effets néfastes des changements climatiques et de développer des actions d'atténuation dans les secteurs clés du développement* »¹²⁹. Les investissements prioritaires ciblés pour une mise en œuvre effective de cet axe sont entre autres l'élaboration d'un plan d'action de développement et d'adaptation du littoral aux changements climatiques, l'élaboration et la mise en œuvre de la stratégie nationale REDD+, la mise en place des systèmes de mesure, de rapportage et de vérification (MRV) dans le contexte des changements climatiques, le renforcement des capacités des parties prenantes pour une prise en compte de l'adaptation dans les documents de planification et la mise en place d'un mécanisme de mobilisation des fonds climats notamment le fonds vert climat pour promouvoir un développement résilient et sobre en carbone.

¹²⁸ MERF, *Cadre stratégique d'investissements pour la gestion de l'environnement et des ressources naturelles au Togo* (CSIGERN 2018-2022), Version finale, NEPAD, TERRAFRICA, p. 12-13.

¹²⁹ Ibid.

B. Les cas du Niger et du Burkina Faso

Parallèlement au Togo qui tente d'assurer l'éclosion et la mise en œuvre effective de ses cadres de programmation PNGE-PNIERN-CSIGERN, le Niger et le Burkina Faso ont mis en place un système de planification environnementale qui intègre également les enjeux climatiques. Au cadre programmatique centré sur le paradigme du développement durable du Niger (1) s'ajoute celui du Burkina Faso (2) qui répond aux enjeux importants définis à la conférence de Rio 92.

1. Le cadre programmatique du Niger

Le Plan national de l'environnement pour un développement durable (PNEDD) est au cœur de la planification environnementale au Niger. Ce plan élaboré en 1998 et adopté par décret n°2000-114(bis)/ PRN/PM du 21 avril 2000 est consacré comme Agenda 21 national. Il constitue le cadre d'inspiration de toutes les politiques en matière d'environnement et de développement durable du Niger et a pour finalité d'élargir les options de développement du Niger et de pérenniser ces options pour les générations futures. Le cadre PNEDD du Niger a par ailleurs pour objectifs la gestion rationnelle des ressources naturelles dans le cadre de la lutte contre la désertification; l'intégration des préoccupations environnementales dans la définition des politiques, programmes et projets mis en place dans chacun des principaux secteurs du développement; l'implication, la responsabilisation et la participation des populations dans la gestion des ressources et de leur espace vital; le développement d'un partenariat efficace entre les acteurs intéressés par la question de l'environnement et du développement durable au Niger. Ce document sert de cadre de référence en matière d'environnement et de développement durable et a permis de mieux orienter la première Stratégie de Réduction de la Pauvreté (SRP)¹³⁰ ainsi que la Stratégie de Développement Rural (SDR)¹³¹. Le PNEDD est décliné en six programmes élaborés de manière à prendre en compte

¹³⁰ La Stratégie de Réduction de la Pauvreté (SDR) adoptée par décret n°2003-310/PRN/MRA du 14 novembre 2003 pour la période 2002-2015 est lancée dans le contexte de l'Initiative en faveur des Pays Pauvres Très Endettés (IPTE) suite aux programmes d'ajustement structurel du Niger. L'axe n° 3 s'inscrit dans la ligne des engagements pris par la communauté internationale sur les objectifs du Sommet du Millénaire de 2000, qui ont été repris dans la Stratégie avec, pour certains d'entre eux, des cibles en taux de réalisation, moins ambitieuses à l'horizon 2015, *Niger, Stratégie de développement rural du Niger, décembre 2002*, p. 7.

¹³¹ La Stratégie de développement rural est adoptée par décret n°2003-310/PRN/MRA du 14 novembre 2003. Il a pour objectif général de réduire les incidences de la pauvreté rurale de 66 % à 52% à l'horizon 2015 en créant les conditions d'un développement économique et social durable, garantissant la sécurité alimentaire des populations et une gestion durable des ressources naturelles. L'axe stratégique 2 porte sur la problématique environnementale et est intitulé comme suit : « Prévenir les risques, améliorer la sécurité alimentaire et gérer durablement les ressources naturelles pour sécuriser les conditions de vie des populations ». *Niger, Stratégie de développement rural : Le secteur rural, principal moteur de la croissance économique, novembre 2003*, p. iv.

les exigences des trois conventions de Rio¹³². Il s'agit du programme de gestion de la diversité biologique, du programme Energie et développement durable, du programme d'action national de lutte contre la désertification et de gestion des ressources naturelles, du programme environnement urbain et cadre de vie, du programme Eau et développement durable et enfin du programme Changements et variabilité climatiques qui est centré sur l'enjeu climatique.

Ces différents programmes de l'agenda 21 national du Niger ont inspiré un pléthore de documents de planification du développement durable tels que la Stratégie Nationale sur la Diversité Biologique et son Plan d'Action (SNDB/PA), la stratégie nationale et plan d'action pour renforcer les capacités à gérer l'environnement mondial, la Stratégie Nationale de Développement Durable (SNDD), la Stratégie Nationale et le Plan d'Action en matière de Changements et Variabilité Climatiques (SNPA/CVC), la Stratégie Nationale et Plan d'Action pour la Gestion de l'Environnement Mondial (SNPA/ANCR) , le cadre stratégique de la gestion durable des terres (CS-GDT) du Niger et son plan d'investissement 2015-2029 adopté en novembre 2014, la Stratégie nationale et plan d'action en matière d'échange d'informations sur la biodiversité du Niger (2014-2020), la stratégie de la petite irrigation adoptée en mars 2015, la stratégie de développement durable et de croissance inclusive adoptée en février 2017, etc.

La Stratégie Nationale sur la Diversité Biologique et son Plan d'Action (SNDB/PA) met en lumière la problématique climatique par son objectif stratégique 5 qui est intitulé : « *faire face aux effets des changements climatiques* ». A travers cet objectif stratégique, le Niger envisage entre autres la réduction de la pollution atmosphérique et la réduction des émissions des gaz à effet de serre liés à la déforestation, aux déchets, aux procédés industriels et aux activités agropastorales ; l'identification, l'amélioration et la vulgarisation des espèces les mieux adaptées et le développement de l'irrigation. Parallèlement le cadre stratégique de la gestion durable des terres (CS-GDT) projette entre autres comme effet l'intégration des risques liés aux changements climatiques dans les processus de planification à tous les niveaux.

2. Le cadre programmatique du Burkina Faso

A l'instar du Niger, le Burkina Faso s'est engagé après Rio 92 dans l'élaboration d'un Plan d'Action National pour l'Environnement (PANE) adopté en 1991 et révisé en 1994 qui constitue l'Agenda 21 national du pays. L'adoption par le Burkina Faso de son premier Cadre

¹³² Ces conventions sont issues de la Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le développement, encore nommée « sommet de la terre ». Il s'agit de la convention sur la diversité biologique (CDB), de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC) et de la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification (CNULD).

Stratégie de Lutte contre la Pauvreté (CSLP) et de sa stratégie nationale de développement durable (SNDD) en 2000 constitue l'achèvement du dispositif devant permettre de rendre opérationnel le concept de développement durable à travers la lutte contre la pauvreté. Le PANE avait en effet défini, dès 1991, un cadre général de la politique de l'environnement qui comprend trois programmes cadres et deux programmes d'appui¹³³. Cependant, bien que logique et globale, cette conception s'est avérée inefficace du point de vue de la coordination intersectorielle et du suivi de sa mise en œuvre qui incombent à plusieurs départements ministériels plus préoccupés par la mise en œuvre des stratégies sectorielles élaborées en leur sein.

Cette situation, ainsi que la nécessité de prendre en compte les nouveaux programmes et stratégies relatifs à la lutte contre la désertification, à la biodiversité, à la Gestion intégrée des ressources en eaux (GIRE), au développement rural et surtout aux changements climatiques ont incité à la décision d'élaborer un Plan de l'Environnement pour le Développement Durable (PEDD) pour la période 2006-2021. Ce plan constitue un outil complémentaire du Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté (CSLP) qui vise à faciliter la prise en compte de toutes les préoccupations environnementales dans les politiques de développement. Sur demande en 2004 du Ministère chargé de la mise en œuvre, du suivi et de l'évaluation du CSLP, une politique en matière d'environnement et un programme décennal d'action (2006-2015) ont été adoptés. La politique en matière d'environnement du Burkina Faso constitue l'expression d'une vision globale des interactions entre l'environnement et les autres secteurs de développement et traduit la nécessité d'une meilleure gestion de l'environnement. Elle porte sur deux grands axes en l'occurrence la gestion durable des ressources naturelles et la lutte contre la désertification et (ii) l'amélioration du cadre de vie prenant en compte notamment la gestion des déchets, l'assainissement des eaux usées et la lutte contre les pollutions et nuisances diverses.

Outre la politique environnementale, le gouvernement adopte en octobre 2013, une politique nationale du développement durable qui a pour vision de faire du Burkina Faso, « *un pays émergent dans le cadre d'un développement durable où toutes les stratégies sectorielles, tous les plans et programmes de développement contribuent à améliorer le niveau et la qualité de*

¹³³ Il s'agit des programmes cadre de gestion des terroirs, d'amélioration du cadre de vie et de gestion des patrimoines nationaux, programme de développement des compétences en environnement, et de gestion de l'information sur le milieu.

vie des populations notamment des plus pauvres »¹³⁴. La politique nationale du développement durable met également en exergue la volonté politique de l'Etat Burkinabè de promouvoir des modes de production et de consommation qui permettent à la population de vivre décemment dans un espace-temps dont les ressources naturelles sont limitées et sous la contrainte des changements climatiques. A travers cette vision, le Burkina Faso met clairement en évidence l'urgence de la lutte pour l'adaptation aux effets néfastes des changements climatiques. Les orientations telles que définies abordent indirectement la question de l'atténuation sans en faire cas de manière expresse. Il s'agit entre autres de la priorisation des dépenses et investissements publics dans les domaines qui favorisent la conversion écologique des secteurs économiques à travers des subventions d'utilité publique, des incitations fiscales, des partenariats public-privé, des mécanismes de financement innovants ; l'investissement dans le renforcement des capacités, la formation et l'éducation ; le renforcement de la gouvernance internationale ; l'intégration des principes du développement durable dans la planification, la mise en œuvre et le suivi-évaluation des actions, etc.

Même si les politiques environnementales existent sans conteste dans la plupart des pays ouest africains, elles comportent généralement des insuffisances en ce qui concerne la prise en compte globale de la question climatique. Cette prise en compte parcellaire de la problématique du climat ne permet en effet pas aux Etats de répondre avec efficacité aux engagements pris dans le cadre du régime climatique international. La tendance est donc à l'adoption, aux côtés des documents de politiques environnementales, d'une série de documents de planification qui portent spécifiquement sur le climat telle que recommandée par la convention de 1992.

§2. Les politiques climatiques

En dehors de cette approche systémique de la lutte contre les changements climatiques, la plupart des Etats africains ont adopté des documents de planification qui portent particulièrement sur la question climatique. Un aperçu sur la situation du Togo, du Niger et du Burkina Faso révèle une problématique climatique généralement saisie dans sa globalité (A), ou calquée sur les grands défis de l'adaptation et de l'atténuation (B).

¹³⁴Burkina Faso, *Politique nationale du développement durable*, octobre 2013.

A. La définition de politiques nationales

La planification de la lutte contre les changements est une obligation issue de la convention cadres des nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC) tels que déclinés à son article 4 alinéa b. Cet article évoque la nécessité de politiques nationales axées sur l'enjeu climatique sans toutefois préciser la nature exacte de ces documents. La réponse à cet engagement se matérialise selon les Etats par l'adoption de documents de politiques, stratégies, plans ou programmes de lutte contre les changements climatiques. La diversité de dénomination de ces documents de planification n'est pas anodine au regard des classifications et de la hiérarchisation existantes¹³⁵. Le choix opéré par les Etats dénote donc de l'importance accordée à la problématique climatique. Comme le précise le Général OLLION, la stratégie apparaît dans son essence comme l'application de la politique avec une intention de contrainte, face à une volonté adverse suscitant obstacles ou menaces. « *Il ne peut donc y avoir de stratégie authentique sans qu'ait été au préalable définie une politique, et il ne subsiste pas le moindre doute sur la constante subordination de la première à la seconde qui constitue sa raison d'être* »¹³⁶. L'idéal serait pour chaque Etat partie à la convention sur le climat d'adopter une politique nationale du climat assortie de stratégies et de plans d'actions. Les Etats qui ont opté pour un document de politique nationale peuvent en effet formuler une vision claire de leurs engagements dans le processus de mise en œuvre de la CCNUCC dont découlera les stratégies et plans d'actions cohérents pour l'atteinte des objectifs susvisés. Paradoxalement, il n'en est pas toujours ainsi. On constate souvent des irrégularités dans le processus de planification des Etats. Certains d'entre eux optent pour une politique climatique sans véritable stratégies ou plans d'actions et d'autres préfèrent adopter uniquement des stratégies que l'on peut considérer comme « *totale* » selon les termes du Général OLLION.

Des trois pays soumis à notre étude, seul le Niger a adopté en 2012, une politique nationale de lutte contre les changements climatiques distinct du Plan national de l'environnement pour un développement durable. Les autres Etats se sont limités à l'adoption de stratégies de mise en œuvre de la CCNUCC perçues comme une déclinaison de la politique nationale de

¹³⁵ Les politiques publiques peuvent être classées de deux façons différentes selon que l'on s'intéresse au niveau hiérarchique d'élaboration et d'exécution (stratégies globales et sectorielles, Niveau budgétaire, Niveau opérationnel) ou au niveau programmatique (grandes politiques publiques, politiques publiques, programmes et sous programmes). Au niveau stratégique, les grandes politiques publiques sont déclinées en stratégies globales et plan d'action ; et les politiques publiques déclinées en stratégies sectorielles et plan d'actions. « Les outils de programmation et de budgétisation, Chapitre 9 : Les niveaux d'objectifs et d'exécution des politiques publiques, » <https://jean-mathis.pagesperso>, Consulté le 02 octobre 2019.

¹³⁶ OLLION (G.), *Politique et stratégie, politique étrangère*, 30-6, 1965, p. 479-485.

l'environnement. Le Niger avait également opté pour une stratégie unique de mise en œuvre en adoptant en 2003 une Stratégie Nationale et Plan d'Action en matière de Changements et Variabilité Climatique (SNPA-CVC). L'adoption de la politique nationale est intervenue une dizaine d'années plus tard avec en primes une révision de la stratégie en 2014 de manière à la rendre plus cohérente avec la politique et à faciliter son implémentation.

Le document de politique climatique du Niger s'arrime parfaitement aux grands axes de la CCNUCC et met surtout en lumière la question de l'adaptation aux variations climatiques et la responsabilité d'en atténuer la progression. A travers sa politique climatique, le gouvernement nigérien définit la vision claire de *« s'affranchir des contraintes liées aux changements climatiques par la mise en œuvre généralisée et concertée des mesures d'adaptation et, d'autre part, d'introduire plus de responsabilité dans le processus de développement économique et social national par l'adoption des mesures d'atténuation susceptibles de réduire la tendance au réchauffement du climat »*. L'objectif global de la Politique nationale aux changements climatiques (PNCC) est de contribuer au développement durable du pays par la réduction des impacts négatifs des changements climatiques. Pour ce faire, des objectifs spécifiques et des axes stratégiques tirés des engagements de la CCNUCC sont prônés. Il s'agit entre autres de l'amélioration de la connaissance, la promotion de la recherche-développement, la production et la diffusion de l'information sur les changements climatiques; du renforcement et du développement des capacités d'adaptation des populations et de la résilience des systèmes écologiques, économiques et sociaux aux changements climatiques; du renforcement et du développement des actions d'atténuation des émissions des gaz à effet de serre et de l'intégration de la problématique des changements climatiques dans les outils nationaux, régionaux et locaux de planification.

Cette initiative du Niger qui a réussi à mettre en place un arsenal complet de politique climatique déclinée en stratégies, plans d'action et programmes ne dévalorise pas complètement le choix des autres Etats qui ont opté pour l'adoption de stratégies *« totale »* de mise en œuvre de la CCNUCC. Le document de Stratégie Nationale de mise en œuvre de la Convention-Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques (SNCCNUCC) du Togo est adopté en 2004 et actualisé 2011 sur financement du Fonds pour l'Environnement Mondial (FEM). Il prend en compte les cinq piliers de Bali en l'occurrence : la vision partagée, l'atténuation, l'adaptation,

le transfert de technologie et le financement. A l'instar de la stratégie burkinabè¹³⁷ de mise en œuvre de la CCNUCC adoptée en décembre 2001, elle propose un plan d'action assorti de programmes de lutte contre les changements climatiques conformément à l'alinéa b de la convention de 1992. La stratégie du Togo est centralisée autour de huit composantes majeures identifiées contrairement au Burkina Faso qui en identifie cinq (5). Ces différentes composantes reflètent les domaines considérés comme prioritaires dans ces pays pour une meilleure maîtrise de l'enjeu climatique. Au Togo, l'accent est surtout mis sur les ressources énergétiques ; les ressources naturelles et la Foresterie ; les systèmes de production agricole et animale ; la gestion des déchets ménagers et industriels ; la prévention et gestion des risques de catastrophes ; l'information, l'éducation et la communication ; le financement et le développement de la coopération sous régionale. Le Burkina Faso met en relief l'importance de la coopération sous régionale, de même que la gestion rationnelle des ressources énergétiques et naturelles (terres agricoles, ressources pastorales, eaux et forêts). Un accent particulier est également mis par le Burkina Faso sur la création d'un cadre institutionnel du climat jusque-là inexistant et le développement des compétences et capacités nationales.

Ces documents de planification de l'action climatique adoptés dans les trois pays révèlent dans une large mesure la position des différents gouvernements en ce qui concerne la question climatique. L'exemple du Niger démontre clairement une politique nationale du climat traduisant dans sa globalité la vision du pays en matière de lutte contre les changements climatiques, déclinant de grandes orientations stratégiques et définissant de façon plus concrète des mécanismes de mise en œuvre de ces différentes orientations à travers une stratégie nationale de mise en œuvre assortie de plans d'actions. Cet arsenal politique assez élaboré et détaillé facilite forcément le processus de mise en œuvre. Néanmoins, les approches adoptées par le Burkina Faso et le Togo imposent de s'interroger sur l'importance accordée à la problématique climatique dans ces Etats.

Les documents de politique n'ont certes pas pour vocation première de préciser ou de définir des programmes ou plans d'actions concrètes pour la mise en œuvre du régime du climat ; toutefois, l'adoption de stratégies de mise en œuvre sans véritable document de politique déclinant la vision du pays est sans équivoque une faille qui devra être comblée pour mieux concrétiser le processus d'intégration de l'enjeu climatique dans les priorités nationales. De la

¹³⁷ Stratégie Nationale de mise en œuvre de la Convention-Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques (SNCCNUCC) approuvée par le Gouvernement du Burkina Faso en novembre 2001, UNFCCC, SP, CONAGESE.

même manière qu'un document politique parcellaire non décliné en action peut facilement devenir lettre morte, une stratégie de mise en œuvre qui n'est pas basée sur une vision bien définie et clairement énoncée peut être mise à mal et exposer les acteurs à une implémentation désarticulée et disloquée qui ne permette pas in fine d'atteindre l'objectif ultime du régime du climat tel que décliné dans l'article 2 de la convention de 1992.

Quoiqu'il en soit, qu'il s'agisse de politique, de stratégie ou de plan d'action, l'adoption de documents cadres de planification de l'action climatique par le Togo, le Burkina Faso et le Niger constitue un atout majeur dans le processus de mise œuvre de la CCNUCC. Un processus de planification renforcé dans ces Etats, par la définition d'autres documents politiques axés sur l'adaptation et l'atténuation du changement climatique.

B. La définition des politiques d'adaptation et d'atténuation

En dehors des politiques et stratégies globales de lutte contre les changements climatiques, les Etats sont appelés à planifier des actions spécifiques pour l'atténuation (a) et l'adaptation (b) qui constituent les deux grandes problématiques actuelles de la lutte contre le changement climatique.

1. La planification de l'adaptation aux changements climatiques

Dès la COP 7, la CCNUCC a mis en place le programme de travail des pays les moins avancés (PMA)¹³⁸ et encouragé ces derniers à adopter des programmes nationaux d'adaptation aux changements climatiques. Cette décision a été renforcée par la création d'un Fonds pour les PMA¹³⁹ conformément au paragraphe 4 de l'article 4 de la convention de 92 qui dispose que : « *les pays développés Parties et les autres Parties développées figurant à l'annexe II aident également les pays en développement Parties particulièrement vulnérables aux effets néfastes*

¹³⁸ Le Bénin et la RDC se sont inscrits au programme de travail du Fonds pour les PMA en Octobre 2008, la Guinée en janvier 2009, le Burkina Faso en PMA Avril 2009, le Mali en juin 2009, la Guinée Bissau et le Niger en Août 2009. « Fonds pour les pays les moins avancés (Fonds pour les PMA) », https://www.thegef.org/sites/default/files/publications/LDCF-fact_sheet_FR2_3.pdf, consulté le 10 octobre 2019.

¹³⁹ Le Fonds pour les pays les moins avancés (Fonds pour les PMA) a été créé en application de la Convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) à la septième session de la Conférence des parties qui s'est tenue à Marrakech en 2001. Géré par le Fonds pour l'environnement mondial (FEM), le Fonds pour les PMA répond aux besoins spécifiques des pays les moins avancés qui sont particulièrement exposés aux effets négatifs du changement climatique. Il contribue ainsi à la préparation et à l'exécution des programmes nationaux d'action pour l'adaptation au changement climatique (PANA) qui servent à définir les « besoins urgents et immédiats » de chaque PMA en application d'indications précises données par le Groupe d'experts des pays les moins avancés¹³⁹.

des changements climatiques à faire face au coût de leur adaptation auxdits effets (article 4 para 4 CCNUCC) ».

Le Niger fut le premier à adopter son programme d'action national d'adaptation aux changements climatiques en juillet 2006. Environ un an plus tard, le Burkina Faso oriente sa politique climatique dans le même sens et adopte en novembre 2007 son programme d'action national d'adaptation à la variabilité et aux changements climatiques. Le Togo suivra la cadence avec l'adoption en 2009 d'un plan national d'adaptation aux changements climatiques contrairement à ses prédécesseurs qui ont plus opté pour le choix d'un « programme ». L'option d'un plan d'adaptation lui permettra de décliner une vision précise pour l'adaptation formulée en ces termes : *« la vision du PANA-Togo est de mettre solidement en place une capacité d'adaptation optimale des communautés face aux impacts adverses des changements et variabilités climatiques »*. Le but visé à travers cette vision est *« de contribuer à l'atténuation des effets néfastes de la variabilité et des changements climatiques sur les populations les plus vulnérables, et ce, dans la perspective d'un développement durable à travers l'élaboration d'un cadre de coordination et la mise en œuvre des activités d'adaptation, le renforcement des capacités et la synergie des différents programmes dans le domaine de l'Environnement à travers une approche participative, communautaire et multidisciplinaire »*. Le Togo identifiera donc à travers son PANA les besoins d'adaptation à l'issue des entretiens avec différentes parties prenantes et proposera des mesures y afférentes.

La réflexion sur la mise en œuvre des PANA connaîtra progressivement une évolution dans le cadre des négociations climatiques avec la promotion de nouveaux processus et structures institutionnels pour traiter le problème de l'adaptation de manière coordonnée et cohérente¹⁴⁰. En vue de mieux capitaliser les acquis issus de l'implémentation des PANA et d'assurer la durabilité des processus enclenchés dans les différents PMA, la Conférence des parties (COP) a reconnu lors de sa 17^e session que la planification de l'adaptation au niveau national pouvait permettre à tous les pays en développement et aux pays les moins avancés (PMA) parties d'évaluer leurs facteurs de vulnérabilité, de prendre en compte les risques liés aux changements climatiques et de traiter le problème de l'adaptation. La COP a également reconnu que, du fait de leur état de développement, les risques liés aux changements climatiques amplifiaient les problèmes de développement des PMA et donc la nécessité d'aborder la planification de

¹⁴⁰ Cadre de Cancún pour l'adaptation adopté lors de la COP 16.

l'adaptation dans le contexte plus large de la planification du développement durable¹⁴¹. La restriction du champ de l'adaptation à une simple programmation d'action telle que constatée avec les PANA devrait donc être revisitée au profit d'un cadre de planification plus durable, capable de résorber à moyen ou long terme la vulnérabilité des PMA face aux changements climatiques. Dans cette optique, la COP a initié le processus des plans nationaux d'adaptation (PNA) de manière à faciliter une planification efficace de l'adaptation. Conformément au paragraphe 1 de la décision 5 de Cancun, le processus des plans nationaux d'adaptation (PNA) a pour objectifs « *de réduire la vulnérabilité des pays aux incidences des changements climatiques en renforçant leur capacité d'adaptation et leur résilience et de faciliter l'intégration, de manière cohérente, de l'adaptation aux changements climatiques dans les politiques, programmes et travaux pertinents, nouveaux ou en cours, en particulier les processus et stratégies de planification du développement, dans tous les secteurs concernés et à différents niveaux, selon qu'il convient*¹⁴² ». Ce processus offrirait aux pays les moins avancés d'Afrique subsaharienne l'opportunité de réagir de manière plus adéquate face à la menace climatique dès lors qu'il est axé sur des bases fiables et un ancrage politique plus solide.

On assiste donc au passage d'un processus classique d'adoption des programmes d'adaptation vers un processus plus pragmatique d'adoption de plans nationaux d'adaptation. En juin 2015, le Burkina Faso adopte son plan national d'adaptation aux changements climatiques axé sur la vision à l'horizon 2050 d'un Etat Burkinabè plus développé d'un point de vue économique et social grâce à la mise en œuvre de mécanismes de planification et de mesures prenant en compte la résilience et l'adaptation aux changements climatiques. A partir de cette vision, le plan décline des objectifs d'adaptation à long terme parmi lesquels la sécurité alimentaire et nutritionnelle durable ; la préservation des ressources en eau et l'amélioration de l'accès à l'assainissement ; la protection des personnes et des biens contre les évènements climatiques extrêmes et les catastrophes naturelles, la protection et l'amélioration du fonctionnement des écosystèmes naturels, etc. Pour faciliter le processus de mise en œuvre, le Burkina Faso a opté pour l'établissement précis et détaillé de la vulnérabilité structurelle, des domaines prioritaires d'adaptation, des mesures d'adaptation à court, moyen et long termes, d'un plan d'action d'adaptation sur cinq ans pour chaque secteur de développement.

¹⁴¹ Décision 5/CP.17.

¹⁴² Décision 5/CP.17, paragraphe 1.

Le nouveau Plan national d'adaptation adopté par le Togo en Mai 2017 est axé sur la vision à l'horizon 2030, d'un développement socioéconomique durable et d'une résilience des populations vulnérables renforcée¹⁴³. Il en ressort une nette évolution entre la vision du PANA réduite à la mise en place de capacités d'adaptation à celle du PNA qui voit dans les mesures d'adaptation, une source de renforcement de la résilience des populations face aux changements climatiques mais surtout de développement socioéconomique durable du pays. La vision déclinée par le Burkina Faso met également l'accent sur un développement économique et social et démontre clairement que l'adaptation n'est plus perçue comme une fin en soi mais comme un facteur impulsant le développement à long terme des PMA.

Le Niger est encore à l'étape de formulation de son PNA. Jusqu'au lancement du processus PNA, le principal outil d'identification et de mise en œuvre des mesures visant à lutter contre la vulnérabilité climatique du Niger a été le Programme d'Action National aux fins de l'Adaptation (PANA), élaboré en 2006. Le PANA a mis l'accent sur les besoins immédiats et a permis d'identifier 14 domaines prioritaires d'intervention, en particulier ceux de l'eau, de l'agriculture, de l'élevage et de la santé. En plus de ces secteurs, le Niger dans sa Contribution Déterminée au niveau National (CDN) de 2016 a également mis l'accent sur le secteur de l'énergie, sur la protection de la faune, et a souligné les besoins de renforcement des capacités et de transfert de technologie. Les mesures d'adaptation contenues dans la CDN portent sur les pratiques de gestion durable des terres tirées du Cadre stratégique pour la gestion durable des terres.

¹⁴³ Conformément à cette vision, la mise en œuvre du PNACC vise à contribuer à une croissance inclusive et durable au Togo à travers la réduction des vulnérabilités, le renforcement des capacités d'adaptation et l'accroissement de la résilience face aux changements climatiques. Il s'agit spécifiquement de : (i) assurer l'intégration systématique de l'ACC dans la planification et la budgétisation ; (ii) renforcer les capacités des parties prenantes ; (iii) sensibiliser les décideurs sur la nécessité de la prise en compte de l'ACC dans les documents de planification ; (iv) sensibiliser la population afin de la préparer à construire sa résilience face aux changements climatiques ; (v) améliorer les connaissances et le savoir-faire locaux et les meilleures pratiques endogènes en lien avec les changements climatiques ; et (vi) renforcer le cadre de concertation entre toutes les parties prenantes nationales pour une lutte coordonnée contre les changements climatiques. Pour atteindre ces objectifs, trois (03) axes stratégiques ont été retenus : (i) Intégration systématique de l'ACC dans les documents de planification ; (ii) Mise en œuvre des options d'adaptation et renforcement des capacités ; (iii) Mobilisation des financements pour l'ACC. *PNACC, Togo*, p. 32.

2. *La planification de l'atténuation des changements climatiques*

Prenant en considération le fait que la part des émissions mondiales provenant des pays du Sud augmentera dans leur quête de développement socioéconomique, le Plan d'actions de Bali¹⁴⁴ de 2007 a lancé pour la première fois un appel pour des actions d'atténuation appropriées, que les pays en développement doivent entreprendre et qui doivent être soutenues et facilitées par l'appui des pays développés en termes de transfert de technologies, de financements et de renforcement des capacités. Les Etats parties à Cancun¹⁴⁵ se sont ensuite convenus qu'à l'instar des pays développés, les pays en développement parties devraient prendre « *des mesures d'atténuation appropriées au niveau national dans le cadre du développement durable, soutenues et rendues possibles par des technologies, des ressources financières et des activités de renforcement des capacités, pour faire en sorte que les émissions s'écartent d'ici à 2020 de celles qui se produiraient dans l'hypothèse de politiques inchangées* »¹⁴⁶. Ces décisions ont été confortées par l'accord de Durban qui engage ces pays du Sud, parties qui n'ont pas encore présenté des renseignements sur les mesures d'atténuation appropriées au niveau national à le faire¹⁴⁷ et à mettre au point des stratégies de développement à faibles émissions¹⁴⁸. Emerge ainsi l'obligation pour les pays en développement de prendre des mesures d'atténuation appropriées au niveau national (NAMA) assorties de systèmes de mesures, notifications et vérifications (MRV) et d'adopter des stratégies de développement à faibles émissions de carbone (SDFEC)¹⁴⁹.

Les Mesures d'atténuation appropriées au niveau national (NAMA) désignent toutes initiatives par lesquelles les pays en voie de développement tentent de contribuer à la réduction des gaz à effet de serre aux niveaux national et global. Elles englobent toute une série d'actions telles que les lois et réglementations, les instruments financiers comme les écotaxes et autres mesures incitatives, les activités de recherche et développement, les projets pilotes, les programmes et mesures de développement durable, les schémas de normalisation et de labellisation, les programmes de transfert de technologie et d'adaptation, les mesures d'efficacité énergétique,

¹⁴⁴ Décision 1/CP.13, Plan d'action de Bali.

¹⁴⁵ 16^{ème} Conférence des parties à la convention sur les changements climatiques tenue à Cancún (Mexique), du 29 novembre au 10 décembre 2010.

¹⁴⁶ Décision 1/CP.16, Les accords de Cancún : Résultats des travaux du Groupe de travail spécial de l'action concertée à long terme au titre de la Convention ; B. Mesures d'atténuation appropriées au niveau national de la part des pays en développement parties, paragraphe 48.

¹⁴⁷ Rapport de la Conférence des Parties sur sa dix-septième session, tenue à Durban du 28 novembre au 11 décembre 2011, FCCC/CP/2011/9/point 32.

¹⁴⁸ Ibid., point 38.

¹⁴⁹ Les stratégies de développement à faibles émissions de carbone (SDFEC/LEDS) constituent également un indice de planification de l'atténuation des changements climatiques. Elles désignent pour l'essentiel des politiques prospectives d'actions, des mesures et stratégie de croissance économique axés sur la faible émission de carbone.

etc. Les points 6 et 7 de l'annexe 1 de la conférence de Durban précisent que : « *chaque Partie visée à l'annexe I communique des informations sur ses mesures d'atténuation, notamment les politiques et dispositions qu'elle met en œuvre ou qu'elle envisage de mettre en œuvre depuis sa dernière communication nationale ou son dernier rapport biennal afin d'atteindre son objectif de réduction des émissions pour l'ensemble de l'économie ...des informations sur les changements survenus dans ses dispositifs institutionnels internes, notamment les dispositifs institutionnels, juridiques, administratifs et procéduraux utilisés au niveau national pour le respect des dispositions, le suivi, la notification, l'archivage de l'information et l'évaluation des progrès accomplis en vue d'atteindre l'objectif de réduction des émissions pour l'ensemble de l'économie* »¹⁵⁰. L'accord de Cancun met en relief la nécessité pour les pays non annexe 1 de formuler des NAMAs mesurables, notifiables et vérifiables. Il les invite à renforcer leur système de notification via les communications nationales. Dans le même sens, les assises de Durban ont associé les lignes directrices pour les MNV/MRV visées à la décision 1 /CP.16, paragraphe 61 à la publication des rapports biennaux périodiques par les pays en développement.

Pour s'y conformer, le Burkina Faso élabore un cadre des mesures d'atténuation appropriée au niveau national (NAMA) en 2008. Au Togo, une étude a été initiée dans ce sens en 2012 pour « *identifier les barrières, lacunes et besoins en capacités et faciliter les mesures d'atténuation au Togo* ». Elle révèle qu'aucune orientation stratégique claire visant la sobriété en carbone par la réduction directe des GES ou le renforcement de la séquestration ne transparaît dans la formulation des documents de planification du pays¹⁵¹. Le renforcement du potentiel de séquestration en foresterie est beaucoup mis en avant mais ces politiques sont plus inscrites dans le cadre des actions de réduction des émissions dues à la déforestation et à la dégradation des forêts (REDD+)¹⁵² qui doivent être distinguées des stratégies générales à faibles émissions de carbone afin d'éviter le double comptage. Idem pour les actions entreprises dans le cadre des mécanismes de développement propre (MDP).

¹⁵⁰ Conférence de Durban, FCCC/CP/2011/9/Add.1, 15 mars 2012.

¹⁵¹ Il s'agit principalement des politiques prospectives d'actions, des mesures et stratégie de croissance économique.

¹⁵² La REDD+ est un mécanisme de réduction des émissions de gaz à effet de serre conçu pour offrir des incitations positives aux pays en développement à réduire leurs émissions découlant de la déforestation et de la dégradation des forêts et pour encourager les investissements dans des solutions de développement durable à faible consommation de carbone. Limitée d'abord à la lutte contre le phénomène de déforestation (mécanisme RED), la problématique s'est élargie avec *la prise en compte des impacts de la dégradation forestière* (REDD), et enfin *la gestion durable des forêts et les modalités d'exploitation forestière* (REDD+), Décisions de la CCNUCC 1/CP.13 ; 2/CP.13 et 4/CP.15.

Section 2 : L'adoption des documents périodiques de reddition de compte

Au titre des paragraphes 1 de l'article 4 et 1 de l'article 12 de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC), toutes les Parties sont tenues de présenter des rapports périodiques contenant des informations relatives au changement climatique au niveau pays. Cette exigence liée à l'instauration du système de mesure, notification et vérification (MNV) est traduite par l'obligation faite aux pays en développement de soumettre les communications nationales¹⁵³ tous les quatre ans et de présenter des Rapports biennaux actualisés (RBA) tous les deux ans. Ces documents de communication ont été consolidés par la mise en place d'un cadre de transparence renforcé (CTR) sous l'accord de Paris¹⁵⁴ qui oblige les Etats parties à fournir des données sur leurs émissions de GES et à assurer le suivi de leurs Contributions déterminées au niveau national (CDN).

Même s'il est fait montre d'une certaine souplesse envers les pays qui en auraient besoin eu égard de leurs capacités, notamment les pays en développement, ces derniers ont dû prendre, les dispositions nécessaires pour répondre à leurs engagements via la publication périodique de rapports de notification des mesures internes (§1) et la communication à la conférence des parties de leurs contributions au niveau national (§2).

§1 : Des rapports périodiques de notification

Les rapports périodiques constituent un outil privilégié de contrôle de la mise en œuvre des conventions sur l'environnement. C'est ainsi que la CCNUCC a rendu contraignant l'élaboration et la soumission au niveau national, de notes d'informations sur les changements climatiques, dont la publication rentre progressivement dans les habitudes des Etats non visés

¹⁵³ Le paragraphe 1 de l'article 4, et le paragraphe 1 de l'article 12 de la Convention-Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques (CCNUCC), stipulent que chaque Partie communique à la Conférence des Parties les informations relatives à ses émissions anthropiques par les sources et l'absorption par les puits de tous les gaz à effet de serre (GES) non réglementés par le Protocole de Montréal (inventaires des GES); les programmes nationaux ou, le cas échéant, régionaux, contenant des mesures visant à atténuer les changements climatiques et à faciliter une adaptation appropriée à ces changements (description générale des mesures prises ou envisagées pour appliquer la Convention); et toute autre information jugée utile pour atteindre l'objectif de la Convention. « Manuel de l'utilisateur relatif aux directives pour l'établissement des communications nationales des Parties non visées à l'annexe I de la Convention », UNFCCC, Novembre 2003.

¹⁵⁴ L'Accord de Paris sur le climat a été conclu le 12 décembre 2015 à l'issue de la 21e Conférence des Parties (COP 21) à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC). Il est entré en vigueur le 4 novembre 2016, moins d'un an après son adoption. L'objectif de l'Accord de Paris est de renforcer la réponse globale à la menace du changement climatique, dans un contexte de développement durable et de lutte contre la pauvreté. <https://www.vie-publique.fr/focus/decrypter-actualite/qu-est-ce-que-accord-paris.html>, consulté le 4 juin 2019.

à l'annexe 1. L'objectif est d'évaluer le processus d'implémentation de la convention et de faciliter l'identification des cas de non-respect par l'Etat contrôlé lui-même, les autres parties à la Convention-cadre et les organes conventionnels¹⁵⁵. Les Etats parties se sont donc convenus de transmettre à échéance régulière des informations sur la mise en œuvre de la CCNUCC au secrétariat de la convention et à la conférence des parties. Ces rapports, garants de l'implication effective des Etats parties dans le processus de mise en œuvre de la convention sont connus sous le vocable de '*Communications nationales*' (A) et '*Rapports biennaux actualisés*' (B).

A. Les Communications Nationales sur les Changements Climatiques

Le système des rapports est non seulement « *une pièce maîtresse* »¹⁵⁶ dans la collecte d'informations, mais aussi, comme le dirait Karine Bannelier-christakis, « *la clef de voûte de l'ensemble de la procédure de contrôle* ». Ces communications s'apparentent à une sorte de pièce à conviction, d'autant plus qu'elles « *sont nécessaires pour faire la preuve* »¹⁵⁷ qu'un Etat partie « *s'acquitte de ses engagements* » au titre de ses obligations conventionnelles. Il s'agit d'une « *compilation synthèse* », une sorte de « *rapport sur les rapports* »¹⁵⁸, établie par les parties à la convention, et qui sont ensuite examinées par l'organe subsidiaire de mise en œuvre de la convention et la Conférence des parties.

L'article 4 alinéa 1 de la convention de 92 dispose que toutes les Parties, tenant compte de leurs responsabilités communes mais différenciées et de la spécificité de leurs priorités nationales et régionales de développement « *établissent, mettent à jour périodiquement, publient et mettent à la disposition de la Conférence des Parties, conformément à l'article 12, des inventaires nationaux des émissions anthropiques par leurs sources et de l'absorption par leurs puits de tous les gaz à effet de serre non réglementés par le Protocole de Montréal, en recourant à des méthodes comparables qui seront approuvées par la Conférence des Parties...* ». Il reviendra à l'article 12 intitulé « *Communication d'informations concernant l'application* » d'utiliser expressément le terme '*communication*' et de préciser les différents

¹⁵⁵ MALJEAN-DUBOIS (S.), « Le Comité de contrôle du Protocole de Kyoto rend ses premières décisions », *Droit de l'environnement*, n°162, 2008, p. 12.

¹⁵⁶ BANNELIER-KRISTAKIS (K.), « Le système des rapports », in Claude IMPERIALI (dir.), *L'effectivité du droit international de l'environnement : contrôle de la mise en œuvre des conventions internationales*, Paris, *Economica*, Coll. « Coopération et Développement », 1998, p. 91.

¹⁵⁷ L'article 7, §2 du Protocole de Kyoto précise : « *Chacune des parties visées à l'annexe I fait figurer dans la communication nationale qu'elle établit [...] les informations supplémentaires qui sont nécessaires pour faire la preuve qu'elle s'acquitte de ses engagements au titre du présent Protocole...* ».

¹⁵⁸ TABAU (A.-S.), *La mise en œuvre du Protocole de Kyoto en Europe. Interactions des contrôles international et communautaire*, op.cit. note 298, p. 146.

éléments que doivent contenir ces rapports nationaux¹⁵⁹. Dans le même sens, les directives de la CCNUCC pour l'établissement des communications nationales initiales adoptées par la Conférence des Parties lors de sa deuxième session par la décision 10/CP.2 puis révisées lors des cinquième et huitième sessions (décision 17/CP.8)¹⁶⁰ viendront préciser les différentes modalités d'élaboration de ces documents, l'accent étant mis sur la cohérence, la transparence, la flexibilité et comparabilité des données fournies.

Le Togo a bénéficié d'un financement du Fonds pour l'Environnement Mondial (FEM) en 1998 pour élaborer sa communication nationale initiale présentée lors de la 7^{ème} conférence des parties de Marrakech en 2001. Ses deuxième et troisième communications financées par le FEM et le PNUD sont successivement élaborées en novembre 2010 et octobre 2015. Le processus d'élaboration de la quatrième communication est actuellement en cours grâce au partenariat entre le PNUD et le Fonds pour l'environnement Mondial (FEM) qui a permis de mobiliser 852.000 USD pour le projet. Le Niger a quant à lui présenté ses Communications Nationale Initiale (CNI) et Seconde Communication Nationale (SCN) sur les Changements Climatiques lors de la 6^{ème} Conférence des Parties à la CCNUCC à la Haye (Pays Bas) en novembre 2000 et à la 15^{ème} Conférence des Parties à la CCNUCC à Copenhague (Danemark) en décembre 2009. Enfin, le Burkina Faso a soumis sa communication initiale à Marrakech en 2001 pour la période couverte de 1990 à 1997. La deuxième communication a été élaborée en 2010 pour la période de 2007 à 2010 mais n'a été soumise qu'en 2014. Le Secrétariat permanent du Conseil national pour le développement durable a organisé le 17 octobre 2017 à Ouagadougou, un atelier de lancement du projet Troisième communication nationale (TCN) qui est actuellement en cours d'élaboration.

L'idée qui sous-tend l'élaboration de ces documents est de permettre à l'entité opérationnelle du mécanisme financier de la Convention de collecter les informations sur le soutien requis par les pays du Sud, de les orienter dans l'octroi des appuis financiers et surtout de s'assurer que la Conférence des Parties possède assez d'informations pour mener à bien son rôle d'évaluation de la mise en œuvre de la Convention par les Parties. A l'interne, ces communications

¹⁵⁹ Il s'agit globalement des inventaires de gaz à effet de serre, des mesures prises pour appliquer la convention et toutes autres informations jugées utiles.

¹⁶⁰Le paragraphe 2 de la décision 17/CP.8, stipule dans le même sens que l'article 12 de la CCNUCC que les informations que les pays non visés à l'annexe 1 devraient faire figurer dans les communications nationales comprennent entre autres « un inventaire national des émissions anthropiques par les sources et de l'absorption par les puits de tous les gaz à effet de serre non réglementés par le Protocole de Montréal; une description générale des mesures prises ou envisagées pour appliquer la Convention; et toute autre information jugée utile pour atteindre l'objectif de la Convention ».

nationales sont le lieu pour les Etats parties de faire le point sur l'état d'avancement de la mise en œuvre de la convention et surtout de prendre les résolutions nécessaires pour l'amélioration du processus. C'est ainsi que le rapport d'auto-évaluation de la seconde communication nationale du Niger a permis d'identifier de nombreuses lacunes dans les méthodes internes d'implémentation de la convention telles que la non maîtrise des outils et méthodologies pour l'élaboration de l'inventaire national des gaz à effet de serre ; l'évaluation de la vulnérabilité et des coûts de l'adaptation aux changements climatiques et l'évaluation des programmes nationaux d'atténuation.

Un examen approfondi de chaque communication nationale est fait par une équipe d'experts indépendants autorisée à effectuer des visites sur le territoire des Etats avec leur consentement¹⁶¹. Il s'agit pour ce comité d'experts de « *procéder, dans un esprit de conciliation, à un examen non polémique, ouvert et transparent des informations communiquées par les parties visées à l'annexe I* »¹⁶². Ces deux phases de contrôle ont été affinées afin que les équipes d'experts puissent évaluer tous les aspects de la mise en œuvre de cet instrument¹⁶³.

B. Les rapports biennaux actualisés

En plus des communications nationales, les Etats en développement sont encouragés à déposer des rapports biennaux soit sous la forme d'un résumé de certaines parties de leurs communications nationales pendant l'année où la communication nationale est présentée, soit sous la forme de rapports actualisés distincts. Cette exigence a été initialement transcrite à l'alinéa c du paragraphe 60 de la décision 1/CP.1 qui dispose que : « *les pays en développement parties, en fonction de leurs capacités et de l'appui fourni à l'établissement de rapports, devraient aussi soumettre des rapports biennaux actualisés contenant une mise à jour des inventaires nationaux des gaz à effet de serre, notamment un rapport national d'inventaire et des informations sur les mesures prises, les besoins constatés et l'appui reçu en matière d'atténuation* ». S'en est suivie l'adoption à la conférence de Durban, des « *Directives FCCC pour l'établissement des rapports biennaux actualisés des Parties non visées à l'annexe I de la*

¹⁶¹ De LASSUS SAINT GENIES (G.), *La prise en compte des aspects économiques du défi climatique dans le régime international du climat, thèse en cotutelle de doctorat en Droit, Université de Laval- Université de Paris I*, 2015, p. 177.

¹⁶² Décision 2/CP.1, *Examen des communications initiales des Parties visées à l'annexe I de la Convention*, FCCC/CP/1995/7/Add.1, 2 juin 1995, p. 7.

¹⁶³ VOÏNOV KOHLER (J.), *Le mécanisme de contrôle du respect du Protocole de Kyoto sur les changements climatiques : entre diplomatie et droit*, op.cit. note 459, p. 43-44.

Convention » qui précisent clairement au paragraphe 41.F que : « ... *les pays les moins avancés parties et les petits États insulaires en développement peuvent présenter des rapports biennaux actualisés s'ils le souhaitent* ». Le paragraphe 60.C cible expressément les pays en développement en ces termes : « *les pays en développement, en fonction de leurs capacités et de l'appui fourni à l'établissement de rapports, devraient aussi soumettre des rapports biennaux actualisés contenant une mise à jour des inventaires nationaux des gaz à effet de serre, notamment un rapport national d'inventaire et des informations sur les mesures prises, les besoins constatés et l'appui reçu en matière d'atténuation* ».

Il ressort de ces dispositions, le caractère facultatif de l'adoption des rapports biennaux par les pays en développement. L'utilisation des vocables « *peuvent* » et « *en fonction de leurs capacités et de l'appui fourni* » montre qu'il s'agit là, non d'une obligation stricte mais d'une recommandation dont la mise en œuvre est intrinsèquement liée à la volonté des Etats en développement et à l'appui technique et financier obtenu. Cette flexibilité ne freine tout de même pas les pays en développement dans leur volonté de répondre aux engagements pris à Durban.

Au Togo, le gouvernement s'est engagé dans le processus d'élaboration des rapports biennaux qui a conduit à la validation du premier rapport biennal actualisé (PRBA) en septembre 2017. Ce premier rapport biennal dont la réalisation a nécessité la mobilisation de 200 millions de f CFA financés sur le budget de l'Etat et par les partenaires techniques et financiers dont le PNUD et le Fonds pour l'Environnement Mondial (FEM) est basé sur des données de 2010 à 2013 et a permis d'actualiser la troisième communication nationale et de proposer des mesures d'atténuations idoines. Avec une analyse approfondie de la situation de l'année 2013 prise comme année de référence, le PRBA du Togo a surtout mis l'accent sur les conditions propres au Togo, l'inventaire des gaz à effet de serre qui a porté sur les émissions annuelles par les sources et les absorptions annuelles par les puits de GES non réglementés par le Protocole de Montréal, les mesures d'atténuation, le dispositif national de mesures, de notification et de vérification qui comprend trois éléments clés à savoir la collecte de données et de métadonnées, le traitement et la gestion de données incluant la vérification interne et la notification.

§2 : Des contributions déterminées au niveau national (CDN)

Face aux retards constatés dans la mise en œuvre d'actions ambitieuses, à la hauteur de l'urgence et de l'ampleur des enjeux climatiques et surtout à l'inégale répartition des conséquences qui en découlent¹⁶⁴, la Conférence des Parties adopte à Paris, un nouvel accord international crucial et historique qui concrétise l'espoir d'un engagement global des États et d'un renforcement des mesures prises pour lutter contre les changements climatiques. Revisitant la conception classique de la responsabilité commune mais différenciée, cet accord met en exergue une nouvelle approche calquée sur un modèle de répartition des charges de réduction des émissions de GES. Il s'agit de l'approche des « *Contributions Prévues Déterminées au niveau National* »¹⁶⁵ (CPDN) dont la mise en œuvre est encore à une étape embryonnaire (A) dans la plupart des Etats en développement parties (B).

A. La genèse des contributions déterminées au niveau national (CDN)

Sous le régime de Kyoto, un petit nombre de pays se sont engagés à montrer la voie de la lutte contre le dérèglement climatique en prenant des engagements ambitieux de réduction des émissions de GES. Mais le constat amer est qu'une telle lutte requiert une action collective. C'est dans ce contexte que tous les pays sont désormais appelés à soumettre des contributions¹⁶⁶ nationales. Considérées donc comme une condition¹⁶⁷ d'adhésion des Etats parties au nouveau régime international du climat,¹⁶⁸ les « *contributions* » prévues déterminées au niveau national

¹⁶⁴ Les conséquences sont et seront très inégalement réparties, pesant particulièrement sur les pays les plus vulnérables, pourtant peu ou pas responsables de la situation climatique actuelle.

¹⁶⁵ Décisions 1/CP.19, Moyens de poursuivre la mise en œuvre de la plate-forme de Durban, para.2 (b), FCCC/CP/2013/10/Add.1, 31 janvier 2012, Rapport de la Conférence des Parties sur sa dix-neuvième session, tenue à Varsovie du 11 au 23 novembre 2013.

¹⁶⁶ Le terme de « contribution » avait été proposé comme un compromis entre les termes d'« engagement » (en anglais « commitment »), utilisé alors pour les pays industrialisés, et de « mesures d'atténuation appropriées au niveau national » (en anglais « nationally appropriate mitigation actions »), utilisé alors pour les pays en développement. **HÖHNE (N.), ELLERMANN (C.), Li (L.)**, « Contributions prévues déterminées au niveau national dans le cadre de la CCNUCC », 11 juin 2014 (GIZ).

¹⁶⁷ En 2009, la Conférence de Copenhague avait déjà pour objectif de trouver un accord qui prenne le relais de celui de Kyoto, engageant cette fois-ci tous les États. Malheureusement, elle n'a pas permis d'aboutir à un tel accord, même si plusieurs pays ont pris des engagements volontaires d'atténuation de leurs émissions. L'accord obtenu était politique, sans force juridique et peu ambitieux, ce qui a été perçu comme un véritable échec par la communauté internationale. Pour éviter qu'un tel scénario ne se reproduise, les gouvernements se sont engagés, lors des conférences sur le climat de Varsovie et de Lima (COP19 et COP20), à communiquer en amont sur les efforts qu'ils envisagent. Ces engagements prendront la forme de documents appelés « contributions prévues déterminées au niveau national » (CPDN), ou Intended Nationally Determined Contributions (INDC) en anglais.

¹⁶⁸ La ratification de l'accord de Paris est subordonnée au dépôt par chaque Partie d'une « contribution déterminée au niveau national » (CDN). **HELLIO (H.)**, Les « contributions déterminées au niveau national », instruments au statut juridique en devenir, *Revue juridique de l'environnement* 2017/HS17 (n° spécial), p. 33-48.

sont des apports de chaque Etat en matière de réduction des émissions de GES. Ces apports sont traduits en objectifs chiffrés, en mesures concrètes et en politiques envisagées pour la limitation de la hausse mondiale des températures. Aussi, un volet facultatif sur l'adaptation peut-il être intégré pour présenter les mesures de réduction de la vulnérabilité des systèmes naturels et humains face aux effets attendus du dérèglement climatique.

La question des « *contributions prévues déterminées au niveau national* » (CPDN) a été évoquée pour la première fois par les parties lors de la 19^{ème} Conférence des parties, tenue du 11 au 23 novembre 2013 à Varsovie en Pologne et adoptée comme une des modalités d'articulation du principe des responsabilités communes mais différenciées. Cette Conférence des parties invitait tous les États à « *engager ou amplifier les préparatifs internes de leurs contributions prévues déterminées au niveau national, sans préjudice de la nature juridique desdites contributions, dans la perspective de l'adoption d'un protocole, d'un autre instrument juridique ou d'un texte convenu d'un commun accord ayant valeur juridique, élaboré au titre de la convention et applicable à toutes les parties, en vue d'atteindre l'objectif de la convention tel qu'énoncé en son article 2, et d'en faire part bien avant la vingt et unième session de la Conférence des parties* ». L'objectif était d'amener les Etats à soumettre leurs contributions prévues déterminées au niveau national (CPDN) au Secrétariat de la Convention-cadre avant la 21^{ème} Conférence des parties tenue à Paris en décembre 2015¹⁶⁹.

Plus tard, l'article 4 de l'accord de Paris consacre le concept en ces termes : « *Chaque Partie établit, communique et actualise les contributions déterminées au niveau national successives qu'elle prévoit de réaliser. Les Parties prennent des mesures internes pour l'atténuation en vue de réaliser les objectifs desdites contributions. La contribution déterminée au niveau national suivante de chaque Partie représentera une progression par rapport à la contribution déterminée au niveau national antérieure et correspondra à son niveau d'ambition le plus élevé possible, compte tenu de ses responsabilités communes mais différenciées et de ses capacités respectives, eu égard aux différentes situations nationales* »¹⁷⁰. Les CDN ont ainsi mis fin à la distinction tranchée entre pays développés et pays en développement eu égard aux engagements de réduction des émissions de GES, obligeant ainsi chaque Etat partie à la convention à participer aux efforts mondiaux de réduction des émissions de GES. Elles sont néanmoins

¹⁶⁹ Selon la Décisions 1/CP.19, §.2 (b), les États parties devraient faire part de ces contributions prévues déterminées bien avant la 21^{ème} Conférence des parties, soit au premier trimestre 2015 pour les parties qui sont prêtes à le faire, d'une manière propre à améliorer la clarté, la transparence et la compréhension de ses contributions, sans préjudice de la nature juridique desdites contributions.

¹⁷⁰ Article 4, alinéa 2 de l'accord de Paris.

considérées à la lueur des contextes nationaux et des capacités des États. De même, la décision de Lima¹⁷¹ reconnaît explicitement les circonstances spéciales des pays les moins avancés et des petits États insulaires dans la réalisation de leur CDN. Pour Christiana Figueres¹⁷², Secrétaire exécutive de la CCNUCC, le mécanisme des CDN permet aux pays en développement et moins avancés de « définir leurs propres priorités pour des mesures climatiques ».

La communication¹⁷³ des contributions déterminées est exigée tous les cinq ans et doit se faire dans le respect des exigences de « *clarté, transparence et compréhension conformément à la décision 1/CP.21 et à toutes les décisions pertinentes de la Conférence des Parties* »¹⁷⁴. La contribution peut à tout moment être révisée à la hausse, chaque partie étant responsable de son niveau d'émissions indiqué. En contrepartie, un appui est fourni aux pays en développement pour une mise en œuvre effective de ces dispositions (article 4, accord de Paris).

B. La pratique des contributions déterminées au niveau national (CDN)

Les engagements pris dans le cadre de l'Accord de Paris sur les questions d'atténuation du changement climatique nécessitent de nouvelles procédures pour la surveillance et l'établissement de rapports sur les progrès réalisés. Ces engagements sont exprimés en tant qu'objectifs d'atténuation dans les Contributions déterminées au niveau national (CDN). Les informations de base concernent les objectifs de réduction ou de limitation des émissions en tant que tel et les secteurs-clés les plus concernés, surtout dans le contexte de l'Afrique de l'Ouest sont l'agriculture, la foresterie et affectation des terres (AFAT) ; l'énergie et dans une moindre mesure, le transport, la construction et la gestion des déchets. Le champ d'application des CDN reprend, globalement les piliers du Plan d'Action de Bali de 1997 qui sont notamment une vision partagée, l'atténuation, le transfert de technologies et le financement. De nombreux pays africains ont en plus, milité pour ouvrir ce champ à d'autres éléments tels que l'adaptation,

¹⁷¹ Décision 1 -/CP.20, 01 déc. 2014.

¹⁷² FIGUERES (C.), « Un accord à Paris, l'opportunité d'un siècle durable pour l'Afrique », éditorial du 13 avril 2015.

¹⁷³ Au 15 mai 2015, 37 pays, émetteurs de près d'un tiers des émissions mondiales et de plus de 80 % des émissions des pays industrialisés, ont officiellement communiqué leurs « contributions nationales ». Certains États non concernés par un engagement dans le cadre du protocole de Kyoto ont d'ores et déjà soumis leur contribution, comme le Mexique, le Gabon ou encore les États-Unis. Les 28 pays membres de l'Union européenne ont quant à eux présenté une contribution commune le 6 mars 2015. Elle reprend les objectifs adoptés et les orientations retenues lors du Conseil européen d'octobre 2014. L'UE vise une réduction d'au moins 40 % d'ici 2030 par rapport à 1990 et s'inscrit ainsi dans la perspective de long terme d'une réduction des émissions de GES de 80 à 95 % d'ici 2050 par rapport à 1990. MAEDI, « Nouvel outil de la négociation climat : les contributions nationales à la lutte contre le dérèglement climatique », n°5, juin 2015.

¹⁷⁴ Article 4 alinéa 8 de l'accord de Paris.

le soutien financier et technologique, le renforcement des capacités (en terme de besoin pour les pays en développement ou de fourniture de soutien estimé par les pays développés), ainsi que les besoins en matière de MRV.

Conformément à l'article 4.13 de l'Accord de Paris, « ...dans la comptabilisation des émissions et des absorptions anthropiques correspondant à leurs contributions déterminées au niveau national, les Parties promeuvent l'intégrité environnementale, la transparence, l'exactitude, l'exhaustivité, la comparabilité et la cohérence, et veillent à ce qu'un double comptage soit évité ». L'utilisation d'indicateurs communs permet donc d'assurer la transparence et la comparabilité des actions mais également l'effectivité des soutiens internationaux. Les contributions doivent fournir une explication du niveau d'ambition choisi au regard de l'équité. Les pays mettent ainsi leur action nationale en perspective par rapport à l'objectif global de la Convention, en démontrant en quoi leur objectif est ambitieux et équitable, compte tenu de la situation nationale.

Conformément aux exigences de Varsovie, les premières CDN devraient être soumises au plus tard le 31 mars 2015 pour les pays en mesure de le faire, afin qu'un processus d'examen de l'agrégation de ces contributions et de révision à la hausse si nécessaire soit possible à Paris. Le calendrier ayant dérapé, les pays en développement ont eu la possibilité de soumettre leur contribution jusqu'au 1er octobre 2015. Le Togo, le Burkina Faso et le Niger ont soumis leurs contributions déterminées en septembre 2015. Ces trois pays ont proposé leurs contributions sur la base d'une approche mixte en l'occurrence l'approche résultats et l'approche actions/projets/activités. Ces deux approches se traduisent par une composante « *Atténuation* » qui ne prend en considération que les activités qui amènent à des résultats d'émissions crédités et une composante « *Adaptation intégrée* » axée sur l'approche Projets / Activités / Actions.

Le Burkina Faso a fondé sa CPDN¹⁷⁵ sur les principes d'ambition, d'équité, de différenciation et de transparence. Le principe d'ambition met en exergue la volonté de l'Etat de dépasser les engagements inscrits dans le cadre de la deuxième période d'engagement du protocole de Kyoto. L'équité et la différenciation traduisent la nécessité de prendre en compte les circonstances nationales propres au pays et la transparence garantie la publication et la vulgarisation à l'ensemble des parties. L'approche « *résultats* » du CPDN burkinabè se traduit par une composante « *Atténuation* » qui ne prend en considération que les activités dont les objectifs ont été dès le départ orientés sur la réduction des émissions de Gaz à Effet de Serre et

¹⁷⁵ Contribution prévue déterminée au niveau national (CPDN) au Burkina Faso, Septembre 2015.

en particulier de carbone équivalent¹⁷⁶. L'approche « actions » s'opère dans le cadre de la composante « *Adaptation intégrée* » qui se justifie par le fait que le secteur rural (Eau-Agriculture-Forêts-Utilisation des Terres) est à la fois le principal moteur de l'économie burkinabè mais aussi le secteur le plus vulnérable aux effets du changement climatique. Cette composante est donc constituée de projets dont l'objectif n'est pas principalement la réduction des GES (par la séquestration du carbone notamment) mais surtout la valorisation de services environnementaux¹⁷⁷. Ces projets d'adaptation peuvent toutefois déboucher à moyen ou long terme sur des réductions considérables en GES qui peuvent dépasser les résultats des efforts d'atténuation.

Au Niger¹⁷⁸ par contre, les contributions déterminées ont été conçues autour de l'objectif global de garantie de la sécurité alimentaire ; de lutte contre la pauvreté; de réduction des émissions mondiales de GES; de renforcement de la résilience des populations et des écosystèmes agro-sylvo-pastoraux ; de promotion d'une gestion rationnelle des ressources naturelles et d'une stratégie de développement sobre en carbone. Ces contributions sont déterminées sur la base d'une approche « *Résultats* »¹⁷⁹ (pourcentage de réduction des émissions de 2020-30) et « *Actions* »¹⁸⁰ (CS-GDT, 2015-29) et d'une approche « *inconditionnelle* » (de 2,5% en 2020 et 3,5% en 2030) et « *conditionnelle* » (de 25% en 2020 et 34,6% en 2030). L'approche conditionnelle permet à l'Etat Nigérien de conditionner l'atteinte de ces contributions déterminées à l'action d'autres Parties et à la fourniture d'appuis financiers¹⁸¹.

¹⁷⁶ Il s'agit entre autre de la REDD + / PIF, l'initiative NAMA et des projets potentiels MDP, etc.

¹⁷⁷ Il s'agit entre autres de la sécurité alimentaire, la conservation des eaux et des sols, l'agriculture durable, la valorisation des produits forestiers non ligneux y compris les plantes médicinales, la promotion d'une architecture sans bois ni tôle (voûtes nubiennes), etc. Voir *Contribution prévue déterminée au niveau national (CPDN) au Burkina Faso*, p. 4, septembre 2015.

¹⁷⁸ République du Niger, « *Contribution Prévue Déterminée au niveau National - CPDN (INDC)* » du Niger, 26 Septembre 2015.

¹⁷⁹ Les mesures d'atténuation identifiées sont entre autres l'application de l'ensemble des techniques du CS-GDT ; la restauration des terres agro-sylvo-pastorales : 1 030 000 ha ; la régénération naturelle assistée : 1 100 000 ha. ; la fixation des dunes : 550 000 ha ; l'aménagement des forêts naturelles : 2 220 000 ha. ; les haies-vives : 145 000 km ; les plantations d'espèces à usages multiples : 750 000 ha ; les plantations de Moringa oleifera : 125 000 ha ; l'ensemencement des parcours : 304 500 ha ; la foresterie privée : 75 000 ha.

¹⁸⁰ Il s'agit des mesures d'adaptation qui sont entre autres : la mise à l'échelle des bonnes pratiques de GDT sur l'ensemble des zones agro-écologiques pour augmenter la résilience des écosystèmes et des ménages, et séquestrer le carbone ; l'aménagement durable des formations forestières pour réduire les émissions de GES dues à la déforestation ; l'amélioration du taux d'accès à l'électricité (au total, passer de 10% en 2010, à 60% en 2030, dont 47% à 100% en zone urbaine et 0,4% à 30% en 2030 en zone rurale ; la réduction de la demande de bois-énergie par habitant par diffusion massive de foyers améliorés, avec un taux de pénétration de 100% en milieu urbain et de 30% en milieu rural ; la promotion du gaz domestique du biogaz et des biocarburants à l'échelle industrielle et familiale ; la diffusion des plateformes multifonctionnelles ; la promotion de l'hydroélectrique et de l'énergie éolienne ; le doublement du taux du mix énergétique pour atteindre 30 % de mix énergétique dans les bilans énergétiques primaire et final, les constructions sobres en carbone dans l'habitat etc.

¹⁸¹ HÖHNE (N.), ELLERMANN (C.), LI (L.), op.cit.

Enfin, la CPDN¹⁸² du Togo a déterminé comme période d'engagement la planche 2021 à 2030. Elle a identifié l'année 2010 comme année de référence et proposée un niveau de réduction inconditionnelle de 11,14% contre 31,14% comme niveau de réduction conditionnelle. Les secteurs pris en compte sont l'énergie, l'agriculture ; l'affectation des terres, changement d'affectation des terres et la foresterie. Les besoins en financement sont évalués à 3,02 Milliards \$US dont 1,82 Milliards \$US pour l'adaptation et 1,22 Milliards \$US pour les initiatives d'atténuation.

Il faut préciser qu'en raison du peu d'orientations fournies, les CDN prévues ont montré une grande diversité en termes d'objectifs d'atténuation et d'adaptation, de niveau de précision, de coûts et de besoins de financement ainsi que de délais. Selon le paragraphe 23 de la décision 1/CP.21, les parties qui ont limité l'horizon temporel de leur CDN à 2025 doivent communiquer une nouvelle CDN en 2020. Les pays avec des CDN à l'horizon 2030 et au-delà, soit la majorité des pays, devront communiquer ou actualiser leurs contributions d'ici 2020, et par la suite tous les cinq ans. De nouvelles CDN ou des CDN actualisées étaient donc attendus des Etats pour l'année 2020 avant la COP26 à Glasgow mais la crise de la COVID-19 a retardé ce processus pour de nombreux pays. Au 31 décembre 2020, seuls 75 Parties, qui représentent environ 30% des émissions de GES, avaient soumis leur CDN¹⁸³. Le Togo a enclenché son processus de révision du CDN en septembre 2020, le Burkina Faso en novembre 2020 et le Niger en mars 2021. Tous ces processus actuellement en cours déboucheront d'ici peu à la soumission d'une nouvelle CDN par les différents Etats.

De façon globale, on note qu'autant le Togo, le Niger que le Burkina Faso ont dans la mesure de leurs engagements pris les dispositions idoines pour répondre à leurs obligations relatives à l'adoption des politiques de lutte contre les changements climatiques au niveau national (article 4, alinéa 2.a de la CCNUCC) à travers entre autres des documents de politiques environnementales et des politiques spécifiques au climat. Il ne fait aucun doute que ces documents stratégiques jouent un rôle important dans le processus de mise en œuvre du régime climatique international dans ces Etats. Néanmoins leur impact ne peut être véritablement efficace que si au niveau sectoriel, la question du climat réussit à s'imbriquer dans les processus de développement. Ce constat s'impose également en ce qui concerne la planification

¹⁸² MERF / DE, *Contribution Prévue Déterminée au niveau National, (CPDN) du TOGO*, Version V0 - 1er septembre 2015, AFD.

¹⁸³ Frankfurt School of Finance & Management, Certificat d'expert en financement des CDN, « Unité 2 : Différentes perspectives sur le financement des CDN », 2021, p. 11.

macroéconomique du développement qui constitue la base même de l'orientation des actions des gouvernements au niveau national.

Chap. 2 : Un début d'intégration dans les politiques sectorielles et macroéconomiques

« Pour parvenir à un développement durable, la protection de l'environnement doit faire partie intégrante du processus de développement et ne peut être considérée isolément. »¹⁸⁴ Ce principe 4 de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement de 1992 est issu du constat selon lequel les préoccupations environnementales font parties d'un tout et que les objectifs poursuivis en matière d'environnement sont conditionnés, le plus souvent, par des orientations et des choix faits au titre d'autres politiques publiques. D'un autre côté, le chapitre huit (8) de l'Action 21 intitulé « *Intégration du processus de prise de décisions sur l'environnement et le développement* » prône pour l'atteinte des objectifs de développement durable, quatre domaines d'activités importants dont l'« *intégration de l'environnement et du développement aux niveaux de l'élaboration des politiques, de la planification et de la gestion* ». Elle met ainsi en exergue la nécessité pour les Etats de « *veiller à l'intégration progressive des questions d'environnement et de développement dans les politiques, stratégies et plans économiques, sectoriels et environnementaux établis à l'échelle nationale* »¹⁸⁵. L'intégration des enjeux climatiques dans les stratégies sectorielles constitue donc un impératif pour les Etats qui ambitionnent d'optimiser leur gouvernance climatique. Elle soulève des actions multiples aux plans national, régional et continental notamment aux niveaux des politiques économiques et réglementaires. Diverses initiatives ont de ce fait été lancées par la CEDEAO, à la suite de l'adoption au niveau mondial du Programme de Développement Durable à l'horizon 2030, de l'Agenda 2063 de l'Union Africaine, des cinq priorités (high five) de la Banque Africaine de Développement BAD, etc. Ces initiatives ont impulsé l'adoption au niveau national, de politiques macroéconomiques et sectorielles basées sur l'économie verte, le développement durable et la protection du climat. Autant les plans nationaux de développement (section 1) qui chapeautent le processus de développement dans les différents Etats, que les politiques sectorielles (section 2) sont donc progressivement revisités de manière à inclure les impératifs d'une économie verte et à renforcer la protection climatique même si beaucoup reste à faire dans la pratique.

¹⁸⁴ Principe 4 de la déclaration de Rio sur l'environnement et le développement.

¹⁸⁵ Chapitre 8, AGENDA 21.

Section 1 : Des références expresses dans les documents de planification nationale du développement

La planification économique à très tôt été considérée comme un moyen pour les autorités nationales de donner un caractère solennel aux décisions prises pour le développement économique des Etats. Comme le déclarait le président Sékou Touré¹⁸⁶ : « *la planification économique ... est le fondement en tant que science d'un développement économique aussi déterminé que possible ... Sa mise en œuvre découle de la nécessité de donner une certaine cohérence aux interventions nécessairement multiples de l'Etat dans le processus de développement* »¹⁸⁷. Ces multiples interventions de l'Etat qui ont pour but de booster le développement économique n'ont pas longtemps été à même d'endiguer la pauvreté et les inégalités sociales dans les Etats ouest-africains. Aussi les impacts sur l'environnement et le climat se sont-ils révélés importants.

Pour pallier ces défaillances, l'agenda 21 propose aux Etats d'améliorer leur processus décisionnel¹⁸⁸. Il s'agit pour les gouvernements de planifier autrement et d'améliorer leurs processus décisionnels à l'échelle nationale afin d'y intégrer pleinement les questions économiques, sociales et environnementales et d'assurer ainsi un développement qui soit à la fois réel du point de vue économique, équitable sur le plan social et écologiquement rationnel.

Quelques actions sont de ce fait suggérées au moment de la définition des priorités de développement. Dans un premier temps, les Etats sont appelés à adopter une politique-cadre qui reflète une perspective à long terme, une approche intersectorielle, et qui prend en considération les différents aspects politiques, économiques, sociaux et environnementaux du développement et les liens entre ces aspects. Dans un second temps, les Etats sont invités à mettre en place des moyens qui permettent d'assurer l'harmonisation des orientations, plans et instruments des politiques sectorielles et des politiques économique, sociale et environnementale, y compris des mesures fiscales et budgétaires.

¹⁸⁶ Ahmed SEKOU TOURE, né le 5 janvier 1922 à Faranah en Guinée et mort le 26 mars 1984 à Cleveland, est le premier président de la République de Guinée, en poste depuis l'indépendance obtenue de la France d'octobre 1958 jusqu'en 1984. <https://perspective.usherbrooke.ca/bilan/servlet/BMBiographie?codeAnalyse=96>, consulté le 16 juillet 2020.

¹⁸⁷ BADOIN (R.), « La planification économique en Afrique noire francophone », *Revue Tiers Monde*, 1965 ; 24, p. 1086-1092.

¹⁸⁸ Chapitre 8, Agenda 21 ; op.cit.

Pour se conformer à ces nouvelles exigences, les Etats africains ont pour la plupart adopté de nouveaux plans de développement qui reflètent dans une perspective à long terme, les choix macroéconomiques de développement (§1) et tentent dans une approche d'appropriation progressive du principe d'intégration d'inclure les enjeux environnementaux et climatiques (§2).

§1 : Une vision globale du développement

En adoptant périodiquement des politique-cadres basées sur une perspective à long terme et une approche intersectorielle du développement, les Etats africains se positionnent et définissent leur vision nationale du développement. Cette perception nationale des priorités de développement est à l'heure actuelle matérialisée au Togo par le Plan National de Développement (PND) adopté par décret le 03 août 2018 et consacré comme outil premier de planification des actions du gouvernement (A). Au Niger et au Burkina Faso, ce sont les plans de développement économique et social (PDES) et plan national de développement économique et social (PNDES) qui traduisent cette vision nationale du développement (B).

A. Le Plan National du Développement 2018-2022 du Togo

La planification macroéconomique au Togo s'est véritablement enclenchée suite aux années de crises sociopolitiques par la mise en œuvre des réformes de grande envergure à travers des stratégies de réduction de la pauvreté successives (DSRP-I, DSRP-C, SCAPE)¹⁸⁹. Cadre de développement à moyen terme axé sur la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD), la Stratégie de croissance accélérée et de promotion de l'emploi (SCAPE) a mis l'accent sur des piliers importants parmi lesquels la gestion de l'environnement

¹⁸⁹ Exigence des bailleurs de fonds, notamment de la Banque Mondiale, le Documents Stratégiques de Réduction de la Pauvreté (DSRP) est l'un des avatars prônés par les institutions financières internationales (IFI) pour pallier les échecs des plans d'ajustement structurel. Il paraissait alors évident à la Banque mondiale et le FMI que la priorité devait être la lutte contre la pauvreté en phase avec le Millenium Challenge pour l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD). Le processus d'élaboration des Documents Stratégiques de Réduction de la Pauvreté dans le cadre de l'initiative Pays Pauvre Très Endetté (PPTE) est alors entamé. Le gouvernement togolais lance la rédaction d'un premier Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté en février 2001. La situation socio-politique au Togo va freiner l'élaboration de ce premier document qui ne voit le jour qu'en avril 2009. La mise en œuvre des mesures contenues dans le document telles, la libéralisation économique, les réformes fiscales, judiciaires, foncières, les privatisations des industries publiques, en somme « l'amélioration » du climat des affaires voulue par les IFI, va permettre au Togo, en décembre 2010, d'atteindre le point d'achèvement de l'initiative PPTE, obtenant ainsi quelques effacements de sa dette extérieure. À la fin de ce premier cycle, fin 2011, le processus de rédaction d'un second DSRP est entamé afin de donner un cadre de référence pour la politique gouvernementale togolaise de 2013 à 2017. Ce document changera de nom à la demande du gouvernement pour devenir la « Stratégie de Croissance Accélérée et de Promotion de l'Emploi (SCAPE) ». « Les plans d'IFI contre la pauvreté, une nouvelle approche ou plus du janvier même ? : le cas du Togo » ; <http://www.socialwatch.org/fr/node/15401>, consulté le 15 janvier 2020.

et le développement durable. Elle a en effet défini cinq axes stratégiques en l'occurrence (i) le développement des secteurs à fort potentiel de croissance; (ii) le renforcement des infrastructures économiques ; (iii) le développement du capital humain, de la protection sociale et de l'emploi ; (iv) le renforcement de la gouvernance ; (v) et la promotion d'un développement participatif, équilibré et durable. L'option du « *développement participatif, équilibré et durable* » n'est pas anodine. Elle traduit la volonté du gouvernement du Togo d'assurer une prise en compte intégrée des enjeux économiques, sociaux et environnementaux. Pour ce qui concerne la question spécifique du climat, la SCAPE a identifié des secteurs vulnérables aux changements climatiques (agriculture, foresterie, énergie, ressources en eau, établissements humains, santé et zone du littoral) et mis en exergue la nécessité d'élaborer et de mettre en œuvre un plan national d'action pour l'adaptation aux changements climatiques et une stratégie de développement à faibles émissions de carbone.

Au terme de la SCAPE en 2017, le gouvernement a conformément à l'Agenda 2030 des Nations unies et l'Agenda 2063 de l'Union africaine, mis en place un nouveau cadre de référence en matière de développement axé sur les objectifs de développement durable (ODD) en l'occurrence le Plan national de développement (PND). Principal document de planification du développement au Togo, le PND (2018-2022) a pour objectif global de « *transformer structurellement l'économie, pour une croissance forte, durable, résiliente, inclusive, créatrice d'emplois décents et induisant l'amélioration du bien-être social* ». Cette transformation structurelle permettrait d'atteindre une croissance du PIB de 7,6% à l'horizon 2022 à travers la mise en place d'un hub logistique d'excellence et d'un centre d'affaires de premier ordre dans la sous-région, notamment par une amélioration des infrastructures existantes, de la connectivité multimodale et des technologies de l'information et de la communication (TIC) ; le développement d'un pôle de transformation agricole selon l'approche chaînes de valeurs et ciblé sur la productivité pour atteindre la sécurité alimentaire, l'équilibre de la balance commerciale agricole et la création d'emplois agricoles ; la mise en place d'un pôle manufacturier et d'industries extractives (en lien avec le développement d'un pôle logistique d'excellence) pour dynamiser le rythme de la croissance et créer des opportunités d'emplois ; le développement du capital humain afin de faire du togolais, le premier acteur et le premier bénéficiaire du développement du pays. En d'autres termes, il s'agira de consolider le socle social national et renforcer les mécanismes d'inclusion. Les principes directeurs formulés pour

guider la mise en œuvre du PND sont le leadership et appropriation¹⁹⁰ ; le partenariat et la redevabilité mutuelle¹⁹¹ ; la gestion axée sur les résultats et la durabilité et l'équité, le genre et l'inclusion¹⁹².

Le Plan national de développement (PND) est axé sur l'ambition des autorités Togolaises de faire du Togo à l'horizon 2030 « *une nation à revenu intermédiaire économiquement, socialement et démocratiquement solide et stable, solidaire et ouverte sur le monde* »¹⁹³. Pour matérialiser cette ambition; il décline cinq objectifs généraux à long terme parmi lesquels *la gestion durable de l'environnement, la lutte contre les changements climatiques, la gestion durable des catastrophes et la promotion de l'aménagement du territoire*¹⁹⁴. Ce faisant, la nouvelle politique cadre de développement du Togo met expressément en exergue la nécessité de la lutte contre les changements climatiques. Dans l'état des lieux, le PND a en effet déterminé que les objectifs stratégiques poursuivis par le gouvernement dans le programme Environnement, gestion durable des ressources naturelles et cadre de vie sont le maintien des services environnementaux des écosystèmes et la préservation de la biodiversité, la gestion durable des terres, la gestion efficace des catastrophes, de la zone côtière et du cadre de vie, la transition vers l'économie verte et la lutte contre les changements climatiques.

Trois axes stratégiques sont formulés pour atteindre les objectifs du PND. Il s'agit de la mise en place d'un hub logistique d'excellence et d'un centre d'affaires de premier ordre dans la sous-région ; le développement des pôles de transformation agricole, manufacturiers et d'industries extractives ; et la consolidation d'un développement social et le renforcement des mécanismes d'inclusion.

Contrairement au Plan national de développement du Togo qui vient à peine d'entamer son cheminement, les plans Nationaux du développement économique et sociaux du Burkina Faso

¹⁹⁰ Il s'agit d'assurer la mise en œuvre du PND sous le leadership du gouvernement, à travers la définition et la mise en œuvre d'orientations claires de développement, le financement d'une grande partie des actions sur ressources propres, le cadrage des appuis des partenaires techniques et financiers (PTF).

¹⁹¹ Au niveau national, il s'agira du partenariat avec le secteur public, le secteur privé, les organisations de la société civile et les communautés à la base. Au niveau international, il s'agira de la coopération avec les partenaires techniques et financiers, les organisations sous régionale, régionale et internationale sans oublier la coopération sud-sud et triangulaire ainsi que la coopération avec les organisations philanthropiques.

¹⁹² Il s'agit de garantir l'égalité des droits, opportunités et responsabilités dans l'implication des différentes parties prenantes pour ainsi tenir compte du genre, des inégalités sociales mais également des spécificités des différentes régions dans la mise en œuvre du PND.

¹⁹³ République togolaise, *Plan national de développement (PND) 2018-2022*, version finale, 7 août 2018, p. 76. <https://www.republiquetogolaise.com/pnd>. Consulté le 13 janvier 2020.

¹⁹⁴ République togolaise, *Plan national de développement (PND) 2018-2022*, version finale, 7 août 2018, p. 76.

et du Niger respectivement adopté en 2016 et 2017 ont largement eu le temps de faire leur preuve.

B. Les plans Nationaux du développement économique et sociaux du Niger et du Burkina Faso

En tant que référentiel national des interventions du Burkina Faso et de ses partenaires sur la période 2016-2020, le Plan national de développement économique et social (PNDES) vise une croissance cumulative du revenu par habitant à même de réduire la pauvreté, de renforcer les capacités humaines et de satisfaire les besoins fondamentaux, dans un cadre social équitable et durable. Il est axé sur la vision *d'une nation Burkinabaise démocratique, unie et solidaire, transformant la structure de son économie et réalisant une croissance forte et inclusive, au moyen de modes de consommation et de production durables*¹⁹⁵.

De ce fait, l'objectif global défini est de « *transformer structurellement l'économie burkinabè, pour une croissance forte, durable, résiliente, inclusive, créatrice d'emplois décents pour tous et induisant l'amélioration du bien-être social* ». Le Plan national de développement économique et social du Burkina Faso se décline en trois axes stratégiques notamment la réforme des institutions et la modernisation de l'administration, le développement du capital humain et la dynamisation des secteurs porteurs pour l'économie et l'emploi. Il en résulte qu'aucun des axes prioritaires ne fait de référence expresse à la question de durabilité. Le processus de transformation structurelle prévoit toutefois l'utilisation de deux leviers complémentaires parmi lesquels *la construction d'un tissu industriel compétitif et durable*. La prise en compte effective de ce levier sur l'industrie durable impliquera forcément des actions en faveur de la lutte contre les changements climatiques. Les changements climatiques et la faible adhésion des acteurs ont par ailleurs été clairement identifiés comme risques susceptibles d'entraver les performances projetées par le PNDES qu'il importe donc de minimiser. Les impacts globaux attendus de la mise en œuvre du PNDES sont l'amélioration de l'efficacité des gouvernances politique, administrative, économique, locale et environnementale ; l'émergence d'une économie moderne basée sur un secteur primaire évolutif, plus compétitif et des industries de transformation et de services de plus en plus dynamiques, permettant la baisse de l'incidence de la pauvreté, la maîtrise de la croissance démographique annuelle, l'accélération du niveau de

¹⁹⁵ Burkina Faso, Plan national de développement économique et social, 2016-2020. <https://www.pndes2020.com/pdf/06.pdf>? Consulté le 15 janvier 2020.

développement du capital humain et le changement des modes de production et de consommation s'inscrivant dans une perspective de développement durable.

Dans le cas du Niger, le processus de planification du développement a été relancé à partir de 2012 avec l'adoption et la mise en œuvre du Plan de Développement Economique et Social (PDES-2012-2015). Ce premier PDES a été le principal cadre de référence et de dialogue avec les Partenaires Techniques et Financiers (PTF), en matière de politiques macroéconomiques et de stratégies sectorielles conduites par le Niger sur la période 2012-2015. S'en est suivi le Plan de Développement Economique et Social (PDES 2017-2021) qui représente à l'heure actuelle le premier plan quinquennal de l'opérationnalisation de la Stratégie de Développement Durable et de Croissance Inclusive (SDDCI Niger-2035) adoptée par le Gouvernement le 9 mai 2017. Le PDES 2017-2021 tire donc ses fondements de la vision issue de cette stratégie qui a comme ambition de faire du Niger « *un pays uni, démocratique et moderne, paisible, prospère et fier de ses valeurs culturelles, sous-tendu par un développement durable, éthique, équitable et équilibré dans une Afrique unie et solidaire* ». Il est également axé sur les orientations du « Programme de Renaissance Acte-2 »¹⁹⁶ et s'inscrit dans le cadre des agendas internationaux¹⁹⁷. Conformément au Document d'orientations économiques 2016-2019 du gouvernement qui a servi de base à l'élaboration du Programme Economique et Financier conclu avec le Fonds Monétaire International (FMI), le PDES 2017-2021 a défini comme objectif à l'horizon 2035 de « *contribuer à bâtir un pays pacifique, bien gouverné avec une économie émergente et durable, et une société fondée sur des valeurs d'équité et de partage des fruits du progrès* »¹⁹⁸.

Cette approche prospective du développement à moyen terme du Niger est donc basée sur cinq axes stratégiques à savoir la renaissance culturelle, le développement social et la transition démographique, l'accélération de la croissance économique, l'amélioration de la gouvernance, paix et sécurité et la gestion durable de l'environnement.

La problématique de gestion de l'environnement a donc été expressément énoncée en axe stratégique prioritaire ce qui reflète la place octroyée au principe d'intégration et à la question

¹⁹⁶ Le « Programme de Renaissance Acte-2 » est articulé autour de huit (08) priorités à savoir (i) promouvoir la renaissance culturelle, (ii) poursuivre la consolidation des institutions démocratiques, (iii) assurer la sécurité des personnes et des biens, (iv) garantir l'accès à l'eau pour tous, (v) assurer la sécurité alimentaire et nutritionnelle à travers l'I3N, (vi) développer les infrastructures de communication et énergétiques, (vii) développer les secteurs sociaux : éducation et santé, (viii) promouvoir l'emploi des jeunes. *Niger, PDES 2017-2021*, p. 15.

¹⁹⁷ Il s'agit entre autres des Agenda 2030 des Nations Unies, Agenda 2063 de l'Union Africaine, vision 2020 de la CEDEAO.

¹⁹⁸ République du Niger, *Plan de développement économique et social 2017-2021, Un Niger renaissant pour un peuple prospère, septembre 2017*, p. 71.

<https://www.undp.org/content/dam/niger/docs/UNDP-NE-PDES%202017-2021.pdf>, consulté le 10 janvier 2020.

climatique. Dans cette même suite, le plan de développement a entre autres défini comme principe directeur *la prise en compte des impératifs de gestion des urgences dans le développement durable*. Conformément à ce principe, « *compte tenu de la récurrence des crises et catastrophes multiformes, il s'avère nécessaire de concilier les besoins de court terme pour sauver des vies et renforcer la résilience des communautés et les besoins de développement à long terme. Pour ce faire, il faudrait s'assurer de dispositifs et mécanismes appropriés de prise en charge à la fois, des urgences humanitaires et des exigences du développement durable, à travers une planification sensible aux conflits et une intégration systématique des dimensions crises et catastrophes dans les stratégies sectorielles, les programmes et les projets* »¹⁹⁹. Il en résulte donc que les trois Etats essaient dans une certaine mesure de prendre en compte les enjeux climatiques dans leurs différentes stratégies de développement.

§2. Une vision incluant les enjeux climatiques

Une analyse de fond des trois documents de planification macroéconomiques montre une réelle tentative de prise en compte de l'enjeu climatique dans les processus décisionnels. Le principe d'intégration tel que défini par la convention de Rio et l'agenda 21 est en effet pris en compte à travers entre autres l'évocation des défis climatiques (A) même si la priorité est toujours donnée aux enjeux socioéconomiques (B).

A. L'évocation des défis climatiques

L'analyse diagnostique opérée dans le cadre du processus d'élaboration du plan national de développement (PND) a révélé des progrès importants en matière climatique au Togo. Ainsi, le document de planification a pu mettre en exergue les avancées connues par le Togo en matière de gestion des ressources naturelles, de gestion durable des forêts, de prévention et gestion des risques de catastrophes, de gestion durable du cadre de vie, de gestion durable des mers et des océans et de lutte contre les changements climatiques. Des accents particuliers ont été mis sur l'élargissement du champ du système national des aires protégées²⁰⁰, la protection des

¹⁹⁹ Ibid.

²⁰⁰ En septembre 2016, le Togo et le Bénin ont soumis conjointement à l'UNESCO pour reconnaissance, trois projets de création de réserves de biosphère dont une réserve transfrontière, celle du bassin du Mono. La création de la réserve nationale de biosphère du Togo a permis au pays d'intégrer 15.750 hectares de terres forestières au système national d'aires protégées. PND, 2018-2022, op.cit., p. 54.

plantations contre les feux de végétation²⁰¹, l'augmentation des espaces reboisés²⁰² et l'engagement pris par le Togo dans son document de contribution déterminée au niveau national (CDN)²⁰³, etc.

Malgré ces avancés répertoriés, le PND a mis l'accent sur la nécessité pour le pays de poursuivre dans cette lancée et de renforcer ses initiatives environnementales, en déclinant comme effet attendu de l'axe stratégique 3, *la gestion durable des ressources naturelles et la résilience aux effets des changements climatiques* (Effet attendu 12). Des actions fortes sont donc envisagées pour assurer la préservation, la restauration et l'exploitation durable des écosystèmes ; la réduction de la dégradation du milieu naturel, la protection des espèces menacées, *la réduction des émissions de gaz à effet de serre, la réduction de la vulnérabilité des personnes et des biens aux phénomènes climatiques extrêmes et à d'autres chocs et catastrophes, etc.* Ces actions définies par le PND pour permettre au Togo de contribuer significativement aux objectifs de la COP 21 concernent entre autres les énergies durables, le droit l'environnement (article 41 de la constitution), l'évaluation environnementale stratégique (EES) du PND²⁰⁴, etc.

Contrairement à la situation togolaise, le diagnostic de la situation environnementale réalisé dans le cadre du PDES du Niger démontre que le pays est en prise avec une situation environnementale précaire du fait de l'ampleur de la dégradation des terres²⁰⁵, de la faible préservation de la biodiversité²⁰⁶, des difficultés pour une gestion durable des ressources en

²⁰¹ Plus de 36.000 hectares ont été protégés contre les feux de végétation notamment par l'ouverture de 17.162 kilomètres de pare-feu autour des plantations et par la réalisation des feux précoces et contrôlés dans les plantations à protéger. En outre, près de 10.000 hectares de jeunes plantations du patrimoine forestier de l'Etat ont été protégés contre toutes sortes d'intempéries et agressions diverses par des patrouilles de gardiennage au cours des trois dernières années. *PND, 2018-2022, op.cit., p. 54.*

²⁰² Selon les résultats du premier inventaire forestier national réalisé par le gouvernement en 2015, dans le cadre du projet REDD+, le Togo dispose d'un taux de couverture en ressources forestières de 24,24% en 2015 contre 5% en 2010. *PND, 2018-2022, op.cit., p. 55.*

²⁰³ Le Togo s'est engagé dans sa CDN à réduire ses émissions de façon inconditionnelle de 11,14% par rapport au scénario de référence en 2030 et a adossé à ses impératifs de développement une trajectoire de croissance sobre en carbone qui se traduira par une réduction conditionnelle de 20%. *PND, 2018-2022, op.cit., p. 56.*

²⁰⁴ Il s'agit d'assortir le PND d'un cadre de gestion environnementale et sociale (CGES), d'un cadre de réinstallation des populations et autres documents de sauvegardes environnementales et sociales nécessaires à sa durabilité.

²⁰⁵ Au Niger, les facteurs de la dégradation des terres sont essentiellement d'ordre climatique et anthropique. En effet, chaque année, ce sont 100.000 ha de terres cultivables qui sont perdus du fait de l'érosion hydrique. Aussi, la croissance démographique et le changement climatique sont-ils deux tendances lourdes et de long terme de nature à impacter structurellement les systèmes de production. *Niger, Plan de développement économique et social 2017-2021, p. 49.*

²⁰⁶ « Le pays compte plus de 2 761 espèces végétales et 3 200 espèces animales (faune sauvage) dont 168 espèces de mammifères, 512 espèces d'oiseaux, environ 150 espèces d'amphibiens et reptiles et une ichtyofaune composée de 112 espèces, sept (7) Aires Protégées de faunes totalisant plus de 18 millions d'ha de superficies (14,30% de la superficie du pays) ; douze sites (12) classés comme « sites Ramsar » d'une superficie de 2 413 237 ha sur un potentiel de zones humides estimé à 4 317 589 ha. Selon le PDES, les contraintes liées à la gestion de la diversité biologique sont nombreuses. Il s'agit particulièrement de : (i) l'insuffisance de la connaissance de la diversité

terres et en eaux²⁰⁷, ainsi que des capacités limitées pour faire face aux défis émergents de l'impact des changements climatiques²⁰⁸. Le gouvernement Nigérien s'est donc engagé à travers son Plan de Développement Economique et Social (PDES 2017-2021) à mettre en place des mécanismes de promotion de l'environnement et de lutte contre les changements climatiques. En ce qui concerne la promotion de la production responsable, le pays s'est engagé à assurer une gestion durable et une utilisation rationnelle des ressources naturelles et à promouvoir des pratiques durables dans le cadre de la passation des marchés publics. Pour se conformer aux objectifs 13 du développement durable et donc répondre à la problématique du changement climatique, le NIGER entend « *renforcer la résilience et les capacités d'adaptation face aux aléas climatiques et aux catastrophes naturelles liées au climat et améliorer l'éducation, la sensibilisation et les capacités individuelles et institutionnelles en ce qui concerne l'adaptation aux changements climatiques, l'atténuation de leurs effets et la réduction de leur impact et les systèmes d'alerte rapide* ». L'Etat Nigérien s'est par ailleurs engagé à « *promouvoir la gestion durable de tous les types de forêt, mettre un terme à la déforestation, restaurer les forêts dégradées et accroître considérablement le boisement et le reboisement, lutter contre la désertification, la sécheresse et les inondations, restaurer les terres et sols dégradés...* ». Ces différents engagements pris par le Niger à travers son cadre de programmation du développement à moyen terme sont expressément matérialisés dans l'axe stratégique 5 du PDES intitulé « *gestion durable de l'environnement* » qui a défini deux effets

biologique et de ses éléments constitutifs ; (ii) l'insuffisance de la responsabilisation de la population dans la gestion de la biodiversité ; (iii) l'inadaptation du cadre juridique de la gestion de la diversité biologique ; (iv) les pressions multiples et croissantes sur la diversité biologique et ses éléments ; (v) l'insuffisance de projets intégrés dans le domaine de la gestion des écosystèmes ; (vi) la faible valorisation des ressources et un accès inéquitable aux avantages de la biodiversité ». *Niger, Plan de développement économique et social 2017-2021*, p. 50.

²⁰⁷ « Les principales contraintes sont : (i) la pression accrue sur les ressources en eau, occasionnant des limitations de la demande, des conflits pour la satisfaction des besoins et affectant de façon négative le développement et la croissance économique, (ii) les nombreuses menaces critiques d'origine climatique et anthropique en raison notamment du niveau de la croissance démographique, (iii) la sécheresse qui représente le principal risque, (iv) les conditions actuelles de gestion des ressources en eau qui ne sont pas optimales et par conséquent ne favorisent pas la résilience climatique des actions de développement du secteur de l'eau, (v) l'irrégularité du suivi et l'évaluation des ressources en eau qui n'est pas encore systématique constituant un frein pour l'obtention de connaissances actualisées des ressources en eau et mesurer les progrès réalisés dans le secteur et (vi) les risques d'envasement des plans d'eau et les risques de pollution des eaux tant de surface que souterraines ». *Niger, Plan de développement économique et social 2017-2021*, p. 51.

²⁰⁸ « Les principales contraintes demeurent : (i) les faibles capacités à bâtir une approche intégrée et pluridisciplinaire permettant le lien entre réponses aux urgences et perspectives à long terme ; (ii) la forte sensibilité des moyens d'existences et des infrastructures ; (iii) l'inadéquation entre les capacités de mobilisation des ressources aux différents guichets climatiques et les besoins pour la mise à échelle des bonnes pratiques et du processus d'apprentissage pour transposer les activités de gestion de risque et d'amélioration de la résilience ; (iv) l'insuffisance de stratégies et d'outils pertinents pour la gestion intégrée des ressources partagées/transfrontalières comme le Bassin du Niger, le Liptako, le Lac Tchad, etc. ». *Niger, Plan de développement économique et social 2017-2021*, p. 52.

attendus phares en l'occurrence *la gestion durable des ressources naturelles et l'adaptation du cadre de vie des populations aux changements climatiques*.

Au Burkina Faso, l'accent est surtout mis sur la dégradation continue des ressources fauniques et floristiques²⁰⁹ malgré les progrès notables recensés par le pays en matière de gestion durable de l'environnement, de l'eau et de l'assainissement. Pour pallier les défaillances et assurer une meilleure prise en compte des enjeux environnementaux dans les processus de développement, le pays envisage à travers son PNDES de veiller à l'accroissement de la production et de la transformation des produits forestiers non ligneux à forte potentialité de création d'emplois, la gestion durable des ressources forestières et fauniques, l'augmentation des superficies forestières sous aménagement, la promotion des petites et moyennes unités de productions fauniques créatrices d'emplois et de revenus et la promotion de l'éco-tourisme. Les défis identifiés sont entre autres la réduction des émissions de carbone, la promotion des modes de consommation et de production durables, dans le cadre de la transition vers une économie verte ; la mobilisation, la gestion, la préservation et la valorisation durable des ressources en eau ; le renforcement de la coopération internationale en matière d'eau, etc. Par ailleurs, pour atteindre les objectifs de l'axe 3 qui porte sur la dynamisation des secteurs porteurs pour l'économie et les emplois, le PNDES a mis en exergue la nécessité d'« *inverser la tendance de la dégradation de l'environnement et d'assurer durablement la gestion des ressources naturelles et environnementales* ». Dans cette optique, il décline entre autres comme effets attendus *le renforcement des capacités d'atténuation et d'adaptation aux effets néfastes du changement climatique dans une optique de transition vers l'économie verte*. Il s'agit « *d'accroître la proportion de politiques sectorielles intégrant les principes et les problématiques émergentes de développement durable de 17% en 2015 à 50% en 2020, le nombre d'éco villages créés de 0 en 2015 à 2 000 en 2020 et la quantité de carbones séquestrés à 8 000 000 tonnes en 2020* ». Les actions envisagées porteront sur la réduction des émissions des gaz à effets de serre, le renforcement des capacités en matière de résilience au changement climatique, l'exploitation, la valorisation et la promotion des produits forestiers non ligneux, la promotion des modes de consommation et de production durables et l'amélioration de la gouvernance environnementale.

²⁰⁹ La part des exploitations forestières et fauniques dans le PIB a connu une augmentation entre 1996 et 2015, passant de 1,5% sur la période 1996-2000 à 3,4% sur la période 2011-2015. Cependant, le couvert forestier qui représente 14% du territoire national contrairement à la moyenne internationale recommandée par la FAO qui est de 30%, connaît une dégradation annuelle de l'ordre de 110 000 hectares, *Burkina Faso, Plan national de développement économique et social (PNDES) 2016-2020*, p. 11.

Même si les Etats ouest africains commencent clairement par prendre conscience de la réalité environnementale et par manifester à travers leurs politiques de développement, leur volonté d'intégrer les enjeux y afférents dans leur processus décisionnel, les enjeux socioéconomiques restent prioritaires dans ces instruments de politique dont la vocation première est d'assurer le développement socioéconomique.

B. La persistance de la priorisation des enjeux socioéconomiques

« *Environment cannot be improved in conditions of poverty* »²¹⁰. Cette affirmation d'Indira Gandhi au Sommet de Stockholm sur l'environnement est confortée par le *Rapport Brundtland*²¹¹ qui met en exergue l'importance de la lutte contre la pauvreté dans le processus de protection de l'environnement en ces termes : « *Un monde où la pauvreté et l'injustice sont endémiques sera toujours sujet aux crises écologiques et autres* ». Le postulat selon lequel les puissances industrielles ont pollué pendant des siècles pour se développer et que la révolution industrielle s'est construite sur l'exploitation du charbon continue donc aujourd'hui de faire son effet dans la mentalité africaine. Le cas de la Chine, considéré comme le plus grand pollueur du monde est souvent cité pour mettre en exergue la difficile conciliation entre les politiques publiques durables et le développement économique²¹². La pensée commune est alors que le concept de l'économie verte est un luxe qui ne pouvait concerner que les pays développés. Ces idéologies étaient dans une certaine mesure attestées par la construction du régime international du climat sur le principe des responsabilités communes mais différenciées (PRCD)²¹³. La

²¹⁰ Allocution d'Indira GHANDI, « The Times of India », 15 juin 1972, tel que cité dans RP Anand, « Development and Environment: The Case of the Developing Countries » (1980) 20: 1 IJIL 1 à la p 10 (speeches by delegations, UNCHE, Doc A/CONF.48/).

²¹¹ « La terre est une ; le monde, lui ne l'est pas. Nous n'avons qu'une seule et unique biosphère pour nous faire vivre. Et pourtant, chaque communauté, chaque pays poursuit son petit bonhomme de chemin, soucieux de survivre et de prospérer, sans tenir compte des éventuelles conséquences de ses actes sur autrui. D'aucuns consomment les ressources de la planète à un rythme qui entame l'héritage des générations à venir. D'autres bien plus nombreux consomment peu, trop peu, et connaissent une vie marquée par la faim et la misère noire, la maladie et la mort prématurée » ; Commission mondiale sur l'environnement et le développement, *Notre avenir à tous*, Montréal, Éditions du Fleuve, 1988, p. 31, *Rapport Brundtland*. Notons que la version anglaise intitulée 'Our common future' a été publiée en 1987.

²¹² Selon un article publié par Paris Match en 2016, « La Chine est aujourd'hui le premier pollueur du monde. Chaque jour, 4 000 de ses habitants meurent des conséquences de cette catastrophe écologique ». Charlotte ANFRAY, Elodie Vaillant, Romain Clergeat, Jérôme Huffer « Les deux visages de la Chine », *Paris Match*, publié le 03 février 2016. <https://www.parismatch.com/Actu/Environnement/Les-deux-visages-de-la-Chine-907283n> consulté le 16 juillet 2020.

²¹³ **BARTENSTEIN (K.)**, « De Stockholm à Copenhague : genèse et évolution des responsabilités communes mais différenciées dans le droit international de l'environnement », *Erudit, revues McGill Law Journal*, Volume 56, numéro 1, décembre 2010, p 1-23. En droit international de l'environnement, le PRCD explique la différenciation entre les États par leur contribution inégale à la dégradation de l'environnement, d'une part, et par la reconnaissance qu'il faut tenir compte de leur situation économique respective, d'autre part. Le concept a connu ses premiers développements dans l'ère pré-Rio où le fossé qui sépare les pays pauvres des pays riches a été appréhendé comme un fléau qu'il importe de vaincre.

différenciation serait directement liée à l'existence d'inégalités profondes entre les États d'un point de vue politique, socioéconomique et juridique²¹⁴ et traduirait selon Sandrine Maljean-Dubois et Pilar Moraga Sariago « *l'expression contemporaine d'une revendication ancienne des pays en développement, en faveur de l'instauration d'un nouvel ordre économique international* »²¹⁵, ce, au nom de la justice, de l'équité et de l'environnement²¹⁶.

Toutes ces croyances caractérisent les choix de développement dans bon nombre d'États africains qui prennent de plus en plus en considération les enjeux climatiques dans la planification du développement sans toutefois perdre de vue leurs priorités en terme de développement économique et social. Ainsi donc même si le plan national de développement (PND) du Togo a sans équivoque évoqué l'engagement du gouvernement à lutter contre les changements climatiques et les impacts associés, ce document de planification n'en considère pas moins les enjeux de développement socioéconomiques comme prioritaires. La vision du PND telle que définie permet de déduire la place accordée aux questions écologiques et climatiques dans le processus de développement du pays. Aucune référence expresse n'est en effet faite à la durabilité environnementale et à la protection du climat. Les planificateurs se sont limités à définir une vision destinée à faire du Togo à l'horizon 2030 « *une nation à revenu intermédiaire économiquement, socialement et démocratiquement solide et stable, solidaire et ouverte sur le monde* ». On y voit donc clairement les priorités définies en termes d'*économie*, de *stabilité politique* et de *solidarité*, la question de durabilité étant volontairement occultée.

Dans les cas du Niger et du Burkina Faso par contre, la priorisation implicite des enjeux socioéconomiques s'est entre autres traduite dans les terminologies utilisées pour dénommer les plans de développement. Le choix des politistes de mettre en exergue les termes « *économique* » et « *social* » n'est certainement pas anodin. Il traduit l'importance accordée au développement économique et social et la place résiduelle des questions environnementales même si paradoxalement les visions définies par le PNDES burkinabè et le PDES Nigérien font respectivement cas « *de modes de consommation et de production durables* » et d'« *économie émergente et durable* ».

²¹⁴ CULET (P.), «Le principe des responsabilités communes mais différenciées en droit international de l'environnement, enjeux et perspectives, op.cit. p. 9-31.

²¹⁵ MALJEAN-DUBOIS (S.), MORAGA SARIAGO (P.), « Le principe des responsabilités communes mais différenciées dans le régime international du climat », op.cit.

²¹⁶ La CCNUCC reconnaît en effet en son article 4.7, que le développement économique et l'éradication de la pauvreté sont des priorités premières pour les pays en développement.

Par ailleurs, un regard sur les axes stratégiques tels que définis permet également de mettre en lumière la place des questions environnementales et climatiques dans la planification du développement des trois Etats. Seul le Niger a expressément énoncé la « *gestion durable de l'environnement* » comme axe stratégique à part entière. Le PND du Togo a opter pour trois priorités phares notamment le « *hub logistique* » (axe 1) ; les « *pôles de transformation* » (axe 2) et le « *développement social* » (axe 3), les deux premières tournées vers le développement économique et la troisième axée sur le social. Au Burkina Faso, la priorité est mise sur « *la modernisation de l'administration* », le « *capital humain* » et « *le développement économique* ». Pourquoi ces deux Etats n'ont aucunement fait référence à la protection de l'environnement dans leurs axes stratégiques alors même que les nouveaux documents de planification, élaborés conformément à l'agenda 2030 des Nations Unies, aux objectifs de développement durable, aux stratégies régionales, à l'Agenda 2063 de l'Union Africaine sont censés mettre en exergue le principe d'intégration et se recouper avec les exigences de l'économie verte et du développement durable ?

Les contextes nationaux et régionaux sont pourtant favorables à la mise en œuvre effective du principe d'intégration via l'économie verte au regard des richesses naturelles dont disposent les pays de l'Afrique de l'Ouest, de la dégradation continue de l'environnement et des besoins croissants de lutte contre la pauvreté. La levée des équivoques et des tabous²¹⁷ devient alors décisive pour que la problématique climatique soit véritablement prise en compte dans la planification du développement. A l'heure actuelle, il ne fait aucun doute que les compromis raisonnables peuvent être trouvés entre le développement durable et le progrès économique et social. L'économie verte devrait d'ailleurs être appréhendée comme un impératif par les planificateurs vu l'importance qu'elle attache à la lutte contre la pauvreté, la préservation de l'environnement et du climat ainsi qu'à l'inclusion et à la justice sociale.

Quoiqu'il en soit, une chose est certaine ; les Etats ouest africains ont dans la mesure de leur engagement pris en compte les enjeux climatiques dans leur processus de planification globale du développement. Cette prise en compte ne s'est pas uniquement limitée aux politiques macroéconomiques qui chapeautent le processus de développement dans les Etats. Elle

²¹⁷ **SOW (Y.)**, « L'économie verte et le développement durable en Afrique de l'Ouest et Centrale dans les cadres de l'agenda 2030 des Nations Unies, de l'agenda 2063 de l'Union Africaine et des cinq priorités (high 5) de la Banque Africaine de Développement », Conférence OIE –CNP Guinée-Conakry, 12 et 13 décembre 2018.

s'intègre de plus en plus dans les différents secteurs de développement en proie à une ingénierie planificatrice graduelle.

Section 2 : Des références fragmentaires dans les documents de planification sectorielle du développement

« Si le développement durable prend un sens, c'est bien lorsqu'il tente de concilier les différentes politiques sectorielles »²¹⁸. Cette affirmation de Sandrine MALJEAN-DUBOIS est confortée par le parlement européen en ces termes : « les politiques qui dépendent des autorités environnementales ne peuvent pas aller plus loin dans la réalisation de nos objectifs environnementaux. Les changements qui sont indispensables dans nos manières par exemple de mener l'agriculture, fournir l'énergie, effectuer les transports, consommer les ressources renouvelables et utiliser les sols, exigent également de modifier les politiques qui couvrent concrètement ces domaines, ainsi que les politiques générales de l'environnement. Cela nécessite l'intégration des objectifs environnementaux dans les phases précoces des différents processus des politiques sectorielles »²¹⁹. Dans le cadre du régime international du climat, la CCNUCC à travers son article 3, a également anticipé cette nécessité d'intégrer les enjeux climatiques dans les politiques sectorielles de développement²²⁰. Il en résulte que l'intégration des enjeux climatiques dans les politiques sectorielles de développement ne doit faire l'objet d'aucune forme de compromis dans le processus de planification sectorielle des Etats.

Malheureusement, dans le contexte africain, le constat général est que les initiatives d'inclusion du climat dans les cadres programmatrices sectorielles n'ont véritablement été impulsées qu'après la période post Rio +20. Aussi, est-il opportun de constater que malgré l'importance

²¹⁸ MALJEAN-DUBOIS (S.), « Environnement, développement durable et droit international. De Rio à Johannesburg : et au-delà ? » *Annuaire Français de Droit International*, Année 2002, n° 48, p. 592-623.

²¹⁹ Communication de la Commission sur le sixième programme d'action pour l'environnement, « Environnement 2010 : notre avenir, notre choix », COM (2001) 31 final, 24 janvier 2001, non publié au JOUE.

²²⁰ L'article 3 de la convention prévoit en effet que les politiques et mesures de précaution pris par les Etats pour prévoir, prévenir ou atténuer les causes des changements climatiques et en limiter les effets néfastes doivent tenir compte de la diversité des contextes socio-économiques, être globales et s'appliquer à tous les secteurs économiques (principe 3). Dans le même sens, le principe 4 met en exergue l'importance d'une prise en compte intégrée des enjeux climatiques dans les différents programmes nationaux de développement économique pour atteindre le développement durable. Il dispose à cet effet que : « les Parties ont le droit d'œuvrer pour un développement durable et doivent s'y employer. Il convient que les politiques et mesures destinées à protéger le système climatique contre les changements provoqués par l'homme soient adaptées à la situation propre de chaque Partie et intégrées dans les programmes nationaux de développement, le développement économique étant indispensable pour adopter des mesures destinées à faire face aux changements ». Cf. Article 3 CCNUCC.

avérée desdites politiques, le processus de planification sectorielle n'a que très récemment pris son envol dans plusieurs Etats dont certains secteurs restent à ce jour dépourvus de documents stratégiques. Il convient donc de répertorier les secteurs qui ont fait objet de planification dans les Etats objets de notre étude (§1) et de déceler par une analyse de fond si les planificateurs se sont conformés aux exigences de l'intégration du changement climatique telles qu'actées par la CCNUCC (§2).

§1 : Une planification sectorielle en construction

Lorsqu'un gouvernement énonce des objectifs dans un secteur donné et précise la manière dont ces objectifs seront atteints, il met en place sa politique sectorielle²²¹. Les politiques sectorielles cherchent donc à régler la reproduction d'entités beaucoup plus abstraites constituées par des domaines d'activités découpés verticalement²²². Selon l'institut des politiques publiques, elles correspondent à l'ensemble des politiques qui permettent d'organiser le fonctionnement de l'activité économique de chaque secteur en prenant en compte les spécificités propres à chaque marché²²³. Il s'agit donc d'instruments incontournables dans l'atteinte des résultats globaux définis dans les politiques macroéconomiques de développement, qui, devraient sans équivoque être adoptés et mis en œuvre au sein des Etats. Paradoxalement, la réalité est tout autre dans le contexte africain. En effet, le constat général est que malgré leurs importances avérées, certains pays sont encore à la traîne dans leurs différents processus de conception des politiques sectorielles. Au Togo (A), au Niger et au Burkina Faso (B), l'on relève aux côtés de secteurs biens fournis en matière de documents de planification, des domaines d'activités toujours en proie à une quête incessante de système optimale de programmation.

A. Le cas du Togo

“L'histoire retiendra que le Togo est un pays de tradition en matière de Planification”! déclarait le ministre Mawussi Djossou Sémondji, à l'ouverture des travaux, du forum sur la Planification en 2014²²⁴. L'expérience du pays en matière de planification remonte en effet à

²²¹ Commission Européenne, Appui aux programmes sectoriels, juillet 2007.

²²² MULLER (P.) « Un schéma d'analyse des politiques sectorielles », *Revue française de science politique* Année 1985 35-2 p. 165-189.

²²³ <https://www.ipp.eu/thematiques/politiques-sectorielles/> consulté le 28 janvier 2020.

²²⁴ Déclaration de M. Mawussi Djossou SEMONDJI, ministre de la Planification du Développement et de l'Aménagement du Territoire, à l'ouverture des travaux, du forum sur la Planification le 28 octobre 2014.

l'indépendance avec les plans quinquennaux sur la période allant de 1966 à 1985²²⁵. Elle s'est poursuivie avec l'engagement depuis 2006, du pays à élaborer les Documents de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) dont les différentes mutations ont permis d'aboutir à ce jour au Plan national de développement (PND). Ce caractère traditionaliste des politiques macroéconomiques de développement n'est pas forcément vérifié dans le cas des politiques sectorielles. A ce jour, certains secteurs de développement du Togo ne sont toujours pas dotés d'agenda de programmation du développement même si le processus de planification sectorielle est très clairement impulsé dans plusieurs départements sectoriels.

Les secteurs en lien avec les changements climatiques qui sont sans équivoque dotés de politiques sectorielles sont l'eau, les forêts, l'agriculture, l'aménagement du territoire, le genre, la jeunesse, la qualité, l'éducation, l'emploi et la santé. L'industrie et les mines sont encore à l'étape de validation de leurs politiques sectorielles et les secteurs de l'énergie, des transports, du foncier et de la décentralisation n'ont pas encore clairement définis de document dans ce sens. En juin 2005, le Togo adopte donc *sa politique et stratégie pour la gestion intégrée des ressources en eau (2005)* qui sera suivi quelques mois après par l'adoption le 05 juillet 2006, d'une nouvelle *politique nationale en matière d'approvisionnement en eau potable et d'assainissement en milieu rural et semi-urbain*. Ces documents de politique ne couvrent pas l'intégralité du secteur de l'eau. Ils ont donc été complétés par *la politique nationale de l'eau* adoptée par le gouvernement le 4 août 2010 et *la politique nationale de l'eau et de l'assainissement* dont le processus de validation est encore en cours mais qui constitue à ce jour un document de référence pour le ministère de l'eau et de l'assainissement²²⁶. La politique nationale de l'eau et de l'assainissement définit comme objectif global « *la contribution au développement socio-économique durable du pays, à travers la satisfaction des besoins de tous les usages d'eau, la préservation des ressources en eau pour en optimiser le bénéfice social et économique et l'accès universel équitable et durable aux services d'eau potable, d'hygiène et d'assainissement adéquats* ». Quelques plans d'actions ont également été adoptés dans le secteur de l'eau. Il s'agit entre autre du Plan d'action national dans le secteur de l'eau et de l'assainissement (PANSEA), du Plan d'action national de gestion intégrée des ressources en eau (PANGIRE), du Plan national de l'hygiène et de l'assainissement de base (PNHAB), etc.

²²⁵ A partir de 1981, le système de planification existant va subir de profonds changements avec l'émergence des programmes d'ajustement structurel, la programmation triennale des investissements et la pratique des programmes d'investissements publics (PIP).

²²⁶ Elaboré en 2018 et soumis à validation en février 2020, la politique nationale de l'eau et de l'assainissement vient se substituer au Plan d'Action National dans le Secteur de l'Eau et de l'Assainissement (PANSEA) adopté pour la période 2011-2015.

Outre le secteur de l'eau, le secteur forestier s'est également démarqué par l'adoption de la *politique forestière* qui marque un tournant décisif dans la gouvernance forestière du pays. Elaboré avec l'appui de la FAO à travers le Projet TCP/TOG/3203(D) en Novembre 2011, la politique forestière fait suite au *Plan d'action forestier national* (PAFN) de 1994 qui a été élaboré avec l'appui du Programme des nations unies pour le développement (PNUD). Ce plan n'ayant pas tenu ses promesses pour des raisons liées entre autres à la faible sécurité et santé des ressources forestières, aux flux très limité des produits forestiers, aux situations socio-économique et politique très défavorables et au cadre institutionnel et juridique inadéquat ;²²⁷ un nouveau *Plan d'action forestier national* (PAFN 1) a été élaboré en novembre 2011 pour une période de huit (8) ans. La politique forestière du Togo est basée sur la vision à l'horizon 2035 d'un Togo disposant d'une couverture forestière de 20% qui couvre entièrement ses besoins en produits ligneux, conserve sa biodiversité et assure une protection durable des zones à risque ainsi que les habitats de faune.

Le Togo dispose par ailleurs d'une *politique nationale de la santé* (PNS) qui sert de cadre de référence pour l'ensemble des intervenants dans le secteur de la santé. Ce document de politique est conçu en harmonie avec les priorités du programme mondial d'action sanitaire 2006-2015 et de la politique de santé pour tous dans la région Africaine pour le 21ème siècle (agenda 2020 et les orientations stratégiques 2010-2015 de la région Africaine de l'Organisation mondiale de la santé)²²⁸. En 2009, une *lettre de politique sectorielle de l'éducation* et une *politique nationale d'aménagement du territoire* ont été adoptés. La *politique nationale d'aménagement du territoire* a mis un accent particulier sur la nécessité de construire « un espace national équilibré et parfaitement intégré dans l'environnement régional »²²⁹. Elle a été suivie par la *politique nationale pour l'équité et l'égalité genre*²³⁰ et la *politique nationale de l'emploi* adoptées successivement en 2011 et 2012.

²²⁷ cf. *politique forestière du Togo*, Novembre 2011.

²²⁸En septembre 1998, le gouvernement togolais a adopté pour la première fois une Politique Nationale de Santé (PNS). L'objectif fondamental de cette politique était de réduire les taux de mortalité et de morbidité liés aux maladies transmissibles et non transmissibles à travers une réorganisation et une meilleure gestion du système de santé et une amélioration continue de l'accessibilité de tous aux services de santé de bonne qualité. La mise en œuvre PNS de 1998 a été soutenue par deux Plans Nationaux de Développement Sanitaires (PNDS 2002-2006 et 2009-2013) et diverses stratégies nationales spécifiques. *Togo, Politique nationale de la santé : loi d'orientation décennale 2010-2020*, p. 2.

²²⁹ La politique nationale d'aménagement du territoire du Togo est fondé sur les orientations du document cadre d'orientations générales de la politique d'aménagement du territoire communautaire adopté dans le cadre de l'UEMOA et de la déclaration de politique nationale d'aménagement du territoire adopté par le gouvernement le 30 août 2006.

²³⁰ La question de la vulnérabilité des femmes face au phénomène des changements climatiques est soulignée dans plusieurs rapports réalisés par les institutions internationales. Voir PNUD, guide des ressources sur l'égalité entre les genres et le changement climatique, novembre 2008.

On relève par ailleurs l'adoption en 2015 de la nouvelle²³¹ politique agricole assortie du plan stratégique pour la transformation de l'agriculture au Togo à l'horizon 2030 (PA-PSTAT 2030) qui est axée entre autres sur « l'accélération de la croissance, l'amélioration de la compétitivité, la transformation et la modernisation progressive du secteur »²³². La mise en œuvre de cette politique agricole est fondée sur les principes directeurs de la bonne gouvernance, l'équité sociale, le genre et la réduction des disparités, du partenariat et de la participation, de l'information, de la redevabilité mutuelle, de la subsidiarité et surtout de la préservation de l'environnement et des ressources naturelles disponibles²³³.

En matière énergétique, le Togo s'est doté en octobre 2015, d'un plan national des énergies renouvelables (PANER) dans le cadre de la mise en œuvre de la Politique des énergies renouvelables de la CEDEAO (PERC) élaboré pour la période 2015 à 2030 et d'une stratégie nationale d'électrification qui a pour ambition d'assurer d'ici 2030, un accès universel à l'électricité à tous les Togolais, via une combinaison intelligente d'extension du réseau et de technologies hors réseau. Aussi, la *politique nationale de la qualité* (PNQ) adoptée par décret pris en conseil des ministres le 6 novembre 2019 constitue-t-elle le document de référence pour l'ensemble des acteurs de promotion de la qualité, permettant au pays de réglementer l'accès des produits aux marchés et leur compétitivité. La PNQ selon le gouvernement, vise à établir un cadre adéquat pour le développement et le fonctionnement d'une infrastructure de qualité convenable, pertinente et efficiente. Elle prend en compte tous les secteurs de développement et a pour objectifs, entre autres, de promouvoir la culture de la qualité au sein des populations et des organismes publics et privés, protéger le consommateur et l'environnement, assurer la conformité des biens et services aux exigences du marché et établir un système national de métrologie efficace et efficiente.

A côté de ces secteurs dont le fonctionnement est basé sur des politiques sectorielles bien définies, se trouvent d'autres qui sont encore à l'étape d'élaboration, de validation et/ou d'adoption de leurs documents stratégiques de programmation. Pour bon nombre d'entre eux,

²³¹ La politique agricole initiale élaboré pour la période 2007-2011 a été soumis à validation en décembre 2006. Sa mise en œuvre a été soutenue par la Stratégie de relance de la production agricole (SRPA) et son Plan d'urgence conçu pour la période 2008-2010.

²³² La Stratégie de Relance de la Production Agricole (SRPA 2008- 2010) a jeté les bases du PNIASA pour la période 2010-2015, déclinaison nationale au Togo de la politique agricole régionale de l'Afrique de l'Ouest (ECOWAP). Le pays s'est ensuite engagé en 2012 dans l'élaboration d'une nouvelle politique agricole, le PNDAT (2012-2022), dont les acquis ont été repris dans cette nouvelle politique qui rallonge l'horizon à 2030.

²³³ Cf. *Togo, La Politique agricole assortie du plan stratégique pour la transformation de l'agriculture au Togo à l'horizon 2030 (PA-PSTAT 2030) : Document de politique agricole pour la période 2016-2030*, version finale du 30 décembre 2015, p. 26-28.

le processus d'adoption est toujours en cours ce qui retarde la mise en œuvre effective de leurs politiques de développement. On note en l'occurrence la *politique minière du Togo (PMT)* qui a pour objectif global d'améliorer significativement la contribution du secteur à la croissance économique et au bien-être social à travers une meilleure valorisation des ressources minières. Cette politique sectorielle est élaborée et validé en atelier national le 24 mai 2019, dans le cadre du *Projet de développement et de gouvernance minière (PDGM)* financé par la Banque mondiale. Egalement en cours de validation, la *politique industrielle du Togo (PIT)*²³⁴ élaborée en 2019 a défini comme objectif la dynamisation du tissu industriel, en vue de contribuer significativement à la croissance économique et à la réduction de la pauvreté par la création des biens, services et emplois décents. Enfin les secteurs du transport, de la décentralisation, et autres sont encore en attente de leurs politiques sectorielles.

B. Les cas du Niger et du Burkina Faso

Au Burkina Faso, la planification sectorielle est caractérisée par l'existence d'un pléthore de documents de référence sectorielle telles que *la politique et stratégie en matière d'eau, la déclaration de politique minière, la lettre de Politique Sectorielle de l'Energie (LPSE), la politique nationale de l'eau (PNE), le document de stratégie de développement rural (DSDR), la politique sectorielle de l'énergie, la politique sectorielle production agro-sylvo-pastorale, la stratégie nationale d'industrialisation (SNI-BF) et la stratégie décennale de la décentralisation*. Ces différentes politiques sectorielles ont pour la plupart été élaborées entre les années 1990 et 2018.

Adoptée le 6 décembre 1997 à la suite d'un long processus qui a débuté en novembre 1995, la *politique et stratégies en matière d'eau* fut pendant longtemps le principal document prévisionnel du développement du Burkina Faso en matière de gestion des ressources en eau. Il a récemment fait place à la nouvelle politique nationale de l'eau élaborée en 2015 dans un contexte de prise en compte des exigences des Objectifs de Développement Durable (ODD)²³⁵.

²³⁴ La nouvelle politique industrielle du Togo vient se substituer à la politique industrielle validée en septembre 2015 qui visait entre autres le développement et la pérennisation une industrie nationale intégrée, compétitive et respectueuse de l'environnement.

²³⁵ L'ODD 6 relatif à la « *garantie de l'accès de tous à des services d'approvisionnement en eau et d'assainissement et à une gestion durable des ressources en eau* » prône en effet un certain nombre d'exigences qui sont pris en compte dans la nouvelle politique nationale de l'eau. Il s'agit entre autres de l'accès universel et équitable à l'eau potable, à un coût abordable, l'accès à des services d'assainissement et d'hygiène adéquats, améliorer la qualité de l'eau, l'utilisation rationnelle des ressources en eau, la mise en œuvre d'une gestion intégrée des ressources en eau, la protection des écosystèmes aquatiques, le renforcement de la participation de la population locale à l'amélioration de la gestion de l'eau et de l'assainissement, etc.

Le gouvernement burkinabè a également adopté une *politique sectorielle de l'énergie*²³⁶ qui ambitionne d'assurer un accès universel aux services énergétiques modernes et conforte son rôle moteur de développement durable. Parallèlement la *politique minière* est adoptée en octobre 2014 pour servir de référence aux actions du secteur des mines. A travers cette politique, l'administration minière envisage faire du secteur minier Burkinabè, un secteur compétitif qui constitue un véritable levier de développement économique et social durable à l'horizon 2025. Une *politique sectorielle production agro-sylvo-pastorale (PASP)* est ensuite adoptée en avril 2018 pour la période 2018-2027²³⁷. Cette politique fait suite à la *stratégie de développement rural (SDR)* adoptée en 2003 qui a longtemps constitué le cadre fédérateur des politiques et stratégies élaborées dans le secteur PASP²³⁸. La stratégie de développement rural couvre les sous-secteurs agricoles, pastoraux, halieutiques, forestiers et fauniques. Son opérationnalisation s'est faite en deux phases : la mise en œuvre (i) de plans d'actions sous-sectoriels sur la période 2003-2010 et (ii) du programme national du secteur rural (PNSR), comme cadre unique de planification des actions du secteur rural sur la période 2011- 2015. Les principales politiques et stratégies sous-sectorielles mises en œuvre sur ces périodes sont la *stratégie nationale de sécurité alimentaire (SNSA)* adoptée en 2003, la *Politique nationale de sécurité alimentaire et nutritionnelle (PNSAN)* adoptée en 2014 dont l'objectif global est la réalisation d'une sécurité alimentaire et nutritionnelle durable à l'horizon 2025, la *politique nationale de sécurisation foncière en milieu rural (PNSFMR)* adoptée en 2007, la *politique nationale de développement durable de l'agriculture irriguée (PNDDAI)* et sa *stratégie (SNDDAI)* adoptée en avril 2004, la *politique nationale de développement durable de l'élevage (PNDEL)* adoptée en septembre 2010 et opérationnalisée par le *plan d'actions et programme d'investissements du sous-secteur de l'élevage (PAPISE)* et la *politique nationale de la pêche et de l'aquaculture (PNPA)* adoptée en décembre 2013. Le secteur forestier est couvert par *Plan d'Action Forestier Tropical du Burkina Faso (PAFTBF)* et la *politique forestière nationale* adoptée successivement en 1991 et 1998.

²³⁶ La politique sectorielle de l'énergie a été adoptée par décret N°20161063/PRES/PM/MEMC/MINEFID pris le 29 décembre 2016.

²³⁷ Voir le décret n°2018 0300/PRES/PM/MAAH/MEEVCC/MRAH/MINEFID/MATD.

²³⁸ Bien avant 2003, le gouvernement burkinabè a adopté une série de politiques sectorielles pour les sous-secteurs agriculture et élevage. Il s'agit entre autres de la Lettre de Politique de Développement Agricole (LPDA) adoptée en mai 1992 dont la mise en œuvre a été facilitée par la phase 1 du Programme d'Ajustement du Secteur Agricole (PASA) ; la formulation à partir de 1996 d'une stratégie de croissance durable des secteurs de l'agriculture et de l'élevage, d'un Document d'Orientations Stratégiques (DOS - décembre 1997), et son Plan Stratégique Opérationnel (PSO - octobre 1999) et de la Note d'Orientations, Plan d'Actions et Programme d'Investissement du Secteur de l'Élevage au Burkina Faso (PAPISE) adopté successivement en 1997 et en 2000).

En ce qui concerne le secteur de l'industrie, elle est chapeautée par la stratégie nationale d'industrialisation qui ambitionne à travers ses orientations de faire du Burkina Faso, à l'horizon 2023, un pays qui « *dispose d'un secteur industriel dynamique, compétitif et durable* »²³⁹. Aussi, la stratégie décennale de la décentralisation est-elle adoptée par le Burkina Faso pour la période 2017-2026 avec pour vision de renforcer les capacités financières, humaines et techniques des communes et des régions afin d'y « *impulser le développement économique local, en lien avec leurs forces vives et leurs potentialités...* ». En dehors de tout ce dispositif, le Burkina Faso est doté d'autres politiques sectorielles parmi lesquelles la *Politique sectorielle de l'éducation du Burkina Faso* (PSE/BF) 2014-2023 ; la *Politique nationale de l'emploi* (PNE) adoptée en mars 2008 et la *Politique nationale de la jeunesse* (PNJ).

Au Niger également, des documents de politiques sectorielles sont adoptés dans les différents départements chargés de l'aménagement du territoire, l'énergie, le genre, l'agriculture, les énergies renouvelables, la jeunesse, la communication, l'emploi, l'eau et l'assainissement, la modernisation de l'Etat, le développement rural, etc. La *politique nationale de l'aménagement du territoire* fait partie des plus anciens documents de programmation toujours en cours de mise en œuvre. Elle a été portée par la loi n°2001-32 du 31 décembre 2001 portant orientation de la Politique d'Aménagement du Territoire. Conformément à l'article 2 de cette loi, « *l'aménagement du Territoire est un outil qui traduit une politique volontariste et concertée traduisant l'engagement de l'Etat de fixer les conditions spatiales du développement de la société nigérienne. Cet outil est constitué par un ensemble cohérent d'orientations, de stratégies et de mesures visant à favoriser un développement durable et spatialement équilibré. Il vise à assurer une bonne coordination dans le temps et dans l'espace des actions structurantes que l'Etat et les régions sont amenés à entreprendre* ». En 2003, le gouvernement nigérien adopte le *document de politique nationale de la communication pour le développement* qui a entre autres pour missions de favoriser une plus grande participation des populations urbaines et rurales dans le processus du développement du pays, de contribuer à un meilleur et

²³⁹ Le développement du secteur industriel burkinabè est également régi par d'autres politiques et stratégies telles que la Stratégie de Développement Industriel (SDI) de 1998, le Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté (CSLP) adopté en 2000 et révisé en 2002 qui a permis l'opérationnalisation du Programme régional de Restructuration et de Mise à Niveau (PRMN) et du programme de Restructuration des Entreprises en Difficulté (PRED) ; la lettre de Politique de Développement du Secteur Privé (LPDSP) de 2002 ; la Stratégie de Croissance Accélérée pour un Développement Durable (SCADD 2011-2015) et le Plan National de Développement Économique et Social (PNDES 2016-2020).

plus large accès des populations aux médias et de contribuer à renforcer le dialogue social dans le cadre du développement.

S'en est suivie, l'adoption en 2004 de la *déclaration de politique énergétique* dont les orientations sont entre autres axées sur l'accroissement de l'accessibilité des ménages à l'énergie, la promotion de la substitution au bois-énergie, la sécurisation des approvisionnements énergétiques, la valorisation des ressources énergétiques nationales et la protection de l'environnement²⁴⁰. Un *document-cadre de politique de l'emploi* (PNE) a par ailleurs été adopté pour la période de 2008-2012. L'objectif général de ce document est de placer la création d'emplois au centre des objectifs de développement des politiques économiques et sociales aux niveaux national, régional et local permettant la réduction durable de la pauvreté et l'amélioration des conditions de vie de chaque nigérien. Le gouvernement Nigérien adopte également la *politique nationale du genre* (PNG) en 2008 qui constitue le cadre fédérateur, d'orientation et de coordination des différentes interventions visant la promotion de l'équité et l'égalité de genre. Cette politique est axée sur la vision de « *Bâtir, avec tous les acteurs, une société, sans discrimination, où les hommes et les femmes, les filles et les garçons ont les mêmes chances de participer à son développement et de jouir des bénéfices de sa croissance* ».

D'un autre côté, la *politique nationale de Modernisation de l'Etat* (PNME) a été élaborée par un comité technique interministériel créé par arrêté n° 0015/PM/HCME du 18 janvier 2011 ; et adoptée par décret n° 2013/249/PRN/PM/HCME du 12 juillet 2013. La vision de cette politique est de « *Faire du Niger un Etat bien organisé et bien géré qui assume efficacement ses fonctions régaliennes, à l'intérieur d'un territoire bien aménagé et disposant d'infrastructures modernes* ». *Le Niger ambitionne d'être un pays émergent économiquement viable, et disposant d'institutions démocratiques, fortes, crédibles et durables qui utilisent des approches, des outils et des techniques modernes de gestion pour répondre efficacement aux besoins des usagers des services publics* ». Plus récemment, en juin 2016 notamment, le Niger adopte une politique agricole qui prend en compte le nouvel agenda mondial de développement (ODD), les engagements issus de la COP 21, les processus « *Scaling UP Nutrition* » (SUN) et « *Renewed Effort Against Child Hunger and undernutrition* » (REACH), l'Initiative « *Alliance Globale pour les Initiatives de Résilience* » (AGIR), le « *Défi Faim Zéro* », la « *Plateforme pour la*

²⁴⁰ Un Plan d'Actions National des Energies Renouvelables (PANER) est également adopté le 30 mars 2015 dans le cadre de la mise en œuvre de la Politique d'Energies Renouvelables de la CEDEAO (PERC) pour la Période 2015-2020.

gestion des risques agricoles » ; etc. Une politique nationale de l'eau et de l'assainissement est par ailleurs adoptée dans l'optique de rétablir le système productif du pays et faire de l'eau un facteur de développement socio-économique et un élément déterminant dans la sauvegarde de l'environnement. Cette politique repose sur les grands axes de la connaissance et de la maîtrise des ressources en eau, l'amélioration de la couverture des besoins en eau des populations, la pleine participation des populations et la protection des ressources en eau, de la qualité des eaux et des écosystèmes aquatiques, etc. Enfin, le Niger adopte par décret n°2017-356/PRN/MH/A du 09 mai 2017, un Plan d'Action National de Gestion Intégrée des Ressources en Eau (PANGIRE).

§2 : Une prise en compte parcellaire des changements climatiques

Alors même que la convention-cadre des nations unies sur les changements climatiques a clairement fait ressortir, l'obligation pour les Etats d'intégrer l'enjeu climatique dans la définition de leurs politiques de développement et que Rio 92 à travers l'agenda 21 a consacré cette « *obligation d'intégration* » dans les politiques sectorielles, une analyse de fonds du dispositif politique du Togo, du Niger et du Burkina Faso révèle une prise en compte mitigée dudit enjeu dans les stratégies de développement en Afrique de l'ouest. L'analyse des documents de référence du développement sectoriel des trois Etats révèle en effet la tendance traditionnelle des planificateurs à occulter la question climatique dans les politiques sectorielles et une prise en compte systématique dans les politiques récemment définies. Ce constat se justifie par les récentes évolutions connues par le régime international du climat tant en ce qui concerne la prise de conscience de l'urgence climatique que dans la mobilisation des acteurs. On en arrive donc à la conclusion d'une prise en compte parcellaire de l'enjeu climatique dans les politiques sectorielles de développement (A) et conséquemment dans les approches programmes (B).

A. Dans la formulation des politiques

L'action environnementale s'est longtemps substituée à l'action climatique dans les politiques sectorielles de développement en Afrique de l'ouest. Ces politiques sectorielles se bornaient en effet à faire cas de l'enjeu environnemental sans référence expresse à la question spécifique du climat, parfois, alors même que l'enjeu climatique est clairement énoncé comme une faiblesse du développement sectoriel. Sur la forme, l'on constate très souvent l'utilisation de la terminologie de « *durabilité* » lors de la formulation des politiques, en l'occurrence dans les

visions et objectifs définis. Aussi, selon le cas, certains axes stratégiques mettent-ils l'accent ou non sur la nécessité de mener des actions en faveur de l'environnement²⁴¹. Une analyse de fond des documents cadres de politiques sectorielles révèle que contrairement au Niger où seul la politique agricole a expressément évoqué la problématique climatique et au Burkina Faso où la question a complètement été occultée, plusieurs documents de politiques ont fait cas du climat dans le contexte togolais²⁴². Il s'agit notamment du document de politique agricole, de la politique forestière, de la politique de l'eau, et de la politique de l'eau et de l'assainissement.

La *politique nationale de l'eau* du Togo a en effet identifié les manifestations de plus en plus récurrentes des effets du changement climatique (sécheresses/inondations) comme contraintes physiques pour le développement du secteur. Paradoxalement, la solution préconisée s'est limitée à la contribution du secteur au développement durable. Aucune autre référence au changement climatique n'a donc été faite dans la définition même de la politique de l'eau contrairement à la *politique nationale de l'eau et de l'assainissement* dont l'objectif global défini est de : « *contribuer au développement socio-économique durable du pays, à travers la satisfaction des besoins de tous les usages d'eau, dans un cadre de vie assaini, et prenant en compte la préservation de l'environnement, l'équité sociale et l'atténuation des effets du changement climatique* »²⁴³. Cet accent sur *l'atténuation des effets du changement climatique* n'est pas sans impact. Elle a permis de définir des domaines d'action prioritaires axés sur le climat notamment « *l'identification et la mise en œuvre des actions permettant de contribuer à la prévention et à l'atténuation des effets liés au changement climatique ...* »²⁴⁴.

Dans la même logique, la politique agricole du Togo a identifié comme domaine d'intervention les facteurs permettant de « *contribuer à la prévention et à l'atténuation des effets liés au changement climatique (les gaz à effets de serres GES, la dégradation des sols et de l'environnement...)* »²⁴⁵. Cette option se justifie par le lien établi entre le changement climatique et la chute des rendements du secteur agricole. Un accent particulier est donc mis sur le terme 'durabilité' dans la définition de la vision à l'horizon 2030 du secteur qui est

²⁴¹ Ces références font généralement suite à l'établissement d'un lien de causalité entre les activités du secteur et l'enjeu environnemental dans le diagnostic général des secteurs.

²⁴² Cette analyse concerne principalement les politiques cadre des secteurs et non les stratégies de développement et plans d'actions.

²⁴³ *Politique nationale de l'eau et de l'assainissement du Togo élaborée en mars 2018*, (en cours d'adoption), p. 6.

²⁴⁴ Ibid.

²⁴⁵ *La politique agricole assortie du plan stratégique pour la transformation de l'agriculture au Togo à l'horizon 2030 (PA-PSTAT 2030) : Document de politique agricole pour la période 2016-2030*. Version finale du 30 décembre 2015, p. 6.

formulée comme suit : «*Une agriculture moderne, durable et à haute valeur ajoutée au service de la sécurité alimentaire nationale et régionale, d'une économie forte, inclusive, compétitive et génératrice d'emplois décents et stables à l'horizon 2030* »²⁴⁶. Le secteur agricole nigérien a aussi relevé les risques climatiques comme une contrainte technique majeure impactant son développement. Le diagnostic général a en effet révélé que : «*les effets néfastes des phénomènes climatiques extrêmes constituent un grand handicap pour le développement du pays* »²⁴⁷. Pour y remédier, le Niger aspire à travers sa politique à l'accroissement de la résilience des populations nigériennes face aux adversités de la nature et la préservation de l'environnement de production persistant, pour les générations postérieures. Il fonde donc son document de référence sectorielle sur «*les engagements issus de la COP 21 et le Nouvel Agenda Mondial de Développement (ODD)* »²⁴⁸. La politique forestière du Togo s'est enfin bornée à identifier les questions émergentes en foresterie, telles les mesures d'adaptation et d'atténuation aux changements climatiques, le Mécanisme de Développement Propre (MDP), la Réduction des Emissions des gaz à effet de serre liées à la Déforestation et à la Dégradation des forêts (REDD), les bioénergies, la réduction de la pauvreté, la décentralisation, etc. Aucune référence expresse n'a été faite à la question climatique dans la définition même de la politique même si les axes stratégiques²⁴⁹ tels que déclinés contribueront sans aucun doute à la lutte contre ce phénomène.

En dehors de ces cas de référence formelle aux changements climatiques, la plupart des documents de politiques sectorielles se sont limités à des terminologies comme la '*durabilité*', le '*développement durable*' la '*protection de l'environnement*', etc. L'utilisation de ces terminologies n'est pas sans impact. Elle traduit la volonté des acteurs de prendre en compte la question de durabilité environnementale dans son ensemble et donc implicitement, les effets néfastes du changement climatique. Le constat reste néanmoins sans appel : l'importance de l'action climatique diffère selon qu'on est en face d'une politique qui évoque explicitement le phénomène climatique ou d'une politique qui en fait cas de manière détournée. Tout réside dans l'option faite par les acteurs et surtout dans les axes stratégiques qui en découlent.

²⁴⁶ PA-PSTAT 2030 : Document de politique agricole pour la période 2016-2030, op.cit., p. 7.

²⁴⁷ Politique agricole de la république du Niger, juin 2016, p. 13.

²⁴⁸ Politique agricole de la république du Niger, juin 2016, p. 20.

²⁴⁹ Il s'agit notamment de la promotion d'une production forestière soutenue (axe 1), la restauration des peuplements dégradés et conservation de la biodiversité (axe 2) et le développement d'un partenariat efficace autour de la gestion des forêts (axe 3). Politique forestière du Togo, version complète, novembre 2011, p. 26 et ss.

Dans le secteur industriel du Togo donc, après avoir relevé les faiblesses²⁵⁰ liées à la prise en compte des dimensions du développement durable dans les activités industrielles, la politique industrielle a insisté sur *‘le respect de l’environnement’* dans la déclinaison de son objectif à moyen terme. Elle prône à travers sa vision une industrie « *...respectueuse de l’environnement et capable d’améliorer significativement le niveau de vie de sa population...* »²⁵¹. Le principe directeur du *‘développement durable’* est consacré et la promotion de la Responsabilité Sociétale des Entreprises (RSE) et de l’industrie verte y est définie comme action à mettre en œuvre.

Dans le secteur minier, la terminologie du *‘développement minier durable’* est plus mise en avant. Cette terminologie est utilisée en tant qu’objectif spécifique et principe directeur de la politique minière. Aussi, un accent est-il mis sur *‘l’exploitation et la transformation durable’* dans la déclinaison de la vision et des axes stratégiques²⁵². Au Burkina Faso par contre, les planificateurs ont utilisé l’expression *‘développement économique et social durable’*. La création des « *conditions favorables pour la recherche et l’exploitation rationnelle et durable des ressources minérales* »²⁵³ a donc été déclinée comme orientation stratégique.

Les acteurs de l’énergie envisagent par ailleurs de conforter le rôle moteur de développement durable du secteur de l’énergie à l’horizon 2025²⁵⁴. Cette vision se traduira entre autres par le développement de l’offre d’énergie « *respectueuse de l’environnement, ainsi que le développement de l’utilisation des sources d’énergies renouvelables* »²⁵⁵. Les orientations stratégiques qui en découlent sont entre autres la promotion de l’utilisation rationnelle de l’énergie ainsi que les produits de substitution au bois énergie et la contribution à la préservation de l’environnement.

²⁵⁰ Les faiblesses identifiées sont : l’insuffisance dans la gestion des déchets industriels, le non-respect des textes d’étude d’impacts et audits environnementaux, l’insuffisance de sensibilisation des employeurs et travailleurs à la sécurité et santé, au travail et à la gestion de l’environnement ; l’inexistence de la culture entrepreneuriale des industriels, la faible prise en compte de la responsabilité sociétale des entreprises (RSE) par les industriels, la faiblesse d’innovation, veille technique et des 3R (récupération, réutilisation et du recyclage) dans les entreprises ; l’absence de l’investissement et implication des industriels dans la recherche et développement (R&D), l’absence de promotion des produits industriels, la faible promotion des industries vertes, l’absence de promotion du mix-énergétique dans les industries, la faible promotion des industries de services, l’absence d’appui de l’industrie aux autres secteurs de l’économie (tourisme, culture, etc.) et la faible intégration des industries dans le développement de l’économie bleue. *Politique industrielle du Togo*, juin 2019, p. 49.

²⁵¹ *Politique industrielle du Togo*, juin 2019, p. 54.

²⁵² Voir la *politique minière du Togo validé le 24 mai 2019*, p. 33, 36 et ss.

²⁵³ Voir la *déclaration de politique minière du Burkina Faso*.

²⁵⁴ *Burkina Faso, politique sectorielle de l’énergie 2014-2025*, p. 40.

²⁵⁵ *Burkina Faso, politique sectorielle de l’énergie 2014-2025*, p. 24 et 40.

La politique agro-sylvo-pastorale, la stratégie nationale d'industrialisation du Burkina Faso, la stratégie décennale de décentralisation, le document de stratégie du développement rural ont respectivement mis l'accent sur les concepts de durabilité, de modes de production et de consommation durables, de gestion durable des ressources naturelles ; d'économie verte inclusive, de technologies et innovations techniques durables, d'industrie verte, de développement durable ; etc. Parallèlement, les politiques nationales d'aménagement du territoire, d'hygiène et d'assainissement, de l'emploi, de la jeunesse, de la qualité du Togo ont aussi brièvement fait cas de la problématique environnementale.

Le troisième axe stratégique de la politique agro-sylvo-pastorale du Burkina Faso intitulé 'gestion durable des ressources naturelles' vise à créer les conditions pour parvenir à des modes de production et de consommation durables dans un contexte de changement climatique. Il se décline en trois objectifs stratégiques en l'occurrence préserver et protéger durablement les ressources forestières et fauniques (axe 1) ; créer un environnement sécurisé et favorable à une production animale durable (axe 2) et contribuer à une gestion intégrée des ressources en eau (axe 3).

Enfin le Niger où la loi portant orientation de la politique d'aménagement du territoire dispose en son article 33 que « la lutte contre la désertification, la préservation et la valorisation de l'environnement et des facteurs naturels de production constituent une priorité de la politique d'Aménagement du Territoire »²⁵⁶. Aussi la politique nationale de la jeunesse, la déclaration de politique énergétique, la politique nationale de modernisation de l'Etat et le cadre de politique nationale de la décentralisation font-elles appels aux concepts de 'développement durable, de préservation de l'environnement, de développement local durable, et de durabilité'.

Il importe de relever in fine que certains documents de politiques sectorielles comme la politique nationale du genre du Niger et du Togo, la politique nationale de l'emploi du Niger et la politique nationale de la santé du Togo ont tout simplement occulté la question de l'environnement et des changements climatiques.

²⁵⁶ Article 33 de la loi n°2001-32 du 31 décembre 2001 portant orientation de la politique d'aménagement du territoire au Niger.

B. Dans les approches programmes

Le processus de conception et de mise en œuvre des politiques sectorielles dans les Etats ouest africains est plutôt atypique. Pendant longtemps, la plupart des documents de politiques n'étaient pas systématiquement déclinées en plans d'actions²⁵⁷ pour une lecture claire des programmes et projets envisagés dans les différents secteurs. On était donc très souvent face à des situations où ces programmes et projets sont élaborés au cas par cas et surtout en fonction des urgences du moment. Même si cette situation semble évoluer aujourd'hui, il n'en demeure pas moins que les programmes existants sont pour la plupart élaborés dans un contexte de non-respect des règles de l'art.

Que les différents secteurs aient opté pour un ancrage cohérent et conforme aux règles de l'art ou une méthodologie assez irrégulière, le constat général est que les récentes évolutions sur la prise en compte des changements climatiques dans les politiques sectorielles influencent sur la définition des programmes et projets. Contrairement à la situation traditionnelle, la plupart des secteurs tendent de plus en plus vers l'intégration des projets verts dans leurs systèmes de planification. Ces projets verts contribuent de façon directe ou indirecte à l'atténuation des changements climatiques ou au renforcement des capacités de résilience des populations.

Dans le secteur de l'énergie, de nouveaux paradigmes tels que la transition énergétique et le mix énergétique sont prônés. Les plans nationaux d'actions des énergies renouvelables des trois pays, élaborés pour la période 2015-2020/2030 ont tous définis des projets pour la promotion des énergies renouvelables raccordées au réseau et hors réseau, du biocarburant, du bio charbon, des foyers améliorés, de la biomasse énergie, du biogaz, etc. Le Togo a ainsi initié un *programme de Maitrise des Energies Traditionnelles et de Promotion des Energies Renouvelables* qui consiste à la maîtrise des énergies traditionnelles²⁵⁸ et la promotion des

²⁵⁷ « Le plan d'action ou plan de mise en œuvre de la politique du secteur est la déclinaison de la politique sectorielle en actions à partir d'une planification croisée à l'aide du cadre logique qui est axé sur deux logiques : une logique verticale qui commence par les objectifs pour aller aux résultats puis aux actions à entreprendre et une logique horizontale qui commence par les indicateurs pour passer à la source, à la méthode ou au moyen de vérification et enfin à l'hypothèse critique ou mesure préalable. A travers le plan d'action, les stratégies sont déclinées en actions et ensuite budgétisées. On y retrouve également l'échéancier de réalisation de ces actions et les niveaux de responsabilités des différents acteurs par rapport à la mise en œuvre et au suivi-évaluation des actions retenues ». CADERDT, *Guide méthodologique d'élaboration des politiques sectorielles*, Togo, novembre 2012, p. 41-42.

²⁵⁸ Cette maitrise des énergies traditionnelles est envisagée à travers entre autres l'Appui au reboisement, l'Economie d'énergie par la généralisation de l'utilisation des foyers améliorés de charbon de bois et de bois de chauffe, l'Appui à l'organisation de la filière de charbon de bois, l'amélioration des techniques de carbonisation du bois et la Promotion de l'utilisation du gaz butane en substitution aux énergies traditionnelles dans les centres urbains du Togo etc.

énergies renouvelables en l'occurrence le solaire, l'éolienne, le biogaz, le biocarburant, etc. Un projet d'aménagement hydroélectrique est également en cours de mise en œuvre dans la localité de Sarakawa au Nord du pays²⁵⁹. Le Togo a par ailleurs réalisé le *Projet d'électrification rurale en hors réseau de 9 localités par la fourniture et l'installation de kits solaires photovoltaïques*²⁶⁰ et le *Projet d'électrification rurale hors-réseau par kits solaires domestiques en mode PAYGO « CIZO » sur toute l'étendue du territoire togolais*²⁶¹. On peut également relever le cas du Niger qui a initié le *Projet d'Accès à l'Énergie Solaire* en 2017 et le cas du Burkina Faso qui mener des actions concrètes via le *projet Yeleen*²⁶².

Dans le contexte minier, le *projet de développement et de gouvernance minière* (PDGM) du Togo tente d'allier l'attractivité du secteur au développement durable. Plusieurs actions sont menées dans ce sens en termes de financement de la révision des textes juridiques et des documents stratégiques de manière à intégrer les nouveaux enjeux du secteur dont le développement durable²⁶³. La prise en compte du climat à l'échelle projet s'est matérialisée dans le domaine agricole, à travers entre autres, la mise en œuvre au Niger du *Projet d'appui à l'agriculture « climato-intelligente »*, conçue pour promouvoir un développement du secteur agricole qui s'inscrive dans la lutte contre le changement climatique, en favorisant à la fois la hausse de la productivité, le renforcement de la résilience et la réduction des émissions de gaz à effet de serre. Le Niger a ensuite initié le *Projet d'Appui à l'Agriculture Sensible aux risques*

²⁵⁹ Techniquement, ce projet de Sarakawa à une puissance de 24 MW et est composé d'un barrage à hauteur de 44m et 500 m de longueur avec une digue de col de 10m de hauteur et 760 m de longueur ; d'une centrale hydroélectrique ; d'un poste et ligne d'évacuation de l'énergie ; d'un évacuateur de crue et vidange, d'un canal de restitution, etc. Les projets connexes y associés sont entre autres la production de l'eau potable, l'aménagement d'un espace pour le maraîchage, l'écotourisme, etc. <https://at2er.tg/le-projet-damenagement-hydroelectrique-de-sarakawa-retient-plus-dattention/>, consulté le 25 février 2020.

²⁶⁰ Dons de 49 millions de Francs CFA obtenu du Conseil de l'Entente, le projet vise l'installation de trois cent cinquante (350) kits solaires type « ménages », l'électrification d'un (01) centre de santé, la construction, équipement et électrification d'une structure de gestion communautaire ainsi que l'installation de trois (03) lampadaires solaires. <https://at2er.tg/projet-deelectrification-rurale-en-hors-reseau-de-9-localites-par-la-fourniture-et-linstallation-de-kits-solaires-photovoltaïques/>, consulté le 25 février 2020.

²⁶¹ L'objectif principal du projet CIZO est l'électrification de la population togolaise, notamment rurale, avec pour objectif d'atteindre un taux d'électrification de 40% à l'horizon 2022. Pour ce faire, le gouvernement togolais souhaite s'appuyer sur la vulgarisation de la téléphonie mobile pour électrifier rapidement les populations rurales togolaises grâce aux kits solaires individuels. <https://at2er.tg/projet-deelectrification-rurale-hors-reseau-par-kits-solaires-domestiques-en-mode-paygo-cizo-sur-toute-letendue-du-territoire-togolais/>, consulté le 25 février 2020.

²⁶² Le projet Yelen porte sur l'électrification rurale, hors réseaux, par des systèmes solaires décentralisés de types photovoltaïques. Les bailleurs de fonds participant à son financement sont la Banque, le Fonds Vert pour le Climat (FVC) et l'Union Européenne à travers sa Facilité d'Investissement pour l'Afrique (UE-AFIF), pour un montant total de 31,41 millions d'Euros (42% du coût total). Le reste du financement sera apporté par le Gouvernement et l'ABER et par des développeurs privés (fonds propres et prêts commerciaux) dans un cadre de partenariat public-privé de production et de distribution d'énergie électrique. La durée d'exécution du projet de 48 mois (2019-2022).

²⁶³ Le PDGM a également apporté un appui financier de 700 millions à l'université de Lomé pour l'instauration de nouvelles formations liés aux mines telles que la licence professionnelle en Géologie minière et la licence en Chimie analytique mines et environnement. <https://www.togofirst.com/fr/mines/1904-2982>, consulté le 25 février 2020.

Climatiques (PASEC) qui ambitionne également de répondre aux principales contraintes du secteur agricole du Niger en l'occurrence la faible productivité, la faible résilience et surtout de réaliser le *triple gain de l'Agriculture Intelligente face au Climat (AIC)*²⁶⁴. *Idem* au Togo avec la mise en œuvre d'une série de projets qui s'intègrent aux enjeux d'adaptation et d'atténuation. Il s'agit entre autres du *projet d'adaptation des systèmes de production agricole aux changements climatiques au Togo (ADAPT)*, le *projet d'appui au développement agricole au Togo (PADAT)*, le *projet d'appui au secteur agricole (PASA)* et autres²⁶⁵.

Enfin, le secteur de l'eau met surtout l'accent sur la promotion d'un système intégré de gestion des ressources existantes. Des initiatives telles que le programme d'aménagement hydraulique multi-usage pour la sécurité alimentaire du Togo²⁶⁶, le projet de mise en œuvre d'un système sectoriel d'information et de suivi évaluation (SSISE)²⁶⁷, le programme d'urgence de développement communautaire (PUDC)²⁶⁸ et autres²⁶⁹ en attestent.

Même si certains secteurs de développement sont encore à la traîne en ce qui concerne la mise en place de mécanismes de planification sectorielle, l'on a pu identifier des secteurs proactifs qui ont tenté d'intégrer les enjeux climatiques dans leurs politiques de développement soit à travers des références directes au climat et des programmes et projets qui portent sur la matière,

²⁶⁴ Il s'agit de l'augmentation durable de la productivité et des revenus agricoles (sécurité alimentaire) ; l'adaptation et le renforcement de la résilience face aux impacts du changement climatique (adaptation) ; la réduction des émissions de GES par unité de produit, et la séquestration accrue de carbone (atténuation).

²⁶⁵ D'autres projets sont mis en œuvre dans le secteur agricole au Togo. Il s'agit du projet d'aménagement hydro agricole de la basse vallées du fleuve Mono (PBVM), du projet d'aménagement et de réhabilitation des terres agricoles de la zone de Mission Tové (PARTAM), du projet de développement rural intégré (PDRI) de la plaine de Mô, du Programme de développement rural et agricole (ProDRA), du projet de mise en place et d'opérationnalisation des zones d'aménagement agricoles planifiées (ZAAP), du Projet d'assistance d'urgence à la relance des activités productives des ménages affectés par la sécheresse au nord du Togo, du projet d'éducation et de formation technique professionnelle agricole (EFTPA)/ PDDAA/NEPAD/GIZ, etc.

²⁶⁶ Aménagement de 40 ha en irrigation goutte à goutte, construction d'étangs piscicoles et approvisionnement en eau potable de la localité Nagbéni dans la préfecture de l'Oti à partir d'un même ouvrage d'eau (forage à gros débit). Financement : 1 124 000 000 FCFA par l'UEMOA. Durée : 2016 – 2019. <https://eau.gouv.tg/listing-projet>, consulté le 25 février 2020.

²⁶⁷ Initié au Togo, le SSISE a pour but de servir de cadrer l'exécution du PANSEA en permettant d'évaluer et de mettre à jour rapidement sa programmation. Il s'agit alors de mettre en place un mécanisme qui permette de faire le bilan des réalisations, de calculer les indicateurs d'effets et d'impacts qui auront été choisis et de reprogrammer les investissements pour les prochaines années. <https://eau.gouv.tg/listing-projet>, consulté le 25 février 2020.

²⁶⁸ Le PUDC consiste à contribuer à l'amélioration significative des conditions de vie des populations vivant dans les zones peu ou mal desservies par les infrastructures d'eau potable et assainissement. Ainsi, les interventions dans ces zones consisteront à réaliser des forages équipés de pompes à motricité humaine et à réhabiliter et renforcer les Mini AEP existants. Durée de l'intervention 2016-2019 pour la phase. <https://eau.gouv.tg/listing-projet>, consulté le 25 février 2020.

²⁶⁹ Programme d'appui aux populations vulnérables (PAPV): volet eau et assainissement ; Projet d'hydraulique villageoise dans les régions des plateaux et maritime ; Projet d'amélioration des conditions sanitaires en milieu scolaire et rural de la région des savanes ; Projet d'amélioration de l'alimentation en eau potable de la ville de Lomé-phase 2. <https://eau.gouv.tg/listing-projet>, consulté le 25 février 2020.

soit de manière détournée à travers des références aux concepts de ‘l’environnement’, de ‘durabilité’ et de ‘développement durable’. Ce même constat est fait en ce qui concerne la planification macroéconomique du développement. Les différents plans nationaux de développement ont en effet fait cas de manière expresse ou implicite à l’enjeu climatique même s’il est évident que les enjeux socioéconomiques sont toujours considérés comme prioritaires. Reste donc à repenser le processus de planification sectorielle et macroéconomique de développement des Etats de manière à assurer une intégration effective et complète de l’enjeu climatique tout en boostant leur croissance économique. L’économie verte offre certainement des opportunités de développement sensible au climat que les gouvernements devraient s’atteler à saisir pour répondre à leurs engagements pris dans le cadre du régime climatique international.

Aussi est-il important de souligner que la planification du climat à elle seule peut facilement devenir lettre morte si d’un point de juridique et institutionnel, aucune disposition n’est prise pour concrétiser ces stratégies prédéfinies. C’est dans cette optique que le Togo, le Niger et le Burkina Faso ont revisité dans une certaine proportion leurs systèmes juridique et institutionnel de manière à les adapter au contexte climatique.

Titre 2 : Une réponse institutionnelle peu fiable

En dehors des politiques d'orientation de l'action publique, la gouvernance climatique requiert une construction institutionnelle²⁷⁰ assez importante dans les différents ordres internes des Etats. Il s'agit de concrétiser les engagements issus de la CCNUCC par un ensemble de normes et d'organes tel que prôné par le courant positiviste, qui dans une curieuse tentative de syncrétisme, concilie l'approche institutionnelle avec le normativisme²⁷¹.

Le Conseil d'Etat français précise d'ailleurs dans cette optique que : « *l'exécution d'un traité est dévolue non pas à un seul organe ou à une seule autorité mais à toutes les autorités, législative, politique et judiciaire dans l'ordre de leurs compétences*²⁷² ». Cette assertion est reprise de manière parcellaire dans le préambule de la CCNUCC qui dispose qu'il « *appartient aux Etats d'adopter une législation efficace en matière d'environnement, que les normes, objectifs de gestion et priorités écologiques doivent refléter les conditions d'environnement et de développement dans lesquelles ils s'inscrivent* »²⁷³.

Le devoir transposition étant toutefois consacré comme une « *obligation de résultat et non de moyen* », les Etats parties ont une liberté de choix dans la « *manière* » d'assurer cette construction institutionnelle²⁷⁴. S'ils estiment que leur droit interne est déjà en accord avec le

²⁷⁰ En 1925, Maurice HAURIOU définissait le concept d'institution en ces termes : « *Une institution est une idée d'œuvre ou d'entreprise qui se réalise et dure juridiquement dans un milieu social ; pour la réalisation de cette idée, un pouvoir s'organise qui lui procure des organes ; d'autre part, entre les membres du groupe social intéressé à la réalisation de l'idée, il se produit des manifestations de communion dirigées par les organes du pouvoir et réglées par des procédures.* », HAURIOU (M.), « La théorie de l'institution et de la fondation. Essai de vitalisme social », in *Aux sources du droit : le pouvoir, l'ordre et la liberté, Cahiers de la Nouvelle Journée*, n° 23, 1925 (réimprimé Université de Caen, 1990). Pour MARTY, « la théorie de l'institution est perçue quelque peu comme un « folklore », malgré la qualité des efforts entrepris pour la faire mieux connaître » MARTY (G.) « La théorie de l'institution », in *La pensée du doyen Hauriou et son influence*, Paris, Pédone, 1969. CHEVALLIER considère le concept comme « trop statique alors que l'analyse institutionnelle recouvre des produits disparates et hétérogènes » ; (CHEVALLIER (J.), « L'analyse institutionnelle » in CURAPP, *L'institution*, Paris, PUF, 1981) ; LOURAU, met en exergue sa nature polysémique, fuyant et problématique Selon cet auteur, le concept d'institution varie avec les disciplines sans jamais désigner dans une de ces disciplines un concept clairement identifiable ; LOURAU (R.), *L'analyse institutionnelle*, Paris, éd. de Minuit, 1970.

²⁷¹ MILLARD (E.), « Hauriou et la théorie de l'institution », op.cit., p. 381-412.

²⁷² Dans le même sens, le conseil constitutionnel a rappelé dans sa décision du 20 juillet 1993 qu'« il appartient aux divers organes de l'Etat de veiller dans le cadre de leurs compétences respectives à l'application des conventions internationales dès lors que celles-ci restent en vigueur », 20 Conseil Const., 20 juillet 1993, *code de la nationalité*, Rec. p. 196.

²⁷³ Voir le préambule de la convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques de 1992.

²⁷⁴ L'indifférence du droit international quant aux moyens par lesquels les Etats s'acquittent de leurs obligations conventionnelles a été reconnue à plusieurs reprises par les organes de contrôle institués par les conventions internationales de droits de l'homme. CEDH, 06 février 1976, Syndicat suédois des conducteurs de locomotives, série A, n°20, Par. 20. Le droit international est en effet muet quant à la manière dont ses règles s'incorporent aux droits internes. Pour Dominique CARREAU, ce silence s'explique par plusieurs raisons qui tiennent de son histoire et de sa logique. Historiquement le droit international constitué essentiellement de « *règles non écrites* » manque

régime international du climat dans sa globalité, ils pourront s'abstenir de prendre des mesures supplémentaires²⁷⁵. Dans le cas contraire, ils devront s'assurer de le conformer aux dispositions nouvelles issues de la convention et revisiter de ce fait leur cadre juridique et institutionnel de manière à assurer une mise en œuvre effective des politiques climatiques prédéfinies.

Dans les cas spécifiques du Togo, du Niger et du Burkina Faso, la transposition juridique et institutionnelle du régime climatique international s'impose au regard des insuffisances constatées dans les systèmes existants et surtout des nouvelles orientations posées par les politiques transversales et sectorielles en construction. Le processus est d'ailleurs amorcé même si la situation actuelle révèle encore un dispositif matériel déficient (chapitre 1) et un cadre organique assez fragile (chapitre 2).

le plus souvent de précision pour être directement applicable. D'un point de vue logique, « dicter » aux Etats une règle commune d'application dans l'ordre interne était considéré comme une « *une limite très sérieuse à la souveraineté de l'Etat* ». **CARREAU (D.)**, *Droit international*, 4^{ème} édition, pédone ; 1994, p. 460-461.

²⁷⁵ Il s'agit en plus des politiques ; des mesures législatives, réglementaires et institutionnelles prises par les Etats pour faciliter la mise en œuvre de la convention.

Chap. 1 : Un dispositif matériel peu efficient

Alors même que le droit de l'environnement est sans conteste l'un des domaines dans lesquels les textes se sont le plus développés au cours des dernières années²⁷⁶, ce « *buissonnement normatif* »²⁷⁷ tel qu'évoqué par DUPUY n'en garantit pas moins l'effectivité de la protection juridique du climat. En effet, bien que les textes relatifs à l'environnement se soient multipliés dans l'ordonnement juridique interne des Etats (Section 1), on constate de plus en plus des carences liées dans l'intégration de l'enjeu climatique et surtout en pratique, des limites quant à l'efficacité du cadre existant (section 2).

Section 1 : L'adoption d'une diversité de documents juridiques

Caractérisé comme le précise Vincent ZAKANE par sa vitalité, sa souplesse, sa multidisciplinarité et son volontarisme²⁷⁸ ; le foisonnement normatif du droit de l'environnement se matérialise dans la plupart des Etats africains par une pléthore de textes transversaux (§1) et sectoriels (§2) qui intègrent dans une certaine mesure, l'enjeu climatique.

§1 : Les textes transversaux relatifs aux changements climatiques

L'inscription des changements climatiques dans les constitutions et législations environnementales est un préalable décisif pour une prise en compte intégrée de la lutte climatique dans l'ordre juridique interne des Etats. En tant que norme fondamentale, la constitution devrait en effet être le premier réceptacle de l'enjeu climatique au niveau national. Mais il n'en est pas toujours ainsi. Il s'agira donc de déterminer dans cette section le degré de réception du régime international du climat dans les normes fondamentales des trois Etats (A) puis de déterminer la transposition qui en est fait dans leurs législations environnementales (B).

²⁷⁶ « En 1995, Michel BARNIER décomptait 130 lois et plus de 800 décrets touchant au droit de l'environnement et, en 1990, Alexandre Charles KISS comptait, sur le même sujet, 35 000 textes sur la planète, et pas moins de 300 conventions internationales ». **LEPAGE (C.)**, Les véritables lacunes du droit de l'environnement, in *Pouvoirs*, 2008/4 (n° 127), p. 123-133.

²⁷⁷ **DUPUY (R.-J.)**, *L'humanité dans l'imaginaire des nations*, Paris, Julliard, Conférences et essais du Collège de France, 1991.

²⁷⁸ **ZAKANE (V.)**, Problématique de l'effectivité du droit de l'environnement en Afrique : l'exemple du Burkina Faso in **GARNIER (L.)** (Coord.), *Aspects contemporain du droit de l'environnement en Afrique de l'ouest et centrale*, IUCN, Gland, Suisse, Droit et politique de l'environnement n°69, 2008, p. 13.

A. Une constitutionnalisation minimaliste de la lutte climatique

Intrinsèquement lié à la consécration internationale du droit à l'environnement²⁷⁹, le « *verdissement constitutionnel* »²⁸⁰ touche aujourd'hui la plupart des pays du monde. Des constitutionnalistes ont mené un important travail quantitatif en recensant plus de 140 États ayant constitutionnalisé des objectifs environnementaux, environ 85 ayant expressément reconnu le droit à un environnement de qualité et 15 ayant consacré des droits environnementaux comme faisant partie intégrante des droits fondamentaux constitutionnels, tel que le droit à la vie²⁸¹. C'est « *un phénomène relativement récent ...qui illustre la consécration de la protection de l'environnement comme sujet approprié et reconnu dans les textes constitutionnels et au sein des jurisprudences des Cours constitutionnelles du monde entier* »²⁸² et des Etats africains en particuliers²⁸³. Ainsi donc, la constitution togolaise de la IVème république, adoptée par référendum le 27 septembre 1992 consacre le droit à l'environnement en son article 41 qui dispose que : « *Toute personne a droit à un*

²⁷⁹ La reconnaissance du droit à l'environnement a son origine dans la Déclaration adoptée par la conférence de Stockholm sur l'environnement humain, tenue en juin 1972. Aux termes du premier principe de cet instrument : « *L'homme a un droit fondamental à la liberté, à l'égalité et à des conditions de vie satisfaisantes, dans un environnement dont la qualité lui permette de vivre dans la dignité et le bien-être. Il a le devoir solennel de protéger et d'améliorer l'environnement pour les générations présentes et futures* ». La première formulation de ce droit dans un traité international relève de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples de 1981 qui dispose dans son article 24 que : « *Tous les peuples ont droit à un environnement satisfaisant et global, propice à leur développement.* » L'article 11 du Protocole additionnel à la Convention américaine relative aux droits de l'homme, adopté à San Salvador le 17 novembre 1988, qui traite des droits économiques, sociaux et culturels, a apporté des précisions supplémentaires. Il est ainsi conçu : « *Droit à un environnement salubre 1. Toute personne a le droit de vivre dans un environnement salubre et de bénéficier des équipements collectifs essentiels. 2. Les États Parties encourageront la protection, la préservation et l'amélioration de l'environnement.* » Par ailleurs, la déclaration de Rio de 1992 en a également fait cas en ces termes : « *les êtres humains ont droit à une vie saine* ». D'autres conventions internationales imposent aux États parties le devoir de protéger l'environnement, du moins sous certains aspects. L'article 24, al. 2 d. de la Convention du 20 novembre 1989 relative aux droits de l'enfant engage les États à lutter contre la maladie « *compte tenu des dangers et des risques de pollution du milieu naturel* ». De même, l'article 4, al. 1 de la Convention 169 de l'Organisation internationale du travail, relative aux peuples indigènes dans les pays indépendants, invite les États à prendre des mesures spéciales pour sauvegarder l'environnement de ces peuples.

²⁸⁰ Terminologie utilisée par **COURNIL (C.)**, in « Du prochain « verdissement » de la Constitution française à sa mise en perspective au regard de l'émergence des procès climatiques », *Energie, environnement, infrastructures* ; n°12-Décembre 2018.

²⁸¹ **COURNIL (C.)**, *ibid.*

²⁸² Erin Daly et James. May, *Global Environmental Constitutionalism* : Cambridge University Press, June 2016, p. 428.

²⁸³ La plupart des Etats africain ont élevé le droit à l'environnement au rang de norme à valeur constitutionnel. Voire par exemple l'article 27 de la constitution béninoise, les articles 24 des constitutions d'Afrique du Sud et d'Angola ; le préambule de la constitution du Cameroun ; les article 70 et 82 de la constitution du Cap Vert ; l'article 21 de la constitution du Congo Brazzaville, les articles 53 et 54 de la constitution du Congo Kinshasa, l'article 10 de la constitution de l'Erythrée, l'article 44 de la constitution de l'Ethiopie, l'article 1^{er} de la constitution du Gabon, les article 216 et 220 de la constitution de la Gambie, l'article 41 de la constitution du Ghana, l'article 19 de la constitution de la Guinée, l'article 39 de la constitution de Madagascar, l'article 13 de la constitution du Mali, l'article 70 de la constitution du Mozambique, les articles 16 et 20 de la constitution du Nigeria, l'article 39 de la constitution de l'Ouganda, l'article 8 de la constitution du Sénégal, l'article 47 de la constitution du Tchad, les articles 38 et 40 de la constitution du Seychelles et l'article 112 de la constitution de Gambie.

environnement sain. L'Etat veille à la protection de l'environnement »²⁸⁴. L'article 84 intègre également l'environnement dans le champ d'intervention des lois. Elle précise de ce fait que : « *La loi fixe les règles concernant :...la protection et la promotion de l'environnement et la conservation des ressources naturelles* »²⁸⁵. Cette constitutionnalisation de l'environnement est par ailleurs prise en compte par le Burkina Faso qui non seulement consacre le devoir régalién de l'Etat d'assurer un environnement sain mais également met à la charge des individus le devoir de contribuer à la création d'un tel environnement. L'article 29 du texte constitutionnel du Burkina Faso dispose donc que: « *Le droit à un environnement sain est reconnu ; la protection, la défense et la promotion de l'environnement sont un devoir pour tous* »²⁸⁶. Le Niger est allé plus loin en focalisant en dehors du droit à l'environnement, sur les questions spécifiques de désertification, de déchets, d'études d'impact des projets et sur l'obligation de protéger l'environnement pour les entreprises nationales et internationales. Conformément à l'article 35 de la constitution nigérienne, « *toute personne a droit à un environnement sain. L'Etat a l'obligation de protéger l'environnement dans l'intérêt des générations présentes et futures. Chacun est tenu de contribuer à la sauvegarde et à l'amélioration de l'environnement dans lequel il vit...* »²⁸⁷.

Par ces consécration constitutionnelles du droit à l'environnement, les différents Etats ont choisi d'élever l'enjeu environnemental au rang de norme à valeur constitutionnelle. L'on pourrait certes y déduire une prise en compte indirecte de l'enjeu climatique. Toutefois, il paraît important de relever qu'aucune référence explicite n'a été faite au concept même du climat dans ces textes constitutionnels. Ce constat est d'autant plus paradoxal dans la mesure où le consensus scientifique a reconnu les changements climatiques comme l'enjeu du prochain siècle et que de plus en plus « *d'associations, de juristes, de parlementaires et de politiques se*

²⁸⁴ Article 41 de la constitution de la IV^{ème} république, adoptée par référendum le 27 septembre 1992, promulguée le 14 octobre 1992, révisée par la loi n°2002-029 du 31 décembre 2002.

²⁸⁵ Article 84 de la constitution de la IV^{ème} république, adoptée par référendum le 27 septembre 1992, promulguée le 14 octobre 1992, révisée par la loi n°2002-029 du 31 décembre 2002.

²⁸⁶ Article 29 de la Constitution du 11 juin 1991 révisé par la loi n° 033-2012 du 11 juin 2012 au Burkina Faso.

²⁸⁷ *Niger, Constitution de la VII^{ème} république adoptée par référendum le 31 octobre 2010 et promulguée le 25 novembre 2010*. Les articles 35 et suivant disposent également que : « ...L'acquisition, le stockage, la manipulation et l'évacuation des déchets toxiques ou polluants provenant des usines et autres unités industrielles ou artisanales installées sur le territoire national sont réglementés par la loi. Le transit, l'importation, le stockage, l'enfouissement, le déversement sur le territoire national de déchets toxiques ou polluants étrangers, ainsi que tout accord y relatif constituent un crime contre la nation, puni par la loi. L'Etat veille à l'évaluation et au contrôle des impacts de tout projet et programme de développement sur l'environnement » (Article 35) ; Art. 36 : « L'Etat et les autres collectivités publiques veillent à la lutte contre la désertification ». Art. 37 « Les entreprises nationales et internationales ont l'obligation de respecter la législation en vigueur en matière environnementale. Elles sont tenues de protéger la santé humaine et de contribuer à la sauvegarde ainsi qu'à l'amélioration de l'environnement ».

mobilisent sur la scène internationale pour imaginer et construire, par la loi ou la jurisprudence, un nouveau droit qui protégerait la planète »²⁸⁸.

Face à ce « *verdissement constitutionnel minimaliste* »²⁸⁹ que certains auteurs qualifierait de « *lacunaire* »²⁹⁰, la bataille à mener semble donc être celle de ‘*l’amélioration du référent constitutionnel*’ qui pourrait permettre de favoriser l’émergence d’une véritable justice climatique »²⁹¹. Il faudrait s’inspirer par exemple du cas de la Côte d’Ivoire dont le Préambule de la Constitution de 2012 dispose que : « *Nous, Peuple de la Côte d’Ivoire [...] Exprimons notre engagement à [...] contribuer à la protection du climat et au maintien d’un environnement sain pour les générations futures* »²⁹². Ou encore de l’article 194 de la Constitution de la République Dominicaine de 2015 qui consacre la formulation et l’exécution, par la loi, d’un plan d’ordonnancement territorial qui assure l’utilisation efficace et durable des ressources naturelles de la Nation, conformément à la nécessité de l’adaptation au changement climatique, priorité de l’État. Ce même constat est fait dans le texte constitutionnel de l’Équateur qui, en plus d’être le seul exemple de constitutionnalisation du droit de la nature, dispose dans son article 414 que « *l’État doit adopter des mesures adéquates et transversales pour atténuer les changements climatiques, en limitant les émissions de gaz à effet de serre, la déforestation et la pollution de l’air ; il prend des mesures pour la conservation des forêts et de la végétation ; et il doit protéger la population à risque* »²⁹³.

Même si certains auteurs considèrent cette constitutionnalisation de la lutte climatique comme une ‘leurre constitutionnel’, un ‘avatar constitutionnel’ ou encore une ‘boîte de Pandore’²⁹⁴ et que d’autres critiquent sa portée symbolique voire contre-productive, l’inscription de l’action climatique dans la constitution est sans aucun doute un pas décisif dans le processus de lutte

²⁸⁸ **TOUSSAINT (M.)**, « Libres propos conclusifs : du climat dans la Constitution : un outil pour la justice climatique ? », *Energie- Environnement - infrastructures* –N°12, Décembre 2018-LEXISNEXIS SA.

²⁸⁹ **COURNIL (C.)**, Du prochain « verdissement » de la Constitution française à sa mise en perspective au regard de l’émergence des procès climatiques, *Energie, environnement, infrastructures* ; n°12-Décembre 2018.

²⁹⁰ **DE LASSUS ST-GENIÈS (G.), JODOIN (S.)** « S’adapter aux changements climatiques : ce que la Charte canadienne des droits et libertés implique », *Energie, environnement, infrastructures* ; n°12-Décembre 2018. Dans cet article, les auteurs ont qualifié de lacunaire la non constitutionnalisation des changements climatiques par la constitution canadienne.

²⁹¹ **TOUSSAINT (M.)**, op.cit.

²⁹² Préambule de la Loi N° 2000-513 du 1er août 2000 portant constitution de la côte d’ivoire modifié par la Loi N°2012-1134 du 13 décembre 2012 insérant au titre VI de la constitution un article 85 bis et relative à la cour pénale internationale.

²⁹³ Article 414 de la constitution de 2008.

²⁹⁴ Des propos mis en perspective par Michel PRIEUR dans son rapport introductif, in *Les 10 ans de la Charte de l’environnement 2005-2015*, Carolina Cerda-Guzman et Florian Savonitto (dir.) : Institut Universitaire Varenne, coll. *Colloques et Essais*, 2016, p. 11 et ss.

contre les changements climatiques. Dominique BOURG pousse un peu plus loin et propose d'ailleurs d'inscrire les limites planétaires comme norme fondamentale de la constitution²⁹⁵. Il part du caractère tangible, accessible à nos sens, des problèmes globaux, et du changement climatique. Encore aurait-il déjà fallu que le référent législatif du phénomène climatique soit garanti (...).

B. La confirmation par la législation environnementale

Outre le référent constitutionnel, l'amélioration du référent législatif de la lutte contre les changements climatiques constitue également une bataille à mener dans plusieurs Etats ouest Africains. En effet, en dehors du Bénin qui a adopté en plus de sa loi cadre sur l'environnement²⁹⁶, *une loi portant réglementation des changements climatiques*²⁹⁷ ; tous les autres Etats de l'espace sous régional se sont limités à l'adoption de lois cadres sur l'environnement, code de l'environnement ou encore de lois d'orientation sur le développement durable²⁹⁸. Ce manquement n'est certainement pas sans conséquence sur la réactivité des Etats face aux aléas climatiques. Toutefois, même si l'importance d'une telle démarche reste avérée, la situation actuelle n'est pas non plus complètement désastreuse.

Dans la plupart des cas, les législations environnementales intègrent expressément l'enjeu climatique. Au Togo, cette intégration s'est opérée dans un premier temps via l'article 2 de la loi-cadre sur l'environnement du Togo qui définit les changements climatiques comme : « *des changements de climat qui sont attribués directement ou indirectement à une activité humaine altérant la composition de l'atmosphère mondiale et qui viennent s'ajouter à la variabilité*

²⁹⁵ **BOURG (D.)**, « Inscrire les limites planétaires dans la Constitution », *Energie, environnement, infrastructures* ; n° 12-Décembre 2018.

²⁹⁶ cf. Loi n° 98-030 du 12 février 1999 portant loi-cadre sur l'environnement en République du Bénin.

²⁹⁷ La loi n°2018-18 portant réglementation des changements climatiques en République du Bénin est adoptée le 18 juin 2018. En adoptant cette loi, le Bénin se positionne parmi les tout premiers pays à se doter d'une législation nationale en matière de changements climatiques « La loi sur les changements climatiques au Bénin vise ...à lutter contre les changements climatiques ainsi que leurs effets et conséquences négatifs et à accroître la résilience des communautés vivantes. Elle permet entre autres de prendre des mesures efficaces de riposte, d'adaptation et d'atténuation en fixant des objectifs précis de développement économique et social durable, de sécurité et d'efficacité énergétique, conformément aux dispositions spécifiques des instruments juridiques nationaux et internationaux relatifs aux changements climatiques ».

<https://www.bj.undp.org/content/benin/fr/home/presscenter/articles/2018/05/une-loi-sur-les-changements-climatiques-au-benin.html> consulté le 10 avril 2020.

²⁹⁸ Voir par exemple, la loi n°2014-390 du 20 juin 2014 d'orientation sur le développement durable de la Côte d'Ivoire, la loi n°2001-01 du 15 janvier 2001 portant Code de l'environnement en république du Sénégal ; le Code de la protection et de la mise en valeur de l'environnement promulgué par Ordonnance n° 045/PRG/87 du 28 mai 1987, modifié par l'Ordonnance N°022/PRG/89 du 10 mars 1989 de la république de Guinée, la loi-cadre No. 96/766 du 3 Octobre 1996 Portant Code de l'environnement en république de la Côte d'Ivoire, etc.

naturelle du climat observée au cours de périodes comparables »²⁹⁹. La section 14 de cette même loi met l'accent sur la protection des forêts et les mesures incitatives. Conformément à l'article 134 de la loi cadre sur l'environnement du Togo, « *l'Etat lutte contre la désertification et les changements climatiques en assurant la protection des forêts, des parcours pastoraux et des pâturages contre toute forme de dégradation, de pollution ou de destruction découlant notamment de la surexploitation, du surpâturage, des défrichements abusifs, des incendies, des brûlis ou de l'introduction d'espèces inadaptées* »³⁰⁰. L'article 135 identifie les acteurs qui peuvent bénéficier des subventions de l'Etat pour mener des actions de lutte contre les changements climatiques. Il s'agit entre autres des collectivités territoriales, associations, organisations communautaires de base et toute personne physique menant des activités significatives dans le domaine. Outre la loi-cadre sur l'environnement qui constitue le texte de référence du Togo en matière environnementale, d'autres textes relatifs au secteur de l'environnement jouent également un rôle important en matière de lutte contre les changements climatiques. Il s'agit notamment de la loi portant code forestier au Togo qui bien qu'ayant aucunement fait de référence expresse aux changements climatiques élève en son article 3 les ressources forestières au rang de bien d'intérêt national. Conformément à cette disposition : « *les ressources forestières constituent un bien d'intérêt national. A cet effet, elles doivent faire l'objet d'un régime de protection qui assure leur gestion durable* »³⁰¹. Les lois relatives à la prévention des risques biotechnologiques³⁰² et à la protection des végétaux³⁰³ méritent également d'être citées. Tout cet ancrage législatif est soutenu dans sa mise en œuvre par une série de textes réglementaires qui contribuent systématiquement à la lutte climatique³⁰⁴.

²⁹⁹ Article 2 loi n° 2008-005 du 30 Mai 2008 portant loi-cadre sur l'environnement du Togo.

³⁰⁰ Article 134 loi n° 2008-005 du 30 Mai 2008 portant loi-cadre sur l'environnement du Togo.

³⁰¹ Article 3 loi n° 2008-09 du 19 juin 2008 portant code forestier au Togo.

³⁰² Loi n° 2009-001 du 06 janvier 2009 sur la prévention des risques biotechnologiques au Togo.

³⁰³ Loi n° 96-007/PR du 3 juillet 1996 relative à la protection des végétaux au Togo.

³⁰⁴ Il s'agit entre autres du décret n°98-099/PR portant application de la loi n°96-007/PR relative à la protection des végétaux, du décret N° 2003 237/ PR du 26 septembre 2003 relatif à la mise en place d'un cadre normalisé de gestion des aires protégées, du décret n°92-071 du 11 mars 1992 portant création de la commission nationale de vérification et de révision des limites des aires protégées, du décret n° 74-160 du 17 octobre 1974 complétant les modalités d'organisation de lutte contre les feux de brousse et instituant les feux précoces, du décret N° 2009- 0921PR du 22 /04/09 portant organisation et fonctionnement du Fonds national de développement forestier, du décret N° 2017- 076 /PR du 31 mai 2017 portant attributions, composition, organisation et fonctionnement de la commission d'affectation des terres dans le cadre des projets de classement, du décret n°2017-040/PR du 23 mars 2017 fixant la procédure des études d'impact environnemental et social, du décret n°2011-003/PR fixant les modalités de gestion des sachets et emballages plastiques au Togo, et des arrêté n° 23/MAR-FCE du 29 juillet 1983 portant fixation des taxes d'abattage d'arbres et des redevances forestières des bois d'œuvre et des produits secondaires commercialisables de la forêt, arrêté interministériel N°002/MERF/MCPSP/MEF du 23 MAI 2013 portant réglementation de l'importation et de la réexportation des hydro chlorofluorocarbones (HCFC) et des équipements

Au Burkina Faso par contre, c'est le chapitre I du titre II du code de l'environnement³⁰⁵ qui a rendu contraignant la lutte contre les changements climatiques. Intitulé : '*des changements climatiques et du maintien des équilibres écologiques*', ce chapitre a mis en exergue l'obligation du gouvernement de prendre des mesures face aux effets néfastes des changements climatiques (article 17). Elle astreint de ce fait les acteurs à une gestion durable des ressources naturelles (article 18) ; à la lutte contre la désertification, la garantie de fertilité des sols, la qualité des eaux, de l'air ainsi que des autres ressources naturelles (article 19) ; la lutte contre la dégradation et l'épuisement des ressources naturelles, la restauration des ressources renouvelables (article 20) ; la promotion des énergies renouvelables (article 21) etc. Parallèlement, le code forestier du Burkina Faso précise le lien entre la gestion durable des forêts et la lutte contre les changements climatiques à travers son article 4 qui dispose que la gestion durable des forêts : « *contribue ...à l'adaptation aux changements climatiques, à l'atténuation des gaz à effets de serre et à la lutte contre la désertification tout en assurant la satisfaction des besoins socio- économiques et culturels des générations présentes* »³⁰⁶. Ces textes sont soutenus par une pléthore de dispositifs réglementaires qui facilitent leur implémentation³⁰⁷.

Il faut enfin relever qu'alors même que l'intégration de l'enjeu climatique dans la législation environnementale semble être la ligne de conduite adoptée par la plupart des Etats, le Niger à

les contenant, arrêté N° 094/ MERF portant création, composition et attribution de l'équipe nationale de suivi des forêts au Togo, arrêté n°058/MERF/SG/DRF du 13 juin 2016 fixant le canevas de convention de gestion des forêts communautaires au Togo, arrêté n°059/MERF/SG/DRF du 13 juin 2016 fixant le canevas de charte de gestion des forêts communautaires au Togo, arrêté n°060/MERF/SG/DRF définissant la procédure de création ou d'attribution et la gestion des forêts communautaires au Togo, arrêté définissant les modalités d'application de la convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES) au Togo ; etc.

³⁰⁵ Loi N°006-2013/AN portant code de l'environnement au Burkina Faso.

³⁰⁶ Article 4 de la loi N°003-2011/AN portant code forestier au Burkina Faso.

³⁰⁷ Voir entre autres, les décret n°2001- 185 /PRESWMMEE portant fixation des normes de rejet de polluants dans l'air, l'eau et le sol ; décret n°98-306 /PRES/PM/MEE/MCIA du 15 juillet 1998 portant réglementation de l'exploitation et de la commercialisation des produits forestiers ligneux au Burkina Faso ; *décret N°2013-151/PRES/PM/MEDD du 21 mars 2013 portant attributions, organisation et fonctionnement du Conseil National pour l'Environnement et le Développement Durable (CONEDD)*. JO N °21 du 23 MAI 2013 ; décret n°2007-032/PRES/PM/MATD du 22 janvier 2007 portant organisation, composition et fonctionnement des Conseils Villageois de Développement (CVD) – JO n°7 du 15/2/2007 ; décret N°2015 1204/PRES TRANS/PM/MERH/MME/MS/MARHASA/MICA/MIDT/MRSI du 28 octobre 2015 portant modalités de gestion des déchets radioactifs. JO N°01 DU 07 JANVIER 2016 ; décret N°20151189/PRESTRANS/PM/ MERH/MEF du 22 octobre 2015 portant adoption du Plan National d'Adaptation aux changements climatiques (PNA). JO N°53 DU 31 DECEMBRE 2015 ; décret N° 2007740/PRES/PM/MECV/MEF portant adoption du programme d'action national d'adaptation à la variation et aux changements climatiques. (JO N °50 DU 13 DECEMBRE 2007) et les Arrêté conjoint n° 2004 -021 /MECV/MFB/ MATD/MEDEV portant délimitation, bornage et signalisation des forêts classées de l'Etat ; arrêté N°01-97/MCPEA/MEF/MEE portant cahier des charges applicable aux zones industrielles au Burkina Faso ; Arrêté n° 2004 -0 19/MECV portant détermination de la liste des espèces forestières bénéficiant de mesures de protection particulière ; Arrêté conjoint NO2004 - 005 MECV/MFB/MCPEA/ MATD portant suspension de l'exportation du charbon de bois produit au Burkina Faso ; arrêté conjoint ND1 -048 / MEF / MATD / MEE portant institution d'un Fonds d'Aménagement Forestier ; arrêté conjoint N°01-047 /MEF /MATD /MEE portant procédure d'approbation des plans d'aménagement des forêts de l'Etat et des collectivités locales.

contre tout attente, manqué d'évoquer le climat dans son texte environnemental³⁰⁸. Ce manquement est peut-être dû au fait que ce dispositif juridique a été adopté à un moment où la conscience climatique n'était pas aussi perceptible dans les Etats africains. Quoiqu'il en est, le chapitre 2 portant sur la protection de l'environnement à quand même prévu des mesures sur la protection de l'atmosphère, les déchets, la gestion des ressources naturelles, et surtout la lutte contre la désertification et l'atténuation des effets de la sécheresse. L'article 37 interdit ainsi l'émission dans l'air de « *toute substance polluante, notamment les fumées, poussières ou gaz toxiques, corrosifs ou radioactifs au-delà des limites fixées par les textes...* »³⁰⁹. Aussi les articles 86 et suivants mettent-ils l'accent sur la préservation des forêts et des écosystèmes fragiles, l'interdiction des feux de brousse, etc. Même si la terminologie du « changement climatique » n'est pas clairement utilisée, ces différents éléments en sont les corollaires et peuvent être considérés comme une manière détournée d'intégrer la lutte climatique dans l'ordonnancement juridique interne du pays. Les lois relatives aux forêts³¹⁰, aux végétaux³¹¹ et l'ordonnance portant institutionnalisation des Etudes d'impact sur l'Environnement³¹² sont autant de textes qui méritent par ailleurs d'être mentionnés. Ces différents textes sont appuyés dans leur mise en œuvre par une série de dispositifs réglementaires d'application relatifs au régime forestier³¹³, à la protection des espaces verts³¹⁴ et aux normes de rejet des déchets dans le milieu naturel³¹⁵.

³⁰⁸ Il s'agit de la loi N° 98- 56 du 29 Décembre 1998 portant loi-cadre relative à la Gestion de l'Environnement au Niger.

³⁰⁹ Article 37 de la loi N° 98- 56 du 29 Décembre 1998 portant loi-cadre relative à la Gestion de l'Environnement au Niger.

³¹⁰ Loi n°2004-040 du 08 juin 2004 portant régime forestier au Niger.

³¹¹ Loi n°2015-35 du 26 mai 2015 relative à la protection des végétaux.

³¹² Ordonnance N°97-001 du 10janvier 1997 portant institutionnalisation des Etudes d'impact sur l'Environnement.

³¹³ Décret n° 74-226 PCMS/MER/CAP du 23 août 1974 fixant les conditions d'application de la loi n° 74-7 du 4 mars 1974 fixant le régime forestier.

³¹⁴ Décret n° 2004-200/PRN/MH/E/LCD du 9 juillet 2004, portant protection des espaces verts et ceintures vertes.

³¹⁵ Arrêté n° 140/MSP/LCE/DGSP/DS/DH du 27 septembre 2004 fixant les normes de rejet des déchets dans le milieu naturel. Voir également le décret n°96-004/PM du 9 janvier 1996, portant création, composition et attributions d'un Conseil national de l'environnement pour un développement durable, le décret n°2016-303/PRN/MAG/EL du 29 juin 2016 portant modalités d'application de la loi n°2015-35 du 26 mai 2015 relative à la protection des végétaux ; l'arrêté n°066 /MHE/DAAF du 03 septembre 1992 portant organisation et attribution de la brigade territoriale de protection de la nature, l'arrêté n° 41/CNY.I11 du 6 septembre 2005, portant interdiction de déverser les déchets et ordures ménagères dans la ceinture verte, *las* bois classés et les espaces verts, l'arrêté n° 22 du 4 juin 1974 fixant les quantités minimales à considérer à l'occasion de la délivrance des permis d'exploitation de bois de feu dans les grands centres urbains et à proximité des axes routiers, l'arrêté n° 22 du 4 juin 1974 fixant les quantités minimales à considérer à l'occasion de la délivrance des permis d'exploitation de bois de feu dans les grands centres urbains et à proximité des axes routiers, etc.

§2 : Les textes sectoriels relatifs aux changements climatiques

En dehors des textes transversaux, les changements climatiques sont intégrés dans certains textes sectoriels. Cette prise en compte sectorielle traduit dans la plupart des cas, la matérialisation des orientations formulées dans les documents de politiques sectorielles. Ainsi donc, on relèvera aux côtés d'une législation sectorielle pro-climat et/ou pro-environnement (A) ; des textes liés à d'autres conventions sur l'environnement (B) qui contribuent également dans une certaine mesure à la lutte climatique.

A. L'encadrement sectoriel des changements climatiques

« *La gouvernance du changement climatique... implique le développement d'une législation, des politiques, des cadres institutionnels et de gestion tant au niveau continental, régional que national. C'est en outre, avoir affaire à la gouvernance des questions sectorielles, ultra sectorielles et régionales ; et à l'harmonisation entre les secteurs et les niveaux de gouvernance* »³¹⁶. A travers cet extrait, la stratégie africaine du climat met entre autres en lumière la nécessité d'introduire le climat dans les législations sectorielles. Cette inclusion est implicitement rendue contraignante par le préambule de l'accord de Paris en ces termes : « *... reconnaissant l'importance de la participation des pouvoirs publics à tous les niveaux et des divers acteurs, conformément aux législations nationales respectives des Parties, dans la lutte contre les changements climatiques* »³¹⁷.

L'intégration de l'enjeu climatique dans les dispositifs juridiques sectoriels se révèle ainsi une des conditionnalités de la bonne gouvernance climatique. Malheureusement, très peu de secteurs ont mené des actions concrètes dans ce sens et intégrer des dispositions sur la protection du climat dans leurs textes juridiques. Dans les cas du Togo et Burkina Faso, seule la législation sur l'aménagement du territoire a expressément évoqué le climat. Les autres textes sectoriels se sont pour la plupart limités à prendre en compte l'environnement dans sa globalité via la protection de certaines composantes ou le recours systématique à l'étude d'impacts environnemental et social (EIES).

Ainsi donc, la loi-cadre sur l'aménagement du territoire du Togo dispose en son article 23: « *l'État veille au respect strict de la législation nationale et des conventions internationales*

³¹⁶ AMCEN-15-REF-11, Stratégie africaine sur les changements climatiques, Mai 2014, p. 35.

³¹⁷ Accord de Paris sur le climat, conclu à Paris le 12 décembre 2015 et entré en vigueur le 4 novembre 2016.

relatives à la protection de l'environnement et à la lutte contre les changements climatiques dans la mise en œuvre de la politique de l'aménagement du territoire »³¹⁸. Ce lien entre l'aménagement durable du territoire et la protection du climat est établi au Burkina Faso par l'article 26 du même texte qui dispose que : « *l'aménagement et le développement durable du territoire s'inscrit dans la lutte contre les changements climatiques. Il prend dûment en compte les contraintes d'atténuation et d'adaptation aux effets néfastes des changements climatiques* »³¹⁹.

Dans les trois États, le secteur de l'énergie a également montré de façon implicite, l'importance de la protection du climat, via la promotion des énergies renouvelables. En effet, le Togo a adopté une loi relative à la promotion de la production de l'électricité à base des sources d'énergies renouvelables qui a entre autres pour objet « *...la mise en place d'un cadre juridique pour le développement des énergies renouvelables et la diversification du mix de production de l'électricité ; la mise en place d'un cadre incitatif favorable à l'achat et à la vente de l'électricité à base de sources d'énergies renouvelables ; et la promotion du développement de tous les moyens de production, de stockage, de distribution et de consommation d'électricité à base de sources d'énergies renouvelables et de contribuer à la protection de l'environnement par la réduction des émissions de gaz à effet de serre* »³²⁰. Au Burkina Faso, cette promotion des énergies renouvelables a été opérée par la *loi portant réglementation générale du secteur de l'énergie* qui met l'accent sur les mesures incitatives (article 57) et le respect des normes de protection de l'environnement dans les processus de production des énergies renouvelables (article 60). La loi portant Code de l'Électricité au Niger promeut également les énergies renouvelables à travers ses articles 51 et 52. Conformément à l'article 51: « *l'Etat assure la promotion et le développement des énergies renouvelables pour accroître significativement leur part dans le mix énergétique du pays* »³²¹ Et à l'article 52 de préciser que « *L'Etat peut recourir à des mécanismes de promotion des énergies renouvelables et d'incitation au partenariat public privé* »³²². Cette loi oblige par ailleurs le délégataire du service public de l'énergie électrique à se conformer aux « *textes juridiques nationaux relatifs à la protection de*

³¹⁸ Article 23 de la loi n° 2016-002 du 04 janvier 2016 portant loi-cadre sur l'aménagement du territoire du Togo.

³¹⁹ Article 26 de la loi n°024-2018/AN portant loi d'orientation sur l'aménagement et le développement durable du territoire au Burkina Faso.

³²⁰ Article 2 de la loi n°2018-010 du 08 août 2018 relative à la promotion de la production de l'électricité à base des sources d'énergies renouvelables au Togo.

³²¹ Article 51 de la loi n°2016-05 du 17 mai 2016 portant Code de l'Électricité au Niger.

³²² Article 52 de la loi n°2016-05 du 17 mai 2016 portant Code de l'Électricité au Niger.

l'environnement régissant le sous-secteur de l'énergie électrique et les conventions internationales ratifiées par la République du Niger »³²³.

Dans les autres secteurs, l'accent est surtout mis sur la protection de l'environnement de manière globale. L'article 34 du code minier du Togo dispose à cet effet que : « *Le détenteur d'un titre minier évitera au maximum tout impact préjudiciable à l'environnement, notamment la pollution de la terre, de l'atmosphère et des eaux et le dommage ou la destruction de la flore ou de la faune...* »³²⁴. Cette disposition est confirmée par l'article 59 de la loi cadre sur l'environnement du Togo qui précise que : « *...les entreprises doivent mener leurs travaux à l'aide des techniques confirmées de l'industrie minière et prendre les mesures nécessaires à la prévention de la pollution de l'environnement, au traitement des déchets et à la préservation du patrimoine forestier, faunique, halieutique et des ressources en eaux* »³²⁵ et l'article 60 qui exige la remise en l'état systématique des sites exploités. Parallèlement, *la loi sur la contribution des entreprises minières au développement local* oblige les promoteurs miniers à une contribution financière³²⁶ fixée à 0.75% ³²⁷ du chiffre d'affaire annuel et à des actions sociétales.

Dans le secteur de l'eau, le Togo a dans un premier temps consacré l'obligation de soumettre les aménagements et ouvrages hydrauliques à étude d'impact environnemental (article 18 du code de l'eau). Un accent est également mis sur la gestion des effets nuisibles de l'eau provoqués par les inondations, le mauvais égouttement des terres et l'affleurement de la nappe phréatique, l'érosion et la sédimentation dans les canaux, cours d'eau, retenues et lacs, la salinisation des eaux et des sols, l'eutrophisation des lacs, des retenues et des étangs (article 115 et 116 du code de l'eau)³²⁸.

³²³ Article 18 de la loi n°2016-05 du 17 mai 2016 portant Code de l'Électricité au Niger.

³²⁴ Article 34 de la loi n° 96-004 /PR portant code minier de la République togolaise et Loi n°2003- 012 du 14 octobre 2003 modifiant et complétant la loi n°96-004 du 26 février 1996 portant code minier de la république togolaise.

³²⁵ Article 59 de la loi n°2008-005 du 30 mai 2008 portant loi-cadre sur l'environnement au Togo.

³²⁶ Loi n°2011-008 du 05 mai 2011 relative à la contribution des entreprises minières au développement local et régional.

³²⁷ Article 4 du Décret n°2017-023/PR du 25 février 2017 portant détermination et modalités d'application de la loi de 2011.

³²⁸ Conformément à l'article 116 de la loi n°2010-004 du 14 juin 2010 portant Code de l'eau : « les ministères concernés, en accord avec le ministre chargé de l'eau, édictent toutes mesures réglementaires relevant de leur compétence et couvrant notamment : la mise en place et la gestion de systèmes de prévision et d'annonce des crues ; la réalisation de digues et ouvrages de protection des berges ainsi que leur entretien, réparation et réfection ; la lutte contre l'érosion des sols et le déboisement ; le drainage et l'évacuation des eaux usées ; la lutte contre l'ensablement des cours d'eau ; la prévention des intrusions d'eau salée ». Les articles 118 à 125 sont consacrés à la lutte contre les inondations.

Le code foncier et domanial du Togo consacre son titre 5 (article 576 à 587) à « *la gestion des ressources naturelles* »³²⁹. Aussi, l'article 82 de la loi relative à la décentralisation³³⁰ précise-t-il entre autres, les compétences environnementales des communes que sont la création, gestion et entretien des espaces verts, le soutien et appui des actions en matière de promotion des énergies renouvelables, l'établissement et la mise en œuvre des plans d'élimination des ordures et déchets ménagers, des déchets industriels, végétaux et agricoles, l'organisation de la collecte, du transport, du traitement et de la disposition finale des déchets, la création, gestion, protection et entretien des forêts et zones protégées d'intérêt communal, la création, la réhabilitation et la gestion des parcs communaux, le suivi du respect de la réglementation des feux de végétation ; etc. Enfin les articles 16 et suivants du code de la santé³³¹ mettent l'accent sur la pollution atmosphérique. Conformément à l'article 17 : « *les ministres chargés de la santé et de l'environnement prennent par arrêté conjoint les mesures nécessaires pour prévenir et lutter contre tous éléments polluants aux fins de protéger le milieu naturel, l'environnement et la santé publique* »³³².

Au Burkina Faso, le code minier³³³ met l'accent sur des éléments importants tels que l'étude d'impact environnemental et social, la Notice d'impact environnemental et social (NIES), le plan de fermeture et la Responsabilité sociale des entreprises (Article 5). Un Fonds de réhabilitation et de fermeture de la mine (article 27) et un Fonds de réhabilitation, de sécurisation des sites miniers artisanaux et de lutte contre l'usage des produits chimiques prohibés (article 28) ont également été créés. Le chapitre 5 est consacré aux dispositions sur la préservation de l'environnement. Et l'article 139 oblige les titulaires de permis d'exploitation industrielle à réaliser un audit sur le système de management environnemental tous les deux ans. Ces dispositions relatives à l'environnement ont été complétées par le décret portant dispositions réglementaires environnementales particulières pour l'exercice de l'activité minière³³⁴.

La loi portant réorganisation agraire et foncière au Burkina Faso instaure par ailleurs l'obligation du recours à l'étude d'impact environnemental et social (EIES) en ces termes : « *le*

³²⁹ Titre 5 de la loi n° 005-2018 du 05 juin 2018 portant code foncier et domanial au Togo.

³³⁰ Loi du 25 juin 2019 portant modification de la loi N° 2007-011 du 13 mars 2007 relative à la décentralisation et aux libertés locales modifiée par la loi N°2018-003 du 31 janvier 2018.

³³¹ Loi N°2009-007 du 15 mai 2009 portant code de la santé publique en République Togolaise.

³³² Article 17 de la loi N°2009-007 du 15 mai 2009 portant code de la santé publique en République Togolaise

³³³ Loi N° 0362015/CNT portant code minier du Burkina Faso. JO N °44 du 29 octobre 2015.

³³⁴ Décret N° 2007-853/PRES/PM/MCE/MECV/MATD du 26 décembre 2007 portant dispositions réglementaires environnementales particulières pour l'exercice de l'activité minière au Burkina Faso.

ministère en charge de l'environnement veille à la réalisation d'une étude d'impact sur l'environnement ou d'une notice d'impact sur l'environnement préalablement à tout aménagement rural, à l'évaluation des potentialités et des contraintes des zones concernées »³³⁵.

Dans le code de la santé³³⁶, c'est le chapitre 2 qui est consacré à la protection sanitaire de l'environnement. Le problème de pollution atmosphérique est soulevé et des mesures coercitives sont prévues pour toutes actions de pollution de l'air, de l'atmosphère et de l'environnement (article 18). La notice d'impact sur l'environnement et l'étude d'impact sur l'environnement sont également évoqués dans les lois relatives au secteur de l'eau³³⁷ et à l'urbanisme³³⁸. Enfin, la section 3 du code des collectivités territoriales³³⁹ précise les compétences des régions, communes urbaines et rurales en matière de gestion de l'environnement et des ressources naturelles³⁴⁰.

L'ordonnance portant code minier en république du Niger ³⁴¹ consacrent enfin en ses articles 30, 41, 60, les obligations relatives à la préservation de l'environnement et à la réhabilitation des sites exploités. Le code de l'eau³⁴² met plus l'accent sur le traitement des eaux usées avant leurs rejets. Il dispose en son article 31 que : « ...*Ces eaux usées doivent, dans tous les cas, être traitées à leur sortie d'usine de façon à être débarrassées de toute substance toxique ou nocive à la sante publique, à la faune ou à la flore* »³⁴³.

La loi relative à l'aménagement du territoire³⁴⁴ consacre une sous-section à la préservation de l'environnement et des facteurs naturels de production. L'article 33 identifie la lutte contre la désertification, la préservation et la valorisation de l'environnement et des facteurs naturels de production comme une priorité du secteur. L'article 34 met en exergue l'intégration de la

³³⁵ Article 93 de la loi n° 034-2012/AN portant réorganisation agraire et foncière au Burkina Faso.

³³⁶ Loi n° 23/94/ADP portant Code de la Santé publique au Burkina Faso.

³³⁷ Loi N°002-2001/AN portant loi d'orientation relative a la gestion de l'eau au Burkina Faso.

³³⁸ Loi N°017-2006 du 18 mai 2006 portant code de l'urbanisme et de la construction au Burkina Faso.

³³⁹ Loi N°055-2004/AN du 20 avril 2005 portant code général des collectivités territoriales au Burkina Faso.

³⁴⁰ Pour ce qui concerne les régions, ces compétences portent entre autres sur la création de bois et de forêts d'intérêt régional ; la participation à la protection, à la gestion et à la mise en défens des forêts classées et des forêts protégées ; la participation à la protection des cours d'eau ; prévention et lutte contre les feux de brousse et contre la coupe abusive du bois dans les bois et forêts d'intérêt régional³⁴⁰. Les communes interviennent également en matière d'assainissement, de gestion des ressources en eaux ; de création d'espaces verts, de gestion de ressources naturelles renouvelables, de protection des forêts protégées, de lutte contre les feux de brousse et contre la coupe abusive du bois, etc. Article 89 de la loi N°055-2004/AN du 20 avril 2005 portant code général des collectivités territoriales au Burkina Faso.

³⁴¹ Ordonnance n° 93-16 du 2 mars 1993 portant code minier en République du Niger.

³⁴² Ordonnance n° 93-014 du 2 Mars 1993 portant code de l'eau en République du Niger.

³⁴³ Article 31 de l'ordonnance n° 93-014 du 2 Mars 1993 portant code de l'eau en République du Niger.

³⁴⁴ Loi n°2001-32 du 31 décembre 2001 portant orientation de la Politique d'Aménagement du Territoire au Niger.

dimension environnementale lors de la formulation des programmes et des projets et l'obligation du recours à l'étude d'impact environnemental. Un système de suivi environnemental est instauré par l'article 37 et l'article 38 incite les personnes physiques et morales à créer des plantations et des bois. Les énergies renouvelables sont également prônés (article 39) et des mesures correctives prises pour sanctionner les atteintes de toute nature contre l'environnement.

Par ailleurs, la loi relative au pastoralisme³⁴⁵ soumet l'exercice des droits pastoraux à l'obligation de préservation de l'environnement (article 4) et à étude d'impact environnemental (article 5). Enfin l'article 5 de la loi relative à l'organisation du territoire³⁴⁶ met l'accent sur la compétence des collectivités en termes de protection de l'environnement, mise en valeur des ressources naturelles et d'amélioration du cadre de vie

B. Des dispositions liées aux autres conventions sur l'environnement

En dehors de la Convention cadre des nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC), plusieurs autres accords internationaux sur l'environnement contribuent à la lutte climatique³⁴⁷. Ces accords sont pour certains transposés dans l'ordre interne des Etats via des textes juridiques qui contribuent de façon directe ou non à la lutte climatique. Au Togo par exemple, le gouvernement a adopté en 2004, une loi autorisant la ratification du protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques³⁴⁸ ; en 2015, une loi autorisant la

³⁴⁵ Ordonnance n° 2010-29 du 20 mai 2010 relative au pastoralisme en république du Niger.

³⁴⁶ Loi n°2008-42 du 31 juillet 2008 relative à l'organisation du territoire au Niger.

³⁴⁷ Il s'agit entre autres de la convention des Nations Unies sur la diversité biologique (Rio 92) ; la convention sur le commerce international des espèces de la nature et de la flore sauvages menacées d'extinction (C.I.T.E.S, 1973) ; la convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification dans les pays gravement touchés par la sécheresse et/ou la désertification, en particulier en Afrique ; la convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone ; la convention de Ramsar relative aux zones humides d'importance internationale, particulièrement comme habitat des oiseaux d'eau, adopté le 02 février 1971 et entrée en vigueur au Togo le 04 novembre 1995 ; la convention relative à la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage ; la convention sur la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel adoptée par la Conférence générale à sa dix-septième session Paris, 16 novembre 1972 ; les conventions d'Alger (1968) et de Maputo (juillet 2003) sur la conservation de la nature et des ressources naturelles ; la convention de Stockholm sur les Polluants Organiques Persistants (POPs) signée le 22 mai 2001 et ratifiée par le Togo en 2004 ; la convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières des déchets dangereux et de leur élimination adoptée en 1989 et entrée en vigueur en 1992 ; la convention de Rotterdam sur la procédure de consentement préalable en connaissance de cause applicable à certains produits chimiques et pesticides dangereux qui font l'objet d'un commerce international, Nations unies 1998, le Protocole de Nagoya sur l'accès aux ressources génétiques et le partage juste et équitable des avantages découlant de leur utilisation relatif à la convention sur la diversité biologique texte et annexe, 2012 ; le protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques relatif à la Convention sur la diversité biologique, signé le 29 janvier 2000 et entré en vigueur le 11 septembre 2003, etc.

³⁴⁸ Loi n°2004-001 du 16 janvier 2004 autorisant la ratification du protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques relatif à la Convention sur la diversité biologique.

ratification du protocole de Nagoya³⁴⁹ et en 2016³⁵⁰, un décret portant publication du protocole de Nagoya dans un contexte où les changements climatiques sont considérés comme un défi nouveau du point de vue de la gestion des ressources génétiques pour l'alimentation et l'agriculture (RGAA) au niveau mondial³⁵¹. Ainsi donc, face à l'amenuisement des milliers d'espèces et leur variabilité génétique dont dépendent la production alimentaire et agricole mondiale et le potentiel d'adaptation aux nouvelles conditions socioéconomiques et climatiques ; la conservation et l'utilisation durable des ressources phylogénétiques et zoogénétiques, la protection des écosystèmes qui rendent des services tels que la pollinisation, l'élimination des ravageurs, le piégeage du carbone, le recyclage des éléments nutritifs et la gestion des bassins versants et la prise en considération de la résilience des écosystèmes face aux contraintes climatiques sont entre autres prônées. La loi relative à la protection des végétaux³⁵² et la loi sur la prévention des risques biotechnologiques³⁵³ adoptées par le Togo interviennent alors en

³⁴⁹ Il s'agit de la loi n°2015-013 du 02 février 2015 autorisant la ratification du protocole de Nagoya sur l'accès et le partage des avantages découlant de l'utilisation des ressources génétiques, signé à Nagoya le 29 octobre 2010.

³⁵⁰ Décret n°2016-182 /PR du 28 décembre 2016 portant publication du protocole de Nagoya sur l'accès et le partage des avantages découlant de l'utilisation des ressources génétiques, signé à Nagoya le 29 octobre 2010.

³⁵¹ Les directives d'application volontaire à l'appui de l'intégration de la diversité génétique dans les plans nationaux d'adaptation aux changements climatiques a entre autre été adopté en 2015. Elle a pour objectifs: encourager l'utilisation des ressources génétiques pour l'alimentation et l'agriculture dans l'adaptation au changement climatique et faciliter la prise en compte des ressources génétiques dans les plans nationaux d'adaptation au changement climatique; aider les spécialistes des ressources génétiques et ceux qui participent aux activités d'adaptation au changement climatique à mettre en évidence les enjeux et les possibilités s'agissant du rôle des RGAA dans l'adaptation; encourager la participation des acteurs concernés par les ressources génétiques au processus d'élaboration des plans nationaux d'adaptation au changement climatique. En 2019, la FAO a entamé une étude de cadrage sur le rôle des RGAA dans l'adaptation au changement climatique et l'atténuation de ses effets, y compris les lacunes en matière de connaissances. <http://www.fao.org/cgrfa/topics/climate-change/fr/>, consulté le 28 avril 2020.

³⁵² La loi relative à la protection des végétaux a entre autres pour objet la protection sanitaire des végétaux par la prévention et la lutte contre les organismes nuisibles, le développement, la diffusion et la vulgarisation des techniques de la protection phytosanitaire et le soutien aux exportateurs de végétaux et produits végétaux, (article 1). Par végétaux ; la loi entend les plantes vivantes et parties vivantes de plantes y compris les semences au sens botanique du terme. L'article 4 interdit l'introduction, la détention ou le transport sur toute l'étendue du territoire national, des organismes nuisibles de quarantaine quel que soit le stade de leur développement. L'article 15 interdit également d'importer, de fabriquer, de conditionner, de stocker, d'expérimenter, d'utiliser ou de mettre sur le marché tout produit phytopharmaceutique non autorisé. La loi dispose également que pour des raisons phytosanitaires, l'importation de végétaux et produits végétaux, peut être soit totalement prohibée, soit soumise à une autorisation préalable sous forme de permis.

³⁵³ Conformément à cet texte, les organismes génétiquement modifiés (OGM) sont « toute entité biologique capable de se reproduire ou de transférer du matériel génétique; il s'agit notamment de plantes, d'animaux, de microorganismes (virus, bactéries, champignons), de viroïdes, de cultures cellulaires, de tous les vecteurs de transfert de gènes (plasmides, virus, chromosomes artificiels) ainsi que des entités génétiques sous forme de séquences d'ADN, dont le matériel génétique a été modifié d'une manière non naturelle par des techniques de la biotechnologie moderne » et les organismes vivants modifiés (OVM) sont « tout organisme vivant possédant une combinaison de matériel génétique inédite, obtenue par recours à la biotechnologie moderne ». La prévention des risques biotechnologiques se fonde sur les principes de précaution, de prévention ; de pollueur payeur, de participation (article 6). Cette loi interdit les projets biotechnologiques dans les zones sensibles. Les activités en rapport avec l'utilisation de la biotechnologie moderne et des OGM dans les zones sensibles, notamment les zones humides et les aires protégées et leurs zones tampons, sont soumises à des autorisations préalables de l'autorité nationale compétente, (article 17).

réponse à ces enjeux d'adaptation. Ces mêmes textes ont été adoptés par le Burkina Faso et le Niger³⁵⁴.

D'un autre côté, le décret relatif aux feux de brousse et feux précoces³⁵⁵, le décret relatif à la gestion des aires protégées³⁵⁶, l'arrêté définissant les modalités d'application de la convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES) au Togo (...), sont pris en réponse aux orientations de la CITES, des conventions d'Alger (1968) et de Maputo (juillet 2003) sur la conservation de la nature et des ressources naturelles ; de la convention sur la désertification ; et jouent un rôle important en matière d'atténuation et d'adaptation aux changements climatiques³⁵⁷. La complexité des rapports entre les forêts et les changements climatiques n'est en effet plus à démontrer. Autant les forêts peuvent atténuer ces changements en absorbant le carbone, autant, elles peuvent y contribuer si elles sont dégradées ou détruites.

Pour ce qui concerne le patrimoine culturel matériel et immatériel, la conférence internationale convoquée par la Grèce en juin 2019 sur le thème : "L'impact du Changement Climatique sur le Patrimoine Culturel : Relever le défi" traduit avec clarté les incidences que les changements climatiques peuvent avoir sur ce patrimoine. « *Notre patrimoine culturel n'est pas resté intact, mais a subi les effets néfastes du changement climatique* » affirmait Président de la Grèce, M. Prokopios Pavlopoulos à cette occasion. Un certain nombre de textes ont alors été adopté au

³⁵⁴ Il s'agit notamment de la loi n°2019-48 du 30 Octobre 2019 fixant les principes fondamentaux de prévention des risques biotechnologiques sur le territoire national au Niger ; de la loi n°2015-35 du 26 mai 2015 relative à la protection des végétaux au Niger, du décret n° 2016-303/PRN/MAG/EL du 29 juin 2016 portant modalités d'application de la loi n° 2015-35 du 26 mai 2015 relative à la protection des végétaux au Niger; de la loi n° 010-2006/an du 31 mars 2006 portant réglementation des semences végétales au Burkina Faso, de la loi N° 005-2006/AN du 04 mai 2006 portant régime de sécurité en matière de biotechnologie au Burkina Faso ; de la loi N°025-2017/AN portant protection des végétaux au Burkina Faso et son décret d'application³⁵⁴ et de la loi n°020-2019/an du 07 mai 2019 portant accès aux ressources phylogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture et au partage des avantages résultant de leur utilisation au Burkina Faso.

³⁵⁵ Décret n° 74-160 du 17 octobre 1974 complétant les modalités d'organisation de lutte contre les feux de brousse et instituant les feux précoces.

³⁵⁶ Décret N° 2003 237/ PR du 26 septembre 2003 relatif à la mise en place d'un cadre normalisé de gestion des aires protégées. Ce décret est soutenu par l'arrêté n°005/MERF/CAB/SG/DFC du 21 mai 2004 relatif à la réorganisation des aires protégées et l'arrêté n° 017/MERF/CAB du 13 mai 2005 qui institue des incitations économiques aux communautés locales pour des actions qui contribueront à améliorer la gestion des aires protégées.

³⁵⁷ Les aires protégées forestières aident à conserver les écosystèmes qui fournissent un habitat, un abri, des aliments, des matières premières, du matériel génétique, une barrière contre les catastrophes naturelles, une source stable de ressources et de nombreux autres biens et services propres à l'écosystème. Elles jouent dès lors un rôle important en aidant les espèces, les populations et les pays à s'adapter aux changements climatiques. **MANSOURIAN (A.), BELOKUROV (S.), STEPHENSON (P. J.),** « Rôle des aires protégées forestières dans l'adaptation aux changements climatiques », <http://www.fao.org/3/i0670f13.htm>, consulté le 29 avril 2020.

Togo³⁵⁸ et dans les autres Etats³⁵⁹ pour assurer la résilience des patrimoines nationaux face aux aléas climatiques.

La *convention de Ramsar relative aux zones humides d'importance internationale, particulièrement comme habitat des oiseaux d'eau* a elle aussi, été partiellement incorporée dans le code forestier en ses articles 55 et suivants qui portent sur la '*conservation et la protection des sites*' et la loi-cadre sur l'environnement qui consacre en ses articles 86 et suivants '*la protection des écosystèmes fragiles*' parmi lesquels les zones humides. Le Burkina Faso a plutôt adopté un décret relatif aux zones humides³⁶⁰. En effet, les zones humides sont aujourd'hui positionnées comme une solution naturelle susceptible de répondre au défi colossal du changement climatique. Véritables puits de carbone, elles absorbent et stockent naturellement le carbone³⁶¹, réduisent les inondations, atténuent les sécheresses³⁶² et protègent les côtes des conditions météorologiques extrêmes³⁶³. Le slogan "*Soyons énergiques face au changement climatique*" de la Journée mondiale des zones humides de 2019 en atteste.

Par ailleurs, *la convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone, la convention de Stockholm sur les Polluants Organiques Persistants (POPs) et la convention de Rotterdam sur la procédure de consentement préalable applicable à certains produits chimiques et pesticides dangereux* sont autant de textes qui méritent d'être cités au regard du lien tangible

³⁵⁸ Il s'agit entre autres de la loi n° 90 -24 du 23 novembre 1990 relative à la protection du patrimoine culturel national ; du décret N° 2009-175/PR du 12 août 2009 portant établissement d'un inventaire général du patrimoine culturel du Togo, du décret N°2010-175/PR portant modification du décret N° 91-94 du 11 avril 1991 portant création de la commission Nationale du Patrimoine Culturel et de l'arrêté n°037/MCCSFC/CNPC/2017 du 23/03/17 portant inscription des Sites et Monuments du Togo sur la liste nationale d'inventaire des Biens Culturels.

³⁵⁹Au Burkina Faso, c'est un décret n° 2007-816/PRES promulguant la loi n° 024-2007/an du 13 novembre 2007 portant protection du patrimoine culturel qui est adopté dans ce sens. Aussi, le Niger a-t-il adopté la loi n° 97-022 du 30 juin 1997 relative à la protection, la conservation et la mise en valeur du patrimoine culturel national du Niger, et le décret N° 2007-816/PRES promulguant la loi n° 024-2007/AN du 13 novembre 2007 portant protection du patrimoine culturel au Burkina Faso.

³⁶⁰ Voir le décret N° 2014-069/PRES/PM/MEDD/MEF/du 07 février 2014 portant adoption de la politique nationale sur les zones humides du Burkina Faso.

³⁶¹ Les tourbières, les mangroves et les herbiers marins stockent de grandes quantités de carbone. Les tourbières couvrent environ 3 % des terres de la planète et retiennent près de 30 % de tout le carbone terrestre, soit deux fois plus que toutes les forêts du monde réunies. « Le pouvoir des zones humides contre les changements climatiques », <http://www.aqueduc.info/Le-pouvoir-des-zones-humides-contre-les-changements-climatiques>, consulté le 29 avril 2020.

³⁶² Les zones humides intérieures telles que les plaines d'inondation, les cours d'eau, les lacs et les marais fonctionnent comme des éponges, absorbant et stockant les précipitations en excès, et réduisant ainsi les inondations. Au cours de la saison sèche des climats arides, les zones humides libèrent l'eau stockée, retardant alors l'apparition des sécheresses et des pénuries d'eau. « Le pouvoir des zones humides contre les changements climatiques », <http://www.aqueduc.info/Le-pouvoir-des-zones-humides-contre-les-changements-climatiques>, consulté le 29 avril 2020.

³⁶³ Les zones humides côtières telles que les marais salés, les mangroves, les herbiers marins et les récifs coralliens agissent comme des amortisseurs. Elles réduisent l'intensité des vagues, des ondes de tempête et des tsunamis, protégeant des inondations, des dégâts matériels et des pertes humaines les 60 % de l'humanité qui vivent et travaillent le long des côtes. « Le pouvoir des zones humides contre les changements climatiques », <http://www.aqueduc.info/Le-pouvoir-des-zones-humides-contre-les-changements-climatiques>, consulté le 29 avril 2020.

entre les changements climatiques, les polluants chimiques et les polluants organiques persistants de plus en plus élagués dans l'atmosphère. Ces différentes conventions ont ainsi générées des textes juridiques parmi lesquels la loi portant contrôle de la gestion des pesticides au Burkina Faso³⁶⁴, le décret relatif au contrôle des engrais au Burkina Faso³⁶⁵, le Profil national du Burkina Faso pour la gestion des produits chimiques adopté en octobre 2008, le Profil National d'évaluation des capacités et infrastructure de gestion des Pops et autres substances chimiques du Togo, l'arrêté portant réglementation de l'importation et de la réexportation des hydro chlorofluorocarbones (HCFC) et des équipements les contenant (Togo)³⁶⁶, etc.

Sur la question des déchets enfin, la *convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières des déchets dangereux et de leur élimination adoptée en 1989 et entrée en vigueur en 1992* a impulsé l'adoption de textes comme le décret relatif aux déchets biomédicaux et assimilés au Burkina Faso³⁶⁷ ; la loi relative aux sachets et emballages en plastique, souple à basse densité au Niger et son décret d'application³⁶⁸ et le décret n°2011-003/PR fixant les modalités de gestion des sachets et emballages plastiques au Togo³⁶⁹.

Section 2 : Une efficacité limitée

En Afrique, le droit de l'environnement a très souvent une faible emprise sur la société et sur la vie quotidienne des populations dont les comportements sont d'avantages régit par les règles coutumières que par le droit moderne de l'Etat. La flamboyance du dispositif juridique climatique ne doit donc pas faire illusion. En effet, la plupart des dispositions prévues par les

³⁶⁴ Loi n°026-2017/an portant contrôle de la gestion des pesticides au Burkina Faso.

³⁶⁵ Décret n° 2007-823/PRES promulguant la loi n° 026-2007/an du 20 novembre 2007 instituant un contrôle des engrais au Burkina Faso.

³⁶⁶ Arrêté interministériel N°002/MERF/MCPSP/MEF du 23 MAI 2013 portant réglementation de l'importation et de la réexportation des hydro chlorofluorocarbones (HCFC) et des équipements les contenant (Togo).

³⁶⁷ Décret N°2008-009/PRES/PM/MS/MECV du 10 janvier 2008 portant organisation de la gestion des déchets biomédicaux et assimilés au Burkina Faso.

³⁶⁸ Loi n°2014-63 du 5 novembre 2014 portant interdiction de la production, de l'importation, de la commercialisation, de l'utilisation et de stockage des sachets et emballages en plastique, souple à basse densité au Niger et son décret d'application n°2015-321/PRN/MESU/DD pris le 25 juin 2015.

³⁶⁹ Les plastiques ne sont pas seulement responsables de pollutions dues à leurs composants chimiques et à leurs déchets. Exposés au soleil, ils rejettent aussi d'importantes quantités de méthane et d'éthylène dans l'atmosphère. Les conséquences sont importantes pour le climat puisque le premier a un pouvoir de réchauffement 25 fois supérieur à celui du dioxyde de carbone, tandis que le second accroît les concentrations de monoxyde de carbone. Selon David KARL, professeur à l'université d'Hawaï : « *Le plastique représente une source d'émission importante pour le climat, qui va s'accroître au fur et à mesure de l'essor des déchets plastique dans l'environnement. Cette source, non prise en compte dans l'évaluation des cycles mondiaux du méthane et de l'éthylène, peut pourtant s'avérer significative* ». Stéphanie SENET, « Déchets plastique : et en plus, ils renforcent l'effet de serre », 02 août 2018. <http://www.journaldelenvironnement.net/article/dechets-plastique-et-en-plus-ils-renforcent-l-effet-de-serre.93187>, consulté le 17 juillet 2020.

textes sont peu connues, peu appliquées et peu fonctionnelles (§1). Ces textes constituent pour certains un droit dormant et posent le problème de leur effectivité. Une situation d'autant plus remarquable dans la mesure où les différents garde-fous instaurés sous forme de mécanismes de garanties ne sont pas toujours respectés (§2).

§1 : Un cadre peu fonctionnel

« Trop (de traités) dotés d'une efficacité certaine et pourvus d'adhésions nominales nombreuses restent démunis d'effectivité »³⁷⁰. Cette affirmation de DE VISSCHER semble concorder avec la réalité de la protection du climat en droit interne des Etats ouest-africains. En effet, l'existence avérée des dispositions juridiques liées au climat ne constitue pas vraiment un indicateur de l'effectivité des droits nationaux du climat. Complexe et lacunaire sur certains aspects, ce foisonnement normatif sur les changements climatiques contraste en pratique avec la réalité de la protection du climat. On peut donc répertorier de nombreuses carences (A) qui freinent la mise en œuvre effective des différents textes. Aussi les outils décisionnels mis en place sont-ils qualitativement limités dans leur rendement (B).

A. Les carences du cadre existant

Validité, effectivité et efficacité ; des caractères clés auxquels doit répondre une norme juridique pleine et entière. Ces concepts très voisins font très souvent défaut aux textes juridiques sur l'environnement, marquant ainsi par leurs carences, des limites importantes à leurs implantations. La norme effective est en effet celle « *qui produit l'effet voulu, qui est appliquée réellement ...qui produit l'effet recherché* »³⁷¹. Cette définition présente des similitudes avec le concept d'efficacité, définie comme étant le caractère de ce qui « *produit*

³⁷⁰ De Visscher (C.), *Les effectivités du droit international public*, Paris, Pedone, 1967, p. 175.

³⁷¹ CORNU (G.) (dir.), *Vocabulaire juridique*, 8ème éd., PUF, 2007, p. 345. Le concept de l'effectivité est appréhendé par deux courants de pensées complémentaires. La première, très restrictive, repose sur l'idée d'une application correcte du droit existant ; une application conforme à sa lettre ou du moins à son esprit, c'est-à-dire à l'intention de son auteur. L'effectivité serait alors le « caractère d'une règle de droit qui est appliquée réellement REID (H.), *Dictionnaire de droit québécois et canadien*, Montréal, Wilson et Lafleur, 2^e éd., 1996, p. 209 ; CORNU (G.), *Vocabulaire juridique*, Paris : PUF, 6^e éd., 2004, p. 339. Cette assertion constitue selon Valérie Demers le « paradigme dominant de la notion d'effectivité du droit », DEMERS (V.), *Le contrôle des fumeurs. Une étude d'effectivité du droit*, éd. Thémis, 1996, p. 15. La seconde dite extensive y voit l'acceptation de la règle de droit par ses destinataires ; le caractère d'une règle qui produit l'effet voulu ou encore le degré de réalisation, dans les pratiques sociales, des règles énoncées par le droit ; LASCOUMES (P.), entrée « effectivité », in ARNAUD (A.-J.) (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit*, 2ème éd., LGDJ, 1993, p. 217. Cette conception socio-juridique de l'effectivité est conçue comme ayant une « vocation pratique dans la mesure où elle vise à évaluer les degrés d'application du droit, à préciser les mécanismes de pénétration du droit dans la société » ; RANGEON (F.), « Réflexions sur l'effectivité du droit », in CURAPP, *Les usages sociaux du droit*, PUF, 1989, p. 128.

l'effet qu'on en attend »³⁷². De plus, si le concept de validité désigne dans un sens stricte, la qualité d'un acte qui n'est entaché d'aucun vice de nature à justifier son annulation; dans un sens plus large, c'est le caractère de la norme ou de l'acte juridique à laquelle on reconnaît, dans un ordre juridique donné, qu'elle a les effets juridiques que ses auteurs entendent lui conférer³⁷³. Malgré leurs divergences, ces trois notions se recoupent sur les points centraux de l'application de la norme et de l'effet ou de l'impact qu'elle produit. Jean CARBONNIER met également l'accent sur l'importance de son respect par ses destinataires³⁷⁴, c'est-à-dire quand ils accomplissent l'obligation à laquelle la règle les soumet ; quand les autorités chargées de sa mise en œuvre, juges inclus, l'exécutent³⁷⁵, ou encore lorsqu'ils contrôlent et sanctionnent ses violations³⁷⁶. Ces différents critères se rapprochent dans une certaine mesure des indicateurs de l'effectivité du droit international déclinés par Sandrine MALJEAN-DUBOIS³⁷⁷. En se référant au critère de la transposition aux différents niveaux institutionnels, on ne peut que constater les limites des droits nationaux du climat quant à l'adoption d'une loi-cadre sur les changements climatiques assortie de textes d'application et à l'adoption des textes d'application des lois-cadres sur l'environnement existantes. En effet l'absence d'un texte juridique spécifique au climat constitue un manquement important à la transposition du régime international du climat. Aussi a-t-on pu constater qu'au Niger en plus, la loi cadre relative à la gestion de l'environnement de 1998 a manqué de consacrer des dispositions à la problématique du changement climatique.

³⁷² Entrée « efficace », in *Le Petit Robert de la langue française 2013*. **LASCOUMES (P.)**, **SERVERIN (E.)**, « Théories et pratiques de l'effectivité du droit », op.cit., p. 146. Semble-t-il dans le même sens, **RANGEON** considère que « *l'efficacité est le caractère d'un acte ou d'une décision qui produit l'effet recherché par son auteur. (...) L'effectivité est une condition nécessaire mais non suffisante de l'efficacité* » **RANGEON (F.)**, « Réflexions sur l'effectivité du droit », op. cit., p. 130, **ROCHER (G.)**, « L'effectivité du droit », op. cit., p. 135 ; **CONTE (P.)**, « Effectivité, Inefficacité, Sous-effectivité, Sur efficacité... : variations pour droit pénal », in *Le droit privé français à la fin du XXème siècle - Études offertes à Pierre Catala*, LexisNexis, 2001, p. 128.

³⁷³ Une règle n'est objectivement valide que si les sujets la respectent et l'appliquent tout au moins jusqu'à un certain point. C'est pourquoi lorsqu'une norme juridique demeure dépourvue d'efficacité d'une façon durable, elle n'est plus considérée comme valable.

³⁷⁴ **DRAGO (G.)**, « L'effectivité des sanctions de la violation des droits fondamentaux dans les pays de la Communauté francophone », op.cit., p. 535.

³⁷⁵ **PERRIN (J-F.)**, 1977, op.cit. p. 38.

³⁷⁶ **AUVERGNON (P.) (Dir.)**, « REFLEXIONS sur l'effectivité en droit du travail à partir du cas portugais », in *L'effectivité du droit du travail : à quelles conditions ?* op. cit., p. 106 ; ou p. 108 dans l'édition parue aux Presses universitaires de Bordeaux).

³⁷⁷ **MALJEAN-DUBOIS (S.)**, *La mise en œuvre du droit international de l'environnement, Notes de l'IDDRI*, Paris, 2003, p. 23 et ss. Selon cet auteur, le régime pourra être jugé effectif s'il assure la protection de l'environnement ; conduit au respect des règles et standards posés ; conduit à la modification souhaitée du comportement humain ; est transposé aux différents niveaux institutionnels (régional, national, local) par l'adoption de lois, règlements et la conduite de certaines activités administratives et a un impact à travers sa seule existence, indépendamment de l'adoption de mesures spécifiques. Or, rares sont les régimes qui réunissent toutes ces dimensions.

D'un autre côté, il est souvent récurrent de constater que les textes d'application prévus par les différentes lois environnementales ne sont pas toujours adoptés. Dans le contexte togolais, le constat général est que plusieurs décrets d'application prévus par la loi cadre sur l'environnement sont encore inexistantes. ~~On peut~~ citer en guise d'exemple le décret relatif au comité de gestion du Fonds national pour l'environnement (Article 22), le décret relatif aux normes de qualité de l'environnement (Article 46), le décret relatif aux conditions d'attribution du label écologique (Article 49), le décret relatif à la nature des mesures incitatives et les conditions dans lesquelles les entreprises concernées pourront en bénéficier (Article 53), le décret relatif aux taxes écologiques (Article 54), le décret relatif à la stratégie nationale des aménagements paysagers (Article 100), le décret relatif au collecte, stockage, transport, traitement et à l'élimination des déchets urbains ou produits en zones rurales (Article 104) et le décret fixant conditions d'organisation de la police de l'environnement, le statut de ses agents ainsi que les modalités de coordination des activités de tous les services concernés (Article 136).

Par ailleurs, même si certains textes d'application sont adoptés, leur efficacité est limitée par leurs caractères désuet et inadapté qui ne leur permettent pas de répondre aux besoins actuels de la lutte pour la protection de l'environnement et du climat. On peut par exemple noter le cas du Togo où le décret du 17 octobre 1974 relatif aux feux précoces³⁷⁸ et l'arrêté du 29 juillet 1983 relatif aux taxes d'abattage d'arbres³⁷⁹ sont encore en vigueur. L'arrêté fixant les quantités minimales à considérer à l'occasion de la délivrance des permis d'exploitation de bois de feu dans les grands centres urbains et à proximité des axes routiers au Niger³⁸⁰ et l'ordonnance n°85-47 CNR.PRES du 29 août 1985 portant réglementation des feux de brousse, de l'exploitation du bois de chauffe et du charbon de bois et de la divagation des animaux domestiques au Burkina Faso constituent également une illustration.

L'une des carences les plus difficiles à maîtriser réside dans la réticence des acteurs quant à l'application de certains textes sur l'environnement. Ce manquement est relevé tant au niveau des populations, destinataires finaux de la règle, que de certaines personnes morales de droit privé et public. En effet, dès que les textes relatifs à l'environnement et au climat entrent en

³⁷⁸ Décret n°74-160 du 17 octobre 1974 complétant les modalités d'organisation de la lutte contre les feux de brousse et instituant les feux précoces.

³⁷⁹ Arrêté n° 23/MAR-FCE du 29 juillet 1983 portant fixation des taxes d'abattage d'arbres et des redevances forestières des bois d'œuvre et des produits secondaires commercialisables de la forêt.

³⁸⁰ Arrêté n° 22 du 4 juin 1974 fixant les quantités minimales à considérer à l'occasion de la délivrance des permis d'exploitation de bois de feu dans les grands centres urbains et à proximité des axes routiers au Niger.

conflit direct avec des intérêts économiques majeurs, tous les systèmes susceptibles d'entraver l'application de la loi et de permettre le développement d'échappatoires en tout genre sont encouragés tant par l'autorité administrative que par les promoteurs de projets.

Aussi, la conception extensive de l'effectivité comme une acceptation de la règle de droit par ses destinataires, ou encore le degré de réalisation, dans les pratiques sociales, des règles énoncées par le droit rentre-t-il en jeu. La réticence des acteurs se justifie par l'insuffisance de la réception ou de l'acceptation de la norme par ses destinataires. Ce manque de réception est très souvent lié à la procédure d'élaboration des textes généralement biaisée par la non implication des toutes les parties prenantes. Dans un contexte où la participation des citoyens est de plus en plus prônée, on peut très vite se retrouver face à des processus qui ne voient intervenir les citoyens qu'en phase d'adoption du texte juridique au travers de la procédure classique du mandat représentatif.

Au Togo par exemple, la responsabilité d'élaborer les textes est généralement dévolue à la commission des textes du ministère en charge de l'environnement composée de juriste et de techniciens de divers ordres. Exceptionnellement, la phase d'élaboration peut être confiée à un consultant externe qui le soumet ultérieurement à validation par la commission. Ces différents procédés ne garantissent pas avec certitude, la consultation du public et des autres parties prenantes, auxquelles la norme s'adresse. Lorsque le texte doit faire objet d'un atelier de validation, il peut arriver, et ce de manière exceptionnelle que la société civile y soit conviée. Toutes ses défaillances sur l'information et la participation du public, couplées avec la quasi-inexistence d'initiatives d'information, d'éducation et de communication (IEC) pour une vulgarisation réelle des textes constituent en soi, un frein à l'adhésion des acteurs pour une implémentation effective des textes. Les problèmes d'adéquation, de décalage entre les besoins de l'environnement, du climat et des institutions, les problèmes d'inclusion des destinataires finaux des normes relatives au climat, sont ainsi des insuffisances qui nécessitent d'être résorbées pour renverser hypothèse du non-droit du Doyen Carbonnier selon lequel : *« L'environnement appartient ainsi encore aux domaines pour lesquels le non-droit est quantitativement plus important que le droit »*³⁸¹.

³⁸¹ CARBONNIER (J.), L'hypothèse de non-droit, Archives de philosophie du droit, Sirey, Paris, 1963, p. 25-47.

B. La pratique limitée des outils décisionnels

Reconnu comme étant le mécanisme le plus transversal qui accompagne le développement économique et industriel des Etats³⁸² et l'une des innovations majeures du 20^{ème} siècle en matière de politique environnementale, l'évaluation environnementale (EE) offre la possibilité d'établir un lien entre la planification des projets de développement et le contexte plus vaste de la lutte contre le changement climatique³⁸³. C'est un processus systématique qui 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. Elle regroupe selon YONKEU et SAMOURA, deux catégories d'outils ou de processus : les outils prospectifs de gestion préventive et anticipative de l'environnement que sont l'étude d'impact environnemental et social et l'évaluation environnementale stratégique et les outils de contrôle et de gestion de l'environnement en l'occurrence le monitoring environnemental, l'audit environnemental, le système de gestion environnementale, l'analyse de cycle de vie, l'ecolabel, l'indice du développement durable, etc.)³⁸⁴. De ces différents outils qui assurent de réelles fonctions « *d'aide à la décision et d'aide à l'intégration harmonieuse* »³⁸⁵, l'étude d'impact environnemental et social, l'audit

³⁸² Née de la national Environmental Policy Act (NEPA, 1970) des Etats Unis, l'histoire de l'évaluation *environnementale* est caractérisée par des progrès remarquables. Les trois tendances suivantes ressortent : La généralisation de l'évaluation environnementale dans le monde entier, depuis ses origines ; les innovations dans les lois, les méthodes et la procédure qui ont marqué l'évolution du processus ; l'élargissement du champ de l'évaluation en réaction aux nouveaux défis et problèmes. **SADLER (B.)**, *Etude sur l'efficacité de l'évaluation environnementale. L'évaluation environnementale dans un monde en évolution : Evaluer la pratique pour améliorer le rendement*, juin 1996.

³⁸³ L'évaluation environnementale aide en effet à déterminer si les projets sont conformes aux mesures et aux initiatives de réduction du Gaz à Effets de Serre (GES) mises de l'avant dans les politiques climatiques. Elle peut aussi aider les promoteurs à adopter des pratiques exemplaires favorisant l'adaptation aux effets possibles du changement climatique, tels que : les changements de la fréquence et de l'intensité des phénomènes météorologiques extrêmes, les hausses des températures moyennes ou les variations de pluviosité. Ils pourront de ce fait réduire les risques que ces effets présentent pour leurs projets et contribuer à la lutte contre le changement climatique; Par l'intégration des considérations environnementales, l'EE permet par ailleurs de donner au public l'assurance que les effets du changement climatique sont adéquatement pris en compte lors de l'évaluation des projets proposés et surtout aide les décideurs à prendre en compte les effets du changement climatique dans le contexte de la gestion des risques. **YONKEU (S.)**, « Rappel sur les études d'impacts sur l'environnement – utilité pour l'évaluation des impacts des changements climatiques », 13^{ème} École d'été de l'IEPF et du SIFÉE sur les outils d'évaluation environnementale pour l'élaboration de plans d'adaptation aux changements climatiques, du 20 au 24 mai 2009 à Niamey (République du Niger).

³⁸⁴ **SAMOURA (K.)**, **YONKEU (S.)** « Les évaluations environnementales comme outils de mise en œuvre du développement durable : définitions, typologie, objectifs et démarches », Ecole d'été de l'IEPF et SIFEE Douala, 2011.

³⁸⁵ La fonction d'aide à la décision renvoie à l'étape de la planification où, s'il s'agit de déterminer le choix du site, de la technologie, de la configuration des installations, etc. La fonction d'intégration renvoie plutôt à l'atténuation des impacts une fois ces choix faits.

environnemental et l'évaluation environnementale stratégique sont ceux rendus contraignants plusieurs Etats ouest africains.

L'étude d'impact environnemental et social (EIES) est un moyen de caractériser, de prévoir et d'évaluer les conséquences pour l'environnement d'une mesure de développement proposée et des autres solutions possibles, avant de passer à son application³⁸⁶. Elle précède la décision relative à l'exécution du projet. Tout comme Gaétan, Leduc³⁸⁷ ; Denoix de Saint Marc³⁸⁸ et Maurice KAMTO³⁸⁹, Michel Prieur la définit comme une « *étude scientifique de l'insertion d'un projet dans l'ensemble de son environnement en examinant les effets directs, indirects, immédiats, lointains, individuels et collectifs* »³⁹⁰.

Au Togo, c'est la loi n° 88-14 du 3 novembre 1988, instituant code de l'environnement qui a posé les jalons de cet outil décisionnel via une dizaine d'articles (article 22 à 32). Le code de l'environnement de 1988 prévoit ainsi l'adoption d'un décret fixant « *la liste des travaux, activités, documents de planification pour lesquels les autorités publiques ne pourront, à peine de nullité, prendre aucune décision, approbation ou autorisation sans disposer d'une étude*

³⁸⁶ D'origine nationale, l'EIES sera élevée au rang de principe de droit international général, puis établie en tant que norme procédurale permettant le respect des obligations de prévention des dommages à l'environnement, ce qui favorise largement son développement et son internationalisation. Sa consécration à Stockholm, comme principe du droit international coutumier sera confirmée par la Charte mondiale de la nature, les Directives du PNUE, la Déclaration de Rio à travers l'Agenda 21 et dans l'espace UEMOA via l'Acte Additionnel n°001/CC/EG/UEMOA portant Politique Commune d'Amélioration de l'Environnement (PCAIE) adoptée le 17 janvier 2008. Pour Maurice KAMTO, L'étude d'impact est assurément « *l'institution la plus spécifique et sans doute aussi la plus originale du droit de l'environnement. Elle est au cœur du développement durable* ». **KAMTO (M.)**, *droit de l'environnement en Afrique*, Paris, edicef, 1996, p.95. Elle vise selon **CULET (P.)**, « *les conséquences dommageables pour l'environnement et les effets directs et indirects, temporaires et permanents et en particulier sur la faune et la flore... les milieux naturels et les équilibres biologiques* » ; **CULET (P.)**, « la place de la diversité biologique dans les évaluations environnementales, l'information du public et la participation », revue *juridique de l'environnement n° spécial*, 2008. p. 57. L'EIE se distingue d'une mini-notice d'impact qui est le premier degré de prise en compte de l'environnement dans les procédures administratives et de la notice d'impact, sorte de mini-étude d'impact que l'on définit comme étant « un rapport succinct indiquant dans quelle mesure un projet respect l'environnement » ; **PRIEUR (P.)**, *Droit de l'environnement*, PARIS, Dalloz, 2001, p. 62 et p. 66.

³⁸⁷ Selon Gaétan et Leduc, l'EIE peut être définie comme étant un processus d'examen et de négociation de l'ensemble des conséquences d'un projet, incluant les politiques, programmes et plans sur les multiples éléments (naturels et humains) de son milieu d'insertion (**GAETAN (A.)**, **LEDUC (M.)**, *L'évaluation des impacts environnementaux : Un outil d'aide à la décision*, Éditions Multi Mondes, p. 403, 2000.

³⁸⁸ « *C'est l'étude à laquelle il doit être procédé avant d'entreprendre certains projets d'ouvrages ou d'aménagement public ou privé dans le but d'apprécier l'incidence de ces derniers sur l'environnement* ». **DENOIX de SAINT MARC**, « le rapport d'impact sur l'environnement », *R.J.E.*, 1976, n°3-4 p. 250.

³⁸⁹ Pour KAMTO, « l'étude d'impact environnemental et social comme « une évaluation a priori, et sa fonction est d'aider les décideurs publics ou privés à intégrer l'environnement dans leur stratégie d'action afin d'éviter que des travaux ou ouvrages ne dégradent irrémédiablement l'environnement », **KAMTO (M.)**, *Droit de l'environnement en Afrique*, E.D.I.C.E.F./ A.U.P.E.L.F. coll. universités francophones A.U.P.E.L.F.-U.R.E.F. 1996.

³⁹⁰ **PRIEUR (M.)**, « Le respect de l'environnement et les études d'impact », *Revue juridique de l'Environnement*, 1981, 2, p. 103-128.

d'impact leur permettant d'en apprécier les conséquences pour l'environnement »³⁹¹ et la mise en place « au niveau des services de l'environnement, d'un bureau des études d'impact réunissant des spécialistes des différentes sciences nécessaires »³⁹². Ce décret³⁹³ sera adopté 18 ans plus tard dans le cadre du processus PNAE et identifiera la Direction de l'Environnement (DE) comme institution de coordination des EIES³⁹⁴. Deux ans après adoption du décret de 2006, le nouveau régime de l'environnement chapeauté par la loi cadre sur l'environnement de 2008³⁹⁵, viendra consacrer l'évaluation environnementale dans toute sa plénitude. Il crée l'Agence Nationale de Gestion de l'Environnement (ANGE)³⁹⁶ à qui incombent entre autres la promotion et la mise en œuvre du système national des évaluations environnementales au Togo. L'obligation de recours aux EIES est cette fois ci posée par l'article 38 de la loi cadre sur l'environnement³⁹⁷. En mars 2017, un nouveau décret³⁹⁸ relatif à l'étude d'impact environnemental fut adopté³⁹⁹. S'en suivront trois nouveaux arrêtés sur la participation du public au processus EIES⁴⁰⁰, la liste

³⁹¹ Article 22 de la loi N° 88-14 du 3 novembre 1988, instituant code de l'environnement.

³⁹² Article 23 de loi N° 88-14 du 3 novembre 1988, instituant code de l'environnement.

³⁹³ Décret n°2006-058 /PR fixant la liste des travaux, activités et documents de planification soumis à étude d'impact sur l'environnement et les principales règles de cette étude.

³⁹⁴ Le décret de 2006 était accompagné de deux arrêtés en l'occurrence l'arrêté n°013/MERF du 01 septembre 2006 portant réglementation de la procédure, la méthodologie et du contenu des études d'impacts sur l'environnement et l'arrêté n°018/MERF du 09 octobre 2006 fixant les modalités et les procédures d'information et de participation du public au processus d'étude d'impact sur l'environnement.

³⁹⁵ La loi n°2008-005 du 30 mai 2008 portant loi-cadre sur l'environnement au Togo.

³⁹⁶ L'Agence Nationale de Gestion de l'Environnement a été créée par la loi cadre sur l'environnement en ses articles 15 et suivant ; et par le décret n°2009-090/PR portant attributions, organisation et fonctionnement de l'Agence Nationale de Gestion de l'Environnement (ANGE).

³⁹⁷ Conformément à cet article : « *Les activités, projets, programmes et plans de développement qui, par l'importance de leurs dimensions ou leurs incidences sur les milieux naturel et humain, sont susceptibles de porter atteinte à l'environnement sont soumis à une autorisation préalable du ministre chargé de l'environnement. Cette autorisation est accordée sur la base d'une étude d'impact appréciant les conséquences négatives ou positives sur l'environnement que peuvent générer les activités, projets, programmes et plans envisagés...* ».

³⁹⁸ Décret n°2017-040/PR du 23 mars 2017 fixant la procédure des études d'impact environnemental et social.

³⁹⁹ Conformément à son article 3, « *les projets à caractère public ou privé susceptibles de porter atteinte à l'environnement, doivent faire l'objet d'une EIES, préalablement à toute décision, approbation ou autorisation de l'autorité compétente* ». « *L'EIES est réalisée par le promoteur qui en assume l'entière responsabilité (Article 5)*. Le texte fixe également la liste des projets qui doivent être soumis aux EIES. Parmi ces activités, l'article 6 énumère entre autres « *les aménagements, ouvrages, et travaux susceptibles, de par leur nature technique, leur ampleur et la sensibilité du milieu d'implantation, d'avoir des conséquences dommageables sur l'environnement et les aménagements, ouvrages et travaux pouvant affecter les zones sensibles...* ». Le décret oblige par ailleurs le promoteur à assurer la mise en œuvre du PGES, du PGR et le cas échéant du PAR à travers une surveillance environnementale. 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 éviter, supprimer, réduire et éventuellement compenser les conséquences dommageables sur l'environnement. A cet effet, le promoteur est tenu d'adresser des rapports périodiques de l'exécution du PGES, du PGR et du PAR à l'ANGE. La périodicité des rapports est fixée dans le cadre des prescriptions relatives à la délivrance du certificat de conformité environnementale (article 53).

⁴⁰⁰ Arrêté 0150 / MERF /CAB / ANGE fixant les modalités de participation public aux études d'impact environnemental et social.

des activités et projets soumis à EIES⁴⁰¹ et les conditions d'agrément des consultants en évaluations environnementales⁴⁰².

L'EIES a également été consacrée au Niger par une ordonnance de 1997⁴⁰³ et au Burkina Faso par le *décret de 2001 fixant le champ d'application, le contenu et la procédure de l'étude et de la notice d'impact sur l'environnement*⁴⁰⁴. Le Niger adoptera par après la loi n°2018-28 du 14 mai 2018 qui détermine les principes fondamentaux de l'évaluation environnementale. Cette loi prend en compte les trois outils notamment, l'évaluation environnementale stratégique (EES), l'étude d'impact environnemental et social (EIES) ainsi que l'audit environnemental et social (AES).

L'audit environnemental sera parallèlement rendu contraignant au Burkina Faso par un décret du 28 octobre 2015⁴⁰⁵. Et au Togo, ce sont les articles 41 à 43 de la loi cadre sur l'environnement et le décret de 2011⁴⁰⁶ qui exigeront sa réalisation tous les quatre ans par les promoteurs (article 5 du décret de 2011). Le décret de 2011 prend également en compte les organismes en cours d'exploitation et/ou de fonctionnement n'ayant pas réalisés les EIES avant leurs installations, en enjoignant les promoteurs de ces projets à se conformer à la législation environnementale à travers la réalisation d'audits environnementaux de régularisation assortis de plan de gestion environnementale et sociale (PGES) dans un délai de deux (2) ans à compter de sa date d'adoption (article 27)⁴⁰⁷.

⁴⁰¹ Arrêté 0151 / MERF /CAB / ANGE fixant la liste des activités et projets soumis à étude d'impact environnemental et social.

⁴⁰² Arrêté 0149 / MERF /CAB / ANGE portant conditions d'agrément de consultants en évaluations environnementales.

⁴⁰³ Ordonnance N°97-001 du 10 janvier 1997 portant institutionnalisation des Etudes d'impact sur l'Environnement en république du Niger.

⁴⁰⁴ Décret n°2001-342/PRES/PM/MEE du 17 juillet 2001 (JON°31 2001) fixant le champ d'application, le contenu et la procédure de l'étude et de la notice d'impact sur l'environnement au Burkina Faso.

⁴⁰⁵ Décret n°2015-1200 PRESTRANS/PM/MERH/MME/MICA/MS/MIDT/MCT du 28 octobre 2015 portant modalités de réalisation de l'audit environnemental au Burkina Faso.

⁴⁰⁶ Décret n°2011- 041/PR fixant les modalités de mise en œuvre de l'audit environnemental au Togo.

⁴⁰⁷ Le décret relatif à l'audit environnemental fixe les modalités de mise en œuvre de l'audit environnemental au Togo (article 1). L'article 2 définit l'audit comme : « un processus de vérification systématique, périodique et documenté de la gestion environnementale d'un équipement ou d'une institution afin de contrôler objectivement les performances des dispositions mises en œuvre pour supprimer ou atténuer l'impact et assurer la protection de l'environnement ». Conformément à l'article 3, l'audit environnement a entre autres pour objectifs, de veiller au respect des normes et règlements techniques, faciliter le contrôle opérationnel des pratiques susceptibles d'avoir des incidences sur l'environnement, prescrire des mesures correctives, contribuer au maintien de la conformité environnementale, améliorer les performances techniques et la productivité des entreprises, etc. Il existe deux types d'audit environnemental : l'audit interne et l'audit externe. L'audit interne relève de la responsabilité de l'organisme. Il est réalisé par des structures de l'organisme selon une procédure propre à elle (article 7). Par contre l'audit de vérification de la conformité environnementale (audit externe) est diligenté par le ministre de l'environnement (article 9).

Enfin, le Burkina Faso adopte en octobre 2015, un décret relatif à l'évaluation environnementale stratégique⁴⁰⁸. Un projet de décret portant sur le même objet est élaboré au Togo en 2019 sur financement de la banque mondiale, validé en 2021 et actuellement en attente d'adoption.

A travers ces différents textes, les trois Etats ont positionné les évaluations environnementales comme une conditionnalité et un outil de décision de l'octroi ou non des autorisations liées aux activités industrielles et autres projets de développement susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement. Cette conditionnalité est en pratique respectée dans la plupart des cas, surtout par les promoteurs ayant des projets d'envergure, même si on peut relever des cas exceptionnels de petits promoteurs qui agissent dans le mépris des règles en vigueur⁴⁰⁹. En réalité, dans les Etats ouest-africains, la vraie limite des évaluations environnementales, en tant qu'outils d'aide à la décision, se situe dans la qualité des expertises réalisées par les consultants. Les justifications, souvent très légères des choix techniques et géographiques qui sont opérées ne reflètent que partiellement les imperfections liées à ces études. Ces choix sont d'ailleurs très rarement sanctionnés par le juge, alors même que la justification du choix retenu devrait être un des éléments de contrôle les plus importants de l'étude d'impact, puisqu'il s'agit précisément là de la justification de l'opération elle-même. Aussi relève-t-on très souvent un manque d'objectivité dans les décisions prises par les comités ad hoc chargés d'évaluer les rapports d'études⁴¹⁰. Il faudrait donc retravailler l'expertise contradictoire, car c'est l'espace dialectique qui, à la fois, contient et exprime la base objective de l'expertise collective des scientifiques-experts et son articulation au processus de décision. Philippe Roqueplo évoque la nécessité d'instituer des « parlements du savoir »⁴¹¹. Enfin, l'organisation institutionnelle du processus

⁴⁰⁸Décret N°2015-1187PRES/TRANS/PM/MERH/MATD/MME/MS/MARHA/MRA/MICA/MHU/MIDT/MCT relatif aux conditions et procédures de réalisation et de validation de l'évaluation environnementale stratégique, de l'étude et de la notice d'impact environnementale et sociale.

⁴⁰⁹ Ces cas exceptionnels se justifient surtout par l'incapacité matérielle et financière des départements chargés des évaluations environnementales à assurer le suivi systématique de tous les projets et à enjoindre les promoteurs à se conformer à la législation en vigueur.

⁴¹⁰ La considération de l'expertise scientifique comme source de connaissances objectives, indépendante de la société dans laquelle elle est produite n'est pas toujours vérifiée. En Evaluation Environnementale (EE), l'expertise dépasse les limites de savoir du scientifique en endossant la responsabilité de contribuer au processus décisionnel. Comme le précise JOLY, l'avis de l'expert est en pratique très souvent « biaisé par des considérations non scientifiques : l'idée qu'il se fait des intérêts en présence, sa conception de l'intérêt général, son attachement à des intérêts particuliers... », Pierre-Benoit JOLY « L'expertise scientifique dans l'espace public, Réflexions à partir de l'expérience française » in Enjeux et risques des débats publics sur la science. *Réalités industrielles*, mai 2007. Dans son ouvrage de 1996, P. ROQUEPLO parle de transgression : « l'expert- transgresse inéluctablement les limites de son propre savoir » (p. 20) ; « *Intervenant comme expert dans un domaine complexe, un scientifique fonctionne toujours, consciemment ou non, comme l'avocat d'une certaine cause* », p. 46.

⁴¹¹ **ROQUEPLO (P.)**, « Entre savoir et décision, l'expertise scientifique (1997) », p. 71-105. ROQUEPLO précise qu'il choisit le terme « parlement » plutôt que « forum » pour insister sur le caractère institutionnel d'un tel fonctionnement.

EE insère généralement le décideur dans un système technocratique usant souvent un quadrillage sémantique, scientifique, complexifié qui ne favorise pas la maîtrise ou la pénétration du processus par des décideurs souvent trop inondés par la crue des dossiers et enfouis dans la multiplicité des urgences⁴¹².

§2 : Des mécanismes de garanties peu exploités

Aussi qualitatives qu'elles soient, les règles de droit ne produisent pas par elles-mêmes les effets qu'on en attend. Leur efficacité dépend souvent des moyens de contrôle mis en œuvre par les pouvoirs publics pour en assurer le respect. On relève généralement deux types de mécanismes de contrôle : les mécanismes non juridictionnels (A) et les mécanismes juridictionnels (B).

A. Le cas des garanties non juridictionnelles

Selon Vincent ZAKANE, les mécanismes non juridictionnels consistent essentiellement en des procédures administratives non contentieuses que peuvent mettre en œuvre les structures administratives compétentes soit pour prévenir les atteintes à l'environnement, soit pour en sanctionner les atteintes avérées. Ces mesures peuvent revêtir la forme de décision d'interdiction ou de suspension d'une activité jugée dommageable pour l'environnement, d'amendes de police en réparation d'un dommage limité à l'environnement, des saisies et confiscations de produits obtenus en infraction à l'environnement, de mesures de surveillance ou de contrôle régulier (visite inopiné...) ou encore de mesures d'octroi de permis ou d'autorisation préalables pour la réalisation d'une catégorie d'activité (...) ⁴¹³. Clairement définis dans l'article 103 du code de l'environnement du Burkina Faso⁴¹⁴, ces différents outils de contrôle sont généralement utilisés par l'autorité administrative avec le concours des agents assermentés de l'administration environnementale ou si elle est instituée, des agents de police environnementale.

⁴¹² Voir MALLET (S.), « Bureaucratie et technocratie dans les pays socialistes », *L'Homme et la société*, 1968, 10 p. 147-171 et J. MEYNAUD « À propos de la technocratie », *Revue française de science politique*, 1961, 11-3 p. 671-683.

⁴¹³ ZAKANE (V.), op.cit.

⁴¹⁴ Conformément à cet article : « Dans le cadre de l'exercice des pouvoirs de police qui lui sont reconnus, l'administration prononce des sanctions administratives à l'encontre des contrevenants à la législation environnementale. A cet effet, elle peut : prononcer des mises en demeure de faire cesser les atteintes à l'environnement ; imposer des amendes administratives ; publier la décision de sanction de l'établissement mis en cause ; suspendre ou retirer un permis d'exploitation ; mettre unilatéralement fin à un contrat portant sur la gestion de l'environnement ; mettre fin à une activité lorsque celle-ci porte gravement atteinte à la sécurité, à la santé, à la salubrité ou à la tranquillité publiques », article 103 du code de l'environnement du Burkina Faso.

Au Togo, la police environnementale est créée par la loi cadre sur l'environnement qui dispose en son article 136 : « *il est créé et rattaché au ministère chargé de l'environnement une police de l'environnement. La police de l'environnement a pour mission de rechercher et/ou de constater les infractions aux dispositions de la présente loi ou à celles de ses règlements d'application...* »⁴¹⁵. Néanmoins, alors même que l'alinéa suivant prévoit l'adoption d'un décret pour l'opérationnalisation de ce dispositif, aucun texte d'application n'est pris à ce jour sur le sujet même si le projet de décret est déjà élaboré. Ce manquement est partiellement pallié par l'article 137 qui reconnaît également aux officiers et agents de police judiciaire ainsi qu'aux personnes habilitées des administrations ou des collectivités territoriales, le pouvoir de mener des actions de surveillance ou de contrôle régulier.

Le Niger est également resté dans le schéma classique en reconnaissant uniquement au ministère public, aux officiers de police judiciaire et aux agents assermentés de l'administration de l'environnement et des autres administrations, le pouvoir de constatation des infractions à l'environnement⁴¹⁶. Aucune police environnementale spécifique n'a donc été créée dans l'ordonnancement juridique interne du Niger.

Dans le contexte Burkinabè par contre, la police de l'environnement est instituée par les articles 13 et 14⁴¹⁷ du code de l'environnement du Burkina Faso et appuyée dans son fonctionnement par un *manuel de police environnementale du Burkina Faso* élaboré en 2012. Des problèmes pratiques liés à la mobilisation des ressources financières, aux manques d'équipements professionnels, de moyens humains, de cartes professionnelles d'accès aux établissements classés, de maîtrise des techniques et procédures de constatation des infractions (...) ⁴¹⁸ freinent toutefois le fonctionnement normal de cette unité.

⁴¹⁵ Article 136 de la loi cadre sur l'environnement du Togo.

⁴¹⁶ L'article 94 de la loi N° 98- 56 du 29 décembre 1998 portant loi-cadre relative à la Gestion de l'Environnement dispose: « *Les infractions aux dispositions de la présente loi et de ses textes d'application sont recherchées, constatées et poursuivies, sans préjudice des prérogatives reconnues au ministère public et aux officiers de police judiciaire à compétence générale, par les agents assermentés de l'administration de l'environnement et des autres administrations concernées, notamment ceux des douanes, des domaines, du cadastre, de l'urbanisme, des travaux publics, des mines, de l'industrie, du travail, du tourisme* ».

⁴¹⁷ Les articles 13 et 14 de la loi n°006-2013/AN portant code de l'environnement au Burkina Faso disposent : « *La police de l'environnement est exercée par les autorités publiques territorialement compétentes en vue d'assurer la tranquillité, la salubrité et la sécurité publiques sans préjudice des polices spéciales en matière d'environnement qui peuvent relever d'autres autorités publiques* » (article 13) ; « *Des pouvoirs de police sont conférés à des agents publics en vue du contrôle de la mise en œuvre des règles en matière d'environnement sur l'ensemble du territoire national* », (article 14).

⁴¹⁸ « Bobo-Dioulasso : Des polices de l'environnement pour préserver le cadre de vie », <https://lefaso.net/spip.php?article71634>, consulté le 21 avril 2020.

En dehors du contrôle opéré par la puissance publique, le contrôle citoyen de l'action publique (CCAP) est un mécanisme de garantie incontournable au regard de sa capacité à produire des résultats efficaces à court terme. Il vise à « *renforcer la performance des collectivités locales à travers un engagement civique et une participation active des citoyens afin d'instaurer une culture de la transparence et de l'inclusion et d'amener les élus et les organes de gestion des collectivités locales à rendre compte de leurs décisions* »⁴¹⁹. Dans le contexte climatique, le CCAP implique une mise en œuvre effective d'un certain nombre d'outils tels que les principes d'information et de participation tels que prônés par la déclaration de Rio 92 sur l'environnement. Ces principes qui jouent un rôle déterminant dans les processus décisionnels sont d'ailleurs considérés par GIBRIL et ASSEMBONI comme étant d'intérêt général. Ils affirment à cet effet que : « *Le libre accès du public à l'information en matière d'environnement est une condition pour la prise de décisions pertinentes et l'intérêt général exige que le public ait non seulement accès autant que possible aux documents administratifs, aux projets et aux plans des particuliers, mais qu'il participe aussi activement aux processus de prises de décisions* »⁴²⁰.

Tout comme le Niger et le Burkina Faso, le Togo ne dispose pas d'un texte spécifique sur l'information environnementale. Le droit à l'information est néanmoins transposé dans l'ordre juridique interne du pays par une série de dispositifs tels que les articles 30 et 31⁴²¹ de la loi cadre sur l'environnement, la loi n°2016-006 du 10 mars 2016 portant liberté d'accès à l'information et à la documentation publiques qui a pour objet de « *garantir et de préciser le droit des administrés à l'information* »⁴²², et le décret n°2017-040/PR du 23 mars 2017 fixant la procédure des études d'impact environnemental et social dont les articles 28 et 41 l'érigent en droit procédural dans le cadre des études d'impacts environnemental et social (EIES).

⁴¹⁹ <http://www.iedafrique.org/La-fiche-d-evaluation-par-la.html>; « Outil et suivi de contrôle citoyen de l'action publique (CCAP) », consulté de 21 avril 2020.

⁴²⁰ GIBRIL (N.), ASSEMBONI (A. N.), « L'accès à l'information et la participation du public à la prise de décisions publiques en droit africain de l'environnement », in PÂQUES (M.) et FAURE (M.) (Dir), *La protection de l'environnement au cœur du système juridique international et du droit interne. Acteurs, valeurs et efficacité*, Bruxelles, Bruylant, 2003, p. 482.

⁴²¹ Conformément à ses articles, « *L'Etat assure l'accès des populations à l'information et à l'éducation environnementales* », (Article 30). « *Les différents acteurs du développement sont tenus, dans le cadre de leurs actions, de sensibiliser, d'éduquer et d'informer les populations aux problèmes de l'environnement* », (Article 31).

⁴²² L'article 7 de la loi de 2016 prévoit que : « *les organismes publics nomment en leur sein une personne responsable de l'accès aux informations et aux documents publics* ». L'article 10 évoque les délais dont dispose l'administration pour répondre aux demandes d'information et qui ne peuvent excéder 30 jours à compter de la délivrance de l'accusé de réception (alinéa 1) et 15 jours pour les chercheurs et journalistes professionnels (alinéa 2). Le titre III de la loi de 2016 est par ailleurs consacré aux restrictions faites au droit d'accès à l'information et à la documentation publiques. Toutefois, l'article 14 prévoit expressément que « *la décision de refus de communication doit être écrite, motivée et notifiée au requérant* ».

Sur le plan institutionnel, la Direction de l'information et du suivi environnemental (DISE) de l'Agence nationale de gestion de l'environnement (ANGE) est chargée conformément au décret n°2009-090 /PR portant attributions, organisation et fonctionnement de l'ANGE, de la mise en place du système national d'information environnementale, de la coordination et l'élaboration du rapport annuel sur l'état de l'environnement et du développement des actions d'information, d'éducation de communication et de sensibilisation sur l'environnement. Bien que fonctionnelle, la DISE souffre d'un manque patent de moyens matériels et financiers pour la mise en œuvre effective de ses missions. Elle a néanmoins pu réaliser en 2020 le *premier rapport sur l'état de l'environnement du Togo (REET)* qui a consacré un chapitre entier à la thématique de la 'vulnérabilité et gouvernance climatique'. Ce chapitre met en lumière les effets des changements climatiques sur les secteurs socioéconomiques et précise quelques mesures d'adaptation mise en œuvre. Les variations des émissions de gaz à effet de serre par secteur et la part relative des activités dans les dites émissions sont également précisées⁴²³. Ce rapport peut être consulté par le public pour des précisions sur la contribution des secteurs socioéconomiques face aux changements climatiques.

Aux côtés du droit à l'information, le droit à la participation est consacré par les articles 24 à 26 de la loi cadre sur l'environnement du Togo⁴²⁴ et l'arrêté fixant les modalités de participation Publique aux EIES⁴²⁵. L'Agence nationale de gestion de l'environnement (ANGE) assure le respect de ce droit ouvert aux personnes physiques, morales et aux ONGs via les procédures

⁴²³ En guise d'exemple, le secteur de l'énergie a été identifié selon une étude de 2015 comme source de 11% des émissions globales de GES du Togo contre 3% pour les procédés industriels ; 86 % pour l'utilisation des terres, le changement d'affectation des terres et la foresterie (UTCATF) et 1% pour les déchets. *Premier rapport sur l'état de l'environnement du Togo (REET)*, ANGE, PASIET, Janvier 2020, p. 87.

⁴²⁴ Selon les articles 24 et 25 de la loi cadre sur l'environnement : « L'Etat, les collectivités territoriales et les institutions concernées par la gestion de l'environnement font participer les populations et associations à l'élaboration de toutes politiques, tous plans, toutes stratégies, tous programmes et projets relatifs à la gestion de l'environnement » (article 24). « L'Etat s'assure de la participation des populations à la gestion de l'environnement. A ce titre, il veille à : la conception de mécanismes de participation des populations ; la représentation des populations au sein des organismes de consultation et de concertation de l'environnement ; la sensibilisation, la formation et la diffusion des résultats de recherche en matière environnementale » (article 25).

⁴²⁵ Arrêté n°0150 / MERF/ CAB / ANGE du 22 décembre 2017 fixant les modalités de participation Public aux EIES. Conformément à l'article 2, « la participation du public aux études d'impact environnemental et social est définie comme l'implication du public au processus d'étude d'impact environnemental et social visant à recueillir son avis sur le projet afin de fournir les éléments nécessaires à la prise de décision. Elle a pour objet d'informer le public sur l'existence du projet et de recueillir son avis sur les différents aspects de la conception et de l'exécution dudit projet » (article 2). Le public concerné est celui dont « les intérêts sont touchés par les décisions prises dans la mise en œuvre du projet ou qui a des intérêts à défendre ou à faire valoir dans le cadre du processus décisionnel conduisant à la délivrance du certificat de conformité environnementale » (article 3). La participation peut se faire sous la forme d'une consultation de la population concernée ou de ses représentants ou encore d'une audience publique (article 4). L'Agence nationale de gestion de l'environnement détermine lors de la validation des TDR le type de consultation à laquelle le promoteur devra faire recours (article 5).

d'enquêtes, de consultation publique, d'audience publique, etc.⁴²⁶ Aussi des organismes consultatifs parmi lesquels, la commission nationale de développement durable (CNDD) sont-ils créés et mandatés pour « *veiller à l'implication de tous les acteurs concernés dans les processus de développement durable* »⁴²⁷.

Le droit à la participation est également prôné au Niger par la loi-cadre relative à la Gestion de l'Environnement du Niger qui met l'accent en son article 3 sur « *le principe de participation, selon lequel chaque citoyen a le devoir de veiller à la protection de l'environnement et de contribuer à son amélioration...* »⁴²⁸. Elle oblige à cet effet les autorités publiques à faciliter l'accès aux informations relatives à l'environnement et à agir en concertation avec les groupes et populations concernés. Le chapitre 2 du titre 2 du même texte est consacré à la *participation des populations et des mesures incitatives*. Conformément à l'article 19, « *En vue de favoriser la participation des populations à la gestion de l'environnement, l'Etat veille notamment à l'accès à l'information environnementale, sous réserve des impératifs de défense nationale et de la sécurité de l'Etat ; la conception de mécanismes de consultation des populations ; la représentation des populations au sein des organes consultatifs et de concertation de l'environnement ; la sensibilisation, la formation et la recherche en matière environ* »⁴²⁹.

Enfin, le Burkina Faso évoque ces principes dans son code de l'environnement qui dispose en son article 7 : « *Toute personne intéressée a le droit d'accéder aux informations relatives à l'environnement sous réserve des restrictions légales ou réglementaires en vigueur.* »⁴³⁰. L'article 9 précise que : « *...les autorités publiques sont tenues de faciliter l'accès aux informations relatives à l'environnement, la participation des groupes et populations au processus de décisions sous réserve de la réglementation en vigueur* »⁴³¹.

Ces différents mécanismes sont certes consacrés et mis en œuvre mais dans la pratique, on relève plusieurs limites liées à la panoplie d'exceptions reconnues au droit à l'information, trop souvent soumises au pouvoir discrétionnaire de l'administration. Les expressions « *sous réserve des impératifs de défense nationale et de la sécurité de l'Etat* »⁴³² « *sous réserve des*

⁴²⁶ Article 3 arrêté du 22 décembre 2017 fixant les modalités de participation Public.

⁴²⁷ Article 2 du décret N°2011-016/PR portant organisation et fonctionnement de la commission nationale du développement durable.

⁴²⁸ Article 3 de la loi-cadre relative à la Gestion de l'Environnement du Niger.

⁴²⁹ Article 19 de la loi-cadre relative à la Gestion de l'Environnement du Niger.

⁴³⁰ Article 7 code de l'environnement, op.cit.

⁴³¹ Article 9 code de l'environnement, op.cit.

⁴³² cf. article 19 de la loi-cadre relative à la Gestion de l'Environnement du Niger.

restrictions légales ou réglementaires en vigueur »⁴³³, ou encore la consécration d'un titre aux « *restrictions au droit d'accès à l'information et aux documents publics* »⁴³⁴ en attestent. D'un autre côté, même si le bilan carbone est de plus en plus demandé aux entreprises dans le cadre des évaluations environnementales, cette pratique n'est pas encore rentrée dans les habitudes des promoteurs qui prétextent généralement le 'secret industriel' pour se soustraire à certaines obligations y afférentes. Il importe par ailleurs de préciser que même si les procédures de concertation sont nombreuses, la réalité est telle que, dans la plus grande partie des cas, comme le précise Corinne LEPAGE dans son analyse de la mise en œuvre du principe de participation dans les procédures d'EIES en France ; « *la volonté de faire réellement participer le public, pour recueillir ses observations afin de modifier le projet, manque* »⁴³⁵. Les procédures de consultation restent très souvent « *formelle, une simple exposition et une réunion publique pouvant tenir lieu de procédure de concertation* »⁴³⁶. Les défaillances se situent surtout au niveau des méthodologies adoptées.

Comment peut-on expliquer qu'un dossier d'enquête publique ne puisse être facilement accessible au public de manière à lui permettre de préparer ses observations ? Qu'il faille faire la queue dans des lieux prédéfinis pour consulter ces dossiers souvent très volumineux, sans disposer du temps nécessaire pour le faire ? On peut en conclure que les enquêtes publiques « *trompent les citoyens quant à leur objectif puisqu'il s'agit, en réalité, non pas de recevoir leurs avis pour en tenir compte mais de les informer et de permettre à un commissaire enquêteur, considéré comme tiers au débat, de pouvoir donner un avis, lequel peut être sans aucun rapport avec celui exprimé par le public* »⁴³⁷.

B. Un faible recours aux garanties juridictionnelles

Le climat est en train d'être reconnu comme objet de droits invocables devant les juridictions nationales. On assiste à une nouvelle étape, celle de la justiciabilité des droits climatiques⁴³⁸. En ce sens, les propos du juge pakistanais dans l'affaire Leghari résonnent avec force : « *Nous*

⁴³³ cf. article 7 du code de l'environnement du Burkina Faso.

⁴³⁴ Titre 3 de la loi n°2016-006 du 10 mars 2016 portant liberté d'accès à l'information et à la documentation publique au Togo.

⁴³⁵ LEPAGE (C.), « Les véritables lacunes du droit de l'environnement », in *Pouvoirs* 2008/4 (n° 127), p. 123-133. <https://www.cairn.info/revue-pouvoirs-2008-4-page-123.htm>, consulté le 21 avril 2020.

⁴³⁶ Ibid.

⁴³⁷ Ibid.

⁴³⁸ La justiciabilité a été identifiée comme « la possibilité de soumettre le contrôle du respect des droits à un organe juridictionnel, que ce soit dans le cadre d'un contentieux objectif ou subjectif. », NIVARD (C.), *La justiciabilité des droits sociaux, Étude de droit conventionnel européen*, Bruylant, Bruxelles, 2012, p. 21.

devons aller de l'avant. La jurisprudence environnementale existante doit être façonnée pour répondre aux besoins de quelque chose de plus urgent et de plus écrasant, le changement climatique. De la justice environnementale, qui s'est jusqu'à présent focalisée sur les écosystèmes et la biodiversité, nous devons passer à la justice climatique»⁴³⁹. De nombreux droits de l'homme tels que les droits à la vie, à l'eau et à l'assainissement, à l'alimentation, à la santé, au logement, à l'autodétermination, à la culture et au développement sont en effet fortement menacés par les changements climatiques. Les États ont donc l'obligation de prévenir les effets néfastes prévisibles des changements climatiques et de veiller à ce que les personnes touchées, en particulier celles qui sont dans des situations de vulnérabilité, aient accès à des voies de recours et à des moyens d'adaptation efficaces.

Cette obligation s'est concrétisée en pratique par la reconnaissance dans un premier temps du droit à un environnement sain par les constitutions des différents Etats. En effet, en garantissant ce droit, les Etats donnent subséquemment compétence au juge constitutionnel de connaître de tout litige qui intéresse la question environnementale et par là même la question climatique⁴⁴⁰. Outre les lois fondamentales, les textes organisant les juridictions de droit commun et les juridictions d'exception leur donnent également compétence pour connaître des litiges environnementaux et climatiques⁴⁴¹.

Le corollaire de cette reconnaissance de la compétence climatique aux juridictions nationales est le droit d'accès à la justice en matière d'environnement ⁴⁴² reconnu dans les différents Etats⁴⁴³. Ce droit d'accès constitue un élément central pour toutes les questions touchant à la

⁴³⁹ Lahore High Court Green Bench, Asghar Leghari v. Federation of Pakistan, Req. n° WP.No.25501/2015, note 20, p. 6: «It appears that we have to move on. The existing environmental jurisprudence has to be fashioned to meet the needs of something more urgent and overpowering, climate change. From environmental justice, which was largely localized and limited to our own ecosystems and biodiversity, we need to move to climate change justice. »; CANALI (L.), « les contentieux climatiques contre les entreprises : bilan et perspectives », in COURNIL (C.), VARISON (L.), (Dir), *Les procès climatiques : entre le national et l'international*, Paris, Editions A. Pedone, 2018, p. 300.

⁴⁴⁰ Même si les lois fondamentales n'ont pas pour la plupart fait cas de manière expresse du climat, une interprétation large permet de déduire la prise en compte de cette question dans le référent environnemental

⁴⁴¹ Article 5 du code de procédure civile, commerciale et administrative de Côte d'Ivoire : « *Les tribunaux et leurs sections détachées connaissent de toutes les affaires civiles, commerciales, administratives et fiscales pour lesquelles compétence n'est pas attribuée expressément à une juridiction en raison de la nature de l'affaire* ». Voir également l'article 1er du code de procédure pénale burkinabè et l'article 1^{er} du décret n°82-50 du 15 mars 1982 portant code de procédure civile au Togo.

⁴⁴² Ce droit est initialement proclamé par la déclaration de Rio sur l'environnement en ces termes : « un accès effectif à des actions judiciaires et administratives, notamment des réparations et des recours doit être assuré ». <https://www.un.org/french/events/rio92/rio-fp.htm>, consulté le 08 mars 2020.

⁴⁴³ L'article 9 de la convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement adoptée en application de l'article 10 de la déclaration de Rio pour la région Europe de la Commission économique des Nations Unies viendra préciser les contours de ce principe en obligeant les Etats parties à s'assurer que le public ayant un intérêt suffisant pour agir ou, sinon ou faisant valoir une atteinte à un droit puissent former un recours devant une instance judiciaire et/ou un autre organe

justice environnementale en général et à la justice climatique en particulier⁴⁴⁴. En tant qu'indicateur de la bonne qualité du fonctionnement des institutions judiciaires, le principe est posé par l'article 9 de la constitution togolaise de 92, l'article 4 de la constitution du Burkina Faso et l'article 20 de la constitution du Niger qui a surtout mis l'accent sur le droit de défense. Le code de procédure civile du Burkina Faso dispose également en son article 2 que : « *Toute personne a le droit de saisir les juridictions nationales compétentes de tout acte violant les droits fondamentaux qui lui sont reconnus et garantis par la Constitution, les conventions internationales, les lois et règlements en vigueur* ». Au Togo et au Niger, ce sont les articles 2 du décret du 15 mars 1982 portant code de procédure civile⁴⁴⁵ et les articles 2 et 3 de la loi du 23 avril 2015 portant code de procédure civile⁴⁴⁶ qui en font cas.

L'article 9 de la constitution togolaise dispose: « *toute personne a droit en toute matière à ce que sa cause soit entendue et tranchée équitablement dans un délai raisonnable par une juridiction indépendante et impartiale* »⁴⁴⁷. La loi-cadre sur l'environnement restreint toutefois le droit de recours en matière environnementale en stipulant en son article 143 que : « *les actions et poursuites devant les juridictions territorialement compétentes sont exercées par le ministère chargé de l'environnement sans préjudice du droit qui appartient au ministère public près ces juridictions* »⁴⁴⁸. Il reconnaît également ce droit aux associations et ONGs, aux collectivités et aux communautés locales ayant un intérêt à agir⁴⁴⁹. Aucune disposition n'ayant été spécifiquement prise en ce qui concerne la matière climatique, les articles 143 et 144 de la loi cadre sur l'environnement s'applique par extension au contentieux climatique. Il en résulte

indépendant et impartial établi par loi pour contester la légalité, quant au fond et à la procédure, de toute décision, tout acte ou toute omission tombant sous le coup des dispositions de l'article 6 qui protègent le droit à l'information environnementale et à la participation du public. Même si les Etats ouest-africains ne sont pas juridiquement liés par cette convention, elle a d'un point de vue théorique permis de préciser les contours du droit d'accès à la justice en matière environnementale et climatique.

⁴⁴⁴ En règle générale, l'accès à la justice exprime la possibilité de porter une affaire devant une juridiction pour faire valoir ses droits ou demander réparation lorsque ces derniers ont été bafoués.

⁴⁴⁵ Décret n°82-50 du 15 mars 1982 portant code de procédure civile au Togo

⁴⁴⁶ Loi n°2015-23 du 23 avril 2015 portant code de procédure civile au Niger.

⁴⁴⁷ Article 9 de la constitution de la IV^{ème} république, adoptée par référendum le 27 septembre 1992, promulguée le 14 octobre 1992, révisée par la loi n°2002-029 du 31 décembre 2002. Cette disposition est inspiré de l'article 10 de la Déclaration universelle des droits de l'Homme de 1948 adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies le 10 décembre 1948 à Paris au palais de Chaillot par la résolution 217 (III) qui stipule que : « *Toute personne a droit, en pleine égalité, à ce que sa cause soit entendue équitablement et publiquement par un tribunal indépendant et impartial, qui décidera, soit de ses droits et obligations, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle* ».

⁴⁴⁸ Article 143 de la loi n°2008-005 du 30 mai 2008 portant loi-cadre sur l'environnement au Togo.

⁴⁴⁹ Comme le précise l'article 144 : « *sans préjudice du droit de poursuite du procureur de la République ou des juges du ministère public, l'action publique peut être mise en mouvement par les associations de défense de l'environnement, les organisations non gouvernementales, les collectivités territoriales ou les communautés villageoises dans les conditions déterminées par le code de procédure pénal* », Article 144, loi-cadre sur l'environnement, op.cit.

que les individus ne peuvent directement saisir le juge pour des cas d'atteintes au climat. Leur intervention est limitée à l'action civile⁴⁵⁰. Le Burkina Faso a également procédé comme le Togo en mettant au-devant de toutes actions de poursuite des infractions environnementales, le ministre en charge de l'environnement⁴⁵¹ et les associations de protection de l'environnement à condition que l'infraction remette en cause les intérêts pour la défense desquels elles ont été constituées⁴⁵².

Sur le fond, le code pénal du Togo n'a pas consacré un titre spécifique aux infractions relatives au climat. Composé de 72 dispositions soit les articles 756 à 828, le titre 6 intitulé : « *des infractions relatives à la protection de l'environnement et des ressources naturelles* »⁴⁵³ met toutefois en exergue des infractions à des composantes de l'environnement qui sont intrinsèquement liées au climat. Il s'agit entre autres du Chapitre I qui porte sur les infractions aux différents éléments de l'environnement et du chapitre II qui incluent les infractions sur les ressources forestières et fauniques ; les infractions sur les végétaux, etc. L'article 779 dispose en guise d'exemple: « *Toute exploitation sans autorisation des ressources du domaine forestier de l'Etat ou d'une collectivité territoriale constitue une infraction pénale et est punie d'une peine d'emprisonnement de six (06) mois à deux (02) ans et d'une amende de cent mille (100.000) francs CFA à deux millions (2.000.000) de francs CFA ou de l'une de ces deux peines* »⁴⁵⁴.

Contrairement au Togo où les infractions environnementales sont identifiées et sanctionnées dans le code pénal, au Niger et au Burkina Faso, ces infractions sont directement déterminées par les lois environnementales et d'autres textes sectoriels. Un chapitre entier du code de l'environnement du Burkina Faso est consacré aux infractions et sanctions. La tentative y est

⁴⁵⁰ Article 1382 du code civil ou 1240 du code civil nouveau. Voir en guise d'exemple l'affaire Probo Koala, dont l'arrêt n° 359 du 24 décembre 2010 de la Cour d'appel d'Abidjan. En l'espèce, le navire Probo koala a déchargé au port d'Abidjan 581 tonnes de déchets provenant du nettoyage du bateau (un mélange de pétrole, sulfure d'hydrogène, phénols, soude caustique et de composés organiques sulfurés). Ces derniers, répandus à terre en zone de décharge provoquent des émanations de gaz mortels. La mort de 17 personnes et l'intoxication de dizaines de milliers de personnes (43 492 cas d'empoisonnement confirmés et 24 825 cas probables, d'après l'INHP) sont imputées par Amnesty international aux émanations de ces déchets. La Cour a estimé que les victimes justifient d'un intérêt direct et personnel pour agir et jugé leurs actions recevables dès lors qu'elles ont subi des dommages présentant les mêmes caractéristiques que ceux occasionnés par l'exposition aux déchets toxiques. L'État ayant pour mission essentielle d'assurer le bien-être matériel, social et économique de ses populations, sa responsabilité se trouve engagée dès lors que, dans l'accomplissement de cette mission, ses activités ou son inertie peuvent faire courir des risques et causer des dommages. <http://www.crccsaf.org/fr/projets/probo-koala/l-affaire-du-probo-koala>, consulté le 27 avril 2020.

⁴⁵¹ Article 110 du code de l'environnement du Burkina Faso.

⁴⁵² Article 111 du code de l'environnement du Burkina Faso.

⁴⁵³ Titre 6 de la loi n°2015-10 du 24 novembre 2015 portant nouveau code pénal du Togo.

⁴⁵⁴ Article 779 du nouveau code pénal du Togo.

punie au même titre que l'infraction elle-même (article 123) et les commanditaires, les co-auteurs et complices d'infractions punies des mêmes peines (article 124). La non-réalisation des notices d'impact sur l'environnement, des études d'impact sur l'environnement et des audits réguliers alors même que les textes le prévoient, l'entrave à la conduite d'une inspection environnementale d'un établissement classé, à la surveillance environnementale et au suivi environnemental de son établissement, le non-respect des normes de rejet, d'émission, de dépôt ou d'occupation ; l'enfouissement ou le dépôt de déchets dangereux dans des lieux autres que les décharges, les centres d'enfouissement techniques ou de stockage, les centres de stockage qui sont réservés au type de déchets en cause ; le transport, la détention, le stockage, l'utilisation ou l'élimination des produits ou substances chimiques; sont entre autres les crimes et délits punis par ce texte (article 125 à 144) et qui contribuent à la protection du climat. Les articles 97 à 103 de la loi cadre relative à la gestion de l'environnement du Niger sont également consacrés aux sanctions pénales.

En dehors des recours juridictionnels, la loi-cadre sur l'environnement du Togo prévoit le recours hiérarchique en ces termes : « *le ministre chargé de l'environnement a la possibilité de transiger, dans le cadre de la répression des infractions commises en violation des dispositions de la présente loi ou de ses textes d'application, lorsqu'il est dûment saisi par l'auteur de l'infraction. La transaction entraîne l'extinction de l'action pénale* »⁴⁵⁵. Cette procédure de transaction est par ailleurs prise en compte par les lois sur l'environnement du Niger (article 96) et du Burkina Faso (articles 116 à 118).

Dans la pratique, le contentieux environnemental et climatique est encore en formation dans bon nombre d'États ouest-africains en raison de la rareté, voire de la quasi-inexistence de décisions en la matière. Les quelques rares affaires liées au climat portent sur le contentieux forestier. Au Burkina Faso, l'affaire en cours de la forêt de Kua peut être évoquée⁴⁵⁶.

⁴⁵⁵ Article 148, *ibid.*

⁴⁵⁶ « Les faits de l'affaire sont connus : la ville de Bobo-Dioulasso, ambitionnant de se doter d'un hôpital de pointe, avait décidé de prendre une partie de la forêt de Kua. Cette forêt, rappelons-le, abrite la nappe phréatique qui permet l'alimentation en eau potable d'une grande partie de la ville de Bobo-Dioulasso. Le conseil municipal de ladite ville, après avoir approuvé le projet de construction de l'hôpital, a par arrêté procédé au déclassement de cette forêt au mépris des règles légales en matière de classement et déclassement. Saisi d'une requête introduite par le Centre d'étude et de recherche en droit de l'environnement, le juge administratif burkinabè était invité, d'une part, à répondre à la question de savoir si un conseil municipal peut déclasser par arrêté une forêt classée par un acte supérieur à cet arrêté dans la hiérarchie des normes. D'autre part, le plaignant demandait au Conseil d'État d'invalider l'étude d'impact qui n'aurait pas été menée de manière sérieuse et, de ce fait, imposait l'annulation du projet. Le Conseil d'État, n'ayant pas rendu sa décision jusque-là, est certainement face à l'une des affaires environnementales les plus importantes du continent qu'une juridiction nationale soit appelée à trancher ». Voir par ailleurs en ce qui concerne la Côte d'Ivoire l'affaire dite de « *défrichement d'une portion de forêt classée* »

Les garanties juridictionnelles instaurées par les textes sont en effet limitées dans leur implémentation par de nombreux obstacles. Même si les associations habilitées et l'administration de l'environnement ont la possibilité d'exiger des entreprises qu'ils réalisent un bilan carbone de manière à ce que des mesures de compensation soient prises, on constate en pratique que les entreprises sont encore réticentes à produire ce bilan, pourtant exigé de plus en plus dans le cadre des procédures d'évaluation environnementale. Très rare sont celles qui s'adonnent à cet exercice de calcul des émissions⁴⁵⁷. Aussi, les résultats fournis à l'issue des bilans réalisés dans le cadre d'audits environnementaux sont-ils généralement limités d'un point de vue qualitatif, les consultants ayant uniquement recours à des logiciels gratuits qui ne garantissent pas la précision des données.

Au regard de cette quasi-inexistence de la production du bilan carbone dans les structures industrielles, qui sont les principaux émetteurs de carbone, l'atteinte au climat est difficile à réprimer, faute de preuve du lien de causalité entre la faute et le dommage. De plus, les victimes, pourtant fort nombreuses ne sont pas outillées pour s'embarquer dans des procédures qui durent très souvent des années, et ce, sans que les preuves ne puissent jamais être administrées avec certitude. Le caractère onéreux de la procédure judiciaire ainsi que sa lenteur ont également un effet dissuasif pour les potentiels plaignants⁴⁵⁸. Cette situation justifie la position de Corinne Lepage selon laquelle, la justice environnementale et climatique est en pratique limitée aux « délits papiers »⁴⁵⁹.

(TPI de Daloa, section de Sassandra, 463 du 25 septembre 1996) ; l'affaire « exploitation forestière, coupe et enlèvement des arbres dans un but commercial et absence d'autorisation », qui a donné lieu à la décision n° 464 PEN/14 du 12 novembre 2014 et l'affaire « exploitation forestière, défrichement illicite en forêt classée, forêt n'étant pas une forêt classée mais un parc national, faits requalifiés de défrichement illicite de forêt dans un parc national », (TPI de Man 599 PEN/14 du 4 novembre 2014). **EBAH (P.)**, « les juridictions ivoiriennes et burkinabè à l'épreuve de la répression des infractions environnementales : avancées, reculs ou stagnation ? », in *Revue Africaine de Droit de l'Environnement* « La protection de l'environnement par les juridictions africaines : avancées nationales et régionales », En hommage au professeur Stéphane DOUMBÉ-BILLÉ, n°05. 2020, p. 101.

⁴⁵⁷ Très peu de structures acceptent de s'adonner à cet exercice au Togo. On peut entre-autres citer la société ERES TOGO spécialisés dans l'importation, le stockage et la distribution de bitume au Togo et dans les pays voisins comme Burkina-Faso, le Niger, le Bénin, le Ghana, et le Nigéria et les entreprises du groupe HeidelbergCement Togo qui essaient de mettre en place un service interne dédié à la production périodique du bilan carbone.

⁴⁵⁸ L'affaire dite des « enfants de Tibiri », portée devant les juridictions Nigérienne depuis 2001, est un exemple en la matière. En 2001, le Centre de santé de Tibiri avait dénombré 4.918 garçons et filles atteints par diverses malformations provoquées par un taux excessif de fluor dans l'eau distribuée entre 1985 et 2000 par la Société nigérienne des eaux (SNE-publique). Une autre enquête de 2002, diligentée par la Fédération internationale des droits de l'homme (FIDH), avait confirmé "une teneur en fluorures supérieure à 3mg/litre et grimpant parfois à 6,4 mg/litre", donc "largement supérieure à la norme de 1,5 mg/litre de l'OMS. La FIDH avait accusé les responsables de la SNE d'avoir "caché cet empoisonnement aux populations". Après un peu plus de dix ans de procédure judiciaire, l'Etat Nigérien a finalement accepté en 2015, indemniser 468 d'entre eux. <https://www.voafrique.com/a/des-centaines-d-enfants-contamin%C3%A9s-au-fluor-vont-%C3%AAtre-indemnis%C3%A9s-au-niger/4622606.html>; consulté le 27 avril 2020.

⁴⁵⁹ « Lorsqu'il y a des infractions dans le domaine de l'environnement, il s'agit donc le plus souvent de simples infractions administratives, c'est-à-dire de la méconnaissance d'autorisations administratives. Ces atteintes concernent la plupart du temps, le non-respect des formalités administratives que les spécialistes

D'un autre côté, la formation des magistrats sur les questions environnementales et climatiques reste très insuffisante, ce qui explique que le droit pénal du climat reste dramatiquement modeste dans les différents Etats. Les magistrats de l'ordre administratif, davantage rompus aux questions climatiques ne disposent, dans leur formation universitaire, pratiquement pas d'enseignements spécialisés, notamment au niveau scientifique, alors même que, de plus en plus, une bonne appréciation de la légalité des décisions administratives impliquerait une connaissance minimale dans ces domaines. Et, même lorsque l'on a la chance de tomber sur un magistrat compétent et doté de quelques moyens, les règles de charge de la preuve restent difficiles à appliquer⁴⁶⁰. Enfin le recours contre une omission ou une abstention de l'autorité administrative n'est pas expressément prévu dans les textes des différents Etats. Il importe donc de repenser la justice climatique dans les Etats ouest-Africains et de passer à une responsabilité objective dans un certain nombre de domaines en inversant la charge de la preuve, et en renforçant les sanctions, lorsqu'elles existent.

Même si le processus de juridicisation de l'enjeu climatique est sans aucun doute enclenché dans les Etats ouest-africains, l'on ne peut affirmer à ce jour qu'il est sans écueils. Beaucoup reste en effet à faire. Et l'adoption d'une loi spécifique au climat constitue inéluctablement une base essentielle à ce cheminement. Les textes juridiques sectoriels devront également être actualisés afin que l'enjeu climatique y trouve une place de choix. Il faudra également revisiter les paradigmes d'information et de participation du public de manière à impliquer véritablement ce dernier et à le doter de la capacité de freiner les entreprises privées et tous autres promoteurs de projets dans leurs rôles d'émetteur de gaz à effet de serre. Tous ces réaménagements juridiques ne sauraient enfin porter leurs fruits que si la notion de justice climatique s'intègre assurément dans le fonctionnement des systèmes judiciaires nationaux et que des sanctions fortes sont appliquées pour dissuader les potentiels délinquants climatiques. Quoiqu'il en soit, il ne faut surtout pas perdre de vue que le dispositif matériel du climat nécessite quel qu'il soit un arrangement institutionnel à même de le booster.

dénomment délits -papiers », **LEPAGE (C.)**, « Les véritables lacunes du droit de l'environnement », in *Pouvoirs* 2008/4 (n° 127), p. 123-133.

⁴⁶⁰ Ibid.

Chap. 2 : Un dispositif organique fragile

Le changement climatique concerne tous les acteurs intervenant dans les secteurs socio-économiques, directement ou indirectement impactés par ses effets néfastes. Son intégration dans le processus de développement nécessite de ce fait, la prise de décisions stratégiques à la fois par le Gouvernement, les collectivités et les acteurs socio-économiques publics et privés. La prise en compte par l'ensemble de ces acteurs des implications à long terme de leurs actions, constitue le fondement du développement durable. Les principaux acteurs concernés par les changements climatiques sont donc entre autres, le Gouvernement⁴⁶¹; l'Assemblée Nationale⁴⁶²; les Ministères et institutions publiques et parapubliques⁴⁶³; les Institutions politiques et administratives régionales et départementales⁴⁶⁴ ; les Collectivités territoriales⁴⁶⁵; les ONGs et associations de développement ; le Secteur privé ; les Populations, etc. Cette multitude de responsabilités et d'institutions rend nécessaire un exercice assez exhaustif d'inventaire du cadre institutionnel du climat avec une différenciation entre les organes centraux (Section 1) et les structures décentralisées (Section 2).

Section 1. Des organes centraux faiblement fonctionnels

Même si on assiste à la montée de quelques institutions privées, la mise en œuvre des règles de protection de l'environnement est surtout assurée par les institutions publiques et notamment des ministères en charge de l'environnement qui constituent la principale cheville ouvrière en ce qui concerne la question climatique. Ces ministères mettent généralement en place un arrangement institutionnel qui diverge selon l'importance accordée à la question dans les différents Etats (§1). Ils sont soutenus dans leurs missions par les départements sectoriels qui

⁴⁶¹ Le Gouvernement constitue l'acteur clé en matière de lutte contre les effets néfastes des changements climatiques. Il est pourvoyeur de financement donne les grandes orientations stratégiques en matière de développement socio-économique du pays à traduire en actions opérationnelles à planifier, financer, exécuter, suivre et évaluer.

⁴⁶² L'assemblée nationale constitue également un acteur clé dans le domaine des changements climatiques. Il opère via son mandat représentatif et sa place prépondérante dans le processus d'adoption des lois et conventions nationales, régionales et internationales.

⁴⁶³ En tant qu'acteur principale de mise en œuvre des politiques, stratégies, plans, programmes et projets de développement socio-économique du pays, ces institutions constituent la cheville ouvrière de la mise en œuvre de la CCNUCC au plan national.

⁴⁶⁴ Ces institutions constituent des acteurs privilégiés dans le domaine des changements climatiques au niveau décentralisé à travers leur mission essentielle de représentation du Gouvernement.

⁴⁶⁵ Les collectivités territoriales facilitent l'intégration des changements climatiques dans le processus de planification, de budgétisation et d'exécution du développement local.

influencent également le processus climatique au regard des caractères multidisciplinaires et transversaux des solutions apportées à la lutte climatique (§1).

§ 1. Un arrangement institutionnel diversifié

Que ce soit au Togo, au Niger ou au Burkina Faso, le ministère en charge de l'environnement est l'organe central de mise en œuvre du régime international du climat. Autour de cet organe central gravite un arrangement institutionnel qui peut toutefois différer d'un Etat à un autre selon les choix opérés par l'administration de l'environnement. L'on a ainsi pu identifier aux côtés de systèmes qui confèrent toute la responsabilité de la lutte climatique à une direction chargée du changement climatique, d'autres dans lesquels des commissions, comités, ou services spécialisés jouent le rôle principal en matière de climat. Il s'agira donc de visiter dans cette section, le schéma de l'organisation institutionnel du climat au Togo (A) et dans les Etats du Niger et du Burkina Faso (B).

A. Le cas du TOGO

Au Togo, le mécanisme institutionnel de mise en œuvre de la CCNUCC comprend une panoplie d'organes parmi lesquels le Ministère de l'environnement et des ressources forestières (MERF) ; la Commission nationale du développement durable (CNDD) ; le Comité National sur les Changements Climatiques (CNCC) et la Direction de l'environnement. Créé en 1987, le ministère en charge de l'environnement est responsable au premier plan de la définition des stratégies de mise en œuvre des différentes conventions sur l'environnement auxquelles est partie le Togo⁴⁶⁶. Il est appuyé dans ses actions par la Direction de l'environnement qui est entre autres chargée de la mise en œuvre des instruments juridiques internationaux ratifiés en matière d'environnement⁴⁶⁷. La Direction de l'environnement est à ce titre élevée au rang d'agence nationale de mise en œuvre de la CCNUCC. Cette direction porte en son sein la division

⁴⁶⁶ Le Ministère de l'environnement et des ressources forestières (MERF) est organisé par le décret n°2012 004/PR du 29 février 2012 relatif aux attributions des ministres d'Etat et ministres, le décret n° 2012-006/PR du 07 mars 2012 portant organisation des départements ministériels et l'arrêté n° 001-2013/MERF du 20 avril 2013 portant organisation du ministère de l'environnement et des ressources forestières. Conformément à ces textes, le Ministère en charge de l'environnement a entre autres pour missions : (i) de mettre en œuvre la politique de l'État en matière de gestion de l'environnement et des ressources forestières, (ii) d'élaborer des règles relatives à la sauvegarde et la protection de l'environnement, la prévention contre les pollutions et nuisances et la prévention des risques et catastrophes naturelles, (iii) de contrôler l'exécution des dispositions nationales et internationales qui régulent la gestion de l'environnement et des ressources forestières, (iv) de contrôler l'intégration des préoccupations environnementales dans les différentes politiques sectorielles et stratégies nationales de développement.

⁴⁶⁷ Article 53 de l'arrêté n° 001-2013/MERF du 20 avril 2013 portant organisation du ministère de l'environnement et des ressources forestières.

chargée de la lutte contre les changements climatiques animée, entre autres, par le point focal CCNUCC⁴⁶⁸, l'autorité nationale désignée du MDP (AND)⁴⁶⁹, le point focal PNA, la personne contact sur le transfert de technologie, le coordonnateur de l'initiative *Climate and clean air coalition*/coalition de lutte contre les polluants atmosphériques de courte durée de vie (CCAC), le point focal fonds vert climat et le coordonnateur du processus des NAMA. La division de la lutte contre les changements climatiques comprend deux (2) sections en l'occurrence la section du suivi de la mise en œuvre de la convention et la section formation, information, éducation et communication sur les changements climatiques⁴⁷⁰.

En appui à ses organes, le ministère a mis en place un comité national sur les changements climatiques (CNCC) par *arrêté n°001/MERF du 28 avril 2005*. Ce comité composé des représentants des institutions publiques, privées et de la société civile, est le cadre d'information, de concertation et de suivi de la mise en œuvre de la politique nationale sur les changements climatiques, de la CCNUCC et de tous les instruments connexes y compris le Protocole de Kyoto. Il est donc chargé d'émettre des avis et de faire des recommandations sur la définition et la mise en œuvre de la politique nationale sur les changements climatiques. Il assure également le suivi de la mise en œuvre de la CCNUCC et ses instruments connexes ; l'exécution des programmes et projets en matière de changement climatique et formule le cas

⁴⁶⁸ Le point focal est désigné par l'*Arrêté n°003/MERF/SG/DE du 08 janvier 2015 portant nomination du point focal de la convention cadre des nations unies sur les changements climatiques et du Protocole de Kyoto sur les gaz à effet de Serre*. Conformément à l'article 4 de ce texte, le point focal est chargé de l'exécution des tâches dévolues à l'institut focale de la convention cadre des nations unies sur les changements climatiques et du protocole de Kyoto sur les gaz à effet de serre avec le chef division dont il relève sous l'autorité du directeur de l'environnement. Le point focal assure également les fonctions de secrétaire technique du comité national de mise en œuvre de la convention.

⁴⁶⁹ Structure nationale de mise en œuvre du MDP, l'Autorité nationale désignée du MDP (AND) a été mise en place au Togo par arrêté N° 021/MERF du 10 novembre 2006. C'est une organisation gouvernementale à qui incombe la responsabilité d'autoriser et d'approuver la participation aux projets MDP. L'AND comporte quatre (04) Groupes de Travail : le Groupe de Travail sur l'énergie et l'efficacité énergétique ; le Groupe de Travail sur les transports ; le Groupe de Travail sur la foresterie et l'affectation des terres ; et le Groupe de Travail sur la gestion des déchets solides et eaux usées. Ces principales tâches sont d'évaluer les projets potentiels du MDP, de déterminer s'ils aideront le pays hôte dans l'atteinte de ses objectifs de développement durable et de délivrer une lettre d'approbation (LoA) aux participants intéressés à développer des projets MDP.

⁴⁷⁰ La division de la lutte contre les changements climatiques a pour mission de veiller à l'application de la législation nationale et internationale en matière de lutte contre les changements climatiques ; suivre la mise en œuvre de la politique nationale en matière des changements climatiques ; promouvoir le mécanisme de développement propre ; coordonner la mise en œuvre des plans et stratégies en matière de lutte contre les changements climatiques ; veiller à la mise en œuvre des mesures de prévention et de lutte contre les changements climatiques ; promouvoir la mise en œuvre des mesures et action d'adaptation et / ou d'atténuation aux changements climatiques dans les différents secteurs de développement ; contribuer à la diffusion des informations relatives à la prévention des risques naturels majeurs; mettre à disposition les outils des inventaires des gaz à effets de serre ; réaliser et actualiser les inventaires des gaz à effets de serre ; constituer une base de données des inventaires des gaz à effets de serre œuvre pour la promotion de mode de consommation et de production écologiquement viables ; assurer la formation, l'information, l'éducation et la communication des acteurs sur les changements climatiques (Article 63 de l'arrêté n° 001-2013/MERF du 20 avril 2013, op.cit.).

échéant des recommandations sur les activités de sensibilisation, d'information et d'éducation du public sur les changements climatiques. La Commission nationale du développement durable (CNDD) intervient par ailleurs en tant qu'organe de concertation nationale en matière de développement durable et participe à la mise en œuvre des accords internationaux sur le climat au Togo. Elle est créée par la loi-cadre sur l'environnement en ses articles 12 et suivants et mise en place par le *décret N°2011-016/PR du 12 janvier 2011 portant organisation et fonctionnement de la Commission nationale du développement durable (CNDD)*. La CNDD est donc chargée entre autres de suivre l'intégration de la dimension environnementale dans les politiques et stratégies de développement et de veiller au respect et à la mise en œuvre des conventions internationales sur l'environnement ratifiées par le Togo. Elle est composée de représentants des institutions publiques et privées, des collectivités territoriales, des ONG et autres personnes morales (article 3). Ses représentations au niveau local sont instituées par *l'arrêté interministériel n°018/MERF/MPDAT/MATDCL précisant la composition, l'organisation et le fonctionnement des commissions locales de développement durable*. Ce texte crée des commissions communales de développement durable (CCDD), des commissions préfectorales de développement durable (CPDD) et des commissions régionales de développement durable (CRDD) à qui il confère entre autres la responsabilité d'assurer la mise en œuvre des Agendas 21 locaux.

Dans la pratique, le cadre institutionnel de mise en œuvre de la CCNUCC au Togo ne fonctionne pas à plein régime bien que les différentes composantes aient des rôles clairement définis. Certaines institutions à l'instar de la CNDD et du CNCC peinent en effet à fonctionner dans la mesure où leur composition trop élargie est source de contraintes tant d'un point de vue matériel que financier. Pour pallier ce manquement, le ministère en charge de l'environnement a donc très souvent tendance à recourir à des institutions ad'hoc chargées de diligenter les différents processus. Il s'agit entre autres du Comité de pilotage des communications nationales, du comité de coordination du processus d'élaboration des contributions prévues déterminées au niveau national, du comité NAMA, de la Coordination REDD+, du comité IGES, du comité PRBA, etc.

Mis en place dans le cadre du processus de préparation de la deuxième communication nationale sur les changements climatiques par *arrêté ministériel N°04/METRF du 1^{er} février 2008*, le Comité de pilotage du TCNCC et du projet de quatrième communication est constitué des représentants des directions techniques, des acteurs du secteur privé et d'organisations de la

société civile. Il donne des conseils et fournit l'assistance nécessaire pour le bon déroulement du projet et facilite l'accès aux informations et la collaboration avec tous les projets et programmes en cours au Togo. Le comité de pilotage est présidé par le Secrétaire général du Ministère chargé de l'environnement.

Parallèlement, le Comité CPDN est créé par *arrêté interministériel n°002/MERF/MMEFPD du 14 août 2015 portant création, organisation et fonctionnement du comité de coordination du processus d'élaboration des contributions prévues déterminées au niveau national*. Il est chargé de donner des orientations, de suivre et de contrôler le processus de préparation des contributions déterminées du Togo (article 2)⁴⁷¹. Il faut également mentionner l'existence de la coordination REDD+ dont les structures opérationnelles peuvent être classées en trois (3) catégories au regard du *décret N°2016-007/PR du 25 janvier 2016 relatif aux organes de gestion de la REDD+ au Togo* (article 2). Il s'agit donc de l'organe décisionnel qui est le Comité National REDD+ (CN-REDD+) ; de l'organe technique opérationnel qui est la coordination nationale du processus REDD+ et des organes d'appuis techniques opérationnels à savoir l'Assistance Technique internationale (ATI) et le Groupe national REDD+ (GN/REDD+). Le Comité national chargé du suivi du Plan national d'adaptation (PNA) ; le Comité national chargé des mesures d'atténuation appropriées au niveau national (NAMA) ; l'Autorité Nationale Désignée du MDP et le comité chargé du suivi du rapport biennal actualisé (PRBA) sont également des bras fonctionnels du dispositif institutionnel du climat mis en place au sein du ministère chargé de l'environnement.

Il faut enfin relever les institutions dotées de systèmes d'assurance qualité (AQ) et de contrôle de la qualité (CQ) qui collaborent avec le ministère en charge de l'environnement dans le cadre des inventaires de gaz à effet de serre (IGES) et des mesures d'atténuation dans les secteurs concernés. Ces institutions sont : l'Ecole Nationale Supérieure des Ingénieurs (ENSI) pour le secteur de l'Energie ; l'Ecole Nationale de l'Agriculture (ESA) pour le secteur de l'Agriculture ; le laboratoire de Botanique pour le secteur Agriculture, foresterie et affectation des terres (AFAT) et le laboratoire de Chimie Atmosphérique qui est responsable de la compilation des IGES et de l'élaboration du document de la TCN. Cet ensemble sera complété par le système de Monitoring, Reporting et Vérification (MRV) qui intégrera les indicateurs d'adaptation et

⁴⁷¹ « Il est composé de représentants des institutions publiques, du secteur privé, des organisations non gouvernementales (ONG) et de la société civile concernés par la problématique des changements climatiques ... » (Article 3 de l'arrêté du 14 août 2015, op. cit.).

d'atténuation contenus dans la législation, les politiques, stratégies, programmes et plans existants afin de mieux suivre la mise en œuvre du document de contribution déterminée au niveau national du Togo (CDN).

B. Les cas du Niger et du Burkina Faso

Au Burkina Faso, le Ministère de l'Environnement, de l'Economie Verte et du Changement Climatique (MEEVCC) est la structure de référence en matière de changements climatiques. Il est organisé par le *décret N° 2016383/PRES/ PM/MEEVCC du 20 mai 2016 portant organisation du Ministère de l'Environnement, de l'Economie Verte et du Changement Climatique et publié au journal officiel N°27 du 07 juillet 2016*. Conformément à ce décret, le ministère dispose en son sein d'une direction générale de l'économie verte et du changement climatique (DGEVCC) qui a entre autres pour missions la conception et le suivi de la mise en œuvre de la politique nationale en matière d'économie verte et de changement climatique et ce, en collaboration avec les autres acteurs intervenant dans le domaine.

La DGEVCC est à ce titre chargée de vulgariser les résultats de la recherche et les leçons apprises pour la résilience des populations au changement climatique. Il participe également à la mise en place d'un système permanent de collecte, de centralisation, d'analyse, de traitement et de diffusion des données climatologiques de concert avec d'autres départements et contribue à l'élaboration et à la diffusion des textes législatifs et réglementaires sur l'adaptation et l'atténuation au changement climatique.

Le DGEVCC joue également un rôle important en ce qui concerne l'élaboration et la mise en œuvre de la stratégie nationale sur la réduction des émissions de gaz à effet de serre dues à la déforestation et à la dégradation des forêts. Il contribue à la production des rapports nationaux, promeut les technologies propres, sobre en carbone et le développement du marché du carbone, promeut l'entrepreneuriat vert, les métiers et emplois verts décents, la fiscalité et la comptabilité environnementales, etc.

La Direction générale de l'économie verte et du changement climatique (DGEVCC) comprend trois (3) directions dont la direction de la promotion et de la valorisation des produits forestiers non ligneux et la direction de la promotion des actions en matière de résilience climatique (DPARC)⁴⁷². Des représentations aux niveaux locales de cette institution sont également créées

⁴⁷² Article 46 du décret N° 2016383/PRES/ PM/MEEVCC du 20 mai 2016 portant organisation du Ministère de l'Environnement, de l'Economie Verte et du Changement Climatique.

dans chacune des treize (13) régions du Burkina Faso. Les Directions Régionales de l'Environnement, de l'Economie Verte et du Changement Climatique sont composées de Directions Provinciales de l'Environnement, de l'Economie Verte et du Changement Climatique et des Services Régionaux dont les compétences couvrent le secteur de l'environnement, de l'économie verte et du changement climatique⁴⁷³.

Le Ministère de l'Environnement, de l'Economie Verte et du Changement Climatique (MEEVCC) est appuyé dans sa mission de mise en œuvre du régime international du climat par le Secrétariat Permanent du Conseil National pour la Gestion de l'Environnement (SP/CONAGESE) qui sera transformé en 2013 en Secrétariat permanent du Conseil National pour l'Environnement et le Développement Durable⁴⁷⁴. Doté d'une autonomie de gestion, le SP-CONEDD est l'organe d'exécution des missions du CONEDD⁴⁷⁵ chargé entre autres du suivi de la mise en œuvre des engagements du Burkina en matière d'environnement et de la mobilisation des ressources financières, humaines et techniques pour une mise en œuvre optimale de la lutte contre les changements climatiques⁴⁷⁶. Le SP-CONEDD fait également office d'Autorité Nationale MDP au Burkina Faso.

Un Comité interministériel pour la Mise en œuvre des Actions de la Convention-Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques (CIMAC) avait également été institué par le Burkina Faso en 1995. Ce comité a été pleinement impliqué dans l'élaboration de la Communication Nationale Initiale sur les changements climatiques mais a cessé de fonctionner par manque de financement. Le Secrétariat Permanent du Conseil National pour le Développement durable (SP-CNDD)⁴⁷⁷ est donc créé en 2018 en remplacement de la CIMAC, avec pour missions d'élaborer les rapports périodiques sur la mise en œuvre des conventions suivies par la CNDD.

Il institue à cet effet un Département chargé de la coordination des conventions internationales (DCCI)⁴⁷⁸ qui comprend un Service Changements Climatiques. Le Service Changements climatiques a pour missions de suivre les dossiers relatifs à la ratification des instruments

⁴⁷³ Article 60 du décret du 26 mai 2016. op.cit.

⁴⁷⁴ Le Conseil National pour l'Environnement et le Développement Durable est institué par le décret N°2013-151/PRES/PM/MEDD du 21 mars 2013 portant attributions, organisation et fonctionnement du Conseil National pour l'Environnement et le Développement Durable (CONEDD) et publié au JO N °21 du 23 mai 2013.

⁴⁷⁵ Article 12 du décret N°2013-151/PRES/PM/MEDD du 21 mars 2013, op.cit.

⁴⁷⁶ Article 11 du décret N°2013-151/PRES/PM/MEDD du 21 mars 2013, op.cit.

⁴⁷⁷ Cf. Arrêté n°2018 - 009 /MEEVCC/CAB Portant création, attributions, composition, organisation et fonctionnement du Secrétariat Permanent du Conseil National pour le Développement durable (SP-CNDD).

⁴⁷⁸ Article 4 de l'Arrêté n°2018 - 009 /MEEVCC/CAB, op.cit.

entrant dans le cadre de la Convention Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques (CCNUCC), d'assurer la fonctionnalité du Comité national sur les changements climatiques, de contribuer au renforcement des capacités des acteurs publics et non publics en matière de changements climatiques, de contribuer à la mobilisation du financement pour la lutte contre les changements climatiques, d'élaborer régulièrement les Communications Nationales, les rapports biennaux sur les changements climatiques et les documents de révision de la Contribution déterminée nationale et du Plan national d'adaptation du Burkina Faso ; de contribuer à l'élaboration de projets et programmes de développement relatifs aux changements climatiques et à leur mise en œuvre, de promouvoir au niveau national le Mécanisme pour un Développement propre, de participer aux rencontres statutaires et négociations internationales sur le climat et de restituer leurs conclusions à l'ensemble des catégories d'acteurs nationaux⁴⁷⁹.

Au Niger, en l'absence d'une « Agence » ou « instance » spécifiquement consacrée aux changements climatiques à un niveau décisionnel et qui intègre à la fois les questions de l'atténuation ou de l'adaptation, le document d'inventaire des connaissances sur la résilience climatique⁴⁸⁰ a identifié plusieurs parties prenantes incontournables au processus de mise en œuvre du régime international du climat. Il s'agit entre autres des institutions s'occupant de l'environnement et de la gestion des ressources naturelles tels que le Ministère de l'Environnement et de Lutte Contre la Désertification (ME/LCD), le Ministère du Développement Agricole (MDA) et le Ministère des Mines et de l'Energie (MME) et le Conseil national de l'environnement pour un développement durable (CNEDD).

Parmi ces institutions, le Conseil national de l'environnement pour un développement durable (CNEDD)⁴⁸¹ joue un rôle décisif. Il fait office de point focal national de liaison pour toutes les conventions et tous les protocoles en matière d'environnement et de développement durable, les ministères techniques étant réduits à un rôle de points focaux techniques, chacun en ce qui le concerne⁴⁸². Le CNEDD est donc appuyé dans son rôle de point focal de la convention cadre

⁴⁷⁹ Article 24 de l'Arrêté n°2018 - 009 /MEEVCC/CAB, op.cit.

⁴⁸⁰ Programme pilote sur la résilience climatique au Niger, Inventaire des connaissances sur la résilience climatique au Niger, **BOUCHARD (M. A.)**, **GOUDOU (D. G.)**, novembre 2009, Banque mondiale, Banque Africaine de Développement.

⁴⁸¹ Voir le Décret n° 2000-272 /PRN/PM du 04 aout 2000, modifiant et complétant le décret n° 96-004/PM du 09 janvier 1996 portant création, attributions et composition du Conseil national de l'environnement pour un développement durable (CNEDD).

⁴⁸² Le CNEDD est à la fois une structure d'étude, de planification, de conception de programmes, de gestion et de coordination. Cette institution constitue à ce jour la principale structure de coordination des changements climatiques au Niger. Compte tenu de sa position stratégique, le CNEDD est doté de structures déconcentrées dans chaque région (région, département, arrondissement). Il s'agit des Conseils Régionaux de l'Environnement pour un Développement Durable (CREDD), des Conseils Départementaux de l'Environnement pour un Développement

des nations unies sur les changements climatiques par la Commission technique nationale sur les changements et variabilités climatiques (CTNCVC) créée par l'Arrêté N°054 P/CNEDD/SE du 21 juillet 1997 et modifié et complété par l'arrêté n° 0050/PM/SE/CNEDD du 7 juillet 2006. Cette commission est l'acteur principal en matière de changements climatiques au Niger.

La CNTNCVC est placée sous la tutelle du Conseil National sur l'Environnement pour un Développement Durable (CNEDD). Elle est chargée de la mise en œuvre du *Programme National Changements et Variabilités Climatiques (PNCVC)* qui est un programme prioritaire du PNEDD. La CNTNCVC a pour mission d'appuyer le SE/CNEDD dans l'élaboration, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation de la *Politique Nationale en matière de Changements et Variabilités Climatiques*. Elle est composée d'une trentaine de membres représentant les structures étatiques, les institutions privées et les organisations de la société civile. Un Secrétariat Technique composé de onze membres a été créé au sein de cette commission et cinq (5) Groupes de Travail Thématiques ont été constitués pour traiter notamment des questions relatives aux secteurs prioritaires tels que l'agriculture et l'élevage, l'énergie, l'eau, les infrastructures, et autres, incluant les projets liés au Mécanisme de Développement Propre (MDP). La Commission est entre autres chargée d'identifier, inventorier, collecter et traiter toutes les données et informations disponibles, nécessaires et utiles à l'étude des Changements et Variabilités Climatiques et de leurs impacts socio-économiques et environnementaux notamment sur l'atmosphère, le sol, les ressources en eau, les végétaux, la faune et la flore.

Même si l'organisation institutionnelle du climat semble différée d'un département chargé de l'environnement à un autre, il ressort une certaine harmonie en ce qui concerne la mise en place des comités techniques spécifiques au climat dans les trois Etats. Ces comités peuvent toutefois être ralentis dans leur fonctionnement par leur composition, leur organisation et le caractère transversal de leurs missions. Le Burkina Faso met en plus en exergue un certain nombre de contraintes institutionnelles parmi lesquelles le manque de personnel qualifié en quantité suffisante, la lente diffusion des données et l'implication insuffisante de toutes les parties

Durable (CDEDD) et des Conseils Communaux de l'Environnement pour un Développement Durable CCEDD. Ces conseils locaux ont les mêmes missions que le CNEDD au niveau des régions, départements et communes. Pour mener à bien ses missions, le CNEDD s'est doté d'une structure permanente en l'occurrence le Secrétariat Exécutif du CNEDD (SE/CNEDD) qui est l'organe de préparation et d'exécution de ses décisions. Le SE/CNEDD comprend des Unités Techniques de Suivi (UTS), chargées de suivre et de coordonner la mise en œuvre des programmes du PNEDD. Six (6) Commissions Techniques Nationales et une Commission Recherche de Financements ont été créées pour appuyer le SE/CNEDD dans l'élaboration et le suivi de la mise en œuvre des programmes prioritaires du PNEDD et de la politique nationale en matière d'environnement et de développement durable. **BOUCHARD (M. A.), GOUDOU (D. G.)**, op.cit., p. 44-45.

prenantes⁴⁸³. Pour y remédier, des recommandations ont été formulées. Il s'agit entre autres de la création d'un cadre permanent et efficace de concertation sur les questions liées aux changements climatiques, l'implication effective de toutes les structures concernées par la question des changements climatiques et la définition claire de leurs rôles et responsabilités. La synergie institutionnalisée avec les départements sectoriels dans le cadre des processus climatiques matérialise dans une certaine mesure cet idéal.

§ 2 : Une synergie avec les départements sectoriels

En dehors des arrangements institutionnels du climat mis en place au sein des ministères en charge de l'environnement, les départements sectoriels influencent également le processus climatique qui se veut transversal et intersectoriel. Ils opèrent surtout via des organes, cellules ou commissions spécialisées (A) qui tentent d'assurer l'intégration de la dimension environnementale dans leurs différentes actions de développement et/ou contribuent directement à travers de leurs missions à la lutte contre les changements climatiques. Bien qu'ils semblent très engagés dans leurs actions de lutte contre les changements climatiques, ces différents organes de l'Etat font très souvent face à des obstacles qui altèrent l'efficacité de leurs différentes initiatives (B).

A. La création des organes spécialisés

Les ministères en charge de l'environnement ne constituent pas les seuls organes impliqués dans le processus de lutte contre les changements climatiques. Cette question est également saisie de manière directe ou non par les départements sectoriels à travers notamment leurs cellules de l'environnement et leurs démembrements autonomes créés pour diverses causes relevant également du domaine des changements climatiques. Ces différents organes participent en tant que tels à la lutte contre le changement climatique, en développant les champs d'investigation et des solutions connexes et en encourageant une approche multidisciplinaire et intégrée de l'adaptation au changement climatique et son atténuation⁴⁸⁴.

⁴⁸³ Burkina Faso, deuxième communication nationale du Burkina Faso sur les changements climatiques, septembre 2014, p. 88.

⁴⁸⁴ JOUSSAUME (S.), PACTEAU (C.), PEAN (C.), VAUTARD (R.) in « Approches interdisciplinaires du changement climatique : L'expérience du GIS Climat-Environnement », *Société*, 2007-2016, mars 2016.

Le Burkina Faso a donc institué en 2008 des cellules environnementales dans les différents départements ministériels et régions administratives du pays⁴⁸⁵. Ces Cellules environnementales sont de ce fait chargées d'assurer le plaidoyer pour l'intégration de la dimension environnementale dans les politiques, programmes et projets des départements ministériels concernés. Elles participent également à la vulgarisation des outils juridiques et techniques de l'évaluation environnementale, au suivi de la mise en œuvre des plans de gestion environnementale et sociale et assurent un appui-conseil au ministère de base sur les questions environnementales et climatiques⁴⁸⁶.

Au Togo, c'est une commission interministérielle de l'environnement⁴⁸⁷ qui est créée pour faciliter la coordination des actions en matière d'environnement par l'étude des solutions administratives, techniques et juridiques. Cette commission est un cadre de concertation et de suivi des questions transectorielles relatives aux changements climatiques et à la gestion des ressources naturelles et de l'environnement. Elle a à cet effet pour missions de promouvoir, dans la perspective d'un développement durable, l'intégration de la dimension environnementale dans les politiques et stratégies de développement économique et social du pays et de coordonner la mise en œuvre des conventions sur l'environnement dont la convention cadre des nations unies sur les changements climatiques et son corps de règle⁴⁸⁸. La commission interministérielle sur l'environnement est renforcée dans son fonctionnement par des cellules environnementales, chargées de garantir le verdissement des différentes initiatives dans certains départements ministériels tels que l'agriculture, les mines, l'énergie et autres.

En dehors des cellules environnementales, les agences et institutions autonomes rattachées aux différents départements ministériels jouent un rôle décisif en matière de lutte contre les changements climatiques. Ces agences constituent en quelque sorte les bras armés des départements sectoriels en ce qui concerne la réalisation d'actions concrètes sur le terrain et impactent de ce fait, le processus climatique. Au Togo par exemple, on note l'existence d'une

⁴⁸⁵ Décret N° 2008-125/PRES/PM/MECV du 7 mars 2008 portant création, attributions, organisation et fonctionnement des cellules environnementales dans les différents départements ministériels, les régions administratives et les entreprises publiques et privées.

⁴⁸⁶ Article 3 du décret de 2008, op.cit.

⁴⁸⁷ Voir le Décret N°96 - 161 /PR Portant organisation et fonctionnement de la Commission Interministérielle de l'Environnement au Togo.

⁴⁸⁸ La commission interministérielle de l'environnement est composée des représentants de tous les ministères et services concernés par les questions relatives à la gestion des ressources naturelles et de l'environnement inscrites à l'ordre du jour de sa réunion. Article 3 du décret de 1996, op.cit.

*Agence Nationale de Gestion de l'Environnement (ANGE)*⁴⁸⁹ qui est dotée de la personnalité morale, de l'autonomie financière et qui est placé sous la tutelle du ministère chargé de l'Environnement⁴⁹⁰. Cette agence joue un rôle important en matière de changements climatiques dans la mesure où elle constitue l'organe de référence en ce qui concerne la mise en œuvre du système national des évaluations environnementales et l'appui technique aux collectivités locales, aux organisations communautaires à la base, aux privés et aux ONGs en matière de gestion de l'environnement⁴⁹¹. Le ministère en charge de l'environnement assure également sa tutelle sur l'*Office de développement et d'exploitation des forêts (ODEF)*⁴⁹² qui œuvre pour la gestion, l'équipement et la mise en valeur du domaine forestier national, l'aménagement et le traitement des peuplements forestiers domaniaux et l'introduction de nouvelles essences forestières.

Dans le secteur de l'énergie, c'est l'*Agence togolaise d'électrification rurale et des énergies renouvelables (AT2ER)*⁴⁹³ qui joue un rôle prépondérant en matière de changements climatiques à travers ses objectifs de valorisation, de promotion et de vulgarisation du potentiel national en énergies renouvelables. Cette agence a en effet entre autres pour missions la mise en valeur du potentiel national en énergies renouvelables, la promotion et la vulgarisation des énergies renouvelables dont le développement contribue fortement aux objectifs d'atténuation des changements climatiques.

On note également l'existence de l'*Agence nationale d'assainissement et de salubrité publique (ANASAP)*⁴⁹⁴ qui influence le processus climatique à travers son rôle de régulateur des actions

⁴⁸⁹ Cf. Décret N° 2009-90/PR du 22/04/2009, portant attribution, organisation et fonctionnement de l'Agence Nationale de Gestion de l'Environnement (ANGE).

⁴⁹⁰ Article 2 du décret de 2009, op.cit.

⁴⁹¹ L'ANGE a également pour missions d'assurer l'appui à l'intégration de la dimension environnementale dans les politiques, stratégies, programmes et projets de développement national et local; la mise en place et la gestion du système national d'information environnementale ; la coordination de l'élaboration du rapport annuel sur l'état de l'environnement ; le développement et la mise en œuvre des actions d'information, d'éducation, de communication et de sensibilisation relatives à la protection et à la gestion des ressources naturelles et de l'environnement. Elle donne un avis technique au ministre chargé de l'environnement, avant la remise en état de sites exploités ; l'initiation et l'exécution de l'audit environnemental externe et l'agrement de plans d'urgence en matière d'environnement. Article 4 et 5 du décret de 2009, op.cit.

⁴⁹² Voir le Décret N° 71-204 du 13-11-71 portant création, organisation et fonctionnement dan établissement public à caractère industriel et commercial dénommé « Office National de Développement et d'Exploitation des Ressources Forestières (O.D.E.F.).

⁴⁹³ Voir le décret n°2016-064/PR du 11 mai 2016 portant création, attributions, organisation et fonctionnement de l'agence togolaise d'électrification rurale et des énergies renouvelables (AT2ER).

⁴⁹⁴ Cf. Décret N° 2013-082 / IPR portant création, attributions, organisation et fonctionnement de l'agence nationale d'assainissement et de salubrité publique (ANASAP).

touchant à la filière des déchets⁴⁹⁵. L'ANASAP se situe ainsi au cœur de l'élaboration des orientations et directives en matière de collecte, ramassage, traitement et de transformation des déchets.

Le secteur de l'agriculture n'est pas du reste, avec l'existence de deux grandes agences dénommées *Agence de promotion et de développement des agropoles au Togo (APRODAT)*⁴⁹⁶ et *Agence Nationale de Sécurité Alimentaire du Togo (ANSAT)*⁴⁹⁷. Ces agences ont respectivement pour missions de développer des Agropoles au Togo et de constituer des stocks de sécurité nécessaires en vue de renforcer la résilience du pays face aux variations climatiques. L'ANSAT centralise ses actions autour des initiatives locales et régionales en vue de valoriser les réserves alimentaires détenues par les groupements, les unions et les fédérations de groupements des producteurs de produits vivriers.

Le secteur minier opère surtout via *l'Initiative pour la Transparence des Industries Extractives (ITIE)*⁴⁹⁸ qui fait office d'organe autonome de contrôle des actions opérées par l'administration des mines. Mis en place conformément à la norme internationale ITIE⁴⁹⁹ pour garantir la transparence et réguler les différentes activités du secteur, le Conseil National de Supervision de "Initiative pour la Transparence des Industries Extractives a entre autres pour missions

⁴⁹⁵ L'impact des déchets sur les changements climatiques varient selon les choix opérés pour leur gestion. Une mauvaise gestion des déchets peut en effet générer des émissions directes de gaz à effet de serre (GES). En effet, alors que le recyclage, le compostage et la méthanisation peuvent avoir un impact positif en termes de consommation d'énergie, de production d'engrais biologique, d'électricité, de biogaz, de carburant et de réduction des énergies fossiles ; la mise en décharge génère des émissions de méthane. Malgré les dispositifs de captage, une partie des gaz issus de la décomposition des déchets organiques s'échappe directement dans l'atmosphère. Aussi l'incinération émet-elle une quantité considérable de CO₂ et provoque un gaspillage de matières premières qui pourraient être réutilisées ou recyclées. L'énergie "grise" utilisée pour les extraire, les transporter et les transformer, est ainsi gaspillée. L'énergie récupérée à l'issue de la combustion des déchets ne suffit pas à compenser cette perte de ressources. Voir Dominic Hogg Ann Ballinger, « La contribution potentielle de la gestion des déchets à une économie bas carbone » ; Rapport Principal ; eunomia, octobre 2015.

⁴⁹⁶ Décret 2018-036/PR du 27 Février 2018 portant création de l'Agence de Promotion et de Développement des Agropoles du Togo (APRODAT).

⁴⁹⁷ Décret N°2008 / 128 / PR du 28 octobre 2008 portant transformation de l'Observatoire de la Sécurité Alimentaire du Togo (OSAT) en une Agence Nationale de Sécurité Alimentaire du Togo (ANSAT).

⁴⁹⁸ Voir le Décret n° 2010 - 024/PR du 30 mars 2010 portant création, attributions, composition, organisation et fonctionnement des organes de mise en œuvre de l'Initiative pour la Transparence des Industries Extractives (ITIE).

⁴⁹⁹ La Norme ITIE est la norme internationale pour la transparence et la responsabilité entourant les ressources pétrolières, gazières et minérales d'un pays. Lorsqu'elle est mise en œuvre, l'ITIE assure la transparence de la gouvernance des ressources naturelles d'un pays : de l'émission des droits à la monétisation des ressources ou la façon dont celles-ci bénéficient aux citoyens et à l'économie. La Norme ITIE 2019 contient de nouvelles exigences en matière de transparence des contrats, d'environnement, et d'égalité de genre. Elle prévoit que la divulgation ITIE et l'usage de données ouvertes soient inscrits dans la pratique normale des gouvernements et des entreprises en matière de déclaration, et qu'ils fournissent aux parties prenantes des informations dans des délais et sous un format permettant leur emploi élargi à des fins d'analyse et de décision ? « Norme ITIE 2019 : Tout ce qu'il faut retenir !!! », <http://itie.sn/2019/08/27/3263/>, consulté le 01 février 2021.

d'assurer la participation de tous les acteurs aux différents processus décisionnel du secteur , d'évaluer son impact sur le développement durable et la réduction de la pauvreté et de formuler des recommandations de manière à garantir la durabilité des actions.

Une *Agence nationale d'appui au développement à la base (ANADEB)* est également créée sous la tutelle du ministère chargé du développement à la base⁵⁰⁰. Cette agence apporte un appui technique aux services déconcentrés, aux collectivités territoriales, aux organisations communautaires à la base, aux privés et aux ONGs en matière de promotion et de gestion d'initiatives de développement à la base et les oriente dans les choix stratégiques de durabilité dans la définition de leurs plans de développement local. L'ANADEB joue un rôle important en matière de lutte contre les changements climatiques dans la mesure où elle accompagne ses différents acteurs dans la conception et la mise en œuvre de leur projet de développement et les oriente sur les meilleures pratiques de garantie de la durabilité des actions qu'ils initient. On peut enfin noter l'existence du *Conseil national de l'eau (CNE)*⁵⁰¹ ; de la *Commission nationale du développement et de l'aménagement du territoire*⁵⁰², de la *Haute autorité de la qualité et de l'environnement (HAUQE)* et ses structures techniques⁵⁰³ que sont *l'Agence togolaise de normalisation (ATN)*, *l'Agence togolaise de métrologie (ATOMET)*, le *Comité togolais d'agrément (COTAG)* et *l'Agence togolaise pour la promotion de la qualité (ATOPROQ)* qui impactent également le processus climatique à travers leurs différentes missions.

Au Burkina Faso, des organes d'exécution sont également mis en place sous formes d'agence, d'office, de commission par différents départements sectoriels tels que l'eau, les mines,

⁵⁰⁰ Décret N °2011-017 /PR portant création, attributions, organisation et fonctionnement de l'Agence nationale d'appui au développement à la base.

⁵⁰¹ « *Le conseil national de l'eau est consulté, en particulier, sur les priorités à retenir pour atteindre les objectifs de la stratégie nationale mise en œuvre dans le cadre des orientations de la politique nationale et de la planification de l'eau; le plan d'action national de gestion intégrée des ressources en eau; les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux; les projets d'aménagement et de répartition des eaux d'importance nationale ou régionale; les orientations et les principales décisions relatives aux services publics de la distribution d'eau et de l'assainissement ; les orientations et les mesures envisagées par les autorités publiques dans les domaines de l'aménagement du territoire, de la protection de l'environnement, de la gestion forestière, des activités agricoles et pastorales, de la pêche, de l'industrie, de l'artisanat, de l'énergie, de l'urbanisation, du tourisme, des infrastructures de communication, des lors qu'elles sont susceptibles d'avoir une influence sur la gestion de l'eau en concertation avec toutes les autres institutions nationales compétentes en la matière* ». Article 3 du décret N° 2012-069/PR du 05 septembre 2012 portant organisation et fonctionnement du conseil national de l'eau.

⁵⁰² La commission nationale du développement et de l'aménagement du territoire a entre autres pour missions d'assurer la concertation et la coordination entre les ministères et les institutions concernées par les questions de développement et d'aménagement du territoire et de suivre la mise en œuvre des politiques du gouvernement en matière de développement et d'aménagement du territoire, (Article 3 du décret n°2010-005/PR du 21 janvier 2010 relatif à la commission nationale du développement et de l'aménagement du territoire).

⁵⁰³ Décret N° 2015-125/PR du 24/12/15 portant attributions, organisation et fonctionnement de la haute autorité de la qualité et de l'environnement (HAUQE) et des structures techniques de la qualité.

l'environnement, la recherche, etc. On note ainsi la création sous la tutelle du ministère chargé des Forêts et de la Faune, de l'*Office national des aires protégées (OFINAP)*⁵⁰⁴, doté de l'autonomie de gestion. Il assure entre autres, la gestion participative et durable des forêts de l'Etat et des collectivités territoriales et la promotion de tout type d'activités de gestion des ressources forestières et fauniques susceptibles de lutter durablement contre la pauvreté. L'*Office national de l'eau et de l'assainissement (ONEA)*⁵⁰⁵ a également été mis en place en 2007 avec pour objet la création, la gestion et la protection des installations de captage, d'adduction, de traitement, et de distribution d'eau potable; la création, la promotion et l'amélioration ainsi que la gestion des installations d'assainissement collectifs, individuels ou autonomes pour l'évacuation des eaux usées et des excréta en milieu urbain et semi urbain.

On relève également l'existence d'une *Agence nationale des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique (ANEREE)* créée en décembre 2016 avec pour mission de susciter, animer, coordonner, faciliter, et réaliser toutes opérations ayant pour objet le développement des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique au Burkina Faso. Le *Bureau national des évaluations environnementales (BUNEE)* rattachée au ministère de l'environnement de l'Economie Verte et du Changement Climatique⁵⁰⁶, le *comité de pilotage de l'Initiative pour la transparence des industries extractives (ITIE)* mis en place en 2008, etc.⁵⁰⁷, l'*Agence nationale de biosécurité*⁵⁰⁸, l'*Agence d'exécution des travaux eau et équipement rural (AGETEER)*⁵⁰⁹, l'*Agence de promotion des produits forestiers non ligneux (APFNL)*⁵¹⁰; l'*Agence de conseil et de maîtrise d'ouvrage déléguée en bâtiment et*

⁵⁰⁴ Cf. Décret n°2008-248/PRES/PM/MECV/MEF/MAHRH du 09 mai 2008 portant approbation des statuts de l'office national des Aires protégées.

⁵⁰⁵ Décret N° 2007-039/PRES/PM/MAHRH/ MFB/MCPEA portant modification des statuts juridiques de l'Office national de l'eau et de l'assainissement (ONEA).

⁵⁰⁶ Voir le Décret N° 2016383/PRES/ PM/MEEVCC du 20 mai 2016 portant organisation du Ministère de l'Environnement, de l'Economie Verte et du Changement Climatique du Burkina Faso.

⁵⁰⁷ Décret N°2008-811/PRES/PM/MEF/MCE du 17 décembre 2008 portant création, attributions, composition, organisation et fonctionnement d'un Comité de pilotage de l'Initiative pour la Transparence des Industries Extractives (ITIE) au Burkina Faso.

⁵⁰⁸ L'ANB est placée sous la tutelle technique du Ministère en charge de la recherche scientifique et de l'innovation et a pour missions de veiller à l'application des règles d'évaluation, de gestion, d'information et de contrôle des risques inhérents à l'utilisation, la dissémination et les mouvements transfrontières des organismes génétiquement modifiés susceptibles d'avoir des effets néfastes sur l'environnement, la santé humaine et animale et qui affecte la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique, (décret N°2015 874/PRES/PM/MRSI/MEF/MARHASA/ MERH/MS/MRA du 14 juillet 2015 portant approbation des statuts particuliers de l'Agence Nationale de Biosécurité.

⁵⁰⁹ Décret N° 2009-046/PRES/PM/MEF/MAHRH/MCPEA du 17 février 2009 portant création de l'Agence d'exécution des travaux eau et équipement rural (AGETEER).

⁵¹⁰ L'Agence de Promotion des Produits Forestiers Non Ligneux (APFNL) est une structure nationale rattachée au Ministère de l'Environnement et du Développement Durable, chargée entre autres: de l'appui à l'organisation des filières des PFNL; de la coordination, de l'appui à la mise en œuvre et du suivi des activités de collecte, de transformation et de commercialisation des PFNL, dans une vision de durabilité de la ressource; du renforcement

aménagement urbain », en abrégé « ACOMOD –BURKINA »⁵¹¹ sont entre autres des institutions qui peuvent par ailleurs influencer le processus climatique au Burkina Faso via leurs différentes interventions sur le terrain.

Au Niger enfin, l'on identifie des organes spécialisés tels que la *Commission nationale de l'eau et de l'assainissement (CNEA)*⁵¹², le Dispositif National de Mise en œuvre de l'Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives⁵¹³, le *Bureau d'évaluation environnementale et des études d'impact (BEEEI)*⁵¹⁴, la *Direction des énergies renouvelables et des énergies domestique (DERED)*. On peut également citer les directions des secours humanitaires d'urgences (DSHU) et de la prévention et d'alertes aux catastrophes (DPAC), toutes deux placées sous le Ministère de l'action humanitaire et de la gestion des catastrophes ; le Bureau de régulation de l'hydraulique urbaine et semi urbaine (BRHU/SU) ; l'Agence de la grande muraille verte, etc.⁵¹⁵

B. Les limites fonctionnelles

La prise de conscience de l'enjeu climatique connaît désormais une traduction institutionnelle dans la plupart des Etats ouest-africains. Ce constat se matérialise par l'existence de

des capacités techniques et opérationnelles des acteurs directs des PFNL; de la collecte et de la diffusion des données statistiques et des informations sur la production et les marchés des PFN, etc.

⁵¹¹ Décret n°2016359/PRES/PM/MUH portant organisation du Ministère de l'Urbanisme et de l'Habitat du Burkina Faso.

⁵¹² « *La Commission Nationale de l'Eau et de l'Assainissement est créée pour servir d'organe consultatif et de concertation. Elle apporte son concours à la définition des objectifs généraux et des orientations de la politique nationale de l'eau et de l'assainissement. La CNEA est présidée par le Ministre chargé de l'Eau. En sont membres les Ministres en charge de l'assainissement, la santé publique, l'agriculture, l'élevage, l'urbanisme et l'environnement. Sont membres également des représentants élus au sein de plusieurs collèges (un représentant par collège) : collectivités territoriales, ONG et association du sous-secteur de l'eau et de l'assainissement, entreprises privées du secteur marchand, usagers du sous-secteur, organismes spécialisés nationaux et régionaux du sous-secteur de l'eau et de l'assainissement et partenaires au développement* » ; **BRON-SAÏDATOU (F.), YANKORI (S. S.)**, « Les institutions et organisations intervenant dans la gestion de l'eau », Réseau National des Chambres d'Agriculture du Niger, 17 février 2015.

https://www.pseau.org/outils/ouvrages/reca_les_institutions_et_organisations_intervenant_dans_la_gestion_de_l_eau_2015.pdf, consulté le 02 juillet 2020.

⁵¹³ Voir l'Arrêté n°190/PM Portant création, missions, composition, organisation et fonctionnement du Dispositif National de Mise en œuvre de l'Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives au Niger (DN/ITIE-Niger).

⁵¹⁴ Le BEEEI est entre autres chargé de contrôler et évaluer les Études d'impact sur l'environnement (EIE) ; de faire réaliser des audits, monitorings ou bilans environnementaux à la charge du promoteur ; de préparer pour le compte du ministère chargé de l'environnement le certificat de conformité, pour la réalisation du projet, activité ou programme concerné ; de suivre et évaluer le plan d'évaluation, d'atténuation et de compensation des impacts des activités, projets, programmes et plans de développement assujettis à une EIE, etc. (voir article 3 du Décret n° 2000-369/PRN/ME/LCD du 12 octobre 2000, portant attributions, organisation et fonctionnement du Bureau d'évaluation environnementale et des Etudes d'impact).

⁵¹⁵ Décret N° 2015-748/PRES-TRANS/PM/MAECR/MERH du 26 juin 2015 portant ratification de la Convention portant création de l'Agence Panafricaine de la Grande Muraille Verte adoptée à N'Djaména, le 17 juin 2010.

départements ministériels, d'agences gouvernementales, de commissions ou comités spécialisés chargés spécifiquement de la protection de l'environnement et du climat. Toutefois, comme le souligne Maurice KAMTO, « *le problème n'est donc plus, comme jusqu'au début des années 1990, celui du vide institutionnel, mais plutôt celui de l'éparpillement et de l'absence de coordination des institutions nationales en charge des questions environnementales, d'une part, et de l'insuffisance des ressources humaines et financières pour assurer efficacement les missions dévolues à ces institutions, d'autre part* »⁵¹⁶. En effet, ce constat demeure « invariable » dans pratiquement tous les domaines de l'environnement. La faiblesse de la mise en œuvre institutionnelle du régime international du climat tient donc de prime abord aux trois facteurs identifiés par le professeur KAMTO en l'occurrence « *l'insuffisance de l'autorité du Ministère chargé de l'Environnement et de la coordination institutionnelle, dans un contexte où les missions dudit ministère ne sont pas toujours bien définies et où règne parfois une instabilité institutionnelle due au changement fréquent de l'appellation du ministère ou à son rattachement à d'autres département ministériel; l'insuffisance des ressources humaines en nombre et en qualité; l'insuffisance des moyens financiers* »⁵¹⁷.

En ce qui concerne la coordination institutionnelle, elle est rendue quasiment impossible par le foisonnement institutionnel et le manque de cohérence dans les attributions conférées aux différentes institutions. On peut ainsi noter le cas au Togo, de la coexistence d'une commission nationale du développement durable (CNDD), d'un Comité National sur les Changements Climatiques (CNCC) et d'une Direction de l'environnement et sa division chargée de la lutte contre les changements climatiques qui ont tous des attributions relatives au suivi de la mise en œuvre de la CCNUCC et ses instruments connexes. Ce même constat est fait au Niger avec l'existence du Conseil national de l'environnement pour un développement durable (CNEDD) qui joue le rôle de point focal de la convention cadre des nations unies sur les changements climatiques et de la Commission Technique Nationale sur les Changements et Variabilités Climatiques (CTNCVC) considérée comme acteur de base en ce qui concerne les changements climatiques.

⁵¹⁶ KAMTO (M.), « La mise en œuvre du droit de l'environnement : forces et faiblesses des cadres institutionnels » in *Le Droit de l'Environnement en Afrique, Revue Africaine de Droit de l'Environnement* ; N°1-2014.

⁵¹⁷ KAMTO (M.), op.cit.

Dans la pratique, les différentes missions conférées à ces institutions sont telles qu'on peut se retrouver face à une situation de concurrence institutionnelle qui génère des conflits de compétences entre les différents organes et dans le pire des cas, altère leur fonctionnement. Dans ce cas spécifique, la difficulté se situe dans la tendance de chaque acteur à partir du principe que telle ou telle activité relève de la compétence de l'autre et donc à demeurer dans l'inaction ou inversement à s'approprier des missions qui relèvent en principe du champ de l'autre.

Un autre constat non moins important est le caractère trop ouvert et représentatif de la composition de certaines institutions du climat. Alors qu'on aurait pu s'attendre à des organes purement techniques chargés de capitaliser les réflexions en matière de climat et de fournir l'expertise technique au Gouvernement, la composition de certaines commissions spécialisées en fait davantage des organes délibérants et les difficultés relatives à cette formation institutionnelle peuvent nuire à leur efficacité. Cette composition très vaste constitue d'ailleurs un frein à leur fonctionnement au regard des enjeux financiers et matériels qui en découlent. C'est le cas au Togo, de la commission nationale de développement durable (CNDD) qui peine encore à s'opérationnaliser et à remplir effectivement ses missions à cause des implications financières que générerait toute tentative de mobilisation de ses membres⁵¹⁸.

On peut également relever le cas de la Commission Technique Nationale sur les Changements et Variabilités Climatiques (CTNCVC) du Niger qui est composée d'une pléthore d'institutions telle que la Direction de la Météorologie Nationale, la Direction de l'Environnement, l'Université Abdou Moumouni de Niamey, la Direction des Programmes et du Plan, la

⁵¹⁸ La commission nationale du développement durable (CNDD) du Togo est composée comme suit selon l'article 3 du décret N°2011-016/PR portant organisation et fonctionnement de la commission nationale du développement durable : le ministre chargé de l'environnement ; le ministre chargé du développement ou son représentant ; le ministre chargé de l'économie ou son représentant ; le ministre chargé de l'action sociale ou son représentant ; un (1) représentant de la présidence de la République ; un (1) représentant de la Primature ; le secrétaire permanent de la commission nationale du développement durable ; deux (2) parlementaires ; les secrétaires généraux des ministères ; le directeur général de l'agence nationale de gestion de l'environnement ; un (1) représentant de l'union des communes du Togo ; un (1) représentant du patronat ; un (1) représentant des syndicats de travailleurs ; un (1) représentant des chefs traditionnels du Togo ; trois (3) représentants des confessions religieuses ; deux (2) représentants d'ONG intervenant dans le domaine du développement durable ; une (1) représentante des associations de femmes œuvrant dans le domaine de développement ; trois professeurs (3) d'université (économie, écologie et sociologie) ; un représentant (1) de l'observatoire togolais des médias ; un représentant (1) de la chambre du commerce et d'industrie ; un représentant (1) du conseil économique et social ; un représentant (1) de la chambre des métiers ; le président du comité national de lutte contre la désertification ; le président du comité national pour la biodiversité ; le président du comité national de la biosécurité ; le président du comité national pour les changements climatiques ; le directeur général de l'eau ; le représentant de la plate-forme de réduction des risques et catastrophes naturelles et toute personne ressource dont la compétence est jugée utile pour l'accomplissement de sa mission. Le CNEDD du Niger constitue également une structure très large et qui se veut représentative de tous les services techniques, des organisations socioprofessionnelles et de la société civile.

Direction de l'Agriculture, la Direction des Ressources en Eau, la Direction de la Recherche, la Direction de l'Energie, la Direction de l'Elevage et des Industries Animales, la Direction du Développement Industriel, la Direction de l'Urbanisme et de l'Habitat, la Direction de la Santé Publique, la Direction du Service National d'Information sur la Santé, la Cellule de Gestion des Ressources Naturelles, la Société Nigérienne d'Electricité (NIGELEC), l'Office Nationale des Aménagements Hydro-Agricoles (ONAHA), l'Union Nationale des Coopératives (UNC), l'Institut National de la Recherche Agronomique du Niger (INRAN), l'Office National de l'Energie Solaire du Niger (ONERSOL), l'Institut Géographique National du Niger (IGNN), les ONG/Groupements d'ONG, la Société Civile, la Chambre de Commerce de l'Agriculture, de l'Industrie et de l'Artisanat du Niger (secteur Privé) etc.

Ce caractère multisectoriel des changements climatiques, le nombre élevé de structures concernées, leur appartenance à différents départements ministériels, le caractère sectoriel de leurs activités rendent parfois difficile la coordination des mécanismes de gestion. Autant cette diversité peut être d'un atout certain, surtout en ce qui concerne les réponses multiples apportées au phénomène climatique, autant elle peut être un frein à l'aboutissement des différentes initiatives, tant en ce qui concerne l'harmonisation de ces réponses, qu'en ce qui concerne la lenteur et la lourdeur des processus et les aspects organisationnels, matériels et financiers. Ces situations sont par ailleurs confortées par les conflits qui surgissent au sein d'un même ministère, entre les agences autonomes spécialisées et le cabinet ou les autres départements sectoriels et qui sont pour la plupart liés au caractère flou et imprécis des textes et donc aux différentes interprétations qui en sont faites.

Il importe enfin de relever que les actions des différentes entités mises en place dans le secteur de l'environnement et du climat sont très souvent inhibées par une insuffisance criarde de ressources humaines, financières et logistiques. Le dynamisme institutionnel observé en matière de protection du climat contraste en effet avec l'insuffisance des ressources disponibles. Le manque de moyens financiers, et l'absence d'expertise technique constituent ainsi un frein important à l'opérationnalisation effective des institutions de lutte contre les changements climatiques et à l'efficacité de leurs actions. Même si les opportunités sont offertes à la plupart des Etats africains dans le cadre de la coopération bilatérale et multilatérale, cette coopération ne leur permet pas encore, en tout cas pour la plupart, de surmonter toutes les difficultés financières.

Section 2. Des acteurs décentralisés peu réactifs

Si le total des émissions des pays du monde n'est rien d'autre que la somme des émissions des territoires qui constituent ceux-ci, il ne sera certainement pas possible d'atteindre les objectifs nationaux et globaux de lutte contre les changements climatiques sans l'action des collectivités, qui engagent au plus près des citoyens, des politiques de réduction des émissions de gaz à effet de serre et d'adaptation des territoires⁵¹⁹.

Longtemps réduits au statut de membre de la société civile mondiale reconnu par l'ONU, les collectivités territoriales ont progressivement vu leur rôle et la perception de leur action fortement évolués ces dernières années notamment depuis la reconnaissance formelle de leur contribution à la lutte contre le changement climatique dans le préambule de l'accord de Cancun conclu en 2010. Elles œuvrent ainsi, au niveau local, aux côtés d'autres acteurs de la société civile mondiale identifiés par l'ONU tels que les ONG, les entreprises, les syndicats, les jeunes, les femmes, les agriculteurs, les communautés scientifiques et les peuples autochtones.

Loin de prétendre à une analyse exhaustive des contributions de toutes ces parties prenantes au processus climatique, cette partie permettra de déterminer l'impact réel des structures administratives locales (§1) et de certains acteurs privés (§2) sur la maîtrise du phénomène climatique dans les Etats ouest-africains.

§1. La faible emprise des structures décentralisées

« ...Alors que le monde aspire à une trajectoire plus durable dans les années à venir, et tout particulièrement après 2015, les voix locales et l'action locale seront des éléments essentiels à notre quête... »⁵²⁰. Ce message du Secrétaire général de l'ONU, Ban Ki-moon, révèle l'urgence de l'implication des acteurs locaux dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques climatiques et surtout la nécessité pour ces acteurs de mener des actions concrètes sur leur territoire. Il confirme la position réitérée dans plusieurs conférences des parties à la CCNUCC⁵²¹ et surtout met en lumière l'importance des « entités non parties » en tant

⁵¹⁹ DANTEC (R.), « Les collectivités territoriales, des acteurs clés pour la réussite de la COP21 », in *Annales des Mines - Responsabilité et environnement* 2015/1 (N° 77), p. 65-68.

⁵²⁰ Ban Ki-moon, Message donné lors de la réunion de la Global Taskforce des gouvernements locaux et régionaux à New York, le 28 mai 2013.

⁵²¹ En 2007, la conférence des parties publie une feuille de route des gouvernements locaux et régionaux appelée « feuille de route des gouvernements locaux pour le climat ». La décision d'adoption de l'Accord de Paris reconnaît également dans son chapitre V, le rôle des collectivités locales en leur accordant une place sans précédent dans

qu'acteurs de lutte contre les changements climatiques. Dans le contexte ouest-africain, ces « *entités non parties* » en l'occurrence les collectivités territoriales (A) et les comités de développement local (B) opèrent dans la mesure de leurs moyens même s'ils sont très souvent limités par des considérations pratiques.

A. La faible capacité organisationnelle des collectivités locales

Au Togo, c'est la *loi du 25 juin 2019 portant modification de la loi N° 2007-011 du 13 mars 2007 relative à la décentralisation et aux libertés locales modifiée par la loi N°2018-003 du 31 janvier 2018* qui consacre la libre administration des collectivités territoriales. Cette loi précise les missions des communes et des régions en terme de conception, programmation et d'exécution des actions de développement d'intérêt local de leur ressort territorial, en particulier dans les domaines économique, social et culturel⁵²². Même si cette énumération restrictive semble avoir occulté le domaine de l'environnement, ce texte de loi a, en aval consacré tout une série de dispositions aux compétences environnementales des communes et des régions. L'article 82 reconnaît à cet effet aux communes, des compétences en matière de gestion et entretien des espaces verts, de promotion des énergies renouvelables ; d'assainissement, de gestion des ressources naturelles et de protection de l'environnement.

Les communes du Togo sont ainsi reconnues compétentes pour assurer l'enlèvement et élimination des dépotoirs intermédiaires, la création, la gestion, la protection et l'entretien des forêts et zones protégées d'intérêt communal ; la création, la réhabilitation et la gestion des parcs communaux et le suivi du respect de la réglementation des feux de végétation. D'un autre côté, l'article 234 de la même loi met l'accent sur les compétences partagées des régions avec l'État, en ce qui concerne entre autres la gestion des ressources naturelles, la protection de la faune et de la flore, la gestion et l'entretien des parcs, réserves et sites naturels.

l'histoire de la CCNUCC. Dans l'Accord de Paris lui-même, les dimensions locales et infranationales de l'adaptation sont reconnues, ce qui est une reconnaissance indirecte du rôle que les villes et les gouvernements locaux devront jouer à l'avenir. La conférence des parties (CdP21) de Paris a invité les entités non parties donc les collectivités territoriales à amplifier leurs efforts et à trouver des moyens pour diminuer les émissions de gaz à effet de serre (GES) et accroître la résilience face aux conséquences néfastes des changements climatiques. **BANKA (P. D.)**, « Gouvernance climatique au niveau local, entre légitimité et reconnaissance juridique », Réseau Climat & Développement (RC&D), Bamako, 18 juin 2018.

⁵²² Article 7 de la loi du 25 juin 2019 portant modification de la loi N° 2007-011 du 13 mars 2007 relative à la décentralisation et aux libertés locales modifiée par la loi N°2018-003 du 31 janvier 2018.

Le Burkina Faso a également opéré dans le même sens via la *loi n°055-2004/AN du 21 décembre 2004 portant code général des collectivités territoriales* qui consacre toute une section à l'environnement et la gestion des ressources naturelles au niveau local⁵²³. L'article 88 de la loi de 2004 reconnaît aux régions du Faso une panoplie de compétences liées à la problématique climatique telles la création de bois et de forêts d'intérêt régional, la participation à la protection, à la gestion et à la mise en défens des forêts classées, la prévention et la lutte contre les feux de brousse et contre la coupe abusive du bois dans les bois et forêts d'intérêt régional, l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi des plans ou schémas régionaux d'action pour l'environnement, etc.

Aux communes urbaines et rurales, le Burkina Faso reconnaît des compétences en matière d'élaboration de plans communaux d'action pour l'environnement ; d' assainissement, de création, de réhabilitation et de gestion des espaces verts et des parcs communaux ; d'enlèvement et d'élimination finale des déchets ménagers ; de participation à la conservation et à la gestion des ressources naturelles renouvelables d'intérêt régional ou national et de prévention et de lutte contre les feux de brousse et contre la coupe abusive du bois. Enfin l'article 90 reconnaît entre autres aux communes rurales les compétences spécifiques telles que la création de zones de conservation et la participation à la protection et à la gestion des ressources naturelles situées sur le territoire de la commune rurale.

Le Niger a enfin précisé la compétence climatique du conseil municipal à travers la *loi n°2008-42 du 31 juillet 2008 relative à l'organisation et l'administration du territoire de la République du Niger* et l'*ordonnance N° 2010-54 du 17 septembre 2010 portant Code Général des Collectivités Territoriales de la République du Niger*. Ces textes juridiques reconnaissent en

⁵²³ Il s'agit de la loi n°055-2004/AN du 21 décembre 2004 portant Code général des collectivités territoriales au Burkina Faso modifiée par la loi n°040-2005/AN du 29 novembre 2005, la loi n°021-2006/AN du 14 novembre 2006; la loi n°065-2009 du 9 décembre 2009, la loi n°007-2012/AN du 5 avril 2012, la loi n°016-2015/CNT du 21 mai 2015, la loi n°027-2017/AN du 18 mai 2017, la loi n°012-2018/AN du 7 mai 2018 et ses textes d'application notamment le décret n° 2007-095/PRES/PM/MATD/MFB du 1er mars 2007 portant adoption du cadre stratégique de mise en œuvre de la décentralisation 2006- 2015, le décret n° 2000-274/PRES/PM/MATS/MEF du 21 juin 2000 portant création, attributions et fonctionnement de la Commission Nationale de la Coopération Décentralisée, en abrégé CO.NA.CO.D., le décret n°2007-448/PRES/PM/MATD du 18 juillet 2007 portant création, composition, attributions et fonctionnement de la Conférence nationale de la décentralisation, et le décret n°2007-254/PRES/PM/MFB/MATD du 11 avril 2007 portant approbation des statuts particuliers du Fonds permanent pour le développement des collectivités territoriales.

effet aux communes nigériennes des compétences en matière de protection de l'environnement et de gestion de ressources naturelles⁵²⁴.

La reconnaissance de compétences environnementales aux collectivités locales n'occulte pas totalement la défaillance de ces textes en ce qui concerne la prise en compte de la question climatique. Il est en effet assez surprenant qu'une loi d'orientation sur les libertés locales élaborée en 2019, dans un contexte où les changements climatiques sont au cœur des préoccupations urgentes de la société internationale, escamote complètement la question climatique. Toutefois, il convient également de reconnaître que cette situation est atténuée par les nombreuses attributions reconnues aux collectivités locales sur des questions directement liées au climat telles que les forêts, les déchets, les parcs, réserves et sites naturels, les énergies renouvelables, etc. Les collectivités peuvent donc contribuer via leurs compétences environnementales à la lutte contre le changement climatique.

Dans la plupart des cas, les lignes budgétaires octroyées aux questions environnementales sont très peu conséquentes⁵²⁵. Il revient donc à la collectivité locale de prendre les dispositions idoines pour maximiser la mise en œuvre des actions climatiques. C'est le cas au Togo de certaines communes⁵²⁶ qui ont volontairement adhéré à la Convention des Maires pour le climat et l'énergie en Afrique Subsaharienne (CdM ASS) en vue de mettre en œuvre des actions climatiques et énergétiques sur leur territoire à travers la prévention des changements climatiques, l'adaptation aux changements climatiques et l'accès aux énergies renouvelables. Cette adhésion implique en effet l'engagement desdites communes à produire et à mettre en œuvre un Plan d'Action pour l'Accès à l'Energie Durable et pour le Climat (PAAEDC) et leur permet de bénéficier d'un appui en matière d'énergie, de mobilité, de planification des politiques d'urbanisme, de cadre légal et institutionnel, de renforcement de capacités techniques et de promotion des villes durables. En tant que membre de la Convention, ces villes ont également accès au réseau des acteurs africains leaders en matière de politiques locales du climat. Il faut également relever l'adhésion des certaines collectivités locales dont

⁵²⁴ Article 30 de l'ordonnance N° 2010-54 du 17 septembre 2010 portant Code Général des Collectivités Territoriales de la République du Niger.

⁵²⁵ L'exercice 2020 a par exemple consacré un montant total de trois millions de F. CFA pour toutes les actions liées à l'environnement dans la commune Golfe 1 du Togo.

⁵²⁶ Il s'agit des communes Golfe 1, Lacs 1, Vo 1, Yoto 1, Yoto 2, Zio 1, Ogou 1, Ogou 2, Ogou 3, Kloto 1, Kpele 2, Agou 1, Danyi 1, Haho 1, Akebou 1 ; Tchaoudjo 1, Tchamba 3, Bassar 1, Bassar 2, Bassar 3, Bassar 4, Keran 1, Kozah 1, Tone 1 et Oti 1.

la commune Golfe 1 du Togo à des initiatives internationales telles que l' « ICLEI Afrique, les gouvernements locaux pour le développement durable »⁵²⁷.

De façon globale, le constat général est sans appel : la contribution effective des collectivités locales à la lutte contre les changements climatiques est à l'heure actuelle, intrinsèquement liée à l'intensité de leur engagement volontaire et à leur capacité à mobiliser des ressources externes. En effet, même si la plupart des communes tentent de mener une série d'activités de renforcement des sites de conservation de la biodiversité et des puits de captation du carbone sur le budget de l'Etat⁵²⁸, les obstacles liés à l'insuffisance de cet apport étatique demeurent. Ces obstacles sont renforcés par le manque de compétence technique constaté dans la plupart des communes du Togo. A noter par ailleurs que les conflits de compétences entre les communes et les préfectures impactent aussi fortement le processus de gouvernance climatique locale⁵²⁹.

B. La faible opérationnalité des Comités de Développement à la base (CDB)

Le concept de développement local "incite à privilégier les acteurs plus que les infrastructures, les réseaux plus que les institutions établies pour donner aux hommes et aux groupes directement intéressés une fonction de décision sur les actions qu'ils mènent"⁵³⁰. Cette assertion de Bernard HUSSON est d'autant plus vérifiée dans la mesure où les pratiques actuelles du développement territorial en Afrique de l'ouest révèlent une prolifération des comités de développement locaux, nés sous l'impulsion de l'Etat, ou issus du rassemblement des

⁵²⁷ ICLEI est le principal réseau mondial de plus de 1 500 villes et régions engagées dans la construction d'un avenir durable. En Afrique, l'ICLEI intervient sur les questions liées au changement climatique et à l'énergie, les solutions axées sur la nature, la planification urbaine, les infrastructures, les systèmes alimentaires, l'eau et l'assainissement, les solutions de financement innovantes, la mobilité et la gestion des déchets. En parallèle de ces domaines d'expertise, les projets de l'ICLEI sont conçus pour renforcer le leadership local, promouvoir la bonne gouvernance, l'égalité entre les sexes, favoriser des partenariats novateurs, à l'appui des politiques nationales et des objectifs mondiaux fixés en matière de développement urbain durable.

⁵²⁸ Au Togo, l'article 303 de la loi du 25 juin 2019 portant modification de la loi N° 2007-011 du 13 mars 2007 relative à la décentralisation et aux libertés locales modifiée par la loi N°2018-003 du 31 janvier 2018 dispose que : « Les compétences transférées aux collectivités territoriales requièrent de l'Etat des mesures d'accompagnement concomitantes en matière de ressources humaines, financières et matérielles ». L'article 309 réitère cette obligation de l'Etat en ces termes : « L'Etat met à la disposition des collectivités territoriales les ressources financières nécessaires à l'exercice de leurs compétences ».

⁵²⁹ On peut par exemple relever le cas au Togo, des conflits de compétence entre la commune Golfe 1 et la préfecture du Golfe sur des questions liées à la gestion du fleuve zio qui constitue une zone humide de conservation. Quelques cas de conflits sur la gestion de la côte sont également à relever entre la préfecture maritime et ladite commune (source : Interview avec Mr GOMADO Kaoamy Gbloèkpo, maire de commune Golfe 1, le 24 juin 2020).

⁵³⁰ Note sur le développement local de Bernard HUSSON, CIEDEL / Université Catholique de Lyon.

populations originaires d'une même localité dans une logique de liberté d'association. Presque tous les niveaux de territorialité sont concernés (quartier, village, groupement de villages).

Le comité de développement à la base (CDB) est une organisation à travers laquelle les membres d'une communauté se rencontrent pour réfléchir et poser des actions en faveur de leur territoire. Il se rapproche en cela d'un dispositif territorial que FONGANG définit comme « toute dynamique impliquant les acteurs appartenant à un même territoire, engagés dans un processus de définition à leur échelle, de politique ou de choix concernant le présent et/ou l'avenir du territoire...ce processus peut être cadré par des directives nationales ou globales, ou bien émergeant de la base »⁵³¹. DOUCET et FAVREAU spécifient trois types d'organisations communautaires en l'occurrence les organisations géographiques, d'intérêt et d'identité⁵³². PROD'HOMME se base sur le promoteur des groupements pour en distinguer trois catégories : les groupements de mouvance étatique, les groupements de type paraétatique et les groupements d'initiative privée (action des ONG, des églises, des élites et initiatives locales)⁵³³.

Les Comités de Développement à la base se révèlent ainsi, plus près des populations que la majorité des structures d'encadrement. Ils sont en effet des acteurs majeurs des initiatives de développement des communautés locales, de potentiels facteurs de mutations structurelles au niveau local. Ils constituent de véritables outils de compétitivité et d'émergence des territoires. C'est sans nul doute pour cela que KUETE souligne que : « le comité de développement reste pour le moment l'élément permanent, constamment renouvelé et attentif à tous les problèmes du terroir. Il a ses défauts certes, mais mérite d'être testé dans sa double vocation : l'encadrement et le financement des terroirs »⁵³⁴.

⁵³¹ **FONGANG FOUPE (G. H.)**, Les politiques agri-environnementales en France : Dispositifs de concertation et enjeux de gouvernance. Paris, L'Harmattan, 2014, p. 163.

⁵³² **DOUCET (L.)**, **FAVREAU (L.)**, 1991. Théorie et pratiques en organisation communautaire. Presses de l'Université du Québec, Canada.

⁵³³ **PROD'HOMME (J. P.)**, Situation et évolution des organisations paysannes et rurales : le Cameroun. Réseau GAO, 1992, p. 70. **PASTIAUX-MURPHY** a également établi trois principales sphères des organisations : « être » qui a trait à l'organisation interne ; « faire » qui a trait au fonctionnement et « être en relation » qui met en évidence le lien avec l'externe. Il s'agit ainsi des différents piliers d'analyse des organisations. Ceux-ci étant pratiquement liés entre eux ; **PASTIAUX-MURPHY**, Partenariat et renforcement organisationnel de structure locales de développement : éléments d'analyse et de stratégie. Handicap International, 2004.

⁵³⁴ **KUETE (M.)**, « La ville paye sa dette envers la campagne des Hautes Terres de l'Ouest Cameroun. Transformations des paysages », in *Les montagnes tropicales : Identités, mutations, développement*, 2001.

Dans un contexte de lutte contre les changements climatiques où les approches d'autopromotion sont de plus en plus promues, les comités de développement peuvent influencer le processus climatique par leurs actions de conception et de mise en œuvre des plans de développement locaux. Ils peuvent en effet assurer l'intégration de l'enjeu climatique dans tous les projets de développement du territoire et même initier des projets directement axés sur la lutte climatique.

Au Togo⁵³⁵, les comités de développement à la base (CDB) sont réglementés par le décret n°2012-005 /PR relatif aux comités de développement à la base qui fixe les conditions de création, d'organisation et de fonctionnement desdits comités et dispose en son article 2 que : *« le comité de développement à la base est une organisation d'initiative locale à but non lucratif ayant pour assise territoriale le village ou le quartier de la ville et œuvrant pour le développement de la communauté de son ressort ...Le comité de développement à la base est dénommé au niveau du village, comité villageois de développement (CVD) et du quartier de la ville, comité de développement du quartier (CDQ) »*⁵³⁶. Conformément à l'article 3, ce comité a pour vocation de *« susciter chez les populations, l'esprit de participation au développement de leur village ou quartier dans une perspective de lutte contre la pauvreté et l'exclusion ; aider à identifier les problèmes touchant au développement du village ou du quartier ; aider à la conception et la réalisation de projets locaux »*⁵³⁷. Il assure donc à travers ses missions, l'implication effective des communautés à la base dans tous les processus de développement du terroir centrés dans la plupart des cas autour des questions liées aux forêts, au foncier, à l'agriculture, aux mines et aux énergies, etc. ; ce qui en fait un véritable acteur de la lutte contre le changement climatique.

Le comité de développement à la base du Togo mène ces actions dans le cadre des politiques de développement de l'Etat et des collectivités locales⁵³⁸ et est placé sous la tutelle conjointe du ministre de l'administration territoriale, de la décentralisation et des collectivités locales et

⁵³⁵ Le Comité villageois de développement (CVD) est l'une des organisations communautaires dont la genèse remonte à l'année 1965. C'était une initiative des Affaires Sociales, actuel Ministère de l'action sociale, pour servir de courroie de transmission entre les agents de ce Département de l'État et la communauté villageoise. Elles appuyaient principalement la population dans les problèmes relatifs à la santé primaire, l'hygiène, l'eau et l'assainissement, la nutrition et l'éducation. Après le retrait de la Structure de l'État suite aux crises socio-politiques de 1992, le CVD devrait prendre en main dorénavant les problèmes de développement du village où il est implanté. C'est ainsi que s'installe progressivement cet organe de coordination des actions de développement local, avec l'appui des Affaires Sociales et certaines organisations non gouvernementales (ONG). De nos jours, il y a une prise de conscience par rapport à l'importance de ce comité, ce qui a fait augmenter le nombre de villages qui disposent d'un CVD ou CDQ (Comité Villageois de Quartier) ; IRFODEL, **AHONTO-NOUSSOUGLO (A. M)**. « Problématique des comités villageois de développement (CVD) au Togo » ; 24 août 2012.

⁵³⁶ Article 2 du décret n°2012-005 /PR relatif aux comités de développement à la base au Togo.

⁵³⁷ Article 3 du décret n°2012-005 /PR relatif aux comités de développement à la base au Togo.

⁵³⁸ Article 4 du décret n°2012-005 /PR relatif aux comités de développement à la base au Togo.

du ministre du développement à la base qui agit par l'intermédiaire de la direction du développement communautaire chargée de l'organisation et de la formation des comités ; du suivi évaluation des activités des comités et de la gestion du fichier national des comités⁵³⁹. Le chef du village ou de quartier occupe au sein du comité la place de président d'honneur⁵⁴⁰. Le décret de 2012 est appuyé dans sa mise en œuvre par *un arrêté interministériel*⁵⁴¹ qui reconnaît aux comités de développement à la base une autonomie de gestion administrative et financière⁵⁴² et précise entre autres les modalités de partenariat avec ces organisations communautaires.

Au Burkina Faso, c'est le *décret portant organisation, composition et fonctionnement des Conseils Villageois de Développement (CVD)*⁵⁴³ qui institue ces conseils et précise leurs missions qui sont entre autres de « *contribuer à l'élaboration et à la mise en œuvre des plans communaux de développement ; contribuer à la promotion du développement local dans le village ; participer à l'animation des différentes commissions spécifiques mises en place par le conseil municipal pour la gestion et la promotion du développement local* »⁵⁴⁴.

Ces conseils burkinabè de développement du village interviennent également dans l'élaboration des programmes annuels d'investissement du village qui sont soumis à l'approbation du conseil municipal sur la base des orientations du plan communal de développement, dans la mobilisation des ressources humaines et financières nécessaires à la mise en œuvre des actions retenues dans les programmes annuels d'investissement, dans la recherche de solutions aux problèmes fonciers et de gestion de l'espace villageois, dans la contribution à la mise en place de mécanismes permettant la participation la plus large de toutes les couches de la population villageoise au développement local et dans la création de toutes les conditions nécessaires à la gestion, à l'entretien et la valorisation des infrastructures et des ressources naturelles⁵⁴⁵.

⁵³⁹ Article 9 du décret n°2012-005 /PR relatif aux comités de développement à la base au Togo.

⁵⁴⁰ Article 23 du décret n°2012-005 /PR relatif aux comités de développement à la base au Togo.

⁵⁴¹ Arrêté interministériel N° 001/20131 MDBAJEJ 1 MATDCL portant application du décret N° 2012-0051 PR du 29 février 2012 relatif aux comités de développement à la base (CDB).

⁵⁴² Article 14 de l'arrêté interministériel N° 001/20131 MDBAJEJ 1 MATDCL portant application du décret N° 2012-0051 PR du 29 février 2012 relatif aux comités de développement à la base (CDB).

⁵⁴³ Décret n°2007-032/PRES/PM/MATD du 22 janvier 2007 portant organisation, composition et fonctionnement des Conseils Villageois de Développement (CVD).

⁵⁴⁴ Article 9 du décret n°2007-032/PRES/PM/MATD du 22 janvier 2007 portant organisation, composition et fonctionnement des Conseils Villageois de Développement (CVD) au Burkina Faso.

⁵⁴⁵ Article 10 du décret n°2007-032/PRES/PM/MATD du 22 janvier 2007 portant organisation, composition et fonctionnement des Conseils Villageois de Développement (CVD) au Burkina Faso.

Les domaines d'intervention prédéfinis sont entre autres la préservation de la paix sociale dans le village ; la mobilisation des populations autour des actions socio-économiques du village, la protection de l'environnement et la lutte contre les changements climatiques⁵⁴⁶. Au Niger enfin, les villages, les tribus et les quartiers sont dotés de conseil de développement présidé par le chef de village. Aussi, les cantons ou les groupements disposent-ils de conseil local de développement.

Il paraît donc évident que l'existence de Comités de Développement à la base (CDB) fiables et capables d'assurer la coordination des actions de développement est un atout de taille pour l'aboutissement des initiatives de lutte contre les changements climatiques au niveau local et communautaire. Ces acteurs peuvent en effet impacter le processus climatique si les moyens idoines sont mis à leur disposition. Au Togo par exemple, les partenaires de développement sont astreints d'opérer sur le terrain « *en étroite collaboration avec les comités à la base* »⁵⁴⁷, ce qui confère auxdits comités, plus de latitude pour impacter le processus de développement local et par ricochet le processus climatique. Ils sont néanmoins confrontés dans la pratique à une pléthore d'obstacles tels que le manque de renforcement des capacités qui rend certains membres du bureau du CDB inactifs et empêche de ce fait le comité d'être un véritable moteur de développement local ; l'ignorance et le manque de motivation d'une grande partie de la population à s'intéresser à la chose publique ; la confusion des rôles entre le président du CDB et le chef du village qui est une véritable source de conflits latents ou ouverts qui bloquent la participation effective des populations aux actions de développement et limitent l'efficacité des initiatives des CDB⁵⁴⁸.

Enfin, la plus importante limite des actions des CDB se situe dans le manque de ressources financières et matérielles pouvant soutenir leurs initiatives et le faible niveau d'instruction des premiers responsables qui empêchent à ce jour bon nombre de comités de se doter de plans de développement local à même d'impulser le processus de lutte climatique et de développement à l'échelle locale.

⁵⁴⁶ Article 9 du décret n°2007-032/PRES/PM/MATD du 22 janvier 2007 portant organisation, composition et fonctionnement des Conseils Villageois de Développement (CVD) au Burkina Faso.

⁵⁴⁷ Article 16 de l'arrêté interministériel N° 001/20131 MDBAJEJ 1 MATDCL portant application du décret N° 2012-0051 PR du 29 février 2012 relatif aux comités de développement à la base (CDB).

⁵⁴⁸ Les organisations communautaires à base villageoise connaissent des succès fort divers en fonction de la cohésion sociale du village et des capacités d'organisation et de mobilisation de leurs dirigeants. GAUSSET Quentin, « Organisations communautaires de base et renforcement de la société civile en milieu rural », 2005, Cameroun.

§ 2. L'influence limitée des acteurs privés

« Il est aujourd'hui manifeste que la lutte contre les changements climatiques n'est plus une préoccupation et une prérogative exclusive des entités étatiques. Au regard des résultats auxquels les actions des États ont jusqu'à présent donné lieu, le besoin d'un droit mieux équipé pour lutter contre les changements climatiques, se fait cruellement sentir »⁵⁴⁹. L'intervention des entreprises privées (A) est donc capitale pour l'efficacité du processus climatique. Par ailleurs, de par leur influence sur les populations et les communautés à la base, les organisations non gouvernementales et la société civile (B) occupent une place importante dans la lutte contre les changements climatiques.

A. L'action limitée du secteur privé

"Le secteur privé est la clé pour la mise en œuvre de l'Accord de Paris", a martelé la ministre française de l'Environnement et présidente de la COP21, Ségolène Royal, lors de la séance introductive. "Je pense que vous pouvez vraiment dire : 'nous accélérons l'action climatique !'", a renchéri Christiana Figueres, la secrétaire exécutive de la CCNUCC, qui prononçait son dernier discours dans ce rôle. Ces déclarations révèlent le positionnement stratégique du secteur privé, comme acteur de la lutte contre les changements climatiques.

Les entreprises privées sont en effet au cœur de l'urgence de la transition climatique. Sans leur engagement, les politiques publiques de lutte contre le changement climatique resteront lettre morte. C'est dans cette optique que les États utilisent des outils d'incitation, de frein ou d'interdiction⁵⁵⁰ en vue de les astreindre à intégrer l'enjeu climatique dans leurs stratégies d'entreprises.

Même si ces politiques et mesures peuvent avoir des répercussions sur les charges d'exploitation des entreprises, elles sont appelées en tant que contributeurs significatifs à la dérive climatique, à faire un effort pour réduire cet impact, dans les limites de leur survie économique et des contraintes de rentabilité auxquelles elles sont confrontées⁵⁵¹. Dans la pratique, cet impératif éthique se structure autour de deux grandes approches. L'approche

⁵⁴⁹ CANALI (L.), « les contentieux climatiques contre les entreprises : bilan et perspectives », Aix-Marseille Université, Université de Toulon, Université Pau & Pays Adour, CNRS, DICE, CERIC, Aix-en-Provence, p. 1.

⁵⁵⁰ Il s'agit notamment des normes et règlements (par exemple, dans l'habitat ou dans le transport), de la fiscalité et des quotas de CO₂ ou encore des programmes d'investissement de transition écologique ou énergétique.

⁵⁵¹ GRANDJEAN (A.), « le rôle des entreprises dans la lutte contre le changement climatique », rapport moral sur l'argent dans le monde, 2013, p. 6.

contraignante qui se matérialise par l'obligation du respect des prescriptions réglementaires et l'approche volontaire qui permet de déterminer le niveau d'engagement de l'entreprise à travers sa responsabilité sociétale.

L'approche contraignante se matérialise donc prioritairement par l'obligation qui est faite aux entreprises privées de mettre en œuvre les mesures prescrites dans les plans de gestion environnementale et sociale (PGES) et les plans de gestion des risques (PGR), qui constituent leurs principaux cahiers de charges environnementales⁵⁵².

Le PGES est un plan de mise en œuvre et de suivi des mesures envisagées pour supprimer, réduire et éventuellement compenser les conséquences dommageables d'un projet sur les composantes environnementales et sociales du milieu d'accueil⁵⁵³. Il « ... précise les actions, les ouvrages, les correctifs ou les ajouts prévus aux différentes phases du projet, pour éliminer les impacts négatifs ou pour atténuer leurs effet »⁵⁵⁴.

Le PGR analyse également les risques naturels et technologiques liés à toutes les phases de réalisation du projet. A travers ces cahiers de charges environnementales, les entreprises jouent un rôle décisif dans la lutte climatique dans la mesure où elles sont ainsi astreintes à mettre en œuvre de manière continue, les mesures prescrites pour corriger les impacts de leurs projets sur le milieu récepteur en l'occurrence les conditions météorologiques (température, précipitations, vents, pression, hygrométrie, humidité relative), le couvert végétal terrestre et aquatique, les espèces fauniques et floristiques et leurs habitats, l'environnement olfactive, visuel et sonore, les concentrations des particules d'émissions, les cours d'eau et les lacs, les rives, les milieux humides, les eaux souterraines et les formations aquifères, les sols, les affleurements, les aires d'extraction, les zones sensibles à l'érosion, les potentiels agricoles, etc.

Malheureusement, on constate chez certaines entreprises moins engagées, un laxisme dans le respect de cette obligation étant donné que l'administration de l'environnement peine de son côté à assurer un suivi régulier de la mise en œuvre de ces plans au regard des implications en termes de ressources humaines, matériels et financières. Le palliatif au Togo a été l'obligation

⁵⁵² Voir entre autres le décret n°2001-342/PRES/PM/MEE du 17 juillet 2001 (JON°31 2001) portant champ d'application, contenu et procédure de l'étude et de la notice d'impact sur l'environnement au Burkina Faso, l'ordonnance N°97-001 du 10 janvier 1997 portant institutionnalisation des Etudes d'impact sur l'Environnement au Niger et le Décret n°2017-040 /PR fixant la procédure des études d'impacts environnemental et social au Togo.

⁵⁵³ Voir l'article 2 du décret n°2017-040 / PR du 23 mars 2017 fixant la procédure des études d'impact environnemental et social au Togo.

⁵⁵⁴ Ministère de l'environnement et des ressources forestières, *Guide général d'étude d'impact environnemental et social*, février 2014, PNUD, République Togolaise.

du dépôt des rapports trimestriels de mise en œuvre, instaurée par le décret de 2017 à l'égard des promoteurs⁵⁵⁵.

Un autre aspect non moins important est l'exigence du reboisement compensatoire dans les PGES. Cette obligation est en effet considérée comme l'une des conditionnalités les plus importantes lorsque les forêts doivent être « *converties* » à des fins économiques, lorsque des arbres doivent être abattus ou lorsque le classement d'une forêt est sur le point d'être annulé pour l'implantation d'un projet. Dans ces cas spécifiques, l'administration de l'environnement du Togo exige systématiquement des promoteurs de proposer et de mettre en œuvre, un plan de reboisement compensatoire d'une superficie égale au double et parfois même au triple du total de l'espace floristique qui sera décapée dans le cadre du projet⁵⁵⁶. Même si cette exigence est systématiquement intégrée dans presque tous les PGES au Togo, très rares sont les promoteurs privés qui s'y conforment ; la plupart prétextant des difficultés liées à la disponibilité des terres à reboiser.

Cette défaillance est progressivement en train d'être palliée par la subordination de la délivrance de certificat de conformité environnementale (CCE) à la présentation d'un plan de reboisement et surtout par l'implication de la direction de l'environnement qui agissant comme maître d'œuvre, assure l'identification des sites et le reboisement au nom de l'entreprise.

Enfin, les mesures incitatives constituent également un stimulant important de l'action climatique des entreprises. Il s'agit pour les Etats d' octroyer, sous forme de prêts, de subventions ou d'avantages fiscaux, des aides aux entreprises et établissements qui d'une part s'engagent à réduire les pollutions, nuisances et autres dégradations que génèrent leurs systèmes de production selon des procédés techniques de gestion durable ; d'autre part adoptent des technologies propres ou moins polluantes et / ou qui utilisent durablement les ressources

⁵⁵⁵ L'article 53 du décret de 2017 relatif à l'EIES au Togo dispose donc que : « *Le promoteur assure la mise en œuvre du PGES, du PGR et du PAR à travers une surveillance environnementale. 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 éviter, supprimer, réduire et éventuellement compenser les conséquences dommageables sur l'environnement. Le promoteur adresse des rapports périodiques de l'exécution du PGES, du PGR et du PAR à l'ANGE. La périodicité des rapports est fixée dans le cadre des prescriptions relatives à la délivrance du certificat de conformité environnementale* ».

⁵⁵⁶ Conformément à l'article 98 de la loi N° 2008-09 du 19 juin 2008 portant code forestier au Togo : « *Tout dommage causé aux ressources forestières oblige son auteur à le réparer* ». L'article 151 prévoit également l'obligation du recours à l'EIES en ces termes : « *Toute construction d'ouvrages ou d'infrastructures, tels que pistes, routes, barrages, aéroport, usines, susceptible de dégrader le domaine forestier est soumise à une étude d'impact sur l'environnement* ». A l'issue de ces études d'impacts, la principale mesure contraignante de compensation généralement proposée dans les plans de gestions environnementales et sociales (PGES) est l'élaboration et la mise en œuvre d'un plan de reboisement.

naturelles⁵⁵⁷. Des mesures dissuasives sous forme de fiscalité écologique permettent également de renforcer l'engagement environnemental des entreprises⁵⁵⁸.

L'impulsion progressive de la responsabilité sociétale des entreprises (RSE)⁵⁵⁹ concrétise d'un autre côté, l'approche volontaire de la contribution des entreprises privées à la lutte contre les changements climatiques dans les Etats africains. La RSE renvoie en effet, à l'idée selon laquelle « *l'entreprise est incitée pour ne pas dire obligée d'aller au-delà de la seule finalité spéculative et économique au profit de ses seuls membres pour intégrer, dans sa prise de décision, des considérations plus holistiques de nature éthique, sociale et environnementale pour le bénéfice de toutes les parties prenantes* »⁵⁶⁰. Elle est définie par la commission

⁵⁵⁷ L'article 50 de la loi cadre sur l'environnement du Togo dispose à cet effet que : « L'Etat peut octroyer, sous forme de prêts, subventions ou avantages fiscaux, des aides aux entreprises et établissements qui s'engagent à réduire progressivement les pollutions, nuisances et autres dégradations que génèrent leurs systèmes de production selon des procédés techniques de gestion durable et à des échéances convenues ». Les entreprises industrielles, les institutions ou organisations qui adoptent des technologies propres ou moins polluantes et / ou qui utilisent durablement les ressources naturelles peuvent bénéficier de mesures incitatives favorisant l'acquisition des équipements (Article 51). L'article 54 prévoit également des taxes écologiques activités autorisées polluant l'environnement ou dégradant les ressources naturelles et les activités à but lucratif utilisant les ressources naturelles. Au Niger c'est l'article 24 de la loi relative à la gestion de l'environnement qui prévoit les prêts, subventions, avantages fiscaux, des aides aux entreprises et établissements engagées dans la protection de l'environnement. Sur la question spécifique du climat ; l'article 25 de cette même loi dispose : « Les entreprises industrielles qui importent des équipements leur permettant d'éliminer de leur processus de fabrication ou de leurs produits, les gaz à effet de serre, peuvent bénéficier de mesures incitatives favorisant l'acquisition des équipements... ». Enfin au Burkina Faso, « des mesures fiscales incitatives ou dissuasives sont instaurées sur les produits, services et équipements ayant un effet potentiel ou avéré sur le comportement environnemental des agents économiques », (article 15).

⁵⁵⁸ **BARDE (J. P.), COURNEDE (B.)** : « les taxes environnementales : un instrument d'incitation ou de financement ? », *Revue d'économie financière*, 2002, p.119 et ss. La fiscalité écologique regroupe l'ensemble des impôts, taxes, redevances dont l'assiette de calcul est constituée par un polluant ou tout autre produit ou service qui détériore l'environnement. Elle s'applique donc aux contribuables dont les actions génèrent des dommages environnementaux tels que la pollution, le réchauffement climatique, les déchets ou encore la consommation de ressources rares. Il s'agit par exemple des taxes sur les produits polluants, les carburants ou émissions polluantes (SO_x, NO_x, CO₂, les rejets hydriques, les déchets ; etc.). C'est un instrument idéal pour internaliser les externalités. A l'optimum, le taux de la taxe devrait refléter le coût marginal du dommage qui résulte de l'utilisation du produit taxé ou qui est occasionné par les émissions polluantes. Mais dans la pratique, il est difficile de mettre en place une taxe qui satisfasse ce critère d'optimalité notamment parce que l'évaluation économique des dommages environnementale est très complexe, parfois incertaine.

⁵⁵⁹ L'idée que les entreprises doivent faire de la RSE et être responsables, prend ses racines dans les travaux de certains managers américains dans les années 1950. Ces managers sont partis du principe selon lequel si les entreprises ne se concentrent plus uniquement sur leurs profits mais aussi sur l'impact qu'elles ont sur la société, elles en tireront bénéfice. Par exemple, si une entreprise gère mieux son impact sur l'environnement, elle fera des économies à long terme en évitant de devoir gérer des catastrophes naturelles. Howard Bowen publie en 1953 un ouvrage intitulé « La responsabilité sociale du businessman » dans lequel il explique pourquoi les entreprises ont intérêt à être plus responsable et donne la première définition "reconnue" de la RSE. Avec le développement des préoccupations environnementales, mais aussi sociales et économiques dans la 2^{ème} moitié du 20^{ème} siècle et avec la mondialisation, la responsabilité des entreprises devient un enjeu de plus en plus important. De plus en plus de consommateurs deviennent critique vis-à-vis des entreprises et veulent que ces dernières respectent mieux les lois, l'environnement et soient plus responsables en général.

⁵⁶⁰ **DIAWARA (K.), LAVALLEE (S.)**, « La responsabilité sociale de l'entreprise (RSE) dans l'espace OHADA : pour une ouverture aux considérations non économiques », in *Revue internationale de droit économique* 2014/4 (t. XXVIII), p. 431- 451.

européenne comme « *la responsabilité des entreprises vis-à-vis des effets qu'elles exercent sur la société* »⁵⁶¹.

Le concept est également perçu dans le Livre Vert de la Responsabilité Sociale des Entreprises publié par l'UE en 2001 comme : « *l'intégration volontaire des préoccupations sociales et écologiques des entreprises à leurs activités commerciales et leurs relations avec leurs parties prenantes. Être socialement responsable signifie non seulement satisfaire pleinement aux obligations juridiques applicables, mais aussi aller au-delà et investir «davantage» dans le capital humain, l'environnement et les relations avec les parties prenantes* »⁵⁶². Sur un plan purement environnemental, la RSE implique donc pour l'entreprise d'adopter et de mettre en œuvre une véritable politique environnementale à travers entre autres la norme ISO 14001⁵⁶³ et la norme ISO 26000⁵⁶⁴, qui l'orienteront vers la mise en place d'un programme de réduction de la consommation énergétique et des gaz à effet de serre, le recyclage, la promotion des transports non polluants, la réduction de l'utilisation du papier, l'éco-conception des produits, l'IEC sur le l'environnement, etc.

De par son caractère « volontaire », la RSE peut à priori sembler peu influencer le comportement de l'entreprise. Cependant, telle que conçue, le concept crée un espace de

⁵⁶¹ Commission européenne, Communication au parlement européen, au conseil, au comité économique et social européen et au comité des régions : Responsabilité sociale des entreprises : une nouvelle stratégie de l'UE pour la période 2011-2014, Bruxelles, 7 novembre 2011.

⁵⁶² De son côté, l'ISO (International Organisation for Standardisation), organisation chargée de définir les standards internationaux qui régissent le commerce des entreprises, s'est également penchée sur la définition de la RSE dans un document publié par le groupe de travail sur la Norme ISO 26000 sur la Responsabilité Sociale des Entreprises. Dans ces lignes directrices, l'ISO donne la définition de la RSE suivante : « *la responsabilité d'une organisation vis-à-vis des impacts de ses décisions et activités sur la société et sur l'environnement, se traduisant par un comportement éthique et transparent qui – contribue au développement durable, y compris à la santé et au bien-être de la société ; - prend en compte les attentes des parties prenantes ; - respecte les lois en vigueur et qui est en accord avec les normes internationales de comportement ; et qui est intégré dans l'ensemble de l'organisation et mis en œuvre dans ses relations* ». RSE (Responsabilité sociale des Entreprises) : définition – Qu'est-ce que la RSE ? <https://youmatter.world/fr/definition/rse-definition/>, consulté le 08 juillet 2020.

⁵⁶³ « ISO 14001 définit les critères d'un système de management environnemental et se prête à la certification. Elle propose un cadre que les entreprises ou organisations peuvent appliquer pour mettre en place un système efficace de management environnemental ». <https://www.iso.org/fr/iso-14001-environmental-management.html>, consulté le 01 février 2021.

⁵⁶⁴ La Norme ISO 26000 est un ensemble de lignes directrices destinées aux organisations qui ont conscience qu'un comportement responsable et respectueux de l'environnement est un facteur clé de réussite. Elle est de plus en plus appliquée pour évaluer l'engagement des organisations en faveur du développement durable ainsi que leur performance globale. ISO 26000 : 2010 contient des lignes directrices et non des exigences. Elle ne se prête donc pas à la certification, contrairement à d'autres normes très connues de l'ISO. Elle permet en revanche de clarifier la notion de responsabilité sociétale, d'aider les entreprises et les organisations à traduire les principes en actes concrets, et de faire connaître les meilleures pratiques en matière de responsabilité sociétale, dans le monde entier. Elle vise les organisations de tous types, quelle que soit leur activité, leur taille ou leur localisation. <https://www.iso.org/fr/iso-26000-social-responsibility.html>, consulté le 01 février 2021.

normativité dans lequel cohabitent le droit contraignant et le droit mou⁵⁶⁵. Alors même qu'il n'existe quasiment pas d'encadrement juridique formel des pratiques de la RSE⁵⁶⁶, l'on constate que les matières sur lesquelles porte le paradigme sont tous, sans exception, susceptibles de faire objet d'obligations édictées par la réglementation étatique. Ce lien entre le droit et la RSE est renforcé par la tendance à intégrer les pratiques RSE comme exigences de soumission aux appels d'offres, la pratique des systèmes de gestion environnementale (SGE) tels que l'ISO 14001 et des audits périodiques de vérifications des SGE⁵⁶⁷, etc.

Il faut toutefois reconnaître que les pratiques en matière de RSE sont encore balbutiantes en Afrique subsaharienne. Seules quelques filiales des multinationales tentent réellement d'internaliser ce paradigme sociétal. On peut relever en guise d'exemple, la firme BRAKINA au Burkina Faso⁵⁶⁸, le groupe AREVA au Niger, le Groupe HeidelbergCement au Togo⁵⁶⁹, etc. Ces initiatives RSE, limitées le plus souvent aux seules communautés riveraines desdites sociétés, seraient pour certains, « *l'arbre qui cache la forêt* »⁵⁷⁰.

⁵⁶⁵ « Le continuum de la rencontre entre la RSE et le droit peut aller de l'exhortation à la contrainte en passant par l'incitation. L'exhortation et l'incitation se font généralement sur une base volontaire dénué de sanction et prennent souvent la forme de « droit mou », donc dépourvu d'effet obligatoire et échappant à une application imposée par la contrainte. Alors que, par la contrainte, les normes sont assorties d'une force obligatoire et prennent la forme traditionnelle d'une réglementation contraignante », **DIAWARA (K.), LAVALLEE (S.)**, op.cit.

⁵⁶⁶ Au Togo par exemple, le concept est évoqué dans un seul texte juridique notamment le décret n°2017-023/PR du 25 février 2017 portant application de la loi n°2011-008 du 05 mai 2011 relative à la contribution des entreprises minières au développement local et régional qui en fait cas comme un outil d'intervention des entreprises au développement local. En effet, conformément à l'article 4 dudit décret : « La contribution financière est fixé à 0.75% du chiffre d'affaire annuel. Cette contribution financière versée par les entreprises minières ne les exempte pas de leur responsabilité sociétale et environnementale. »

⁵⁶⁷ **HALLEY (P.), BOIRAL (O.)**, « Les systèmes de gestion environnementale au Canada : Enjeux et implications pour les politiques publiques de l'environnement », 53 R. D, *Mc. Gill*, 2008, p. 649.

⁵⁶⁸ En 2017, le Burkina Faso a occupé la 38ème place du classement mondial des économies en fonction de leur ouverture à la responsabilité sociétale des entreprises publié par l'Institut Respeco. <https://afrique.latribune.fr/entreprises/2017-09-26/le-burkina-faso-roi-de-la-rse-en-afrique-selon-respeco-751758.html>, consulté le 08 juillet 2020.

⁵⁶⁹ A travers la Fondation, le groupe HeidelbergCement du Togo a mené en 2019 un certain nombre d'actions sociétales qui impactent positivement le processus climatique au Togo. Il s'agit entre autres de l'appui à l'élaboration du plan de développement local du canton de Tokpli, du lancement d'un projet d'habitat durable en partenariat avec la GIZ, du projet de conservation et de protection de la réserve transfrontalière du mono en collaboration avec Global Environnement Sustainable (GES) et l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature (UICN) ; le cofinancement à hauteur de 10 millions de f CFA du projet d'amélioration du service d'Eau et d'Assainissement de la commune de Tabligbo initié par la commune Yoto 1 ; le soutien annuel à l'union des groupements agricoles du canton de Tokpli (UGA-CT) ; la promotion de l'apiculture ; l'appui financier à la recherche doctorale sur l'agriculture durable ; la poursuite de la réhabilitation de la carrière de SCANTOGO avec la mise en terre de 7055 plants ; l'implémentation du projet « Information Education Communication et Initiatives sociétales pour la biodiversité et la cohésion sociale dans la zone d'influence de SCANTOGO » ; l'aménagement et le reboisement de 5 ha de plantations en lignes de 3281 plants d'anacardium dans le canton d'Agbélouve et le reboisement de 13 ha dans le canton de Tokpli au titre de reboisement compensatoire, etc. Fondation HeidelbergCement Togo, « Rapport annuel 2019, La RSE, notre métier », p. 11 et ss.

⁵⁷⁰ Youssoufou Hamadou Daouda, « Responsabilité sociétale des multinationales en Afrique Subsaharienne : enjeux et controverses. Cas du groupe AREVA au Niger », *Vertigo : revue électronique en science de l'environnement*, volume 14 ; N°1 ; 2014, <https://doi.org/10.4000/vertigo.14712>, paragraphe 4.

Plus qu'un outil publicitaire permettant de paraître en phase avec les aspirations sociétales, le constat général est que la politique RSE de ces entreprises reste déconnectée des questions fondamentales liées aux respects des standards environnementaux, à la lutte contre la corruption, etc.⁵⁷¹ Il s'agit comme le précise Bodin, plus d'une logique de distribution de rente que d'une volonté effective de correction des trajectoires de développement. Il faut néanmoins célébrer les efforts consentis par de plus en plus d'entreprises privées qui sont tant au Togo, au Niger qu'au Burkina Faso, dotées dans la majorité des cas, d'une cellule environnementale⁵⁷², d'un service Hygiène sécurité et environnement (HSE) ou encore d'un service RSE chargés entre autres d'assurer l'intégration des enjeux climatiques dans l'ensemble de leur cycle de vie.

B. La mauvaise organisation de la société civile

« *La dimension planétaire des changements climatiques, sa situation à la croisée des questions scientifiques, économiques, politiques et des principes de justice et d'équité expliquent en partie pourquoi les mouvements écologistes et notamment les ONG en ont fait l'un des principaux chevaux de bataille, au risque, parfois, de laisser de côté d'autres questions, peut-être moins visibles* »⁵⁷³. Cet intérêt porté par les organisations non gouvernementales et de la société civile à la problématique des changements climatiques repose sur l'importance stratégique de la question, qui s'est taillé la « *part du lion* »⁵⁷⁴ aussi bien dans les médias qu'auprès des opinions lors du sommet de Rio.

L'émergence de la question climatique aura donc bousculé le répertoire d'actions des ONG environnementales, aujourd'hui centré sur la question des politiques publiques et leurs effets dans la lutte contre l'effet de serre. Ces organisations de la société civile vont jouer un rôle très important dans les tractations post 92 bien que n'ayant pas formellement de siège à la table de négociation. Elles sont en effet officiellement reconnues selon la CCNUCC en tant

⁵⁷¹ **RENOUARD (C.)**, « le développement durable au cœur du métier des entreprises multinationales ? *Gééconomie*, Vol. 1, n°44, 2008, p. 81-100.

⁵⁷² Voir le décret N° 2008-125/PRES/PM/MECV du 7 mars 2008 portant création, attributions, organisation et fonctionnement des cellules environnementales dans les différents départements ministériels, les régions administratives et les entreprises publiques et privées au Burkina Faso. L'article 6 précise que la Cellule environnementale de l'entreprise publique ou privée est chargée : d'assurer le plaidoyer pour l'intégration de la dimension environnementale dans les instruments de planification des entreprises publiques et privées ; de participer à la vulgarisation des outils juridiques et techniques de l'évaluation environnementale ; de participer avec le ministère en charge de l'environnement et les agences d'exécution des projets, au suivi de la mise en œuvre des plans de gestion environnementale et sociale ; d'apporter un appui-conseil à l'entreprise dans le domaine de ses activités ayant un impact significatif sur l'environnement ; de participer à l'éducation environnementale et à toute activité de l'entreprise relevant du domaine de l'environnement.

⁵⁷³ **FARACO (B.)**, « Les organisations non gouvernementales et le réchauffement climatique », in *Écologie & politique* 2006/2 (N°33), p. 71-85.

⁵⁷⁴ **FARACO (B.)**, op.cit.

qu'observateurs⁵⁷⁵ et utiliseront au fil des COP ce statut pour influencer les négociations climatiques⁵⁷⁶.

Les OSC africaines sont comme toujours les moins représentées avec seulement 117 organisations actives sur les 1361 organisations enregistrées comme observateurs sur le site de la CCNUCC⁵⁷⁷. En dépit de l'importance des Organisations de la Société Civile existant sur le territoire togolais⁵⁷⁸ et surtout du nombre pléthorique d'entre eux qui interviennent dans le domaine de l'environnement⁵⁷⁹, seuls quatre ONG ont été identifiés en 2017 comme membre

⁵⁷⁵ « La CCNUCC reconnaît actuellement neuf différentes catégories d'observateurs : les ONG environnementales (ONGE) ; les ONG des affaires et de l'industrie (BINGO) ; les gouvernements locaux et les autorités municipales (LGMA) ; les organisations des peuples autochtones (OPA) ; les ONG indépendantes et de recherche (RINGO) ; les ONG syndicales (TUNGO) ; les agriculteurs ; les groupes de femmes et de genre ; et les ONG de la jeunesse (YOUNGO). Les trois plus grandes catégories sont celles de l'environnement, des affaires, et de la recherche qui représentent ensemble plus de 80 pour cent de toutes les OSC actives enregistrées. En Afrique cependant, bien que les catégories de l'environnement et de la recherche soient aussi les plus grandes catégories, représentant jusqu'à 67 et 15 pour cent de toutes les organisations actives enregistrées dans la base de données de la CCNUCC, respectivement, la catégorie des affaires est très petite et n'a que deux OSC qui sont enregistrées et actives. Pour l'Afrique, plutôt, la catégorie de YOUNGO occupe le troisième rang, soit sept pour cent des OSC africaines enregistrées et actives sur la base de données de la CCNUCC ». Heinrich Böll Stiftung (HBS) « 20 ans d'implication des OSC d'Afrique dans les négociations sur le changement climatique : Priorités, Stratégies et Actions' », Décembre 2014.

⁵⁷⁶ Heinrich Böll Stiftung (HBS) estimait le nombre de représentants d'organisations d'observation enregistré à la COP 15 en 2009 de Copenhague à 13482 ; Heinrich Böll Stiftung (HBS), op.cit.

⁵⁷⁷ Heinrich Böll Stiftung (HBS), 2014, op.cit.

⁵⁷⁸ Au Togo, l'on distingue des dynamiques de structuration nationales, émergeant à partir du milieu des années 1980, avec notamment, la Fédération des ONG au Togo (FONGTO) créée en 1986, Union des ONG du Togo (l'UONGTO) en 1996, la FNRR (Fédération Nationale des Réseaux Régionaux) en 2012. Des dynamiques régionales telles que le collectif des Organisations de la Société Civile de la région Maritime (CONGREMA), le conseil des ONG et Associations de la région des Plateaux (COADEP), le réseau des Organisations de Développement de la région centrale (RESODERC), le réseau des ONG de la région de Kara (RESOKA) et la fédération des Organisations de développement de la Savane (FODES) sont également à relever. Ces différents groupes sont chapeautés par la Fédération Nationale des Réseaux Régionaux (FNRR). Ces groupements d'associations sont répartis dans des structurations sectorielles ou thématiques tels que le handicap (Fédération Togolaise des Associations de Personnes Handicapées), la justice et la paix (Conseil Justice et Paix), les conflits (West African Network for Peace Building Togo), la défense des droits humains (Forum des organisations de Défense des Droits des Enfants au Togo, Coalition des Défenseurs des droits de l'Homme) la lutte contre l'impunité (Collectif des Association contre l'impunité au Togo), le genre (Groupe de Réflexion et d'Action Femme Démocratie et Développement), la gouvernance et les élections (Concertation Nationale de la Société Civile du Togo), la jeunesse (Conseil National de la Jeunesse), l'industrie extractive (Coalition Publiez ce que vous payez) et le volontariat (Agence Nationale de Volontariat du Togo). **NTONGA MVONDO (L.)**, « Cartographie générale des organisations de la société civile au Togo », Pro-CEMA, Décembre 2018.

⁵⁷⁹ « Environ 350 ONG et associations sont enregistrées au Ministère de l'Administration Territoriale, de la Décentralisation et des Collectivités Locales du Togo. Elles entreprennent des actions visant à l'assainissement, au reboisement, à la lutte contre les pollutions, à la protection de la faune et de la flore, à la restauration des sols, à la sensibilisation et à l'éducation sur les problèmes environnementaux, à la promotion du bien-être des populations et à la sensibilisation sur l'utilisation rationnelle de l'énergie domestique, notamment le bois de chauffe et le charbon de bois. Celles intervenant spécifiquement en matière de protection de l'environnement se sont regroupées en collectif d'ONG pour coordonner leurs activités ; il s'agit notamment du Consortium des ONG en matière d'environnement au Togo (COMET), du Réseau d'Action Pour l'Environnement (RAPE). A côté de ce consortium, il existe aussi une section nationale du Réseau International des ONG intervenant dans la lutte contre la désertification (RIOD-Togo) », **OURO-YONDOU (A. R.)**, « La participation des citoyens à la protection de l'environnement au Togo », Université de Limoges, Master 2 Droit international et comparé de l'Environnement (DICE), 2013.

du réseau climat et développement au Togo. Il s'agit en l'occurrence des organisations dénommées Action en Faveur de l'Homme et de la Nature (AFHON-Togo), Association des Scientifiques Environnementalistes pour un Développement Intégré (ASEDI), Jeunes Volontaires pour l'Environnement (JVE-Togo) et Organisation Pour l'Environnement et le Développement Durable (OPED).

Ces quatre organisations se sont donc fédérées pour initier la branche nationale du réseau Climat et développement en octobre 2017 et mobiliser d'autres associations environnementales du Togo autour d'une diversité d'actions qui ont pour objectifs « *d'amener les décideurs locaux togolais à s'approprier la CDN et l'accord de Paris, et à définir le rôle qu'ils auront à jouer dans leur mise en œuvre ; d'amener les collectivités territoriales togolaises à intégrer la CDN dans leur plan climat énergie locaux et dans leur Plan de Développement Communal (PDC) et d'outiller les collectivités territoriales dans la mobilisation des financements climats* »⁵⁸⁰. Plusieurs campagnes de plaidoyer ont également été organisées avec les réseaux du Benin et de la Côte-d'Ivoire afin d'accompagner les décideurs africains dans la mise en œuvre du régime climatique.

Au Niger, les actions climatiques de la société civile sont menées dans un cadre structurel chapeauté par le Comité National de Coordination des ONG sur la Désertification (CNCOD). Ce comité est une structure de coordination des différentes actions menées par les organisations de la société civile nigérienne en vue de la mise en synergie des trois conventions de Rio 92 en l'occurrence la CCD, la CDB et la CCNUC.

Le CNCOD renforce les capacités des ONG et OSC membres des onze (11) collectifs et réseaux qui le constituent, en vue d'une synergie dans les interventions et d'une efficacité dans les actions. Il participe à travers ses membres aux différentes étapes du processus de développement surtout en ce qui concerne l'évaluation d'impacts des actions de développement sur l'environnement, la lutte contre la désertification, les changements climatiques et la gestion rationnelle des ressources naturelles. Une Coalition des organisations de la société civile sur les changements climatiques (COS3C) doté de 10 points focaux changement climatique régionaux opère enfin sur le territoire Burkinabè.

⁵⁸⁰ « La société civile africaine se mobilise pour renforcer le rôle des acteurs non-étatiques dans l'opérationnalisation de l'accord de Paris », rapport d'activité 2017, Réseau Climat et Développement.

Dans la pratique, les ONG et associations de développement (AD) sont limitées dans leurs interventions par un certain nombre de contraintes qui minent leur fonctionnement et altèrent la qualité des différentes initiatives. Alors même que l'organisation structurelle de l'action climatique est centrée tant à l'échelle internationale que régionale autour des collectifs d'organisations, on constate une faible fonctionnalité de ces collectifs nationaux en ce qui concerne la circulation de l'information, la concertation et le renforcement des capacités des membres. L'insuffisance d'une culture du réseautage provoque également la priorisation des initiatives individuelles moins efficaces sur les actions collectives plus captivantes et plus fructueuses. La cohésion entre les membres et la cohérence dans les interventions constituent par ailleurs des défis difficiles à relever pour ces collectifs.

Il faut enfin relever l'absence de spécialisation de la plupart des ONG/AD qui constitue un frein au développement de leur capacité d'analyse et les empêche de développer des idées propres et des approches novatrices à faire valoir dans des cadres de concertation nationaux et internationaux. Cette situation se trouve renforcée par le fait que les interventions de beaucoup d'ONG sont souvent davantage guidées par l'offre de financement que par un besoin préalablement identifié au niveau d'un groupe cible auquel elles sont attachées. De ce fait, elles se comportent beaucoup plus comme des agences d'exécution que de véritables ONG idéologiquement engagées.

La mise en place d'un cadre organisationnel sensible au climat constitue un préalable nécessaire pour une gouvernance climatique effective. Cette nécessité a été comprise par les trois Etats, objets de notre étude, qui ont pris les dispositions idoines pour mettre en place un dispositif institutionnel à même d'impulser les processus climatiques tant au niveau central que décentralisé. Aussi, plusieurs autres acteurs non étatiques jouent-ils leur partition de façon volontaire ou sous l'effet de la contrainte. Ce foisonnement institutionnel du climat ne garantit pas pour autant l'efficacité du dispositif organisationnel existant. Beaucoup de failles ont pu être identifiées surtout en ce qui concerne l'effectivité du fonctionnement de ces institutions et donc leurs capacités techniques, humaines, matérielles et financières de gestion. Pour ce qui concerne les promoteurs privés, la défaillance se situe surtout dans la faible manifestation de la volonté de respecter les principes climatiques institutionnalisés. Il faudrait donc repenser le système organisationnel du climat de manière à assurer l'efficacité des organes habilités à intervenir sur la question et donc l'atteinte des objectifs prédéfinis dans le document de contribution déterminée au niveau national des Etats. La spécialisation organique, le

renforcement des capacités techniques et de mobilisation de la finance climat sont entre autres des aspects qui devraient mériter une attention particulière.

**PARTIE 2 : UNE OPERATIONNALISATION TECHNIQUE
FINANCIEREMENT FRAGILISEE**

En dehors des dispositifs juridiques et institutionnels, la mise en œuvre du régime international du climat requiert pour être effective que les Etats s'approprient des mécanismes techniques institués dans le cadre des négociations sur le climat. Bien que variés de par leurs objets et leurs procédures, ces mécanismes sont tous orientés vers l'objectif ultime de réduire la hausse des températures « *bien en dessous de 2 °C* » et de renforcer la capacité de résilience des Etats vulnérables face aux changements déjà en cours et à venir. Leur mise en œuvre est donc déterminante pour l'atteinte des objectifs prédéfinis dans le cadre de la convention. Malheureusement, elle est conditionnée par la mobilisation d'une quantité importante de ressources financières dont les Etats ouest-africains sont en général dépourvus. Des mécanismes financiers sont donc institués par la convention elle-même pour aider ces pays à faire face à leurs engagements. Ces mécanismes sont renforcés en dehors du cadre de la convention par d'autres structures financières créées en vue de faire face au phénomène climatique. Aujourd'hui, alors que l'accord de Paris ambitionne de passer à une économie neutre en carbone d'ici le milieu du siècle, l'on considère que les engagements actuels en matière de lutte contre le changement climatique ne sont pas suffisants. Ils ne devraient permettre que la réduction des émissions de base et entraîner un réchauffement d'environ 3°C au-dessus des niveaux préindustriels même avec des hypothèses de départ optimistes tenant compte des promesses et des objectifs inconditionnels de la part des gouvernements⁵⁸¹. Il urge donc d'accélérer le processus de mise en œuvre de ces engagements en cours à travers entre autres l'appropriation des mécanismes techniques (titre 1) et de renforcer les mécanismes financiers existants (titre) pour espérer réussir la transition vers une économie à faible émission de carbone et résiliente au changement climatique.

⁵⁸¹ Frankfurt School of Finance & Management, CEFNDC | Unité 1 – Partie II : Introduction : Science, Politique et Finance. 2021, p. 5.

Titre 1 : Des moyens techniques multiformes

Pour atteindre les objectifs d'adaptation et d'atténuation prônés dans le cadre du régime climatique international, de nombreux outils ont été créés. Les premiers ont été institués dans le cadre du protocole de Kyoto qui a défini trois mécanismes flexibles en l'occurrence le commerce de droits d'émissions, la mise en œuvre conjointe et le mécanisme de développement propre⁵⁸². De ces trois mécanismes, le mécanisme de développement propre (MDP) constitue l'innovation destinée à renforcer la coopération en matière de protection du climat mondial entre pays développés et pays en développement. Ce mécanisme, basé sur des projets vise à conjuguer le double objectif de réalisation par les pays développés de leurs objectifs chiffrés en termes d'émissions, et de développement durable des pays sous-développés. Il sera ensuite renforcé dans ses ambitions par la décision 4/CP.15 de Copenhague qui consacre le mécanisme REDD+ et la décision 1/CP.16 de Cancun⁵⁸³ qui institue les mesures d'atténuation appropriées au niveau national (MAAN ou NAMA). Contrairement au mécanisme de développement propre (MDP), ces deux derniers instruments ont été créés dans un contexte où la différenciation initialement établie entre pays du Sud et pays du Nord en ce qui concerne les engagements de réduction des gaz à effet de serre a perdu de sa rigidité. Le mécanisme REDD+ et les NAMAs engagent donc pleinement les Etats ouest africains dans la lutte pour l'atténuation. Ils sont confortés en ce qui concerne l'adaptation aux changements climatiques par l'obligation faite aux Etats d'élaborer et de mettre en œuvre les programmes nationaux d'adaptation auxquelles se substituent au fil de la pratique les Plans nationaux d'adaptation (PNA). Il s'agira donc de voir dans cette partie la réalité de l'appropriation par les Etats ouest-africains, en l'occurrence le Togo, le Niger et le Burkina Faso ; de ces plans nationaux d'adaptation (chap. 2) et des mécanismes d'atténuation (chap. 1) établis dans le cadre du régime climatique onusien.

⁵⁸² Le commerce de droits d'émissions permet aux pays ayant des obligations de réduction de gaz à effet de serre d'échanger leurs droits d'émissions alloués pour remplir leurs engagements. Le commerce d'émission ne se pratique donc qu'entre pays développés ou en transition vers une économie de marché, dits pays "Annexe I". Pour ce qui concerne la mise en œuvre conjointe, il s'agit d'un mécanisme par lequel un pays développé ou en transition vers une économie de marché (pays Annexe I) peut recevoir des "unités de réduction d'émissions" quand il aide à financer des projets qui réduisent les émissions nettes dans un autre pays développé ou en transition vers une économie de marché. Dans la pratique, ce mécanisme concerne avant tout le financement de projets dans les pays d'Europe de l'Est. <https://www.ef4.be/fr/air-climat/mecanismes-flexibles.html>, consulté le 12 avril 2021.

⁵⁸³ Décision 1/CP.16 : Les accords de Cancun : Résultats des travaux du Groupe de travail spécial de l'action concertée à long terme au titre de la Convention. FCCC/CP/2010/7/Add.1. Rapport de la Conférence des Parties sur sa seizième session, tenue à Cancun du 29 novembre au 10 décembre 2010.

Chap. 1 : Une pluralité de mécanismes d'atténuation

Plusieurs instruments ont été créés au fil des COP pour inciter les pays en développement, parties, à contribuer à l'objectif ultime de la convention qui est de stabiliser les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique. Les premiers furent institués dans un contexte où le principe de la responsabilité commune mais différenciée (PRCD)⁵⁸⁴ était considéré comme le maître mot des négociations sur le climat. La Convention-cadre précisait en effet que «*les impératifs de développement demeurent prioritaires, suggérant clairement qu'ils constituent un motif de non-exécution par les pays en développement de leurs obligations (article 4.7)*»⁵⁸⁵. Exonérés alors de toutes obligations majeures en matière d'atténuation des changements climatiques, les pays en développement se sont néanmoins vus impliqués implicitement dans le processus d'atténuation via le mécanisme de développement propre (MDP) institué par le protocole de Kyoto lors de la COP 3 en 1997. Le Mécanisme pour un Développement Propre (article 12) est basé sur la réalisation de projets de réduction ou d'évitement de GES donnant lieu à des crédits d'émissions. Il repose sur le principe de flexibilité géographique⁵⁸⁶ dans la mesure où il incite dans un souci de promotion de l'efficacité économique, les pays de l'annexe I⁵⁸⁷ à effectuer les efforts de réduction là où ils sont les moins

⁵⁸⁴ En droit international de l'environnement, le PRCD explique *la différenciation entre les États par leur contribution inégale à la dégradation de l'environnement, d'une part, et par la reconnaissance qu'il faut tenir compte de leur situation économique respective, d'autre part*, Kristin BARTENSTEIN, « De Stockholm à Copenhague : genèse et évolution des responsabilités communes mais différenciées dans le droit international de l'environnement », *Erudit, revues McGill Law Journal*, Volume 56, numéro 1, décembre 2010, p. 1-23.

⁵⁸⁵ LANFRANCHI (M.-P.), « Le statut des pays en développement dans le régime climat : le principe de la dualité des normes revisité ? », dans *Le droit international face aux défis environnementaux*, colloque de la S.F.D.I. Paris, Pedone, 2010, p. 277.

⁵⁸⁶ Le réchauffement climatique étant un phénomène global, le lieu de réduction d'émissions de GES est a priori sans importance car la concentration de GES dans l'atmosphère reste la même quelque soit la localisation géographique des sources d'émission. AGRIGNAN (E.-S. A.-R.) : « Le marché mondial de carbone : La problématique de la mise en œuvre des projets du mécanisme de développement propre en Afrique subsaharienne : cas de la côte d'Ivoire ». Programme de formation en gestion de la politique économique, mémoire professionnel, Université de Cocody, Abidjan, Août 2009, p. 19.

⁵⁸⁷ Dans le cadre de la CCNUCC, les pays sont répartis en trois groupes : Les Parties visées par l'annexe I regroupent les pays membre de l'OCDE en 1992 et les pays dits en transition sur le plan économique, c'est-à-dire principalement les anciens pays du bloc soviétique comme la Fédération de Russie ou les pays baltes. Les Parties de l'annexe I ont l'obligation d'adopter des politiques à même de lutter contre les effets du changement climatique et notamment de ramener d'ici à 2000 leurs émissions au niveau de celles de 1990. Il s'agit précisément des États suivants: Allemagne, Australie, Autriche, Bélarus, Belgique, Bulgarie, Canada, Communauté économique européenne, Danemark, Espagne, Estonie, États-Unis d'Amérique, Fédération de Russie, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Irlande, Islande, Italie, Japon, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Norvège, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Roumanie, Royaume-Uni de Grande-Bretagne, Irlande du Nord, Suède, Suisse, Tchécoslovaquie, Turquie, Ukraine. Les Parties visées par l'annexe II sont les membres de l'OCDE. Elles doivent encourager financièrement la lutte contre le changement climatique dans les pays en voie de développement. Enfin, les Parties non visées par l'annexe I regroupe majoritairement des pays en développement. UNFCCC, Convention-

coûteux. Cet instrument lancé depuis 2005 a révélé des failles surtout en ce qui concerne sa mise en œuvre dans les Etats africains. Parallèlement, l'idée d'un désengagement total des pays en développement de toutes obligations de réduction des émissions de gaz à effet de serre est progressivement abandonnée⁵⁸⁸ au regard des controverses qu'elle génère⁵⁸⁹. Il a donc fallu instaurer de nouveaux mécanismes pour concrétiser la participation effective des pays en développement au processus d'atténuation. En 2009, lors de la conférence des parties de Copenhague, la décision 4/CP.15 consacre le mécanisme REDD+ à travers un accent sur les « *Principes méthodologiques concernant les activités liées à la réduction des émissions résultant du déboisement et de la dégradation des forêts et le rôle de la conservation, de la gestion durable des forêts et de l'accroissement des stocks de carbone forestiers dans les pays en développement* ». Il sera suivi de près par la décision 1/CP.16 de Cancun⁵⁹⁰ qui engage les pays en développement parties à présenter les mesures d'atténuation appropriées au niveau national (MAAN ou NAMA). Ce chapitre permettra donc de déterminer dans quelle mesure les Etats ouest-africains notamment le Togo, le Burkina Faso et le Niger se sont appropriés des mécanismes traditionnelles d'atténuation que sont le MDP et les NAMAs (section 1). Un accent sera également mis sur le mécanisme REDD+ qui a réussi à se démarquer de par son originalité et sa capacité à générer de nouveaux questionnements (section 2).

Section 1 : Des mécanismes traditionnels

Si le mécanisme de développement propre (MDP) a été mis en place pour impliquer les pays en développement dans les processus d'atténuation du changement climatique lors de la première phase d'engagement du protocole de Kyoto où ces derniers étaient considérés comme libre de toutes contraintes, l'exigence de la soumission des mesures d'atténuation appropriées au niveau national (MAAN) dans le cadre des conférences des parties de Cancun (1 /CP.16) et

cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques, www/acteurs/acteur_CCNUCC.html, consulté le 26 septembre 2020.

⁵⁸⁸ La décision 1/CP.17 de la Conférence de Durban qui constitue la feuille de route des négociations Post 2020 n'effectue aucune différenciation entre groupes de pays. Elle ne se réfère pas non plus au PRCD. Au contraire, elle précise que le futur instrument sera « *applicable à toutes les Parties* » et qu'il convient « *que toutes les Parties fassent le maximum d'efforts en faveur de l'atténuation* » ; *Décision 1/CP.17 tenue à Durban du 28 novembre au 11 décembre 2011*, Doc. N.U. FCCC/CP/2011/9/Add.1 (15 mars 2012).

⁵⁸⁹ Comme le souligne Thomas DELEUIL, « Bien qu'il ait été aux fondements de la Convention-cadre, le PRCD a contribué, par la suite, à gripper les négociations sur le climat » ; DELEUIL (T.), « The Common but Differentiated Responsibilities Principle : Changes in Continuity after The Durban Conference of the Parties », (2012) 21 *R.E.C.I.E.L.* 271, 273, in MALJEAN-DUBOIS, (S.) & SARRIEGO, (P.) (2014), op.cit.

⁵⁹⁰ Décision 1/CP.16 : Les accords de Cancun : Résultats des travaux du Groupe de travail spécial de l'action concertée à long terme au titre de la Convention. FCCC/CP/2010/7/Add.1. Rapport de la Conférence des Parties sur sa seizième session, tenue à Cancun du 29 novembre au 10 décembre 2010.

de Durban (Décision 2/CP.17) vient révéler le changement de cette tendance. Les choix opérés par les parties ne sont néanmoins pas complètement arbitraires. Ils prennent en compte la ‘*situation particulière*’ des pays en développement dans la mesure où en plus du financement de l’atténuation, le MDP constitue également un instrument de financement du développement durable dans les pays pauvres du Sud (§1). Ces derniers bénéficient par ailleurs de l’appui financier nécessaire pour élaborer et soumettre leurs mesures d’atténuation appropriées au niveau national (§2) et pour certains d’entre eux, leurs stratégies de développement à faible émissions de carbone.

§1 : Les Mécanismes de Développement Propre (MDP)

A sa 100^{ème} réunion organisée à Bangkok (Thaïlande) en 2018, le conseil exécutif du MDP révèle que le mécanisme a permis « *l’enregistrement de plus de 8 100 projets et programmes climatiques dans 111 pays en développement ; des investissements de 303 milliards de dollars et la réduction ou l’évitement de 2 milliards de tonnes de dioxyde de carbone* »⁵⁹¹. Ce succès du MDP alors célébré par Patricia ESPINOSA, Secrétaire exécutive de ‘l’ONU Changements climatiques’, n’a malheureusement pas pu profiter à tous les pays en développement de manière équitable. Contrairement aux Etats émergents d’Amérique latine et d’Asie qui ont su pleinement tirer profit des opportunités de financement liées aux mécanismes de développement propre (MDP), l’Afrique subsaharienne peine encore à s’insérer dans ce marché de crédits carbone. Aujourd’hui, alors que le nouveau mécanisme de développement durable lancé en vertu de l’article 6 de l’Accord de Paris pour remplacer le MDP est en train d’être ficeler, il importe de déterminer dans quelle proportion le Togo, le Burkina Faso et le Niger ont su jouir du mécanisme (A) et de préciser les causes de son insuccès dans la sous-région (B).

A. Des réalisations modiques

« *Le MDP exploite le pouvoir entrepreneurial des marchés et du secteur privé pour atteindre les objectifs en matière de développement durable et de changement climatique...Aujourd'hui, la boîte à outils du MDP est une ressource sans précédent, accessible à tous et prise en compte dans la conception de nouvelles approches et d'actions d'atténuation basées sur le marché*

⁵⁹¹ « Le Mécanisme de Développement Propre franchit une nouvelle étape » ; Bangkok, Thaïlande, 31 août 2018 ; <https://unfccc.int/fr/news/le-mecanisme-de-developpement-propre-franchit-une-nouvelle-etape>, Consulté le 07 août 2020.

régional et national dans le monde entier ». ⁵⁹² Ce caractère ‘*accessible à tous*’ du MDP, mis en exergue par Arthur ROLLE ⁵⁹³ est-il réellement vérifié si l’on se réfère à la capacité de mobilisation des Etats ouest-africains ?

Conformément à l’article 12 du protocole de Kyoto : « *Il est établi un mécanisme pour un développement « propre ». L’objet du mécanisme pour un développement «propre» est d’aider les Parties ne figurant pas à l’annexe I à parvenir à un développement durable ainsi qu’à contribuer à l’objectif ultime de la Convention, et d’aider les Parties visées à l’annexe I à remplir leurs engagements chiffrés de limitation et de réduction de leurs émissions prévus à l’article 3* » ⁵⁹⁴. Le paragraphe 3 a du même article précise que : « *Au titre du mécanisme pour un développement «propre»: Les Parties ne figurant pas à l’annexe I bénéficient d’activités exécutées dans le cadre de projets, qui se traduisent par des réductions d’émissions certifiées...* » ⁵⁹⁵. En tant qu’« *instrument de marché destiné à faciliter la réalisation des obligations juridiques* » ⁵⁹⁶ le MDP permet donc de réduire les émissions de GES dans les pays en développement, où cette réduction est censée être moins coûteuse ⁵⁹⁷. Il permet à des entreprises issues de pays ayant souscrits à des engagements chiffrés de réduction des émissions de gaz à effet de serre au titre du Protocole de Kyoto de réaliser et/ou de cofinancer des projets de réduction des émissions dans des pays sans engagements chiffrés et de se voir délivrer en contrepartie des crédits carbone, appelés *unités de réduction certifiée des émissions* (URCE ou CER), garantis par l’ONU. Le montant des URCE accordées à l’investisseur correspond aux émissions évitées grâce à la mise en œuvre du projet par rapport à un scénario de référence sans projet.

Pour les pays développés, la participation au MDP débouche donc sur l’obtention d’une quantité de Gaz à effet de serre (GES) qui peut soit être déduite des engagements de réduction des émissions au titre du Protocole de Kyoto, soit être commercialisée dans les marchés du carbone. Pour les pays en développement, il s’agit surtout de technologies propres et de développement

⁵⁹² Ibid.

⁵⁹³ Arthur ROLLE est le président du conseil exécutif du MDP.

⁵⁹⁴ Article 12 paragraphes 1 et 2 du protocole de Kyoto à la convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, adopté le 11 décembre 1997. FCCC/INFORMAL/83 GE.05-61647 (F) 070605 090605 ; Nations Unies.

⁵⁹⁵ Article 12 paragraphe 3 du protocole de Kyoto ; op.cit.

⁵⁹⁶ LEMOINE (M.), *Le Mécanisme pour un développement propre du Protocole de Kyoto, révélateur des évolutions de la normativité internationale*, thèses, Droit, Université d’Aix-Marseille, décembre 2013.

⁵⁹⁷ TSAYEM DEMAZE (M.), « Paradoxes conceptuels du développement durable et nouvelles initiatives de coopération Nord-Sud : le Mécanisme pour un Développement Propre (MDP) » ; Cybergéo, *Revue Européenne de Géographie*, article 443, 2009. <http://cybergeo.revues.org/index22065.html> ; Consulté le 7 Août 2020.

durable⁵⁹⁸. Le MDP entend en effet apporter des contributions positives à l'environnement, à l'économie, et gérer des impacts sociaux positifs. Il favorise également les transferts de technologie, l'investissement direct étranger (IDE) dans des nouvelles technologies propres et fournit une contribution financière durable additionnelle pour rendre un projet financièrement viable en abaissant le coût de sa réalisation et de son exploitation. Aux projets de développement de polluants en cours d'exécution ou en programmation dans les pays en développement, seront alors substitués, des projets propres dont l'une des composantes sera la réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) qu'ils induisent ou leur séquestration⁵⁹⁹.

Il s'agit donc d'une opportunité à saisir par les pays en développement pour financer le développement durable et promouvoir un investissement profitable au climat. Malheureusement, comme bon nombre de pays africains francophones, le Togo n'arrive pas véritablement à tirer profit du Mécanisme pour un Développement Propre pour accompagner son développement. En 2010, le Programme de Renforcement de Capacité pour la Gestion de l'Environnement (PRCGE) financé par le PNUD a apporté son soutien à l'autorité nationale désignée du MDP (AND-TOGO) en vue d'une évaluation du potentiel national de projets éligibles au MDP au Togo. Cette évaluation était basée sur la collecte d'idées de projet auprès de différents porteurs de projet MDP et la revue des initiatives passées d'identification de projets MDP réalisée par CF Assist, le Fonds africain des biocarburants et des énergies renouvelables (FABER) et la Banque ouest africain de développement (BOAD).

Le rapport d'évaluation a donc révélé que dans le secteur de l'énergie, l'hydroélectricité est le sous-secteur le plus intéressant en termes de potentiels disponibles. Selon les données disponibles, le potentiel total des idées de projet MDP identifiés en hydroélectricité offrent en effet une puissance installée totale de 224 MW pour 850 GWh par an de productible. En plus de ce potentiel, il faut ajouter l'aménagement hydroélectrique d'Adjarala sur le fleuve Mono de 147 MW qui est un projet conjoint entre le Togo et le Bénin⁶⁰⁰. Les projets d'énergie solaire,

⁵⁹⁸ **TSAYEM DEMAZE (M.)**, - Les retombées du « Mécanisme pour un Développement Propre » pour les pays en développement : une faible réception de technologie et un développement durable vague. *Cahiers d'outre-Mer*, 2013, p. 247-276 ; article 262. <https://doi.org/10.4000/com.6870>, consulté le 7 Août 2020.

⁵⁹⁹ Le MDP prend en compte les projets portants sur les thématiques suivants : amélioration de l'efficacité énergétique (valorisation énergétique du biogaz émanant des décharges, amélioration de l'efficacité énergétique des usines, etc.) ; Energies renouvelables (promotion des kits photovoltaïques, parcs éoliens, etc.) ; Agriculture (réduction des émissions de CH₄ et de N₂O dans le secteur des engrais par exemple) ; Procédés industriels (réduction des émissions de CO₂, HFC_s, PFC_s, SF₆, etc.) ; projets d'absorption du carbone (opérations de boisement et de reboisement). Carbonium, Sud-Conseil, « Les opportunités du mécanisme de développement propre pour l'Afrique ». Document d'information n°07-01.

⁶⁰⁰ À part les projets sur le fleuve Mono, notamment les projets d'Adjarala, Tététou et du site en aval de Nangbéto, tous les autres projets potentiels sont de petite taille (puissance installée inférieure ou

particulièrement le photovoltaïque constituent une opportunité intéressante même s'ils sont limités par des réductions d'émissions assez faibles. Enfin, les projets d'efficacité énergétique portant sur les lampes fluorescentes compactes dont le potentiel résiduel estimé consiste à la distribution de 485 000 LFC pour une réduction de la demande de puissance de 13,8 MW et des réductions d'émissions d'environ 20 000 tCO₂e par an⁶⁰¹.

En ce qui concerne les déchets municipaux, le projet de 'Récupération et valorisation du biogaz de la décharge finale de Lomé' formulé par l'ONG JVE ; ainsi que le projet de « Capture et valorisation du méthane issu des lagunes anaérobies de la station de traitement des eaux usées de Lomé » initié par la Commune urbaine de Lomé et la BOAD présentent des potentiels intéressants pour le marché carbone avec respectivement 96 000 tCO₂e par an et 84 000 tCO₂e par an pour l'évitement du relâchement du méthane dans l'atmosphère en plus du potentiel énergétique du biogaz. Le projet d'« Installation d'une unité de compostage des déchets à Lomé » formulé par EMPRO semble de faible envergure avec seulement 6000 tCO₂e de réduction d'émissions par an, mais a l'avantage de promouvoir une approche communautaire.

On note par ailleurs, les projets de foyers améliorés qui sont à ce jour, les seuls à être effectivement réalisés grâce au MDP au Togo. Il s'agit du projet 'Foyers améliorés à bois et charbon de bois au Togo' initié par Toyola Energy et E+ Carbon, qui a permis la distribution de 61 100 foyers améliorés et la réduction d'émissions de 23 700 tCO₂e par an et du projet de 'Diffusion de 7 000 foyers améliorés au charbon' initié par JVE & CarbonAided qui a permis la réduction d'émission de 10 600 tCO₂e par an⁶⁰².

Contrairement au Togo, le Burkina Faso a plus avancé tant d'un point de vue institutionnel que pratique dans les processus de mis en œuvre des projets MDP. Le pays adopte en effet un document d'inventaire des besoins technologiques et de transfert de technologies propres et un guide de procédure pour les transferts de technologies propres. Suivra l'institution par arrêté conjoint de six (6) ministres⁶⁰³ et la mise en place le 11 octobre 2006 de l'Autorité Nationale

égale à 15 MW) selon les définitions du conseil exécutif du (CE-MDP). Le potentiel de projets MDP dans le secteur de l'énergie est dominé par l'hydroélectricité qui totalise une capacité de 113 MW pour les projets de petite taille seulement. Le productible est de 332 500 MWh pour des réductions d'émissions de 266 000 tCO₂e/an. Les projets qui présentent un intérêt immédiat sont ceux ciblés par le Ministère en charge de l'énergie sur 12 sites et dont la capacité totale est d'environ 27 MW pour un productible de 66 730 MWh par an pour des réductions d'émissions de 53 380 tCO₂e/an. PNUD Togo, Évaluation du potentiel national à participer au MDP dans les secteurs de l'énergie et de la foresterie au Togo, ECONOLER, Rapport final, décembre 2010.

⁶⁰¹ ECONOLER, Rapport final, décembre 2010, op.cit.

⁶⁰² PNUD Togo, Évaluation du potentiel national à participer au MDP dans les secteurs de l'énergie et de la foresterie au Togo, ECONOLER, Rapport final, décembre 2010.

⁶⁰³ Voir l'arrêté n°06-056/ du 25 septembre 2006 portant création, attributions et fonctionnement de l'Autorité Nationale Désignée du Mécanisme pour un Développement Propre (AND/MDP) du Burkina Faso.

Désignée du Mécanisme pour un Développement Propre (AND/MDP) du Burkina Faso. Pour faciliter l'implantation de projet relevant du MDP et financer les projets sous forme d'emprunt remboursable en crédits carbone, les promoteurs burkinabè ont recours à des fonds tels que le fonds Carbone pour le développement des collectivités ; le fonds Biocarbone qui s'intéresse essentiellement aux projets de puits de carbone et le fonds prototype pour le carbone.

De la trentaine de projets soumis entre 2008 et 2018 au Conseil Technique de l'AND⁶⁰⁴ du Burkina Faso, sept ont à ce jour été approuvés par le Conseil exécutif du MDP. Il s'agit du 'Zina Solar PV power plant project' soumis en 2013 par WINDIGA S.A. SEMAFO Énergie Burkina S.A, qui a un potentiel d'évitement de 15,985 tCO₂ / an ; du Programme National Biodigester du Burkina Faso initié en 2014 par le Ministère des Ressources Animale qui a un potentiel d'évitement de 157.931 TeqCO₂ sur 7 ans, du projet 'Foyers Améliorés au Burkina Faso (FA-BF)' initié par l'Association Tiipaalga qui a un potentiel d'évitement de 689 886 Teq CO₂, du projet Foyers améliorés Dolo au Burkina Faso de la SNV approuvé en 2015, du Programme d'Activité « Promoting efficient Stove Dissemination and Use in West Africa » initié par Toyola Energy Limited en 2016, du programme d'Activité "Intensifier la production d'énergie solaire photovoltaïque initié par Scatec Solar en 2016 et du projet de centrale solaire photovoltaïque 17 MWe au Burkina Faso initié par Scatec Solar ASA, qui a un potentiel d'évitement de 27 721 teq CO₂/an⁶⁰⁵.

Enfin, le Niger ou l'on peut relever entre autres le projet EcoAct qui assure le développement de foyers améliorés dans le sud-ouest du Niger dans trois zones périurbaines autour des villes de Niamey, Dosso, Tillabéry, et dans la zone rurale proche de la route principale reliant ces 3 villes. L'objectif de ce projet est d'assurer le remplacement des foyers traditionnels "trois pierres", par des foyers plus performants afin de réduire la demande en bois de 55 %⁶⁰⁶.

B. Un insuccès justifié

Si l'objectif du MDP était à la fois de permettre aux pays industrialisés de gagner des crédits d'émissions au titre de leurs investissements dans des projets de réduction des émissions au Sud

⁶⁰⁴ Le Conseil Technique de l'AND est chargé d'examiner et d'émettre des avis techniques et motivés sur les dossiers de projets qui lui sont transmis par le Secrétariat Exécutif.

⁶⁰⁵ « Les projets carbonés au Burkina Faso : historique et situation », Données fournies Par Mr Pamoussa OUEDRAOGO, Directeur Général de l'Economie Verte et du Changement Climatique au Burkina Faso, septembre 2020.

⁶⁰⁶ JOUBERT (F.), BEGOVIC (M.), « Mise en œuvre opérationnelle d'un projet de compensation carbone de foyers améliorés au Niger », 2012, <https://doi.org/10.4000/vertigo.13176>, consulté le 15 septembre 2020.

et de favoriser un développement soutenable dans les pays en voie de développement, en réalité, le mécanisme a bénéficié davantage aux pays émergents porteurs de gros projets qu'aux pays les moins développés⁶⁰⁷. Le MDP est en effet à l'origine de plusieurs critiques et controverses telles que l'efficacité limitée des réductions d'émissions de GES, le caractère douteux ou insuffisamment 'propre' des technologies transférées dans des pays en développement, la faiblesse ou l'absence de développement durable et surtout l'inégale répartition géographique et sectorielle des projets⁶⁰⁸. Ces controverses sont d'autant plus importantes que certains acteurs de la société civile internationale tels que les Amis de la terre en sont arrivés à demander un rejet total des projets MDP pour l'après Kyoto et d'autres, une réforme du dispositif avec en chefs de file les pays africains, considérés comme les plus lésés dans le processus de mise en œuvre du dispositif⁶⁰⁹. Qu'est-ce qui justifie cette incapacité des pays africains à profiter pleinement du MDP, qui est d'ailleurs implicitement conçu à l'origine pour les aider entre autres dans leurs efforts de développement ?

Les accords de Marrakech de 2001 (COP 7) ont fixé les règles auxquelles doivent répondre les projets MDP. Les développeurs d'un projet MDP doivent tout d'abord élaborer un descriptif du projet, et des méthodologies approuvées permettant de définir le niveau de référence⁶¹⁰ et le plan de surveillance des réductions d'émission de GES. Ils doivent également recueillir l'approbation du projet par le pays hôte. Cette approbation se fait par l'Autorité Nationale Désignée (AND) du pays hôte. Il revient à l'AND de définir les critères de développement durable que le projet MDP doit remplir. Les développeurs d'un projet MDP doivent ensuite faire appel à un certificateur indépendant, appelé Entité Opérationnelle Désignée (EOD), qui dira s'ils ont rempli les prescriptions fixées notamment en matière d'additionnalité⁶¹¹. Cette étape s'appelle la validation, et l'Entité Opérationnelle Désignée est

⁶⁰⁷ Voir **LACOUR (P.), SIMON (J-C.)**, « Quelle intégration des pays en développement dans le régime climatique ? Le Mécanisme pour un Développement Propre en Asie ». <https://doi.org/10.4000/developpementdurable.9492>, consulté le 12 avril 2021.

⁶⁰⁸ **TSAYEM DEMAZE (M.)** « Au nom de la lutte contre le changement climatique : le mécanisme pour un développement propre et ses travers », *Vertigo*, Volume 13 Numéro 2 | septembre 2013. <https://doi.org/10.4000/vertigo.14020>.

⁶⁰⁹ **FABREGAT (S.)**, « MDP : l'Afrique en peine de projets », 09 décembre 2009, https://www.actu-environnement.com/ae/news/mecanisme_developpement_propres_mdp_9130.php4, consulté le 27 août 2020.

⁶¹⁰ « Le scénario de référence pour une activité de projet MDP est le scénario qui représente les émissions anthropiques de GES qui se produiraient raisonnablement en l'absence de projet ». *Changement Climatique, Guide des mécanismes de projet prévus par le protocole de Kyoto*, « Le mécanisme pour un développement propre » Tome B. 2^{ème} édition, République française, p. 44.

⁶¹¹ « Le critère essentiel d'éligibilité des projets MDP, tel que le définit le protocole de Kyoto, est l'« additionnalité ». Les réductions des émissions doivent être additionnelles à celles qui auraient eu lieu en l'absence d'un projet certifié (en référence à un scénario de référence ou « business as usual »). En d'autres termes, un projet MDP doit être un projet qui n'aurait pas eu lieu autrement, en l'absence de MDP » ; *Guide simplifié de développement de projet MDP dans le secteur AFOLU. Alliance Mondiale contre le Changement Climatique (AMCC / GCCA), UE,*

souvent appelée le validateur. Tous les validateurs doivent être approuvés par le Conseil Exécutif du MDP (CE-MDP). Si le validateur estime que les prescriptions fixées par les accords de Marrakech sont respectées, il recommande au CE-MDP d'enregistrer le projet. Si le CE-MDP n'a pas émis d'opposition au terme d'un délai de huit semaines, le projet est automatiquement enregistré et peut donc commencer à revendiquer des crédits basés sur la réduction d'émission de GES. Ces réductions doivent être surveillées et vérifiées par une autre Entité Opérationnelle Désignée (différente de celle qui a procédé à la validation du projet) avant que le CE-MDP ne délivre les crédits carbone sous la forme d'Unités de Réduction Certifiée des Émissions (URCE). La surveillance, la vérification et la délivrance des URCE durent pendant toute la période au cours de laquelle le projet revendique des crédits correspondant à des réductions d'émissions de GES⁶¹².

Globalement, le cycle du processus MDP peut donc être divisé en sept étapes : la préparation du Document de Description de Projet (DDP), la consultation des parties prenantes locales, l'Étude d'impact sur l'environnement (EIE), les Méthodologies d'évaluation du niveau de référence, la justification de l'additionnalité, l'approbation du projet par les pays impliqués, la Validation et la phase de 30 jours de consultation du public ; l'enregistrement par le Conseil Exécutif du MDP, le contrôle des réductions d'émissions, la vérification, la certification et la délivrance des crédits de réduction d'émissions et le renouvellement de la période de comptabilisation⁶¹³. Cette lourdeur évidente auxquelles s'ajoutent de nombreuses contraintes d'ordre institutionnel, réglementaire, informationnel, administratif et financier justifient dans une large mesure la difficulté des pays de l'Afrique subsaharienne à s'insérer dans le marché des crédits carbone. Il est en effet admis que le processus d'approbation, de vérification et de

Août 2013, p.11. Pour démontrer l'additionnalité d'un projet MDP, il convient de faire une évaluation du contexte politique, réglementaire, économique et financier dans lequel le projet est mis en œuvre. Ceci implique de démontrer que le projet n'est pas, parmi les alternatives au projet, le projet le plus intéressant financièrement ou économiquement, soit qu'il existe des barrières significatives à la réalisation du projet, et que le MDP permet soit de rendre le projet intéressant, soit de surmonter ces barrières. *Changement Climatique, Guide des mécanismes de projet prévus par le protocole de Kyoto*, « Le mécanisme pour un développement propre » Tome B. 2^{ème} édition, République française, p. 11.

⁶¹² Le CE-MDP supervise la mise en place du MDP. C'est lui qui décide en dernier ressort de l'enregistrement des projets et de la délivrance des crédits d'émission. Il lui appartient aussi d'approuver les méthodologies d'évaluation et de suivi des projets, mais aussi d'accréditer les Entités Opérationnelles Désignées appelées à intervenir dans le processus de validation des projets. **BOUQUET (V.)**, « Le Mécanisme de Développement Propre du Protocole de Kyoto : Le mécanisme de développement propre peut-il remplir simultanément les objectifs de lutte contre le changement climatique et de promotion du développement durable des pays en voie de développement ? » Séminaire d'économie du développement durable, 2009. Université lumière Lyon 2 ; Institut d'Études Politiques de Lyon.

⁶¹³ « Le Mécanisme pour un développement propre (MDP) "Un guide pour tous : citoyens, militants, ONG" », 2010, CDM WATCH. https://carbonmarketwatch.org/wp-content/uploads/2012/03/CDM-Toolkit_FR.pdf, consulté le 11 août 2020.

validation des projets MDP est trop complexe, coûteux ou tout simplement exorbitant pour les pays africains qui sont très souvent porteurs de petits projets⁶¹⁴.

Sur le plan institutionnel, les contraintes résultent des incompatibilités entre les exigences internationales et les réglementations nationales. Comme le précise AGRIGNAN E-SSO-SAM Abdou-Rassidou, point focal fonds vert du Togo : « *Les incohérences entre les deux instruments juridiques n'ont rien de surprenant dans la mesure où le MDP est un mécanisme gouverné par des règles internationales, mais dont la mise en œuvre doit être conforme à la politique nationale* »⁶¹⁵. Les lacunes réglementaires du secteur énergétique par exemple freinent ou empêchent les projets d'énergie propre de vendre leur production d'énergie dans le cadre du marché carbone. L'absence de tarifs de rachat de l'électricité par les compagnies électriques publiques en situation de monopole dans certains pays africains en est un exemple précis. En outre, alors même qu'en pratique, les projets MDP sont plus destinés au secteur privé, ces derniers portent sur des domaines qui pour certains, ne sont normalement pas gérés par les investissements privés⁶¹⁶.

D'un autre côté, l'implémentation des projets MDP dans les Etats ouest-africains est compromise par un manque de connaissances techniques, de diffusion de l'information, de formation des acteurs, ainsi que par l'absence des données statistiques ou d'inventaires des potentialités. La plupart des petites et moyennes industries de la région ignorent en effet les opportunités offertes par les projets d'économie d'énergie en termes d'amélioration de leur rentabilité et de leur compétitivité. Le peu de promoteurs qui s'engagent dans le processus n'ont par ailleurs pas les capacités suffisantes pour l'élaboration, la mise en œuvre et la surveillance de projets MDP performants. Les experts et les conseillers juridiques et financiers ne maîtrisent

⁶¹⁴ Selon DESANKER, les raisons qui expliquent la faible participation des Etats africains aux projets MDP sont entre autres le coût exorbitant et le manque de capitaux à investir dans la réalisation des projets forestiers ; les marchés incertains pour la réduction des émissions ; la complexité des procédures nécessaires pour mener à bien les projets notamment la préparation des méthodologies et le manque de capacités techniques nationales pour les mettre au point sans un soutien technique international coûteux ; le manque d'une capacité institutionnelle internationale adéquate pour les différentes étapes d'un projet du MDP, depuis la mobilisation des ressources jusqu'à la certification ; manque de capacité institutionnelle en Afrique pour répondre à toutes les exigences de la participation au MDP ; et les difficultés inhérentes à l'identification de projets admissibles; **DESANKER (P.V.)**, « Le Protocole de Kyoto et le MDP en Afrique: une bonne idée mais... », <http://www.fao.org/3/a0413f/a0413F05.pdf>, consulté le 12 avril 2021.

⁶¹⁵ **AGRIGNAN E-(S. A-R.)** : Août 2009, op.cit. p. 32.

⁶¹⁶ En guise d'exemple, les investisseurs privés manquent d'intérêts pour les projets de boisement et de reboisement qui non seulement nécessitent de nombreuses années avant que le revenu de la vente des émissions ne commence à se concrétiser mais aussi constituent en général de projets de développement mis en œuvre par le gouvernement ou avec l'appui de donateurs. **DESANKER (P.V.)**, op.cit.

pas encore les exigences du MDP et la compréhension du principe d'additionnalité est encore faible⁶¹⁷.

Pour être validé, un projet MDP doit en effet se traduire par des réductions additionnelles d'émission de GES. L'additionnalité d'un projet MDP est jugée à l'aune d'un scénario de référence qui décrit ce qu'aurait été le niveau des émissions en l'absence du projet MDP. La principale difficulté que rencontrent les promoteurs est la définition de références fiables, permettant d'évaluer l'impact additionnel des activités mises en œuvre, car le scénario de référence est un scénario fictif qui doit prendre en compte de nombreux paramètres. Les investisseurs sont également confrontés à un problème d'adaptation des technologies transférées aux ressources locales. Le manque de connaissances technologiques du secteur privé constitue ainsi un obstacle majeur. Au Togo par exemple où le projet 'Foyers améliorés à bois et charbon de bois au Togo' initié par Toyola Energy et E+ Carbon constitue la seule expérience effective du MDP, l'expérience pratique nécessaire pour inciter les promoteurs fait cruellement défaut.

D'un point de vue purement financier, le manque de capacités propre d'investissement et de financement de moyen et long terme constitue un obstacle récurrent pour les promoteurs ouest africains. Les coûts de transaction et d'administration représentent en effet une contrainte réelle qui rend irréalisable de nombreux projets dont la taille est trop limitée. En effet, les frais généraux de conception et d'approbation du projet sont assez considérables. Ces frais varient selon la quantité de réductions d'émissions découlant du projet, de 5.000 dollars pour les projets générant des réductions de moins de 15.000 teqCO₂ par an, jusqu'à 30.000 dollars pour les projets dont les réductions sont supérieures à 200.000 teqCO₂ par an⁶¹⁸, ce qui montre que le montage de ce type de projet n'est pas une tâche aisée⁶¹⁹.

⁶¹⁷ Ibid.

⁶¹⁸ UNFCCC, Comité exécutif du MDP, Initial *administration fee* ("registration fee") at registration stage of the CDM project activity, UNFCCC.

⁶¹⁹ Une étude du gouvernement français sur la base d'une hypothèse des prix des crédits d'émission de l'ordre de 3 € teq CO₂, détermine que : « Un projet est « rentable » s'il produit des réductions d'émissions de plus de 50.000 teq CO₂ par an. Pour les projets générant entre 30.000 et 50.000 teq CO₂ par an de réductions d'émissions, le projet peut être « rentable », mais une étude approfondie sera souvent nécessaire avant d'aller plus loin. Pour les projets générant moins de 30.000 teq CO₂ par an, il y a une forte probabilité que le coût de préparation du projet MDP soit trop élevé par rapport aux revenus « carbone » attendus. Dans ce cas, il faut noter que le projet a des chances de bénéficier d'une procédure simplifiée, dit procédure préférentiel en ce qui concerne la détermination de la ligne de base et la procédure de validation et registre. Il s'agit pour l'essentiel des projets d'énergie renouvelable à capacité inférieur à 15 MW, des projets d'efficacité énergétique et de réduction de consommation de moins de 15 GWh par an, et des activités qui émettent moins de 15.000 teq CO₂ par an ». *Guide de mécanismes des projets*

En ce qui concerne les projets UTCUTF (Utilisation des terres, Changement d'utilisation des terres et foreries), ils sont confrontés en plus des contraintes institutionnelles et de capacités à des barrières structurelles assez importantes. Les normes forestières étant encore assez floues, les projets liés au boisement /reboisement sont complexes, lents et coûteux. Ils sont à long terme et durent généralement de 20 à 60 ans. Malheureusement, les procédures ne tiennent pas compte de cette longue période, ainsi que du niveau élevé d'incertitude qui entoure le comportement des prix en matières foncière et forestière. Les calculs économiques deviennent, dès lors, très problématiques, notamment en raison de l'absence d'un historique ou d'une série chronologique aptes à faciliter les projections⁶²⁰.

Il faut enfin relevé que les Etats ouest-africains n'ont pas suffisamment de pouvoir de négociation pour influencer le prix des crédits, si bien que les prix ne reflètent pas toujours l'importance ou la valeur du service environnemental consistant à atténuer le changement climatique⁶²¹. Aussi, les investisseurs privilégient-ils les projets à partenaire unique aux projets de groupe, qui pourraient assurer de nombreux avantages socioéconomiques au niveau local.

§ 2 : Les Mesures d'Atténuation Appropriées au Niveau national (MAAN/NAMA)

Les mesures d'atténuation appropriées au niveau national (MAAN) constituent un instrument en pleine expansion, destiné aux pays qui veulent entreprendre des mesures volontaires pour réduire les émissions de GES dans le cadre du développement durable national. Elles sont issues des décisions du Plan d'actions de Bali de 2007 qui a lancé un appel pour des actions d'atténuation appropriées, que les pays en développement doivent entreprendre et qui doivent être soutenues et facilitées par l'appui des pays développés en termes de transfert de technologies, de financements et de renforcement des capacités. Les actions à entreprendre aussi bien que les soutiens devraient être mesurables, notifiables et vérifiables. Il existe toutefois une diversité de MAAN selon les sources de Financement (A). Malgré les défis que

prévus par le protocole de Kyoto : Le mécanisme de développement propre, Tome B, 2ème édition in AGRIGNAN (E-S. A-R.), Août 2009, op.cit. p. 36.

⁶²⁰ Ibid. Voir également : CORREA (S. P.), DEMENOIS (J.), WEMAËRE (M.), « Le régime des crédits carbone générés par les projets de boisement ou de reboisement dans le cadre du mécanisme pour un développement propre : un défi pour les juristes et les développeurs de projet » in *Revue juridique de l'environnement 2011/3 (Volume 36)*, p. 345-364.

⁶²¹ DELBOSC (A.), DE PERTHUIS (C.), « Les marchés de carbones expliqués », https://www.caissedesdepots.fr/fileadmin/PDF/finance_carbone/rapports/24_09_les_marches_carbone_explique_s.pdf consulté le 12 avril 2021.

rencontrent le concept, les pays ouest-africains s'efforcent de plus en plus de les formuler dans le cadre de leurs communications nationales (B).

A. Fondements et typologie des MAAN

Le concept des mesures d'atténuation appropriées au niveau national (MAAN ou NAMA en anglais) a été introduit pour la première fois dans le plan d'action de Bali de la CCNUCC (2007) ou il a été décidé de lancer des «[...] *des mesures d'atténuation appropriées au niveau national de la part des pays en développement Parties, dans le cadre d'un développement durable, soutenues et rendues possibles par des technologies, des moyens de financement et un renforcement des capacités d'une façon mesurable, notifiable et vérifiable*»⁶²².

En 2009, lors de la COP15 de Copenhague, 114 Parties se sont engagées à entreprendre des mesures d'atténuation dans le cadre de la responsabilité partagée de réduire les GES. Et à Cancun (2010), la décision 1/CP.16 engage les pays en développement, à « *prendre les mesures d'atténuation appropriées au niveau national dans le cadre du développement durable, soutenues et rendues possibles par des technologies, des ressources financières et des activités de renforcement des capacités, pour faire en sorte que les émissions s'écartent d'ici à 2020 de celles qui se produiraient dans l'hypothèse de politiques inchangées* »⁶²³. La décision de Cancun part du constat selon lequel, « *le développement social et économique et l'élimination de la pauvreté sont les priorités premières et essentielles des pays en développement parties et que la part des émissions mondiales provenant de ces pays augmentera pour répondre à leurs besoins dans le domaine social et en matière de développement* »⁶²⁴. Il engage donc les pays développés parties à apporter un appui renforcé sous la forme de ressources financières, de technologies et d'un renforcement des capacités au pays en développement, en vue de l'élaboration et de la mise en œuvre de mesures d'atténuation appropriées au niveau national (MAAN) et décide de créer un registre⁶²⁵ permettant de consigner les mesures pour lesquelles

⁶²² (Décision 1/CP.13, paragraphe 1b (ii)).

⁶²³ Décision 1/CP.16 ; les accords de Cancun : Résultats des travaux du Groupe de travail spécial de l'action concertée à long terme au titre de la Convention. À Cancun en 2010, les pays développés sont convenus d'affecter un financement immédiat de 30 milliards de dollars E.U. et de mobiliser 100 milliards de dollars E.U par an d'ici à 2020 pour financer l'atténuation et l'adaptation dans les pays en développement⁶²³.

⁶²⁴ Décision 1/CP.16, op.cit.

⁶²⁵ Dans le paragraphe 53 de la décision 1/CP.16 de Cancun, les Etats parties décide donc de « *de créer un registre permettant de consigner les mesures d'atténuation appropriées au niveau national pour lesquelles un appui international est recherché et de faciliter la mise en concordance de l'appui à fournir à ces mesures sous la forme de ressources financières, de technologies et d'un renforcement des capacités* ». Ils demandent au secrétariat de « *consigner dans le registre et d'actualiser régulièrement les renseignements communiqués par les Parties sur les points suivants: a) Mesures d'atténuation appropriées au niveau national pour lesquelles un appui international*

un appui international est recherché. S'en suivront en 2011, le lancement du Fonds vert pour le climat (FVC) et la mise en place d'un registre pour les MAAN. En 2012, les Parties des pays en développement entreprennent des MAAN dans le contexte du développement durable.

« Une MAAN/NAMA pourrait désigner toute initiative de participation d'un pays en voie de développement visant la réduction des émissions de GES au niveau national dans le but de contribuer au plan mondial à la réduction des émissions globales. Elle doit être mesurable, notifiable et vérifiable et peut bénéficier d'assistance financière »⁶²⁶. La MAAN se distingue des Stratégies de Développement Sobres en Carbone (LEDS) qui constituent le cadre général de planification de la réduction des émissions au niveau national. Le paragraphe 38 de la décision 2/CP.17 en effet « les pays en développement parties à mettre au point des stratégies de développement à faibles émissions, sachant qu'un appui financier et technique des pays développés parties serait nécessaire pour l'élaboration de ces stratégies, et invite les pays en développement parties intéressés à faire part de leur expérience de la formulation de stratégies de développement à faibles émissions au cours des ateliers de session... »⁶²⁷.

Les Stratégies de Développement Sobres en Carbone (LEDS) fournissent ainsi un cadre global pour le développement des Mesures d'atténuation appropriées au niveau national (NAMA)⁶²⁸. Ils sont généralement accompagnés d'un système de Mesure, de Rapport (notification) et de Vérification (MRV) des actions NAMA qui les composent, en vue de générer la transparence quant à leur efficacité et faciliter la prise de décision⁶²⁹.

est demandé; b) Appui susceptible d'être fourni à ces mesures par les pays développés parties; c) Appui fourni à ces mesures », (paragraphe 56).

⁶²⁶ **AGBOSSOU (A.), AJAVON (A. L.), FREITAS (A.)**, « Identification des barrières, lacunes et besoins en capacités pour faciliter les mesures d'atténuation au Togo : Stratégie de Développement à Faibles Emissions (LEDS), Mesures d'Atténuation Appropriées au Niveau National (NAMAs) Mesure, Notification et Vérification (MNV/MRV) », 2012.

⁶²⁷ Paragraphe 38 de la décision 2/CP.17.

⁶²⁸ Selon **AGBOSSOU (A.)** et autres, les actions suivantes pourraient être classées parmi des MAAN/NAMAs : les lois et réglementations ; les instruments financiers comme les taxes et les mesures incitatives ; les activités de recherche et développement ; les projets pilotes ; les activités de renforcement de capacités et de collecte de données ; les programmes et Mesures de développement durable ; un schéma de normalisation et de labellisation ; les quotas et programmes d'échanges ; les programmes de transfert de technologie et d'adaptation ; les mesures d'efficacité énergétique, etc. **AGBOSSOU (A.), AJAVON (A. L.), FREITAS (A.)**, 2012, op.cit.

⁶²⁹ Bien que plusieurs pays de l'Afrique subsaharienne ont initié des projets LEDS surtout dans le domaine de l'énergie (photovoltaïque, éolienne, etc.), seul le Bénin a effectivement élaboré à ce jour son document de *Stratégie de développement à faible intensité de carbone et résilient aux changements climatiques pour la période 2016 à 2025*. Cette stratégie a été développée suivant la vision selon laquelle, « le Bénin est d'ici à 2025, un pays dont le développement est résilient aux changements climatiques et à faible intensité en carbone ». L'objectif global de la stratégie de développement à faible intensité de carbone et résilient aux changements climatiques du Bénin est de « contribuer au développement durable du Bénin, par l'intégration des considérations climatiques dans les plans opérationnels sectoriels stratégiques du pays, pour les rendre à plus faible intensité en carbone et plus résilients aux changements climatiques ». Elle est axée autour de trois piliers dont le renforcement de la résilience des

On constate en théorie, une divergence d'opinions entre les pays développés et les pays en développement sur l'interprétation de la manière dont les MAAN doivent être traitées. Alors que les pays développés mettent l'accent sur l'importance du caractère mesurées, notifiées, vérifiées et même créditées des MAAN ; les pays en développement y voient des actions unilatérales des pays, soutenues pour certaines par fonds propres, qui ne devraient pas être soumis à une vérification externe et ne devraient pas être utilisés comme un mécanisme de compensation pour répondre aux engagements de réduction des émissions par les pays développés⁶³⁰. TENG en a conclu que « *la mesure dans laquelle les pays mettront en œuvre les MAAN dépendra de l'efficacité du soutien apporté par les pays développés en termes de ressources financières et de transferts de technologie. La chose la plus urgente pour commencer un MAAN n'est ni un système de suivi, notification et vérification, ni une discussion sur la définition des MAAN, mais plutôt un mécanisme de soutien avec l'appui requis et pouvant être utilisé pour lancer des actions immédiates* ». ⁶³¹

Les MAAN sont donc définies dans deux contextes. Au niveau national, c'est une soumission officielle par les Parties déclarant leur intention d'atténuer les émissions de GES de manière compatible avec leur capacité et conformément à leurs objectifs nationaux de développement. Au niveau des actions individuelles, les MAAN constituent des mesures détaillées ou groupes de mesures visant à aider un pays à atteindre ses objectifs d'atténuation dans le contexte des objectifs nationaux de développement⁶³². Ces MAAN sont variées, allant des mesures d'atténuation basées sur un projet, aux programmes ou politiques sectoriels. En fonction de la source du soutien, deux types de MAAN peuvent être distingués : les MAAN soutenues au

communautés locales et des systèmes de production agricoles (pilier 1) ; la réduction des émissions de GES d'origine anthropique et amélioration du potentiel de séquestration de carbone (pilier 2) et la Réduction des risques climatiques (pilier 3). Ces trois piliers sont subdivisés en douze sous-programmes qui seront déclinés en MAAN. République du Bénin, Stratégie de développement à faible intensité de carbone et résilient aux changements climatiques du Bénin, 2016 – 2025, p. 53-60.

⁶³⁰ **MULLER (C. B.)**, Mitigation actions of developing countries: NAMAs under the Bali Action Plan in **OLSE, (K. H.), FENHANN (J.), HINOSTROZA EDS (M.)**, NAMAs and the Carbon Market. UNEP Riso Centre, CD4CDM. UNEP, *Perspectives Séries* 2009, pp. 23-31 et **ZHAKATA (W.)**, Nationally appropriate mitigation actions for developing countries : A perspective from southern Africa in **OLSE, (K. H.), FENHANN (J.), HINOSTROZA EDS (M.)**, S NAMAs and the Carbon Market. UNEP Riso Centre, CD4CDM. UNEP, *Perspectives Séries* 2009, p. 33-45 in **AFF**, Mesures d'atténuation appropriées au niveau national (MAAN) et programmes d'action nationaux d'adaptation aux changements climatiques (PANAs) en Afrique de l'est. Document de travail du forum forestier africain, Volume 2, numéro 20, 2014.

⁶³¹ **TENG (F.)**. Nationally appropriate mitigation actions: China's experience and perspective in **OLSE, (K. H.), FENHANN (J.), HINOSTROZA EDS (M.)**, NAMAs and the Carbon Market. UNEP Riso Centre, CD4CDM. UNEP, *Perspectives Séries* 2009, p. 11-21.

⁶³² **AVAGYAN (A.), KARTTUNEN (K.), DEVIT (C.), RIOUX (J.)** « Outil d'apprentissage sur les mesures d'atténuation appropriées au niveau national dans le secteur de l'agriculture, la foresterie et des autres affectations des terres » ; Programme sur l'atténuation du changement climatique dans l'agriculture (MICCA) Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), Rome, 2015.

niveau national qui sont des mesures qui n'utilisent que les ressources intérieures des pays en développement et les MAAN soutenues au niveau international qui bénéficient d'un soutien international, sous la forme de transfert technologique, de financement et de renforcement des capacités.

Il existe deux options pour l'élaboration des MAAN : la formulation rapide et la formulation approfondie. Pour les deux options, les éléments sont les mêmes mais les processus diffèrent. Dans la formulation rapide, les mesures se fondent sur un programme existant auquel s'ajoutent les éléments relatifs au changement climatique. Dans la formulation approfondie, les mesures sont développées à partir de zéro⁶³³.

B. La réalité pratique des NAMA/MAAN

Les Etats ouest-africains n'étant pratiquement pas dotés de stratégies de réduction à faible émissions de carbone formellement adoptées, les mesures d'atténuation appropriées au niveau national (MAAN) sont généralement explicitées dans les communications nationales sur les changements climatiques et les rapports biennaux actualisés⁶³⁴. Celles actuellement en cours d'exécution au Togo sont répertoriés dans la troisième communication nationale sur les changements climatiques (TCNCC) et actualisées en 2017 par le premier rapport biennal actualisé du Togo (PRBA)⁶³⁵. Les NAMA ont donc été identifiées dans une pluralité de secteurs tels que l'agriculture⁶³⁶, l'énergie⁶³⁷, l'utilisation des terres, le changement d'affectation des

⁶³³ Les éléments des MAAN peuvent être groupés en fonction de leurs dimensions techniques (scénario de base ; comprendre les obstacles à l'adoption ; identifier les politiques et les mesures ; estimer les possibilités d'atténuation) , politiques (clarifier les priorités des politiques de développement ; harmoniser les politiques relatives au climat ; établir les priorités et les objectifs ; assurer un soutien national) et institutionnelles (arrangements institutionnels pour la coordination ; engagement des parties prenantes ; institutions financières ; système de MNV). **AVAGYAN (A.), KARTTUNEN (K.), DEVIT (C.), RIOUX (J.)**, op.cit.

⁶³⁴ Plusieurs études et projections sont réalisées pour déterminer pour différents secteurs ciblés, les mesures ou actions dont la mise en œuvre est nécessaire pour réduire les émissions de GES. Ces études sont sanctionnées par la formulation de projets à implémenter par chaque secteur sont consignées in fine dans les communications nationales. Voir le *paragraphe 5 de la Décision 2/CP.15 : Accord de Copenhague et le paragraphe 60 de la décision 1/CP.16 de Cancun.*

⁶³⁵ Une nouvelle actualisation des données est en cours dans le cadre de la 4^{ème} Communication Nationale et du 2^{ème} Rapport biennal.

⁶³⁶ MERF, TCNCC, *politiques et mesures d'atténuation des changements climatiques au Togo : secteur de l'agriculture* ; Rapport final, Ecole supérieure d'agronomie, Université de Lomé, Août 2015.

⁶³⁷ MERF, TCNCC, *Politiques et mesures nationales d'atténuation des gaz à effet de serre au TOGO : Secteur de l'Energie*, Ecole Nationale Supérieure d'Ingénieurs (ENSI)/ Université de Lomé, Août 2015.

terres et la foresterie (UTCATF)⁶³⁸ ou encore les déchets, les procédés industriels et utilisation des produits (PIUP), la foresterie et autres affectations des terres (FAT)⁶³⁹.

Dans le secteur de l'Agriculture par exemple, les études ont révélé que pour réduire les émissions de gaz à effet de serre, des actions particulières doivent être entreprises par rapport aux deux sources principales d'émissions que sont l'élevage, l'alimentation animale, la gestion du fumier⁶⁴⁰ et les sols agricoles⁶⁴¹. En ce qui concerne le secteur de l'énergie, les hypothèses scénarii de référence démontrent qu'entre 2015 et 2030 les besoins en énergie vont passer de 91,46 millions de GJ⁶⁴² à 120,48 millions de GJ. Les mesures d'atténuation ont donc été

⁶³⁸ MERF, *TCNCC, politiques et mesures d'atténuation des changements climatiques au Togo secteur de l'utilisation des terres, changement d'affectation des terres et foresterie*, Laboratoire de Botanique et Ecologie Végétale, Faculté Des Sciences, Université de Lomé, Août 2015.

⁶³⁹ MERF, *PRBACC, Rapport étude sur les politiques et mesures d'atténuation des changements climatiques au Togo : sous-secteur foresterie et autres affectations des terres (FAT)*, Laboratoire de Botanique et Écologie Végétale (LBEV) Université de Lomé, rapport final, Juin 2017.

⁶⁴⁰ En 2013, pour cette option 986,94 Gg de CO₂-e ont été émis. Sur la base des hypothèses formulées, si aucune action n'est mise en œuvre, 2565,49 Gg de CO₂-e en 2020 et 4383,55 Gg, de CO₂ -e en 2030 seront émis. La mise en œuvre des actions d'atténuation suivantes ont entre autres été proposées pour permettre une émission de 1669,93 Gg de CO₂ -e en 2020 et de 2403,90 Gg de CO₂ -e en 2030 et de, soit une diminution de 2114,34 Gg CO₂ -e en 2030 : le choix d'une alimentation plus digestible ayant un effet de réduction de la fermentation entérique ; l'amélioration de la composition alimentaire du bétail ; la recherche ayant un effet de réduction de la fermentation entérique, à travers : la création ou sélection de variétés fourragères à haute digestibilité et à haut rendement, l'investigation pour le choix de produits naturels à effet anabolisant pouvant être incorporés dans la ration alimentaire des animaux par de l'Ecole Supérieur d'Agronomie (ESA) et de l'Institut togolais de recherche agronomique (ITRA); la promotion de l'élevage extensif et d'un système de gestion du fumier, en mode moins anaérobie ; l'amélioration de gestion de la transhumance ; la prévention, le contrôle et l'éradication des maladies ; l'amélioration génétique des ruminants. MERF, *PRBACC, politiques et mesures d'atténuation aux changements climatiques au Togo : secteur de l'agriculture/ Ecole supérieure d'agronomie*, Université de Lomé, rapport final, Juin 2017, p. 56-57.

⁶⁴¹ En considérant les pratiques d'amendement des sols par enfouissement de la biomasse sèche en remplacement des engrais chimiques et de promotion de l'agroforesterie, une réduction 37,76% de Gg de CO₂ - e en 2020, 48,63% de Gg de CO₂e en 2030 est estimée. Le scénario d'atténuation pour réduire le protoxyde d'azote (N₂O) dans le sous-secteur des sols agricoles inclut les actions suivantes : l'étude de caractérisation des sols agricoles par zone agro-écologique ; l'augmentation de l'efficacité de l'utilisation de l'azote des fertilisants artificiels et son apport en fonction des besoins des plantes ; la promotion des pratiques d'aménagement des sols visant à améliorer la fixation du carbone dans les sols agricoles ; la promotion des pratiques agro-forestières doublées des amendements organominéraux ; la promotion de l'agriculture biologique ; l'élaboration et l'application de mesures appropriées sur l'utilisation des engrais organiques, tenant compte des résultats de recherche de l'Ecole Supérieur d'Agronomie (ESA) et de l'Institut togolais de recherche agronomique (ITRA) ; la promotion des bonnes pratiques traditionnelles de productions agricoles, pastorales et forestières ; la pratique de la rotation avec des cultures de légumineuses ; l'amélioration génétique des cultures, de leur efficacité en utilisation de l'eau et des nutriments et l'amélioration dans la gestion des risques et des techniques de production ; l'accroissement de l'absorption du carbone dans les sols par travail de conservation du sol et baisse de l'intensité d'utilisation des terres. MERF, *PRBACC, politiques et mesures d'atténuation aux changements climatiques au Togo : secteur de l'agriculture/ Ecole supérieure d'agronomie*, Université de Lomé, rapport final, Juin 2017, p. 57-58.

⁶⁴² Gigajoules.

proposées dans trois sous-secteurs en l'occurrence les ménages⁶⁴³, le transport⁶⁴⁴ et l'industrie⁶⁴⁵. Le scénario d'atténuation envisagé permet d'atteindre par rapport au scénario de référence de 2013, un résultat cumulé qui se présente comme suit : une réduction de 4% des émissions de CO2 en 2020, de 8,1% en 2030 et sur toute la période de l'étude (2015-2030), une réduction de 5,534.84 Gg de CO2 équivalent⁶⁴⁶.

Dans le secteur des déchets, les principales activités sources d'émissions des GES sont : la mise en décharge des déchets générant dans les conditions anaérobiques du méthane, la gestion des eaux usées domestiques qui sont sources d'émissions de méthane et d'hémioxyde d'azote et le brûlage et l'incinération des déchets. Ces activités se résument à la gestion des déchets solides et des eaux usées. Pour agir dans le sens de l'atténuation des émissions des GES, trois scénarii sont envisagés⁶⁴⁷. Ces scénarii contribueront non seulement à atténuer les émissions des GES

⁶⁴³ Dans les ménages, la principale mesure identifiée est l'utilisation massive de foyers améliorés à bois, à charbon et de foyers à gaz LPG. Cette mesure se traduira comme suit : le taux de consommation de bois varie de 39,2% en 2015 à 23,7% en 2030 ; le taux de consommation de charbon de bois dans la consommation énergétique des ménages passe de 21,7% en 2015 à 12,3% en 2030 ; le taux de consommation de LPG dans la consommation énergétique des ménages passe de 0,5% en 2015 à 6,3% en 2030 ; le taux de consommation de pétrole dans la consommation énergétique des ménages passe de 3,6% en 2015 à 1,6% en 2030. MERF, Direction de l'environnement, *PRBACC, politiques et mesures d'atténuation des gaz à effet de serre au Togo : secteur Energie*, Ecole Nationale Supérieure d'Ingénieurs (ENSI)/ Université de Lomé, rapport final, Juin 2017, p. 24.

⁶⁴⁴ Dans le secteur du transport Les options choisies sont : l'amélioration des infrastructures routières, la limitation de l'âge des véhicules d'occasion à 5 ans, la politique de taxation des véhicules diesel pour en réduire le nombre et le développement du transport en commun par le bus. Ces options d'atténuation permettent d'atteindre les objectifs suivants. En 2015 le diesel représentait 54,9% de la consommation dans le transport, le jet kérosène 14,2% et l'essence 30,9%. En 2030 l'application des mesures d'atténuation permettront d'atteindre la répartition suivante : diesel 4,6%, le jet kérosène 8% et l'essence 87,4%. De 2015 à 2030 les émissions évitées sont de 2,906.15 Gg de CO2 équivalent. MERF, Direction de l'environnement, *PRBACC, politiques et mesures d'atténuation des gaz à effet de serre au Togo : secteur Energie*, Ecole Nationale Supérieure d'Ingénieurs (ENSI)/ Université de Lomé, rapport final, Juin 2017, p. 25.

⁶⁴⁵ Dans l'industrie une meilleure disponibilité de l'énergie électrique permet l'utilisation de machines électriques à haut rendement plutôt que des machines thermiques. Cela aura pour conséquence de recourir à une faible consommation de fuel lourd qui représenterait de 37,8% de l'énergie du secteur en 2030 au lieu de 76,4% en 2015. De 2015 à 2030 les émissions évitées dans le secteur de l'industrie sont de 1, 169.98 Gg de CO2 équivalent. MERF, Direction de l'environnement, *PRBACC, politiques et mesures d'atténuation des gaz à effet de serre au Togo : secteur Energie*, Ecole Nationale Supérieure d'Ingénieurs (ENSI)/ Université de Lomé, rapport final, Juin 2017, p. 26.

⁶⁴⁶ Sept (07) projets susceptibles de contribuer à la réduction des GES dans le secteur Energie ont ainsi été identifiés. Il s'agit du projet de vulgarisation des foyers améliorés, de sensibilisation des populations à leur utilisation et de formation des artisans à la fabrication de ces foyers améliorés ; du projet d'électrification rurale par des systèmes de micro-centrale solaires photovoltaïques dans 400 localités rurales en république togolaise ; du projet de construction d'une centrale solaire de 20 MW à Yegue au TOGO ; du projet de construction des centrales photovoltaïques au sol de puissance totale 34 MWC au TOGO ; du projet de construction de la petite centrale hydroélectricité de Tetetou de puissance 50 MW ; du projet de construction d'une micro hydroélectricité de Danyikonda de puissance 10 MW ; et du projet d'électrification rurale décentralisée par système solaire photovoltaïque dans soixante-deux 62 localités des cinq (5) régions du Togo. Certains d'entre eux sont déjà en cours d'exécution. MERF, Direction de l'environnement, *PRBACC, politiques et mesures d'atténuation des gaz à effet de serre au Togo : secteur Energie*, Ecole Nationale Supérieure d'Ingénieurs (ENSI)/ Université de Lomé, rapport final, Juin 2017, p. 29-37.

⁶⁴⁷ Le premier scénario qui vise la collecte généralisée des déchets, leur enfouissement et la récupération d'une partie du biogaz à des fins énergétiques permettra d'éviter l'émission de 260 Gg eq-CO2 sur cinq ans (2020- 2025). Le second qui permet d'éviter sur la même période 327 Gg eq-CO2 combine le premier scénario avec le

mais aussi permettront une amélioration du cadre de vie et une valorisation énergétiques des déchets.

Enfin et pour ne citer que ceux-là, les projections pour la réduction des émissions de CO₂ pour ce qui concerne les procédés industriels et utilisation des produits (PIUP) ont été formulées en se basant spécifiquement sur les procédés de production du ciment. Selon ce rapport NAMA, la réduction des émissions liées à la production du ciment au Togo passera principalement par l'amélioration de la qualité du clinker, la réduction du clinker dans le ciment, la récupération du dioxyde de carbone émis et son stockage à des kilomètres dans le sous-sol⁶⁴⁸.

Parallèlement au Togo, le Niger a également entrepris la démarche de formulation de ses NAMAs dans les communications nationales dont la plus récente est la troisième élaborée en 2016. Le secteur Utilisation des Terres, Changement d'Affectation des Terres et Forceries (UTCFT) a été identifié comme le premier émetteur de GES avec 58,52% des émissions. Des pratiques d'aménagement forestier susceptibles d'éviter l'augmentation de la concentration de CO₂ dans l'atmosphère telles que l'aménagement en vue de la conservation du carbone, l'aménagement en vue de la fixation et du stockage du carbone, l'aménagement en vue de la substitution du carbone ont donc été identifiées. Elles ont permis la formulation d'un programme d'atténuation qui a pour objectif d'augmenter les efforts de reboisement (objectif 1), de poursuivre le développement de la régénération naturelle assistée (objectif 2) et d'augmenter les efforts d'aménagement des forêts (objectif 3)⁶⁴⁹.

compostage de 60% de la fraction fermentescible des déchets et le recyclage de 50% des papiers-cartons. Le troisième scénario plus difficile à mettre en œuvre permettra d'éviter 139 Gg eq-CO₂ sur la période 2020-2025 vise l'amélioration de la gestion des eaux usées domestiques par la mise en place d'un système de collecte et de traitement en aérobie. Des actions sont déjà, pour certaines en phase pilote, qui cadre bien avec ces scénarii. On note le Projet Eau et assainissement du Togo (PEAT), la construction du CET de Lomé à Aképé et la mise en place d'une station de traitement des eaux usées d'un quartier pilote de Kara, pour ne citer que ceux-là. MERF, Direction de l'environnement, *PRBACC, politiques et mesures d'atténuation aux changements climatiques au Togo : secteur Déchets/ Gestion, Traitement et Valorisation des Déchets (GTVD)*, Département de Chimie, Université de Lomé, rapport final, Juin 2017, p. 28-29.

⁶⁴⁸ Des actions transversales sont également proposées pour réduire les émissions. Il s'agit entre autres l'utilisation de combustible à faibles émissions ; la recherche d'autres types de minéralisateurs pour la production de clinker moins émetteur ; la récupération des cendres volantes (déchets) des centrales thermiques pour substituer partiellement le Clinker et le recyclage des déchets d'autres industries dans la fabrication de clinker (retenir les éléments nocifs (minéraux) sous une forme combinée et solide. Les projets formulés sont l'évaluation qualitative et quantitative des minerais carbonatés du Togo (i), l'étude des techniques de production de ciment dans les usines implantées au Togo (ii) et l'amélioration des techniques de production du clinker (iii). *PRBACC, Rapport d'atténuation dans le secteur PIUP*, Laboratoire de Chimie Atmosphérique (LCA), Université de Lomé, rapport final, Juin 2017, p. 24-25.

⁶⁴⁹ République du Niger, *Troisième communication nationale à la conférence des parties de convention cadre des nations unies sur les changements climatiques*, 2016, p. 67.

Le secteur de l'agriculture est aussi identifié comme la deuxième source d'émission de GES en 2008 après le secteur de la foresterie. Pour participer aux efforts d'atténuation de la communauté internationale, le Niger prévoit de réduire les émissions de GES (à partir de l'année de référence 2000) de 25% jusqu'à 2020 et de 35% en 2030. Si les mesures d'atténuation sont prises en compte à partir de 2000, une diminution significative des émissions de CH₄ et N₂O va se sentir dans les différents secteurs de l'agriculture comparativement au modèle de référence⁶⁵⁰. Des MAAN sont enfin formulées par le Niger dans les secteurs de l'énergie (les industries énergétiques, les industries manufacturières et de construction, le transport, le commerce institutionnel, le résidentiel, etc.)⁶⁵¹.

En 2016, le Burkina Faso a élaboré un cadre des mesures d'atténuation appropriées qui répertorie les NAMAs potentielles qui engendrent des mesures d'atténuation viables et les mieux adaptées au contexte national. Ces NAMAs sont identifiées sur la base des critères définis notamment les priorités nationales, l'existence de la mesure, le potentiel d'atténuation de la mesure et les cobénéfices potentiels.

Plusieurs actions prioritaires NAMA ont donc été identifiées dans le sous-secteur de l'énergie et des transports routiers. Il s'agit notamment de l'adoption de la loi régissant la maîtrise de l'énergie au Burkina Faso, la diversification des sources de production d'électricité par la réalisation des projets de construction de centrales solaires photovoltaïques⁶⁵², le renforcement des capacités de production en électricité par la valorisation du potentiel hydroélectrique⁶⁵³, l'amélioration de la production et de l'approvisionnement en électricité par la réalisation des

⁶⁵⁰ République du Niger, *Troisième communication nationale à la conférence des parties de convention cadre des nations unies sur les changements climatiques*, 2016, p. 73-74.

⁶⁵¹ Les émissions totales dues à l'énergie s'élèveraient à 3.257 de Gg de CO₂ et 12.051 de Gg de CO₂ respectivement en 2020 et 2035. Ceci représente une croissance des émissions de 61% sur la période 2008-2020 et de 270% sur la période 2020-2035, soit une augmentation de plus de 50% des émissions de GES et presque triplement respectivement en 2020 et 2035, par rapport à 2008. Des MAAN sont donc proposées pour chaque sous-secteur de l'énergie. République du Niger, *Troisième communication nationale à la conférence des parties de convention cadre des nations unies sur les changements climatiques*, 2016, p. 92-93.

⁶⁵² L'offre en électricité est renforcée en utilisant les énergies renouvelables ; (iii) les émissions de GES évitées sont estimées à 54 Gg Eq CO₂/an à raison de 0,86 Gg Eq CO₂/MWh/an. Les activités consistent, à travers le partenariat public privé, en la réalisation de 23 centrales photovoltaïques d'une puissance installée de 162 MWc qui produiront 262 GWh par an, soit 50% de la production, en 2013, des centrales thermiques de la SONABEL. Les grandes centrales, à savoir Zagtouli et Zina fourniront en moyenne 63 GWh/an dès 2017. Burkina Faso, *Cadre des Mesures d'Atténuation Appropriées au niveau National*, MEEVCC, mai 2016, p. 89.

⁶⁵³ Les activités consistent, à travers le partenariat public privé, à la réalisation des projets suivants : la mise en service en 2017, de la centrale hydroélectrique de Samandéni d'une puissance installée de 2 MW qui gênera 13 GWh/an ; l'évaluation du potentiel et la réalisation de l'étude de faisabilité du site de Bagré Aval d'une puissance installée de 14 MW en 2017 et la mobilisation des ressources financières pour la construction, d'ici 2020, de 4 mini centrales hydroélectriques totalisant 28,7 MW et un productible annuel de 85,8 GWh. Les émissions de GES évitées sont estimées à 85 Gg eqCO₂/an. Burkina Faso, *Cadre des Mesures d'Atténuation Appropriées au niveau National*, MEEVCC, mai 2016, p. 90.

projets d'interconnexions électriques transnationales⁶⁵⁴, la promotion du biogaz comme énergie de substitution pour la cuisson et l'éclairage, la diffusion des foyers améliorés pour des économies du bois énergie pour la cuisson, la mise en place d'un mécanisme de financement incitatif pour l'acquisition de véhicules, le renforcement du contrôle technique des véhicules et l'élaboration d'une réglementation sur l'importation des véhicules d'occasion⁶⁵⁵.

Dans le secteur de l'agriculture, les NAMAs potentielles identifiées par le Burkina Faso sont la récupération des terres fortement dégradées à des fins Agro-sylvopastorales par des techniques mécanisées (charrues « Delfino » et « Tréno »), l'Information-Education Communication sur les bonnes pratiques agricoles en matière de culture de coton et l'élaboration et mise en œuvre de Plans de Gestion Intégrée des Ecosystèmes dans le bassin hydrographique du Nakambé⁶⁵⁶.

Les NAMAs identifiées dans le secteur de la foresterie émanent du Programme d'investissement forestier (PIF) qui vise entre autres à accroître les superficies des forêts et augmenter la densité des arbres dans le pays. Il s'agit du projet de *Gestion Participative des Forêts pour la REDD+ (PGFC/REDD+)*⁶⁵⁷ et du projet de *gestion Décentralisée des Forêts et des Espaces Boisés (PGFEB)*. Enfin, dans le secteur des déchets, le Burkina Faso a identifié deux grandes actions prioritaires NAMAs notamment la valorisation des déchets issus de l'abattoir de Ouagadougou, des industries et des ménages pour la production d'électricité et de compost et la valorisation des déchets de la ville de Ouagadougou⁶⁵⁸.

⁶⁵⁴ Les activités consistent, à travers le partenariat public privé, à la réalisation des projets suivants : la mise en service en 2017, de l'interconnexion reliant Bolgatanga à Ouagadougou d'une capacité de 100MW et devant transiter en moyenne 615 MWh/an¹⁸ ; la mise en service en 2019 de l'interconnexion électrique reliant Han au Ghana à Bobo-Dioulasso au Burkina Faso, Sikasso et Bamako au Mali d'une capacité de 150 MW qui permettra de fournir en moyenne 920 GWh/an ; la réception à partir de 2020 des travaux de l'interconnexion électrique reliant Birnin- Kebbi au Nigéria à Bembéréké au Bénin, en passant par Zabori et Niamey au Niger et Ouagadougou au Burkina Faso, d'une capacité de 200MW qui fournira 1226 GWh/an en moyenne. Burkina Faso, *Cadre des Mesures d'Atténuation Appropriées au niveau National*, MEEVCC, Mai 2016, p. 91.

⁶⁵⁵ Burkina Faso, *Cadre des Mesures d'Atténuation Appropriées au niveau National*, MEEVCC, Mai 2016, p. 86-101.

⁶⁵⁶ *Cadre des Mesures d'Atténuation Appropriées au niveau National*, op.cit., p. 102-111.

⁶⁵⁷ Les activités définies sont : la mise en aménagement de 12 forêts classées totalisant 284 000 hectares ; la réalisation d'infrastructures structurantes dans les 12 forêts, la reforestation de 6600 hectares et la mise en place et l'opérationnalisation de douze (12) comités de gestion des forêts.

⁶⁵⁸ Burkina Faso, *Cadre des Mesures d'Atténuation Appropriées au niveau National*, MEEVCC, Mai 2016, p. 86-101, 116-119.

Section 2 : Un mécanisme nouveau éprouvé : LA REDD+

Les négociations de la CCNUCC se sont fortement concentrées sur les forêts⁶⁵⁹ car on estime que celles-ci seraient responsables de 17,4% de toutes les émissions de gaz à effet de serre, en grande partie à cause du déboisement dans les pays en développement⁶⁶⁰. En outre, une idée très répandue est que la lutte contre le déboisement est un moyen très efficace pour réduire les émissions de gaz à effet de serre⁶⁶¹. Les efforts déployés à cet effet, pour amener les pays en développement à l'aide de mesures incitatives, à mieux mettre en valeur leur potentiel d'atténuation, ont donc évolué ; passant d'un simple examen des mesures permettant d'éviter les émissions dues au déboisement, au programme REDD+⁶⁶². Selon Angelsen, « *La REDD+, en tant qu'idée, est un succès. Elle a été perçue comme une solution rapide et économique permettant de prendre sans tarder des mesures pour limiter le réchauffement climatique à 2°*

⁶⁵⁹ En termes d'atténuation, les forêts ont un potentiel considérable de séquestration de carbone à travers le boisement, le reboisement, la restauration des forêts et les changements dans les pratiques de gestion des forêts. Sont également incluses dans les mesures d'atténuation forestières, l'utilisation efficace des produits forestiers, la substitution de combustibles fossiles et des produits dérivés par des produits forestiers ainsi que la substitution de l'utilisation des produits forestiers obtenus de manière non durable par ceux qui sont produits de manière durable... Les forêts jouent également un rôle clé dans l'adaptation au changement climatique, par exemple, en augmentant la résilience des communautés rurales et en soutenant l'adaptation des espèces au climat changeant et aux événements climatiques brusques, en offrant des refuges et des corridors de migration à la faune. En outre, elles appuient indirectement les économies à s'adapter au changement climatique en réduisant les coûts des impacts négatifs liés au climat. Les écosystèmes forestiers fournissent également des biens et services lors d'événements extrêmes (sécheresses, inondations et températures extrêmes) et sont des atouts majeurs pour réduire la vulnérabilité aux effets du changement climatique. Makundi, R.W., Perspectives pour la REDD+ dans les plantations forestières africaines ; Forum Forestier Africain (volume 2, n°5, août 2014).

⁶⁶⁰ Selon le *quatrième rapport d'évaluation du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat* les forêts du globe contenaient 283 gigatonnes de carbone dans leur biomasse, 38 gigatonnes dans le bois mort et 317 gigatonnes dans les sols (couche superficielle de 30 cm) et la litière. On estime que les écosystèmes forestiers contenaient, au total, 638 gigatonnes de carbone, soit plus que tout le carbone présent dans l'atmosphère, (GIEC, 2007).

⁶⁶¹ Le changement climatique est dû à l'augmentation de la concentration de gaz à effet de serre dans l'atmosphère. Plusieurs gaz à effet de serre voient leur concentration augmenter, mais le dioxyde de carbone (CO₂) est de loin le plus important. Toutes les plantes, y compris les arbres et les autres plantes forestières, utilisent la photosynthèse pour absorber le CO₂ et le transformer en différents composés organiques qui constituent le matériel végétal comme le bois, l'écorce ou les feuilles. Cela contribue donc à la diminution du CO₂ dans l'atmosphère. Le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) et d'autres comités scientifiques estiment que jusqu'à 25% de l'absorption du CO₂ de l'atmosphère est le fait des forêts. Lorsque les forêts et les autres écosystèmes sont perturbés et que les plantes meurent, le matériel végétal se décompose ou est brûlé, et le CO₂ est à nouveau libéré dans l'atmosphère. Le GIEC estime que 10 à 20 % du CO₂ libéré provient du changement d'utilisation des terres, en particulier de la dégradation et de la diminution de la forêt tropicale. Par conséquent, la conservation du carbone dans les forêts existantes, ou du moins la réduction du rythme de libération de CO₂ peut réduire de façon significative les émissions du gaz à effet de serre. En même temps, l'accroissement de la quantité de CO₂ absorbée par les forêts, grâce à la plantation ou à la replantation d'arbres, peut accélérer l'absorption du CO₂, réduisant ainsi la concentration de gaz à effet de serre dans l'atmosphère. *Interactions FLEGT-REDD+, note d'information n°2 : Qu'est-ce que la REDD+ ? janvier 2011.*

⁶⁶² Cette initiative est partie de la proposition d'un groupe de pays forestiers tropicaux en 2005 qui souhaite qu'un accord sur le changement climatique pour l'après 2012 inclut un mécanisme de réduction des émissions provenant de la déforestation (RED). La proposition initiale a été complétée lors des réunions CCNUCC suivantes, pour y inclure la conservation des réserves de carbone forestier, la gestion durable des forêts et l'accroissement des stocks de carbone forestier (REDD+). Karsenty A., Vogel A., Castell F., 2014. Carbon rights, REDD+ and payments for environmental services. *Environmental Science and Policy*, 35: p. 20-29.

C. C'est aussi une approche originale du débat sur les forêts et le climat, avec, comme principale caractéristique, un financement à grande échelle fondé sur des résultats et l'espoir de voir des évolutions qui vont au-delà de la transformation du seul secteur forestier...»⁶⁶³. Ce succès proclamé de la REDD+ en tant que conception théorique, s'est-il matérialisé dans les pratiques des Etats parties à la CCNUCC ?

Malgré l'absence de stratégie de financement à long terme, la réponse aux besoins financiers de la REDD+ est jusqu'ici apportée par une panoplie de mécanismes à court terme tels que le Fonds de Partenariat pour le Carbone Forestier (FCPF), le Programme d'Investissement Forestier (PIF), l'Initiative Climat et Forêt de la Norvège, le Programme collaboratif des Nations-Unies ONU-REDD, la vente aux enchères de quotas et le marché carbone volontaire, etc.⁶⁶⁴ Le mécanisme ainsi impulsé à Montréal lors de la COP 11 (§1) a très vite été concrétisé par les initiatives « actions précoces » ou « démarrage rapide »⁶⁶⁵. Il est néanmoins limité dans son essor par des problématiques nouveaux qui sont à l'origine de nombreuses controverses (§2).

§ 1 : Un mécanisme impulsé

Les négociations politiques internationales visant à accroître le champ d'action du secteur forestier en matière d'atténuation du changement climatique par la conservation des stocks de carbone ont été impulsées à Montréal en 2005, lors de la COP 11 où des actions n'étaient envisagées que dans les pays ayant un taux historique de déforestation élevé (RED). Elles ont continué lors de la COP12 à Nairobi et au Kenya en 2006⁶⁶⁶. En 2007, lors de la COP-13, le plan d'actions de Bali intègre la dégradation dans le processus. A ce stade, la REDD était encore limité aux pays qui présentent des taux de déforestation élevés. Lors de la COP/MOP à Accra et à Poznan (COP-14) en 2008, la conservation et l'aménagement forestier ont été pris en compte et les pays à faible taux de déforestation intégrés dans le processus. Un consensus fut

⁶⁶³ ANGELSEN (A.), BROCKHAUS (M.), SUNDERLIN (W. D.), VERCHOT (L. V.), (éd.), *Analyse de la REDD +: Les enjeux et les choix*, CIFOR, Bogor, Indonésie. 2013.

⁶⁶⁴ Stratégie du programme ONU-REDD+, 2011-2015, un-red.org.

⁶⁶⁵ De nombreuses initiatives intergouvernementales et multilatérales d'actions précoces visant à financer et à développer des programmes REDD+ en mettant particulièrement l'accent sur la première et la deuxième phase ont été lancés alors même que l'architecture globale du mécanisme fait encore l'objet de négociations au sein de la CCNUCC. Les promesses de financement en 2011 s'élevaient à 4 milliards de dollars US pour ces actions précoces.

⁶⁶⁶ Lors des négociations du Protocole de Kyoto, il avait été envisagé d'inclure la « prévention des émissions causées par le déboisement » parmi les activités pouvant prétendre à un soutien au titre du MDP, mais cette idée a ensuite été écartée, car les méthodologies et les données n'étaient pas encore bien définies.

enfin trouvé à Copenhague en décembre 2009 mais ce n'est qu'en 2010, à Cancun,⁶⁶⁷ que le groupe de travail s'est mis d'accord sur un texte à soumettre à l'adoption de la Conférence des Parties de la CCNUCC. Les activités de REDD+ ont ainsi clairement été énumérées à Cancun. Il s'agit notamment de la réduction des émissions dues au déboisement, la réduction des émissions dues à la dégradation des forêts, le renforcement des Stocks de carbone forestier, la conservation des Stocks de carbone et la gestion durable des forêts.

En novembre 2013, le Cadre de Varsovie pour la REDD+ ouvre la voie à l'afflux de paiements vers les pays en développement pour la réduction des émissions de carbone issues du déboisement et de la dégradation des forêts. Ce nouveau cadre encourage les pays à créer une entité nationale ou à désigner un point focal, qui pourra bénéficier d'un financement pour mettre en œuvre des stratégies et activités REDD+. Ce processus de consécration institutionnelle de la REDD+ dans le cadre des négociations internationales sur le climat est conforté par des démarches similaires au niveau interne de certains Etats parties comme le Togo et le Burkina Faso (A) qui concrétiseront progressivement la mise en œuvre au niveau national (B).

A. La consécration institutionnelle

Lors de la COP 13 à Bali, la conférence des parties a adopté la décision relative à la réduction des émissions résultant du déboisement dans les pays en développement. Tout en reconnaissant que des initiatives et mesures visant à réduire le déboisement et à conserver et préserver les stocks de carbones forestiers sont déjà en cours dans les pays en développement, les parties invitent ces derniers « *à renforcer et appuyer davantage, à titre volontaire, les initiatives en cours visant à réduire les émissions résultant du déboisement et de la dégradation des forêts* »⁶⁶⁸. Les parties qui sont en mesure de la faire sont également encouragées à « *appuyer le renforcement des capacités, à apporter une assistance technique, à faciliter le transfert de technologies pour améliorer, entre autres, la collecte de données, l'estimation des émissions résultant du déboisement et de la dégradation des forêts, la surveillance et l'établissement de rapports, et à répondre aux besoins institutionnels des pays en développement pour leur permettre d'estimer et de réduire les émissions résultant du déboisement et de la dégradation des forêts* »⁶⁶⁹.

⁶⁶⁷ Paragraphe 70, DECISION 1/CP.16, CCNUCC 2010.

⁶⁶⁸ Décision 2/CP.13 Réduction des émissions résultant du déboisement dans les pays en développement : démarches incitatives. Paragraphe 1.

⁶⁶⁹ Décision 2/CP.13. Paragraphe 2.

La Décision 2/CP.13 met par ailleurs un accent sur les méthodes d'évaluation des variations du couvert forestier ainsi que des stocks de carbone et des émissions de gaz à effet de serre correspondants. La démonstration des réductions des émissions résultant du déboisement, y compris des niveaux de référence des émissions, l'estimation et la démonstration des réductions des émissions résultant de la dégradation des forêts sont également mis en exergue.⁶⁷⁰ Cette décision est confortée par les paragraphes 6, 8 et 10 de la décision 2/CP.15 de Copenhague⁶⁷¹ et la décision 4/CP.15 qui posent les principes méthodologiques concernant les activités liées à la réduction des émissions résultant du déboisement et de la dégradation des forêts et le rôle de la conservation, de la gestion durable des forêts et de l'accroissement des stocks de carbone forestier dans les pays en développement.

La REDD+ ainsi propulsée dans les négociations internationales sur le climat sera progressivement appropriée par certains Etats parties du Sud, qui tenteront d'implémenter le mécanisme selon ses différentes phases. Le Togo a adhéré au mécanisme REDD+ notamment au fonds de partenariat pour le carbone forestier (FCPF) à travers la résolution PC/16/2013/9 en 2013 et l'accord de don du financement du FCPF a été signé entre le Gouvernement du Togo et la Banque mondiale le 21 janvier 2015. Depuis octobre 2015, il met en œuvre son document de proposition de mesures pour l'état de préparation à la REDD+⁶⁷² avec l'appui de trois programmes internationaux, et la contribution du gouvernement⁶⁷³.

⁶⁷⁰ « Les estimations des réductions ou des augmentations des émissions devraient reposer sur des résultats, être démontrables, transparentes et vérifiables et avoir été établies de façon cohérente au fil du temps ». Décision 2/CP.13, annexe, Directives indicatives, paragraphe 2.

⁶⁷¹ Le paragraphe 6 de l'accord de Copenhague met l'accent sur l'importance des incitations positives en faveur de la réduction des émissions résultant du déboisement et de la dégradation des forêts, par la mise en place immédiate d'un mécanisme, comprenant l'initiative REDD-plus, qui permette de mobiliser des ressources financières auprès des pays développés. Un financement accru, nouveau et additionnel est demandé aux pays en développement, pour « permettre et soutenir une action renforcée concernant à la fois l'atténuation, y compris d'importants moyens financiers pour réduire les émissions résultant du déboisement et de la dégradation des forêts (REDD-plus), l'adaptation, la mise au point et le transfert de technologies, ainsi que la création de capacités, en vue d'une application renforcée de la Convention », (paragraphe 8). Enfin le paragraphe 10 crée un Fonds vert de Copenhague pour le climat, en vue de soutenir dans les pays en développement des projets, des programmes, des politiques et d'autres activités, concernant l'atténuation, y compris l'initiative REDD-plus, l'adaptation, le renforcement des capacités et la mise au point et le transfert de technologies.

⁶⁷² Proposition de mesures pour l'état de préparation (R-PP) ; TOGO ; 29 juillet 2013 ; révisée le 26 Juin 2014 ; Fonds de partenariat pour le carbone forestier (FCPF).

⁶⁷³ Il s'agit du projet de soutien à la préparation à la REDD+ financé par le fonds de partenariat pour le carbone forestier (FCPF) couvrant la période 2015-2018 ; le programme d'appui au REDD+ Readiness et Réhabilitation des forêts au Togo (« ProREDD ») financé par le gouvernement allemand et mis en œuvre par la GIZ et couvrant la période 2014 – 2016 dans une première phase, et 2017-2019 dans une deuxième phase; et le projet de gestion intégrée des catastrophes et des terres (PGICT) financé par la Banque mondiale et couvrant la période 2012-2016 avec une prorogation jusqu'au 30 juin 2017. Outre ces programmes, le Togo bénéficie de l'accompagnement du programme ONU-REDD en termes de renforcement des capacités nationales sur diverses thématiques de la REDD+ à travers la participation des cadres nationaux aux ateliers ou séminaires d'échanges et de formation. État de préparation à la REDD+ au Togo ; Rapport à mi-parcours Fonds de Partenariat pour le Carbone Forestier (FCPF) ; MERF, Coordination REDD+, 12 juillet 2017.

Le cadre juridique et institutionnel de la REDD+ est entièrement en place et opérationnel au Togo. Il se matérialise par des textes réglementaires qui encadrent le fonctionnement indépendant et transparent des organes de gestion de la REDD+. Ces organes de gestion sont institués par le *décret N°2016-007/PR du 25 janvier 2016*. Il s'agit notamment du Comité national REDD+, du Groupe national de travail REDD+ (GNT REDD+) et de la Coordination nationale REDD+⁶⁷⁴. Le Comité national REDD+⁶⁷⁵ a tenu sa première réunion le 23 février 2017. A l'issue de cette réunion, il adopte deux résolutions relatives à la création du comité de pilotage REDD+ (CP-REDD+)⁶⁷⁶ et à la mise en œuvre de la stratégie nationale REDD+⁶⁷⁷. Le Groupe national de Travail REDD+ est un organe technique qui appuie le Comité national REDD+ et la Coordination nationale REDD+. Il est constitué d'une équipe multidisciplinaire dont les membres sont issus de 13 institutions (administration publique, organisations de la société civile, partenaires techniques et financiers)⁶⁷⁸. Enfin la Coordination nationale REDD+ assure la gestion quotidienne du processus REDD+. Elle est menée par un coordonnateur national et comporte sept (07) cellules en l'occurrence la cellule d'appui au programme, la cellule administrative et financière, la cellule de l'information, éducation et communication, la cellule suivi-évaluation, la cellule « mesure, reportage et vérification (MRV) », la cellule des affaires juridiques - Evaluation Environnementale Sociale et Stratégique, et la cellule de passation des marchés. La Coordination Nationale est appuyée par un Assistant Technique International (ATI) qui fait des missions régulières au Togo⁶⁷⁹.

⁶⁷⁴ Voir le décret n°2016-007/PR relatif aux organes de gestion de la réduction des émissions de gaz à effet de serre dues à la déforestation et à la dégradation des forêts (REDD+) au Togo.

⁶⁷⁵ Le Comité National REDD+ (CN-REDD) est composé de trente-cinq (35) membres, représentants des institutions de l'Etat, des organisations de la société civile, du secteur privé, de la chefferie traditionnelle et des institutions de recherche. Le Comité National REDD+, organe décisionnel, est présidé par le Ministre de l'environnement et des ressources forestières, qui rend compte au Premier Ministre. Il est assisté dans sa tâche par un Vice-président, qui est le Ministre de l'agriculture, de l'élevage et de l'hydraulique. Voir articles 3 à 9 du décret n°2016-007/PR, op.cit.

⁶⁷⁶ La CP-REDD+ est un organe consultatif chargé de donner son avis au comité de pilotage REDD+ (CN-REDD+) sur tout sujet dont il sera saisi. A ce titre, il est chargé d'examiner ou réexaminer les décisions qui sont intervenues dans le cadre du processus REDD+ ; de recevoir, produire, synthétiser et proposer des orientations sur les priorités dans la conduite et la mise en œuvre de la stratégie nationale REDD+ et de donner son avis sur les relations entre les organes de gestion du processus REDD+ et les institutions publiques, les partenaires techniques et financiers et autres acteurs impliqués dans ce processus. Article 2 de la Résolution n°001/CN-REDD+ du 13 mars 2017 relative à la création du comité de pilotage REDD+ (CP-REDD+).

⁶⁷⁷ Résolution n°002 /CN-REDD+ du 13 mars 2017 relative à la mise en œuvre de la stratégie nationale REDD+ au Togo.

⁶⁷⁸ Article 10 et 11 de décret de 2016 ; op.cit.

⁶⁷⁹ Les trois organes de gestion de la REDD+ sont tous fonctionnels. Les représentants des différentes parties prenantes au sein de ces organes sont désignés selon les procédures qui sont propres à leurs institutions ou corporations, à l'exception de la Coordination Nationale dont les membres sont recrutés par appel à candidature. Des réunions régulières se tiennent avec le Chargé de projet à la Banque mondiale au Togo, les missions de suivi de la Banque mondiale qui se tiennent deux fois par an, ainsi que des réunions régulières avec les représentants de ProREDD/GIZ au Togo. État de préparation à la REDD+ au Togo ; *Rapport à mi-parcours Fonds de Partenariat pour le Carbone Forestier (FCPF)* ; MERF, Coordination REDD+, 12 juillet 2017, p. 17 et ss.

Au niveau des régions, la décision N° 017/SG/MERF du 12 avril 2012 désigne les directions régionales de l'environnement comme points focaux REDD+, chargés de la coordination des activités REDD+. Elles sont relayées au niveau préfectoral par les directions préfectorales de l'environnement. Un agent est désigné au niveau régional pour faire le suivi rapproché des activités REDD+ et un cadre de concertation et d'échange est mis en place.

Au Burkina Faso, le Gouvernement a obtenu dès 2013 son adhésion au *Fonds de partenariat pour le carbone forestier (FPCF)* et, partant, le label pays REDD+ grâce au soutien résolu de la Banque africaine de développement (BAD) et de la Banque mondiale, et en raison de la longue collaboration du pays avec le Programme d'investissement forestier (PIF) du Fonds d'investissement pour le climat (FIC). Les projets REDD+ y sont conçus comme des composantes du programme d'investissement forestier (PIF) qui est porté par le Ministère chargé du Changement Climatique⁶⁸⁰ avec pour objectif de lutter contre la pauvreté en réduisant la déforestation et la dégradation des forêts et en renforçant leurs capacités de séquestration de carbone⁶⁸¹.

Le montage organisationnel de la REDD+ au Burkina Faso tourne autour des fonctions de pilotage, d'exécution et de concertation. Sous le *ministère chargé de l'Environnement, de l'Economie Verte et du Changement Climatique (MEEVCC)*, le Burkina Faso a institué un comité nationale REDD qui est l'organe de pilotage de l'ensemble de la démarche REDD+ autant pendant la phase de préparation que pendant la phase opérationnelle⁶⁸². Le comité national REDD du Burkina est appuyé dans ses attributions par la Coordination nationale REDD, composée d'un secrétariat technique qui est l'organe d'exécution des activités de la phase de préparation. La Coordination nationale REDD assure aussi la coordination des projets d'investissement du PIF. Un point focal REDD/PIF est par ailleurs désigné avec entre autres

⁶⁸⁰ Le ministère chargé de l'environnement de l'Economie Verte et du Changement Climatique (MEEVCC) était alors dénommé ministère de l'environnement et du développement durable (MEDD).

⁶⁸¹ Le Programme d'Investissement Forestier (PIF) intervient dans 32 communes et 12 forêts classées réparties dans 05 régions du Burkina Faso. Son financement est assuré par la Banque Africaine de Développement (12 millions de Dollars), la Banque Mondiale (18 millions de Dollars) l'Union Européenne (09 millions de Dollars) ; le FCPF (3,8 millions de Dollars) et le Burkina Faso (1,2 millions de Dollars).

<https://www.pif-burkina.org/blog/2017/01/23/pif-burkina/>, consulté le 18 août 2020.

⁶⁸² Le Comité national REDD est composé de vingt-cinq membres représentant l'Administration, la société civile, le secteur privé et les PTF. Il a pour missions et attributions de décider de la vision et des options stratégiques de la REDD+ nationale du Burkina Faso; d'assurer la coordination interministérielle sur la REDD; d'arbitrer les conflits entre parties prenantes de la REDD; de valider, sur la base des recommandations de la Plateforme nationale de concertation, les orientations stratégiques et les programmes à mettre en œuvre en matière de réduction des émissions forestières de GES; de suivre les différentes étapes d'élaboration de la stratégie nationale REDD et des projets et d'approuver le programme de travail de la Coordination nationale REDD. Plan de préparation à la REDD+, RPP-Burkina Faso, 09 avril 2012, p. 17.

pour missions d'assurer l'exécution des activités du secrétariat technique, d'élaborer le plan annuel de travail, de rendre compte de l'état d'exécution des activités au Comité national REDD et à l'autorité de tutelle, d'assurer la bonne utilisation des biens mis à la disposition de la Coordination nationale et de veiller à la mise en œuvre des recommandations du Comité national REDD, etc. Enfin, en ce qui concerne la concertation, des Comités communaux et régionaux REDD+ sont créés et une Plateforme nationale comprenant des groupes thématiques est mise en place. Ces comités locaux ainsi établis permettent au processus de partir de la base et de développer des consensus nationaux.

Le mécanisme REDD+ n'est pour le moment pas incorporer dans les choix de gouvernance du Niger. Contrairement au Togo et au Burkina Faso, le pays n'a en effet pas adhéré à ce jour au label REDD+ sans doute à cause de son faible taux de couvert forestier.

B. Des pratiques à l'étape préliminaire

Les activités REDD+ se subdivisent en trois grandes phases. Il s'agit dans un premier temps de la phase de préparation qui consiste à développer des conditions favorables à travers l'identification des causes de la déforestation et de la dégradation des forêts, à définir des options stratégiques, élaborer la stratégie nationale, un programme national de réduction des émissions, un scénario de référence, un système MNV et assurer le renforcement des capacités. Puis, la phase de mise en œuvre de la stratégie et des politiques ou plans d'action REDD+ et enfin le développement, le transfert de technologies et les activités de démonstrations axées sur les résultats.

La plupart des pays ayant adhéré à la REDD+ sont encore à l'étape préparatoire. Cette phase est généralement précédée de l'élaboration et la soumission au Fonds de partenariat pour le carbone forestier (FCPF), des propositions de mesures pour l'état de préparation à la REDD+ (R-PP).

Le Togo a présenté son R-PP en juillet 2013. Il a donc exécuté trois projets de préparation que sont le *projet de soutien à la préparation à la REDD+ (P-REDD+)* financé par le fonds de partenariat pour le carbone forestier (FCPF), le *programme d'appui au REDD+ Readiness et Réhabilitation des forêts (ProREDD)* financé par le gouvernement allemand et mis en œuvre par la GIZ, et le *projet gestion intégrée des catastrophes et des terres (PGICT)* financé par la Banque Mondiale.

L'organisation du processus de la consultation des parties prenantes fait partie des premières activités réalisées dans le cadre du projet de soutien à la préparation à la REDD+. La Commission nationale de développement durable (CNDD) et les Commissions locales de développement durable (CLDD) ayant été désignées comme plateformes de consultation et de participation dans le cadre du processus REDD+, la coordination nationale REDD+ a accompagné dans un premier temps la mise en place et l'opérationnalisation des Commissions préfectorales de développement durable (CPDD) dans 36 préfectures du Pays⁶⁸³. Elle a ensuite élaboré une stratégie de communication validée en atelier national le 22 juin 2016⁶⁸⁴ pour assurer une bonne diffusion et l'accès à l'information aux différentes parties prenantes. La stratégie de communication s'appuie sur trois approches essentielles de la communication en l'occurrence la communication pour un changement social et de comportements, la communication institutionnelle et les technologies de l'information et de la communication (TIC). Ces trois approches ont permis de définir, aussi bien pour la communication interne qu'externe, les actions, les cibles, les messages et les outils de communication qui permettront d'atteindre les objectifs de la REDD+. Douze études analytiques ont par ailleurs été réalisées dans le cadre du processus de formulation de la stratégie nationale REDD+. Ces études ont porté sur différentes problématiques liées à la gestion des ressources forestières telles que l'analyse de la dynamique de l'utilisation du bois-énergie au Togo, l'intégration du secteur forestier dans les autres secteurs connexes, l'analyse du cadre juridique et réglementaire et la préparation des textes d'application dans le contexte de REDD+ au Togo⁶⁸⁵, etc.

⁶⁸³ Coordination nationale REDD+, « État de préparation à la REDD+ au Togo, Rapport à mi-parcours Fonds de Partenariat pour le Carbone Forestier (FCPF) », 12 juillet 2017, p. 16.

⁶⁸⁴ « L'objectif global visé par cette stratégie de communication est de soutenir la préparation et la dissémination de la stratégie nationale REDD+ du Togo dans sa globalité à travers la bonne information et la consultation effective des acteurs concernés. Il s'agit de permettre aux différents acteurs de disposer d'informations afin de faciliter leur participation entière. De façon spécifique, la stratégie de communication vise dans un premier temps à mettre en temps réel à la disposition des partenaires de mise en œuvre du projet, suffisantes l'information fiable afin qu'ils puissent s'organiser et participer à la réussite du processus. Il s'agira ensuite d'informer, d'éduquer et de sensibiliser les autorités publiques, les leaders communautaires, les responsables des institutions, les autres parties prenantes et les populations afin qu'ils participent activement à l'élaboration de la stratégie nationale REDD+ ». *Stratégie de communication du projet de soutien à la préparation à la REDD+, juillet 2016*, p. 10.

⁶⁸⁵ Les 9 études restantes sont : l'analyse institutionnelle des structures du ministère de l'environnement et des ressources forestières dans le contexte de la gestion durable des forêts au Togo ; l'étude sur l'utilisation des terres et les options stratégiques futures pour l'aménagement du territoire au Togo ; l'étude sur les causes et conséquences de la déforestation et de la dégradation des forêts au Togo et identification des axes d'intervention appropriés ; l'analyse socio-économique de la contribution du secteur forestier à l'économie du Togo ; la détermination des périodes pour les feux précoces selon les régions écologiques du Togo ; l'étude sur la création et la gestion durable des plantations forestières et agroforestières dans le domaine des particuliers ; la modélisation des approches REDD+ dans les principales aires protégées du Togo ; la dynamique de la dégradation des forêts naturelles dans la zone forestière et options stratégiques pour la restauration ; l'ethnobotanique des essences forestières au Togo ; la situation des arbres et espaces verts dans les principaux centres urbains du Togo et l'intégration du genre et des

La Stratégie nationale de réduction des émissions dues à la déforestation et à la dégradation des forêts (REDD+ 2020-2029) est adoptée en juillet 2018 après avoir été soumise à une évaluation environnementale stratégique dont le plan de consultation est validé en janvier 2018⁶⁸⁶. Elle a canalisé les activités REDD+ des dix prochaines années sur quatre axes stratégiques en l'occurrence la promotion d'une agriculture performante à faible impact négatif sur la forêt (axe 1), la gestion durable des forêts et accroissement du patrimoine forestier (axe 2), la réduction de la pression sur le bois énergie (axe 3) et l'appui à la mise en œuvre des actions transversales de renforcement du processus REDD+ (axe 4). La vision portée par le gouvernement togolais à travers cette stratégie est qu' « à l'horizon 2050, l'émergence de l'économie verte et sobre en émission de GES est effective, obéissant aux normes et principes de conservation et de gestion durable et participative des écosystèmes forestiers, tout en assurant les objectifs de croissance économique et de réduction de la pauvreté, de développement humain et social des communautés locales dans un cadre d'équité sociale, culturelle et de genre »⁶⁸⁷.

Plus récemment, le niveau de référence pour les forêts (NRF) du Togo est élaboré et soumis au secrétariat de la CCNUCC. Le NRF du Togo servira de base pour mesurer les réductions d'émissions résultant de la déforestation et l'augmentation des stocks de carbone par le reboisement dans un cadre REDD+ de paiement basé sur les résultats.⁶⁸⁸

groupes sociaux marginalisés dans le processus REDD+ au Togo. Ces rapports sont téléchargeables sur le site : <https://www.reddtogo.tg/index.php/ressources/rapports>, consulté le 24 septembre 2020.

⁶⁸⁶ Évaluation environnementale et sociale stratégique (ÉESS) du processus REDD+ au Togo plan de consultation, Unité de coordination nationale du projet REDD+, direction nationale ODEF, version définitive, Projet N° : 171-11438-00, janvier 2018.

⁶⁸⁷ L'objectif global assigné à la stratégie REDD+ du Togo est d'atteindre un taux de couverture forestière de 30% à l'horizon 2050, induisant des puits de carbone et un piégeage efficace de celui-ci. Plus spécifiquement, il s'agit (i) conserver et renforcer les stocks de carbone et la biodiversité des formations forestières existantes; (ii) stabiliser, voire inverser durablement la déforestation (dont le taux annuel est estimé à 1,7% actuellement) et la dégradation des forêts; (iii) porter l'effort de reboisement à 7% de la couverture forestière; (iv) assurer une gestion durable et participative des écosystèmes forestiers, garantissant le renforcement de la résilience des communautés locales aux effets des changements climatiques et l'amélioration des leurs conditions de vie. Coordination nationale REDD+ ; Stratégie nationale de Réduction des Émissions dues à la Déforestation et à la Dégradation des forêts (REDD+) 2020-2029. Version 1 finale, juillet 2020, p. xvii.

⁶⁸⁸ « La construction du NRF du Togo s'appuie sur les moyennes historiques des émissions dues à la déforestation et aux absorptions par le reboisement/reforestation au niveau national et sans ajustement aux circonstances nationales. Le NRF prend en compte le reboisement/reforestation, donc le changement d'utilisation de terres de non-forêt vers forêt dans le cadre du renforcement du stock de carbone. Les émissions de CO₂ dues à la déforestation entre la période de référence 2003 et 2018 est de - 944 475 tCO₂/an et la séquestration de CO₂ due au reboisement/reforestation entre la même période est de + 213 885 tCO₂/an. Le niveau de référence durant la même période est de - 730 590 tCO₂/an. Les chiffres présentés dans le NRF pour les émissions due à la déforestation (± 1 MtCO₂/an) sont consistantes avec les émissions estimées par les études globales de climate ». MEDDPN, Coordination REDD+, Niveau de référence pour les forêts (NRF) du Togo. Janvier 2020, p. viii.

Après la présentation de son R-PP en avril 2012, le Burkina Faso axé son processus de mise en œuvre sur quatre grands projets portés par le Programme d'Investissement Forestier. Il s'agit dans un premier temps du *Projet de Gestion Participative des Forêts Classées pour la REDD+ (PGFC/REDD+)* dont l'objectif sectoriel est de contribuer à l'augmentation de la capacité de séquestration de carbone des forêts classées et à la réduction de la pauvreté en milieu rural⁶⁸⁹.

D'un autre côté, le *Projet de Gestion Décentralisée des Forêts et Espaces Boisés (PGDFEB)* exécuté qui vise l'atténuation des changements climatiques par la réduction de la déforestation et de la dégradation forestière et la promotion d'une co-gestion durable des forêts, devant entraîner la diminution des émissions des gaz à effet de serre, l'accroissement des stocks de carbone forestier et la lutte contre la pauvreté (REDD+). Exécuté en synergie avec le PGFC/REDD+, le PGDFEB intervient dans 32 communes riveraines des forêts classées dans lesquelles intervient le PGFC/REDD⁶⁹⁰.

Le troisième projet REDD+ est porté par la Société Civil Burkinabé à travers l'UICN. Il s'agit du *Projet d'Appui aux Populations Dépendantes de la Forêt (PAPF)* qui est mis en œuvre dans le Cadre du Programme d'Investissement Forestier. L'objectif principal de ce projet est de développer la capacité et d'appuyer les initiatives spécifiques des communautés riveraines des forêts au Burkina Faso de manière à renforcer leur participation au FIP et à d'autres processus REDD +au niveau local⁶⁹¹.

⁶⁸⁹ Le projet est soutenu par la Banque Africaine de Développement. Les principaux résultats attendus du projet PGFC/REDD+ sont i) le développement du système MNV pour la REDD+, ii) l'amélioration de la gouvernance forestière pour la REDD+, iii) la sécurisation et l'aménagement de 284 000 ha de forêts classées et vi) la mise en place d'infrastructures socio-économiques d'accompagnement au bénéfice des communes riveraines. Le coût du projet est de 12,7 millions de \$US sur financement du PIF et du Gouvernement. Il est exécuté sur une période de cinq ans soit 2014 à 2018. Le PGFC/REDD+ intervient dans 12 forêts classées du Burkina, répartie dans les Régions de l'EST, du Centre Ouest, du Centre Sud, de la Boucle du Mouhoun et du Sud-Ouest. Voir <https://www.pif-burkina.org/projets-redd/>, consulté le 24 septembre 2020.

⁶⁹⁰ Le PGDFEB Contribue à la réduction du prélèvement du bois à travers un aménagement participatif axé sur une meilleure valorisation des produits forestiers non ligneux. Il permet parallèlement, de réduire la demande en bois de chauffage par la diffusion de foyers améliorés, etc.

⁶⁹¹ Le principal résultat attendu (impact transformationnel au niveau du pays) est la réduction de la déforestation et de la dégradation des forêts, à travers la mise en œuvre et le financement d'initiatives. Ces activités conduisent à : (i) une réduction des émissions de GES dues au déboisement, à la déforestation et à la dégradation des forêts et une meilleure valorisation de leur productivité naturelle, (ii) une réduction de la perte de biodiversité et l'amélioration de la résilience des écosystèmes forestiers au changement et à la variabilité du climat; (iii) une réduction de la pauvreté par une amélioration de la qualité de vie des populations qui dépendent des forêts ; et (iv) l'acquisition de nouvelles connaissances forestières et le renforcement des capacités des acteurs locaux. Les activités prévues dans le cadre du Projet d'Appui aux populations Dépendantes de la Forêt seront spécifiquement orientées vers les populations locales des 32 communes cibles du projet dispersées autour de 5 régions (Boucle de Mouhoun, Sud-Ouest, Est, Centre-Sud, Centre-Ouest).

<https://www.pif-burkina.org/blog/2017/01/21/projet-dappui-aux-populations-dependante-de-la-foret-dedicated-grants-mechanism-papfdgm/>, consulté le 24 septembre 2020.

Enfin, le *Projet d'Appui au Développement d'Anacardes dans le Bassin de la Comoé pour la REDD+ (PADA/REDD+)* soumis par l'ONG Wouol. Ce projet ambitionne de contribuer à la réduction de la pauvreté en milieu rural et à l'augmentation de la capacité de séquestration de carbone. De manière spécifique il vise à améliorer la productivité et la production biologique d'anacardes par la plantation de variété à haut rendement et la promotion des bonnes pratiques d'entretien; augmenter les revenus tirés des plantations agricoles par la transformation et la certification des produits biologiques et créer des emplois verts pour les femmes et les jeunes par la mise en place d'unités de transformation et le développement de filières et de services connexes⁶⁹².

Parallèlement à ces projets, de nombreuses études sont menées au niveau du Programme. Il s'agit principalement des études sur les facteurs de la déforestation, d'une étude portant sur le diagnostic socio-foncier et de planification participative, d'une étude portant sur les nouvelles normes d'exploitation forestière, et d'une étude portant sur le cadre légal de gestion des ressources naturelles dans le contexte de la REDD+.

Le programme d'investissement forestier met également l'accent sur le renforcement des capacités des acteurs. Au niveau central comme au niveau déconcentré, des formations sur divers thèmes sont régulièrement organisées. Toutes ces formations sont orientées vers la prise en compte de la REDD+ dans les différents secteurs d'activités. En plus des formations spécifiques, des modules portant sur des thématiques transversales sont développés au profit des acteurs du PIF. On relève par ailleurs un accent particulier sur l'aménagement forestier. A ce titre, plusieurs actions sont menées au sein du Programme, particulièrement au niveau du *Projet de Gestion Participative des Forêts Classées pour la REDD+ (PGFC/REDD+)*. Parmi les activités d'aménagement, on peut relever la délimitation, le bornage et l'immatriculation des forêts, l'ouverture de pistes dans les forêts et les activités de reboisement pour renforcer les capacités des forêts à séquestrer le carbone.

⁶⁹² Les bénéficiaires directs du projet sont les 24 000 (60% de femme) membres des coopératives et de l'Association Wouol, ainsi que des transformatrices et opérateurs privés exerçant dans les activités de production et de transformation. Les actions retenues par le PADA/REDD+ sont basées sur la Stratégie nationale de développement des filières agricoles du Burkina Faso, la proposition soumise au FIP en 2013 par l'ONG Wouol ainsi que sur les résultats de la consultation menée auprès des producteurs et les acteurs centraux et régionaux impliqués dans la mise en œuvre du projet. Le projet s'articule autour des trois (03) composantes suivantes : (i) Développement des plantations, amélioration des rendements et des techniques de production, (ii) Modernisation des installations de transformation et commercialisation et renforcement des capacités des transformateurs et (iii) Gestion du projet. Les questions du genre et la protection de l'environnement sont intégrées de manière transversale à toutes les composantes. Ibid.

Le Burkina Faso a enfin soumis son Niveau d'Émissions de Référence (NRF) pour les forêts au Secrétariat Exécutif de la Convention Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques, en janvier 2020⁶⁹³.

§ 2 : Un mécanisme controversé

Même si la REDD+ a suscité un grand enthousiasme quant aux possibilités qu'elle offre de lancer le travail d'atténuation du changement climatique de façon rapide et peu coûteuse, il n'est pas étonnant qu'elle se soit avérée beaucoup plus difficile à mettre en œuvre que prévu. Le mécanisme est en effet à l'origine d'une panoplie de questionnements qui ont pour certains du mal à être solutionnés de manière optimale par les États. À la problématique de l'identification et de la reconnaissance des droits de tenure sur le foncier forestier (A) s'ajoute ainsi, celle encore plus complexe des droits sur le carbone forestier (B) dont la résolution se situe au cœur du mécanisme.

A. La question des droits de tenure : le régime foncier des forêts

« Le régime foncier des forêts est une combinaison de droits juridiques ou coutumiers de propriété forestière et d'accords conclus pour la gestion et l'utilisation des ressources forestières. Il désigne les individus qui ont droit à l'utilisation de ces ressources, et la durée et les conditions de leur jouissance. Sur le plan juridique, le régime foncier est un mélange de droits et d'obligations : le droit de posséder, détenir, gérer, transférer ou exploiter des ressources et des terres, mais aussi l'obligation de les utiliser de façon à ne pas nuire aux autres... La sécurité du régime foncier se rapporte à l'assurance, la solidité et la viabilité de l'occupation et le droit d'en exclure les autres »⁶⁹⁴. Cette définition de Francesca Romano révèle l'importance de l'identification des détenteurs de droits sur les forêts, du respect de leurs

⁶⁹³ « Le calcul du NRF avec la méthode de la moyenne historique donne un NRF de 6,31 millions de tonnes de CO₂ équivalent par an pour la période 1992-2014. Cette approche est considérée comme préliminaire en attendant les résultats de l'analyse de la précision et de l'incertitude ainsi que l'amélioration des cartes du changement forestier. Environ 65% des émissions sont imputables aux émissions liées à la conversion de la biomasse ligneuse tandis que les émissions de CO₂ liées au Carbone Organique du Sol représentent environ 35%. Pour ce qui concerne les dynamiques du couvert forestier, la déforestation génère 8,72 millions de tonnes de CO₂ équivalent par an, la dégradation forestière 2,11 millions de tonnes de CO₂ équivalent par an, tandis que le renforcement des stocks contribue à une séquestration de 4,51 millions de tonnes de CO₂ équivalent par an. Les émissions forestières se concentrent largement dans les domaines Soudaniens, respectivement Nord Soudanien (56% du total) et Sud Soudanien (39%). Ces deux régions phytogéographiques totalisent 95% des émissions annuelles. Les émissions des zones Sahéliennes sont marginales (5% du total) ». Burkina Faso, *Niveau d'Émissions de Référence pour les Forêts du Burkina Faso*, Soumission au Secrétariat Exécutif de la Convention Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques, Version 1 ; janvier 2020, p.vii.

⁶⁹⁴ ROMANO (F.), « Évolution du régime foncier des forêts en Afrique : promotion de la gestion forestière locale », *Unasylva* 228, Vol. 58, 2007.

droits et de leur implication effective dans tout le processus de valorisation de la ressource forestière en tant que puits de captation de carbone.

La réduction des émissions liées aux forêts passe en effet par la réduction des vitesses de déboisement et surtout, le renforcement du couvert forestier sur le long terme. Elle met ainsi en avant la problématique de la sécurisation de l'ensemble des droits existants sur les forêts. Cet ensemble de droits, qu'ils soient coutumiers ou définis par la loi, constitue ce qu'on appelle un « bouquet de droits »⁶⁹⁵. Les bouquets des droits de tenure peuvent se présenter sous la forme de droits de propriété qui sont souvent exclusifs ou permanents mais aussi grevés⁶⁹⁶, de droits d'utilisation, ou d'usufruit⁶⁹⁷, de droits individuels et collectifs, de droits légaux⁶⁹⁸, de droits coutumiers⁶⁹⁹ ou encore de droits matériels et immatériels⁷⁰⁰.

Dans le contexte de la REDD+, la reconnaissance des droits de tenure est un indispensable incontournable pour l'atteinte des objectifs escomptés. Elle permet en effet de protéger les droits légitimes et de minimiser les risques, de faciliter la mise en place de mesures d'incitations et de systèmes de répartition efficaces des avantages liés à la REDD+ et surtout d'identifier et de faciliter la participation des parties prenantes légitimes⁷⁰¹. En dehors des sources traditionnelles du droit international⁷⁰², les droits de tenure sont protégés par un ensemble de dispositifs internationaux tels que, les *directives volontaires de la FAO pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le*

⁶⁹⁵ La notion de bouquet de droits est une notion très large qui inclut la propriété foncière, l'occupation des terres et autres dispositions relatives à l'accès, l'utilisation, la gestion et l'aliénation des forêts. La tenure détermine qui a le droit à quelles ressources, pour quelle durée et dans quelles conditions. **JESSE (C.), RIBOT, PELUSO (N. L.)**, A Theory of Access. *Rural Sociology* 68(2) 153-181 (2003) in « Mise en œuvre de la REDD+ : manuel pour les praticiens du droit national », PNUE, p. 49.

⁶⁹⁶ Le droit de propriété peut être assorti de droits ou d'obligations supplémentaires qui bénéficient à un autre utilisateur, comme, par exemple, une servitude ou une clause restrictive.

⁶⁹⁷ Il s'agit du droit de prélever (récolter) ou de prendre des décisions en ce qui concerne les arbres et autres ressources forestières.

⁶⁹⁸ Les droits légaux découlent des textes écrits adoptés par le pouvoir législatif ou institués par voie réglementaire par un organisme public ou un décret exécutif.

⁶⁹⁹ Les droits coutumiers reposent sur des pratiques de longue date suffisamment établies pour avoir force de loi. Les droits coutumiers sont attachés à bon nombre des forêts du monde. Ils sont donc incontournables dans le contexte de REDD+ même lorsqu'ils sont informels et ne sont pas explicitement reconnus en vertu de la législation nationale.

⁷⁰⁰ Les droits matériels concernent les terres et les ressources physiques (comme les arbres). Les droits immatériels font référence à ce qui ne peut pas être physiquement acquis (par exemple, l'air, les crédits d'émission de carbone et les droits relatifs aux idées et aux œuvres, également connus sous le nom de propriété intellectuelle).

⁷⁰¹ PNUE, « Mise en œuvre de la REDD+ : manuel pour les praticiens du droit national », p. 49.

⁷⁰² Voir entre autres la Convention (n° 169) de l'OIT relative aux peuples indigènes et tribaux, 1989 ; la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (Résolution 61/295 adoptée par l'Assemblée générale le 13 septembre 2007).

*contexte de la sécurité alimentaire nationale*⁷⁰³, *les Standards sociaux et environnementaux REDD+*⁷⁰⁴, *les Directives du programme ONU-REDD concernant le consentement préalable donné librement et en connaissance de cause*⁷⁰⁵, *les lignes directrices du Groupe des Nations Unies sur les questions relatives aux peuples autochtones*⁷⁰⁶, etc. Ces différents textes posent entre autres les principes de la reconnaissance et du respect de tous les détenteurs de droits fonciers légitimes et de leurs droits, la protection des droits fonciers légitimes contre les menaces et les violations, la promotion et la facilitation de l'exercice des droits fonciers légitimes, l'accès à la justice en cas de violation des droits fonciers légitimes, etc.

La mise en œuvre de la REDD+ suscite donc un certain nombre de questionnements auxquels les Etats concernés doivent s'évertuer à répondre de la manière la plus harmonieuse possible. A qui appartiennent les forêts ? Qui peut posséder et utiliser les terres ? Quelle est la surface de terres forestières revendiquée par l'État ? Le système de tenure et d'utilisation des ressources tient-il compte de l'équité entre les sexes ? Les femmes ont-elles les mêmes droits aux ressources que les hommes ? Le droit national autorise-t-il la propriété privée des terres ou des ressources forestières ? Le propriétaire des ressources forestières (comme les arbres) et le propriétaire des terres où se trouvent ces ressources peuvent-ils être différents ? Qui a le droit d'utiliser les ressources de la forêt ? Le droit national prévoit-il des droits collectifs sur les terres ou les ressources forestières ? Les droits coutumiers sont-ils explicitement reconnus au titre de la législation nationale ? La législation nationale reconnaît-elle le consentement préalable, libre et éclairé ? Comment la propriété et l'utilisation des forêts sont-elles enregistrées ? Comment la législation nationale traite-t-elle les utilisations coutumières qui ne sont pas officiellement enregistrées ? Quels autres systèmes de tenure peuvent avoir des effets sur la propriété des forêts ?⁷⁰⁷ Ces différentes problématiques qui imposent très souvent la révision des législations foncières et forestières doivent nécessairement être prises en compte par les Etats affiliés à la REDD+, qui sont soucieux de garantir la durabilité et la viabilité du processus.

⁷⁰³ Directives volontaires pour une Gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale, Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture, Rome, 2012.

⁷⁰⁴ Lignes directrices pour l'utilisation des Standards Sociaux et Environnementaux REDD+ au niveau pays, Version 2, novembre 2012. www.redd-standards.org, consulté le 27 septembre 2020.

⁷⁰⁵ Programme ONU-REDD, *Directives concernant le consentement préalable donné librement et en connaissance de cause*, janvier 2013 et UN-REDD, « Principes et critères sociaux et environnementaux du programme ONU-REDD », programme ONU-REDD, huitième réunion du conseil d'orientation, 25-26 mars 2012, Paraguay.

⁷⁰⁶ Groupe des nations unies pour le développement ; Lignes directrices sur les questions relatives aux peuples autochtones, New York, 2009.

⁷⁰⁷ PNUE, « Mise en œuvre de la REDD+ : manuel pour les praticiens du droit national », p. 62.

D'après une étude de la FAO, sur les données de 2005, « 80 % des forêts du monde relèveraient du domaine public, 10 % du domaine privé (institutions et particuliers) et 7 % des communautés »⁷⁰⁸. Pour ce qui concerne le continent africain, 97,9 % des surfaces forestières sont administrées par les gouvernements, 0,4 % appartenant à des individus et des entreprises et 0,1 % aux communautés et aux peuples autochtones⁷⁰⁹. Dans la plupart des législations ouest africaines, les forêts sont en effet considérées comme « parties intégrantes du patrimoine national »⁷¹⁰ ou encore « un bien d'intérêt national »⁷¹¹. Ce choix opéré par les législateurs met en exergue le rôle principal de l'Etat dans la sécurisation des ressources forestières en Afrique. Les textes reconnaissent toutefois aux privés et aux communautés locales la latitude d'être propriétaires de forêts.

Dans le cas du Niger par exemple, l'article 15 de la loi portant régime forestier précise clairement que : « le domaine forestier est composé de forêts domaniales de l'Etat et des collectivités territoriales ainsi que des forêts des privées ». Ces particuliers peuvent exploiter librement les forêts dont ils sont propriétaires sous réserve du respect des mesures de protection de l'environnement, des eaux et des sols, (article 50). Au Burkina Faso également, l'article 9 du code forestier précise que : « le domaine forestier comprend les forêts publiques et les forêts privées ». L'article 31 du même texte reconnaît également aux personnes physiques ou morales de droit privées la latitude d'être propriétaires de forêts « moyennant la détention d'un titre régulier sur de jouissance sur le sol forestier »⁷¹². La gestion du patrimoine forestier des privés est également libre sous réserve des déclarations d'exploitation et des restrictions imposées par la préservation du milieu naturel. Enfin, les conditions de détentions des forêts sont clairement définis par l'article 24 du code forestier du Togo qui dispose que : « le domaine forestier des particuliers est constitué par : les forêts, boisements et terrains à reboiser immatriculés ou reconnus au nom des particuliers ; les forêts, boisements et terrains forestiers mis en valeur et exploités par les particuliers »⁷¹³. Les particuliers au sens du code forestier du Togo sont « les personnes physiques ou morales, les groupements ou communautés rurales ou de base qui n'entrent pas dans la catégorie des collectivités territoriales »⁷¹⁴.

⁷⁰⁸ FAO, 2010, *Évaluation des ressources forestières mondiales, Rapport principal*, Études FAO Forêts, N° 163.

⁷⁰⁹ Ibid.

⁷¹⁰ Voir l'article 4 de la loi N°003-2011/AN portant code forestier au Burkina Faso ; l'article 2 de la loi n°2004-040 du 8 juin 2004 portant régime forestier au Niger.

⁷¹¹ Article 3 de la loi n° 2008-09 portant code forestier au Togo.

⁷¹² Article 31 de la loi N°003-2011/AN portant code forestier au Burkina Faso.

⁷¹³ Article 24 de la loi n° 2008-09 portant code forestier au Togo.

⁷¹⁴ Article 25 de la loi n° 2008-09 portant code forestier au Togo.

Les directives volontaires de la FAO pour une gouvernance responsable des régimes fonciers et les directives du programme ONU-REDD mettent par ailleurs l'accent sur l'importance de la reconnaissance des droits coutumiers au même titre que les droits légaux. La FAO précise dans cette optique que : « *la réforme de la tenure doit prendre dûment en compte les droits de l'homme et la tenure coutumière...* »⁷¹⁵. Dans la pratique des Etats ouest-africains, l'appropriation par voie coutumière du foncier forestier est paradoxalement plus limitée contrairement aux terres agricoles qui peuvent faire l'objet de telle appropriation dans la majorité des cas.

Au Niger par exemple, seul le mode d'acquisition par voie coutumière est reconnu par la loi forestière. L'article 26 dispose dans ce sens que : « *l'acquisition des forêts et des plantations par les privés se fait selon les moyens du droit écrit ou par voie coutumière* ». Au Burkina Faso par contre, les personnes privées ne peuvent être propriétaire que « *moyennant la détention d'un titre régulier de jouissance sur le sol forestier* ». L'acquisition par voie coutumière n'est donc pas reconnue dans la législation du Burkina Faso. Seul le Togo reconnaît et ce de manière implicite, le mode d'appropriation coutumière des forêts à travers l'article 24 du code forestier qui intègre dans le domaine forestier des personnes physiques ou morales et des communautés rurales, les forêts, boisements et terrains forestiers mis en valeur et exploités par leurs soins. Les droits d'usage coutumiers sont néanmoins reconnus dans les trois Etats.

Un autre paradigme mis en avant dans le cadre de la REDD+ est la sécurisation des droits collectifs et coutumiers des peuples autochtones⁷¹⁶ et des communautés riveraines sur les forêts. Ce régime foncier est très répandu dans les paysages forestiers des pays à revenu faible et

⁷¹⁵ FAO, « Réforme de la tenure forestière : enjeux, principes et processus », *Étude FAO Forêts n° 165*, 7,2011, p.ix-x. Le Service droit et développement de la FAO a publié des directives sur la reconnaissance légale des droits fonciers coutumiers, basées sur une analyse de cas en Afrique. Ces directives mettent en évidence sept étapes essentielles : trouver un équilibre entre les coutumes d'une part et les normes relatives aux droits de l'homme et les constitutions nationales d'autre part; créer des structures de tenure locales, qui tiennent compte des structures locales et coutumières de gestion des terres, et qui soient peu coûteuses et faciles d'accès; assurer la protection des femmes et des autres groupes vulnérables contre la discrimination; protéger les revendications foncières communautaires tout en permettant l'investissement responsable dans les zones rurales; assurer l'application effective des lois et la mise en place de mécanismes de règlement des différends. Service droit et développement de la FAO, *Statutory recognition of customary land rights in Africa*, 2010.

⁷¹⁶ Il s'agit par exemple des touaregs du Burkina, originaires pour l'essentiel de la province de l'Oudalan où l'on distingue quatre grands groupes ethniques : - le groupe Tamachek avec les Bellah et les Touaregs ; - le groupe peulh avec les peulh Gaobé et les peulh Rimaïbé ; - le groupe Songhraï avec les Songhraï et les Mallébé - le groupe constitué des Haoussa, des Maures et des Mossis qui sont des immigrés venus s'installer dans la région. Au Niger également, les Touaregs font partie du peuple autochtone amazigh (également connu sous le nom de berbère). On en dénombre environ 1.017.000 personnes (2001) — soit 9.3% de la population totale du Niger. Le Massif de l'Aïr et ses plaines environnantes dans la région d'Agadez sont considérés comme le terroir traditionnel des Touareg au Niger.

intermédiaire⁷¹⁷. Malheureusement, il manque souvent de reconnaissance légale et de soutien efficace⁷¹⁸ alors même que selon une étude réalisée par la banque mondiale en 2019, l'attachement de nombreux Peuples Autochtones et communautés locales pour leurs terres ancestrales et à la façon de gouverner ces dernières est un atout décisif pour la préservation de ces milieux naturels⁷¹⁹. Au Niger par exemple, seuls les droits d'usage coutumiers leurs sont reconnus sur les forêts situées sur leurs terroirs en vue de satisfaire leurs besoins individuels ou familiaux, ce qui n'est pas toujours suffisant pour éviter les conflits et renforcer la protection de ces forêts⁷²⁰.

B. La problématique des droits sur le carbone forestier

Un mois après l'accord de Varsovie (COP 19), le Fonds carbone du Fonds de partenariat pour le carbone forestier (FCPF)⁷²¹ a achevé l'élaboration de son Cadre méthodologique qui permet l'achat de 'réductions d'émissions' émanant des pays en développement. Ces réductions d'émissions constituent une nouvelle classe d'actifs qui est indissociable des droits de propriété sur les terres forestières, mais qui peut pourtant être achetée et transférée séparément des autres droits sur les forêts. Émerge alors la problématique du droit sur le carbone forestier⁷²². L'idée

⁷¹⁷ Une étude axée sur la superficie des terres autochtones (plutôt qu'autochtones et communautaires) conclut que les Peuples Autochtones ont des droits (ou gèrent de fait) plus de 25 % de la surface terrestre du monde. Rights and Resources Initiative (RRI), « Who Owns the World's Land? A Global Baseline of Formally-Recognized Indigenous and Community Land Rights. » *Rights and Resources Initiative*, Washington, DC, 2015. Aussi la superficie de forêts détenues par les Peuples Autochtones et les communautés locales en vertu du droit écrit est estimée à 15,5 % des forêts mondiales. Rights and Resources Initiative (RRI), « What Future for Reform? Progress and Slowdown in Forest Tenure Reform Since 2002 » *Rights and Resources Initiative*, Washington, DC, 2014.

⁷¹⁸ Historiquement, de nombreux gouvernements ont revendiqué la propriété des forêts et autres terres traditionnellement détenues par les Peuples Autochtones et les communautés locales. Leurs revendications témoignent de leur volonté de contrôler les revenus forestiers, leur ignorance des régimes fonciers coutumiers ou encore de leur perception de la gestion collective coutumière comme étant rétrograde ou inefficace. **LARSON (A.), SPRINGER (J.)**, « Recognition and Respect for Tenure Rights. » Présentation conceptuelle pour le cadre de gouvernance des ressources naturelles (NRGF), UICN, Commission des politiques environnementales, économiques et sociales (CEESP), 2016.

https://www.iucn.org/sites/dev/files/content/documents/tenure_rights_finapdf, consulté le 30 septembre 2020.

⁷¹⁹ Cette étude a entre autres démontré de façon convaincante les liens qui existent entre un régime foncier communautaire sécurisé et les objectifs de développement dans des contextes nationaux spécifiques. Groupe de la Banque mondiale. « Sécuriser les droits fonciers dans les zones de forêt pour favoriser le développement rural. Un Cadre d'analyse ». Programme sur les forêts (PROFOR). Banque mondiale, Washington, DC, 2019.

⁷²⁰ Article 51 de la loi portant régime forestier au Niger.

⁷²¹ Le Fonds de partenariat pour le carbone forestier (FCPF), opérationnel depuis juin 2008, est un partenariat mondial œuvrant pour la réduction des émissions dues au déboisement et à la dégradation forestière, pour la conservation des stocks de carbone forestier, pour la gestion durable des forêts et pour le renforcement des stocks de carbone forestier (REDD+). La Banque mondiale assume les fonctions d'administrateur, de secrétariat et de partenaire à la mise en œuvre. Le processus de qualification en tant que partenaire à la mise en œuvre, dans le cadre du Fonds de préparation, est en cours pour la Banque interaméricaine de développement et le Programme des Nations Unies pour le développement ; <http://www.forestcarbonpartnership.org/>, consulté le 30 septembre 2020.

⁷²² La question « qui a droit au carbone ? » ou « qui a droit aux crédits carbone ? » est potentiellement conflictuelle dans les projets pour la Réduction des Émissions liées à la Déforestation et à la Dégradation (REDD+), alors

que l'on peut posséder du carbone ou avoir des 'droits sur le carbone' reste néanmoins difficile à saisir. La valeur directe du carbone⁷²³ n'est pas claire. Contrairement à une ressource comme l'eau, le carbone n'est ni un consommable, ni une marchandise palpable même s'il représente une valeur sûre via la fourniture du service clé d'atténuation du changement climatique. Par ailleurs, malgré la panoplie d'utilisation qui est faite du concept depuis sa création, les droits sur le carbone ne sont ni définis, ni systématiquement décrits⁷²⁴.

A qui appartient alors le carbone forestier⁷²⁵? Il est clair que la propriété d'un bien aussi intangible que le carbone pose des problèmes aux systèmes juridiques traditionnels régissant le droit de propriété. Les crédits carbonés constituent en effet des instruments sui generis - créés soit par des instruments de droit international, soit par des initiatives volontaires privées⁷²⁶ ; et ni les premiers, ni les seconds ne définissent leur nature juridique⁷²⁷.

Une différenciation a été faite entre les services éco-systémiques d'une part et les services environnementaux d'autre part. Les premiers ont pour base sous-jacente le fonctionnement des écosystèmes, et sont « produits » par ces derniers : ils reposent pour l'essentiel sur des dynamiques non-appropriables, parfois qualifiées de fonctionnalités écologiques. Les services environnementaux seraient quant à eux des services que les hommes se rendent entre eux par l'entremise des écosystèmes. Ainsi, dès lors que l'on évoque le paiement pour services

qu'elle ne se pose pour le moment pas pour les activités de réduction des émissions au titre du Mécanisme pour un Développement Propre (MDP) dans les autres secteurs de l'économie (énergie, méthanisation, etc.). **KARSENTY (A.), VOGEL (A.), EZZINE DE BLAS (D.), FETIVEAU (J.)**, « La problématique des « droits sur le carbone » dans REDD+ » ; *Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement* Débats et Perspectives, <http://vertigo.revues.org/12974> ; DOI : [10.4000/vertigo.1297](https://doi.org/10.4000/vertigo.1297), consulté le 10 novembre 2019.

⁷²³ Il s'agit dans ce contexte du carbone capté par les forêts et qui contribue à atténuer changement climatique.

⁷²⁴ **CHAGAS (T.), VON UNGER (T.)**, "Trading with Carbon: A Global Response to a Global Challenge" in Frank Wijen et al(eds)", *A Handbook of Globalization and Environmental Policy* (2nd edn, Edward Elgar Publishing 2011) in **STRECKAND (C.) and VON UNGER (M.)**, "Creating, Regulating and Allocating Rights to Offset and Pollute: Carbon Rights in Practice", *Carbon & Climate Law Review*, Vol. 10, N° 3, *special issue on carbon rights*, published By: Lexxion Verlagsgesellschaft mbH, 2016, p. 178-189.

⁷²⁵ La question de la propriété du carbone est majeure à plusieurs titres. Tout d'abord, seuls les propriétaires des crédits carbonés sont légitimes à procéder à leur vente, et de fait à bénéficier directement de leurs revenus. La propriété de ces crédits et leur distribution entre les contributeurs à la production du carbone est considérée comme gage d'équité et de viabilité sur le long terme des différents processus mis en place dans le cadre des accords sur le climat pour un développement propre. Ce dernier point est particulièrement essentiel pour les projets forestiers qui se déroulent sur plusieurs décennies et font bien souvent intervenir une multitude d'acteurs.

⁷²⁶ **STRECKAND (C.), VON UNGER (M.)**, "Creating, Regulating and Allocating Rights to Offset and Pollute: Carbon Rights in Practice", *Carbon & Climate Law Review*, Vol. 10, N° 3, *special issue on carbon rights*, published By: Lexxion Verlagsgesellschaft mbH, 2016, p. 178-189.

⁷²⁷ La nature juridique des crédits n'est pas définie par le droit international qui ne peut que régler les relations juridiques d'Etat à Etat. Ni l'article 12 du Protocole de Kyoto, ni les « Accords de Marrakech » ne donnent d'indications pour déterminer la nature juridique des CERs ou encore régler la question de la propriété de ces crédits. Cf., **HEDGES (A.)** "Carbon Units as Property: Guidance from Analogous Common Law Cases", *Hedges, Andrew. Carbon & Climate Law Review: CCLR; Berlin* Vol. 10, N° 3, 2016, p. 190-201.

environnementaux (PSE) comme instrument mobilisable pour préserver les services éco systémiques, l'accent est explicitement mis sur les actions de l'Homme susceptibles de restaurer ou de maintenir des fonctionnalités écologiques ayant une valeur sociale⁷²⁸. Autrement dit, ce qu'il est question de rémunérer dans le cadre d'un PSE, c'est l'usage particulier des ressources ou encore l'adoption de pratiques susceptibles de restaurer ou de maintenir des services éco systémiques, et non pas le service éco systémique lui-même, par nature non appropriable selon certains auteurs⁷²⁹.

Qu'en est-il donc du service de fixation du carbone ? Une partie de la doctrine pensent que ces crédits, qui correspondent à des réductions d'émissions certifiées issues de mécanismes comme le MDP (Mécanisme de développement propre) ou des projets REDD+, ne sont pas des services éco systémiques que les sociétés retirent de la nature mais des créations quasi monétaires qui doivent suivre des processus très normés de production et de vérification⁷³⁰. Poser la question dans les termes « qui a droit au carbone ? » ne semble donc plus opportun. Il faudrait entendre « *qui a droit à être rémunéré pour une activité qui contribue à réduire les émissions, à conserver ou augmenter les stocks de carbone ?* »⁷³¹

D'un autre côté, la problématique des droits sur le carbone forestier suscite d'autres interrogations. Il s'agit entre autres de déterminer si le système juridique en question régissant les droits de propriété considère que les terres et les arbres, y compris les services éco systémiques, appartiennent fondamentalement à l'État ou plutôt entièrement aux propriétaires privés du sol. La question de la reconnaissance officielle des droits fonciers coutumiers devient également problématique surtout en ce qui concerne les droits coutumiers des communautés sur les terres domaniales. On ne peut donc soulever la question des droits sur le carbone forestier sans interroger la situation du propriétaire et, partant, l'institution même de la propriété.

⁷²⁸ Mission Economie de la biodiversité « Comprendre les Paiements pour Préservation des Services Ecosystémiques comme outil de conservation de la biodiversité, Cadre conceptuels et défis opérationnels pour l'action ». Coll. *Les cahiers de biodiv'2050*, n°1, 2014, p. 6.

⁷²⁹ **BONIN (M.), ANTONA (M.)**, Généalogie scientifique et mise en politique des services éco systémiques et services environnementaux, *Vertigo Revue électronique en sciences de l'environnement*, Volume 12, numéro 3, 2012.

⁷³⁰ **KARSENTY (A.), EZZINE DE BLAS (D.)**, « Du mésusage des métaphores. Les paiements pour services environnementaux sont-ils des instruments de marchandisation de la nature ? » in **HALPERN (C.), LASCUMES (P.)**, *L'instrumentation de l'action publique*, Paris : Presses de Sciences Po, Le Galès (éd.), 2014, p. 161-189. Voir également **KARSENTY (A.), VOGEL (A.), CASTELL (F.)**, Carbon rights, REDD+ and payments for environmental services. *Environmental Science and Policy*, 35., 2014, p. 20-29.

⁷³¹ **KARSENTY (A.), VOGEL (A.), EZZINE DE BLAS (D.), FETIVEAU (J.)**, 2012, op.cit.

Il importe aussi de préciser que même si d'habitude la propriété des forêts est associée à la propriété foncière⁷³², du fait de sa nature unique et immeuble, la terre se prête souvent à des utilisations multiples. Il ne suffit donc pas d'identifier les propriétaires des terres pour trouver par la même occasion à qui appartient le stock de carbone d'une forêt⁷³³. Lorsqu'on traite des droits portant sur le carbone forestier, une distinction est possible entre le carbone fixé, les puits de carbone, les stocks de carbone et les crédits-carbone. Ces différentes possibilités interrogent et complexifient les processus d'identification des véritables détenteurs du droit sur le carbone forestier. La piste contractuelle ou celle de la limitation ou du démembrement du droit de propriété qui fait appel aux concepts de fiducie foncière environnementale, de la transpropriation ou bien encore, mais dans un registre plus particulier, des servitudes environnementales, est explorée dans certains systèmes juridiques.

Si certains pays, notamment des pays industrialisés acheteurs de crédits à des fins d'observance aux engagements du Protocole de Kyoto, ont défini la nature juridique des crédits carbone par la détermination de la loi, dans la pratique, très peu de pays du Sud ont suivi cette approche⁷³⁴. Seul un nombre limité, dont le Pérou et l'Indonésie, a fait des tentatives explicites pour définir les droits sur le carbone dans leurs législations nationales. Dans les autres pays, le carbone est lié implicitement à d'autres droits concernant, entre autres, les ressources naturelles, y compris les ressources forestières et les services environnementaux⁷³⁵. Au Brésil, par exemple, la loi sur la gestion des forêts publiques suggère fortement que l'État est le propriétaire du carbone stocké ou séquestré dans les forêts, même si une entreprise y possède une concession⁷³⁶. Au Pérou, plusieurs lois coexistent. Une loi récente sur le Paiements pour Service Environnementaux (PSE) affirme que non seulement les propriétaires fonciers mais également les concessionnaires et même les ONG qui gèrent les terres sont en droit de bénéficier du carbone en tant qu'un service éco systémique. Parallèlement, le gouvernement détient les droits sur le carbone stocké

⁷³² **ROMANO (F.), REEB (D.)**, "Understanding forest tenure: What rights and for whom? Secure forest tenure for sustainable forest management and poverty alleviation: the case of South and Southeast Asia, with case studies of Orissa and Meghalaya, India and Nepal", FAO LSP WP 29, *Access to Natural Resources Sub-Programme*, (2006).

⁷³³ **CHRISTY (L. C.), DI LEVA (C. E.), LINDSAY (J. M.), TAKOUKAM (P. T.)**, « Forest Law and Sustainable Development: Addressing Contemporary Challenges through Legal Reform », Série, *Law, Justice, and Development*, 2007.

⁷³⁴ **DOOLEY (K.), GRIFFITHS (T.), MARTONE (F.), OZINGA (S.)**, *Mirages et illusions Évaluation critique du Fonds de partenariat pour le carbone forestier, Forest Peoples Programme (FPP)*, rapport, 2011.

⁷³⁵ **RAVIKUMAR (A.)**, Mais qu'est-ce donc que ce droit sur le carbone ? Et qui (le cas échéant) devrait en bénéficier ? 2015, <https://www.cifor.org>, consulté le 12 novembre 2019.

⁷³⁶ Toutefois, les communautés autochtones font exception au Brésil puisqu'elles bénéficient de garanties constitutionnelles concernant tous les droits liés aux terres tels que le carbone. Un débat cherche à déterminer si les communautés autochtones devraient négocier la vente de crédits de carbone de manière autonome ou pas. Ibid.

dans les zones protégées. L'Indonésie dispose d'une législation qui traite explicitement des droits sur le carbone dans le cadre de la REDD+ mais un débat persiste sur la façon dont le gouvernement va allouer les fonds⁷³⁷.

Au plan régional, rares sont les pays africains qui sont dotés de mécanismes juridiques encadrant la propriété du carbone forestier et les droits qui s'y rattachent. Une étude réalisée par le FCPF en 2011 révèle que même si les propositions de mesures pour l'état de préparation (R-PP) de certains Etats comme la RDC, la République du Congo et le Ghana contiennent des propositions pour un partage juste et équitable des bénéfices liés au stockage de carbone forestier, elles ne précisent pas pour autant comment ces mécanismes seront développés ni, plus important encore, de quelle façon les parties prenantes et les détenteurs de droits seront consultés au sujet de la définition des dispositifs de partage des bénéfices⁷³⁸. Il faut préciser que le Togo a réalisé à cet effet une étude sur la gouvernance carbone en 2019⁷³⁹. Enfin, la question de l'additionnalité et du système de Mesure, de notification et de vérification (MNV) du maintien du service de stockage du carbone forestier reste encore floue.

⁷³⁷ Ibid.

⁷³⁸ **DOOLEY (K.), GRIFFITHS (T.), MARTONE (F.), OZINGA (S.)**, Mirages et illusions Évaluation critique du Fonds de partenariat pour le carbone forestier, op.cit.

⁷³⁹ Le processus de validation étant toujours en cours, nous n'avons pas pu consulter le document.

Chap. 2 : Des mécanismes d'adaptation avérés

« Si l'évolution des conditions climatiques moyennes a son importance, les sociétés humaines – surtout dans les pays en développement – sont particulièrement vulnérables à des conditions extrêmes telles que les inondations, sécheresses, canicules et cyclones. Le changement climatique va aussi modifier ces phénomènes météorologiques extrêmes, qui peuvent être bien plus lourds de conséquences pour les populations que la hausse moyenne des températures ou du niveau des mers. Il est de plus en plus admis que le changement climatique risque de se traduire par une fréquence accrue des vagues de chaleur, des précipitations abondantes, des sécheresses et des épisodes de montée extrême du niveau de la mer. Par ailleurs, on prévoit des cyclones tropicaux plus violents, affichant des vitesses maximales des vents plus élevées et des précipitations plus abondantes, principalement dus au réchauffement des océans tropicaux – tendance déjà perceptible depuis quelques décennies. Cette évolution, conjuguée à l'élévation du niveau des mers, entraînera très vraisemblablement des ondes de tempête plus fortes »⁷⁴⁰. Le processus de changement climatique est en effet bel et bien engagé, et va se poursuivre, ne serait-ce qu'à cause des GES émis précédemment. L'adaptation aux impacts qui s'avèrent d'ores et déjà inévitables a alors un rôle décisif à jouer surtout en Afrique, considéré comme le continent le plus vulnérable du fait de sa faible capacité de résilience.

Face à ce constat, les Etats sont enjoins lors de la COP 17 « d'aborder la planification de l'adaptation dans le contexte plus large de la planification du développement durable »⁷⁴¹. Cette démarche implique que les besoins réels et contextuels d'adaptation soient identifiés (section 1) et que des actions concrètes de mitigation ou d'anticipation de la vulnérabilité (section 2) soient formulées par les Etats qui s'engagent dans le processus.

Section 1 : La définition des priorités d'adaptation

Conformément au paragraphe 2 de la décision 5/CP.17 de Durban: « La planification de l'adaptation au niveau national est un processus continu, progressif et itératif, dont la mise en œuvre doit être fondée sur les priorités des pays en développement parties et coordonnée avec

⁷⁴⁰ « Prendre en compte l'adaptation au changement climatique dans la coopération pour le développement », version préliminaire avant publication, Avril 2009, OCDE, Comité d'aide au développement (CAD), Comité des politiques d'environnement (EPOC).

⁷⁴¹ Décision 5/CP.17, Plans nationaux d'adaptation. 17ème session, Durban (Afrique du Sud), du 28 novembre au 11 décembre 2011.

leurs objectifs, plans, politiques et programmes de développement durable »⁷⁴². Les Etats doivent donc prioriser des actions concertées, collectives et accordées aux effets préjudiciables réels du changement climatique pour tenter de prévoir l'imprévisible. Cette contextualisation de l'adaptation est généralement basée en pratique sur le degré de vulnérabilité des secteurs (§2), très souvent liés aux réalités climatiques internes des Etats (§1).

§1 : L'influence des contextes climatiques internes

L'adaptation au changement climatique oblige les Etats à étudier les manifestations du phénomène climatique dans leur espace territorial afin de déterminer des actions idoines à mener. Il s'agit d'observer la manière dont le système climatique national évolue de manière à déceler les variations manifestées dans le temps et à anticiper celles à venir à travers des actions de riposte adaptées. Dans les Etats comme le Togo, le Burkina Faso et le Niger, ces études ont été menées en amont des processus d'élaboration des communications nationales⁷⁴³ et revisitées dans le cadre de la formulation des plans nationaux d'adaptation (B). Elles sont survenues en réponse aux engagements pris par les Etats dans le cadre du régime climatique international qui prône entre autres une approche plus globalisant de l'adaptation (A).

A. La consécration d'une approche globale de l'adaptation

« ...Tout au long de l'histoire, les sociétés ont dû composer avec des fluctuations ou des modifications du climat en recourant à diverses stratégies et en exploitant les connaissances acquises à la faveur des événements antérieurs. Par ailleurs, il leur a fallu faire face et réagir à des épisodes météorologiques extrêmes, de sécheresse et d'inondation notamment »⁷⁴⁴. Le Sahel a par exemple été souvent confronté à une très grande variabilité climatique et à des manifestations extrêmes de la sécheresse et des inondations. Pour s'adapter, les populations sahéniennes ont été entre autres contraintes de diversifier leurs modes d'existence et d'adopter de nouvelles variétés végétales.

L'adaptation aux changements climatiques est un sujet complexe, avec plusieurs facettes constituant un certain nombre de défis, particulièrement pour le monde en développement. Les incidences des changements climatiques affectent déjà les pays africains, notamment les plus pauvres et les plus vulnérables d'entre eux, étant donné qu'ils disposent de ressources limitées

⁷⁴² Décision 5/CP.17, op.cit.

⁷⁴³ Voir par exemple : Troisième communication nationale sur les changements climatiques au TOGO, « Etudes sur les circonstances nationales, rapport définitif, avril 2014 ».

⁷⁴⁴ OCDE, CAD, EPOC, « Prendre en compte l'adaptation au changement climatique dans la coopération pour le développement », version préliminaire avant publication, Avril 2009, p. 48.

aux niveaux social, technologique et financier pour faire de l'adaptation. Des millions de personnes vivant dans ces pays font face à des pénuries d'eau et d'aliments et sont exposés à de plus grands risques sanitaires. L'adoption de mesures d'adaptation qui réduisent la vulnérabilité aux changements climatiques est donc d'une grande importance, notamment dans les pays où les risques existent déjà⁷⁴⁵.

Selon le Groupe intergouvernemental d'experts sur le climat (GIEC), l'adaptation est la démarche d'ajustement au climat actuel ou à venir, ainsi qu'à ses conséquences. Il s'agit à la fois de réduire les effets préjudiciables du changement climatique tout en exploitant les effets bénéfiques. L'adaptation est donc l'ajustement des systèmes naturels ou humains en réponse à des stimuli climatiques réels ou prévus ou à leurs effets, afin d'en atténuer les inconvénients ou d'en exploiter les avantages⁷⁴⁶. Elle implique pour les Etats d'opérer une multiplicité d'ajustements comportementaux, structurels et technologiques pour réduire la vulnérabilité des collectivités face aux aléas climatiques et renforcer leurs capacités d'anticipation, de résistance et de rétablissement face aux impacts⁷⁴⁷.

Des mesures d'adaptation très variées peuvent être mises en œuvre pour parer aux évolutions observées et prévues du climat. Le concept englobe en effet, non seulement les phénomènes extrêmes, mais aussi les risques liés à des processus plus lents induits par le changement climatique. Il en résulte que les coûts approximatifs de l'adaptation sont extrêmement élevés selon toutes les estimations. « *Le Secrétariat de la Convention des Nations unies sur les changements climatiques a estimé que d'ici 2030, les pays en développement auront besoin de 28 à 67 milliards de dollars pour faire de l'adaptation aux changements climatiques. Bien que ce chiffre semble énorme en termes absolus, il correspond à seulement 0,2–0,8 % des flux d'investissements mondiaux, ou seulement 0,06–0,21 % du PNB mondial prévu en 2030. Selon la Banque mondiale il est probable que les coûts additionnels nécessaires à l'adaptation aux*

⁷⁴⁵ La feuille de route de Bali: Les questions clés en cours de négociation, <http://content-ext.undp.org/aplaws/assets/2091557/2091557.pdf>, consulté le 13 avril 2021.

⁷⁴⁶ Ibid.

⁷⁴⁷ « La capacité d'adaptation est le degré d'ajustement d'un système à des changements climatiques (y compris la variabilité climatique et les extrêmes), afin d'en atténuer les dommages potentiels, de tirer parti des opportunités ou de faire face aux conséquences. Elle dépend, pour la collectivité considérée, du niveau relatif des ressources économiques, de l'accès aux technologies, de l'accès aux informations sur la variabilité et le changement climatiques et des compétences pour les exploiter, des moyens institutionnels (par exemple, dans quelle mesure les institutions peuvent-elles favoriser l'adoption de mesures d'adaptation), et de la répartition équitable des ressources (les sociétés caractérisées par une répartition des ressources relativement équitables seront plus capables de s'adapter que les autres) » ; *Source* : GIEC, « Bilan 2001 des changements climatiques : Conséquences, adaptation et vulnérabilité », Contribution du Groupe de travail II au *Troisième rapport d'évaluation du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat*, « Chapitre 18 : Adaptation dans le contexte du développement durable et de l'équité », Cambridge University Press, Cambridge, 2001, p. 877-912.

changements climatiques dans les pays en développement, soient de l'ordre de 10 à 40 milliards de dollars par an »⁷⁴⁸. Il reste difficile et incertain de donner un chiffre exact, mais il est clair que le montant nécessaire pour l'adaptation aux changements climatiques est considérable et est beaucoup plus élevé que les fonds actuellement disponibles dans le cadre de la CCNUCC et d'autres sources⁷⁴⁹.

Dans le contexte climatique international, la problématique de l'adaptation a été mise en évidence lors de la septième Conférence des Parties (COP-7) organisée à Marrakech en 2001. Dans le cadre de cette conférence des parties, les Etats reconnaissent le caractère onéreux de l'adaptation surtout pour les Etats vulnérables du Sud et créent trois fonds en l'occurrence le *Fonds pour les pays les moins avancés* qui a pour objet de renforcer la capacité d'adaptation particulièrement faible des pays visés. Ce fonds vise principalement à aider les PMA à élaborer leur *Programme d'Action National d'Adaptation au changement climatique (PANA)*, dans lequel les besoins sont définis et classés par ordre de priorité. Le *Fonds spécial pour le changement climatique est destiné* par ailleurs au financement des activités d'atténuation et d'adaptation dans tous les pays en développement. Ces activités peuvent être particulières à certains secteurs tels que l'énergie, les transports, l'industrie, l'agriculture, la sylviculture et la gestion des déchets ; ou viser directement l'adaptation, le transfert de technologies et la diversification économique. Enfin, le *Fonds pour l'adaptation* est créé pour les Parties au Protocole de Kyoto et alimenté par des contributions volontaires. Il reçoit en outre 2 % des ressources générées par les unités de réduction certifiée des émissions des projets menés au titre du mécanisme pour un développement propre (MDP).

Après la COP7 de Marrakech, des efforts ont été déployés par les parties pour concevoir une approche plus globale de l'adaptation via le *Programme de travail de Nairobi (2005-2010) sur les impacts des changements climatiques, la vulnérabilité et l'adaptation à ces changements*. Ce programme prône diverses initiatives pour aider les gouvernements à mieux apprécier les enjeux et à prendre des décisions éclairées quant aux mesures concrètes d'adaptation⁷⁵⁰.

⁷⁴⁸ La feuille de route de Bali: Les questions clés en cours de négociation, http://content-ext.undp.org/aplaws_assets/2091557/2091557.pdf, op.cit.

⁷⁴⁹ Même si les pays reconnaissent que les pays développés doivent respecter leurs engagements au titre de la Convention, et fournir aux pays en voie de développement un appui en matière de financement, de technologies et de renforcement des capacités, les progrès relatifs à ces questions sont lents et non satisfaisants pour de nombreux pays en développement qui manifestent leur frustration.

⁷⁵⁰ « Le programme de travail de Nairobi, établi en 2005, s'étend sur cinq ans et s'adresse en particulier aux pays en développement, y compris les Pays les Moins Avancés et les Petits États Insulaires en Développement, qui sont Parties de la CCNUCC, afin de les aider à : améliorer leur compréhension et leur évaluation d'impacts, de vulnérabilité et d'adaptation sur les changements climatiques; et prendre des décisions éclairées concernant des

L'action en matière d'adaptation est par ailleurs jugée prioritaire dans la « *Feuille de route de Bali* »⁷⁵¹ et ; à Durban, lors de la COP 17, la conférence des parties adopte la *décision 5/CP.17 relative aux plans nationaux d'adaptation aux changements climatiques (PNA)* qui exprime la nécessité « *d'aborder la planification de l'adaptation dans le contexte plus large de la planification du développement durable* »⁷⁵².

Il s'agit en pratique d'intégrer de manière cohérente l'adaptation aux changements climatiques dans les politiques, programmes et travaux pertinents, nouveaux ou en cours, en particulier les processus et stratégies de planification du développement, dans tous les secteurs concernés et à différents niveaux, selon qu'il convient⁷⁵³. L'objectif est de réduire la vulnérabilité des pays aux incidences des changements climatiques en renforçant leur capacité d'adaptation et leur résilience.

B. Une consécration justifiée

« L'Afrique figure parmi les continents les plus vulnérables au changement et à la variabilité climatique. Elle compte plus d'économies sensibles au climat que tout autre continent, et 50 % de sa population vit dans des zones arides exposées à la sécheresse. En outre, pour beaucoup de pays africains, le secteur agricole représente en moyenne 21 % du PIB, la fourchette allant de 10 à 70 %. Les modèles climatiques annoncent, pour l'ensemble de l'Afrique, un réchauffement qui oscille entre 3°C et 4°C en moyenne au cours de ce siècle. Les tendances des

actions et mesures d'adaptation pratiques pour répondre aux changements climatiques sur de solides bases scientifiques, techniques et socio-économiques, tout en considérant les changements et variabilités climatiques présents et futures. Le programme vise à atteindre les objectifs suivants: améliorer la capacité nécessaire aux niveaux international, régional, national, et local pour identifier et comprendre les impacts, la vulnérabilité et les réponses d'adaptation, afin de sélectionner et développer des actions d'adaptation pratiques, efficaces et prioritaires; augmenter et améliorer le niveau et la quantité d'information et de conseils sur les aspects scientifiques, techniques et socio-économiques liés aux impacts, à la vulnérabilité et à l'adaptation; augmenter le degré de diffusion et d'utilisation des informations dérivées des activités d'adaptation pratiques; renforcer la coopération entre les Parties, organisations intéressées, entreprises, société civile et décideurs, de façon à augmenter leur habilité à gérer les risques liés aux changements climatiques et augmenter l'intégration de l'adaptation dans les plans de développement durable ».

https://unfccc.int/resource/docs/publications/09_nwp_overview_fr.pdf, consulté le 13 avril 2021.

⁷⁵¹ Organisée en Indonésie du 3 au 14 décembre 2007, la conférence de Bali s'est soldée par l'adoption d'une feuille de route qui fixe le calendrier des négociations futures et définit les domaines d'action post-2012, afin de relayer le protocole de Kyoto. À la lumière des prévisions exposées dans le 4ème rapport du GIEC, rendu public le 17 novembre 2007, la feuille de route de Bali mentionne "l'urgence" d'une action commune face aux changements climatiques et énumère quatre domaines d'action : la réduction et la limitation des émissions polluantes ; l'adaptation aux changements climatiques ; le développement et le transfert de technologies et le financement des mesures proposées. <http://conference-climat.durable.com/a-feuille-de-route-de-bali>, consulté le 29 septembre 2020.

⁷⁵² Décision 5/CP.17, Plans nationaux d'adaptation. 17ème session, Durban (Afrique du Sud), du 28 novembre au 11 décembre 2011.

⁷⁵³ Décision 5/CP.17, paragraphe 1.

*précipitations annuelles varient selon les régions : elles laissent entrevoir des augmentations en Afrique orientale et des diminutions dans presque toute la partie méditerranéenne du continent, dans le nord du Sahara et sur la façade occidentale de l'Afrique australe. Une recrudescence générale des épisodes de précipitations abondantes est également attendue en Afrique »*⁷⁵⁴. Les études sur la vulnérabilité et l'adaptation au changement climatique menées dans le cadre des processus d'élaboration des communications nationales révèlent ainsi pour le Togo des scénarios climatiques inquiétants et un fort besoin d'adaptation.

Les scénarios climatiques développés démontrent en effet qu'à l'horizon 2025, les températures au Togo vont augmenter en tout point du territoire avec une amplitude oscillant entre 0,63°C et 0,71°C (soit une variation de 2,48 – 2,97%) pour le scénario optimiste (RCP2.6) et entre 0,78°C et 0,88°C pour le scénario pessimiste (RCP8.5). De même, les températures et les précipitations connaîtront aussi une augmentation en tout point du territoire. Leur amplitude de variation se situe entre 3,26 mm et 7,6 mm de pluie, soit une augmentation de 0,36-0,47% selon les scénarios⁷⁵⁵. En 2050, l'augmentation des températures et des précipitations s'amplifiera. Les températures augmenteront de 0,91°C à 1,88°C et les précipitations de 4,73 mm à 16,3 mm, soit une augmentation de 0,52 – 0,97%. Ce processus se poursuivra à l'horizon 2075 avec une amplitude de variation des températures de 0,88°C à 3,1°C, soit une augmentation de 3,42-12,77%. Quant aux précipitations, l'amplitude d'augmentation variera de 3,6 mm à 26,9 mm de pluie, soit une variation de 0,42-1,57%. Enfin, à l'horizon 2100, les différents scénarios indiquent également une poursuite de l'augmentation des températures 0,88 – 4,5°C, soit une variation de 3,6 – 18,52%, et des précipitations de 4,6 mm à 39,02 mm, soit une variation de 0,52-2,27%⁷⁵⁶.

Dans le même sens, l'évolution de l'indice pluviométrique établie de 1950 à 2005 par le Centre régional AGRHYMET⁷⁵⁷ du Comité inter-États de lutte contre la sécheresse (CILSS) basé à

⁷⁵⁴ OCDE, CAD, EPOC, « Prendre en compte l'adaptation au changement climatique dans la coopération pour le développement », version préliminaire avant publication, Avril 2009, p. 38.

⁷⁵⁵ MERF, *Etude de la vulnérabilité et de l'adaptation aux changements climatiques secteur de l'énergie*, janvier 2015, p. 36.

⁷⁵⁶ Ibid.

⁷⁵⁷ Dans une autre étude réalisée en 2010, le Centre Régional AGRHYMET a répertorié quelques exemples de phénomènes hydro climatiques extrêmes récents survenus dans l'espace CILSS/CEDEAO et leurs conséquences. Ces événements sont les suivants : entre le 16 et le 22 août, Dakar a enregistré 367 mm de pluie, soit plus de la moitié du cumul pluviométrique moyen annuel. Il s'en est suivi l'inondation de nombreuses habitations en banlieue et celle de la route nationale 1. 2007 : Pires inondations en Afrique de l'Ouest depuis plus de 30 ans avec 33 morts au Burkina Faso, 23 au Nord Togo, 46 000 déplacés dont 26 000 au Burkina Faso et 14 000 au Togo. Au Burkina Faso, 17 689 ha de cultures inondées, des pertes de production de l'ordre de 13 500 tonnes, 55 barrages dont les digues ont cédé. 2008 : Les fortes pluies dans la région des Hauts Plateaux dans le Centre du Togo ont détruit des

Niamey au Niger a révélé trois tendances majeures au Sahel. La persistance des années humides de 1950 à 1970, une sécheresse persistante de 1970 à 1990 et l'alternance brusque entre années humides et années sèches à partir de 1990. Ce nouveau mode de variabilité rend les prévisions interannuelles encore plus difficiles. La tendance à la sécheresse est néanmoins plus poussée dans la partie Ouest du Sahel, alors que la partie Est connaît un retour progressif à des conditions plus humides⁷⁵⁸. La fracture climatique entre la partie Est et la partie Ouest exprime également un accroissement de la variabilité spatiale des pluies et rend inopérante la vision d'un Sahel globalement sec ou humide.

Au Niger, la situation climatique est caractérisée par une pluviométrie faible, variable dans l'espace et dans le temps, et des températures élevées qui accentuent l'aridité. Au cours des quarante dernières années, le Niger a connu sept épisodes de sécheresses dont les conséquences sur les productions agropastorales, la sécurité alimentaire, et la vie socioéconomique ont été dramatiques⁷⁵⁹. Ces sécheresses combinées aux actions anthropiques, conduisent progressivement à la désertification et à la dégradation presque irréversible des terres agricoles et des ressources pastorales. Cette situation rend le Niger particulièrement vulnérable aux changements et à la variabilité climatique. D'un point de vue socioéconomique, l'économie essentiellement agricole du Niger est sans équivoque sensible aux aléas climatiques. En effet, le secteur rural (agriculture, élevage, forêts et pêche) participe au PIB pour environ 44%. Il constitue 16% du volume des exportations et représente le principal pourvoyeur d'emploi (90% de la population active). Cette situation est précarisée par la dégradation constatée depuis quelques années, de plus de 100.000 ha de terres cultivables par an du fait de l'érosion hydrique⁷⁶⁰.

milliers de terres arables, ainsi que plus de 30 000 maisons et 6 barrages, plus de 10 000 personnes déplacées, 20 morts, 68 ponts effondrés dont celui de la Nationale 1 à Amakpapé. Bénin : destruction de 25 000 ha de cultures vivrières et 1204 ha de champ de coton, environ 53 674 producteurs touchés. Des dégâts estimés à 9,4 milliards de F CFA. 2009 : fortes pluies et inondations au Burkina Faso : Ouagadougou et ses environs qui ont enregistré en 2009 entre le 1er septembre et le 2 septembre une pluie cumulée de 263 mm. Ces pluies sont 130 % supérieures au 90ème percentile (pluies extrêmes) causant plus de 150 000 sinistrés et 8 morts, la destruction de plusieurs ponts ; plus de 9300 ha de cultures ont été inondées sur l'ensemble du pays. Benoît SARR « Recrudescence des fortes pluies et des inondations dans un contexte de changement climatique », in *Le Sahel face aux changements climatiques, Enjeux pour un développement durable*, Centre Régional AGRHYMET, septembre 2010, p. 9-11.

⁷⁵⁸ La partie Est correspond à la partie Tchadienne et Est du Niger ; la partie Ouest, à la zone regroupant le Sénégal et la partie Ouest du Mali et la partie centrale correspond au centre Est du Mali et centre-ouest du Niger. Centre Régional AGRHYMET, « *Le Sahel face aux changements climatiques Enjeux pour un développement durable* », septembre 2010.

⁷⁵⁹ Inventaire des connaissances sur la résilience climatique au Niger, novembre 2009.

⁷⁶⁰ Sur la période 2012-2015, 348.750 ha de terres forestières, agricoles et pastorales ont été réhabilités et/ou traités contre l'érosion éolienne ou hydrique. En outre, 197 377 ha de plantations forestières, en blocs ou en lignes (brise-vent et haie-vives) ont été réalisés. Toutefois, face à l'ampleur de la dégradation, les résultats ne sont pas à la

Dans le contexte Burkinabè, le facteur climatique le plus marquant est la pluviométrie qui décroît du nord au sud et est sujette à de fortes variations saisonnières et interannuelles se traduisant par des sécheresses ou des inondations prononcées certaines années avec une fréquence de plus en plus élevée. Les données observées par la Direction Générale de la Météorologie (DGM) indiquent ainsi une tendance à la baisse du cumul pluviométrique annuel sur l'ensemble du pays, une tendance à la baisse de l'indice sur le nombre de jours de pluie et une tendance à la hausse du nombre de jours consécutifs sans pluie (46 à 57 jours par décennie dans les localités de Dédougou, Farakoba et Ouahigouya). Les sécheresses très sévères des années 1972-74 et 1983-84 ont fortement marqué le pays avec leur cortège de catastrophes : troupeaux décimés, mauvaises récoltes, famine, populations déplacées, etc.⁷⁶¹ En ce qui concerne les températures, l'observation sur le long terme indique globalement une tendance à la hausse des jours chauds et des nuits chaudes à l'exception des régions du Sud-ouest où on relève une tendance à la baisse des nuits chaudes⁷⁶².

Les Projections climatiques⁷⁶³ opérées par le Laboratoire d'analyses mathématiques des équations (LAME) de l'Université de Ouagadougou sur les précipitations, les températures et les évapotranspirations ont permis d'identifier les risques climatiques suivants pour les années à venir au Burkina Faso : le risque d'extension de la saison des pluies par le début et par la fin, avec moins de pluie en juillet-août et plus de pluie en septembre et octobre, le risque de renforcement de la variabilité d'une année à l'autre, les risques de pluies diluviennes plus fréquentes et les durées de poches de sécheresse ayant une plus forte variabilité en début et fin de saison, le risque de hausse des températures maximales et minimales de 2,5°C à 5°C, et le risque de hausse significative de l'évapotranspiration potentielle (ETP) mensuelle (2 à 10 mm)⁷⁶⁴.

hauteur des attentes. Seulement 36% des superficies prévues ont été couvertes avec les techniques d'agroforesterie fondées sur la régénération naturelle assistée. NIGER, PDES 2017-2021, p. 50.

⁷⁶¹ Deuxième Communication Nationale du Burkina Faso sur les changements climatiques, DCN, Septembre 2014, p. 3.

⁷⁶² « Une analyse fine indique que les températures extrêmes annuelles (températures minimales annuelles et températures maximales annuelles) ont une tendance générale à la hausse aussi bien dans la zone soudanienne que dans la zone sahélienne. Cependant, cette hausse est plus marquée pour les températures minimales annuelles que pour les températures maximales annuelles », PNA, Burkina Faso, juin 2015, p. 35.

⁷⁶³ Les scénarios utilisés par le LAME pour les projections climatiques sont les suivants : le scénario A2, le plus pessimiste simule la situation sans aucune mesure de restriction des émissions de gaz à effet de serre. Dans ce scénario projeté sur la période 2046 à 2065, puis 2081 à 2100 ; la concentration en CO2 en 2100 est de 840 ppm. Le scénario B1 projeté sur les mêmes périodes est plus optimiste, avec une concentration en CO2 en 2100 de 550 ppm. Enfin, le scénario A1B, scénario intermédiaire où la concentration en CO2 en 2100 est de 770 ppm. (Période 2021 à 2050). PNA, Burkina Faso, juin 2015, p. 35-36.

⁷⁶⁴ Ibid.

Cette réalité du système climatique dans les trois Etats démontre à suffisance l'état de vulnérabilité des secteurs et la nécessité d'une approche intégrée, globalisante et à long termes de l'adaptation.

§2 : La Vulnérabilité des secteurs aux changements climatiques

En 2007, le Groupe intergouvernemental d'experts sur l'évolution du climat (GIEC) définit la vulnérabilité comme « *le degré auquel un système risque de subir ou d'être affecté négativement par les effets néfastes des changements climatiques, y compris la variabilité climatique et les phénomènes extrêmes* »⁷⁶⁵. La vulnérabilité dépendrait donc du caractère, de l'ampleur et du rythme des changements climatiques auxquels un système ou une collectivité est exposé, ainsi que de sa sensibilité et de sa capacité d'adaptation. Cette perception de la GIEC est confortée par l'OCDE qui précise que la « *sensibilité est plus prononcée pour les activités fondées sur des ressources naturelles tributaires du climat, notamment les ressources agricoles et côtières, dont les populations pauvres tirent souvent leurs moyens de subsistance* »⁷⁶⁶.

La vulnérabilité des Etats ouest-africain s'apparente donc au degré auquel les systèmes écologiques et socio- économiques de ces Etats contribuent à amplifier ou à limiter les effets du changement climatique. Malheureusement, la forte dépendance actuelle de la sous-région aux ressources naturelles, rend les activités économiques dépendantes des conditions climatiques. En raison de la surexploitation de ces ressources, les écosystèmes sont de plus en plus fragilisés d'où l'inévitable concrétisation des séquelles de l'insécurité climatique dans pratiquement tous les Etats dont le Togo (A), le Niger et le Burkina Faso (B).

⁷⁶⁵ GIEC : Bilan 2007 des changements climatiques. Contribution des Groupes de travail I, II et III au quatrième Rapport d'évaluation du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat [Équipe de rédaction principale, **PACHAURI (R. K.), REISINGER, (A.) (Dir.)**, GIEC, Genève, Suisse, ..., 2007, p. 103.

⁷⁶⁶ « La sensibilité mesure le degré auquel un système est affecté positivement ou négativement par des modifications du climat. Celles-ci englobent aussi bien l'évolution du climat moyen que la fréquence et l'ampleur des phénomènes extrêmes. Il peut s'agir d'effets directs (modification du rendement des cultures, par exemple, après un changement de température) ou indirects (comme les dommages causés par une plus grande fréquence des inondations sur le littoral, à la suite d'une élévation du niveau de la mer). L'exposition, une des composantes de la sensibilité, se rapporte à la nature et à l'ampleur du changement climatique et à la probabilité qu'un système soit affecté par ce changement...La sensibilité renvoie aussi à l'importance des effets produits par le changement climatique sur le système exposé. Certaines productions végétales, notamment la culture du maïs, sont très sensibles, tandis que les activités manufacturières le sont beaucoup moins, bien qu'elles puissent être affectées par des événements extrêmes, la diminution de l'approvisionnement en eau et les coupures d'électricité ». « Prendre en compte l'adaptation au changement climatique dans la coopération pour le développement », version préliminaire avant publication, Avril 2009, OCDE, p. 34, op.cit.

A. Le cas du Togo

Au Togo, les études sectorielles sur l'adaptation réalisées dans le cadre du processus d'élaboration de la troisième communication nationale révèlent une multitude de secteurs vulnérables aux changements climatiques. Il s'agit entre autres des secteurs de l'énergie, de l'eau, de l'agriculture, de la foresterie et l'affectation des terres (AFAT), des établissements humains, de la santé et du littoral.

*L'étude de la vulnérabilité de l'agriculture, la foresterie et les autres affectations des terres aux changements climatiques*⁷⁶⁷ révèle ainsi des effets néfastes du changement climatique sur la production et productivité des céréales, des tubercules et des légumineuses ; la baisse de la production de protéine, les effets sur la foresterie et les écosystèmes, etc. Cette étude a également mis en exergue les processus de lessivage des sols⁷⁶⁸ et de la latérisation⁷⁶⁹. Elle est reportée dans le plan national d'adaptation aux changements climatiques (PNACC) du Togo qui précise de manière plus concrète les manifestations de cette vulnérabilité du secteur AFAT.

En ce qui concerne la filière de production végétale, le PNACC fait cas des impacts du déficit hydrique, de l'assèchement du climat et de l'augmentation de températures sur les rendements des cultures particulièrement les céréales (maïs et sorgho spécifiquement), qui constituent la base de l'alimentation de la population togolaise. Dans les zones de production de café et cacao, les changements climatiques entraîneront également la prolifération des insectes nuisibles comme les mirides et les criquets puants, et l'apparition de maladies dont les principales manifestations sont le dépérissement nécrotique du caféier, le swollen shoot et la pourriture brune pour le cacaoyer⁷⁷⁰.

Au niveau de la filière de l'élevage, le tarissement des points d'abreuvement des animaux, la dégradation des pâturages, la mort du cheptel, la baisse des revenus des pasteurs et agro-

⁷⁶⁷ MERF, TCNCC – TOGO, *Etudes de la vulnérabilité et de l'adaptation aux changements climatiques secteur de l'agriculture, foresterie et affectation des terres*, rapport final, janvier 2015.

⁷⁶⁸ C'est un processus caractéristique des zones de montagnes et de collines. Les fortes pluies des tropiques érodent les flancs des collines et montagnes exposés suite à la disparition du couvert végétal mettant ainsi à nue les roches mères. Ce processus est presque irréversible et le recouvrement de la végétation est presque impossible sur des roches nues. Ce phénomène est observé tout au long de la chaîne de l'Atakora où la végétation a complètement disparu faisant place à un sol rocailleux. Ceci qui explique l'augmentation des superficies des terres dégradées signalée dans les scénarios environnementaux. Ibid.

⁷⁶⁹ Ce processus typiquement tropical est observable au Togo à l'Est de la région des Plateaux, la péninsule précambrienne ou la plaine bénino-togolaise. Sous l'effet combiné des hautes températures et de l'humidité les sols à composition initialement ferrallitique vont se transformer en sol à composition ferreuse formant des carapaces latéritiques vers les horizons inférieurs où aucun aménagement pour fins économique (agriculture et sylviculture) n'est possible. Ces latérites affleurent aujourd'hui dans les préfectures de L'Est Mono et Moyen Mono et le risque que leur superficie augmente est très grand. Ibid.

⁷⁷⁰ Ibid.

pasteurs seront entre autres les manifestations de la vulnérabilité. En période d'abondance de pluies, on enregistrera une recrudescence de certaines maladies, notamment la peste aviaire, la trypanosomiase chez les bovins en particulier les zébus. La filière pêche sera également exposée par une baisse de la production halieutique à cause des fortes perturbations dans les cycles de productivité des poissons, la salinisation des plans d'eau douce et également la mort des alevins. L'augmentation de la température d'eau de surface de la mer provoquera de fréquentes migrations de certaines espèces de poissons en profondeur et une diminution du volume des ressources pélagiques⁷⁷¹.

Dans le sous-secteur foresterie, l'augmentation de l'évapotranspiration, la recrudescence des feux de végétation (due au dessèchement de la strate herbacée), la baisse de la productivité des formations naturelles (forêts, savanes, mangroves etc.), et la diminution du potentiel national en bois énergie et d'œuvre des mangroves sont évoquées. Enfin, le lessivage et la latérisation des sols, l'érosion des sols surtout dans les milieux accidentés sont mis en évidence pour ce qui concerne l'affectation des terres.

En dehors du secteur AFAT, le domaine de l'énergie fait partie des plus exposés aux aléas climatiques. L'analyse de la vulnérabilité de ce secteur révèle en effet une réduction du bois énergie pouvant atteindre 46,4% du potentiel national, qui est due à une baisse de la productivité des formations naturelles et des plantations. Cette réduction expose ainsi le Togo à un déficit de bois énergie, surtout les ménages qui dépendent à 53% du bois de feu et à 40,6% du charbon de bois⁷⁷². L'augmentation de l'évapotranspiration affecterait aussi le potentiel hydro-électrique de 7,2%. Un déficit entre 27 et 36% en énergie hydroélectrique sera noté à l'horizon 2050⁷⁷³.

Dans le secteur de l'eau, l'étude réalisée démontre que les changements climatiques seraient à l'origine d'une baisse accentuée des écoulements et du niveau de recharge des nappes souterraines pendant que les prélèvements des ressources de surface augmenteraient de 15% à

⁷⁷¹ PNACC, TOGO, p. 29.

⁷⁷² Le potentiel en bois énergie est de 1,46 millions de m³ en 2010. En l'absence des changements climatiques et de l'extension du couvert végétal, le scénario de référence indique une diminution drastique de ce potentiel qui s'épuisera avant les années 2025. Selon ce scénario, le potentiel en bois énergie sera déficitaire de 8,99 millions de m³, de 19,70 millions de m³, de 41, 4 millions de m³ et de 85,36 millions de m³ respectivement aux horizons 2025, 2050, 2075 et 2100. Les scénarios du potentiel lié aux changements climatiques prévoient quant à eux, une légère augmentation du potentiel par rapport au scénario de référence à cause de l'augmentation des précipitations. Cet effet positif sera malheureusement très vite neutralisé par l'augmentation des températures, le stress thermique et l'évapotranspiration qui rendront déficitaire le bilan hydrique des végétaux et réduira leur productivité. MERF, TCNCC – TOGO, *Etudes de la vulnérabilité et de l'adaptation aux changements climatiques secteur de l'Energie*, rapport final, janvier 2015.

⁷⁷³ PNACC, TOGO, p. 28.

50% à l'horizon 2030⁷⁷⁴. Cette situation entraînera un déficit qui s'accroîtra dans toutes les régions du pays. Dans le cas spécifique de la zone de Lomé, une surexploitation de l'aquifère se traduirait par une augmentation de la salinité de l'eau des aquifères pompés affectant le potentiel en eau douce⁷⁷⁵. Aussi relève-t-on un risque d'aggravation de la prolifération des végétaux flottants (salade d'eau, jacinthe d'eau, etc.) offrant des conditions idéales pour la multiplication des vecteurs des maladies liées à l'eau comme le paludisme.

Le littoral fait partie des secteurs qui spécifient clairement la situation du Togo de celle des pays du sahel. Au regard de ses caractéristiques physiques et géologiques (zone basse, sableuse, susceptibles à l'engorgement rapide) et du fait qu'elle est le bassin réceptacle des systèmes hydriques des trois bassins-versants, toute la plaine côtière connaîtra une recrudescence des inondations, touchant de larges zones, dont 20 à 35% des zones habituellement non inondées⁷⁷⁶. L'ampleur des inondations sera majeure principalement dans le Grand Lomé où résident 40 à 50% des populations et 80% des infrastructures et équipements industriels et hôteliers⁷⁷⁷. Dans le même temps, l'élévation du niveau de la mer⁷⁷⁸ combinée aux probables marées de vives

⁷⁷⁴ « Les différents scénarii intégrant les taux de croissance actuels par région et la consommation annuelle de 22,5m³/personne et l'accroissement démographique, la région maritime épuisera sa réserve en eau souterraine à partir de 2036 et 2039 respectivement pour le scénario extrême et le scénario moyen. Elle sera suivie par la région des savanes qui épuisera à son tour ses ressources en 2053 pour le scénario extrême et 2055 pour le scénario moyen. De plus, pour le scénario moyen, à l'exception de la région centrale dont la réserve souterraine baissera de 61% en 2100 par rapport à l'année de référence (2005), les autres régions verront leurs ressources épuisées avant 2098. Par contre pour le scénario extrême, toutes les ressources souterraines du Togo seront épuisées avant 2097, sans exception de région ». MERF, TCNCC – TOGO, *Etudes sur la vulnérabilité et l'adaptation : secteur des ressources en eau face aux changements climatiques*, rapport final, janvier 2015.

⁷⁷⁵ PNACC, TOGO, p. 29.

⁷⁷⁶ De façon globale, le changement climatique se matérialisera à l'horizon 2100 dans les zones côtières des Etats ouest africain par l'élévation moyenne du niveau de la mer de 48 cm, l'augmenteront l'acidité de 0,06 à 0,32 à cause des changements de pH et de température océaniques, l'augmentation des températures de surface de 0,6 à 2 °C et des précipitations extrêmes plus intenses et des pics de chaleur plus fréquents. Ces changements entraîneront des effets tels que l'accélération de l'érosion côtière, les changements dans l'habitat marin et d'estuaire causant une modification de la distribution et de la survie de la faune et de la flore, les inondations des zones à basse altitude, l'élévation accrue des ondes de tempête en raison de l'augmentation de la fréquence et de l'intensité des tempêtes, la salinisation des sols et de l'eau, la pénurie d'eau, la dégradation des terres et des zones humides, la diminution de la production agricole et aquacole, la dégradation et la modification des écosystèmes, les changements dans les niveaux d'eaux souterraines, les pertes d'infrastructures, la migration involontaire, la réduction des activités économiques, les risques sanitaires accrus, les conflits entre les humains, les secteurs et les pays, etc.

Atelier de planification nationale sur le changement climatique pour les zones côtières de l'Afrique de l'Ouest, juin 2013, Accra,

<https://2012-2017.usaid.gov/sites/default/files/documents/1860/NAP%20policy%20brief%20-%20French.pdf>

consulté le 18 septembre 2020.

⁷⁷⁷ PNACC, TOGO, p. 31.

⁷⁷⁸ Dans le contexte courant de réchauffement, avec une augmentation passant de 0,6°C à 1,39°C voire 1,5°C à l'horizon 2030-2035, tout au long des côtes tropicales, le niveau est jugé atteindre 50 cm en 2060-2070. Avec la croissance en augmentation de température à 2°C à partir de l'année de référence 2035 au plus tard, le niveau sur les côtes africaines est censé être à 70 cm en 2080. En 2090, le niveau sera à 100 cm dans le contexte d'une planète chaude, d'une Afrique totalement chaude, issue de croissance en augmentation de température de 4°C... Cette situation devrait favoriser la formation des larves ou parasites dont les conditions idéales sont 16°C à 22°C et le développement des moustiques, dont la température optimum se situe entre 20°C et 25°C. Il est à signaler

eaux et tempêtes, intensifieront l'érosion côtière et l'immersion des basses zones occasionnant des reculs spectaculaires du trait de côte entre 160 m et 240 m sur 30 km de côte, entre le Port et Agbodrafo, à l'horizon 2030⁷⁷⁹.

Enfin l'intensification des inondations et des vents violents affecteront les habitations (logements et abris précaires), les infrastructures routières et les équipements socio-économiques, avec des pertes matérielles et en vies humaines et l'isolement des localités. Dans les zones de montagne, l'érosion causée par les fortes pluies renforcera le déchaussement des fondations des maisons et les glissements de terrain/éboulements emportant aussi certaines habitations. Pour ce qui concerne la Santé, les maladies vectorielles comme le paludisme qui touchent beaucoup plus les enfants de 0 à 5 ans et les femmes enceintes, seront amplifiées, ainsi que les maladies liées à l'eau telles que les maladies diarrhéiques et le choléra. Les sécheresses et les fortes chaleurs accentueront quant à elles la prévalence des maladies cardio-vasculaires, cérébro-vasculaires, respiratoires (bronchite pneumonie, asthme, etc.) et cérébrospinales (méningites)⁷⁸⁰.

B. Le cas du Niger et du Burkina Faso

« Etre vulnérable, c'est vivre dans des conditions si précaires que tout ce qui va mal ou tout ce qui peut changer la situation actuelle menace la survie même. La vulnérabilité résulte donc de la possibilité qu'un événement destructeur survienne contre lequel les populations vulnérables ne sont pas capables de se défendre. Elle peut avoir des origines physiques (types et lieux de construction) économiques (possession de bétail, champs, équipement, etc.), sociales (fragilités des enfants, malades, vieux, salariés, etc.) et culturelles (traditions) »⁷⁸¹. Cette perception de la vulnérabilité énoncée dans le document cadre de coordination des secours d'urgence du Burkina Faso conforte les manifestations déjà perceptibles de l'insécurité climatique dans le pays.

l'intensification de nombreuses maladies endémiques dans la zone côtière en raison de l'élévation des températures entre 30,5 et 31,5°C à l'horizon 2025 et 30,7°C et 31,9°C à l'horizon 2100. La prévalence des maladies infectieuses et des maladies liées à l'eau est la plus attendue. MERF, TCNCC – TOGO, *Etudes de vulnérabilité et adaptation aux changements climatiques : secteur de la zone côtière du Togo*, rapport final, janvier 2015.

⁷⁷⁹ « Le recul de la côte entre le port et la limite du segment de côte protégée, premier épi de Kpémé, fait une distance de 25 km (PK 37). La perte de terre présumée en 2025 varie entre 2 590 000 m² et 2 775 000 m². La projection 2050, sur la base du double de la vitesse de recul sur la période 2014-2025, soit 15 m/an, montre une perte de terre de 13 875 000 m² à l'horizon 2050. Tous les villages en bord de mer sont totalement ou partiellement engloutis dans cet espace de temps proche, 2015-2025, principalement Agbodrafo dont l'église catholique (Figure 63), véritable culture, construite par les Allemands il y a plus d'un siècle ». Ibid.

⁷⁸⁰ Voir, MERF, TCNCC – TOGO, *Etudes de vulnérabilité et d'adaptation : secteur Etablissements humains et santé*, rapport final, janvier 2015.

⁷⁸¹ Définition énoncée dans le Plan national d'organisation et de coordination des secours d'urgence et des réhabilitations (PNOCSUR, 1999) du Burkina Faso.

Plusieurs secteurs sont en effet, exposés aux effets néfastes de la variabilité et des changements climatiques au Burkina Faso. La position géographique du pays, au centre de la zone soudano sahélienne de l’Afrique de l’Ouest l’expose particulièrement surtout dans le secteur agricole⁷⁸². Dans le domaine de l’élevage par exemple, les systèmes de production sont tous vulnérables aux risques climatiques, notamment au manque d’eau et de pâturage. En dehors des pasteurs qui évoluent dans un système d’élevage transhumant et échappent le plus souvent aux risques climatiques, les agropasteurs sont des acteurs sédentarisés qui intègrent fortement les activités d’élevage à l’agriculture. Ils ont cette opportunité de constituer d’importants stocks fourragers. Mais, ils peuvent être limités dans la constitution de ces stocks fourragers en cas d’insuffisance de développement des pâturages. Aussi, leurs troupeaux sont-ils exposés au risque récurrent de carence d’eau d’abreuvement⁷⁸³.

La forte variabilité annuelle de la pluie et la hausse de l’évapotranspiration (ETP) font également peser des risques certains sur le bon déroulement du cycle de croissance végétative des plantes et sur la biodiversité. Il y a donc un risque que la capacité de régénération des formations forestières ne puisse plus compenser les prélèvements de bois pour des besoins en énergie. Les eaux de surface seront par ailleurs soumises à une plus forte évaporation, et les cours d’eau pérennes auront tendance à disparaître avec les forêts galeries. Actuellement l’évaporation fait perdre plus de 60% de l’eau retenue dans les barrages du Burkina Faso, ce qui présente un risque pour les activités de pisciculture, de sylviculture et d’élevage faunique, mais aussi un risque pour l’approvisionnement en eau potable et l’agriculture. L’élévation de la température combinée à l’action des vents pourrait aussi accélérer le processus de la désertification et accentuer le phénomène des feux de brousse et leur cortège de conséquences.

⁷⁸²Au Burkina Faso, l’agriculture et l’élevage contribuent à 40% au PIB (valeur en 2008, avec 21% venant de l’agriculture et 16% venant de l’élevage) et 90% à l’emploi. La baisse de la pluviométrie combinée avec la hausse de la température induira une baisse du rendement du mil (qui est une culture rustique) dans les sols à réserve en eau faible dans la zone sahélienne. En zone soudanienne, les rendements du mil, sorgho et maïs cultivé sur sol profond auront une tendance à la hausse du fait de la légère amélioration prévue de la pluviométrie du mois de juin et qui sera profitable à la réussite des semis. Par contre, dans cette même région et sur les sols à faible réserve en eau utile, les rendements du maïs vont fortement régresser du fait du déficit hydrique des mois de juillet, août et septembre. Burkina Faso, *Plan national d’adaptation aux changements climatiques*, juin 2015, p. 44.

⁷⁸³ Les scénarii climatiques les plus fréquents, et source de décapitalisation du bétail sont : la sécheresse provoquant le manque de pâturage, la baisse de la production agricole, les inondations et vents violents et les « coups de chaleur ». Dans les conditions de déficit fourrager et hydrique, les ovins et les bovins sont les plus exposés. En situation de mauvaises récoltes, les caprins et les porcins sont exposés au risque de vente et les aviculteurs sont obligés de réduire leurs effectifs ou de passer à la réforme. Dans les situations de coups de chaleur, la mortalité et la chute de ponte affectent les pondeuses. Les inondations sont responsables d’écroulement de poulaillers, de porcheries et d’enclos destinés aux petits ruminants. Burkina Faso, *Plan national d’adaptation aux changements climatiques*, juin 2015, p. 45.

Selon l'« *Analyse de vulnérabilité multisectorielle en vue de la formulation d'une stratégie nationale d'Adaptation aux Changements Climatiques à moyen et à long terme à l'horizon de 2025 et 2050 du Burkina Faso* »⁷⁸⁴, les autres secteurs de l'économie (agriculture, élevage, santé, environnement, infrastructures et habitat etc.) mettent la pression sur le secteur de l'énergie qui devient incontournable pour les politiques d'adaptation aux changements climatiques. Les variations climatiques pourraient ainsi affectées le secteur de l'énergie à travers la baisse des ressources ligneuses⁷⁸⁵, la diminution de la production hydroélectrique et de la production thermique⁷⁸⁶, l'augmentation de la consommation d'hydrocarbures et de l'électricité⁷⁸⁷ et les dommages récurrents sur les installations de transport et de distribution d'énergie⁷⁸⁸.

Certaines maladies climato-sensibles sont par ailleurs amplifiées avec les événements météorologiques au Burkina Faso. Les inondations, source de dégradation progressive de la qualité de l'eau peuvent générer des maladies d'origine hydrique telles que le choléra, les shigelloses et les salmonelloses. Le secteur de la santé sera également plus vulnérable aux conséquences directes des inondations telles que les infections et les maladies diarrhéiques qui constituent déjà une large portion des problèmes de santé au Burkina Faso. La capacité vectorielle de l'anophèle s'accroîtra avec l'augmentation de la température de même que les maladies cardiovasculaires ou respiratoires liées aux canicules⁷⁸⁹.

⁷⁸⁴ Élaboration du PANA Programmatique du Burkina Faso, « *Analyse de vulnérabilité multisectorielle en vue de la formulation d'une stratégie nationale d'Adaptation aux Changements Climatiques à moyen et à long terme à l'horizon de 2025 et 2050 du Burkina Faso* », Millennium Institute, décembre 2012.

⁷⁸⁵ La biomasse constitue 85% de la consommation énergétique au plan national. En dépit de l'accroissement de la production des énergies commerciales ou fossiles, on n'escompte pas une baisse dans l'utilisation de la biomasse due à la situation de précarité des populations et à la démographie galopante. Burkina Faso, *Plan national d'adaptation aux changements climatiques*, juin 2015, p. 50-51.

⁷⁸⁶ L'utilisation de la force hydraulique pour la production d'électricité est étroitement liée aux régimes des précipitations et des écoulements. La baisse de la pluviométrie ainsi que l'augmentation de la température et de l'évapotranspiration peuvent avoir des conséquences sur le potentiel de production hydroélectrique et la sécurité d'approvisionnement en électricité. Burkina Faso, *Plan national d'adaptation aux changements climatiques*, juin 2015, p. 50-51.

⁷⁸⁷ La hausse des températures peut engendrer une augmentation des consommations d'hydrocarbures liées à la baisse de rendement des moteurs thermiques utilisés dans le transport et dans l'industrie. Les tendances climatiques sont aux réchauffements pour les températures, (i) hausse de température, portée le plus souvent sur les minimas, (ii) augmentation des fréquences des nuits et jours chauds, (iii) diminution des nuits et jours frais, (iv) réduction des écarts journaliers de température par le bas, etc. Tous ces changements pourraient entraîner une augmentation de la consommation d'énergie de plusieurs manières. Burkina Faso, *Plan national d'adaptation aux changements climatiques*, juin 2015, p. 50-51.

⁷⁸⁸ Les infrastructures de transports et de stockage d'énergie peuvent être affectées à différents niveaux par les changements climatiques. L'augmentation des températures et la multiplication des phénomènes climatiques extrêmes (grands vents surtout) peuvent constituer une menace pour la sécurité des installations électriques notamment des lignes. Ibid.

⁷⁸⁹ Burkina Faso, *Plan national d'adaptation aux changements climatiques*, juin 2015, p. 51.

Dans le secteur de l'eau, les projections montrent qu'en 2050, les volumes d'eau connaîtront une nette diminution par rapport à la normale sur l'ensemble des bassins du Burkina Faso. La vulnérabilité des ressources en eau se ressent également au niveau des aquifères. Ainsi, la vulnérabilité des eaux souterraines se présente sous forme de baisse des niveaux piézométriques des eaux de subsurface (exploité par les puits à grand diamètre), des basfonds et zones humides, des eaux profondes de certains aquifères dont l'alimentation est liée à l'infiltration et à l'assèchement des sources naturelles ou la réduction très remarquable de leurs débits⁷⁹⁰.

'On marche longtemps pour trouver du bois ; nos puits sont devenus secs ; on ne trouve plus de produits à vendre ; nos terres sont devenues improductives ; nous n'avons pas d'argent ; il ne pleut plus comme avant etc.'. Ces propos enregistrés lors de l'enquête d'opinion réalisée en 2013 auprès des femmes burkinabè dans le cadre du processus d'élaboration du PNA montrent l'influence des variations du climat sur leur vécu quotidien et concrétise leurs statuts de 'personnes vulnérables' aux changements climatiques.

Les manifestations de l'insécurité climatique au Burkina Faso sont en réalité très similaires à la perception de l'Etat nigérien qui se situe dans la même zone sahélienne et subit de ce fait les répercussions dues au contexte socio climatique de cette zone. Le Niger a réalisé ses études préliminaires sur la vulnérabilité aux changements climatiques dans le cadre du programme d'action nationale pour l'adaptation aux changements climatiques. Ces études ont en l'absence d'un plan national d'adaptation au changement climatique été revisitées lors des processus d'élaboration des communications nationales et de la CDN.

Pratiquement tous les secteurs identifiés comme vulnérables au Burkina Faso ont été mis en exergue par les études sur la vulnérabilité au Niger. Selon le document de troisième communication nationale sur les changements climatiques élaboré en 2016, les impacts socioéconomiques des facteurs climatiques sur l'agriculture se caractérisent au Niger par la recrudescence des ennemis de culture tels que les criquets pèlerins, les sautereaux, les chenilles mineuses de l'épi, la réduction du rendement et la perte de la production des cultures, l'accentuation de l'insécurité alimentaire et de la malnutrition, l'accroissement des importations et des aides alimentaires, l'érosion des terres productives et ensablement des cours d'eau, les dommages sur les infrastructures agricoles, etc.⁷⁹¹

⁷⁹⁰ Burkina Faso, *Plan national d'adaptation aux changements climatiques*, juin 2015, p. 55.

⁷⁹¹ Dans le scénario sec, de 2011 à 2050, les années avec une pluviométrie annuelle déficitaire par rapport à la pluviométrie annuelle normale sur la période 1961-1990, seront prépondérantes. Les impacts potentiels des changements climatiques liés à cette situation seront notamment la réduction de la durée de la saison agricole,

Pour ce qui concerne l'élevage, les sécheresses sévères (1972, 1973, 1974 et 1982, 1983, 1984, 2004, 2009) ont entraîné une baisse des effectifs de bovins et dans une moindre mesure les ovins et les caprins qui dépendent en grande partie du pâturage naturel. On note également une production fourragère très variable, en fonction de la pluviométrie. Les productions faibles correspondent aux années de crise pastorale, notamment les années 2000, 2002, 2004, 2009 et 2011, tandis que les meilleures productions ont été enregistrées en 2006, 2007, 2010 et 2012.

Il semble aussi évident que les variabilités climatiques en région sahélienne ont fortement influencé la dynamique des écosystèmes forestiers du Niger. Les principaux impacts de la baisse de la pluviométrie sont le dépérissement et la mortalité de certaines espèces forestières, la faible productivité du potentiel forestier et un recul de la régénération naturelle. Si la tendance d'évolution des superficies forestières perdues annuellement se maintient (127.544 ha pour la période 1983-2011), en 2050 les superficies forestières du Niger ne seraient que de 7.550.969 ha. Cela est dû principalement au fort taux de croissance démographique estimé actuellement à 3,9%⁷⁹². L'examen du bilan forestier a aussi révélé qu'à partir de 2020, le déficit de bois-énergie serait de l'ordre de 3,6 millions de tonnes⁷⁹³.

Dans le secteur de la santé, le paludisme est l'une des premières causes de morbidité générale au Niger et représente en moyenne 20% des causes de consultation pendant la saison sèche et 80% pendant la saison pluvieuse. Les pics de paludisme sont observés juste après la saison des pluies (septembre, octobre et novembre) et les températures relativement élevées. L'incidence de la méningite est également observée de janvier à juin, lorsque les températures sont hautes et la pluviométrie nulle ; la rougeole de janvier à juin, période sèche et à température variable ; et les maladies diarrhéiques dont le choléra en saison pluvieuse⁷⁹⁴.

l'augmentation de la fréquence des jours secs au cours de la saison agricole, l'apparition des ennemis des cultures, l'insuffisance des conditions hydriques, la perte de la production agricole et l'insécurité alimentaire, etc. Dans le scénario humide de 2011 à 2050, les impacts potentiels des changements climatiques seront l'accroissement de la fréquence des inondations dans les aires de cultures, l'asphyxie et la diminution du développement des plantes à cause de l'excès d'eau, la recrudescence des ennemis et des maladies climato-sensibles des cultures et la perte de bétails, etc. République du Niger, *Troisième communication nationale à la conférence des parties de la convention cadre des nations unies sur les changements climatiques*, TCN, 2016.

⁷⁹² Enquête Démographique et de Santé et à Indicateurs Multiples (EDSN-MICS IV) Institut National de la Statistique (INS) Ministère des Finances Niamey, Niger, 2012.

⁷⁹³ Plan Forestier National PFN-NIGER 2012-2021, version finale, mars 2012.

⁷⁹⁴ Pour la décennie 2030-2050, le scénario sec projette une augmentation du paludisme de 13,88% par rapport à la période de référence 2001-2012. La fourchette de vraisemblance est comprise entre 13,81 à 14,02%. Le scénario humide, projette une augmentation de la méningite et de la rougeole respectivement de l'ordre de 2,19% et 1,76% pour cette même période. D'ici 2050, si rien n'est fait le nombre de cas de paludisme augmenterait d'environ 50% et celle de la méningite et rougeole respectivement de 76,79% et 9,74%. TCN, 2016.

Enfin, en ce qui concerne les ressources en eau, les précipitations ont connu ces dernières décennies, des perturbations chroniques de grandes ampleurs au Niger. L'analyse de leur évolution sur la période 1961-2010 montre une baisse importante de la pluviométrie depuis 1970 et qui s'est prolongée jusqu'au début des années 1990, avec une longue période déficitaire entre 1980 et 1990. Le déficit pluviométrique correspondant est en moyenne de l'ordre de 20%, mais peut dépasser 30% dans l'ouest et le centre. On note également une baisse généralisée des écoulements du fleuve Niger et de la Komadougou, alors que les petits bassins connaissent une augmentation de leurs écoulements due au déboisement. La crue dite "locale" du fleuve à Niamey est la manifestation de cette augmentation. Au niveau des ressources en eau souterraine, les évolutions constatées montrent que les nappes phréatiques qui dépendent de l'infiltration des eaux de pluies sont très sensibles aux aléas climatiques, alors que les aquifères fossiles, à faible taux de renouvellement, sont très peu vulnérables⁷⁹⁵.

Section 2 : Les actions de mitigation de la vulnérabilité

Face à la vulnérabilité manifeste des Etats ouest africains, l'adaptation aux changements climatiques n'est pas une option mais plutôt une « *urgence* »⁷⁹⁶. La vulnérabilité oblige en effet les Etats à formuler des mesures pour se préparer aux impacts du changement climatique de manière à les prévenir ou à rendre leur territoire plus résilient. On relève ainsi deux grandes formes d'adaptation, complémentaires et nécessaires. L'adaptation réactive qui est une réaction rapide et spontanée, dite *ex post* aux impacts adverses du changement climatique, lorsqu'ils se produisent et l'adaptation anticipative et planifiée qui va notamment chercher à réduire les vulnérabilités à moyen et long terme, via des actions « *réversibles* »⁷⁹⁷. Ces deux approches sont parfois conjointes et lancées dans l'urgence⁷⁹⁸. Alors même que Etats ouest-africains ont

⁷⁹⁵ Ibid.

⁷⁹⁶ REYSSET (B.), « l'adaptation au changement climatique, c'est quoi ? », AFD, 17 novembre 2017, <https://www.afd.fr/fr/actualites/ladaptation-au-changement-climatique-cest-quoi>, consulté le 17 septembre 2020.

⁷⁹⁷ SCHNEIDER (S. H.) *The greenhouse effect: science and policy*, Science, 243, 4892, 771-781, 1989; HALLEGATTE (S.), *Strategies to adapt to an uncertain climate change*, Global Environmental Change, 19, 2, 2009, p. 240-247.

⁷⁹⁸ Selon le CEDD « le Plan Climat adopté en France après la canicule de 2003 peut être interprété à la fois comme une réaction à l'évènement de 2003, et comme une manière d'anticiper des évènements similaires dans le futur », DE PERTHUIS (C.), HALLEGATTE (S.), LECOCQ (F.) « Économie de l'adaptation au changement climatique » Conseil économique pour le développement durable, février 2010. Et le système d'alerte qui aurait pu diminuer le nombre de tués par le séisme du 26 décembre 2004 dans l'océan Indien n'a été mis en place qu'ensuite. ATHUKORALA (P-C.), RESOSUDARMO (B. P.), "The Indian Ocean Tsunami : Economic Impact, Disaster Management, and Lessons." Asian Economic Papers 4(1), 2005, p.1-39. HALLEGATTE a montré que la gestion réactive des risques à la Nouvelle Orléans a conduit à des catastrophes de plus en plus graves et coûteuses ; alors que la gestion proactive et anticipatoire des Néerlandais a permis une maîtrise des risques bien plus efficace ; HALLEGATTE, (S.), "An adaptive regional input-output model and its application to the assessment of the economic cost of Katrina." Risk Analysis, 28(3) : 2008, p. 779-799.

plus recours à l'adaptation réactive, les processus PNA offre un cadre de planification qui favorise surtout les stratégies anticipatrices.

La capacité de s'adapter et de faire face dépend d'un grand nombre de facteurs, englobant les richesses, les technologies, l'instruction, les institutions, l'information, les compétences et l'accès aux ressources, qui font généralement défaut dans les pays et groupes de population pauvres...⁷⁹⁹. Aussi, les options en matière d'adaptation dépendent fortement des vulnérabilités qui permettent dans un premier temps aux Etats de définir leurs priorités nationales (§1) avant de procéder à l'implémentation (§2).

§1 : La définition des priorités nationales d'adaptation

« *Savoir prendre des décisions dans l'incertain est sans doute l'une des grandes frontières à explorer pour promouvoir des trajectoires plus durables. L'adaptation nous obligera à innover en la matière* »⁸⁰⁰. Cette affirmation de Bertrand REYSSET traduit les innovations, les simulations et les projections auxquels les Etats doivent s'adonner pour maîtriser l'évolution du climat dans leur contexte national et définir de ce fait des mesures appropriées destinées à assurer efficacement la résilience de leur territoire face aux effets néfastes des variations climatiques.

En effet, les actions d'adaptation ne sont pas généralisables. Elles doivent s'adapter aux projections des impacts du changement climatique et aux spécificités concrètes de chaque territoire. On relève trois types d'actions d'adaptation : les actions douces ou non structurelles⁸⁰¹, les actions vertes ou basées sur la nature⁸⁰² et les actions en matière d'infrastructures basées sur la construction ou l'implantation d'infrastructures concrètes. Ces actions peuvent également varier selon leur *portée* (court terme ou long terme, mesures locales ou régionales), leur *intentionnalité* (mesures autonomes ou planifiées, passives ou actives) et les *agents de l'adaptation* (privé ou public, collectivité humaine ou système naturel)⁸⁰³.

⁷⁹⁹ OCDE, CAD, EPOC, « Prendre en compte l'adaptation au changement climatique dans la coopération pour le développement », version préliminaire avant publication, avril 2009, p. 34.

⁸⁰⁰ REYSSET (B.), op.cit.

⁸⁰¹ Il s'agit des études, recherches, planification, sensibilisation, méthodologies, actions de gestion des systèmes ou opérations d'urgence, etc. pour augmenter les connaissances sur le changement climatique et/ou réduire son impact.

⁸⁰² Ce sont les mesures, initiatives ou bonnes pratiques basées sur les ressources naturelles pour réduire les effets du changement climatique.

⁸⁰³ OCDE, CAD, EPOC, « Prendre en compte l'adaptation au changement climatique dans la coopération pour le développement », version préliminaire avant publication, avril 2009.

Même s'ils sont tous situés dans l'espace régional ouest africain, le Togo, le Burkina Faso et le Niger vivent des réalités climatiques sensiblement différentes, au regard de leur situation géographique. Les options d'adaptation de ces trois Etats sont donc variables à certain égard, selon qu'ils soient positionnés sur la côte comme c'est le cas pour le Togo (A) ou dans le sahel pour ce qui concerne le Niger et le Burkina Faso (B).

A. Les options d'adaptation du Togo

L'environnement côtier est un milieu complexe. L'interaction terre-mer fait de ce milieu un espace à la fois riche en diversité de ressources animales et végétales et hostile dans le sens où il représente des risques naturels importants⁸⁰⁴. Les zones côtières sont aussi reconnues comme fournisseurs de services éco systémiques estimés à plus de 40 % de la valeur mondiale des écosystèmes⁸⁰⁵. Ces services incluent notamment le retrait et la transformation de nutriments, la protection des rives, la création d'habitats des espèces aquatiques et la production alimentaire ou des matières premières⁸⁰⁶. Outre cette forte productivité biologique, le milieu côtier constitue également un espace d'usages récréatifs et touristiques⁸⁰⁷.

Dans l'espace CEDEAO, la majorité de la population (85 %) et de l'activité économique (93 %) est concentrée dans les 12 pays côtiers dont les zones côtières revêtent une importance critique. On estime qu'environ 5 millions de personnes en Afrique de l'Ouest vivent entre zéro (0) et trois (3) mètre(s) au-dessus du niveau de la mer⁸⁰⁸. Cette zone loge les principaux ports et installations industrielles, les principales portes d'entrée commerciales à destination et en provenance de l'Afrique de l'Ouest, soit plus de 150 milliards USD en termes de commerce annuel⁸⁰⁹. Elle a une valeur agricole ajoutée allant de 9 à 67 % du PIB et un tourisme totalisant

⁸⁰⁴ **RABENIAINA (T. R.), CHOUINARD (O.), WEISSENBARGER (S.)**, « L'adaptation en zone côtière : de la parole aux actes : études de cas de deux territoires du Sud-Est du Nouveau-Brunswick (Canada) concernant les dynamiques sociales et les apprentissages mutuels de communautés côtières face aux enjeux climatiques et à la gouvernance locale », 2014, <https://doi.org/10.4000/etudescaribeennes.6970>, consulté le 12 décembre 2020.

⁸⁰⁵ **WILSON (M. A.), COSTANZA, (R.) BOUMANS, LIU (S.)**. "Integrated assessment and valuation of ecosystem goods and services provided by coastal systems", *The Intertidal Ecosystem*, 2005, p. 1-24.

⁸⁰⁶ **BROMBERG, (G. K.), SILLIMAN (B. R.), BERTNESS (M. D.)**, "Centuries of human-driven change in salt marsh ecosystems", *Annual Review of Maritime Science*, 1, 2009, p. 117-141.

⁸⁰⁷ En plus d'être une source d'inspiration, on lui attribue de nouvelles valeurs telles que les bienfaits thérapeutiques et psychologiques. Les systèmes côtiers sont donc nécessaires au fonctionnement de la planète, mais également essentiels pour le bien-être de la population. **RABENIAINA (T. R.) et autres** ; op.cit.

⁸⁰⁸ Les grandes villes comme Banjul, Abidjan, Tabaou, Grand Bassam, Sassandra, San Pedro, Lagos et Port Harcourt sont toutes situées au niveau de la mer et sont très vulnérables ; USAID/ARCC. (2013). Background Paper for The ARCC West Africa Regional Climate Change Vulnerability Assessment. African and Latin American Resilience to Climate Change Project. Tetra Tech, ARD.

⁸⁰⁹ Banque mondiale. Disponible à l'adresse : <http://data.worldbank.org/indicator>, in Atelier de planification national sur le changement climatique pour les zones côtières de l'Afrique de l'Ouest, juin 2013, Accra,

2 % du PIB en moyenne, pour une valeur allant respectivement jusqu'à 130 et 7,3 milliards USD annuels⁸¹⁰. Les prises annuelles de la pêche évaluées à plus de 1,85 million de tonnes métriques, correspondant à plus de 600 millions USD en recettes d'exportation et contribuent à la sécurité alimentaire⁸¹¹.

Malheureusement, l'impact du changement climatique se fait déjà sentir et devrait s'intensifier sur l'ensemble de la région et notamment dans les zones côtières au regard de l'élévation du niveau de la mer, du changement de pH et des températures océaniques, des changements des précipitations et de la montée des températures de surface, etc. ; l'intégration de l'adaptation dans la planification du développement côtier s'impose et se matérialise par la panoplie de mesures sectorielles prises par les Etats dans leurs plans nationaux d'adaptation.

Au Togo, le littoral est identifié comme faisant partie des secteurs les plus vulnérables. L'étude de vulnérabilité et d'adaptation aux changements climatiques du secteur de la zone côtière du Togo réalisée à cet effet en janvier 2015 propose donc quelques mesures d'adaptation dont l'utilisation des modèles physiques d'application des ouvrages durs pour mieux connaître la limitation dans le temps des vitesses de recul, l'installation des modèles de barrages coulissants anti sel aux points d'entrée des eaux salées notamment sous les ponts de Zébé et celui d'Aného, la promotion des techniques de déminéralisation pour l'obtention d'eau douce, la création des réservoirs d'eau dans le bassin sédimentaire, l'installation d'un fond en couverture plastique pour éviter l'infiltration, la recherche d'eau dans les couches géologiques, à l'instar des forages profonds effectués dans les cordons, au Port de Lomé, l'identification des sites de réinstallation des biens et des personnes et le développement de l'économie des berges, etc.⁸¹²

La priorisation et la synthétisation de ces mesures au regard des contraintes budgétaires, techniques et institutionnelles a permis de retenir *in fine* dans plan national d'adaptation (PNACC), deux grandes options d'adaptation pour le secteur du littoral. Ces deux options sont : l'amélioration du cadre réglementaire et de la gestion des connaissances du phénomène de

<https://2012-2017.usaid.gov/sites/default/files/documents/1860/NAP%20policy%20brief%20-%20French.pdf>
consulté le 18 septembre 2020.

⁸¹⁰ Commission économique pour l'Afrique des Nations unies (CEANU), *Harnessing Agricultural Potential for Growth and Development in West Africa*. Commission économique pour l'Afrique des Nations unies, 2012.

⁸¹¹ Dr Amadou TALL, *Global Fish Trade Overview and Fish Marketing in ECOWAS*, 2007.

⁸¹² PNACC-Togo, *Etude sur la vulnérabilité et l'adaptation aux changements climatiques, secteur de la zone côtière*, janvier 2015.

l'érosion côtière⁸¹³ et la réalisation des investissements structurants de protection de la côte et de relèvement du niveau de résilience⁸¹⁴.

En dehors du littoral, d'autres secteurs du Togo sont estimés vulnérables aux changements climatiques. Conformément à leur poids dans l'économie et à leur degré de vulnérabilité, ces autres secteurs prioritaires identifiés par le PNACC sont par ordre décroissant l'agriculture, les ressources en eau, les établissements humains et la santé, l'affectation des terres, le changement d'affectation des terres et la foresterie ; et l'énergie.

Pour chacun d'entre eux, une liste de mesures concrètes d'adaptation a été proposée. Cependant, les contraintes budgétaires, les capacités techniques et institutionnelles et les questions relatives à la gouvernance ont incité à une priorisation afin de concentrer les efforts sur certaines mesures d'adaptation identifiées comme ayant de très fortes possibilités de mise en œuvre. La hiérarchisation et la sélection des mesures prioritaires ont été réalisées lors d'un atelier de travail avec les différentes parties prenantes, à l'aide d'une analyse multicritère participative, permettant la contextualisation et l'identification des meilleures pratiques, des barrières, etc.⁸¹⁵

Cette analyse a permis de considérer les diverses sources de financement disponibles et le degré de faisabilité technique des différentes options analysées. Elle a également assuré la cohérence des mesures sélectionnées avec les priorités nationales d'adaptation et les objectifs nationaux de développement durable⁸¹⁶.

⁸¹³ Cette option est subdivisée en plusieurs actions prioritaires telles que : l'appui au développement de la gestion des connaissances, en appuyant les travaux de recherche fondamentale et appliquée portant sur les impacts des changements climatiques et l'adaptation ; l'appui au développement et à la diffusion des scénarios climatiques et socioéconomique ; l'information, la formation et la sensibilisation de toutes les parties prenantes de la zone du littoral (industriels, agriculteurs, pêcheurs et grand public) ; l'adoption d'un texte réglementaire pour contrôler la résilience des communautés du littoral aux changements climatiques ; la gouvernance de la zone côtière, etc. Plan d'actions pour la mise en œuvre des mesures d'adaptation sectorielles prioritaires Annexe 3, PNACC, p. 62 et ss.

⁸¹⁴ Les actions prioritaires identifiées sont : la réalisation des travaux de suivi relatifs à la problématique biophysique de la zone du littoral ; la poursuite de la réalisation des ouvrages de protection tels que les épis et les brises lames, déjà construits pour stabiliser la côte ; la définition des normes de construction d'immeubles et d'infrastructure de communication et d'assainissement appropriées à la zone ; la réalisation au plan national des grands travaux dans le cadre du programme régional de lutte contre l'érosion côtière de l'UEMOA ; la construction d'un barrage anti-sel à l'exutoire lagunaire d'Aného et la mise en place d'un mécanisme de contrôle du niveau d'eau douce dans le système lagunaire ; la mise en place d'un dispositif approprié de gestion des sédiments, etc. Ibid.

⁸¹⁵ Rapport de l'atelier de travail sur la stratégie de mise en œuvre de l'adaptation au Togo. Lomé, 23 août, 2016.

⁸¹⁶ Il s'agit d'une méthode numérique, par laquelle il est possible d'attribuer une plus grande priorité aux mesures en fonction de la notation obtenue selon des critères prédéfinis. Les critères utilisés sont : le degré d'urgence de la mesure au regard des impacts, les vulnérabilités et risques climatiques ; le caractère communautaire ou non de la mesure ; la probabilité de mobilisation du financement sur les 3-5 prochaines années ; la probabilité d'une mise en œuvre effective de la mesure sur les 3-5 prochaines années au regard des ressources techniques, administratives, institutionnelles, juridiques et humaines disponibles ; la cohérence avec les documents stratégiques approuvés. PNACC, TOGO, p. 37-38.

Sur la base de l'analyse multicritère, les choix prioritaires opérés pour le secteur de l'agriculture sont donc la construction et ou réhabilitation de retenues d'eau pour la micro-irrigation et l'abreuvement du bétail en milieu rural et dans toutes les régions, l'aménagement des couloirs et zones de transhumance, la promotion des variétés performantes climato-résistantes et la lutte contre la dégradation des terres par le renforcement de la gestion intégrée de la fertilité des sols⁸¹⁷.

Pour le secteur de l'eau, le PNACC a retenu la conservation des eaux de pluies et la réutilisation des eaux usées, l'amélioration de la gestion de l'eau dans le secteur agricole et l'amélioration de la connaissance des ressources en eau⁸¹⁸.

En ce qui concerne les établissements humains, les villes et les bâtis y compris les déchets ; les mesures retenues sont la gestion rationnelle et durable des déchets en milieu urbain, le renforcement de l'assainissement et du drainage des eaux pluviales dans les principaux centres urbains, l'aménagement et la réhabilitation de la voirie urbaine⁸¹⁹.

Le développement des services médicaux d'urgence, l'élaboration et la mise en place d'un plan national de veille sanitaire sont mis exergue dans le sous-secteur de la santé⁸²⁰. Ils sont suivies du reboisement, de la protection des zones à écosystèmes fragiles et du renforcement de capacités des services de météorologie pour le secteur AFAT et enfin, pour le secteur de l'énergie, la gestion durable des énergies traditionnelles⁸²¹, la mise en place des stratégies d'économies d'énergie électrique⁸²² et le développement de mini-réseau hybrides pour l'électrification rurale⁸²³.

⁸¹⁷ Les actions prioritaires sont définies dans le Plan d'actions pour la mise en œuvre des mesures d'adaptation sectorielles prioritaires Annexe 3, PNACC, p. 62 et ss.

⁸¹⁸ PNACC, p. 62 et ss.

⁸¹⁹ PNACC, p. 62 et ss.

⁸²⁰ PNACC, p. 62 et ss.

⁸²¹ Les actions prioritaires retenues pour cette mesure sont entre autres : la promotion des biocarburants et la valorisation des terres dégradées, la formation et recherches d'appui pour la production d'énergies nouvelles et renouvelables et la détaxation à l'importation des équipements d'énergies solaire et éoliens, etc. Plan d'actions pour la mise en œuvre des mesures d'adaptation sectorielles prioritaires Annexe 3, PNACC, p. 62 et ss.

⁸²² Les actions prioritaires sont entre autres : l'établissement des normes et labels sur les équipements électriques importés, Elaboration d'un programme IEC sur les éco-gestes et habitudes nécessaire à l'économie d'énergie, la mise en place sur le long terme de mesures incitatives pour la promotion d'appareils et de système d'éclairage économes en énergie, l'installation de microcentrales hydroélectriques sur 6 cours d'eau, PNACC, p. 62 et ss.

⁸²³ L'élaboration des plans interconnexions entre les unités de production et les consommateurs, l'installation des microcentrales hydroélectriques sur six cours d'eau, la réalisation des études de faisabilité préalables et la sensibilisation des autorités sont entre autres les actions prioritaires proposées. PNACC, p. 62 et ss.

B. Le cas du Niger et du Burkina Faso

Surnommé ‘épicerie’ des changements climatiques en raison de ses conditions climatiques extrêmes et de sa population particulièrement vulnérable, le sahel est une zone de l’Afrique subsaharienne où les impacts prévus des changements climatiques sur la disponibilité des ressources et la sécurité alimentaire pourraient s’avérer dramatiques⁸²⁴. 80% de la population du Sahel vivrait en effet des ressources naturelles qui sont malheureusement mis en danger à par les variations climatiques⁸²⁵. Les mesures formulées dans les plans nationaux d’adaptation aux changements climatiques des Etats du Sahel sont donc généralement centrées sur les secteurs de l’agriculture, de la production animale, de l’environnement et des ressources naturelles, considérés comme les plus vulnérables.

En 2015, le Burkina Faso a proposé en fonction des chocs climatiques prévisibles et de leurs impacts, un plan d’action quinquennal d’adaptation pour chacun des secteurs vulnérables identifiés. Ce plan quinquennal met en exergue des options prioritaires. Les secteurs identifiés par le Burkina Faso sont dans l’ordre de priorité l’agriculture, la production animale, l’environnement et les ressources naturelles, l’énergie, la santé, les infrastructures et habitats et les questions transversales telles que les femmes et les organisations de la société civile (OSC).

Pour le secteur de l’agriculture, les options envisagées sont la restauration de la fertilité des sols⁸²⁶, l’amélioration de la productivité agricole⁸²⁷, le renforcement des capacités de résilience des populations victimes des catastrophes⁸²⁸, la recherche des voies et moyens pour pallier à l’élévation de la température qui occasionne une demande accrue d’eau⁸²⁹ et la lutte contre les

⁸²⁴ Le Sahel et l’Afrique de l’Ouest sont, selon le GIEC, parmi les régions les plus vulnérables aux fluctuations climatiques futures. Le Sahel doit compter aussi avec une forte croissance démographique (3% en moyenne par an), qui contribue à une dégradation forte et continue des ressources naturelles, aggravant ainsi la pauvreté et l’insécurité alimentaire. Les perspectives démographiques s’accordent sur une population de 100 millions de personnes à l’échéance 2025, avec la moitié de cette population dans les villes. « Sécurité des moyens d’existence Changements climatiques, migrations et conflits au Sahel », PNUE, 2011.

⁸²⁵ Ibid.

⁸²⁶ Pour cette option, les actions prioritaires identifiées sont : la récupération des terres dégradées par le sous-solage, le reboisement et la mise en œuvre de la gestion durable des terres (GDT). PNA, Burkina Faso, page 74.

⁸²⁷ Les actions prioritaires identifiées sont : l’adoption de systèmes productivistes (intensification des systèmes de production) ; l’utilisation de variétés adaptées (production de semences à cycles courts) ; l’amélioration de la sécurité foncière pour la gestion et la conservation des terres ; la promotion des systèmes d’irrigation à économie d’eau et le développement de la pratique des cultures de contre saison (maraichage et cultures irriguées). PNA, Burkina Faso, p. 74.

⁸²⁸ Les actions prioritaires identifiées sont l’installation des parcelles de cultures en dehors des lits des barrages ou des fleuves ; le renforcement des capacités d’utilisation des données météorologiques ; l’anticipation sur les catastrophes qui peuvent affecter le secteur agricole et l’organisation plus efficace des secours d’urgence aux populations victimes. PNA, Burkina Faso, p. 75.

⁸²⁹ Les actions prioritaires sont : la réduction de pertes diverses (par évaporation et infiltration) des lacs et retenues d’eau ; l’augmentation des capacités de stockage de l’eau (réservoirs/cuves à stockage, impluviums etc..) ; le développement d’un système de suivi des impacts de l’élévation de la température sur le niveau des barrages

vents violents et autres vents de sable⁸³⁰. Un accent particulier a été mis sur l'amélioration de la production alimentaire à travers des mesures telles que la diversification des cultures, l'ajustement des cycles de production, la construction de diguettes antiérosives (cordons pierreux), l'utilisation du Zaï (traditionnel, mécanique, amélioré), l'utilisation des demi-lunes, l'application de la régénération naturelle assistée (RNA), l'utilisation des bandes enherbées, l'utilisation des haies vives, l'emploi de la fumure organique, la mise en défens des terres pour limiter l'action dévastatrice des feux de brousse, l'utilisation du système de paillage et le Sahelian Eco-Farm (SEF) qui est une innovation développée récemment par l'ICRISAT au Niger.

Aussi, pour la production animale⁸³¹, le gouvernement du Faso a-t-il misé sur trois projets. Le *projet de création d'un observatoire National sur le Pastoralisme Burkinabè (ONPB)* qui a pour objectifs de renforcer la sécurité des activités pastorales à travers une meilleure diffusion et une valorisation des informations sur les ressources pastorales et les conditions d'accès associées, le *projet d'Assurance Climatique des Eleveurs (PACE)* qui vise à sécuriser le capital animal en vue de soutenir durablement l'économie pastorale et de renforcer la résilience des acteurs pour une sécurisation animale durable au Burkina Faso et le *projet de mise en place de trois Zones d'Intensification des Productions Animales (ZIPA)* qui ambitionne d'atténuer la vulnérabilité climatique des pasteurs et contribuer au développement économique local.

Dans le secteur de l'environnement et des ressources naturelles, l'adaptation est envisagée par le biais de l'amélioration de la productivité et de la résilience des écosystèmes⁸³², la conservation de la biodiversité, la recherche et le suivi écologique⁸³³ et l'atténuation des gaz à effet de serre (GES). Le secteur de l'énergie a mis en exergue quatre objectifs stratégiques d'adaptation notamment la réduction des effets des changements climatiques sur le secteur, la

(maîtriser mieux l'évapotranspiration) et l'adaptation des systèmes d'irrigation au phénomène d'évapotranspiration des plans d'eau des périmètres aménagés. PNA, Burkina Faso, p. 75.

⁸³⁰ Les actions identifiées sont le développement de technologies de protection plus adaptées aux différentes zones agroclimatiques (haies vives ou brises vents) et le renforcement des capacités d'utilisation des données météo dans la planification des actions du secteur agricole. PNA, Burkina Faso, p. 75.

⁸³¹ Au Sahel, l'élevage constitue l'activité économique principale pour au moins 50 millions de personnes sur un total de 137 millions de Sahéliens. Il est pratiqué par près de 80 % des familles rurales. Catherine Le Brech « Sahel : s'adapter au changement climatique grâce à l'élevage pastoral », 2018, https://www.francetvinfo.fr/monde/afrique/societe-africaine/sahel-s-adapter-au-changement-climatique-grace-a-lelevage-pastoral_3053883.html, consulté le 19 septembre 2020.

⁸³² Les actions prioritaires identifiées sont : l'accroissement de la production en biomasse des forêts, la promotion des technologies nouvelles dans la filière bois-énergie, l'amélioration de la gestion durable des terres et l'application des bonnes pratiques de pêche et d'aquaculture. PNA, Burkina Faso, p. 82.

⁸³³ Les actions prioritaires sont : la mise en place et l'opérationnalisation d'un dispositif permanent de recherche développement sur l'adaptation aux changements climatiques et le suivi permanent des impacts des changements climatiques sur les écosystèmes naturels. PNA, Burkina Faso, p. 82.

garantie d'une offre durable en énergie de cuisson, la réduction des consommations d'électricité et l'amélioration de la connaissance des impacts des changements climatiques sur le secteur. Pour atteindre ces objectifs des mesures sont proposées pour le sous-secteur de la production hydroélectrique⁸³⁴, de la production thermique⁸³⁵, des énergies ligneuses⁸³⁶, des infrastructures de transport et de stockage d'énergie⁸³⁷ et de la maîtrise de la consommation d'énergie⁸³⁸.

En matière de santé, l'adaptation passe par des mesures telles que l'amélioration de la détection et de la réponse aux phénomènes liés aux changements climatiques, l'adaptation des infrastructures de santé aux effets des changements climatiques, le renforcement de la recherche, etc. Plusieurs mesures sont formulées pour les sous-secteurs des réseaux d'eaux

⁸³⁴ Ces mesures sont : la mise en place d'un système de veille/alerte précoce climatique, la diversification des sources d'approvisionnement en électricité à travers le développement des autres formes d'énergies renouvelables (le solaire, la biomasse et l'éolien) ; la mise en valeur du potentiel hydraulique dans la zone soudanienne où les prévisions annoncent une légère augmentation de la pluviométrie; le renforcement de la sécurité des barrages contre les crues et les inondations par un respect strict des normes de construction ; le stockage de l'énergie sous forme hydraulique par la conservation et la réutilisation de l'eau turbinée; le renforcement au besoin des ouvrages hydroélectriques et l'élaboration des schémas d'aménagement et de gestion des eaux. PNA, Burkina Faso, p. 83.

⁸³⁵ Les mesures proposées sont ; la diversification des sources de production d'électricité par les interconnexions et le développement d'énergies renouvelables ; la promotion des technologies d'économies d'énergies dans l'industrie et dans le bâtiment et la gestion optimale des périodes de pointe d'électricité. PNA, Burkina Faso, p. 83.

⁸³⁶ Les mesures proposées pour ce sous-secteur sont : la promotion de l'utilisation des foyers améliorés pour réduire substantiellement la consommation de bois et de charbon de bois et améliorer les conditions de cuisson dans les ménages ; la promotion des énergies de substitution comme le butane et le biogaz et la promotion de l'utilisation de la biomasse déchets agricoles sous forme de briquettes. PNA, Burkina Faso, p. 83.

⁸³⁷ Ces mesures sont : le renforcement des capacités des ingénieurs et des techniciens intervenant dans l'ingénierie, le contrôle et l'exploitation des ouvrages sur les problématiques des changements climatiques et leurs effets ; le renforcement des lignes de transport d'électricité ; la mise en place d'un comité de relecture des codes et normes pour mieux les adapter aux changements climatiques et la mise en place des équipes d'intervention rapide dotées de moyens suffisants pour pallier dans les meilleurs délais aux situations d'urgence. PNA, Burkina Faso, p. 83.

⁸³⁸ Les mesures proposées sont : le renforcement de l'information et la sensibilisation des acteurs/consommateurs sur les économies d'énergie et le choix des équipements thermiques (moteurs, machines frigorifiques) ; la réduction des consommations de l'électricité dans les secteurs résidentiels et industriels ; la réduction des besoins de refroidissement dans les nouveaux bâtiments grâce aux techniques de conception bioclimatique ; l'élaboration et l'adoption d'une réglementation thermique du bâtiment ; le développement et la diffusion de nouvelles technologies de conditionnement d'air (climatisation solaire, climatisation par évaporation) et le développement des énergies de substitution aux hydrocarbures dans les moteurs (les biocarburants, biogaz, etc.) et le développement des transports en commun. PNA, Burkina Faso, p. 83.

pluviales et d'eaux usées, de la route, des bâtiments, des matériaux et normes de construction, des actions d'ingénierie et expertise, etc.⁸³⁹ Idem pour les femmes⁸⁴⁰ et les OSC⁸⁴¹.

Alors même que le processus d'élaboration du PNA est toujours en route au Niger, le pays a identifié des mesures et stratégies d'adaptation dans son document de troisième communication nationale. Les secteurs prioritaires mis en exergue sont l'agriculture, la foresterie, les ressources en eau, l'élevage et la santé. Les réalités climatiques du Niger étant quasiment les mêmes que celles du Burkina Faso, les deux Etats ont eu à formuler des mesures similaires sur plusieurs points.

En dehors des mesures traditionnelles d'adaptation aux variations climatiques extrêmes formulées pour la plupart par le Burkina Faso, le Niger a ainsi mis un accent particulier dans le secteur de l'agriculture sur la promotion des cultures irriguées de rente à haute valeur ajoutée telles que : l'oignon, le poivron, l'ail etc. ; le traitement des koris qui endommagent les aires de cultures et la mise en place d'un système d'assurance des agriculteurs contre les risques⁸⁴².

Pour la foresterie, il met l'accent sur l'élaboration et la mise en œuvre de vastes programmes de reboisement, de lutte contre l'ensablement, de récupération de terres dégradées, de régénération assistée des parcs agroforestiers et d'enrichissements des formations forestières naturelles; la formation des cadres forestiers aux techniques d'inventaires, de cartographie et de suivi des ressources (SIG, GPS...) en vue d'une meilleure connaissance et d'une maîtrise des espaces forestiers ; la redynamisation de programmes nationaux de recherche et de

⁸³⁹ Il s'agit entre autres de la dotation du pays en normes contextualisées, de la contextualisation des outils et des formules de dimensionnement, de l'accroissement et de la densification des réseaux d'eaux pluviales et d'eaux usées, de la mise en place de systèmes d'alerte précoce des catastrophes (inondations) pour minimiser les dégâts, de l'actualisation des normes de construction des infrastructures routières ; de la planification de l'occupation de l'espace urbain, de la construction de bâtiments consommant moins d'énergie dans les systèmes de climatisation ou ne nécessitant aucun équipement de climatisation ou de faibles puissances, de l'actualisation des outils de planification (SDAU et POS) en prenant en compte les changements climatiques ; de la réalisation d'étude de programmation urbaine, architecturale et environnementale pour tout projet d'aménagement urbain et architectural, de l'élaboration d'un code de qualité énergétique dans le bâtiment ; de l'élaboration d'un guide de construction en matériaux appropriés (caractérisation et techniques) ; de l'entretien des ouvrages de drainage des eaux pluviales et usées des villes et du suivi du respect des dispositions du Code de l'Urbanisme et de la Construction. PNA, Burkina Faso, p. 92 et ss.

⁸⁴⁰ Les options proposées pour les femmes sont : le renforcement des capacités des associations de femmes sur les bonnes pratiques d'adaptation aux changements climatiques (option 1); l'amélioration de l'accessibilité des femmes à l'eau potable lors des pénuries d'eau (option 2) et la promotion des activités génératrices de revenus en faveur des femmes (option 3). PNA, Burkina Faso, p. 99 et ss.

⁸⁴¹ Ces projets sont : l'amélioration et le renforcement de la participation des OSC aux prises de décisions sur les questions d'adaptation aux changements climatiques (projet 1), le renforcement de la durabilité des initiatives d'adaptation aux changements climatiques de la société civile et la capitalisation (projet 2) et diffusion des meilleures pratiques d'adaptation aux changements climatiques des OSC (projet 3).

⁸⁴² NIGER, TCN, 2016, p. 109.

vulgarisation pour développer des génotypes résistants aux ravageurs; et la mise en œuvre d'un vaste programme de lutte contre la pauvreté qui intègre l'écoulement du surplus agricole à des prix compétitifs, l'amélioration de l'alimentation, de la santé animale et humaine, des points d'eau et de l'habitat rural, le rehaussement des taux de scolarisation et de l'alphabétisation des adultes⁸⁴³.

Dans le secteur de l'eau, le Niger met un accent particulier sur la protection des berges et la réhabilitation des mares ensablées, la réhabilitation et renforcement du dispositif national de suivi des eaux de surface, la poursuite des actions de réalisation de retenues collinaires et de barrages, la réhabilitation et le renforcement du dispositif national de suivi qualitatif et quantitatif des eaux souterraines, notamment les aquifères alluviaux importants et les grands aquifères (Illumenden, lac Tchad) en rapport avec les pays concernés et l'amélioration de la connaissance des grands aquifères fossiles⁸⁴⁴.

L'économie du Niger étant fortement ancré sur la production animale, des mesures particulières telles que l'accroissement des stocks de réserves de céréales, d'aliments du bétail et autres intrants zootechniques et l'initiation des AGR, le cash transfert, le food for work et autres mesures sociales ont été formulées. Enfin, en ce qui concerne la santé, le Niger préconise l'établissement d'un système de veille et d'avertissement météorologiques et la mise en place progressive de mesures de surveillance biologique et sanitaire à titre de moyens d'adaptation au changement climatique⁸⁴⁵.

§2 : Le bilan de mise en œuvre

Si le processus d'adaptation a abouti *in fine* sur la formulation de mesures considérées comme 'urgentes' ou 'prioritaires' selon les contextes, les actions concrètes d'implémentation ne connaissent malheureusement pas une évolution aussi harmonieuse. Les mesures d'adaptation étant multisectorielles, leur mise en œuvre souffre dans la plupart des cas d'un manque de cohérence et de coordination d'où l'importance d'un véritable plan de suivi au niveau national. A ce jour, seule l'Etat burkinabè (A) a réellement pu dresser ~~opérer un~~ bilan pouvant permettre de déterminer avec précision les actions mis en œuvre par le pays au titre de l'adaptation. Dans

⁸⁴³ NIGER, TCN, 2016, p. 110.

⁸⁴⁴ NIGER, TCN, 2016, p. 110.

⁸⁴⁵ NIGER, TCN, 2016, p. 111.

le cas du Togo et du Niger, le caractère disparate de l'implémentation rend le bilan plutôt minimaliste (B).

A. La concrétisation de l'adaptation au Burkina Faso

En 2017, le Burkina Faso a élaboré son premier rapport de mise en œuvre du plan national d'adaptation dans le cadre du *Programme Eau, Climat et Développement*⁸⁴⁶. Ce document a mis en exergue l'état d'avancement de la mise en œuvre des différentes mesures et options d'adaptation identifiées dans le PNA. L'évaluation de la mise en œuvre sur la période 2017 à nos jours n'a pas encore été réalisé ce qui rend difficile, l'identification des actions d'adaptation exécutées dans le pays durant cette période. Aussi, l'inexistence d'un cadre de coordination et d'orientation des actions du PNA, les difficultés inhérentes à la collecte des données et l'insuffisance de suivi évaluation du PNA global constituent-elles des limites au processus de réalisation du rapport d'implémentation.

Dans le secteur de l'agriculture considéré comme faisant partie des secteurs prioritaires, les actions d'adaptation ont porté sur l'amélioration de l'accès des producteurs aux facteurs de production de bonne qualité, la coordination des actions de développement de l'irrigation, l'aménagement et la réhabilitation des périmètres irrigués et des bas-fonds, la gestion des aménagements hydro-agricoles, la promotion des technologies innovantes d'irrigation, la réalisation de petits ouvrages de mobilisation des eaux et la fertilité, la restauration, conservation et récupération des terres agricoles⁸⁴⁷. Ces actions d'adaptation réalisées dans le

⁸⁴⁶ Le programme Eau Climat et Développement en Afrique a été initié par le Conseil des Ministres Africains en charge de l'Eau (AMCOW) pour accompagner et surtout aider l'Afrique à répondre aux engagements pris par les chefs d'Etat africains à Sham El Sheik en juillet 2008. En novembre 2010, lors de la 3e Semaine africaine de l'eau, la session extraordinaire du Conseil des ministres africains de l'eau (AMCOW) a adopté une décision recommandant au Partenariat mondial de l'eau (GWP) et à ses partenaires d'opérationnaliser le Programme Eau, climat et développement en Afrique (WACDEP, Water, Climate and Development Programme). Le programme a pour objectif de faire intégrer dans les processus de planification du développement, la sécurité en eau et la résilience climatique. Il vise à renforcer la résilience au climat en aidant les pays à travers des investissements conséquents dans la sécurité en eau à mieux s'adapter au nouveau régime climatique. La mise en œuvre du WACDEP en Afrique de l'ouest concerne le Burkina Faso, le Ghana et le bassin fluvial transfrontalier de la Volta. Global Water Partnership ; *Programme Eau, Climat et Développement en Afrique* ; https://www.gwp.org/globalassets/global/wcdp-files/wacdep_flyer_francais.pdf; consulté le 23 septembre 2020.

⁸⁴⁷ Il s'agit plus concrètement de la réalisation entre 2014 et 2016, de 11579 ha de zaï, de la réalisation de 67002 ha des cordons pierreux, de la production de 2 171 800 tonnes de fumure organique ; de la réalisation de 1560 ha de demi-lunes, 1268 ha de bandes enherbées, 2923 ha de diguettes en terre et 37166 ha de haie vive. Dans cette même période, l'Etat burkinabè à travers son ministère en charge de l'agriculture a également assuré la protection de 12880 ml de berges, le traitement de 1542 ml de ravines, l'aménagement de 14526 ha de nouveaux bas-fonds ; l'aménagement de 5414 nouveaux périmètres irrigués ; l'aménagement de 489 périmètres maraîchers ; l'acquisition et la mise à disposition des producteurs de 22829 tubes de poly chlorure de vinyle (PVC); l'acquisition et la mise à disposition des producteurs de 407 motopompes; la réalisation 1182 de bassins de collecte; la réalisation de 1073 puits maraîchers ; la formation de 89 agents sur le warrantage ; la formation de 17 Comités de Gestion (COGES) au pilotage et à la gestion des opérations de warrantage ; l'opérationnalisation de 2

sous-secteur de la production végétale ont été facilitées par la mobilisation de trois cent cinquante un milliards trente-six millions trois cent quatre mille (351 036 304 000) francs CFA. Le Gouvernement Burkinabè a également mobilisé, en ce qui concerne le sous-secteur de la production animale, une somme de dix milliards cinq cent trente-huit millions six cent seize mille deux cent vingt (10 538 616 220) francs CFA pour la mise en œuvre du programme national de bio-digesteurs⁸⁴⁸.

Dans le secteur de l'énergie, la plupart des projets d'adaptation n'avaient pas connu de réalisation effective en 2017 au Burkina Faso. Seules quelques actions concrètes ont été réalisées. Il s'agit en l'occurrence de la mise en place d'une centrale solaire PV de 33 MWc raccordé au réseau électrique de la SONABEL, l'installation des mini-centrales solaires photovoltaïques, l'installation des 25 foyers au profit des Dolotières dans trois provinces et la formation des bénéficiaires sur l'exploitation du système, etc.⁸⁴⁹

On note par ailleurs la réalisation de plusieurs actions relatives au secteur de l'environnement. Il s'agit entre autres la mise sous aménagement de plus de 685 127 ha de forêts, la réalisation de deux fermes écologiques, la sensibilisation de 3277 acteurs (130 femmes) et 413 CVD sur la gestion concertée des cours d'eau, la récupération de 8 528,62 ha de terres dégradées, la fixation de 725 ha de dunes dans la région du Sahel, la production et la diffusion d'environ 12 646,85 kg de semences forestières, la réalisation de 05 digues filtrantes de protection des berges, la sensibilisation de 239 villages sur la Gestion des feux en milieu rural, l'appui à la protection de plus de 145,55 Km de berges par des plantations forestières adaptées, la réalisation de 7 019 ha de RNA et 1 478 ha de sous-solage, la sensibilisation de 19 groupements et de 44 villages sur les dispositifs agro-forestiers, la production et la mise en terre d'environ 31 689 874 plants, le suivi de 55 Plans de Gestion Environnementale et Sociale, la sensibilisation et l'information

plateforme du système d'information sur les marchés agricoles (SIMA) ; l'acquisition de 54235 tonne d'engrais; de 24069 Acquisition tonne de semences de céréales ; l'acquisition de 49119 matériels agricoles (charrues, charrettes, semoirs, butteur) ; la mise en place de 62 Services Fonciers Ruraux (SFR) et la délivrance de 2000 actes de possession foncière. Burkina Faso, MEEVCC, Rapport de mise en œuvre du Plan National d'Adaptation au Changement Climatique du Burkina Faso (2014-2016), groupe technique de travail, octobre 2017. Données fournies Par Mr Pamoussa OUEDRAOGO, Directeur Général de l'Economie Verte et du Changement Climatique au Burkina Faso, septembre 2020.

⁸⁴⁸ Ibid.

⁸⁴⁹ Pour un coût global de mille cent vingt-six milliards (1 126 000 000 000) de francs CFA, les ressources financières mobilisées pour la mise en œuvre des projets et programmes durant la période 2014 – 2016 au niveau de l'Energie s'élèvent à trente-quatre milliards trois cent soixante-quatre millions (34 364 000 000) de francs CFA soit un taux de mobilisation de 3%. Le taux d'exécution est de 81%. Dans le domaine de la recherche énergétique, le programme « contribuer à réduire la facture énergétique à tous les niveaux », d'un coût global de deux milliards de francs CFA, a connu un taux d'exécution de 12%. *Données fournies Par Mr Pamoussa OUEDRAOGO, Directeur Général de l'Economie Verte et du Changement Climatique au Burkina Faso, septembre 2020.*

de 90 000 personnes sur les thématiques de changement climatique, la gestion des risques et des catastrophes, la formation de 532 bénéficiaires sur des pratiques agro-sylvo-pastorales dont 163 femmes (31%) et 369 hommes, la mise en place de 6 comités locaux de gestion des données météo et la formation de 130 acteurs dont 60 formateurs sur les modules de gestion durable des Terres et les Règlements des Conflits liés au Foncier⁸⁵⁰. D'un coût global de trois cent soixante-quinze milliards (375 000 000 000) de francs CFA, le « volet environnement et ressources naturelles » du PNA a pu mobiliser quarante-huit milliards six cent dix-neuf millions quatre cent vingt-trois mille trois cent cinquante-huit (48 19 423 358) francs CFA sur la période 2014-2016 avec un taux d'exécution financière moyen de 66,28% et un taux annuel moyen d'exécution physique de 63,37%. Dans le domaine de la recherche environnementale et forestière, le programme « environnement et forêts » d'un coût global de trois milliards de francs CFA, a connu un taux d'exécution de 10%.

Les principales initiatives réalisées pour renforcer la capacité de résilience du secteur de la santé sont : l'élaboration de documents normatifs et la prise en charge des maladies climato-sensibles, l'élaboration d'un bulletin hebdomadaire d'information sur les variations de température et la conduite à tenir (en collaboration avec le ministère des transports), le renforcement des compétences des agents de santé sur la détection et la prise en charge de certaines maladies climato sensibles, la mise en œuvre du règlement sanitaire international (RSI 2005), l'introduction du vaccin MenAfrivac dans la vaccination de routine du programme élargi, la finalisation de l'Hôpital de district de Bogodogo et la réalisation d'une évaluation de la vulnérabilité et de l'adaptation du secteur santé aux changements climatiques⁸⁵¹.

⁸⁵⁰ Le rapport de mise en œuvre du PNA mis en exergue comme actifs du secteur de l'environnement et des ressources naturelles des actions telles que l'application de Bonnes Pratiques de Gestion Durable des Terres sur 1642 ha de terres pastorales, agricoles et de zones humides ; l'élaboration de la charte nationale REDD+ ; la mise en place des cadres de concertations régionaux et communaux REDD+ et leur formation sur le processus de consultation ; la formation de 10 agents du SP/CONEDD sur la REDD+ ; la formation de 64 acteurs locaux et 21 groupements sur la formulation des projets d'adaptation et d'atténuation aux effets des changements climatiques ; la formation et la sensibilisation de 74 groupements et de 1 880 acteurs (plus de 263 femmes) sur les techniques de collecte et de conservation des PFNL ; la réalisation de 2,25 ha de plantation de karité dont 2 ha de plantation avec 200 pieds de karité greffés et 0,25 ha avec 15 pieds de karité ordinaires ; l'élaboration de la stratégie nationale de mise en œuvre de la PNDD ; l'élaboration du plan national d'adaptation aux changements climatiques (PNA) ; l'élaboration de la Politique Nationale sur les zones humides et de son plan d'action ; l'élaboration du cadre NAMA ; l'élaboration de la stratégie nationale d'apprentissage aux changements climatiques et la participation aux différentes Conférences des Parties (COP) sur les changements climatiques, la biodiversité, la lutte contre la désertification et les zones humides ainsi qu'à d'autres rencontres internationales, régionales et sous régionales. Ibid.

⁸⁵¹ Les projets construction et équipement des CHU Yalgado OUEDRAOGO, du CHR de Fada, du CHU Sanou Sourou et le projet transformation de CSPS ruraux chef-lieu de commune en centre médicaux ont également été initiés. Ibid.

Il faut également relever dans le sous-secteur des infrastructures, la réalisation de travaux de réhabilitation de la voirie de Dapoya en pavés, les travaux de drainage du parc urbain Bangrwéogo en vue de résoudre les problèmes d'inondation dans la ville de Ouagadougou, le passage du Béton Bitumineux au Béton Bitumineux à module élevé (bitume polymérisé) pour les grands projets, le revêtement de pavés (400 Million le km) en lieu et place de l'enduit superficiel dans les zones urbaines et le redimensionnement des caniveaux en 80 cm x 80 cm en lieu et place de 50cm x 50cm⁸⁵².

En ce qui concerne la sécurité en eau, le renforcement de la capacité de résilience passe par des réalisations concrètes telles que la réalisation de 08 barrages, l'élaboration d'un guide de bonne pratique en matière d'adaptation des petits et moyens barrages et ouvrages associé aux effets adverses des changements climatiques, estimé à 60% ; la création de deux services de police de l'eau du Burkina Faso dans la région du Centre Nord et l'assermentation des agents, l'élaboration d'un manuel de formation des enseignants en GIRE, l'adoption en juillet 2015 des Schémas Directeurs d'Aménagements et de Gestion de l'Eau des Agences de l'Eau des Cascades (AEC) et du Mouhoun (AEM), la réhabilitation de cinquante stations hydrométriques, le suivi du réseau piézométrique à 33,33%, du réseau hydrométrique à 40% et du réseau de la qualité des eaux brutes à 80%, la finalisation des travaux de nivellement et de réhabilitation du réseau piézométrique national, la fixation de huit (8) hectares de dune de sable à Oursi et Tin Akoff dans l'espace de gestion de l'Agence de l'eau du Liptako, la végétalisation de 14 ha le long des berges de quatre (4) barrages (barrages de Yakouta, de bougué, de Samou, de Zéguédéguin et de Pensa), l'identification et la protection de 80 sources d'eau, la réalisation et la diffusion d'une émission radiophonique sur les impacts de l'orpaillage sur les ressources en eau, la réalisation de 5240 forages neufs, la réhabilitation de 1802 forages et la réalisation de 179 puits modernes neufs.

Pour un coût global de cent un milliards soixante-quinze millions (101 750 000 000) de francs CFA, les ressources financières mobilisées pour la mise en œuvre des projets et programmes au niveau de la sécurité en eau s'élèvent à quatre-vingt-dix milliards trois cent soixante-huit millions huit cent soixante-huit mille quatre cent quarante-six (90 368 869 446) francs CFA soit

⁸⁵² Ces actions ont pu être réalisées grâce à la mobilisation sur la période 2014-2016 d'un coût global de treize milliards sept cent quatre-vingt-dix-sept millions six cent vingt-cinq mille six cent (13 797 625 600) francs CFA soit un taux de mobilisation d'environ 3,67%. Données fournies Par Mr Pamoussa OUEDRAOGO, Directeur Général de l'Economie Verte et du Changement Climatique au Burkina Faso, septembre 2020.

un taux de mobilisation de 38,81%. Le taux d'exécution est de 81% avec un taux d'exécution financière moyen de 60,55% et un taux annuel moyen d'exécution physique de 68,71%.

On note enfin, en ce qui concerne les femmes des actions telles que l'appui à 500 femmes rurales dans l'acquisition d'intrants agricoles pour la production céréalière et l'appui financier de 200 millions de francs CFA à 17 groupements de femmes intervenant dans la transformation des produits agro-sylvo-pastoraux⁸⁵³.

A travers ce rapport d'évaluation, le Burkina Faso a mis en place un premier répertoire des réalisations du pays en matière de résilience face aux changements climatiques. Ces actions identifiées au niveau des différents départements sectoriels ont pour certain été limitées dans leur implémentation par l'insuffisance de moyens financiers, l'insuffisance de synergie entre les différents acteurs et structures ayant les centres d'intérêts, le retard dans le déblocage des fonds, l'insuffisance de suivi évaluation des PNA sectoriels, les lourdeurs administratifs, l'insuffisance des moyens logistiques, etc.

B. Le renforcement de la résilience au Togo et au Niger

Au Togo, le secteur de l'agriculture a été retenu comme secteur pilote de la mise en œuvre de l'adaptation au regard de son importance stratégique pour le pays et de son haut degré de vulnérabilité face aux impacts des changements climatiques. La concrétisation de l'adaptation a donc été impulsée par le lancement du *projet d'adaptation de l'agriculture aux changements climatiques* (ADAPT) financé grâce aux Fonds pour les Pays les moins avancés (FPMA) géré par le Fonds pour l'environnement mondial (FEM) et mis en œuvre par le Fonds international de développement agricole (FIDA).

Le gouvernement a ensuite initié à travers le ministère en charge de l'environnement, le *projet de gestion intégrée des catastrophes et des terres* (PGICT)⁸⁵⁴, le *projet de Renforcement des*

⁸⁵³ Des ateliers de formation des COREP/Genre et COCOP/Genre sur l'intégration du genre dans les PLD dans quatre régions (Nord, Est, Sahel et Centre Ouest) ; 236 séances de sensibilisations (causeries, ciné-débats, conférences, etc.) sur l'éducation parentale (10 000 personnes touchées) ; l'appui alimentaire à 120 structures dont 68 (CAED) et 52 familles pour la prise en charge de 3.736 enfants placés (soit 2 285 garçons et 1 340 filles) dans les CAED et 418 dans les familles d'accueil ; l'appui financier à 500 personnes âgées pour la réalisation d'AGR ont entre autres également été réalisés. Ibid.

⁸⁵⁴ Le Projet de Gestion Intégrée des Catastrophes et des Terres (PGICT) vise à renforcer la capacité institutionnelle des institutions ciblées pour gérer les risques d'inondation et de dégradation des terres dans les zones rurales et urbaines ciblées et étendre la gestion durable des terres (GDT) dans les paysages ciblés et dans les zones climatiquement vulnérables du Togo. Il a été approuvé et signé le 20 Avril 2012, est entré en vigueur le 19 Septembre 2012, mais la mise en œuvre des activités n'a véritablement démarré qu'en Janvier 2013. Le coût total du Projet est de 16 947 408 US\$. Le PGICT est structuré en 4 composantes : renforcement Institutionnel et Sensibilisation : US\$ 3,21 ; Activités communautaires d'adaptation aux changements climatiques et de gestion

*Capacités Nationales et Décentralisées de Gestion de l'Environnement (PRCNDGE)*⁸⁵⁵ financé par FEM et le PNUD, le *programme de micro financement du FEM*⁸⁵⁶, et le *Programme d'appui à la lutte contre le changement climatique (PALCC)* qui vise à appuyer le pays dans la mise en œuvre d'une réponse nationale aux défis posés par les changements climatiques. Il s'agit plus spécifiquement, d'augmenter la résilience des populations par la gestion durable, la réhabilitation et la préservation des sols et du couvert forestier ; de mettre en œuvre des techniques plus efficaces pour l'utilisation de la biomasse et de la filière bois-énergie pour une économie plus sobre en carbone et de renforcer les capacités des différents acteurs dans la lutte contre le changement climatique⁸⁵⁷.

Pour renforcer la capacité de résilience du littoral, le *projet de la protection du littoral contre l'érosion côtière (projet WACA)*' soutenu par plusieurs partenaires, notamment l'Union européenne, la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), l'Union économique et monétaire ouest africaine (UEMOA) et la Banque africaine de développement (BAD) a été initié⁸⁵⁸. Le gouvernement adopte par ailleurs en 2016, une

durable des terres : US\$ 6,81 millions ; Systèmes d'alerte précoce, de suivi et de connaissance : US\$ 5,80 millions et Gestion du Projet : US\$ 1.12 million. République togolaise, *Evaluation à mi-parcours du projet de gestion intégrée des catastrophes et des terres-PGICT*, décembre 2014.

⁸⁵⁵ LE PRCNDGE est un projet d'amélioration de la gouvernance environnementale qui s'inscrit dans le prolongement des actions développées respectivement par le PRCGE et le PNADE. Le projet a été lancé depuis le 18 avril 2014 pour renforcer le cadre institutionnel national de gestion de l'environnement à travers l'opérationnalisation de quatre nouvelles structures mises en place par la loi-cadre sur l'environnement (CNDD, CNCC, FNE, ANGE), améliorer la gouvernance décentralisée de l'environnement dans dix préfectures pilotes et accroître la conscience et l'engagement du grand public à la gestion de l'environnement. Il est Clôturé en octobre 2017, même si double processus d'opérationnalisation du Fonds national pour l'environnement (FNE) et de la Commission nationale de développement durable (CNDD) n'a pas pu aboutir dans la période de mise en œuvre.

⁸⁵⁶ Le Programme de micro financements du fonds pour l'environnement mondial (PMF/FEM) a pour but de renforcer les capacités des acteurs non gouvernementaux et des communautés à la base sur la conservation, la restauration et l'utilisation rationnelle des ressources naturelles ; d'assurer le financement de plusieurs projets communautaires innovants dans les domaines focaux du FEM ; de développer des partenariats et mobiliser les ressources additionnelles pour renforcer les actions du programme et de capitaliser et diffuser les résultats des projets pour assurer la consolidation et la réplique des bonnes pratiques. Sa durée est liée aux phases opérationnelles du FEM. La 6^{ème} phase opérationnelle a duré de 2014 à 2018.

⁸⁵⁷ Lancé le 31 Mars 2017, le PALCC est financé par l'Union Européenne et couvre une durée de 5 ans pour un coût de 10 600 000 Euros. Les actions déjà réalisées dans le cadre du programme sont : la réalisation par le biais de l'ODEF de 240 ha de nouvelles plantations ; l'élaboration par le biais de l'ODEF de 4 plans d'aménagement et de gestion de forêts classées ; le recrutement de 5 ONG pour la mise en œuvre des actions de gestion durables des forêts et des terres, d'appui aux communautés riveraines des aires protégées ; la formation et l'organisation des carbonisateurs, la promotion des foyers et fours à bois ainsi que la diffusion du gaz butane ; la validation des lignes directrices des appels à proposition des ONG/OSC pour les projets de gestion durable des forêts et des terres et les projets d'efficacité énergétique, les ateliers régionaux de présentation du PALCC et de partage des lignes directrices des appels à proposition aux ONG/OSC et autres acteurs ; les ateliers de partage des lignes directrices avec les services techniques du MERF et le lancement des appels à proposition.

<http://environnement.gouv.tg/node/346>, consulté le 19 octobre 2020.

⁸⁵⁸ Le programme WACA est financé en avril 2018 à hauteur de 210 millions de dollars, par la banque mondiale pour renforcer la résilience des habitants du littoral de six pays d'Afrique de l'Ouest : Bénin, Côte d'Ivoire, Mauritanie, Sao Tomé-et-Principe, Sénégal et Togo. Le programme appuie les efforts déployés par ces pays pour améliorer la gestion de leurs ressources côtières communes et la réduction des risques naturels et anthropiques

stratégie nationale pour la mer et le littoral (SNPML), suivi du *Plan d'action pour le développement et l'adaptation aux changements climatiques du littoral togolais* adopté en avril 2017 dans le cadre du projet WACA. La stratégie est organisée autour de cinq (05) axes stratégiques à savoir : le renforcement de la gouvernance maritime, le développement d'une économie bleue, la protection durable de l'environnement marin et côtier, la promotion de la recherche et la sensibilisation dans la connaissance du domaine maritime et le développement d'une coopération internationale dynamique et diversifiée⁸⁵⁹.

A travers sa composante 'Drainage et assainissement', le *Projet d'urgence de réhabilitation des infrastructures et des services électriques (PURISE)* initié en 2016 par le ministère de l'Urbanisme de l'Habitat et du Cadre de vie et appuyé par l'association internationale pour le développement (IDA) du groupe de la Banque mondiale constitue une réponse pour la vulnérabilité des infrastructures et de l'assainissement. Sa mise en œuvre conjointe dans la ville de Lomé et ses zones périphériques a permis d'obtenir les résultats suivants : 858.000 personnes ont été protégées contre les inondations ainsi que la valorisation de leur parcelle d'habitation, 140.000 ménages ont accès à une énergie électrique fiable, 64.000 ménages supplémentaires ont accès à l'eau potable, 2.350.000 habitants ont accès à une route praticable en toute saison, les compétences des acteurs centraux et locaux dans la gestion et la maintenance des ouvrages ont été renforcées. Le PURISE est aujourd'hui remplacé par le *Projet d'Infrastructures et de Développement Urbain (PIDU)* financée par la Banque Mondiale à hauteur de 30 millions de dollars soit environ 15 milliards de FCFA qui ambitionne de capitaliser les acquis du PURISE dans les autres villes du Pays⁸⁶⁰.

auxquels sont exposées les communautés côtières. WACA stimule le transfert de connaissances, encourage le dialogue politique entre les pays et mobilise des financements publics et privés pour lutter contre l'érosion côtière, les inondations, la pollution et l'adaptation au changement climatique. Il promeut diverses mesures de lutte contre l'érosion côtière telles que fixation des dunes, restauration de zones humides et de mangroves, rechargement des plages et construction d'ouvrages de protection et de digues. Le programme WACA se compose de projets nationaux, d'activités d'intégration régionale et de soutien, et d'une plate-forme WACA en tant que mécanisme permettant d'élargir les connaissances, le dialogue et le financement. Dans le cadre du programme WACA, le Togo entreprendra avec le Bénin, une première phase de protection d'urgence et une deuxième phase de solution à long terme nécessitant des études détaillées et des innovations. Entre Agbodrafo et Grand Popo, il s'agit de la construction ou de la réhabilitation d'épis et du réapprovisionnement des plages des brise-lames. D'autres investissements se concentrent sur la gestion du Chenal de Gbaga nécessitant une approche de gestion durable des terres. Des activités génératrices de revenus sociaux sont par ailleurs en cours d'élaboration pour réduire les pressions sur les écosystèmes. <https://www.wacaprogram.org/fr/propos-de-nous>, consulté le 24 septembre 2020.

⁸⁵⁹ Le gouvernement togolais a également mis en place et opérationnalisé un système d'information environnementale sur le littoral et la mer ainsi que le suivi des indicateurs sur le milieu marin, côtier et les risques et catastrophes dans le cadre de l'élaboration du rapport sur l'état de l'environnement. Au plan institutionnel, il créé en 2016 l'Organisme National chargé de l'action de l'Etat en mer (ONAEM) constitué de trois (03) organes en l'occurrence le Haut Conseil pour la Mer (HCM) ; les Services du conseiller pour la mer et la Préfecture maritime. Plan National de Développement (PND-TOGO), Août 2018.

⁸⁶⁰ Plan national de développement (PND-TOGO), Août 2018, p. 57.

Plus de 150 communautés réparties dans toutes les régions du pays ont bénéficié de projets ADAPT, PGICT, PRCNDGE et du programme de micro financement du FEM. Ce package de projets contient 30 sous-projets visant la réduction des risques et catastrophes dans les bassins fluviaux, 48 activités communautaires sur les terres de culture et de pâturage, 17 activités communautaires de gestion durable des forêts et plus de 50 mini projets d'adaptation et de réduction de la vulnérabilité des populations aux changements climatiques. Les différents projets développés ont entre autres permis les principales réalisations suivantes: le reboisement de 446,83 ha de forêts, dont 278 ha de forêt étatique, 168,83 ha de forêt communautaire ; la création de 17 ha de parcs agroforestiers et la mise en défens de 48,43 ha de forêt, la création de 08 retenues d'eaux également utilisées pour les activités de maraîchage, la protection et la mise en défens de 65,6 km de berge, la construction de 7,25 km de caniveaux pour le drainage des eaux de pluie, la restauration de 8,3 km de voie naturelle d'écoulement d'eau et la sensibilisation de plus de 352.000 personnes sur la gestion des risques d'inondation, la vulgarisation de dix bonnes pratiques de gestion durable des terres sur 1.659 hectares et la formation de 903 agents sur les techniques de GDT, de 70 agents de vulgarisation, de 105 groupements et organisations paysannes⁸⁶¹.

Dans le domaine de la recherche, le Togo à innover à travers sa participation à la mise en œuvre du projet WASCAL (West African Sciences Service Center on Climate change and Adapted Land use) par l'octroi des bourses de recherche en matière de changement climatique et sécurité humaine. Enfin, en ce qui concerne la gestion du cadre de vie, l'indicateur portant sur le « *taux de réalisation des plans de gestion environnementale et sociale (PGES)* » a progressé de 25% en 2013 à 28% en 2014 puis à 39% en 2015. 126 dépotoirs anarchiques ont été éliminés ; 20 000 m² d'espace longeant le canal d'équilibre de la lagune de Lomé, 45 300 m² autour des bassins Est et Ouest de l'Université de Lomé sont entretenus de façon permanente; 100 km de voies sont nettoyées et entretenues périodiquement et plus de 10.000 m² aménagés en espace vert⁸⁶².

Au Niger, les projets d'adaptation en cours de réalisation sont répertoriés dans le document de Contribution Déterminée au niveau National (CDN). Il s'agit dans un premier temps, des projets financés par l'AFD parmi lesquels le projet d'extension du réseau électrique NIGELEC d'un coût global de 46,33 Millions USD, le projet de développement socioéconomique de Kandadji

⁸⁶¹ Plan national de développement (PND-TOGO), Août 2018, p. 56.

⁸⁶² Ibid.

(15,8 Millions USD), le projet d'Appui à la sécurité alimentaire des ménages financé à hauteur de 1,36 Million USD, l'Aménagement et la gestion du bassin versant de Badaguichiri (12,4 Millions USD) et la Gestion des forêts naturelles pour l'approvisionnement durable des villes sahéliennes (Bamako, Ouagadougou, Niamey) en bois énergie (1,7 Million USD)⁸⁶³.

Le Niger exécute également le projet PANA Résilience/FEM/ACDI (7,0 Millions USD) qui intervient depuis 2010, au niveau des communes de sept régions et qui a permis de capitaliser les bonnes pratiques dans l'utilisation de variétés améliorées, les cultures maraîchères, l'utilisation, de l'information météorologique, l'ensemencement des zones pastorales dégradées et les activités génératrices de revenus.

On note par ailleurs le Programme Africain pour l'Adaptation (P2AA) au Changement Climatique (610.000 USD) qui met en place un prototype d'assurance indiciaire pour prévenir les épisodes de sécheresse, le Projet PNUD/FEM d'Adaptation à Base Communautaire (ABC), de 4,26 Millions USD sur 4 ans à partir de 2015 qui intervient dans les départements de Dakoro et Bermo ; le Projet d'Appui à l'AIC, du HC-I3N, financé par la Banque mondiale à hauteur de 111 Millions USD à partir de 2016, pour une durée de 5 ans, dans 20 départements ; le Projet PRASE-FEM, dont l'objectif est de faciliter l'accès aux services énergétiques, pour un coût de 5,47 Millions USD, le Programme stratégique pour la résilience climatique (PSRC), composé de trois projets (PAC-RC ; PROMOVARE ; PDIPC) et financé à hauteur de 100 Millions USD ; le Projet d'appui à la Sécurité Alimentaire dans la région de Maradi (PASADEM) pour un coût de 31,7 Millions USD, qui intervient sur les aspects de résilience en milieu rural et enfin, nombre d'autres projets financés par la coopération bilatérale et multilatérale (...).

⁸⁶³ « Contribution Prévue Déterminée au niveau National- CPDN (INDC) » du Niger, 26 septembre 2015, p. 10.

Titre 2 : Des moyens financiers peu exploités

En 2009, la 15^e Conférence des parties à la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC) tenue à Copenhague aboutit au plus grand engagement pris à ce jour en matière de transferts financiers entre pays développés et pays en développement en vue de lutter contre le changement climatique et ses effets. Les pays développés promettent en effet de fournir aux pays en développement des ressources « *nouvelles et supplémentaires* » à hauteur de 30 milliards de dollars pour la période 2010-2012 (considéré comme un financement de démarrage rapide – Fast Track Finance) et s’engagent à mobiliser collectivement 100 milliards de dollars par an d’ici à 2020 pour répondre aux besoins des pays en développement⁸⁶⁴. Ces promesses ont été réitérées à diverses reprises depuis lors, notamment lors de la décision de Cancún, de Durban et de la Conférence de Paris de décembre 2015⁸⁶⁵. Le financement climatique alors initialement limité au nombre restreint de fonds connexes à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) a ainsi vu son champ s’élargir vers de nouvelles formes de financement de sources publiques, privées, bilatérales, multilatérales, etc.

⁸⁶⁴ Conformément au paragraphe 8 de l’accord de Copenhague : « Un financement accru, nouveau et additionnel, prévisible et adéquat ainsi qu’un meilleur accès à celui-ci devraient être fournis aux pays en développement, conformément aux dispositions pertinentes de la Convention, pour permettre et soutenir une action renforcée concernant à la fois l’atténuation, y compris d’importants moyens financiers pour réduire les émissions résultant du déboisement et de la dégradation des forêts (REDD-plus), l’adaptation, la mise au point et le transfert de technologies, ainsi que la création de capacités, en vue d’une application renforcée de la Convention. L’engagement collectif des pays développés consiste à fournir des ressources nouvelles et additionnelles, englobant le secteur forestier et des apports d’investissements par les institutions internationales, de l’ordre de 30 milliards de dollars pour la période 2010-2012, en les répartissant de manière équilibrée entre l’adaptation et l’atténuation. Le financement de l’adaptation sera destiné en priorité aux pays en développement les plus vulnérables, dont les pays les moins avancés, les petits États insulaires en développement et les pays d’Afrique. Dans l’optique de mesures concrètes d’atténuation et d’une mise en œuvre transparente, les pays développés adhèrent à l’objectif consistant à mobiliser ensemble 100 milliards de dollars par an d’ici à 2020 pour répondre aux besoins des pays en développement. Ce financement proviendra de diverses sources, publiques et privées, bilatérales et multilatérales, y compris d’autres sources de financement. De nouveaux moyens de financement multilatéraux en faveur de l’adaptation seront fournis par le biais de dispositifs financiers efficaces et rationnels, assortis d’une structure de gouvernance prévoyant une représentation égale des pays développés et des pays en développement. Une part appréciable de ce financement devrait être acheminée par l’intermédiaire du Fonds vert de Copenhague pour le climat » ; FCCC/CP/2009/11/Add.1.

⁸⁶⁵ Avec l’Accord de Paris, ils ont accepté de continuer à mobiliser 100 milliards de dollars de financement public et privé par an jusqu’en 2025. Ces promesses financières ont été largement célébrées et même comparées par certains, en termes d’ordre de grandeur à l’ensemble des flux annuels d’aide publique au développement (APD), qui se montaient en 2014 à environ 135 milliards de dollars (OCDE, 2015). **KEOHANE (R. O.), VICTOR (D. G.)**, « The regime complex for climate change », *Perspectives on Politics*, vol. 9, 2011, p. 7-23; **PICKERING (J.), SKOVGAARD (J.), SOYEUN (K.)**, « Acting on Climate Finance Pledges: Inter- Agency Dynamics and Relationships with Aid », 2015 in Contributor States, *World Development*, vol. 68, p. 149-162.

Cette extension de l'architecture du financement climatique mondial qui est par ailleurs en constante évolution démontre l'importance des ressources financières pour l'atteinte des objectifs de développement résilient au changement climatique et à faible teneur en carbone. Paradoxalement, la profusion évidente des sources de financement climatique ne garantit pas pour autant la disponibilité des ressources dans tous les pays en développement. L'existence avérée des fonds climatiques (chapitre 1) contraste en réalité avec le difficile accès à ces fonds et la faible capacité d'absorption de certains Etats qui sont toujours à la traîne dans leur processus de mobilisation des ressources financières pour le climat (Chapitre 2).

Chap. 1 : Une plateforme de financement soutenable

Le financement climatique est perçu comme un type de financement local, national ou transnational utilisé pour appuyer et mettre en œuvre des actions d'atténuation et d'adaptation au changement climatique, avec des ressources financières provenant de sources publiques, privées et alternatives, et qui sont « *nouvelles et additionnelles* »⁸⁶⁶. Traditionnellement, les fonds publics⁸⁶⁷ étaient les principales sources de capitaux disponibles pour la finance climat. Cependant, le coût pour atténuer et s'adapter au changement climatique dépasse le montant cumulé de ces fonds. Il a donc fallu exprimer le besoin mondial d'augmenter et de catalyser les fonds provenant de sources privées, comme les promoteurs de projets, les institutions financières commerciales, les organismes philanthropiques, les ONG, les entreprises, etc.⁸⁶⁸

De nouvelles sources de financement climatique ont alors émergé au sein et en dehors de la CCNUCC pour catalyser le processus climatique dans les Etats sous-développés. Malheureusement, malgré l'existence certaine de ces différents fonds et la volonté manifestée par les Etats de lutter contre les dégradations climatiques et environnementales, la réalité du financement climatique se trouve moins reluisante dans la plupart des Etats-ouest africains trop dépendants du financement international dont les modalités d'accès sont assez complexes (section 1) et surtout guidés par une vision opportuniste de captation des fonds étrangers qui influence sur l'efficacité des processus de mobilisation des fonds (Section 2). Les cas du Togo, du Niger et du Burkina Faso traduisent un processus de financement climatique certes enclenché, mais encore minimaliste.

⁸⁶⁶ Il faut préciser qu'une définition unique de la finance climat adoptée et reconnue à l'échelle internationale n'existe toujours pas à ce jour. « Dans le contexte de négociations politiques internationales sur les changements climatiques, le terme « Finance climat » est utilisé pour décrire les flux financiers des pays développés envers ceux en voie de développement. Ce sens unique des flux financiers a été instauré en raison de la responsabilité historique des pays développés dans les émissions de GES depuis la révolution industrielle et donc l'obligation de ces derniers d'aider les pays en voie de développement à transformer leurs économies afin qu'elles deviennent moins intenses en carbone et plus résilientes au changement climatique. Néanmoins, à l'échelle mondiale, la finance climat ne se limite pas uniquement aux transferts de flux financiers des pays développés envers ceux en voie de développement tel qu'il est préconisé dans le cadre des négociations internationales, mais comprend également tous les investissements nationaux ou internationaux mobilisés au sein des pays développés et de ceux en voie de développement ». Royaume du Maroc, *Guide d'accès à la finance climat destinés aux acteurs territoriaux*. Juin 2019.

⁸⁶⁷ Les fonds publics sont les ressources provenant d'organisations multilatérales, du gouvernement, d'organismes d'aide et de banque de développement.

⁸⁶⁸ « Précis sur le financement climatique : Mécanismes et opportunités pour l'Amérique latine et les Caraïbes », http://www.parlAmericas.org/uploads/documents/Primer_on_Climate_Financing_FRE.pdf, consulté le 19 octobre 2020.

Section 1 : Une dépendance excessive à l'égard du financement international

La Convention de 92 a établi que les Parties devraient entreprendre des actions contre les changements climatiques, y compris des actions financières, sur « *la base de l'équité et en fonction de leurs responsabilités communes mais différenciées et de leurs capacités respectives* »⁸⁶⁹. Cet article traduit le principe du « *pollueur-payeur* »⁸⁷⁰ et concerne la mobilisation des fonds contre les changements climatiques au même titre que le principe de la Convention qui stipule que « *les fonds doivent être adéquats et prévisibles, et permettre un partage approprié de la charge entre les pays développés* » (art. 4.3). Le Plan d'action de Bali (art. 1) précise dans cette même optique, qu'à compter de 2008, les ressources financières doivent être « *suffisantes, prévisibles, durables, nouvelles et additionnelles* »⁸⁷¹.

Ces différentes dispositions sont confortées en pratique par la création au niveau international d'une panoplie de sources de finances climat opérationnelles⁸⁷² (§2) qui conditionnent et

⁸⁶⁹ Principe 1 de la CCNUCC de 1992, (article 3).

⁸⁷⁰ Il s'agit du principe 16 de la déclaration de Rio de juin 1992 qui stipule que : « Les autorités nationales devraient s'efforcer de promouvoir l'internalisation des coûts de protection de l'environnement et l'utilisation d'instruments économiques, en vertu du principe selon lequel c'est le pollueur qui doit, en principe, assumer le coût de la pollution, dans le souci de l'intérêt public et sans fausser le jeu du commerce international et de l'investissement ».

⁸⁷¹ Dans les Accords de Cancun de 2010, les paragraphes 95 et 97 du document final du Groupe de travail spécial sur l'action concertée à long terme (AWG-LCA) font écho à ces principes sur les apports financiers. Le paragraphe 97 relatif aux financements à long terme déclare expressément « qu'un financement accru, nouveau, additionnel, prévisible et adéquat sera fourni aux pays en développement ». **SCHALATEK (L.), BIRD (N.), ODI** « Principes et critères du financement climatique public-Cadre normatif », *Fondamentaux du financement climatique*, novembre 2018, p. 2.

⁸⁷² « Le paysage financier est en train de changer rapidement, particulièrement dans le domaine du climat. En 2012, les flux mondiaux de financement pour le climat ont atteint environ 359 milliards de dollars selon The Global Landscape of Climate Finance 2013. Les trois quarts environ de l'ensemble de ces financements sont dépensés dans le pays d'origine, et seulement 15 % environ des financements pour le climat sont affectés à des pays n'appartenant pas à l'OCDE en provenance de sources internationales. Les investissements mondiaux dans les énergies renouvelables, la principale destination des financements pour le climat, se sont montés à 214 milliards de dollars en 2013, une baisse d'environ 14 % par rapport à 2012, ce qui reflète en partie les effets des incertitudes politiques dans de nombreux pays, qui ont amené à différer des décisions d'investissement. Les investisseurs privés, notamment des caisses de retraite et des fonds souverains, investissent de plus en plus dans les partenariats public-privé centrés sur les investissements verts ainsi que dans des placements en obligations vertes. De leur côté, les acteurs traditionnels tels que la Banque mondiale et les banques régionales de développement ont intensifié leur engagement dans le domaine de la durabilité environnementale. Dans certaines économies émergentes, les banques nationales de développement et les banques d'État deviennent des acteurs majeurs du financement lié à la protection de l'environnement. En 2012, le secteur public a fourni environ 38 %, soit 135 milliards de dollars, du financement mondial pour le climat, la majeure partie de ces fonds (69 %) ayant été engagés par des institutions de financement du développement et une autre partie (28 %, soit 38 milliards de dollars) ayant été apportée par des banques multilatérales de développement. Le secteur privé a été à l'origine de 62 % de l'ensemble des financements pour le climat en 2012, y contribuant environ 224 milliards de dollars. Environ 28 % des flux de financements privés pour le climat provenaient de promoteurs de projets privés (par exemple, des sociétés de services énergétiques et des producteurs indépendants d'électricité), tandis que 19 % étaient apportés par des entreprises privées telles que des fabricants ou des entreprises intervenant à titre d'utilisateurs finaux. L'éventail d'instruments de financement pour le climat est également large, qu'il s'agisse des mesures d'incitation publiques, des subventions, des prêts concessionnels, des prêts au taux du marché, de la participation au capital de sociétés,

orientent les actions climatiques dans les Etats-ouest africains et provoquent dans une certaine mesure le manque d'initiative aux niveaux internes des Etats dont les systèmes de gouvernance climatique sont caractérisés par un déséquilibre flagrant entre les besoins exprimés et les mécanismes financiers institués (§1).

§ 1 : Le déséquilibre entre les besoins et les mécanismes de financement internes

La variété des sources de financement pour la lutte contre le changement climatique implique pour les Etats d'envisager les voies et moyens d'attirer et d'exploiter les fonds climatiques existants et, notamment ceux provenant de sources privées. De nombreux pays du Sud ont alors choisi de créer un Fonds climatique national pour aider à canaliser les sources de revenus pour le climat dans un fonds centralisé géré par une instance dirigeante, qui le distribue ensuite aux différentes activités du pays. Ces fonds n'ont pas encore été institués dans la plupart des Etats ouest-africains qui se cantonnent à des fonds nationaux pour l'environnement et les forêts mal alimentés et qui n'apporte que peu à l'action climatique. Il en résulte donc à un déphasage flagrant entre les besoins financiers pléthoriques (A) exprimés par les Etats dans leur document de planification de l'action climatique et la réalité des moyens et mécanismes internes mis en place pour y répondre (B).

A. Des besoins financiers importants

Les besoins de financement exprimés par les Etats ouest-africains pour faire face à l'action climatique sont assez importants. Ces besoins sont généralement évalués lors des processus de planification de l'action climatique notamment dans les plans nationaux d'adaptation, les stratégies NAMA, et plus récemment encore dans les documents de contributions déterminées au niveau national etc. Dans les CDN, les objectifs déclinés sont pour certains considérés comme conditionnels et pour d'autres inconditionnels. Les objectifs conditionnels requièrent un appui extérieur pour être réalisés alors que les inconditionnels sont envisagés pour être réalisés sans aucune aide extérieure explicite⁸⁷³. Ses objectifs inconditionnels nécessitent que des dispositions soient prises par les Etats pour mobiliser des fonds climatiques internes.

des financements sur bilan ou des instruments de gestion des risques ». Fonds pour l'Environnement Mondial (FEM) : *stratégie du FEM*, 2020, p. 11.

⁸⁷³ De façon globale, l'analyse des premières CDN soumises par les Etats révèle que 136 (81%) d'entre elles sont conditionnées à un appui international sous forme de financement climatique, de renforcement des capacités et/ou de transfert des technologies. 113 CDN ont exprimé un besoin de renforcement des capacités ; 110, un besoin de financement de l'atténuation contre 109 pour le transfert des technologies et 79 pour le financement de l'adaptation.

Se basant sur le constat selon lequel, les gaz à effet de serre (GES) émis au Togo, ne constituaient que 0,05% du total des émissions mondiales en 2010 (année de référence), le Togo a priorisé l'adaptation dans sa démarche volontaire de lutte contre le changement climatique. Il met donc en exergue dans son document initial de contribution déterminée au niveau national, l'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie et d'options en termes d'adaptation. Ces options sont conçues pour impacter sur les scénarios d'atténuation en termes de co-bénéfices⁸⁷⁴.

Les besoins en financement estimés pour mettre en œuvre les actions de développement du secteur de l'énergie sont ainsi estimés à 88 000 000 000 de francs CFA⁸⁷⁵. Dans le secteur de la foresterie, le Togo prévoit de mobiliser 60 070 000 000 F CFA pour les actions d'adaptation telles que le reboisement et la protection des zones à écosystème fragile, le renforcement de capacités (techniques et matérielles) des services de météorologie, etc. En ce qui concerne le secteur de l'eau, les besoins estimés sont de 24 000 000 000 F CFA. L'adaptation dans le secteur agricole est estimée à 42 000 000 000 F CFA contre 252 450 000 000 dans le secteur des établissements humains et déchets et 63 710 000 000 pour les actions de lutte contre l'érosion côtière. Le besoin total de financement de l'adaptation est alors évalué à environ 532 Milliards de FCFA. A ces coûts déclinés, s'ajoutent les moyens financiers requis pour faire face aux actions de renforcement des capacités, de transferts de technologies ou autres nécessités

Pauw, W. P. et al. Conditional nationally determined contributions in the Paris Agreement : foothold for equity or Achilles heel ? *Climate Policy*, 20 : 4, 2020, p. 468-484, DOI: 10.1080/14693062.2019.1635874.

⁸⁷⁴ Il faut préciser que lors négociations de Lima (COP20 - 2014), les Etats parties ont réfléchi sur le contenu et la portée des CDN. « Le Canada et les États-Unis, par exemple, ont insisté sur le fait que les CDN prévues devraient porter sur l'atténuation, tandis que des pays comme le Tuvalu (au nom des pays les moins avancés - PLMA) et le Brésil ont souligné que la portée des CDN prévues devait aller bien au-delà. La Thaïlande, quant à elle, a déclaré que l'atténuation et l'adaptation devraient être traitées sur un pied d'égalité, tandis que la Bolivie et d'autres pays ont rappelé l'importance d'inclure le soutien aux pays en développement ». Au final, le document issu des négociations de Lima est un compromis qui ne contient que des directives brèves et générales sur la formulation des CDN, ce qui donne aux pays une grande marge de manœuvre et leur permet d'inclure l'adaptation. ISD, « Summary of the Lima climate change conference : 1–14 December 2014 », *Earth Negotiations Bulletin*, 12, 619, 2015 in « Unité 2 : Différentes perspectives sur le financement des CDN », Frankfurt School of Finance & Management gGmbH, 1^{ère} édition - 01/2021. Alors que les pays développés ont tendance à ne pas inclure l'adaptation dans leur CDN, plus de 90% des pays en développement et des pays les moins avancés l'ont fait. La plupart des pays développés ont toutefois mis en place des plans et des politiques d'adaptation au niveau national. Voir **FORD (J. D.) et al.**, « Adaptation Tracking for a Post-2015 Climate Agreement, *Nature Climate Change* 5 », n° 11, November 2015, p. 967–969 ; **CIPIET (D.), ROBERTS (T.), MIZAN (K.)**, « The Politics of International Climate Adaptation Funding : Justice and Divisions in the Greenhouse », *Global Environmental Politics*, 2012, 13, n° 1, p. 49–68.

⁸⁷⁵ Il s'agit entre autres d'atteindre les 4% du mix énergétique en 2020 à travers la promotion des biocarburants et la valorisation des terres dégradées ; la formation et les recherches d'appui pour la production d'énergies nouvelles et renouvelables et la détaxation à l'importation des équipements d'énergie solaire et éoliens ; d'assurer une gestion durable des énergies traditionnelles (bois de chauffe et charbon de bois) ; de mettre en place des stratégies d'économies d'énergie électrique ; de promouvoir des modes de transport sobre en carbone ; et de promouvoir de nouvelles technologies propres dans le secteur de bâtiment. *Contribution prévue déterminée au niveau national (CPDN-Togo)*, p. 7.

liées à l'implémentation du CDN⁸⁷⁶. Pour assurer une mise en œuvre effective de sa CDN, le Togo estime in fine ses besoins à trois virgule quatre (3,04) Milliards \$US dont 1,82 Milliards \$US pour l'adaptation et 1,22 Milliards \$US pour l'atténuation. Ces estimations représentent les besoins financiers supplémentaires par rapport au coût des décisions qui auraient été mises en œuvre de toute manière compte tenu des priorités nationales.

Au Niger également, le gouvernement estime que l'atteinte de l'objectif de la CPDN nécessite un investissement global de 8,667 milliards USD, dont 7,50 milliards USD (87% du financement global), conditionnés par l'accès à de nouvelles sources de financement et 1,167 Milliard USD (13% du coût global) liés aux ressources propres de l'Etat et à l'aide publique au développement. De cette évaluation globale, le Niger confère à l'adaptation une part de 1,607 milliard USD, dont 0,337 milliard USD inconditionnels (21%) et 1,270 milliard USD conditionnels (79%). L'atténuation occupe également une place importante avec une part 7,060 milliards dont 0,830 milliard USD inconditionnels (12%) et 6,230 milliards USD conditionnels (88%)⁸⁷⁷.

Le Niger met par ailleurs l'accent sur les besoins en termes de transfert de connaissance et de technologie surtout en ce qui concerne les bonnes pratiques d'AIC, les technologies des énergies renouvelables, l'efficacité énergétique, la GIRE, la gestion des déchets urbains, de la faune, de la pêche, de la protection sociale et de la santé, etc. Des besoins en renforcement de capacités sont également répertoriés et nécessitent des moyens financiers importants. Ces besoins portent entre autres sur le montage de projets bancables et la maîtrise des règles et procédures des bailleurs de fonds, l'évaluation des projets d'adaptation en termes d'analyse économique et financière, la mise en place de système MNV, la connaissance et la

⁸⁷⁶ Pour ce qui concerne le renforcement de capacités, les besoins exprimés portent entre autres sur « l'insuffisance de données climatiques fiables pour une analyse et interprétation réaliste de l'évolution climatique ; la faiblesse des capacités techniques, institutionnelles et juridiques pour soutenir le développement de l'intégration horizontale de la dimension « adaptation » aux niveaux national, sous-national et local ; le manque de moyens financiers pour accompagner la mise en œuvre des initiatives d'adaptation et d'atténuation ». Les besoins en transfert de technologies identifiés se présentent globalement comme suit : « produire et diffuser des foyers améliorés à bois, à charbon de bois et à gaz auprès de toutes les couches sociales du pays un processus à amorcer par des subventions ou avantages fiscaux appropriés) ; promouvoir les énergies renouvelables (solaire thermique, photovoltaïque, microhydraulique, éolien etc.) en facilitant l'accès à ces technologies et en formant les populations à leur maîtrise et à leur gestion ; promouvoir les bonnes pratiques et les savoir-faire endogènes de sauvegarde de la couverture forestière et de lutte contre les feux de brousse ». Voir CPDN-TOGO, p. 13.

⁸⁷⁷ CDN-Niger, septembre 2015, p. 12.

compréhension du processus de mise en œuvre de la CPDN⁸⁷⁸. Le coût des actions de transferts de technologies et de renforcement de capacités sont évalués à 10% du montant global du CDN.

Au Burkina Faso enfin, l'évaluation des besoins financiers de mise en œuvre du CDN spécifie les coûts d'investissements des coûts réels de mise en œuvre des projets qui ne représenterait que 40% environ, du total estimé par projet⁸⁷⁹. Une différenciation a donc été faite au niveau de chaque famille d'activité sur l'estimation des besoins d'investissement et des besoins de mise en œuvre des projets. Il en ressort que dans les secteurs de l'eau et de l'agriculture, les coûts d'investissement requis sont de 1 233 470 000 de F CFA contre 493 388 000 pour les phases de mise en œuvre. En ce qui concerne le secteur de l'élevage, le total estimé des coûts d'investissement et de mise en œuvre est de 786 912 265 F CFA. Ce même exercice est fait pour les familles d'activité de la Biomasse énergie et énergie par récupération des déchets qui requiert un besoin financier total de 236 493 600 F CFA, des forêts et changement dans l'utilisation terres (1 370 944 400 F CFA), du Renforcement du système d'alerte précoce pour la gestion des événements climatiques extrêmes (10 668 000 F CFA), de l'habitat et de l'urbanisme (4 085 416 336 F CFA) et de la santé (53 660 880 F CFA). Même si les secteurs des énergies renouvelables et du transport ont été clairement pris en compte dans le CDN du Burkina Faso, leur évaluation financière n'a pas été inclut au document. Le total estimé pour une mise en œuvre effective du CDN du Burkina Faso s'élève donc à 8 270 953 481 F CFA sous réserve des fonds requis pour ces deux secteurs⁸⁸⁰.

Toutes ses évaluations financières démontrent à suffisance l'importance d'une politique performante de captation des ressources financières pour la réussite des processus climatiques dans les différents Etats. Paradoxalement, alors qu'on aurait pu s'attendre à la mise en place de mécanismes rigoureux de mobilisation des ressources endogènes, la pratique révèle un laxisme

⁸⁷⁸ Des besoins de renforcement de capacités ont également été formulés sur des questions telles que « L'Evaluation Environnementale et Sociale Stratégique (EESS) et de projet (EIES) ; l'Aménagement du territoire ; les bonnes 13 pratiques pour la gestion-séquestration du carbone ; la filière carbonisation du charbon minéral à des fins domestiques ; la cartographie des sols ; l'élaboration d'un plan national forestier ; la gestion rationnelle des déchets liquides et solides... », CDN-Niger, septembre 2015, p. 13.

⁸⁷⁹ « Les coûts de mise en œuvre des projets comprennent : les coûts de formulation des projets (études de faisabilité, de formulation) ; les coûts de gestion de projets (coûts administratifs de fonctionnement de l'Unité de Gestion des différents projets) comprenant les coûts de renforcement de capacités ; les coûts de soutien à la mise en œuvre comprenant les coûts éventuels pour l'Information, l'Éducation et la Communication –IEC ; les coûts de suivi et d'évaluation des projets. Les coûts d'investissement représentent les coûts d'acquisition de l'ensemble du capital productif (facteurs de production y compris les matières premières) des unités de productions. CPDN, Burkina Faso, p. 31.

⁸⁸⁰ CPDN, Burkina Faso, p. 32.

flagrant et une quasi-inexistence des flux financiers internes à même d'impulser les processus climatiques.

B. Des Fonds climatiques nationaux quasi-inexistants

Selon l'Agence internationale de l'énergie (AIE), environ 40% de l'investissement mondial supplémentaire nécessaire au financement de la lutte contre le changement climatique en 2020, proviendra des ménages privés, 40% des entreprises et les 20% restants du gouvernement⁸⁸¹. Les fonds espérés du secteur privé étant plus nombreux que les fonds gouvernementaux, l'un des principaux défis que les pays auront à relever consistera à utiliser les rares fonds publics pour attirer l'investissement privé. Pour y parvenir, plusieurs pays en développement ont opté pour l'établissement de fonds nationaux et régionaux selon des formes et des modes de fonctionnements différents. Ces fonds mobilisent des financements internationaux, des ressources budgétaires nationales et/ou des financements privés⁸⁸².

Le fonds national de lutte contre le changement climatique (FNC) est un mécanisme qui aide les pays à orienter le financement vers des projets et des programmes de lutte contre le changement climatique. Les principaux objectifs d'un fonds national climat sont la collecte, l'assortiment et la coordination, ainsi que le renforcement de l'appropriation nationale du financement climat. Chacun de ces objectifs peut être façonné de manière à soutenir les priorités des pays en matière de lutte contre le changement climatique, et ce, en fonction des circonstances et des réalités nationales⁸⁸³. Les fonds nationaux de lutte contre le changement climatique (FNC) peuvent également servir de passerelle pour l'amélioration du renforcement des capacités et du partage des connaissances entre les parties prenantes⁸⁸⁴.

⁸⁸¹ GLEMAREC (Y.), « Catalyzing Climate Finance. A Guide book on Policy and Financing Options to Support Green », *Low-Emission and Climate-Resilient Development*, PNUD, New York, Etats-Unis, 2011.

⁸⁸² Le Fonds fiduciaire indonésien pour les changements climatiques (ICCTF) figure parmi les premiers fonds nationaux créés. Le Fonds Amazonie, établi par le Brésil et administré par la Banque brésilienne de développement (BNDES), est le plus grand fonds national, grâce à l'engagement de la Norvège de plus d'1 milliard US\$.

⁸⁸³ Les systèmes de coordination nationaux des fonds climatiques sont censés améliorer l'efficacité des transactions. Aussi, leurs structures de gouvernance indépendantes, transparentes et inclusives permettraient-ils d'orienter les financements vers des projets adaptés aux circonstances nationales et conformes aux priorités du pays.

⁸⁸⁴ Par la collecte et la répartition des fonds sur des activités de lutte contre le changement climatique qui répondent aux priorités nationales, un FNC fournit un point d'engagement unifié où le gouvernement, les donateurs, les partenaires en matière de développement, la société civile et autres parties prenantes peuvent s'engager et prendre des décisions sur les questions liées à la lutte contre le changement climatique. En outre, un FNC peut attirer une variété bien plus diverse de sources de financement consacrées à la lutte contre le changement climatique. Des fonds publics, privés, multilatéraux et bilatéraux, ainsi que des sources innovantes, peuvent être collectés par un FNC pour des résultats coordonnés et rationalisés. Le FNC facilite également l'assortiment des sources de financements publics, privés, multilatérales et bilatérales destinés à la lutte contre le changement climatique. Il est en effet rare qu'un ou deux fonds soient en mesure de couvrir l'ensemble des coûts nécessaires à la transition vers

Ils suscitent donc un grand intérêt pour plusieurs pays du Sud tels que le Bangladesh, le Bénin, le Cambodge, l'Éthiopie, la Guyane, le Maldives, le Mali, le Mexique, la Philippines, le Rwanda et l'Afrique du Sud qui ont alors opté pour l'institution d'un tel fonds au niveau national⁸⁸⁵. Paradoxalement, malgré l'importance affirmée des FNC qui devraient fortement impacter le processus climatique via leurs multiples fonctions de collecte de fonds, de gestion des partenariats, de contrôles financiers, de mesure du rendement, de gestion des données et des connaissances, et de soutien à l'établissement d'objectifs et de stratégies programmatiques pour la lutte contre le changement climatique, etc. ; le Togo, le Niger et le Burkina Faso n'ont toujours pas institué un tel fonds spécifique au climat. Les seuls fonds existants dans ces Etats couvrent soit le secteur de l'environnement en général soit le secteur forestier.

Le *Fonds National pour l'Environnement (FNE)* a été créé par le gouvernement togolais le 30 Mai 2008⁸⁸⁶ afin de mobiliser et de canaliser les financements pour répondre aux défis environnementaux et à la mise en œuvre des objectifs de développement durable. Il a également pour objectif de mobiliser des ressources permettant au Togo de financer des actions visant l'atténuation des émissions de gaz à effet de serre et l'adaptation aux impacts du changement climatique. Le Ministère de l'Environnement et des Ressources Forestières (MERF) s'est appliqué, avec l'aide du PNUD, à rendre opérationnel le *Fonds national de l'Environnement (FNE)* avec le décret 2009-091/PR⁸⁸⁷, et à le doter d'un Conseil d'administration (CA) présidé

un développement à faible émission de GES et résistant au changement climatique. Les pays ont plutôt besoin de procéder à un assortiment de multiples sources de manière coordonnée et rationalisée, qui soit stratégique et apte à catalyser davantage de ressources pour le soutien des mesures à prendre dans le cadre de la lutte contre le changement climatique. D'un autre côté, le FNC peut assurer la coordination de l'ensemble des activités nationales en matière de lutte contre le changement climatique. Le mécanisme du FNC répond au besoin de mise à disposition d'un financement souple, coordonné et prévisible pour le soutien de la réalisation des priorités nationales en matière de lutte contre le changement climatique et de développement. Dans sa structure et mode opérationnel, le FNC est compatible avec plusieurs principes de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide et du Programme d'action d'Accra, notamment ceux d'appropriation nationale et d'alignement sur les priorités nationales, d'harmonisation et de coordination, de partenariats efficaces et ouverts, et de réalisation de résultats et d'obligation d'en rendre compte. Il peut enfin soutenir les Entités chargées de la mise en œuvre nationales (EEN) et autres entités utilisant le mode "d'accès direct" pour la réalisation des projets de lutte contre le changement climatique par le renforcement des institutions nationales et de la gestion financière. PNUD, « Financements mixtes pour la lutte contre le changement climatique par le biais de Fonds nationaux de lutte contre le changement climatique : *Guide pratique pour la conception et la création d'un fonds national pour la réalisation des priorités en matière de lutte contre le changement climatique*, septembre 2011.

⁸⁸⁵ *Guide pratique pour la conception et la création d'un fonds national pour la réalisation des priorités en matière de lutte contre le changement climatique*, op.cit. Il faut préciser que le processus de création est encore en cours dans d'autres Etats de la sous-région comme la Côte d'Ivoire.

⁸⁸⁶ Voir les articles 19 à 23 de la loi N°2008-005 du 30 mai 2008 portant loi-cadre sur l'environnement du Togo.

⁸⁸⁷ MERF. Appui/Conseil pour l'opérationnalisation du Fonds national de l'Environnement (FNE) en vue de son accréditation aux différents mécanismes de financement en matière d'environnement et de développement durable. Rapport final de mission, juillet-mars 2017.

par le Ministre du MERF (ou de son représentant). Le CA sera appuyé par une Direction du fonds responsable au quotidien des activités du FNE.

Les procédures et mécanismes de gestion du FNE ont été rassemblés dans un manuel produit à cette fin⁸⁸⁸. Le MERF, aidé du PNUD, a aussi produit un Plan stratégique de mobilisation et d'investissement des ressources du FNE⁸⁸⁹ dont l'objectif central est le financement efficace de la Politique nationale de l'environnement qui doit permettre au Togo de répondre aux nombreux défis que pose le développement durable dans le cadre, notamment, des changements climatiques. Ce Plan stratégique de mobilisation et d'investissement définit trois axes stratégiques et actions prioritaires en l'occurrence le renforcement des capacités humaines et institutionnelles en matière de mobilisation des ressources, la mobilisation des ressources financières pour la période 2018-2022 selon un plan d'investissement susceptible de dépasser les 82 milliards de FCFA (16 millions de dollars US) et l'élaboration, la soumission de nouveaux programmes et projets au financement.

En plus du FNE, le Togo a mis en place en Avril 2009, le *Fonds National de Développement Forestier (FNDF)* dont les objectifs sont, entre autres, de permettre la gestion durable des forêts et toutes les activités tendant à la protection et au développement des ressources forestières⁸⁹⁰. Le Fonds national pour l'environnement et le Fonds national de développement forestier constituent à ce jour les cadres de mobilisation de la finance climat au Togo. Malgré la prise en compte implicite des questions climatiques, il est évident que ces fonds ne sauraient répondre avec efficacité aux enjeux climatiques dans leur globalité. La pratique révèle d'ailleurs une faible opérationnalité de ces dispositifs. Il importe donc de réfléchir à l'institution d'un mécanisme plus spécifique pour permettre une meilleure concentration des efforts sur mobilisation des ressources nécessaires à la transition vers une économie sobre en carbone.

Au Burkina Faso également, le gouvernement a mis en place *un Fonds forestier, un fonds d'intervention pour l'environnement (FIE)* déjà opérationnel, et envisage d'instituer un *fonds pour les générations futures* dans le cadre de la mise en œuvre de la politique nationale de

⁸⁸⁸ MERF, *Manuel offrant un cadre opérationnel et pratique à la mobilisation des ressources* Plan stratégique de mobilisation de ressources, mars 2017.

⁸⁸⁹ MERF, *Plan stratégique de mobilisation et d'investissement des ressources du Fonds National de l'Environnement*, PNUD, Version finale, mars 2017.

⁸⁹⁰ MERF, *Critères et guide de sélection des projets éligibles au Fonds National de Développement Forestier*, décembre 2016. Le Fonds national de développement forestier (FNDF) a été créé par l'article 140 de la loi N° 2008-09 du 19 juin 2008 portant code forestier au Togo. Selon les termes du décret N° 2009-092/PR du 22 avril 2009 portant organisation et fonctionnement du Fonds National de Développement Forestier, les ressources de ce fonds sont exclusivement affectées au financement des opérations de protection et de développement des ressources forestières au Togo.

développement durable et de la loi d'orientation y relative. Le *fonds d'intervention pour l'environnement (FIE)* a été créé par l'article 16 de la loi N°006-2013/AN portant code de l'environnement au Burkina Faso qui dispose : « Il est créé un fonds de soutien au service public de l'environnement dénommé « *Fonds d'intervention pour l'environnement* » en abrégé *F.I.E.* La composition, les missions, l'organisation et le fonctionnement du Fonds d'intervention pour l'environnement sont fixés par décret pris en Conseil des ministres ». Pour ce qui concerne le fonds forestier, il est créé par les articles 6 et suivants de la loi n°003-2011/AN portant code forestier au Burkina Faso. Conformément à l'article 6 précité : « Il est institué un fonds forestier affecté au financement des actions d'entretien, de régénération et de conservation des ressources forestières, fauniques et halieutiques ». Le fonds forestier est alimenté par « les dotations de l'Etat et de ses démembrements ; les concours financiers des institutions de coopération bilatérale et multilatérale ; les dons et legs des personnes physiques ou morales de droit privé et toutes autres recettes définies par la loi de finances », (article 7). Aucune référence n'a donc été faite à la création d'un fonds national climat même si les fonds existant contribueraient certainement à réaliser des actions climatiques.

Au Niger enfin, le gouvernement a instauré un *Fonds National de l'Environnement* et un *fonds d'aménagement forestier*. Le *Fonds National de l'Environnement* est institué par l'article 15 de la loi N° 98- 56 du 29 décembre 1998 portant loi-cadre relative à la Gestion de l'Environnement qui dispose : « Il est institué un Fonds dénommé *Fonds National de l'Environnement* ayant pour objet le financement de la Politique Nationale de l'Environnement ». Les recettes du Fonds proviennent des dotations de l'Etat ; d'une partie du produit des amendes, transactions et confiscations prononcées pour les infractions ; des contributions des donateurs ; des dons et legs ; de toutes autres recettes affectées ou autorisées la loi sur l'environnement. Les recettes du Fonds ne peuvent être affectées à des fins autres que la protection et l'amélioration de l'environnement », (article 16). Les missions du FNE du Niger telles qu'énoncées par l'article 17 de la loi font cas d'un certain nombre d'actions liées au climat. Il s'agit notamment de l'appui aux programmes de lutte contre la désertification, notamment aux opérations de reboisement, de lutte contre les feux de brousse, d'amélioration des techniques culturales et d'utilisation de sources d'énergie autres que le bois de chauffe, de la promotion de l'utilisation des énergies renouvelables et des technologies propres, du soutien aux initiatives locales en matière de protection de l'environnement et de développement durable et de l'appui à la recherche et à

l'éducation environnementale. Le fonds d'aménagement forestier est prévu par l'ordonnance n°92/037 du 21 août 1992.

L'existence de ces différents fonds nationaux pour l'environnement et les forêts constituent sans aucun doute un pas important dans le processus de lutte contre la protection du climat. Toutefois, il demeure vrai qu'un fonds national climat réussirait plus à mobiliser les financements climatiques endogènes des principaux émetteurs du carbone et d'autres acteurs internes pour une durabilité de l'action climatique. L'idéal serait donc pour chaque Etat d'orienter sa politique vers la création de fonds spécifiques au climat même si en pratique l'impact des fonds nationaux climat sur le renforcement de l'appropriation et la coordination nationale des financements reste à démontrer et les sommes de financement que ces fonds ont soulevées sont encore modestes. Pour l'heure, le constat sur le terrain démontre un recours quasi-exclusif au fonds internationaux pour répondre à l'action climatique.

§2 : Le palliatif du financement international

En vertu de l'article 4.3 de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC), les pays développés se sont engagés à fournir des fonds en vue de couvrir 'la totalité des coûts convenus encourus' liés aux changements climatiques survenant dans les pays en développement⁸⁹¹. Cette disposition a ensuite été consolidée par l'article 11 de la convention qui instaure un mécanisme financier en ces termes : « *Un mécanisme chargé de fournir des ressources financières sous forme de dons ou à des conditions de faveur, notamment pour le transfert de technologie, est ici défini. Ce mécanisme relève de la Conférence des Parties devant laquelle il est responsable et qui définit ses politiques, les priorités de son programme et les critères d'éligibilité liés à la Convention. Son fonctionnement est confié à une ou plusieurs entités internationales existantes* »⁸⁹². Outre le mécanisme de développement propre (MDP) et le mécanisme de mise en œuvre conjointe (MOC), le mécanisme financier de la CCNUCC ainsi mis en place s'est matérialisé en pratique par cinq grands dispositifs

⁸⁹¹ Conformément à cet article : « Les pays développés Parties et les autres Parties développées figurant à l'annexe II fournissent des ressources financières nouvelles et additionnelles pour couvrir la totalité des coûts convenus encourus par les pays en développement Parties du fait de l'exécution de leurs obligations découlant de l'article 12, paragraphe 1. Ils fournissent également aux pays en développement Parties, notamment aux fins de transferts de technologie, les ressources financières en question, qui leur sont nécessaires pour couvrir la totalité des coûts supplémentaires convenus entraînés par l'application des mesures visées au paragraphe 1 du présent article et sur lesquels un pays en développement Partie se sera entendu avec l'entité ou les entités internationales visées à l'article 11, conformément audit article. L'exécution de ces engagements tient compte du fait que les apports de fonds doivent être adéquats et prévisibles, ainsi que de l'importance d'un partage approprié de la charge entre les pays développés Parties », (article 4 paragraphe 3 de la CCNUCC).

⁸⁹² Article 11 alinéa 1 de la CCNUCC.

financiers. Ces dispositifs sont appuyés par une diversité de fonds créés en dehors de la convention tels que prévu par l’alinéa 5 de l’article 11 précité (A). Le besoin urgent d’exploiter les sources exogènes de financement de l’action climatique a d’un autre côté entraîné la réorientation d’une forme ancienne de financement très connu sous le vocable d’aide publique au développement (B).

A. Les fonds climatiques transnationaux

Cinq grandes sources de financements multilatéraux ont été instaurées dans le cadre de la convention cadre des nations unies sur les changements climatiques. Il s’agit du Fonds pour l’environnement mondial (FEM), du Fonds pour les pays les moins avancés (FPMA), du Fonds spécial pour les changements climatiques (FSCC), du Fonds pour l’adaptation (FA) et du Fonds vert pour le climat (FVC).

Créé en 1991⁸⁹³, le Fonds pour l’environnement mondial (FEM) est une entité de mise en œuvre du mécanisme financier de la CCNUCC remplissant la même fonction pour l’Accord de Paris, avec une longue expérience dans le financement de l’environnement. Il sert aussi de mécanisme financier pour plusieurs autres conventions, notamment sur la biodiversité et la désertification. Des ressources sont allouées pour cibler plusieurs domaines d’intervention, y compris le changement climatique, en fonction des résultats environnementaux obtenus, tout en garantissant une part des financements à chaque pays en développement⁸⁹⁴. Pour la 7ème période de reconstitution (2019- 2022), près de 30 pays ont annoncé une contribution de 4,1 milliards US\$ pour les cinq domaines d’intervention, avec une réduction du financement pour le changement climatique à un peu moins de 900 millions US\$ comparé à la part affectée lors de la 6ème reconstitution du FEM (2014-2018). En novembre 2018, le FEM avait approuvé plus de 1000 projets d’un montant de 3,6 milliards US\$ dans le domaine d’intervention du changement climatique⁸⁹⁵.

⁸⁹³ Le FEM est le résultat de la coopération expérimentale entre le PNUE, le PNUD et la Banque Mondiale initié avec pour ambition de fournir une aide au financement de projets de développement dans plusieurs grands domaines dont le changement climatique. Son rôle consiste surtout à financer l’application des conventions. Après le Sommet de la Terre, le FEM deviendra le mécanisme de financement d’Action 21.

⁸⁹⁴ Le FEM travaille en partenariat avec les pays, les institutions internationales et le secteur privé. Il travaille également en étroite collaboration avec les organisations de la société civile, exécutant des projets par l’intermédiaire d’organisations non gouvernementales et d’organisations de proximité. Les projets sont réalisés par le biais du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), du Programme des Nations Unies pour l’environnement (PNUE), de la Banque mondiale, des banques régionales de développement et de plusieurs autres institutions spécialisées des Nations Unies. « Qu’est-ce que le FEM ? », https://www.thegef.org/sites/default/files/publications/aboutGEF-FR_3.pdf, consulté le 20 octobre 2020.

⁸⁹⁵ La vision déclinée par le FEM dans sa stratégie 2020 est d’être un champion de l’environnement mondial, en s’appuyant sur son rôle de mécanisme financier de plusieurs accords multilatéraux sur l’environnement, soutenant

Le FEM administre également le Fonds pour les pays les moins avancés (FPMA)⁸⁹⁶ et le Fonds spécial pour les changements climatiques (FSCC)⁸⁹⁷, sous la direction de la Conférence des Parties (COP) de la CCNUCC. Ces fonds financent l'élaboration et la mise en œuvre de plans nationaux d'adaptation et surtout, des petits projets d'adaptation (chaque pays étant plafonné pour un financement de 20 millions US\$). En novembre 2018, le Fonds pour les PMA a effectué des transferts en espèces de 532 millions US\$ pour des projets et le Fonds spécial a procédé à des transferts similaires de 187 millions US\$, dans plus de 100 pays depuis sa création en 2001.

Le Fonds pour l'adaptation (FA) est lancé en 2007⁸⁹⁸. Ce fonds est financé par un prélèvement de 2 % sur les crédits carbone effectivement générés dans le cadre du mécanisme pour un développement propre (MDP) et s'applique à tous les projets MDP, projets de réduction des émissions de gaz à effet de serre dans les pays en développement, à l'exception de ceux mis en œuvre les pays les moins avancés. Le Fonds pour l'adaptation (FA) est opérationnel depuis 2009. Ses apports financiers avoisinent 756 millions US\$, avec un total des transferts de fonds à des projets de 306 millions US\$.

Enfin, le Fonds vert pour le climat (FVC) créé à la COP de Durban est devenu pleinement opérationnel avec ses premiers projets approuvés à la fin de l'année 2015. Il est conçu pour devenir le principal canal par lequel le financement public international de la lutte contre le changement climatique transitera au fil du temps, avec une approche axée sur les pays et un engagement à une répartition équilibrée à 50/50 du financement pour l'adaptation et l'atténuation. Le processus initial de mobilisation des ressources pour le Fonds vert a mis en place 10.3 milliards US\$. Les pays développés peuvent accéder au Fonds Vert via les banques multilatérales et les agences onusiennes, mais également directement, via des entités nationales,

des changements transformateurs et obtenant des effets positifs pour l'environnement mondial à grande échelle. Pour réaliser cette vision, le FEM poursuivra cinq priorités stratégiques : a) s'attaquer aux facteurs de la dégradation de l'environnement, b) appliquer des solutions intégrées, c) œuvrer au renforcement de la résilience et de l'adaptation, d) assurer la complémentarité et les synergies, particulièrement dans le domaine du financement pour le climat, e) mettre l'accent sur le choix du modèle d'influence qui convient. *Stratégie FEM 2020*, p. 15.

⁸⁹⁶ Le Fonds pour les PMA est créé en vertu des décisions 5/CP.7 et 7/CP.7. Son objectif est précisé dans la décision 27/CP.7.

⁸⁹⁷ Le Fonds spécial pour les changements climatiques (FSCC) est également créé en application de la décision 7/CP.7 de la Conférence des parties de la CCNUCC. Voir également la Décision 5/CP.9 Directives supplémentaires à l'intention de l'entité chargée d'assurer le fonctionnement du mécanisme financier de la Convention, aux fins de la gestion du Fonds spécial pour les changements climatiques.

⁸⁹⁸ Le Fonds d'adaptation (FA) a été établi en 2001, à la COP-7 à Marrakech via la '*décision 1/CMP.3: Adaptation Fund*'. Il constitue le principal instrument de financement pour l'adaptation aux changements climatiques dans le cadre de la CCNUCC, en finançant des programmes et des projets concrets d'adaptation pour les pays en développement. Contrairement aux FSCC et FPMA, le Fonds d'adaptation rentre dans le cadre du protocole de Kyoto. Ainsi, seules les Parties au protocole de Kyoto y ont accès. Anita DROUET, « financer l'adaptation aux changements climatiques ce que prévoit la convention-cadre des nations unies sur les changements climatiques », *Etude Climat*, n°17, avril 2009, p. 18.

locales et régionales accréditées auprès du Fonds vert. En novembre 2019, le Fonds vert a accrédité un total de 95 organismes d'exécution qui agissent en tant que partenaires d'exécution de projets et ont approuvé un total de 5.660,9 millions US\$ pour 124 projets. La 24^{ème} réunion du Conseil d'Administration à Songdo, fin 2019, a approuvé 13 de ces propositions de projets d'une valeur de 407,9 millions US\$ en ressources du Fonds vert, ce qui marque la fin de la période initiale de mobilisation des ressources. La première période de reconstitution du Fonds commence en 2020 (FVC-1) avec, à la mi-novembre 2019, 9,78 milliards US\$ promis par 28 pays et des contributions supplémentaires sont attendues au cours du FVC-1 (2020-2023)⁸⁹⁹.

Parallèlement au mécanisme financier de la CCNUCC, plusieurs sources de financements climatiques ont émergé au fil du temps conformément à l'alinéa 5 de l'article 11 de la convention de 92⁹⁰⁰. Cet article ainsi que les appels à mobilisation de fonds lancés à partir de Copenhague justifient en effet l'évolution et la complexification de l'architecture internationale de la finance climat. Les canaux de financement se sont alors multipliés avec l'émergence d'une multitude de sources de financements privées, publiques, bilatérales et multilatérales parallèles, rendant les possibilités de l'accès au financement plus nombreuses, mais compliquant également les procédures d'accès à ces fonds. Le PNUD estime que, pour l'ensemble, on compte déjà plus de 50 fonds publics internationaux, 45 marchés carbone et 6000 prises de participation privées fournissant des financements pour la lutte contre le changement climatique⁹⁰¹.

Parmi les fonds multilatéraux parallèles aux mécanismes financiers de la convention de 92, on note entre autres les Fonds d'investissement pour le climat (CIFs), le Fonds stratégique pour le climat (SCF), les Banques multilatérales de développement (BMDs), etc.

Les *Fonds d'investissement pour le climat (FIC)* sont créés en 2008 et administrés par la Banque mondiale mais fonctionnent en partenariat avec des banques régionales de développement telles que la Banque africaine de développement (BAfD), la Banque asiatique de développement (BAsD), la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) et la Banque interaméricaine de développement (BID). Ils financent des interventions de programmes dans un nombre choisi de pays en développement et visent à mieux déployer des financements publics à grande échelle et aider à la transformation des trajectoires de

⁸⁹⁹ SCHALATEK (L.), WATSON (C.), Overseas Development Institute, « Le Fonds Vert pour le Climat », *Fondamentaux du financement climatique*, novembre 2019, p. 1.

⁹⁰⁰ Article 11 alinéa 5 de la CCNUCC.

⁹⁰¹ UNDP, *Human Development in a Changing Climate : A Framework for Climate Finance*, 2011.

développement. Les FIC ont fait l'objet d'une contribution totale de 8,08 milliards US\$. Ils abritent le *Fonds pour les technologies propres* (CTF) avec 5,44 milliards US\$ de contributions et un transfert en espèces de 1,52 milliards US\$ vers des projets et le *Fonds stratégique pour le climat* (SCF) avec 2,63 milliards US\$ de contributions et 599 millions US\$ de transferts en espèces aux projets au mois de novembre 2018. Le *Fonds stratégique pour le climat* rassemble le Programme pilote de résistance aux chocs climatiques (PPCR), le Programme d'investissement pour la forêt (FIP), et le Programme de développement accéléré des énergies renouvelables pour les pays à revenu faible (SREP)⁹⁰².

Les Banques multilatérales de développement (BMDs) jouent également un rôle majeur dans la mécanique des financements pour le climat, avec des engagements de financement climatique de 35,2 milliards US\$ au cours de la seule année 2017. L'unité Finance Carbone de la Banque mondiale a établi le *Fonds de partenariat pour le carbone forestier* (FCPF) qui étudie comment capter les recettes des marchés carbone pour réduire les émissions résultant du déboisement et de la dégradation des forêts, financer la conservation et de la gestion durable des forêts, et augmenter le stockage de carbone forestier (REDD+). Elle administre également le *Partenariat pour le développement des marchés* (PMR) qui aide les pays en développement à créer des mécanismes de marché pour lutter contre les changements climatiques et le *Fonds Bio Carbone*, fondé sur un modèle de partenariat public-privé qui mobilise des financements pour le piégeage et le stockage du carbone dans le secteur de l'utilisation des terres⁹⁰³.

La Banque européenne d'investissement (BEI) administre par ailleurs le *Fonds mondial pour la promotion de l'efficacité énergétique et des énergies renouvelables* (GEEREF) de même que la Banque africaine de développement (BAD) qui procède au financement climatique amélioré dans les pays africains par le biais du *Fonds pour les Changements Climatiques en Afrique* (ACCF)⁹⁰⁴, administre l'*Initiative pour l'énergie renouvelable en Afrique* (AREI) et abrite le *Fonds fiduciaire AREI* avec des ressources attendues à 10 milliards US\$⁹⁰⁵.

Il faut enfin relever les agences des Nations Unies et les banques multilatérales de développement qui sont les entités de mise en œuvre du FEM, le FPMA, le FSCC, du Fonds

⁹⁰² SCHALATEK (L.), WATSON (C.), « Architecture du financement climatique mondial », *Fondamentaux du financement climatique*, WASHINGTON, DC, 2 février 2020, p. 4.

⁹⁰³ Ibid.

⁹⁰⁴ Le *Fonds pour les Changements Climatiques en Afrique* (ACCF) est financé par l'Allemagne et ces premiers projets ont été approuvés en 2015.

⁹⁰⁵ SCHALATEK (L.), WATSON (C.), « Architecture du financement climatique mondial », *Fondamentaux du financement climatique*, op.cit. Voir également PARLAMERICAS, « Précis sur le financement climatique : Mécanismes et opportunités pour l'Amérique latine et les Caraïbes ».

pour l'Adaptation et du Fonds vert pour le climat. Comme les BMD, les agences des Nations Unies sont souvent les administrateurs et/ou les intermédiaires en matière de financements climat. Le Programme ONU-REDD, opérationnel depuis 2008, rassemble le PNUD, le PNUE et la FAO pour accompagner les activités REDD+. Sa structure de gouvernance accorde une place officielle aux représentants de la société civile et aux organisations des populations autochtones. Le *Fonds international de développement agricole* (IFAD) administre aujourd'hui le Programme d'adaptation pour les petits exploitants agricoles (ASAP) qui soutient les petits agriculteurs dans l'intensification de l'adaptation au changement climatique au travers de programmes de développement rural⁹⁰⁶.

A côté des fonds multilatéraux se développent les financements bilatéraux, parmi lesquels *l'Initiative internationale pour le climat* (IKI), le *Fonds international pour le climat* (ICF) au Royaume-Uni a également, le *Dispositif NAMA* (soutenu par l'Allemagne et le Royaume Uni), le *Fonds Mondial de Partenariat Climatique* (GCPF) soutenu par l'Allemagne, le Royaume-Uni et le Danemark et géré par le ministère fédéral allemand de l'Environnement, de la Préservation de la nature et de la sécurité nucléaire (BMU) *l'Initiative internationale sur la forêt et le climat*, financée par la Norvège; le *programme Précurseurs REDD+ (REM)* soutenu par l'Allemagne et le Royaume-Uni, *l'Alliance mondiale contre le changement climatique*, le *Fonds de développement nordique (NDF)*, etc.⁹⁰⁷

Au-delà des atouts qu'elle offre, l'augmentation spectaculaire des possibilités d'accès aux financements destinés à la lutte contre le changement climatique n'est pas sans conséquence. Elle est généralement accompagnée par autant de complexités accrues. Les conditions requises, les processus à suivre et les rapports à soumettre associés à ces nombreux fonds sont en effet source de confusion et d'accablement pour la plupart des Etats africains. Ces derniers sont en plus confrontés au défi d'identifier les fonds qui sont appropriés pour eux, à la façon de coordonner les actions financées, et à la manière d'élaborer des méthodes pour le suivi et l'évaluation des résultats. Ils doivent en outre trouver des façons d'assembler les fonds de sorte que des sources multiples puissent soutenir les initiatives entreprises contre le changement climatique. Il s'agit là de défis importants à relever pour assurer le financement d'une transition

⁹⁰⁶ Ibid.

⁹⁰⁷ PARLAMERICAS, op.cit., p. 4 et ss.

complète vers un développement à faibles émissions de GES et résistant au changement climatique⁹⁰⁸.

B. Le cas spécifique de l'Aide Publique au Développement

L'aide publique au développement (APD) recouvre les transferts de ressources publiques (capitales, compétences, pratiques, technologies, valeurs) à destination des pays dont le développement est la priorité, soit sous forme de dons ou de prêts avec facilités de paiement. Il s'agit du budget alloué à la coopération au développement par les vingt-trois (23) membres du Comité d'Aide au Développement (CAD)⁹⁰⁹ suivant trois canaux de distribution : la coopération bilatérale directe, la coopération bilatérale indirecte et la coopération multilatérale⁹¹⁰. Ces aides émanent d'organismes publics, y compris les Etats et les collectivités locales, ou d'organismes agissant pour le compte d'organismes publics. Il faut noter qu'aux côtés de ces acteurs étatiques, on trouve, de plus en plus, des collectivités locales au titre de la « coopération décentralisée » et des acteurs privés (organisations non gouvernementales (ONG), fondations) qui entrent en contact direct avec les populations à travers des organisations de la société civile ou élus locaux⁹¹¹.

Pour Weikmans et Zaccai, l'instauration de l'APD se justifie par trois types de devoir moral. « *Le premier correspond à l'idée que le monde est juste tel qu'il est et, si l'aide existe, elle relève dans ce cas d'un principe de charité. Le deuxième est lié à une préoccupation d'humanisme, associée à la perception d'un niveau élémentaire de ressources dû à chaque individu. L'aide vise alors à dépasser un niveau de privation considéré comme inacceptable* »⁹¹². Et le troisième type de devoir moral est associé à des préoccupations de

⁹⁰⁸ PNUD, « Financements mixtes pour la lutte contre le changement climatique par le biais de Fonds nationaux de lutte contre le changement climatique », *Guide pratique pour la conception et la création d'un fonds national pour la réalisation des priorités en matière de lutte contre le changement climatique*, septembre 2011, p. 6.

⁹⁰⁹ Les membres du CAD sont : Allemagne, Australie, Autriche, Belgique, Canada, Danemark, Espagne, États-Unis, Finlande, France, Grèce, Irlande, Italie, Japon, Luxembourg, Norvège, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni, Suède, Suisse et la Commission des Communautés européennes.

⁹¹⁰ AZOULAY (G.), « Les nouvelles formes de l'aide publique au développement et l'éventuel "retour de l'État" dans les pays d'Afrique subsaharienne », in *Mondes en développement*, 2011/1 (n°153), p. 57-70.

⁹¹¹ L'importance théorique de l'APD pour une économie en besoin de financement remonte aux travaux sur le « big push » de Rosenstein-Rodan. Cet auteur souligne en substance que des apports massifs en capitaux extérieurs doivent permettre aux pays pauvres de financer leurs investissements et de brûler des étapes préalables au décollage. L'idée clé est qu'il faut réaliser, de façon simultanée, un grand nombre d'industries qui se tiennent mutuellement par leurs clientèles, de telle sorte que la demande existe et soit suffisante. KOEBA (M.), « L'aide publique au développement et la lutte contre la pauvreté ; cas de la Côte d'Ivoire » DESS 2011.

⁹¹² OPEKIN (B.), « The Moral Foundations of Foreign Aid », *World Development*, vol. 24, 1996, p. 21-44.; NAUDET (J-D.), « Les OMD et l'aide de cinquième génération: analyse de l'évolution des fondements éthiques de l'aide au développement », *Afrique contemporaine*, vol. 2, 2006, p. 141-174 in WEIKMANS (R.), ZACCAÏ (E.), « Pourquoi aider les pays en développement? Conceptions de la justice dans l'aide à l'adaptation au

justice, qui concernent soit la « juste » répartition de l'ensemble des ressources (justice distributive), soit la réparation d'injustices précisément délimitées (justice corrective)⁹¹³.

Ce troisième devoir moral justifie le lien intrinsèque entre l'aide publique au développement et la finance climat. Selon l'OCDE, les financements climatiques publics mobilisés par les pays développés en faveur des pays en développement ont atteint au total 56.7 milliards USD en 2017 contre 48.5 milliards USD en 2016, soit une hausse de 17%. Une nouvelle série de données portant sur la période 2013-2017 montre que ces financements climatiques publics ont augmenté de 44 % depuis 2013, année où ils se chiffraient à 39.5 milliards USD. Hormis une légère baisse en 2015, la progression reste constante d'une année sur l'autre. Les données comprennent les financements climatiques multilatéraux imputables aux pays développés, les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public accordés par les pays développés pour la lutte contre le changement climatique et l'aide publique bilatérale des pays développés au titre du climat⁹¹⁴.

Le principe fondamental de *responsabilités communes mais différenciées* peut en effet être lu comme l'expression diluée d'une forme de compensation (justice corrective). Ce principe d'essence corrective qui met en évidence la responsabilité historique des Etats du Nord en matière de changement climatique est adossé au principe de « *capacités respectives* », qui est plutôt d'essence distributive. Les financements climatiques publics mobilisés des lors traduisent alors une corrélation forte entre, d'une part, la responsabilité dans l'occurrence du changement climatique et, d'autre part, les capacités financières. Elles sont fournies non seulement pour assurer la mise en œuvre des engagements pris par les pays en développement en matière d'atténuation et d'adaptation aux changements climatiques, mais aussi dans un souci de développement économique, social et de l'éradication de la pauvreté. L'alinéa 7 de l'article 4 de la CCNUCC précise d'ailleurs dans cette optique que : « *La mesure dans laquelle les pays*

changement climatique », Vol.8 n°1 ; avril 2017, *Modalités de qualifications et de gestion des ressources naturelles*. <https://doi.org/10.4000/developpementdurable.11668>.

⁹¹³ **GODARD (O.)**, « La justice climatique mondiale », Paris, *La Découverte, coll. « Repères »*, 2015, p.130 ; **RENAUT (A.)**, **BROWN (E.)**, **CHARTRON (M-P.)**, **LAUVAU (G.)**, *Inégalités, entre globalisation et particularisation*, Paris, *Presses de l'université Paris-Sorbonne*, 2016, p. 730.

⁹¹⁴ « La répartition des apports entre les dons et les prêts (concessionnels et non concessionnels) est restée assez stable sur les cinq années considérées. Les dons ont représenté plus d'un tiers des financements bilatéraux et moins de 10 % des financements multilatéraux, tandis que les prêts ont mobilisé environ 60 % de l'aide bilatérale et près de 90 % des apports multilatéraux. Le financement sous forme de dons a augmenté de 25 %, passant de 10.3 milliards USD en 2017 contre 20.0 milliards USD en 2013. La majorité des prêts bilatéraux sont des financements concessionnels et la majorité des prêts multilatéraux, des financements non concessionnels », OCDE, « Les apports de financements climatiques publics aux pays en développement sont en hausse », <https://www.oecd.org/fr/environnement/les-apports-de-financements-climatiques-publics-aux-pays-en-developpement-sont-en-hausse.htm>, consulté le 02 novembre 2020.

en développement Parties s'acquitteront effectivement de leurs engagements au titre de la Convention dépendra de l'exécution efficace pour les pays développés Parties de leurs propres engagements en ce qui concerne les ressources financières et le transfert de technologies et tiendra pleinement compte du fait que le développement économique et social et l'éradication de la pauvreté sont les priorités premières et essentielles des pays en développement Parties ».

Aux engagements pris par les Etats au titre de l'Aide publique au développement (APD) qui intègre les risques climatiques s'ajoute alors la finance climat⁹¹⁵ dont les indicateurs actuels ne permettent pas non plus de dissocier l'objectif climatique de l'objectif de développement. Alors que l'efficacité de l'APD s'est vue contestée dans la décennie 1990⁹¹⁶, le concept a progressivement vu son image redorer au regard entre autres de son impact irréfutable sur des enjeux importants tels que le changement climatique. En subventionnant des programmes de reforestation par exemple, en accordant un prêt à taux avantageux pour financer la transition énergétique ou en proposant une expertise pour identifier les postes de réduction des émissions de gaz à effet de serre, l'aide publique au développement pousse les pays à prendre le changement climatique au sérieux. De plus en plus de banques et agences de développement décident par ailleurs de rendre tous leurs financements compatibles avec l'Accord de Paris sur le climat, ce qui pousse les pays désirant bénéficier de leurs aides à adapter leurs projets pour les rendre bas-carbone et résilients au changement climatique. Il faut enfin relever l'importance des banques de développement qui apportent leur appui technique aux pays en matière d'adaptation au changement climatique et qui surtout consacrent une part importante

⁹¹⁵ Le volume de financement climatique fourni et mobilisé par les pays développés a atteint 71.2 milliards USD en 2017, contre 58.6 milliards USD en 2016, soit une hausse de 21 %. Ces chiffres couvrent les quatre composantes du financement climatique : le financement public bilatéral, le financement public multilatéral (attribué aux pays développés), les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public et le financement privé mobilisé. Sur la période allant de 2013 à 2017, le financement climatique public bilatéral est passé de 22.5 milliards USD à 27.0 milliards USD (+ 20 %), et le financement climatique public multilatéral imputable aux pays développés de 15.5 milliards USD à 27.5 milliards USD (+ 77 %). Le financement climatique privé mobilisé par le financement public que les pays développés consacrent à l'action climatique (à travers les canaux bilatéraux et multilatéraux) s'élevait à 10.1 milliards USD en 2016 et à 14.5 milliards USD en 2017. Les estimations pour 2013 et 2014 étaient respectivement de 12.8 milliards USD et 16.7 milliards USD. OCDE, « Financement pour le climat fourni et mobilisé par les pays développés de 2013-17 », 2019. <https://www.oecd.org/fr/environnement/cc/Key-results-Climat-Finance-Provided-and-Mobilised-by-Developed-Countries-in-2013-17-FR.pdf>, consulté le 02 novembre 2020

⁹¹⁶ L'accumulation du capital n'a plus été envisagée comme l'alpha et l'oméga du développement alors qu'elle avait été considérée par les "pionniers" comme une condition nécessaire du développement. En outre, des effets pervers de l'aide ont été largement reconnus : incitation à la corruption, aux relations de clientélisme, éviction de l'épargne nationale, encouragement de dépenses inutiles, mise sous dépendance des gouvernements. **PARK (M. S.), DE LEON (M.), DEVARAJAN (P.), CISPLATIN (P.)**, Induces apoptosis in LLC-PK1 cells via activation of mitochondrial pathways. *J. Am. Soc. Nephrol.* 13, 2002, p. 858–865.

de leurs investissements aux collectivités locales, aux associations, aux entreprises et aux syndicats afin de les orienter vers des solutions durables ou de soutenir des projets pionniers.

« Au cours de la période comprise entre 2014 et 2017, la part de l'aide publique au développement (APD) liée au climat notifiée au Comité d'Aide au Développement de l'OCDE s'est maintenue autour de 20-21 %, après un léger recul en 2013 et 2014. Sur la même période, la part du financement climatique multilatéral dans le total des sorties de fonds des organisations multilatérales dirigées vers les pays admissibles au bénéfice de l'APD est passée de 18 % en 2013 à 28 % en 2017. Même si on observe une évolution de la composition sectorielle du financement du développement, il n'est pas possible d'établir un lien de cause à effet avec les dotations liées au climat : les tendances globales de l'APD dans les secteurs sensibles aux changements climatiques (comme l'énergie et les transports) et les secteurs sociaux (comme l'éducation et la santé) évoluent selon des schémas très semblables⁹¹⁷. La part de financement lié au climat dans les secteurs sensibles aux changements climatiques révèle toutefois qu'il reste encore beaucoup à faire pour mieux intégrer la question du climat dans le financement du développement sans perdre de vue les priorités des pays en développement »⁹¹⁸.

Section 2 : Une réalité du financement peu reluisante

La mobilisation des ressources financières extérieures s'avère cruciale pour lutter efficacement contre le changement climatique et ses effets adverses dans les États du Sud. C'est d'ailleurs dans cette optique que le financement a été positionné par le régime international du climat comme étant au centre de l'action climatique des pays sous-développés. Malheureusement, la plupart des États ouest africains ont encore du mal à profiter de toutes les opportunités de financements climatiques extérieures et endogènes qui s'offrent à eux. Au Togo, au Niger et au Burkina Faso, des projets sont néanmoins réalisés au titre du financement climatique (§1). Comparer à d'autres États de la sous-région, l'existence de ces cas isolés n'occulte tout de

⁹¹⁷ En 2019, l'aide publique au développement s'est établie à 1549 millions de dollars US soit 907 milliards de FCFA. Cette aide a été octroyée sous forme de dons pour 65,6% et de prêts pour 34,4% et a été absorbée par cinq secteurs de planification en lien avec le climat à savoir l'environnement, eau et assainissement ; la santé ; la Production agro-sylvo-pastorale ; l'éducation et enfin le Travail, emploi et protection sociale. Burkina Faso, Coopération pour le développement « Défis sécuritaires et coopération au développement au Burkina Faso », rapport 2019. L'Aide publique au développement (APD) accordée au Togo en 2018 a également grimpé de 12% pour s'établir à 440,3 millions \$, ces ressources culminaient à 389,85 millions \$ en 2017. *Rapport annuel sur l'APD*, édition 2018.

⁹¹⁸ OCDE, « Financement pour le climat fourni et mobilisé par les pays développés de 2013-17 », septembre 2019.

même pas la faiblesse des mécanismes de captation des fonds climatiques marqués par des réalités assez curieuses (§2).

§1 : L'état réel du financement climatique

Selon une étude réalisée par Commodafrica en juin 2019, l'Afrique est le premier bénéficiaire de la Finance climat déployée par les grandes banques multilatérales de développement (BAD, BERD, BEI, IDBG- BID, Banque Mondiale) en 2018 avec un investissement total de \$8,957 milliards, qui représente 21% de l'ensemble des financements accordés au cours de ladite année. 56% de ces financements climatiques orientés vers l'Afrique seraient consacrés à l'atténuation des effets du changement climatique et 43,5%, aux efforts d'adaptation⁹¹⁹. L'Afrique de l'Ouest aurait par ailleurs captée près de 27% des financements déployés en 2018 (\$2,388 milliards) avec un total de 48 millions de dollars pour le Togo⁹²⁰, 312 millions de dollars pour le Burkina Faso⁹²¹ et 251 millions de dollars pour le Niger⁹²² sur la période 2015-2018. Il convient donc de faire l'état des lieux de l'effort de mobilisation opéré par le Togo (A), le Niger et le Burkina (B) même si ces derniers ne restent pas moins des novices en matière de captation de fonds climatique. Le Nigeria et le Sénégal ont en effet réussi à mobiliser successivement 1292 millions de dollars⁹²³ et 1008 millions de dollars⁹²⁴ sur la même période⁹²⁵.

⁹¹⁹ COMMODAFRICA, « L'Afrique, première bénéficiaire du financement pour le climat des banques multilatérales », 24 juin 2019.

⁹²⁰ Le Togo aurait bénéficié selon la même étude d'un financement total de 48 million de dollars soit 6 million de dollars en 2017 et 42 millions de dollars en 2018. COMMODAFRICA, op.cit. La cartographie du financement climatique réalisé par le Togo en 2017 démontre par ailleurs la mobilisation ces dix dernières années de près de 19 768 063 US\$ auprès du Fonds pour l'environnement mondial pour des projets en lien avec le climat. Il faut préciser que les informations ayant servi à développer ce document concerne la période de 2012 à 2017. La lecture doit alors intégrer le contexte de la politique climatique de cette tranche de temps qui a pu évoluer après. MERF, *Cartographie sur les financements climatiques du Togo*, Août 2017.

⁹²¹ Le Burkina Faso a bénéficié d'un financement total de 9 millions de dollars en 2015 contre 7 millions de dollars en 2016, 166 millions de dollars en 2017 et 130 millions de dollars en 2018. COMMODAFRICA, op.cit.

⁹²² Ce financement du Niger englobe un montant total de 12 millions de dollars pour l'année 2015 contre 163 millions de dollars pour l'année 2016, 47 millions de dollars pour l'année 2017 et 29 millions de dollars pour l'année 2018. COMMODAFRICA, op.cit.

⁹²³ En 2015, le Nigeria a bénéficié d'un financement de 1 millions de dollars contre 102 millions de dollars en 2016, 34 millions de dollars en 2017 et 1155 millions de dollars en 2018. COMMODAFRICA, op.cit.

⁹²⁴ L'Etat sénégalais a bénéficié d'un financement de 41 millions de dollars en 2015 contre 16 millions de dollars en 2016, 679 millions de dollars en 2017 et 272 millions de dollars en 2018. COMMODAFRICA, op.cit.

⁹²⁵ Les données portant sur la période 2015 à 2018 révèlent par ailleurs un financement des banques multilatérales de développement de 194 millions de dollars pour le Bénin contre 720 millions de dollars pour la Côte d'Ivoire, 248 millions de dollars pour le Ghana, 88 millions de dollars pour la Guinée, 25 millions de dollars pour la Guinée Bissau, 101 millions de dollars pour le Libéria, 207 millions de dollars pour le Mali et 63 millions de dollars pour la Sierra Leone. COMMODAFRICA, op.cit.

A. Les financements mobilisés auprès des guichets climatiques au Togo

De 2012 à 2017, le Togo a réussi à mobiliser du financement climatique auprès d'une diversité de partenaires internationaux et sous-régionaux. En termes quantitatifs 15 projets étaient bénéficiaires des financements climatiques des bailleurs internationaux, des sources régionales et du budget gouvernemental. L'aperçu de la situation au niveau national montre toutefois que le financement du climat a plus été assuré par le Fonds pour l'Environnement Mondial (FEM) et le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD)⁹²⁶.

En matière de réduction des risques de catastrophes, les fonds ont été orientés vers le *projet de gestion intégrée des terres et des catastrophes* (PGICT) qui a été réalisé grâce à une combinaison des financements entre le FEM qui a contribué à hauteur de 5,45 million USD, l'Union Européenne qui a contribué à hauteur de 7,29 million USD, le Fonds pour le Pays les Moins Avancés qui a contribué à hauteur de 3,70 million USD et l'initiative TerrAfrica auprès de laquelle le Togo a pu mobiliser 0,50 million USD. Le *Projet de renforcement des capacités nationales et décentralisées de gestion de l'environnement* (PRCNDGE) a également été réalisé d'avril 2014 à décembre 2016 grâce aux financements cumulés du FEM qui a contribué à hauteur de 0,77 million USD, du PNUD qui a contribué à hauteur de 0,60 million USD et du gouvernement togolais qui a lui-même investi 0,35 million USD⁹²⁷.

Le Togo a ensuite bénéficié de financements pour assurer l'adaptation des secteurs vulnérables aux changements climatiques. On note en effet un premier financement de 5,4 million USD du FEM pour la mise en œuvre du *projet d'Adaptation de l'agriculture au Changement climatique au Togo* (ADAPT) qui a été réalisé de juillet 2014 à 2016 en vue d'assurer la réduction de l'impact du changement climatique sur les groupes vulnérables, ainsi que sur les ressources naturelles essentielles, pour soutenir la production agricole et accroître la sécurité alimentaire. Suivra l'appui financier pourvu par le FEM, l'UE, et le FIDA pour créer la durabilité et la résilience de l'agriculture familiale dans la région des Savanes à travers le *Projet de durabilité et résilience de l'agriculture familiale dans la région des Savanes*⁹²⁸. Ce projet réalisé entre

⁹²⁶ MERF, *Cartographie sur les financements climatiques du Togo*, Août 2017, op.cit.

⁹²⁷ MERF, *Cartographie sur les financements climatiques du Togo*, Août 2017, p. 6.

⁹²⁸ Les objectifs définis pour la mise en œuvre du *Projet de durabilité et résilience de l'agriculture familiale dans la région des Savanes* sont entre autres de promouvoir et améliorer la résilience des exploitations agricoles aux aléas climatiques et économiques par des pratiques agricoles durables ; de raisonner la gestion de l'espace, de réhabiliter la place du ligneux dans les systèmes de production et de réduire la vulnérabilité économique des exploitations. MERF, *Cartographie sur les financements climatiques du Togo*, Août 2017, p. 22.

2014-2017 a été financé par le FEM à hauteur de 1,083 million USD et la FIDA/UE à hauteur de 2,494⁹²⁹.

De janvier 2016 à 2017, le Fonds Nordiques, l'UEMOA, et la Banque Mondiale (BM) ont aidé le pays à travers le *programme de gestion du littoral ouest africain* (WACA). Le Fonds Nordiques a contribué à la mise en œuvre de cette phase du projet WACA par un financement qui s'élève à 0,563 million USD. En ce qui concerne la Banque mondiale, elle a contribué à hauteur de 0,197 million USD et l'UEMOA à hauteur de 0,563 million USD. Le projet WACA avait pour ambition de contribuer à l'adaptation via l'amélioration de la base de connaissance sur l'érosion côtière, les inondations et les autres risques liés au changement climatique le long des côtes. Le Ministère Fédéral de la Coopération Economique et du développement (BMZ) et l'Agence de développements Allemande (GIZ) ont en plus soutenu la réalisation du *Plan National d'Adaptation aux perturbations climatiques* entre 2014 et 2018, avec une contribution globale de 0,281 million USD. Enfin, dans le cadre de son programme de micro-financement, le FEM a assuré le renforcement de la résilience des communautés vulnérables à travers le financement des actions communautaires d'adaptation en gestion durable des terres et des forêts. Ce programme réalisé entre 2015 et 2017 a été financé à hauteur de 0,30 million USD⁹³⁰.

Pour ce qui concerne le transfert technologique, la Banque Mondiale par le biais de l'Association Internationale de développements (IDA) a apporté un soutien financier au Togo pour la réalisation des volets drainage et assainissement du *projet d'urgence pour la réhabilitation des infrastructures et des services électriques* (PURISE) qui vise la réduction des risques d'inondation dans la ville de Lomé. Ce projet implémenté entre 2013 et 2016 a en effet été financé par la Banque Mondiale/ IDA à hauteur de 57 million USD. Le FEM a ensuite appuyé le Togo dans le processus d'évaluation des besoins technologiques dont l'objectif était d'identifier et d'analyser les besoins technologiques prioritaires qui serviront de base à l'élaboration d'un plan d'actions technologiques assorties d'un portefeuille de projets et de programmes technologiques respectueux de l'environnement pour faciliter le transfert de technologies vertes⁹³¹.

Dans le sous-secteur des Etablissements Humains, le Togo a bénéficié entre 2013 et 2020 d'un financement de l'Union Européenne qui s'élève à 48.473 million USD. Ce financement portait

⁹²⁹ MERF, *Cartographie sur les financements climatiques du Togo*, Août 2017, p. 22.

⁹³⁰ MERF, *Cartographie sur les financements climatiques du Togo*, Août 2017, p. 6.

⁹³¹ MERF, *Cartographie sur les financements climatiques du Togo*, Août 2017, p. 12 et ss.

spécifiquement sur le projet d'aménagement urbain plus précisément la phase de drainage de la ville de Lomé, l'aménagement du 4^{ème} Lac et l'assainissement des quartiers environnants.

En ce qui concerne la Réduction des émissions dues à la destruction et dégradation des forêts, la Banque Mondiale à travers son Fonds de Partenariat pour le Carbone Forestier (FPCF) et le PGICT, la GIZ et le Gouvernement Togolais ont financièrement pris en charge la préparation de la REDD+ entre 2015 et décembre 2018. La contribution du Fonds de Partenariat pour le Carbone Forestier (FPCF) s'élevait à 3, 8 million USD contre 1, 376 million USD pour la GIZ (Allemagne), 1,289 million USD pour la Banque mondiale (PGICT) et 0,422 million USD pour le gouvernement togolais. Les projets d'appui à la réduction des émissions liées au déboisement et à la dégradation des forêts (REDD+- readiness) et de réhabilitation des forêts au Togo (ProREDD+) réalisés entre juillet 2014 et juin 2019 ont aussi été financés par le Ministère fédéral de la Coopération économique et du Développement (BMZ) à hauteur de 5, 636 million USD⁹³².

Le TOGO par ailleurs bénéficié entre juin 2012 et juin 2018, des financements du FEM, du PNUD et de l'UEMOA pour le renforcement du rôle de conservation de huit (8) aires protégées afin d'améliorer leur contribution à la conservation de la biodiversité grâce aux apports effectifs de réhabilitation. Pour la mise en œuvre effective de ce projet, le FEM a contribué avec un montant global de 1,222 million USD. Le PNUD à injecter 0,5 million USD et l'UEMOA 0,5 million USD. Le gouvernement togolais à enfin participé à hauteur de 0,5 million USD⁹³³.

De Mai 2013 à mai 2016, l'Organisation Internationale des Bois Tropicaux (OIBT) a financé à hauteur de 0,346 million USD, la mise en place d'un système d'information géographique (SIG) pour la gestion durable des massifs forestiers. Ce financement renforcé par le gouvernement togolais par un montant de 0,216 million USD avait pour but de contribuer à l'optimisation du potentiel forestier, d'assurer l'aménagement durable du domaine forestier et d'améliorer la gestion des informations géo spatiales des massifs forestiers au Togo. Toujours en ce qui concerne les activités de restauration de paysage forestier, il faut relever l'appui financier de la FAO qui s'élève à 0,316 million USD pour la mise en œuvre du programme national de reboisement de Mars 2015 à 2016⁹³⁴.

⁹³² MERF, *Cartographie sur les financements climatiques du Togo*, Août 2017, p. 7.

⁹³³ MERF, *Cartographie sur les financements climatiques du Togo*, Août 2017, p. 28.

⁹³⁴ MERF, *Cartographie sur les financements climatiques du Togo*, Août 2017, p. 29.

L'aperçu général des financements du climat révèle que les mécanismes internationaux et bilatéraux appuyant les activités de lutte contre les émissions et la vulnérabilité des populations dues aux changements climatiques sont plus orientés vers le transfert technologique qui cumule un montant de 57,12 millions USD soit 38,40 % du financement global. Une autre grande partie des fonds climatiques des bailleurs bilatéraux ou multilatéraux se concentre sur les activités des établissements humains d'une valeur de 48 million USD soit 32,20 %. Les activités des risques des catastrophes, la REDD+, et les aspects de résilience aux changements climatiques ont été modérément financés chacune par les partenaires internationaux entre 10 à 16 million USD. Le secteur de la gestion environnemental semble n'avoir pas attiré les financements des donateurs des moyens financiers climatiques pour le Togo qui n'ont représenté que 1,37 million USD soit 0,97%. Les financements des institutions régionales et de la partie gouvernementale n'ont pas non plus été significatifs pendant la période prise en compte. Au niveau régional et continental, l'UEMOA est intervenue timidement avec un montant total de 1.06 million USD dans les activités sur la résilience des populations Togolaises sur le littoral et la REDD+. L'initiative TerrAfrica a également contribué à la gestion des catastrophes et des terres à hauteur de 0,50 million USD. Les interventions gouvernementales sur le terrain climatique sont limités à une valeur totale de 1,488 million USD et ce dans la gestion environnementale et la REDD+⁹³⁵.

Géographiquement, la région Maritime Lomé a bénéficié de 105,473 million USD soit 70 % de la valeur de financement pendant cette période. Dans la même méthodologie adoptée dans ce segment il ressort qu'outre la région de savane et la région Maritime, les projets sur le reste des territoires ont été financés pour 40,894 million USD soit 27% de la valeur de financement total du pays pendant la période identifiée. Les appuis financiers climatiques ont été orientés vers les activités implémentées dans les régions des Savanes et Maritime (sans prendre en compte la partie littorale de Lomé) pour les valeurs respectives de 3.57 million USD et 1,323 million USD et en termes de pourcentage 2% et 1% de l'ensemble des fonds climatiques⁹³⁶.

B. La finance climatique au Niger et au Burkina Faso

En 2015, le Burkina Faso élaborait sa contribution déterminée au niveau national avec des besoins de financement de l'atténuation et de l'adaptation évalués à 5 901 823 915 USD soit 1 233 470 000 USD pour l'agriculture et l'eau, 562 080 189 USD pour l'élevage, 168 924000 USD pour la Biomasse/énergie, 979 246 000 USD pour la Forêt et le changement dans

⁹³⁵ MERF, *Cartographie sur les financements climatiques du Togo*, Août 2017, p. 12 et ss.

⁹³⁶ MERF, *Cartographie sur les financements climatiques du Togo*, Août 2017, p. 12 et ss.

l'utilisation des terres, 2 918 154 526 USD pour l'Habitat et Urbanisme et 38 329 200 USD pour la Santé⁹³⁷. Pour concrétiser ces actions et assurer la mise en œuvre effective de ce document cadre de planification de l'action climatique dans le pays, plusieurs projets ont été mis en œuvre. Ces projets ont été financés grâce à la coopération active avec des partenaires et institutions de financement comme la Banque Mondiale, l'Union Européenne, le FEM, le PNUD, le PNUE, la BAD, la BID, la BOAD, la CEDEAO ou encore l'UEMOA, etc. ; à l'accès au « Fonds Vert Climat - FVC» et aux disponibilités du Fonds d'Intervention pour l'Environnement (FIE)⁹³⁸.

Selon le rapport réalisé par Commodafrica en juin 2019, le Burkina Faso aurait donc réussi à mobiliser auprès des banques multilatérales de développement un financement climatique total de 9 millions de dollars en 2015 contre 7 millions de dollars en 2016, 166 millions de dollars en 2017 et 130 millions de dollars en 2018⁹³⁹. Les stratégies de mobilisation mises en place et les ressources internes du pays ont en plus permis au gouvernement burkinabè de prévoir dans le budget programme de 2020-2022, une panoplie d'action climatique telles que l'Accroissement des transferts technologiques en matière de résilience aux changements climatiques d'un cout prévisionnel de 71 7857000 F CFA pour l'année 2020, 73 7414 000 F CFA pour l'année 2021 et 76 0302000 F CFA pour l'année 2022 ; le développement de technologie propres et sobre en carbone d'un coût prévisionnel de 3001002000 F CFA pour l'année 2020, 4150000 F CFA pour l'année 2021 et 4150000 F CFA pour l'année 2022 et le renforcement de la responsabilité sociétale pour les modes de consommation et de production durable d'un montant global 2 414900000F CFA pour l'année 2020, 1325336000F CFA pour 2021 et 4 144 968000F CFA pour l'année 2022.

Dans le secteur de l'énergie, le projet de promotion des énergies renouvelables est budgétisé à un cout global de 10943350000 F CFA pour l'année 2020, 1 085 9796000F CFA pour l'année 2021 et 2 281 2656000F CFA pour l'année 2022. Il est secondé par le projet de promotion de l'efficacité énergétique d'un montant global de 2109266000F CFA pour l'année 2020, 2053570000F CFA pour l'année 2021, 4090070000F CFA pour l'année 2022.

Les projets de promotion du développement communautaire durable dans les zones minières ; d'encadrement de l'artisanat minier, de promotion de l'exploitation minière semi-mécanisée et

⁹³⁷ Burkina Faso, Contribution Prévue Déterminée au niveau National, septembre 2015.

⁹³⁸ La CPDN prévoyait déjà une diversité de sources de financement pour les projets identifiés qui englobe entre autres ces différentes institutions financières. Ibid.

⁹³⁹ COMMODAAFRICA, op.cit.

de réglementation, suivi-contrôle des activités et des infrastructures des carrières sont par ailleurs intégrés au budget à des montants prévisionnels successifs de 6 065 700 000 F CFA : 218 700 000 F CFA et 362 642 000 F CFA

Dans le secteur de l'agriculture, l'Etat Burkinabè a prévu une panoplie de projets à impact climatique parmi lesquels, le projet d'aménagements hydro-agricoles et d'irrigations d'un coût global de 669 693 400 F CFA pour l'année 2020, 503 722 970 000 F CFA pour l'année 2021 et 417 743 530 000 F CFA pour l'année 2022 ; le projet de développement durable des productions agricoles d'un montant prévisionnel de 348 121 240 000 F CFA pour l'année 2020, 285 262 040 000 F CFA pour l'année 2021 et 255 993 460 000 F CFA pour l'année 2022 ; la sécurisation et la gestion durable des ressources pastorales d'un coût prévisionnel de 204 681 880 000 F CFA pour l'année 2020, 225 708 900 000 F CFA pour l'année 2021 et 359 310 840 000 F CFA pour l'année 2022 et le projet de développement des productions halieutiques et aquacoles d'un montant prévisionnel de 218 815 500 000 F CFA pour l'année 2020 ; 392 625 300 000 F CFA pour l'année 2021 et 465 536 800 000 F CFA pour l'année 2022.

Il faut enfin relever entre autres les projets de Planification et d'aménagement urbain (11 840 335 000 F CFA) et d'accès aux logements décents (556 755 000 F CFA) prévus pour le secteur de l'urbanisme et de l'habitat ; le projet de gestion intégrée des ressources en eau (261 471 500 000 F CFA) prévu pour le ministère de l'eau et de l'assainissement ; et la Gestion sanitaire des catastrophes (15 000 000 F CFA) et l'information sanitaire (4 500 000 F CFA) prévus pour le secteur de la santé (...).

Au Niger parcontre, le processus de mobilisation de la finance climat a été amorcé suite à la table ronde des Partenaires Techniques et Financiers (Partenariat Banque Mondiale, BAD, FAE, UEMOA) avec les Ministres des Finances à Washington pour l'élaboration en avril 2015 d'un Plan d'Investissement Climat (PIC) qui a été adopté au mois de septembre de la même année. Ce document cadre du financement climatique qui recouvre un total de 246 actions pour 3,11 milliards USD a été présenté à la COP 21 à Paris le 2 décembre 2015, ce qui a permis au Niger d'enregistrer les annonces de la Banque mondiale (450 millions USD) et de la BAD (250 millions USD) et les intentions de financement d'autres bailleurs⁹⁴⁰.

⁹⁴⁰ **S.E.M. ABDERAHIM (B. H.)**, « Financement de l'adaptation dans les bassins transfrontaliers : élaboration et financement du plan d'investissement climat du bassin du Niger », COP24.

Le Programme Intégré de Développement et d'Adaptation au changement climatique dans le bassin du Niger (PIDAAC/BN)⁹⁴¹ est alors élaboré pour mobiliser les fonds promis par la BAD et des missions de plaidoyer de l'Ambassadrice du PIC⁹⁴² ont été réalisées auprès d'autres partenaires financiers (BID, BOAD, BIDC, UE, CEDEAO, UEMOA, AFD, BMZ, CEMAC) en vue de mobiliser des fonds supplémentaires pour le financement du PIDACC, évalué à 274 millions USD. Ces actions de plaidoyers ont été censurées par la tenue d'une table ronde le 1er juin 2016 qui a permis d'enregistrer des annonces de 215 millions USD de la BAD, du FEM, de la KfW, des Etats membres et des bénéficiaires pour le financement du PIDACC. L'Union Européenne (UE) et le Fonds vert climat (FVC) ont également accepté de financer le PIDACC/BN pour respectivement 18 millions USD et 75,71 millions USD⁹⁴³.

Le programme est lancé en mars 2019 avec un montant total mobilisé de 308,948 millions USD répartis selon les sources de financement comme suit : 39 602,54 millions de F CFA fournis par la banque africaine de développement (BAD), 11 411,71 millions de F CFA par le Fonds pour l'Environnement mondial (FEM), 15 733,68 millions de F CFA par KfW, 11 624,36 millions de F CFA par les Etats membres et l'ABN, 4 929,14 millions de F CFA par les bénéficiaires, 10 097,71 millions de F CFA par l'union européenne et 38 616,37 millions de F CFA par le fonds vert pour le climat⁹⁴⁴. Il sera suivi par le programme de développement de la résilience au changement climatique dans le bassin du Niger qui ambitionne de contribuer au renforcement de la résilience au changement climatique dans le bassin du Niger et de renforcer les capacités de l'ABN pour la gestion intégrée et transfrontalière des ressources en eau⁹⁴⁵.

Parallèlement à ce processus, le Niger a prévu dans son budget programme 2020-2022, une série de projets à impacts climatiques tels que le Projet d'Accès à l'Électrification Solaire au Niger (NESAP) d'un montant prévisionnel de 6 67 408 000 F CFA, le projet de construction à Agadez d'une centrale électrique hybride (solaire et thermique) d'une puissance de 19 mégawatts d'un montant prévisionnel de 772 800 000 F CFA, le projet d'Électrification Rurale

⁹⁴¹ La PIDACC a pour ambition d'assurer le développement de la résilience des écosystèmes et des ressources naturelles (Protection des ressources et des écosystèmes - Renforcement de la gestion partagée des ressources naturelles) ; le développement de la résilience des populations (développement des infrastructures à buts multiples; mesures d'accompagnement et de protection sociale) et la mise en place d'un Fonds régional d'adaptation au changement climatique pour le bassin du Niger et d'un mécanisme de paiement des services environnementaux. **S.E.M. ABDERAHIM (B. H.)**, op.cit.

⁹⁴² Il s'agit de Madame CISSE Mariam Kaïdama SIDIBE qui est nommée comme Ambassadrice du PIC pour le plaidoyer et la mobilisation des partenaires financiers. Ibid.

⁹⁴³ Ibid.

⁹⁴⁴ Ibid.

⁹⁴⁵ Le nouveau programme est évalué à hauteur de 500 Millions \$US dont 66 millions \$US pour le projet 1 (SE/ABN et composante-Niger) et financé par la Banque mondiale et le Fonds vert climat.

à Travers l'Energie Solaire (PERES) d'un montant prévisionnel de 2 750 000 000 F CFA,le projet d'électrification rurale par système photovoltaïque dans la région de Dosso tahoua et Tillabéri d'un montant prévisionnel de 2 000 000 000 F CFA et le projet d'électrification rurale par micro centrales hybrides de quarante-sept localités rurales (47) localités des régions d'Agadez, diffa, Dosso, Maradi, Tahoua, Tillabéry et Zinder d'un montant prévisionnel de 3 000 000 000 F CFA⁹⁴⁶.

Dans le secteur de l'industrie, un budget de 73 418 394 F CFA est prévu pour la promotion industrielle contre 297 957 827 F CFA pour l'accompagnement de l'activité industrielle. Le Niger prévoit également un budget de 45 648 374 F CFA pour l'amélioration de l'efficacité du dispositif et des réponses apportées en situation d'urgences humanitaires, 29 859 290 F CFA pour le renforcement des mécanismes de prévention, d'alertes aux catastrophes et de transferts des risques et 16 157 497 F CFA pour l'appui au relèvement précoce et au renforcement de la résilience des communautés affectées par les crises. Dans le secteur des transports, une ligne budgétaire de 26 961 653 F CFA est prévue pour la réduction des effets néfastes de la variabilité et du changement climatiques⁹⁴⁷.

Le projet de renforcement de la Résilience pour l'Agriculture face au Changement Climatique (4 567 745 100 F CFA), le projet d'Appui à l'agriculture sensible au Climat (7 202 235 820 F CFA), le Programme Petite Irrigation et Sécurité Alimentaire (7 32 000 000 F CFA), le projet d'Appui à l'Initiative d'irrigation au Sahel (5 00 000 000), le Programme de développement de l'Agriculture Familiale (ProDAF) dans les Régions de Maradi, Tahoua et Zinder (9 845 201 153 F CFA) ; le programme de Renforcement de Résilience à l'Insécurité Alimentaire et Nutritionnelle au Sahel (1 549 000 000 F CFA) ont entre autres été intégrés au budget du secteur de l'agriculture⁹⁴⁸.

Il faut enfin relever le projet de Lutte contre l'Ensamblage des Cuvettes Oasiennes dans les départements de Gouré et Mainé-soroa d'un montant prévisionnel de 550 000 000 F CFA, la gestion durable des terres et des eaux d'un montant prévisionnel de 6 363 887 900 F CFA, la composante accès à l'eau potable d'un montant prévisionnel de 15 888 054 375 F CFA, la composante Hygiène et Assainissement d'un montant prévisionnel de 26 916 071 057 F CFA, la composante promotion de la femme et du genre d'un montant prévisionnel de 721 401 591 F CFA, la composante Habitat et construction d'un montant prévisionnel 27 692 158 732 F

⁹⁴⁶ Loi n° 2019-76 du 31 décembre 2019 portant loi de finances pour l'année budgétaire 2020.

⁹⁴⁷ Loi n° 2019-76 du 31 décembre 2019 portant loi de finances pour l'année budgétaire 2020.

⁹⁴⁸ Loi n° 2019-76 du 31 décembre 2019 portant loi de finances pour l'année budgétaire 2020.

CFA et la composante autonomisation des groupes vulnérables d'un montant prévisionnel 65 700 000 F CFA⁹⁴⁹.

§2 : Des processus de mobilisation discutables

En dépit de la panoplie de sources de financement créées et prônées dans le cadre du régime climatique international, le constat général est que les Etats comme le Togo, le Niger et le Burkina Faso restent toujours à la traîne en ce qui concerne la réalisation de l'action climatique. Ce constat se justifie par le fait que les politiques nationales du climat telles que conçues misent excessivement sur les fonds climatiques extérieurs alors même que d'autres sources alternatives provenant de sources privées (les promoteurs de projets, les institutions financières commerciales, les organismes philanthropiques, les ONG, les entreprises) pourraient être exploités. Ce laxisme et ce manque d'engagement des Etats pour la mobilisation des fonds endogènes possibles interrogent et laissent penser à une promotion tacite de politiques nationales opportunistes de captation des fonds étrangers (A) qui nécessitent d'être revisités dans les perspectives futures de mobilisation de la finance climat des Etats (B).

A. Une politique opportuniste de captation des fonds étrangers

Même si la CCNUCC consacre à travers ses différents mécanismes financiers, la nécessité du soutien extérieur pour les pays en développement dans leurs initiatives de lutte contre le changement climatique et ses répercussions, elle met également l'accent sur l'importance pour les différents Etats de mettre en place au niveau national, des mécanismes endogènes de mobilisation des fonds. Ces mécanismes endogènes impliquent dans un premier temps que les prévisions budgétaires traduisent la volonté des gouvernements à engager leurs pays dans le processus de lutte climatique. Comme le précise la CEDEAO : « *Il est crucial d'aider les pays de l'AO à s'adapter aux effets climatiques ressentis à cause des émissions présentes et passées de GES. Cependant, les budgets des États devront servir de levier pour mobiliser des investissements auprès des banques multilatérales (BOAD, BAD, BM, etc.), dont l'efficacité serait assurée par des subventions additionnelles des mécanismes financiers de la Convention Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques (CCNUCC)...* »⁹⁵⁰. La CEDEAO confirme sa position en ce qui concerne la question spécifique de l'agriculture intelligente au climat (AIC), en mettant en relief l'obligation des Etats ouest africains de respecter leurs

⁹⁴⁹ Loi n° 2019-76 du 31 décembre 2019 portant loi de finances pour l'année budgétaire 2020.

⁹⁵⁰ CEDEAO, Synthèse thématique sur les mécanismes de financement accessibles aux pays de l'espace CEDEAO/UEMOA/CILSS pour financer l'AIC dans le cadre de leur PNIA. Forum de Haut Niveau des Acteurs de l'Agriculture Intelligente face au Climat (AIC) en Afrique de l'Ouest. Bamako (Mali), 15-18 juin 2015. p. 28.

engagements de consacrer 10 % des budgets nationaux à l'investissement dans le secteur agricole (PNIAs) au cours du quinquennat 2015-2020⁹⁵¹.

Les budgets nationaux tels que conçus devraient donc permettre de déterminer le niveau d'engagement des Etats à œuvrer pour endiguer le phénomène climatique et assurer la résilience des communautés et des secteurs. Aussi, étant donné que chaque \$ US investi dans les mesures d'anticipation permettrait d'économiser jusqu'à 7 \$ US dans les futurs coûts d'adaptation⁹⁵², l'importance de l'écart entre les engagements de financements et les montants décaissés et absorbés par les pays ne devrait plus constituer une limite pour le développement de l'action climatique au niveau national. Ce constat débouche en pratique sur une manifestation, de la volonté des acteurs gouvernementaux à intégrer le risque climatique dans les cadres budgétaires nationaux. Cette volonté quoique timide est aujourd'hui clairement matérialisée comme démontré plus haut, dans les prévisions budgétaires de plusieurs Etats ouest africains⁹⁵³. Néanmoins, contrairement à la pratique sur le terrain, le financement au niveau national ne devrait pas être cloisonné dans les limites des cadres budgétaires nationaux. Les Etats devraient en effet être à même de mobiliser du financement climatique auprès d'autres acteurs nationaux tels que les entreprises et les investisseurs privés, la société civile, etc.

En tant que moteurs clés de la croissance économique tant en termes de contributeurs au produit intérieur brut, aux flux de capitaux et à l'emploi, les entreprises et investisseurs privés constituent quel que soient leur taille et leur secteur d'activité, un pilier important dans tout

⁹⁵¹ Ibid.

⁹⁵² Farming First, CGIAR, CTA, CCAF 2015. Guide to UNFCCC Negotiations on Agriculture. Toolkit for Communications and Outreach ; p. 38.

⁹⁵³ Au Togo, le budget de 2020 révèle en guise d'exemple une importante affectation de fonds aux actions ou projets en lien avec le climat. Dans le secteur de l'environnement par exemple, le budget de 2020 a octroyé une somme de 601 900 000 f CFA pour la phase 2 du projet de promotion d'un développement durable et de résilience aux changements climatiques ; 2 397 700 000 F CFA pour le programme d'appui à la lutte contre le changement climatique au Togo -AMCC+ et 177 650 000 F CFA pour la réalisation de la quatrième communication nationale sur les changements climatiques et du 2^{ème} rapport biennal. Le projet de Soutien à la Préparation à la REDD+ s'est par ailleurs vu affecté un fonds total de 1 365 686 000 f CFA contre 29 000 000 f CFA pour le projets de readiness du fonds vert pour le climat au Togo, 4 085 250 000 F CFA pour le projet d'investissement de résilience des zones côtières en Afrique de l'Ouest (WACA ResIp) ; 40 000 000 F CFA pour le Plan de Gestion des Fluides Frigorigènes(PGFF), 15 000 000 F CFA pour le Plan de Gestion d'Elimination des Hydrochlorofluorocarbones, ; et 187 825 000 F CFA pour l'élaboration et mise en œuvre du schéma directeur d'aménagement des ressources forestières. Dans le secteur de l'énergie, le projet d'aménagement hydroélectrique de sarakawa est impulsé avec une prévision budgétaire de 3 271 247 000 F CFA pour l'année 2020. 4 504 201 000 F CFA sont affectés pour la réalisation du projet de construction d'une centrale solaire à Blitta ; 1 652 560 000 F CFA pour la réhabilitation de la centrale hydraulique de Nangbéto ; 452 825 000 F CFA pour le projet CIZO d'électrification rurale par le photovoltaïque et 162 285 000 F CFA pour l'électrification rurale de 62 localités à partir du système solaire photovoltaïque. La consécration d'une part importante du budget aux projets de développement des énergies renouvelables traduit dans une certaine mesure l'engagement sur la question climatique. Togo, *Budget de l'Etat, version 2020-Dépenses*.

processus climatique qui se veut réussie et durable. Dans les pays comme le Togo, le Niger et le Burkina Faso, les micros, petites et moyennes entreprises qui dominent le secteur privé peuvent si elles sont assez mobilisées fournir des services et produits destinés à renforcer la résilience climatique. Elles peuvent également investir pour améliorer leur propre résilience climatique et réduire les risques climatiques inhérents à leurs activités. Aussi, les financeurs privés⁹⁵⁴ peuvent-ils fournir des financements directs pour les projets sobres en carbone, les actions de résilience face aux changements climatiques et même appuyer les actions gouvernementales par le biais de partenariats public-privé.

Pour favoriser, renforcer et faciliter l'implication du secteur privé dans le processus climatique, les Etats devraient donc mettre en place des garde-fous pour limiter les obstacles institutionnels, informationnels, financiers ou techniques. Les informations sur les conditions climatiques actuelles et futures, et sur les options d'adaptation y correspondantes devraient être produites et vulgarisées auprès des différentes cibles du secteur privé. Les marchés de capitaux et l'attribution des financements devraient être rendu plus efficace, des mesures incitatives adoptées et les risques liés aux investissements résilients au climat et sobre en carbone réduits⁹⁵⁵. Les gouvernements devraient également mettre en place des dispositifs politiques, institutionnels et réglementaires solides pour assurer une collaboration active et continue avec les entreprises et financeurs privées. Les ONGs devraient par ailleurs être mises à profit et valorisées surtout en ce qui concerne la diffusion et la promotion des meilleures pratiques, la promotion de l'apprentissage entre les pairs et la mise en lumière des leçons apprises.

Paradoxalement, la réalité de l'action climatique révèle un laxisme plus ou moins volontaire des différents Etats pour ce qui concerne la mise en place de dispositifs d'inclusion des parties prenantes internes et de captation des fonds au niveau national. Focussant sur l'obligation faite aux pays du Nord de contribuer à la lutte climatique dans les Etats du Sud, ces derniers

⁹⁵⁴ Il s'agit entre autres des banques commerciales privées, les institutions de micro-financement, les compagnies d'assurance, les investisseurs institutionnels, les investisseurs en capital privé ou en capital risque, les fondations privées ou les œuvres caritatives.

⁹⁵⁵ Des arguments économiques en faveur des investissements pour le climat doivent être clairement formulés. Là où les marchés ne fonctionnent pas de manière à encourager ou à permettre l'investissement privé résilient face aux changements climatiques, l'intervention publique devra s'imposer. Les gouvernements devraient utiliser des incitations financières sous formes d'allègements fiscaux et de garanties contre les risques, pour motiver le secteur privé à investir dans de nouveaux produits ou marchés intelligents face aux changements climatiques. Les taxes, les redevances, les prélèvements et les droits devraient également être employés de manière à générer des fonds pour le soutien financier aux actions d'évaluations des risques climatiques. **CRAWFORD (A.), CHURCH (C.)** « Impliquer le secteur privé dans les processus nationaux de planification de l'adaptation ». *Winnipeg, Canada : Institut international du développement durable, 2019.*

centralisent l'essentiel de l'action climatique autour des opportunités de financement international, quitte à se retrouver désœuvrés en l'absence d'intervention des partenaires externes. Le conditionnement de l'action climatique par l'intervention d'organismes externes, l'arrimage du fonctionnement des institutions nationales sur les flux financiers internationaux amènent alors à s'interroger sur l'opportunité même de l'action climatique dans les Etats ouest africains et le degré d'engagement des institutions pour agir face à la problématique du climat. On en arrive ainsi à un constat selon lequel l'action climatique est en pratique plus gouvernée par les intérêts financiers en présence que par la volonté réelle de répondre à un besoin de résilience face aux changements climatiques.

Ce caractère opportuniste de la mobilisation du financement climatique renforce l'excessive dépendance des processus nationaux à l'égard des facteurs externes et justifie dans une large mesure les lacunes des processus financiers de mise en œuvre qui d'ailleurs méritent d'être redynamisés pour des perspectives futures plus prometteuses.

B. Les perspectives de mobilisation de la finance climat

Si le Togo, le Niger et le Burkina Faso peinent encore, contrairement à d'autres Etats comme le Nigéria et le Sénégal, à mobiliser le financement climatique dans des proportions suffisantes pour mener à bien l'ensemble des actions climatiques envisagées ; des mécanismes de programmation sont en train d'être mis en place pour faciliter cette mobilisation dans les années à venir. De nombreux facteurs limitant empêchent en effet beaucoup d'Etats ouest africains de profiter de la finance climat pourtant disponible d'un point de vue quantitative sur la scène internationale et régionale⁹⁵⁶.

Le principal défi à relever reste alors la mise en place d'un cadre propice pour une mobilisation optimale de la finance climat. Le Fonds vert pour le climat qui constitue avec le régime climatique post-2020, le principal canal de financement au titre de la Convention et le plus grand fonds multilatéral pour le climat vise à appuyer les efforts des pays en développement au travers de la mise en œuvre des projets d'atténuation des émissions de gaz à effet de serre et d'adaptation aux changements climatiques. Il s'agit là, d'une excellente opportunité de finance climat qui doit être saisie par les pays de la sous-région en vue de renforcer leurs capacités de mobilisation. Ce processus passe par l'élaboration des *programmes pays du fonds vert pour le*

⁹⁵⁶ Le cadre peu propice aux investissements climatiques, la faible capacité institutionnelle et technique pour la gestion des investissements et le développement des projets éligibles, la complexité des procédures propres aux mécanismes et celle des partenaires techniques et financiers en sont quelques illustrations.

climat qui est perçu comme une solution de premier ordre aux facteurs limitants de la mobilisation du financement climatique.

Le Togo a alors orienté ces actions dans ce sens avec l'adoption en avril 2018 de son programme pays suivi du Burkina Faso qui a procédé en septembre 2019 à la validation dudit programme et du manuel de procédure de non objection du Fonds vert pour le climat au Burkina Faso⁹⁵⁷. Elaboré dans le cadre du Programme d'appui préparatoire à l'accès au Fonds Vert Climat (*Readiness Programme-GCF*), le Programme-pays du fonds vert pour le climat du Togo rassemble l'ensemble des réponses offertes par le pays pour contrer ou limiter les effets indésirables de toutes sortes induits par les changements climatiques, tant au niveau de l'adaptation à ces effets que de leur atténuation. L'approche adoptée pour son élaboration est donc globale et systémique plutôt que sectorielle⁹⁵⁸. Elle a permis d'identifier au total cinq (5) chantiers pour répondre aux enjeux de l'adaptation, et 4 autres chantiers pour les aspects liés à l'atténuation⁹⁵⁹.

L'objectif global de la 'stratégie d'adaptation' mise en place par le programme pays est la « *réduction des vulnérabilités et l'accroissement de la résilience susceptibles de contribuer à la croissance économique accélérée que souhaite maintenir les pays pour atteindre les objectifs du développement durable et consolider les bases de son émergence anticipée* »⁹⁶⁰. Pour ce qui concerne l'atténuation, l'objectif visé est d'« *apporter une contribution à l'effort global consenti par l'ensemble des pays pour limiter l'accroissement de la température et l'importance des impacts néfastes des changements climatiques* »⁹⁶¹. Le programme pays du Togo est planifié sur l'horizon 2030. Ces tranches de programmation sont de 5 ans, à l'exception de la première tranche qui s'étendra de 2018 à 2020, soit un peu moins de trois ans.

⁹⁵⁷ Nous n'avons pas pu avoir accès au programme pays du Burkina Faso malgré les demandes formulées auprès de la Direction de l'Economie verte et du changement climatique.

⁹⁵⁸ Il s'agit d'organiser la lutte contre les changements climatiques en fonction d'un seul programme composé d'interventions dictées par les réponses à apporter aux différents enjeux environnementaux induits par ces changements. L'objectif est d'assurer la cohérence interne de l'ensemble des interventions, de même que l'efficacité et d'efficience par rapport à l'objectif global poursuivi, et par rapport aux résultats escomptés.

⁹⁵⁹ Pour mettre en œuvre ces chantiers, le Togo compte sur Entités Accréditées (EA) du Fonds vert. Les EA déjà présentes sur le territoire sont les suivantes : BAD – Groupe de la Banque Africaine de Développement, BOAD – Banque Ouest Africaine de Développement, BM (BIRD – IDA) – Groupe de la Banque mondiale, la FAO – Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, le PNUD – Programme des Nations Unies pour le Développement, AFD – Agence française de développement. Le Togo fait aussi appel à de nombreux autres partenaires techniques et financiers (PTF) à travers la coopération multilatérale et bilatérale. Il s'agit de l'Union Européenne (UE), l'Ambassade des États-Unis d'Amérique, la Coopération allemande à travers la GIZ, la Banque arabe pour le Développement (BADEA), le Fonds des Nations Unies pour l'Environnement (FNUE), le Fonds des Nations Unies pour la Population (FNUP), l'Amnistie Internationale et la Coopération française.

⁹⁶⁰ MERF, DE, AND, Programme-pays Fonds vert climat du Togo, avril 2018, p. 47.

⁹⁶¹ MERF, DE, AND, Programme-pays Fonds vert climat du Togo, avril 2018, p. 48.

En matière d'adaptation, les grands chantiers identifiés sont: la protection, la réhabilitation et la mise en valeur des écosystèmes terrestres naturels et productifs (chantier 1) ; la protection, la réhabilitation et la mise en valeur des aquifères et ressources halieutiques marines, fluviales, lacustres et autres (chantier 2); la protection, la réhabilitation, la mise en valeur et la gestion durable du littoral (chantier 3) ; la protection des établissements humains, le renforcement des infrastructures et la mise à niveau des services essentiels (chantier 4) ; et le renforcement de la gouvernance ; le développement des capacités en préparation et la gestion de projets sobres en carbone et résilients au climat (chantier 5). Pour ce qui concerne l'atténuation, le Togo a retenu quatre grands chantiers en l'occurrence la réduction des émissions de GES émanant de l'activité industrielle et de la combustion d'énergie fossile (chantier 1), la réduction des émissions de GES émanant de l'agriculture, de l'élevage, de la foresterie et de l'affectation des terres (chantier 2), la production, la distribution d'énergie à faible émission de GES et la promotion des économies d'énergie à la ville comme à la campagne (chantier 3) ; et le renforcement de la gouvernance et le développement des capacités en préparation et gestion de projets (chantier 4)⁹⁶².

Les projets structurants ces deux Chantiers d'adaptation et d'atténuation qui constituent le Programme-pays sont subdivisés en trois phases : la phase de lancement et d'installation (2018-2020), la phase de consolidation (2021-2025) et la phase de continuation (2026-2030). Pour la phase d'installation, les projets communs à l'adaptation et à l'atténuation prévus sont le renforcement des capacités de l'AND et du Comité de pilotage du Programme-pays dont la mise en œuvre est estimée à 5 millions USD et le renforcement des capacités matérielles, opérationnelles et prévisionnelles des services météorologique d'une valeur estimée à 30 millions USD. Les projets d'adaptation prévus sont entre autres le projet d'autosuffisance et transformation alimentaire locale d'un coût estimatif de 50 millions USD, le projet de renforcement de la résilience des acteurs vulnérables du secteur de l'agriculture dans la plaine de l'Oti d'un coût estimatif de 30 millions USD, le projet de protection et recharge des aquifères et plans d'eau comme sources d'approvisionnement en eau potable des villes et villages d'un coût estimatif de 35 millions USD, le projet d'amélioration des connaissances du phénomène de l'érosion et d'amélioration du cadre réglementaire d'un coût estimatif de 14 millions USD, le projet d'investissements dans les mesures de protection de la côte (ingénierie) d'un coût estimatif de 100 millions USD, le projet de reconnaissance et de cartographie des zones inondables en milieu urbain et rural d'un coût estimatif de 6 millions USD et le projet de

⁹⁶² MERF, DE, AND, *Programme-pays Fonds vert climat du Togo*, avril 2018, p. 47-48.

caractérisation de la vulnérabilité des villes et villages du Togo d'un coût estimatif de 5 millions USD⁹⁶³.

Les projets qui relèvent uniquement de l'atténuation prévus pour la phase d'installation sont le projet de promotion de la réduction des GES et de sensibilisation des parties prenantes dans l'industrie minière et de la transformation (0,25 millions USD), le projet d'élaboration d'un Plan de déplacement urbain pour le Grand Lomé, le projet de renforcement des infrastructures et des capacités de la Société des Transports de Lomé (acquisition de bus moins énergivore et polluants, promotion du transport en commun), le projet de mise en place de mesures incitatives pour l'importation de véhicules propres, moins âgés et moins polluants, le projet de gestion intégré des feux de végétation (4 millions USD), le projet de construction de petites centrales hydroélectriques, le projet de construction de centrales solaires photovoltaïques raccordées au réseau, le projet d'amélioration et diversification des services énergétiques, le projet de promotion de l'utilisation des foyers améliorés (2 millions USD), le projet de promotion des énergies domestiques alternatives et le développement et mise en place de stratégies d'économie d'énergie⁹⁶⁴.

La phase de consolidation du programme-pays (2021-2025) prévoit entre autres pour le 'volet adaptation' le projet de promotion de l'utilisation de variétés de cultures performantes et résilientes aux changements climatiques d'un coût estimatif de 10 millions USD, le projet de délimitation et aménagement de couloirs et zones de transhumance d'un coût estimatif de 20 millions USD, le projet de reboisement, réhabilitation et protection des zones à écosystèmes fragiles d'un coût estimatif de 60 millions USD, le projet d'amélioration des connaissances des ressources en eau (de surface et souterraines) d'un coût estimatif de 16 millions USD, le projet d'amélioration de la gestion des eaux souterraines d'un coût estimatif de 35 millions USD, le projet de protection de la côte et relève du niveau de résilience d'un coût estimatif de 100 millions USD, le projet de gestion rationnelle et durable des déchets urbains d'un coût estimatif de 80 millions USD et le projet de renforcement de la résilience des infrastructures et équipements urbains d'un coût estimatif de 30 millions USD. Pour le 'volet atténuation', les projets suivants sont programmés pour la période 2020 à 2025 : Le projet de promotion de la réduction des GES chez les parties prenantes: industrie minière et transformation d'un coût estimatif de 0,75 millions USD, le projet d'Élaboration d'un plan de déplacement urbain pour le Grand Lomé d'un coût estimatif de 0.25 millions USD, le projet de mise en place de mesures

⁹⁶³ MERF, DE, AND, *Programme-pays Fonds vert climat du Togo*, avril 2018, p. 53 et ss.

⁹⁶⁴ Ibid.

incitatives pour importation de véhicules plus performants et moins polluants d'un coût estimatif de 1,60 millions USD, la promotion de modes de transport sobres en carbone (bus + réseau transport en commun) d'un coût estimatif de 20 millions USD, l'expérimentation de nouveaux modes de production plus propres et sobres en carbone dans l'industrie minière d'un coût estimatif de 40 millions USD, le projet de promotion de systèmes de production rizicole plus performants et induisant de plus faibles émissions de GES d'un coût estimatif de 30 millions USD, le projet de construction de petites centrales hydroélectriques d'un coût estimatif de 50 millions USD, le projet d'amélioration et diversification des services énergétiques d'un coût estimatif de 5 millions USD et la promotion de l'utilisation des nouvelles technologies et des équipements sobres en carbone dans le bâtiment d'un coût estimatif de 25 millions USD⁹⁶⁵.

Enfin, la phase de continuation (2025-2030) ou le *programme pays du fonds vert* prévoit la mobilisation des fonds pour les projets tels que : la recherche appliquée en matière de résilience et performance (10 millions UDS), le contrôle du braconnage (20 millions UDS), le reboisement, la réhabilitation et la protection des zones à écosystèmes fragiles (60 millions UDS) , l'ajustement du cadre légal et réglementaire des ressources halieutiques (16 millions UDS), l'amélioration de la gestion des eaux souterraines (35 millions UDS), l'implantation d'un système de suivi de la gestion du littoral (3 millions UDS) , la gestion des inondations et des boues de vidange dans les centres urbains du pays à l'exception de Lomé (80 millions UDS), la gestion rationnelle et durable des déchets urbains (80 millions UDS), le renforcement de la résilience des infrastructures et équipements urbains (30 millions UDS), l'élaboration d'un plan de déplacement urbain pour le Grand Lomé, la mise en place de mesures incitatives pour importation de véhicules plus performants et moins polluants (0.1 millions UDS), la promotion de modes de transport sobres en carbone (20 millions UDS), l'expérimentation de nouveaux modes de production plus propres et sobres en carbone dans l'industrie de la transformation (10 millions UDS), la promotion de systèmes de production rizicole plus performant et induisant de plus faibles émissions de GES (30 millions UDS), la construction de petites centrales hydroélectriques (50 millions UDS), l'amélioration et la diversification des services énergétiques (20 millions UDS) et la promotion de l'utilisation des nouvelles technologies et des équipements sobres en carbone dans le bâtiment (20 millions UDS)⁹⁶⁶.

⁹⁶⁵ MERF, DE, AND, *Programme-pays Fonds vert climat du Togo*, avril 2018, p. 53 et ss.

⁹⁶⁶ MERF, DE, AND, *Programme-pays Fonds vert climat du Togo*, avril 2018, p. 53 et ss.

Chap. 2 : Une faible capacité de mobilisation et d'absorption

Alors que les besoins de financement climatique dépassent considérablement les ressources disponibles⁹⁶⁷, la mobilisation, l'administration et la gouvernance, le décaissement et la mise en œuvre du financement climatique à grande échelle demeurent des défis importants à relever en Afrique de l'ouest. Ces défis se traduisent par la difficulté des Etats à répondre aux quatre exigences nécessaires à la 'préparation du financement climatique'⁹⁶⁸ que sont les capacités nationales en place pour planifier le financement, les capacités à accéder aux différentes formes et types de financement au niveau national, les capacités à utiliser le financement et à mettre en œuvre/exécuter les activités et les capacités à mesurer, notifier et vérifier les dépenses financières et les résultats/impacts transformatifs associés⁹⁶⁹.

Une étude réalisée dans le cadre de la *semaine africaine du climat* qui a eu lieu du 18 au 22 mars 2019 à Accra (Ghana) a en effet révélé que plus de la moitié des pays participants rencontreraient des difficultés pour mobiliser des financements internationaux et nationaux en faveur de la lutte contre le changement climatique, que moins d'un quart d'entre eux disposaient d'une stratégie de financement opérationnelle et qu'un tiers seulement avait mis en place des instruments financiers consacrés à cette action⁹⁷⁰. Au-delà de la mobilisation, il est également reconnu que les capacités d'absorption sont limitées, surtout pour les ressources produites à l'extérieur et affectent la mise en œuvre et l'efficacité des différents projets et programmes du continent⁹⁷¹. Même si le degré de gravité diffère entre les pays et les sous-régions, la

⁹⁶⁷ Le Programme des Nations Unies pour l'environnement a avancé que les coûts moyens annuels de l'adaptation au changement climatique inévitable en Afrique atteindront 7 à 15 milliards USD d'ici à 2020. Et ils seront portés de 15 à 18 milliards pour la décennie suivante si le monde reste sur la trajectoire qui conduit à un réchauffement climatique moyen de 3,4°C à 4°C. Groupe de la Banque africaine de développement, « Contribution de la Banque africaine de développement à la réunion de la COP21 à la CCNUCC — L'Afrique et le climat : une opportunité pour s'adapter et prospérer », novembre 2015. Parallèlement la mise en œuvre des CDN nécessite également des besoins financiers importants. Les besoins exprimés par le Togo, le Niger et le Burkina Faso dans leur CDN initial sont précisés dans le chapitre précédent.

⁹⁶⁸ La préparation du financement climatique est en effet définie comme les capacités de planifier le financement climatique, d'y accéder, de l'utiliser et de le contrôler, à la fois au niveau international et domestique, ainsi que d'établir des rapports sur celui-ci, de manières qui soient catalytiques et pleinement intégrées avec les priorités nationales en matière de développement et la réalisation des ODD. VANDEWEERD (V.), GLEMAREC (Y.), BILLETT (S.), « préparation au financement climatique : un cadre pour comprendre ce que signifie être « prêt » à utiliser le financement climatique », PNUD, mars 2012.

⁹⁶⁹ PNUD, mars 2012, op.cit.

⁹⁷⁰ DIA (A. M.) « Mobiliser le financement de l'action climatique », mars 2019.

<https://www.africa.undp.org/content/rba/fr/home/blog/2019/how-africa-can-improve-mobilization-of-climate-finance-for-susta.html>, consulté le 17 novembre 2020.

⁹⁷¹ « L'accès aux fonds pour le développement : les capacités requises pour la mobilisation et l'absorption des ressources » in *Améliorer l'accès et l'absorption des ressources de développement en Afrique*, 26^{ème} sessions annuelle du Conseil des Gouverneurs de l'ACBF, septembre 2017, Accra-Ghana.

mobilisation et l'absorption du financement mobilisé restent un défi constant à relever avec urgence. Elles sont intrinsèquement liées aux capacités en ressources humaines, aux capacités institutionnelles de supervision, à la gouvernance des systèmes juridiques et aux capacités de mise en œuvre des projets qui déterminent l'efficacité de la finance climat en ce sens qu'elles constituent en cas de carences de véritables facteurs limitants (section 1) et parfois même des indicateurs d'inéligibilité (section 2).

Section 1 : L'influence des facteurs limitants

Selon Aliou M. Dia, *chef de l'équipe du changement climatique, des risques de catastrophe et de la gestion de l'énergie au Centre régional du PNUD en Afrique*, les principaux obstacles au financement de l'action climatique sont entre autres l'insuffisance de la mise en œuvre des politiques et cadres réglementaires clairement définis, l'insuffisance du financement alloué à l'action climatique au titre des lignes budgétaires nationales, la faible capacité des gouvernements à se conformer aux exigences, aux normes et aux procédures imposées par les partenaires financiers, à élaborer des projets fiables et à absorber les fonds par le biais de processus bureaucratiques, la méconnaissance des différentes sources de financement de l'action climatique, l'engagement limité des parties prenantes, notamment dans le secteur privé et les approches cloisonnées en raison de la perception du changement climatique comme étant un enjeu lié à l'environnement et non comme une préoccupation touchant au développement (...) ⁹⁷².

Ces différents obstacles qui impactent les stratégies de mobilisation de la finance climat adoptées par les Etats sont pour la plupart d'ordres institutionnels et procéduraux et se traduisent par la faible capacité institutionnelle des Etats à planifier, utiliser et contrôler la finance climat (§1) mais surtout par la difficile maîtrise des procédures d'accès (§2).

(§1) : La faible capacité institutionnelle

Au regard de la panoplie de sources de financement disponibles, l'accès aux ressources émanant de sources différentes et donc à une plus large gamme d'instruments financiers est de plus en plus déterminant pour les Etats. Cet accès exige la formulation de projets, de programmes et

⁹⁷² DIA (A. M.), op.cit.

d'approches sectorielles qui attirent et catalysent un financement public et privé plus important et surtout facilite son implémentation. L'accès au financement exige donc une gamme d'outils institutionnels qui fait partiellement défaut aux gouvernements des Etats comme le Togo, le Niger et le Burkina Faso et les empêche de créer un cadre d'attraction adéquat pour la finance climat (A). D'un autre côté, les ressources mobilisées peuvent voir leur efficacité limitée en ce sens que les capacités institutionnelles ne permettent pas d'assurer un décaissement et une utilisation optimale (B).

A. Un cadre peu propice aux investissements climatiques

Malgré la myriade d'opportunités de financements existants pour soutenir l'action climatique en Afrique, les besoins dépassent de loin les ressources disponibles. Et pour cause, l'Afrique pose des défis importants pour les investisseurs privés et les organes étatiques qui cherchent à mobiliser des capitaux pour réaliser des projets sobres en carbone. Ces défis sont d'autant plus importants dans la mesure où peu d'investisseurs d'impact⁹⁷³ sont à ce jour actifs à l'échelle régionale.

L'accès au financement climatique exige en effet que les pays bénéficiaires soient en mesure de formuler des projets et des propositions programmatiques finançables qui soient suffisamment solides, comportent des mécanismes appropriés de gestion des risques et aient un taux de rentabilité interne favorable. L'élaboration de programmes de cette échelle est une tâche complexe et exige des ministères d'exécution d'avoir l'expertise nécessaire pour démontrer la rationalité climatique des projets et mettre en place des systèmes financiers solides en vue de combiner les types de financement appropriés de la manière la plus catalytique possible. Malheureusement, ce type d'expertise fait défaut au niveau des institutions en charge du climat et des départements sectoriels impliqués dans l'action climatique, qui peinent à proposer de tels projets sûres pour les partenaires financiers⁹⁷⁴.

⁹⁷³ Le Global Impact Investing Network (GIIN) définit les investissements d'impact comme ceux destinés aux entreprises ou aux organisations visant à créer un impact social et environnemental, tout en générant une rentabilité financière. Les investisseurs d'impact présentent trois caractéristiques : la prévision d'une rentabilité financière positive sur la durée de vie de l'investissement ; l'intention de créer un impact social et environnemental positif et l'engagement à mesurer et à suivre l'impact social et / ou environnemental. Plusieurs types d'investisseurs sont actifs dans le secteur de l'investissement d'impact en Afrique de l'Ouest, notamment les IFD (Institutions financières soutenues par le gouvernement, et qui accordent un financement au secteur privé et dans certains cas au secteur public ; en vue de réaliser des investissements favorisant le développement), les fondations, les entreprises familiales, les banques, les investisseurs institutionnels et les gestionnaires de fonds. GIIN, « le marché de l'investissement d'impact en Afrique de l'ouest Etat des lieux, tendances, opportunités et enjeux actuels », Juin 2016.

⁹⁷⁴ Interrogé sur la question, Mr AGRIGNAN Esso-Sam Abdou-Rassidou, point focal fonds vert du Togo met en exergue l'insuffisance des capacités techniques et donc la difficulté des acteurs de l'administration du climat à

D'un autre côté, en raison du risque opérationnel relativement élevé auquel les investisseurs sont confrontés dans le domaine de la finance, l'accès direct à de nombreux fonds climatiques exige que les entités nationales entreprennent une évaluation de l'accréditation qui garantisse de solides capacités fiduciaires⁹⁷⁵, le respect des exigences environnementales et sociales, ainsi que des capacités associées aux rôles et aux fonctions d'une entité d'exécution. Ces exigences des partenaires financiers posent souvent problème aux Etats qui ont en pratique du mal à compter sur leur propre capacité pour y répondre. La tendance est donc au recours à l'aide publique et à l'expertise extérieure pour élaborer des projets et entreprendre des analyses de préfaisabilité qui réduisent les risques opérationnels pris par les financiers. Un mode opératoire qui selon le point focal fonds vert du Togo, constitue en soi un frein et restreint les possibilités de mobilisation de la finance climat.

La mobilisation de capitaux nationaux constitue par ailleurs un défi de taille pour les gestionnaires de fonds locaux. Par rapport aux normes mondiales, les Etats ouest-africains se distinguent en effet par des marchés de capitaux peu actifs et de faibles niveaux de financements nationaux⁹⁷⁶. Les gestionnaires de fonds comptent presque uniquement sur les capitaux

démontrer la rationalité climatique des projets conçus de manière de manière à les conformer aux exigences des partenaires financiers. *Entretien réalisé le 11 janvier 2021 dans les locaux De la Direction de l'Environnement.*

⁹⁷⁵ Les Normes fiduciaires minimales du FEM (2007) sont par exemple basées sur des méthodes reconnues au plan international et reposent sur cinq principes fondamentaux : les normes professionnelles, l'indépendance, la transparence, le suivi et la résolution des questions soulevées, et l'optimisation des ressources. Soumises à des examens périodiques, les Normes se veulent dynamiques, évoluant au gré des besoins du FEM, afin que les règles de bonne pratique régissent la maîtrise d'ouvrage et le devoir de responsabilité voulus en ce qui concerne l'utilisation des fonds du FEM. Une fonction de contrôle importante porte sur la séparation claire des fonctions de maîtrise d'ouvrage (supervision) de celles de maîtrise d'œuvre. La maîtrise d'ouvrage recouvre en général l'identification du projet, la préparation de l'idée de projet, l'évaluation préalable, la préparation du descriptif de projet détaillé, l'approbation et le démarrage du projet, la supervision, et l'achèvement et l'évaluation du projet, comme décrit de manière détaillée dans le document du Conseil GEF/C.39/9. Et la maîtrise d'œuvre englobe la gestion et l'administration des activités courantes des projets (document GEF/C/39/9) conformément à des critères spécifiques définis en accord avec le maître d'ouvrage. La maîtrise d'œuvre implique la responsabilité de l'utilisation appropriée des fonds aux fins visées, et la passation des marchés et contrats de biens et services. FEM ; « Normes fiduciaires minimales du FEM : Séparation entre les fonctions de maîtrise d'ouvrage et de maîtrise d'œuvre exercées par les Entités partenaires du FEM », GEF/C.41/06/Rev.01, 3 novembre 2011.

⁹⁷⁶ « Pour mobiliser efficacement les ressources disponibles, les pays doivent surmonter les lacunes en capacités qui les limitent. Celles-ci incluent les capacités humaines et institutionnelles pour gérer efficacement les exemptions fiscales, l'évasion fiscale, la fuite des capitaux, les flux financiers illicites (FFI), les difficultés d'accès aux ressources privées, surtout les financements mixtes offerts par le biais des partenariats public privé (PPP), et les contraintes liées au niveau modeste de développement des marchés de capitaux dans la plupart des pays africains. L'Agenda d'action d'Addis Abeba (AAAA) a exhorté les gouvernements à s'engager pour accroître la perception des impôts à l'aide de systèmes fiscaux modernisés et progressifs, de l'amélioration des politiques fiscales et d'une perception plus efficace des impôts. Bien qu'une amélioration de la perception des impôts ait été documentée en Afrique pendant les dernières, des préoccupations ont été soulevées par les défis suivants accablant l'administration fiscale : i. Des politiques fiscales nationales sous-développées et des systèmes administratifs fiscaux complexes ont accru le fardeau de la conformité, en encourageant involontairement l'évasion fiscale et les flux financiers illicites ; ii. Les difficultés d'imposition de l'économie informelle ont entravé les efforts d'élargissement de l'assiette fiscale et en faveur de la fiscalité directe ; iii. Des capacités en ressources humaines insuffisantes et des technologies de l'information et de la communication sous-développées ont limité

étrangers provenant des institutions de financement du développement (IFD) et des fondations. De plus, l'obtention de financement de fonds de roulement auprès des banques commerciales peut se révéler difficile pour les sociétés en quête d'investissement, même avec des bilans post-investissement renforcés⁹⁷⁷. Au Togo, alors que les PME/PMI représentent plus de 90% du tissu économique, elles sont confrontées selon les dires du président du Conseil national du patronat, Coami Laurent Tamegnon, à de nombreuses contraintes pour obtenir des crédits. Ces contraintes sont surtout liées aux modalités d'accompagnement auprès des banques et du gouvernement togolais⁹⁷⁸.

Les obstacles réglementaires à l'investissement ne sont pas du reste. Le manque généralisé d'une législation claire et mise à jour et les difficultés liées au caractère restrictives des réglementations posent problème et freinent les investisseurs dans leur élan. Un autre obstacle majeur au financement climatique est le manque d'ouverture à l'investissement des entreprises privées nationales. Ce phénomène se justifie par plusieurs éléments parmi lesquels le manque de gestion financière solides, de ressources humaines et opérationnelles et les problèmes de gouvernance et de gestion. Les investisseurs ont ainsi des difficultés pour évaluer la rentabilité ou la viabilité économique des entreprises nationales ; ce qui constitue pourtant un préalable nécessaire pour s'engager à y investir. De nombreuses entreprises sont d'ailleurs réfractaires au changement et rechignent à modifier leurs structures et pratiques pour les remplacer avec ce qu'ils voient comme des normes imposées par les investisseurs⁹⁷⁹.

La forte instabilité économique et politique dont souffre le continent joue également sur la volonté des investisseurs à intervenir. L'instabilité monétaire, notamment au Ghana, a renforcé le climat d'incertitude⁹⁸⁰. Les questions de sécurité restent également préoccupantes pour les

les options politiques et empêché la perception des recettes ; iv. La complexité de la taxation des multinationales, surtout de celles ayant trait aux ressources, a aussi été un handicap majeur à la perception des recettes ; v. Les régimes fiscaux préférentiels de plusieurs groupes de contribuables, à l'aide de déduction fiscales ciblées, de crédits et d'exemptions ont produits des pertes considérables de revenus ; vi. D'autres canaux de pertes de revenus généralement cités sont : la corruption, le prix de transfert des multinationales, un mélange déséquilibré d'impôts, la perte de revenus des taxes commerciales et la collecte inefficace des taxes de propriété urbaine ». ACBF, « Améliorer l'Accès et l'Absorption des Ressources de Développement en Afrique ; L'accès aux fonds pour le développement : les capacités requises pour la mobilisation et l'absorption des ressources », 26^{ème} session annuelle du conseil des gouverneurs de l'ACBF, 4-5 septembre 2017 Accra, Ghana.

⁹⁷⁷ GIIN, « le marché de l'investissement d'impact en Afrique de l'ouest Etat des lieux, tendances, opportunités et enjeux actuels », Juin 2016.

⁹⁷⁸ <https://afriquedirect.com/togo-pme-togolaises-mal-de-financement/>, consulté le 27 mai 2021.

⁹⁷⁹ GIIN, « le marché de l'investissement d'impact en Afrique de l'ouest Etat des lieux, tendances, opportunités et enjeux actuels », Juin 2016.

⁹⁸⁰ Des tensions sont souvent apparues entre les investisseurs internationaux qui préfèrent accorder des prêts en dollars ou en euros, et la volonté des entreprises à obtenir un financement en monnaie locale afin d'éviter les risques de change.

investisseurs notamment au Mali, au Burkina Faso et au Nigéria et dans tous les pays frontaliers comme le Niger et le Togo en raison de l'importance de la menace terroriste, du risque d'enlèvement et pour le cas spécifique du Nigéria, du conflit actuel avec Boko Haram dans le nord du pays⁹⁸¹. Enfin, la fragilité des économies des pays ayant été affectés par une épidémie constitue également une préoccupation pour les investisseurs. L'épidémie d'Ébola a eu de nombreuses incidences sur le commerce, affectant de façon significative les pays sortant d'un conflit tels que la Sierra Leone et le Libéria. Le corona virus ouvre aujourd'hui une brèche généralisée, surtout pour les Etats déjà fragilisés d'Afrique, dans la mesure où elle bouleverse fortement le fonctionnement et l'organisation des structures, restreint la liberté de circulation, impacte le rendement des organisations etc. Le maintien de la fermeture des frontières terrestres annoncée au Togo depuis le 20 mars 2020 pour cause de corona virus constitue en soi un exemple patent.

Pour pallier ces différents manquements et garantir la continuité du financement climatique, des expérimentations en matière de financements innovants ont été initiées dans plusieurs Etats africains. Le Ghana a donné le ton en recherchant des approches de financement innovantes, telles que le développement de « *produits écologiques immédiatement commercialisables* » et la mise en place d'un fonds pour la croissance verte qui sera renfloué à l'aide des recettes issues des échanges de crédits résultant de projets de réduction des émissions de gaz à effet de serre, afin de financer d'autres projets d'adaptation au changement climatique et de développement durable⁹⁸². Ce même type de financement innovant est développé en Ouganda qui a instauré le financement participatif affecté au développement des énergies propres et au Nigéria avec l'initiative de financement des émissions d'obligations vertes.

⁹⁸¹ « Depuis quatre ans et demi, le Burkina Faso est pris dans une spirale de violences attribuées à différents groupes armés djihadistes. Certains sont affiliés à Al Qaida et d'autres au groupe Etat islamique. Les attaques sont devenues particulièrement violentes dans le Nord et l'Est du pays. L'armée burkinabè peine aujourd'hui à contrecarrer ces violences qui sont désormais perpétrées dans d'autres régions et qui poussent la population à l'exode ». <https://information.tv5monde.com/afrique/hub/actualite-burkina-faso>, consulté le 17 janvier 2021.

⁹⁸² Le Ghana s'est attelé à créer un environnement propice à la participation du secteur privé dans la planification et la mise en œuvre d'interventions en faveur du climat. Après avoir conçu des schémas de réduction des émissions pour la réfrigération, la cuisson et l'éclairage par le recours à des réfrigérateurs écoénergétiques et à des appareils de cuisson d'éclairage faisant appel à une source d'énergie propre, le Ghana a mis au point un Guide de l'investisseur destiné à attirer les financements du secteur privé en faveur d'un développement à faible émission de carbone. Les efforts visant à rendre le climat des affaires au Ghana compétitif, transparent et responsable incluent à la fois des réformes politiques et des instruments financiers gérés par le Gouvernement, tels que des garanties d'État totales ou partielles, des titres d'emprunt et des options sur actions, des régimes d'imposition et d'assurance appropriés, le financement d'équipements et de concessions ainsi qu'un accès garanti au réseau. Aliou M. Dia « Mobiliser le financement de l'action climatique », mars 2019, op.cit.

B. Une capacité technique d'absorption limitée

On considère que le financement du développement est efficace lorsqu'il contribue à mettre un pays sur la voie d'une croissance durable. De la même manière, le financement climatique ne joue pleinement son rôle que lorsqu'il contribue sans réserve au changement de paradigme vers un développement résilient au changement climatique et sobre en carbone avec une approche axée sur la répartition équilibrée entre l'adaptation et l'atténuation.

La réalisation de cet idéal dépend toutefois des capacités techniques d'absorption du pays receveur, c'est-à-dire de son aptitude à utiliser efficacement le capital mobilisé. Comme on pourrait s'y attendre, la mise en œuvre des projets et programmes climatique est en pratique souvent limitée par la faible capacité d'absorption des financements mobilisés par les Etats ouest-africain⁹⁸³. Malgré les nombreux plaidoyers sur la nécessité de renforcer la capacité de mobilisation de la finance climat dans la sous-région ouest-africaine, le paradoxe est qu'en réalité, le peu de ressources mobilisées est handicapé dans son efficacité par l'incapacité des organes d'exécution à les utiliser dans leur complétude. La BAD a mis en exergue plusieurs cas où seulement 20% des financements attribués aux projets étaient décaissés⁹⁸⁴. Aussi, certains programmes financés ont-ils duré presque le double du temps initialement prévu (BAD, 2013b)⁹⁸⁵.

Cette situation est justifiée par la panoplie de défis auxquels les pays sont confrontés pour mettre en œuvre les projets climatiques financés. Ces défis sont généralement liés à leurs capacités internes et parfois même aux capacités des partenaires financiers. Pour ce qui concerne les contraintes externes, les gouvernements receveurs ont souvent des comptes à rendre à plusieurs organisations donatrices dont chacune impose des pratiques incohérentes et écrasantes par des petits projets éparpillés. Une telle fragmentation impose des coûts de transaction élevés à des gouvernements dotés de capacités limitées, en réduisant les ressources

⁹⁸³ ACBF, Développement de l'infrastructure et financement en Afrique subsaharienne : Vers un cadre pour l'amélioration des capacités. Document hors-série N°25. Harare : Fondation africaine pour le renforcement des capacités, 2016.

⁹⁸⁴ BAD, Renforcement des capacités sur l'« Application de la lentille de fragilité : travail efficace dans le secteur de l'eau dans les États fragiles » in l'unité des États fragiles (FSU) en collaboration avec le Département de l'eau et de l'assainissement (OWAS), la Facilité africaine de l'eau (AWF), l'Institut africain de développement (EADI) et le Département des ressources humaines. Tunis, 7-8 mars. Tunis : Fondation africaine pour le renforcement des capacités, 2013a.

⁹⁸⁵ BAD, Évaluation indépendante des projets de soutien institutionnel dans le secteur de la gouvernance 2002-2012. Harare : Fondation africaine pour le renforcement des capacités, 2013b in ACBF, « Améliorer l'Accès et l'Absorption des Ressources de Développement en Afrique ; L'accès aux fonds pour le développement : les capacités requises pour la mobilisation et l'absorption des ressources », 26^{ème} session annuelle du conseil des gouverneurs de l'ACBF, 4-5 septembre 2017 Accra, Ghana.

disponibles pour les tâches essentielles. La réalité est d'ailleurs que même ces organisations donatrices souffrent souvent d'une insuffisance de capacités techniques nécessaires pour conduire avec fluidité, les pays receveurs dans leur processus d'implémentation⁹⁸⁶.

Les faiblesses institutionnelles peuvent aussi engendrer le problème de la fongibilité de la finance climat et provoquer *in fine* l'affectation de la ressource à d'autres finalités que celles initialement envisagées⁹⁸⁷. Ce problème de fongibilité est généralement généré par des discussions prolongées entre le gouvernement receveur du fonds climatique et les partenaires financiers donateurs, lorsque des problèmes d'irrecevabilité de certaines dépenses se présentent. Le résultat peut être une absorption modeste pendant la dernière période de vie du projet.

Sur le plan interne, les capacités en matière de réalisation et d'exécution sont essentielles pour assurer l'efficacité du financement climatique. L'utilisation optimale des ressources implique en effet que les entités receveurs soient dotées de systèmes efficaces de contrôle et de gestion financière, ainsi que des services d'exécution idoines. Ces systèmes doivent pouvoir fournir une expertise au niveau local, comprenant notamment les compétences nécessaires à la réalisation des activités de projets. Les entités d'exécution doivent de plus assurer l'identification, le contrôle et l'évaluation des programmes/projets tels qu'exigés par les organisations de financement. Ce rôle nécessite de solides capacités fiduciaires, y compris des pouvoirs d'auto-investigation qui leur font généralement défaut⁹⁸⁸. Bon nombre d'entités rencontrent des difficultés à recruter, à former et surtout à retenir les professionnels compétents. Des contraintes en capacités qui limitent fortement l'absorption en temps opportun des ressources.

En outre les procédures de décaissement des fonds peuvent par ailleurs se révéler complexes dans certains contextes. Au Togo par exemple, même s'il existe des cas où les partenaires

⁹⁸⁶ Cf. **AGRIGNAN (E-S. A-R.)**, Point focal fonds vert du Togo. *Entretien réalisé le 11 janvier 2021 dans les locaux de la Direction de l'Environnement.*

⁹⁸⁷ La fongibilité de la finance climat suppose qu'elle libère des ressources locales que le gouvernement peut utiliser à sa guise. Le concept de fongibilité fait référence à la possibilité, pour le gouvernement receveur, de réduire ses propres dépenses dans le secteur ciblé par le financement pour transférer ses fonds à d'autres secteurs. Elle a donc pour conséquence un relâchement de la contrainte budgétaire du pays receveur. Voir **Collier (P.), Dollar (D.)** "Aid allocation and poverty reduction," *European Economic Review*, Elsevier, vol. 46(8), 2002, p. 1475-1500; **SANDEFUR (G. D.), MEIER (A. M.), CAMPBELL (M. E.)**, "Family resources, social capital, and college attendance", *Social Science Research*, 2006, 35(2), 525 553.
<https://doi.org/10.1016/j.ssresearch.2004.11.003>.

⁹⁸⁸ Pour assurer cette évaluation des programmes et projets climatiques, le Togo a élaboré un projet de décret instituant un comité fonds vert. Le texte n'est malheureusement pas encore adopté. Information fournie par **AZANKPO (K.)**, point focal de la CCNUCC au Togo, 11 janvier 2021.

financiers exigent de verser directement les fonds à la coordination des programmes et projets pour accélérer le processus d'implémentation, la plupart du temps, les fonds climatiques mobilisés sont convoyés au trésor conformément aux exigences nationales et soumis à un processus de décaissement assez lent et rigoureux, ce qui peut jouer sur la capacité à consommer les fonds dans les délais requis.

Il faut enfin relever les contraintes liées au caractère désuet et inadapté de certaines infrastructures qui entravent souvent l'accès aux biens et aux services et réduisent la capacité à traduire efficacement les dépenses publiques en de meilleures conditions de vie. De telles contraintes en capacités limitent l'absorption en temps opportun des ressources⁹⁸⁹.

Ces différentes défaillances qui limitent la capacité de mobilisation et d'absorption du financement climatiques sont renforcées par d'autres défis aussi importants tels que la complexité des procédures d'accès et la lourdeur administrative.

§2 : La difficile maîtrise des procédures d'accès

Si les pays développés possèdent les capacités internes pour générer et utiliser le financement climatique, de nombreux pays en développement manquent des systèmes institutionnels et politiques et des compétences nécessaires pour utiliser efficacement ce financement. En effet, malgré la multitude des fonds climatiques, la difficulté d'accès représente un réel handicap pour les pays du Sud qui ambitionnent de booster l'action climatique. Cette difficulté est favorisée par l'insuffisance des conditions nécessaires à l'efficacité de la finance climat. L'accès aux fonds climatiques requiert en effet une bonne connaissance des procédures et exigences des bailleurs d'une part, et d'autre part certaines capacités humaines et techniques pour être en mesure de développer des projets considérés comme viables par ces fonds. Ces panoplies de procédures et d'exigences, variables d'une institution à une autre, peuvent regrettamment se révéler lourdes et complexes face à des Etats africains généralement mal outillés (A). Aussi, la carence

⁹⁸⁹ Une autre contrainte purement macroéconomique est le '*syndrome hollandais*'⁹⁸⁹ qui suppose que la croissance exponentielle des flux de financement climatique peut provoquer une augmentation du taux de change et une diminution de la compétitivité des exportations du pays receveur. Aussi, les flux d'aide en entrée étant imprévisibles, ils peuvent affecter négativement la stabilité macroéconomique, en augmentant l'inflation et la volatilité des taux d'intérêt et de change. L'augmentation du financement peut enfin engendrer une pression sur le marché du travail par le biais d'une demande importante de main d'œuvre qualifiée et des salaires élevés. Toute cette instabilité macroéconomique peut prolonger la période de mise en œuvre des projets, en produisant une absorption limitée des ressources vers la fin de leurs cycles de vie. ACBF, « Améliorer l'Accès et l'Absorption des Ressources de Développement en Afrique ; L'accès aux fonds pour le développement : les capacités requises pour la mobilisation et l'absorption des ressources », op.cit.

des capacités humaines et techniques est amplifiée par des goulots d'étranglement bureaucratiques (B) qui ne font qu'accentuer les difficultés d'accès et de consommation de la finance climat.

A. Des procédures complexes

Bien que les flux monétaires bruts soient importants en matière de finance climat⁹⁹⁰, la mise en œuvre des projets et programmes sous les mécanismes financiers climatiques existants est en pratique biaisée par des procédures d'accès extrêmement lourdes et complexes qui ne facilitent pas la mobilisation du financement. Les longues procédures et les lourdes exigences des bailleurs de fonds climatiques constituent en effet un frein réel à la capacité d'intervention des Etats comme le Togo, le Niger et le Burkina Faso sur les questions climatiques.

Si un pays est éligible à un fonds climatique⁹⁹¹, il devra s'assurer dans un premier temps de l'éligibilité des projets qu'il soumet au financement. La plupart des fonds climatiques ont en effet identifié des critères auxquels les projets climatiques doivent répondre pour espérer bénéficier d'un financement. Ces critères portent globalement sur la cohérence avec les priorités des organismes de financement, la rentabilité des projets, le caractère participatif et inclusif du processus de planification et surtout les capacités techniques et opérationnelles qui peuvent cruellement faire défaut aux demandeurs, etc.

Dans le cadre de l'examen de la proposition technique, les critères d'évaluation génériques définis par l'USAID sont en guise d'exemple *les performances passées de l'entité demandeur*,

⁹⁹⁰ En 2012, le PNUD identifiait 50 fonds publics internationaux, 60 marchés du carbone et 6.000 fonds d'investissement privé qui fournissait déjà un financement « vert ». **VANDEWEERD (V.), GLEMAREC (Y.), BILLET (S.)**, mars 2012, op.cit.

⁹⁹¹ Presque tous les fonds climatiques existants ont limité leur champ spatial d'intervention selon leur centre d'intérêt. L'Initiative International Climat (IKI) - Allemagne a par exemple répertorié une liste de pays éligibles parmi lesquels l'Éthiopie, l'Argentine, le Brésil, la Chine, la COMIFAC (en tant que région), la Costa Rica, l'Inde, l'Indonésie, l'Iran, la Jordanie, le Kenya, la Colombie, le Maroc, le Mexique, le Mali, la Philippines, le Pérou, le Rwanda, SADC (en tant que région), la Thaïlande, la Tunisie, la Turquie, l'Afrique du Sud, le Vietnam, la Fédération Russe, l'Ukraine, l'Asie centrale (en tant que région) et l'AOSIS (en tant que région mais aussi en tant qu'états individuels). L'Agence japonaise de coopération internationale (JICA) intervient quant à elle dans 96 pays à travers le monde ; L'USAID dans plusieurs régions du monde dont l'Afrique et notamment le Maroc et l'Agence suédoise de développement et coopération dans 35 pays et régions à travers le monde dont le Maroc. Le champ du FEM est plus ouvert avec une ouverture du Fonds à tous les pays qui remplissent les conditions pour emprunter auprès de la Banque mondiale ou qui sont bénéficiaires éligibles à l'assistance technique du PNUD. Le Fonds ADAPT est également ouvert à tous les Pays en développement, parties au protocole de Kyoto et particulièrement vulnérables aux effets négatifs du changement climatique de même que le fonds vert pour le climat qui est ouvert à tous les pays en développement. Le Fonds d'Investissement Climatique (CIF) cible 72 pays en voie de développement à travers le monde dont le Maroc et les réalisations de la Banque islamique de développement (BID) sont réparties dans quatre régions majeures : Moyen-Orient et Afrique du Nord, Asie et Amérique Latine, Europe et Asie centrale, et Afrique subsaharienne. *Royaume du Maroc, « guide d'accès à la finance climat ; destiné aux acteurs territoriaux », juin 2019.*

l'approche technique, les capacités en ressources humaines, les capacités institutionnelles, financières et opérationnelles de l'entreprise et les plans de gestion. L'USAID fournit en plus des critères spécifiques tels que *les facteurs techniques et de coût/prix*, qu'elle utilisera pour prendre une décision d'attribution pour chaque cas. Le FEM met plus l'accent sur *la conformité du projet climatique aux priorités et programmes nationaux, la pertinence par rapport à ses domaines prioritaires, la conformité à la stratégie opérationnelle du FEM, le financement des surcoûts convenus pour réaliser des activités bénéfiques pour l'environnement mondial et l'implication du public dans la conception et la mise en œuvre du projet.* On peut également relever le Fonds ADAPT qui priorise entre autres *la cohérence du projet avec les stratégies nationales, la rentabilité, les co-bénéfices, les groupes vulnérables, les considérations de genre,* et le Fonds vert pour le climat qui met en relief *le potentiel de changement de paradigme, le potentiel de développement durable, les besoins du destinataire, l'appropriation nationale, l'efficacité, l'efficience et l'environnement d'investissement*⁹⁹². Bien que le concept d'éligibilité ne constitue en soi une faiblesse et peut même s'avérer primordial pour assurer la conformité des propositions aux besoins réels en matière de protection du climat, certaines exigences liées à la capacité technique et opérationnelle se révèlent contre productives pour les pays de l'Afrique de l'ouest généralement mal outillés.

En plus de l'éligibilité des pays et des projets, les modalités d'accès au financement constituent une étape cruciale à franchir. L'accès au fonds climatique peut en effet être direct via les

⁹⁹² Les critères d'évaluation identifiés par le Fonds pour les Changements Climatiques en Afrique (FCCA) sont entre autres l'accord avec les thèmes de l'appel à projet ; la cohérence du projet avec les priorités du FCCA et de la Banque (cinq grandes priorités et la stratégie sur 10 ans) ; l'alignement avec les priorités nationales (plan national de développement, CDN, NAP) ; la qualité (impact et crédibilité) de la méthodologie du cadre logique ; l'impacts transformateurs et catalyseurs ; la capacité technique du porteur du projet ; la capacité administrative et financière du porteur du projet et le co-financement. Les projets soumis au Fonds Africa 50 de la BAD doivent répondre être principalement du secteur privé ou être entrepris dans le cadre d'un partenariat public-privé (PPP) ; être de taille moyenne à grande, avec généralement une valeur de projet supérieure à 100 millions de dollars ; être en lien avec les secteurs d'Africa50 que sont l'énergie (génération, transmission et distribution) les transports (routes, aéroports et ports) l'eau (production, distribution et gestion des déchets) le gaz (intermédiaire, aval)n etc. ; être techniquement et financièrement solide ; être soutenu par des partenaires réputés avec les antécédents pertinents ; profiter à l'économie locale et respecter les normes environnementales, sociales et de gouvernance de classe mondiale. Enfin, les critères d'éligibilités des projets définis l'Initiative International Climat, sont entre autres: l'aptitudes du porteur du projet dans l'implémentation et le pilotage du projet ; le rôle du pays dans le contexte international du climat et son statut par rapport à la coopération allemande ; l'alignement du projet avec les thématiques prioritaires de l'IKI ; l'impact transformateur au niveau technologique, économique, méthodologique et institutionnel ; la contribution à la coopération climat international (mise en œuvre de la CDN par exemple) ; la pertinence par rapport aux ODDs ; l'alignement avec les objectifs des autres projets nationaux, régionaux et internationaux ; la contribution à l'amélioration des conditions politiques du pays ; l'implication de partenaires locaux pour la mise en œuvre du projet ; la coopération avec des partenaires locaux pour plus d'ancrage et de durabilité ; la contribution au développement économique et social ; la robustesse du concept et la qualité de présentation et d'anticipation de la mise en œuvre ; la durabilité des résultats et possibilité de mise à l'échelle ; le cofinancement et la pertinence et efficacité d'utilisation des fonds. Ibid.

représentations ou agences des fonds accréditées au niveau national ou se faire de façon indirect à travers les entités internationales, régionales, nationales et infranationales accréditées. Dans le cas du Fonds vert pour le climat, l'accès implique *l'appropriation nationale du projet par le biais de l'Autorité Nationale Désignée (AND), la procédure de 'non objection' et le recours aux entités internationales, régionales, nationales et infranationales accréditées par le fonds.* La procédure intègre ainsi les interventions d'une panoplie d'institutions telles que l'Autorité Nationale Désignée (AND), les entités accréditées, le Secrétariat du FVC, le Conseil et le Comité consultatif qui doivent tous jouer de leur partition, ce qui se traduit en pratique par une complexité et une lourdeur du processus d'accès.

L'accès au financement est également subordonné à des conditionnalités et exigences techniques complexes de par leur coût, leur durée et leur implication. Ces exigences se traduisent surtout par la panoplie d'études et de démarches préalables auxquelles les demandeurs doivent se soumettre pour une prise en compte réelle de leur demande de financement. Les documents et procédures techniques exigés dans ce sens par la BAD sont entre autres *les études de pré faisabilité, les études de faisabilité, les études de conception, les évaluations des impacts environnementaux et sociaux, les plans de gestion environnementale et sociale, les modèles financier, la vérification du modèle financier, le développement et impacts sociaux, les négociations de permis, de licences, l'identification des prêteurs potentiels,* etc. La réalisation de tous ces documents techniques peut être onéreux mais surtout nécessités des compétences techniques qui font souvent défaut. De plus, les méthodes et procédures d'élaboration peuvent être complexes, lourdes et harassantes.

Les contraintes liées au défaut de compétences techniques et de capacités financières à progressivement inciter les organismes de financement à mettre un accent accru sur les mécanismes de consolidation et de renforcement des systèmes nationaux, afin que les pays en développement, promoteurs de projets climatiques soient '*prêts*' à utiliser le financement climatique de manière efficace, de façon à promouvoir des transformations au niveau des modèles de production et de consommation au niveau national. Cet accent est inscrit dans les récentes discussions politiques internationales et nationales sur le concept de « préparation ». En particulier, il est fait spécifiquement référence à ce terme au sein de l'instrument régissant

le Fonds climatique vert, qui indique que « *le Fonds fournira des ressources pour les activités de préparation et préparatoires et l'assistance technique* »⁹⁹³.

Le mécanisme de consolidation et de renforcement des systèmes nationaux mis en place donne ainsi la latitude aux Etats de demander un soutien à la préparation (Readiness) pour renforcer leurs capacités nationales de planification du financement, les capacités à accéder aux différentes formes et types de financement au niveau national, les capacités d'utiliser le financement, de mettre en œuvre et exécuter les activités et les capacités à mesurer, notifier et vérifier les dépenses financières et les résultats/impacts transformatifs associés⁹⁹⁴.

Plusieurs programmes readiness sont actuellement en cours. En mars 2017, le Togo a procédé au lancement officiel du programme Readiness du Fonds Vert pour le Climat (FVC) au Togo. Il a bénéficié d'une subvention de 300 000 dollars du FVC pour la mise en œuvre des composantes 1 et 2, portant respectivement sur le renforcement de capacités de l'Autorité Nationale Désigné/ Point Focal et le développement d'un programme pays.

Le Burkina Faso a également initié un Readiness program intitulé « *Appui à l'accréditation d'entités à accès direct, au développement de Notes Conceptuelles et à la mobilisation des acteurs du secteur privé* » pour faciliter l'accès aux ressources du Fonds Vert pour le Climat. Ce programme préparatoire d'accès à la finance climat a permis la réalisation de plusieurs activités dont l'atelier de renforcement des capacités des acteurs nationaux sur l'identification, la préparation et la gestion de projets climats coorganisé en septembre 2020 par l'Institut Mondial pour la Croissance Verte (Global Green Growth Institute-GGGI) et le Secrétariat Exécutif du Fonds Vert pour le Climat au Burkina Faso (SE-FVC/BF) sous le leadership de l'Autorité nationale désignée (AND) du Fonds vert pour le climat (FVC) au Burkina Faso (...).

En plus de la complexité des procédures imposées par les partenaires techniques et financiers, les capacités de mobilisation et d'absorption du financement climatique sont limitées en

⁹⁹³ Voir la Décision 3/COP. 17.

⁹⁹⁴ La planification financière implique d'évaluer les besoins et les priorités, d'identifier les obstacles à l'investissement ; d'identifier la combinaison des mesures et les sources de financement. L'accès au financement suppose d'accéder directement au financement, de mélanger et combiner le financement, de formuler des projets, des programmes et des approches sectorielles pour accéder au financement. Pour ce qui concerne l'utilisation du financement ; il englobe la mise en œuvre et l'exécution des projets, programmes et approches sectorielles ; le renforcement de l'expertise locale et des compétences et la coordination de la mise en œuvre. Enfin le contrôle et l'établissement des rapports et la vérification des flux ainsi que les paiements basés sur les résultats. **VANDEWEERD (V.), GLEMAREC (Y.), BILLETT (S.)**, mars 2012, op.cit.

pratique par la lourdeur et la lenteur administrative trop souvent constaté dans les administrations ouest-africaines.

B. L'impact de la lourdeur administrative

Dans son allocution d'ouverture des Etats Généraux de l'administration publique togolaise en décembre 2006, le premier ministre Me Yawovi Agboyibo a déclaré ceci : « *Depuis l'accession du Togo à la souveraineté internationale, notre administration a, certes, subi des réformes visant à la rendre plus performante. Mais force est de constater qu'à ce jour, elle demeure inefficace parce que caractérisée par une certaine lourdeur, une certaine lenteur et un laisser-aller inacceptable* »⁹⁹⁵. Cette affirmation sera confortée en 2009 par son homologue Gilbert F. HOUNGBO qui conclut que : "*La réforme de l'administration publique est une nécessité. C'est une condition sine qua non pour notre pays qui veut résolument se mettre sur les rails vers l'émergence, le développement durable*"⁹⁹⁶. En réaction à ces différentes constatations, le Togo élabore et met en œuvre un vaste programme de réforme et de modernisation de l'administration publique togolaise soutenu par PNUD et d'autres partenaires au développement. Il adopte dans ce contexte, un décret instituant le comité pour la simplification des procédures et formalités administratives⁹⁹⁷.

Sur le même constat, le Niger met en place en mai 2019 un comité chargé de préparer les états généraux de l'administration publique nigérienne. Le but de ces états généraux serait selon le Dr Kaffa Rakiatou Christelle Jackou de : « *faire un diagnostic de notre administration et voir quels sont les changements qui peuvent intervenir pour améliorer la qualité des services de l'administration publique, tant au niveau du ministère de la Fonction publique que dans les autres ministères et dans toutes les autres institutions de la République* »⁹⁹⁸. Au Burkina Faso, ce sont les horaires de travail qui ont été réaménagés depuis le 1er janvier 2018 en vue d'améliorer les performances des agents de l'administration. La Côte d'Ivoire a lancé il y a peu

⁹⁹⁵ Me AGBOYIBO (Y.), « allocution d'ouverture des Etats Généraux de l'administration publique togolaise », décembre 2006.

⁹⁹⁶ « Le défi d'une administration plus souple, efficace, accessible et moins onéreuse », <https://www.tg.undp.org/content/togo/fr/home/stories/le-defi-d-une-administration-plus-souple--efficace--accessible-e.html>, consulté le 27 mai 2021.

⁹⁹⁷ Le décret N° 2012-268/PR du 07/11/2012 instituant le comité pour la simplification des procédures et formalités administratives (CSPFA) a pour ambition de réduire la lourdeur et le formalisme excessifs des procédures administratives qui constituent un handicap au bon fonctionnement de l'administration publique togolaise. Ces objectifs spécifiques sont de : assurer la célérité dans la délivrance et des actes et services ; satisfaire les attentes des usagers ; faciliter l'accès au service public ; faciliter les démarches administratives ; constituer un guichet d'informations pour les usagers de l'administration publique ; réduire la lenteur administrative et lutter contre la corruption et ses corollaires.

⁹⁹⁸ Dr Rakiatou Christelle Jackou KAFFA est ministre de la Fonction publique et de la réforme administrative au Niger.

un observatoire des services publics chargés de noter les travers et y apporter des solutions. Et au Bénin, le débat sur un réaménagement potentiel des horaires est toujours en cours.

Ces différentes réformes initiées de part et d'autres dans les administrations ouest-africaines démontrent à suffisance les maux dont souffrent ces dernières et qui impactent sur le fonctionnement même des institutions, leur capacité à mobiliser et à absorber le financement extérieur et interne, et le bon déroulement des programmes et projets de développement initiés. En effet, malgré l'importance des exigences de rendement et d'efficacité, les services publics sont confrontés à de sérieuses défaillances qui favorisent *in fine* la lenteur et lourdeur administrative. Il s'agit entre autres du retard de l'ouverture des crédits de fonctionnement, de l'incompétence des agents ou de la non adéquation profil/poste, de la confusion des responsabilités, du cloisonnement des services, de l'insuffisance et du manque de capacités techniques du personnel, de l'absentéisme, de l'indiscipline, de la bureaucratie et de la paperasserie.⁹⁹⁹

L'on a en effet pu constater que malgré l'adoption des lois des finances, les crédits de fonctionnement alloués aux différents départements sont en pratique débloqués de façon tardive ce qui paralyse la quasi-totalité des services qui se trouvent dans un état d'inertie où toute tentative d'initiative est étouffée. Ce phénomène joue également sur l'efficacité de la finance climat dans la mesure où la plupart des fonds mobilisées sont convoyés au trésor et gérés selon les principes budgétaires nationaux. Les crédits alloués peuvent par ailleurs être insuffisants pour assurer une mise en œuvre convenable des activités.

Au-delà des questions d'ordre budgétaire, les véritables fléaux qui minent le fonctionnement normal de l'administration publique et limitent les performances des institutions sont inhérentes non seulement à l'organisation du service mais aussi à la capacité et à l'attitude même des agents publics. Malgré les directives des services centraux, certains organes d'exécution sont en effet ralentis dans leur fonctionnement par le manque de capacité technique nécessaire pour mener à bien leur mission. Ce manque de capacité technique est très souvent mis en avant dans les services chargés des questions climatiques qui peinent à justifier la rationalité climatique de leurs projets pour obtenir les financements requis, ou à les mettre en œuvre de manière efficace dans une optique de mobilisation de financements futurs. Ces cas d'incompétence entraînent

⁹⁹⁹ **RANDRIANARISON (V. L.)**, « La défaillance de l'administration publique », grand oral soutenu le 09 Novembre 2009.

souvent une certaine inertie de l'administration. D'un autre côté, la centralisation excessive des décisions constitue souvent un frein à la réalisation rapide des tâches ou des projets envisagés.

La lenteur du processus administratif est par ailleurs facilitée par les conflits de compétences générés par la diversité et la complexité de la réglementation qui rendent parfois flous les champs d'intervention des différents services. Des cas de confusion de responsabilités entre la Direction de l'environnement qui fait office d'agence nationale du climat au Togo et d'autres services centralisés ont ainsi pu être constatés. Parallèlement, le cloisonnement et l'insuffisance de coordination entre les services impactent également le fonctionnement normal des institutions et jouent sur leur capacité à absorber les financements mobilisés.

Un autre phénomène très dévastateur est la routine et la passivité qui caractérisent le fonctionnement de l'administration publique, créant ainsi l'attitude d'attentisme et de manque d'esprit d'initiative¹⁰⁰⁰. Le manque de moyens matériels constitue par ailleurs un handicap majeur au bon fonctionnement de plusieurs services et entraîne inéluctablement la lenteur administrative. Plusieurs services ne sont pas dotés des équipements nécessaires (matériels roulants, laboratoire d'analyses, logiciels, matériels de bureau, etc.) pour mener à bien les missions qui leurs sont confiées. Cette carence de moyens matériels est renforcée par l'insuffisance et la mauvaise répartition des moyens humains dans le mesure où si dans certains services le sureffectif de personnel est de rigueur, d'autres souffrent d'une véritable pénurie¹⁰⁰¹.

Le problème d'affectation ou de mutation des agents vient renforcer le phénomène de la lenteur administrative. Dans la plupart des cas, les agents partis à la retraite ne sont pas remplacés dans l'immédiat selon les nécessités du service¹⁰⁰². Ceux qui sont affectés ne rejoignent pas à temps voulu leurs nouveaux postes portant ainsi un grand préjudice à la bonne marche et à la continuité des activités. Il faut par ailleurs relever d'autres phénomènes, tels que la mauvaise répartition du personnel entre l'administration centrale et les services décentralisés, l'absentéisme, l'indiscipline, l'irrespect des horaires de travail, l'irrespect du supérieur hiérarchique,

¹⁰⁰⁰ « Cette situation fait que beaucoup de dossier à traiter demeure en veilleuse ou restent en instance dans les divers échelons administratifs puisque ces agents, dans bien des cas se réfugient dans un formalisme aveugle long et compliqué et irritant pour le public ». **RANDRIANARISON (V. L.)**, op.cit

¹⁰⁰¹ L'on a ainsi pu constater au niveau de la Direction de l'Environnement du Togo que seuls des points focaux sont nommés pour assurer des tâches qui reviennent en pratique à tout un service. Le personnel des projets se limite par ailleurs au coordonnateur et son assistant avec un recours récurrent aux agents l'administration de l'environnement dont il est déjà admis que la plupart sont mal outillés d'un point de vue technique.

¹⁰⁰² Alors que le point focal MDP du Togo est aujourd'hui parti à la retraite, aucune disposition n'a été prise pour son remplacement effectif et surtout pour assurer une passation de service. La collecte des données sur le mécanisme dans le cadre de cette thèse s'est donc révélée assez problématique étant donné que l'agent en question est parti avec les dossiers liés à sa fonction.

l'insubordination des agents, la paperasserie (...) qui paralysent le fonctionnement de l'administration¹⁰⁰³. Enfin, les nombreux contrôles et les pratiques bureaucratiques engendrent une lenteur dans l'exécution des tâches qui paralysent la gestion courante dans l'administration et la mise en œuvre des actions de développement. Tout ceci justifie l'adoption au Burkina Faso, du *décret relatif au plan stratégique décennal de modernisation de l'administration* qui a entre autres pour finalité une amélioration de la productivité de l'administration et un accroissement de ses capacités de pilotage des politiques publiques¹⁰⁰⁴.

Section 2 : l'influence des indicateurs d'inéligibilité

Que ce soit dans les pays donateurs ou dans les pays bénéficiaires, la question de la responsabilité en matière d'utilisation de la finance climat se pose. Les acteurs ont en effet une responsabilité mutuelle face à des pressions politiques internes et externes pour utiliser efficacement les fonds du climat. Ils sont ainsi astreints à mettre en place un régime financier transparent et responsable qui assure la crédibilité et l'efficacité des politiques climatiques et constitue de ce fait un garde-fou indispensable contre les risques de corruption, de gaspillage et de malversations dans les processus de financement et d'exécution.

Les pays développés qui promettent des ressources pour l'atténuation et l'adaptation veulent s'assurer que ces fonds seront utilisés effectivement et efficacement dans les pays en voies de développement. Ils exigeront donc de ces derniers, des garanties en termes de crédibilité (§1) et de gouvernance (§2). Des garanties dont la carence pourrait impacter sur leur capacité à mobiliser les fonds climatiques.

¹⁰⁰³ « La lenteur administrative, la longueur du circuit administratif et la complexité des procédures incitent certains usagers de l'administration à pratiquer le trafic d'influence et la corruption active. Cela existe du fait de l'inexistence de suivi et de contrôle au niveau du service concerné, mais aussi par la bonne volonté de l'agent à pratiquer la corruption passive en monnayant ses prestations. Enfin, on ne peut pas ignorer le contexte socio – économique qui détermine un grand rôle dans ces phénomènes. L'insuffisance des salaires, le faible pouvoir d'achat, le coût de la vie, les droits et avantages non perçus comme les avancements qui ne sont pas à jour et le rappel y affèrent... les attitudes des supérieurs hiérarchiques. Tout cela entraîne la frustration et la non – motivation des agents subordonnés à ne pas se conformer aux règles d'obligation d'exercice de la fonction et de moralité ». Ibid.

¹⁰⁰⁴ Décret N° 2011-535/PRES/PM/MFPTSS du 09 août 2011 portant adoption du plan stratégique décennal de modernisation de l'administration (2011-2020) et de son premier plan d'action triennal (PAT) 2011-2013. JO N° 04 du 26 JANVIER 2012.

§1 : Le manque de crédibilité

Selon CARVALHO et TERPSTRA, « *la transparence et la redevabilité doivent prendre une place centrale à l'ordre du jour climatique. Aucun développement résilient en termes climatiques ne pourra réussir en l'absence de redevabilité envers les citoyens, en particulier les plus vulnérables* »¹⁰⁰⁵. La crédibilité implique donc pour les pays bénéficiaires du financement de mettre en place des processus qui garantissent la transparence (A) pour promouvoir des décisions pertinentes sur la distribution et l'utilisation des ressources, la participation publique et la vigilance. Cette transparence est également exigée sur des questions plus éthiques telles que les droits économiques, sociaux, culturels, civils et politiques, l'égalité des sexes et les droits des femmes qui ont officiellement intégré la sphère du changement climatique avec l'Accord de Paris qui oblige dans son préambule les parties à « *respecter, promouvoir et tenir compte de leurs obligations respectives en terme de droits de l'homme* » (B).

A. Le déficit de transparence dans les procédures

« Quand des financements publics pour le climat sont utilisés, y compris pour mobiliser ou attirer les financements du secteur privé, les gouvernements nationaux et les institutions financières internationales (destinataires des contributions versées par les pays développés) sont tenus d'administrer ces fonds de manière transparente et responsable»¹⁰⁰⁶. Cette affirmation de CARVALHO et TERPSTRA dénote de l'importance du concept de 'transparence'¹⁰⁰⁷ qui s'impose

¹⁰⁰⁵ CARVALHO (A. P.), TERPSTRA (P.), « le suivi du financement de l'adaptation : une approche destinée aux organisations de la société civile pour améliorer la redevabilité en matière d'adaptation au changement climatique », 2015 Oxfam America Inc. et World Resources Institute.

¹⁰⁰⁶ CARVALHO (A. P.), TERPSTRA (P.), op.cit.

¹⁰⁰⁷ La notion de « transparence » apparaît dès l'adoption de la CCNUCC en son article 11 alinéa 2 qui dispose que : « *le mécanisme financier est constitué sur la base d'une représentation équitable et équilibrée de toutes les Parties, dans le cadre d'un système de gestion transparent* ». En vertu du Protocole de Kyoto, le concept est de nouveau utilisé, mais cette fois-ci, en lien avec les informations que les parties visées à l'annexe I (pays développés) doivent communiquer pour faire état des mesures adoptées en vue d'atteindre leur objectif de réduction d'émission de GES et permettre d'évaluer leur niveau d'émission de GES ou encore pour garantir le bon fonctionnement du mécanisme pour un développement propre. La notion ne sera toutefois définie qu'en 1999, dans une décision de la COP spécifiquement relative aux inventaires d'émissions de GES : « *La transparence signifie que les hypothèses et les méthodes utilisées pour un inventaire doivent être clairement expliquées afin que celui-ci puisse être facilement reconstitué et évalué par les utilisateurs des données notifiées. La transparence des inventaires est indispensable au bon déroulement du processus de communication et d'examen des informations* ». Jusqu'à récemment, cet effort de transparence ne concernait toutefois pas véritablement la finance dédiée à la lutte contre les changements climatiques. Ce n'est, en effet, qu'à partir du Plan d'action de Bali (2007) que l'accent a réellement été mis sur la nécessité de rendre la finance climat « mesurable, rapportable et vérifiable » (MRV), dans un contexte de renforcement de l'ambition et d'élargissement du régime international de lutte contre les changements climatiques. Lors de la Conférence de Copenhague de 2009, l'engagement collectif relatif aux 100 milliards de dollars n'a fait qu'accentuer les attentes en termes de transparence. L'Accord de Paris vient établir "un cadre de transparence renforcé des mesures et de l'appui, assorti d'une certaine flexibilité, qui tient compte des capacités différentes des Parties et qui s'appuie sur l'expérience collective" (Alinéa 13.1). L'objectif du cadre

dans le contexte de la finance climat en ce sens qu'il permet non seulement de rassurer sur l'intégrité des demandeurs de fonds et de s'attaquer aux risques de corruption inhérents à la mobilisation de sommes importantes, mais aussi, d'instaurer un climat de confiance entre les parties, d'assurer une meilleure prise de décision, à la fois par les gouvernements des pays bénéficiaires et les bailleurs de fonds et surtout de déterminer le degré d'efficacité des différents instruments, mécanismes et politiques de financement instaurés pour catalyser les réductions d'émissions¹⁰⁰⁸. Le recours à la notion apparemment générique de « *transparence* » correspond donc, en réalité, à la prise en compte d'idées à propos de la bonne administration, la confiance, la légitimité, l'intelligibilité, la clarté ou encore la publicité¹⁰⁰⁹. Plus largement, des liens de causalité sont présupposés entre la transparence, l'efficacité et l'effectivité du soutien fourni, mais aussi entre la transparence et la responsabilité des acteurs de la finance climat¹⁰¹⁰.

Pour les pays donateurs, la transparence suppose la mise en lumière des informations essentielles telles que les objectifs qu'ils envisagent de soutenir, les impacts qu'auront les engagements liés au changement climatique sur les engagements liés aux autres priorités de développement, les institutions qui canaliseront les ressources, et les pays qui recevront ces fonds. Malheureusement, les informations publiées par ces derniers sur leurs promesses sont pour la plupart incomplètes et manquent de spécificité, ce qui empêche une valorisation précise du niveau de financement et de l'impact potentiel pour les pays en voies de développement. En plus du manque de détails, les informations publiées se fondent généralement sur des méthodologies distinctes pour calculer les promesses et couvrent différentes périodes. On note

de transparence de l'appui consiste à fournir des éclaircissements sur l'appui fourni et l'appui reçu par "chaque Partie concernée" dans le contexte de l'atténuation, de l'adaptation, du financement, de la mise au point et du transfert de technologies et du renforcement des capacités (articles 4, 7, 9, 10 et 11) et à présenter, "dans la mesure du possible", une vue d'ensemble de l'appui financier global fourni, pour éclairer le bilan mondial (Alinéa 13.6). Les pays développés doivent, et les autres Parties qui apportent un appui devraient, communiquer des informations sur l'appui fourni sous la forme de ressources financières, d'un transfert de technologies et d'un renforcement des capacités (Alinéa 13.9). Les pays en développement Parties devraient communiquer des informations sur l'appui dont ils ont besoin et qu'ils ont reçu (Alinéa 13.10), **HOUZIR (M.), ALAOUI (Z.)** « Transparence dans la Finance Climat au Maroc », Fondation Heinrich Böll, Rabbat, Maroc, Décembre 2018 ; **TABAU (A-S.)**, « La transparence de la finance climat : de la circulation du principe à la circulation de ses modalités d'application », <https://dice.univ-amu.fr/sites/dice.univ-amu.fr/files/public/tabau.pdf>, consulté le 10 décembre 2020.

¹⁰⁰⁸ Selon Transparency International, les risques de politisation, de bureaucratisation et même de corruption sont importants en matière de finance climat, car les mécanismes sont souvent nouveaux, complexes et incertains. **SWEENEY (G.), DOBSON (R.), DESPOTA (K.), ZINNBAUER (D.) (Dir)**, « Rapport mondial sur la corruption : le Changement climatique » Transparency International, 2011.

¹⁰⁰⁹ **PETERS (A.)**, « The Transparency Turn of International Law », *The Chinese Journal of Global Governance*, n° 1, 2015, p. 3-15.

¹⁰¹⁰ **KINGSBURY (B.), STEWART (R. B.), KRISCH (N.)**, « The Emergence of Global Administrative Law », *Law and Contemporary Problems*, vol. 68, n° 3, 2005, p. 15-62.

par ailleurs un manque de clarté sur l'équilibre des allocations entre l'adaptation et l'atténuation¹⁰¹¹.

Pour les pays receveurs, la transparence suppose une clarté complète sur la quantité de fonds qui entrent dans le pays et les détails sur la manière dont ils sont dépensés, l'accès public à toutes ces informations, de forts mécanismes de vigilance, des opportunités pour les citoyens et organisations de la société civile de participer à la prise de décisions et enfin des critères de suivi et évaluation bien définis avec une implication effective des parties prenantes¹⁰¹². L'accès public à l'information financière impliquera lors de la phase précédant la soumission, d'évaluer la disponibilité de l'information pour tout demandeur de finance climat, qu'il s'agisse d'institutions nationales, d'acteurs non étatiques ou autres. Pendant la soumission, il s'agira d'estimer la disponibilité, l'accessibilité, la qualité de l'information pour renforcer les chances des demandeurs de décrocher un financement climat en temps voulu¹⁰¹³.

¹⁰¹¹ D'après les lignes directrices actuelles de l'UNFCCC, les pays donateurs sont sensés non seulement inclure des ressources financières « nouvelles et additionnelles » à celles existantes pour faire face au changement climatique mais aussi indiquer entre autres choses: 1) comment ils ont déterminé que ces fonds sont « nouveaux et additionnels » pour ceux qui sont déjà engagés; 2) comment seront canalisés les fonds, c'est-à-dire, à travers des mécanismes bilatéraux et régionaux, ou à travers des institutions multilatérales; et 3) les activités du secteur privé qui respectent les engagements nationaux sous les lignes directrices UNFCCC. Des informations qui ne sont pas toujours exhaustives dans les systèmes de rapports actuels sur le financement du climat sous l'UNFCCC et le Comité d'assistance pour le développement de l'OCDE. Il faudra envisager de créer des lignes directrices basées sur les standards internationaux actuels de bonnes pratiques pour rapporter les informations financières des pays donateurs de façon comparable, transparente, complète, précise et efficace. **BALLESTEROS (A.), RAMKUMAR (V.)**, « Gouvernance du financement climatique : l'importance de lignes directrices pour la préparation de rapports et mécanismes de révision pour garantir la transparence et la responsabilisation », <https://www.internationalbudget.org/publications/brief11fre/>, consulté le 28 novembre 2020.

¹⁰¹² Un aspect important de la transparence est la nécessité d'assurer une gouvernance du fonds climatiques selon une représentation équitable. Cet impératif de redevabilité dépasse le cadre des États nations et leur représentation dans les Conseils d'Administration des fonds et requiert l'inclusion d'un groupe des diverses parties prenantes dans la gestion des fonds et les structures de prise de décision, y compris en provenance de la société civile, du secteur privé et des groupes et communautés touchés par les changements climatiques y compris les groupes marginaux comme les femmes et les populations indigènes.

¹⁰¹³ L'Enquête sur le budget ouvert réalisé par l'International Budget Partnership (IBP) en 2010 indique de grandes inquiétudes concernant les récepteurs de l'aide financière sur le changement climatique. L'enquête a révélé que 74 des 94 pays évalués n'ont pas respecté les standards de transparence et responsabilisation des budgets nationaux et que 40 pays n'ont pas publié d'informations budgétaires pertinentes pour leurs citoyens. D'un côté, il y a le Chili avec un score de transparence 72 sur 100, le Brésil avec 71 sur 100 et l'Inde avec 67 sur 100 qui publient tous une quantité importante d'informations. D'un autre côté, de nombreux autres récepteurs potentiels d'aide financière pour le changement climatique n'offrent pas au public des informations budgétaires suffisantes pour permettre des apports aux décisions ou au contrôle de l'utilisation de l'argent public, incluant la République démocratique du Congo (6 sur 100), la Bolivie (13), la Chine (13 sur 100) et le Vietnam (14 sur 100), etc. Sur les 27 pays d'Afrique subsaharienne évalués dans les enquêtes de 2015 et 2017, les scores de transparence ont baissé dans 22 pays. En revanche, les scores moyens ont augmenté en Asie, compensant en partie les pertes enregistrées en Asie du Sud en 2015. Les problèmes associés au manque de transparence budgétaire sont aggravés par le manque d'opportunités de participation du public à la budgétisation et par l'existence d'institutions de contrôle faibles et inefficaces. Aucun des 115 pays évalués ne propose des possibilités de participation jugées appropriées (à savoir, un score de 61 ou plus). Le score global moyen n'est que de 12 sur 100 sachant que 111 pays enregistrent de faibles scores (inférieurs à 41). Seuls quatre pays obtiennent des scores qui illustrent des possibilités modérées de participation publique (un score de 41 à 60) : l'Australie, la Nouvelle-Zélande, les Philippines et le Royaume-

Ces différents critères de transparence définis au niveau des Etats receveurs font souvent défaut dans le cycle de financement des projets climatiques en Afrique et limitent de ce fait la capacité des différents acteurs à accéder au financement climatique¹⁰¹⁴. Autant dans le contexte du Togo qu'au Niger et au Burkina Faso, l'on constate des carences en ce qui concerne la diffusion publique d'informations compréhensives, exactes et en temps opportun sur la structure financière des mécanismes existants, les données financières y afférentes, les cadres organisationnels, les processus décisionnels, les documents de préparation de projet, les décisions concrètes sur le financement et le décaissement, ainsi que des résultats de mise en œuvre¹⁰¹⁵. Des informations à jour sur les décaissements réels sont ainsi limitées, ce qui réduit la transparence des flux de financement du climat et sape la responsabilisation, en particulier pour les bénéficiaires des fonds. Il faut également signaler que l'information est difficilement accessible au niveau des entités nationales, points focaux et autorités nationales désignées des différents fonds. Même si cette compétence semble progressivement être reconnue aux représentations nationales du fonds vert, le Togo ne dispose pas à l'heure actuelle, d'une institution nationale qui centralise tous les cas de soumission auprès des bailleurs de fonds climatique. Ce même constat est fait au Niger et au Burkina Faso d'où le manque de centralisation du peu d'information disponible qui se retrouve éparpillée de part et d'autres des différents organes demandeurs et ou bénéficiaires¹⁰¹⁶.

Les mécanismes de suivi évaluation posent également problèmes. Les méthodologies de traçage et les dispositifs de suivi des fonds mobilisés sont souvent défectueux dans les systèmes internes et disparates d'un État à l'autre, ce qui rend la comparaison difficile. Aussi, dans le cas

Uni. Voir International Budget Partnership (IBP), « Ouvrir les budgets. Changer des vies : L'enquête sur le budget ouvert », 2010 et IBP, « Les principaux résultats de l'enquête sur le budget ouvert 2017 », <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/open-budget-survey-2017-key-findings-french.pdf>, consulté le 29 décembre 2020.

¹⁰¹⁴ Au niveau des bailleurs, la complexité des procédures mises en place; le déficit de capacités des soumissionnaires ; le manque d'harmonisation entre les exigences nationales et internationales en matière de transparence ; la barrière de langue; le déficit de garantie de l'intégration des considérations liées à la consultation des parties prenantes dans les différentes phases du cycle de vie des projets et programmes ; le défaut de suivi évaluation pendant l'implémentation des projets/programmes; la non adaptation des documents à des demandeurs non étatiques tels que les acteurs de la société civile, notamment les collectivités territoriales, les ONG et le secteur privé constituent entre autres des barrières externes qui empiètent sur la transparence des procédures et font obstacle à l'accès au financement des pays.

¹⁰¹⁵ SCHALATEK (L.), BIRD (N.), novembre 2018, op.cit.

¹⁰¹⁶ Cet état de fait justifie d'ailleurs les difficultés rencontrées pour la collecte des données sur la capacité réelle de mobilisation et d'absorption du financement climatique au Burkina Faso et au Niger dans le cadre des activités de la présente thèse malgré le recours aux institutions gouvernementales accréditées à cet effet. L'on a en effet pu observer un mutisme assez révélateur chez les personnes ressources contactées.

des projets multi-pays, la "part" du financement revenant à chaque pays d'intervention n'est pas toujours facile à tracer.

Pour parer à ces manquements, la CEDEAO tente de développer une méthodologie harmonisée et une coordination des efforts de suivi à l'échelle régionale à travers entre autres la contribution à l'harmonisation du cadre méthodologique du suivi de l'appui financier reçu et au renforcement de capacités des Etats qui en expriment le besoin, soit au travers d'échanges d'expériences dans la zone CEDEAO-CILSS¹⁰¹⁷, soit par l'appui technique direct, la proposition des informations complètes, exactes et mises à jour sur les ressources disponibles, de façon à mieux planifier et coordonner l'action au niveau national, la participation au rééquilibrage des flux de financement climat dans la région, dans un principe de solidarité sur la base des informations collectées et la mise en place d'un cadre de transparence pour mieux suivre et évaluer les impacts réels des financements reçus¹⁰¹⁸.

B. Le déficit du respect des droits humains

Conformément à la Résolution 7/23 du Conseil des Droits de l'Homme : « *les changements climatiques font peser une menace immédiate et de grande ampleur sur les populations et les communautés de par le monde et ont des répercussions sur la jouissance effective des droits de l'homme* »¹⁰¹⁹. Cette position est confortée par le Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'Homme qui précise que les conséquences négatives des changements climatiques s'attaquent principalement aux personnes déjà en situation de vulnérabilité en raison de leur

¹⁰¹⁷ Comité inter-État de lutte contre la sécheresse au Sahel (CILSS).

¹⁰¹⁸ Voir "Mapping of climate finance flows to the ecowas-cilss-waemu zone (Multilateral public funding) By: **NDIAYE (D. S.)**, International Climate", Finance Expert, Expertise France, December 2019. « Avec l'appui technique du projet GCCA+ Afrique de l'Ouest, la CEDEAO a par ailleurs initié un processus avec les 17 Etats de la zone CEDEAO-CILSS pour institutionnaliser un suivi régulier des flux de finance climat vers la région. Ce chantier de longue haleine prend forme avec une première cartographie dont le résultat, salué par tous les pays de la zone, met en évidence le besoin d'inscrire cette dynamique d'analyse des flux financiers dans la durée. Lancé le 17 septembre 2020 lors d'un atelier régional, l'objectif de ce chantier est de fournir régulièrement des informations complètes, exactes et mises à jour sur les ressources disponibles pour financer l'action climat. Cet outil est conçu pour être utile à plusieurs types d'acteurs, et ainsi permettre : aux décideurs, de déterminer les performances en matière de mobilisation de ressources, mais aussi les faiblesses à corriger à différents niveaux, favoriser les partenariats et partages d'expérience ; et d'avoir une base objective pour rendre compte de l'appui financier nécessaire et reçu pour respecter leurs engagements pris dans le cadre international de coopération sur le climat ; aux institutions régionales, de mieux orienter et coordonner leurs appuis aux pays sur la base des faiblesses identifiées ; aux « acteurs de transparence », d'avoir accès à l'information sur les ressources mobilisées et leur destination ; aux chercheurs travaillant sur les financements climat, d'avoir une perspective régionale sur les besoins et les défis. Suite à cet atelier, un comité ad-hoc de travail a été créé. Piloté sous l'égide de la CEDEAO avec l'appui technique du projet GCA+ AO, ce comité aura la tâche de développer l'approche méthodologique du suivi régional des flux financiers climat de manière à l'institutionnaliser dans la durée ». Expertise France, « Flux de financements climat en Afrique de l'Ouest : une cartographie pour renforcer l'accès à la finance climat », octobre 2020. <https://www.expertisefrance.fr/actualite?id=812256>, consulté le 14 décembre 2020.

¹⁰¹⁹ Conseil des droits de l'homme, Résolution 7/23 « Droits de l'homme et changements climatiques » ; 41^{ème} séance, 28 mars 2008.

situation géographique, de la pauvreté, du genre, de l'âge, du statut de peuple autochtone, ou de l'appartenance à une minorité¹⁰²⁰.

La plupart des États parties aux traités sur les droits de l'Homme étant aussi parties à la Convention-Cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, le croisement des obligations qui découlent de ces instruments impose selon Christel COURNIL d'appréhender les changements climatiques comme un défi environnemental et un enjeu des droits de l'Homme¹⁰²¹. L'Accord de Paris invite alors les parties à « *respecter, promouvoir et tenir compte de leurs obligations respectives concernant les droits de l'homme, le droit à la santé, les droits des peuples autochtones, des communautés locales, des migrants, des enfants, des personnes handicapées et des personnes en situation vulnérable et le droit au développement, ainsi que l'égalité des sexes, l'autonomisation des femmes et l'équité entre les générations* »¹⁰²². A travers cette affirmation, les parties reconnaissent que les impacts des changements climatiques ont des répercussions sur les conditions de vie des personnes et donc leurs droits et que les mesures de riposte aux effets des changements climatiques impactent également sur les droits des individus¹⁰²³. Certains projets présentés comme des solutions à l'urgence climatique sont en réalité source de problèmes sociaux, sanitaires et alimentaires pour les populations¹⁰²⁴.

¹⁰²⁰ Voir le Rapport du Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme, Étude analytique sur les liens entre les droits de l'homme et l'environnement, A/HRC/19/34, 16 décembre 2011. Les violations toucheraient encore plus les femmes. Selon l'avis adopté par la CNDH le 16 avril 2015 : « les moyens de subsistance des femmes dépendent en grande partie des ressources naturelles (eau, surfaces agricoles, bois de chauffage, poissons) fortement tributaires des aléas naturels et des changements climatiques (dégradation des terres et des forêts, baisse des rendements, etc.). Par ailleurs, les ressources et les options dont disposent les personnes pour répondre à ces chocs et changements sont également fortement dépendantes des normes et attentes sociales liées au genre. L'accès et le contrôle limité des femmes aux ressources mais aussi les obstacles rencontrés dans l'exercice de leurs droits constituent des difficultés supplémentaires pour s'adapter aux changements climatiques. Alors que les femmes sont à l'origine de la grande majorité de la production alimentaire dans les pays en développement, elles ne détiennent qu'une infime minorité des titres fonciers. De plus, les migrations, principalement le fait des hommes, entraînent une charge de travail et des responsabilités supplémentaires pour les femmes restées dans les zones rurales et une vulnérabilité accrue aux violences liées au genre. » in FIDH, « Le réchauffement climatique, enjeu pour les droits humains », https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/re_chauffement_clmatique_les_enjeux_pour_les_droits_hu_mains.pdf, consulté le 22 décembre 2020.

¹⁰²¹ COURNIL (C.), PERRUSO (C.), « Réflexions sur « l'humanisation » des changements climatiques et la « climatisation » des droits de l'Homme. Émergence et pertinence », *Revue des droits de l'homme*, 14, 2018.

¹⁰²² Préambule de l'accord de Paris du 12 décembre 2015.

¹⁰²³ COURNIL (C.), PERRUSO (C.), op.cit.

¹⁰²⁴ C'est par exemple le cas de la politique de développement des agro-carburants qui se traduit par un accaparement des terres agricoles destinées à la production vivrière, ou des projets de grands barrages pour la production d'électricité « propre » qui exproprient et privent de leurs terres les communautés locales. Les peuples autochtones sont directement touchés et subissent des atteintes à leurs droits et en particulier au droit à leurs terres ancestrales, du fait notamment d'exploitations extractives, minières, forestières, hydroélectriques et de construction de barrages, entraînant une dégradation de la qualité des terres, des eaux, de l'environnement, du climat et de la santé de ces peuples. Recommandation générale n°23/1997 du Comité des Nations unies pour l'élimination de la discrimination raciale sur les Populations autochtones. Voir également IBRAHIM (H. O.), « note de décryptage sur droits humains et climat », *Association des Femmes Peuples Autochtones du Tchad et Réseau Climat & Développement*.

En outre les mesures visant à protéger l'environnement ou à lutter contre les changements climatiques prises au titre du développement durable, de manière brutale et sans accompagnement, ont des conséquences sur la situation des populations vivant dans des situations précaires ou d'extrême pauvreté¹⁰²⁵.

Même si des dispositions contraignantes n'ont pas encore été formulées dans le cadre du régime climatique international, cette référence faite dans le préambule de l'accord de Paris aux droits humains concrétise le lien étroit entre les deux problématiques et dénote de l'importance du respect de ces droits dans le cadre des processus climatiques. Les parties signataires ont donc l'obligation de respecter les droits humains existants avec un accent particulier sur les droits des femmes et l'égalité des sexes, les droits des peuples autochtones et des communautés locales et des autres personnes vulnérables.

Cette exigence influence le financement climatique dans la mesure où elle incite à promouvoir l'obligation d'une répartition équitable des ressources financières mobilisées, avec un appui particuliers aux groupes vulnérables en assurant leur accessibilité au renforcement des capacités, aux technologies adaptées et aux ressources financières, sous la forme de programmes et de facilités spécifiques avec des procédures d'accès simplifiées¹⁰²⁶. 'L'approche fondée sur les droits de l'Homme' est alors consacrée comme un cadre conceptuel basé sur les normes internationales des droits de l'Homme et destiné sur le plan opérationnel à la promotion et la protection des droits de l'Homme dans les processus climatiques¹⁰²⁷. Elle renforce selon Camila PERRUSO l'idée d'une « *humanisation des changements climatiques*

¹⁰²⁵ Alors que les académiques et les scientifiques s'accordent sur la nécessité d'agir sur ce double impact négatif et par conséquent sur les droits qui devront être consolidés voire (ré)inventés, le Conseil des droits de l'Homme considère que la lutte contre les changements climatiques constitue « un des plus grands défis de notre temps en matière de droits humains ». Lettre ouverte de la part des titulaires de mandat au titre de Procédures spéciales du Conseil des droits de l'Homme adressée aux États parties à la CCNUCC à l'occasion de la réunion du Groupe de Travail ad-hoc sur l'application effective de la Déclaration et du Programme d'action de Durban à Bonn, Un nouvel accord sur le changement climatique doit inclure la protection des droits de l'Homme pour tous, 17 octobre 2014.

¹⁰²⁶ Le mécanisme de subvention directe du programme d'investissement forestier qui soutient directement les peuples autochtones et les communautés locales en est un exemple, tout comme le programme de petites subventions dans le cadre du Fonds pour l'environnement mondial ou les projets pilotes d'accès direct améliorés au titre du Fonds pour l'adaptation et du Fonds vert pour le climat.

¹⁰²⁷ Ce cadre cherche à analyser les obligations, les inégalités et les vulnérabilités et à corriger les pratiques discriminatoires et les injustices du pouvoir qui entravent le progrès et les droits humains. L'approche exige que dès leur élaboration, les politiques et programmes relatifs au climat soient conformes aux droits de l'Homme et que le respect de ces droits soit l'un des principaux objectifs suivis par les actions en matière climatique. **COURNIL (C.), PERRUSO (C.), op.cit.**

»¹⁰²⁸ et inversement, celui d'une « *climatisation des droits de l'homme* » selon Christel Cournil¹⁰²⁹.

Dans la pratique, les Etats ouest-africains perçoivent l'intégration des droits humains dans le régime climatique comme une menace ou simplement pas comme une priorité. Ces derniers considèrent en effet cette politique d'intégration comme une source de charges supplémentaires en ce sens que des dispositions nouvelles doivent être prises pour adapter les solutions proposées aux besoins des personnes affectées et minimiser les fausses solutions climatiques qui impactent sur les conditions de vie des populations. Les partenaires financiers étant de plus en plus regardant sur la question des droits humains, celle-ci constitue un frein pour la mobilisation du financement climatique dans les Etats récalcitrants dont les politiques et programmes élaborés ne répondent pas aux nouvelles exigences des mécanismes financiers sensibles aux droits des populations indigènes, à la sécurité alimentaire, à la transition juste, à l'intégrité environnementale, à la justice intergénérationnelle ou encore à la justice de genre.

D'un autre côté, les Etats réputés négligeant en matière de droits humains¹⁰³⁰ sont implicitement catégorisés comme non recevables auprès de certains fonds climatiques et doivent faire preuve d'une grande démonstration de bonne foi pour bénéficier de l'adhésion et de la confiance des partenaires financiers et voir leurs projets climatiques soutenus. Ce même constat est fait en ce

¹⁰²⁸ **PERRUSO (C.)**, « Perspectives d'humanisation des changements climatiques : Réflexions autour de l'Accord de Paris », *Revue Droits fondamentaux*, 2016, disponible en ligne, <http://droits-fondamentaux.u-paris-2.fr/article/2016/perspectiveshumanisation-changements-climatiques-reflexions-autour-accord-paris>, consulté le 23 décembre 2020. « Il va sans dire que l'émergence de ce phénomène d'humanisation des changements climatiques est largement favorisée par les acteurs de la société civile. Ils contribuent à travers leurs actions à conscientiser sur la nécessité d'inclure les droits de l'Homme tant d'un point de vue procédural que substantiel dans la gouvernance climatique. Ce plaidoyer s'inscrit dans un cadre plus large lié à la justice climatique et favorise l'effectivité des droits de l'Homme dans le contexte de lutte contre les changements climatiques ». Voir **WALLBOTT (L.)**, **SCHAPPER (A.)**, « Negotiating by own standards? The use and validity of human rights norms in UN climate negotiations », *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, 2015, p. 1-20.; **DUYCK (S.)**, **JODOIN (S.)**, **JOHL (A.)**, "Routledge Handbook of Human Rights and Climate Governance, Routledge International Handbooks", 2018, p. 430 ; **SAVARESI (A.)**, « Climate Change and Human Rights : Fragmentation, Interplay and Institutional Linkages », in *UN climate negotiations.*, p. 53-64 ; **AUZ (J.)**, « Human Rights Dimensions in Climate Change : Synergies and Caveats », *Revista Jurídica de la Facultad de Jurisprudencia de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador*, 2017, n° 1.

¹⁰²⁹ **COURNIL (C.)**, « L'intégration de l'approche fondée sur les droits de l'homme dans le régime climat », in **TORRES-SCHAUB (M.) (dir.)**, *Bilan et perspectives de l'Accord de Paris*, éd. IRJS, Presse Université Paris 1, 2017, p. 45-78.

¹⁰³⁰ Bien que la situation des droits civils au Togo se soit sensiblement améliorée, de graves problèmes persistent. Les violations des droits de l'homme comprennent notamment la privation arbitraire de la liberté des personnes, l'emploi excessif de la force par les forces de sécurité, le recours à la torture, le manque de respect de la légalité, la dureté des conditions de vie en prison et dans les centres de détention, les arrestations arbitraires, l'influence de l'exécutif sur le pouvoir judiciaire, les restrictions imposées par le gouvernement à la liberté de rassemblement, la corruption de fonctionnaires, la traite des personnes en particulier les enfants, la violence à l'égard des femmes et la pratique des mutilations génitales féminines (MGF), etc. **KOHNERT (D.)** « *Pas de changement en vue : Le développement politique et socio-économique du Togo, (2017-2019)* », 2019.

qui concerne la question d'égalité des sexes et de promotion du genre¹⁰³¹ qui a impulsé la réorientation des fonds climatiques et la mise en place de financements innovants dont ne peuvent bénéficier que les projets climatiques sensibles au genre¹⁰³².

§2 : La culture de la mauvaise gouvernance

En dehors des problématiques de transparence et d'humanisation du financement climatique, l'autre paradigme dont la carence peut fortement impacter sur le processus de mobilisation et

¹⁰³¹ L'article 7 de la décision 1/CP.16 de la CCNUCC reconnaît que l'égalité entre les sexes et la participation effective des femmes sont importantes dans la lutte contre les changements climatiques. Cela est particulièrement pertinent pour l'adaptation puisque les décisions de Cancún et de Durban visent à intégrer l'égalité des sexes dans les nouveaux plans nationaux d'adaptation (NAP). À Durban, les Parties ont également confirmé la nécessité d'assurer l'équilibre hommes-femmes dans la composition des deux nouveaux organes dédiés à l'adaptation et au financement climat, à savoir le Comité pour l'adaptation et le Comité permanent sur les finances, et dans celle du Conseil et du Secrétariat du nouveau Fonds vert pour le climat (GCF). À Doha, la décision 23/CP.18 de la CCNUCC a encouragé la promotion de l'égalité des sexes et la participation des femmes dans les entités créées au titre de la Convention, « de manière à ce que les vues des femmes soient prises en compte dans les politiques relatives au climat ». À Lima, la décision de la CCNUCC 18 / CP.20 a chargé les Parties de « parvenir à une politique climatique sexospécifique dans toutes les activités pertinentes de la Convention » et a établi un programme de travail de deux ans avec des ateliers techniques et l'élaboration de directives techniques concentré sur la mise en œuvre. La dimension sexospécifique du changement climatique est maintenant traitée comme un point permanent en vertu de la CCNUCC. Durant la COP 21, les Parties ont confirmé l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes comme un principe de base de l'action climatique dans le préambule de l'Accord de Paris. L'Accord de Paris exige également un ajustement en matière d'égalité des sexes et des efforts de renforcement des capacités. La Convention-Cadre des Nations unies sur le changement climatique (CCNUCC) a concrétisé ces avancées par un Plan d'action genre à la COP23 en 2017, incitant l'ensemble des parties prenantes à promouvoir l'égalité des sexes dans les actions d'adaptation et d'atténuation, la prise de décision et les moyens de mise en œuvre liés au climat. Le Programme d'action 2030 pour le développement durable engage les Etats à élaborer et mettre en œuvre des politiques à la fois transversales et spécifiques pour l'égalité entre les femmes et les hommes et l'autonomisation des femmes, tandis que le G7 présidé par la France en 2019, consacre le climat et l'égalité de genre comme enjeux prioritaires à l'agenda diplomatique ». **SCHALATEK (L.), NAKHOODA (S.),** « Égalité des sexes et financement climatique », Fondamentaux du financement climatique, novembre 2016. Voir également « Genre et finance climat : quelles avancées, quelles ambitions ? » Rencontre-débat sur le Pavillon français à la COP24, 11 décembre 2018.

¹⁰³² En octobre 2013, la nouvelle politique sociale et environnementale du Fonds pour l'adaptation a été adoptée et renforce la prise en compte du genre. Elle identifie le respect des droits de l'homme, de l'égalité des sexes et de la participation et l'autonomisation des femmes comme des principes clé dans l'élaboration et la mise en œuvre des projets et programmes du Fonds pour l'adaptation. En octobre 2015 le Conseil du Fonds a décidé de développer la politique d'égalité des sexes et un plan d'action pluriannuel sexospécifique (FY17-19) qui ont été adoptés après un processus de consultation en mars 2016. Le Fonds vert pour le climat met également en place une approche d'accréditation qui exige des entités de posséder leurs propres politiques ou des plans action pour la sexospécificité conforme avec la politique de sexospécificité du Fonds. Chaque proposition de projet/programme doit inclure un projet/programme spécifique de plan d'action sexospécifique pour être pris en considération pour l'approbation du Conseil. En 2011, le FEM a adopté une stratégie sur l'intégration du genre qui oblige toutes les agences du FEM (principalement les banques multilatérales de développement et les organismes des Nations Unies) à se mettre en conformité. Par ailleurs, la capacité d'une agence à mettre en œuvre cette politique devient un critère préalable à son accréditation au FEM. Les organismes d'exécution du FEM doivent démontrer leurs efforts pour tenir compte de l'égalité des sexes et renforcer la participation des femmes dans le cadre des projets du FEM. Ils doivent également élaborer des politiques, stratégies ou plans d'action en faveur de l'égalité des sexes, et satisfaire aux exigences minimales fixées dans ce domaine. En octobre 2014, le conseil du FEM (son organe décisionnel) a adopté le plan d'action pour l'égalité des sexes du FEM (GEAP) – la feuille de route concrète pour mettre en œuvre la politique d'intégration du genre au cours du 6ème cycle de reconstitution du fonds (FEM-6, 2015-2018). **SCHALATEK (L.), NAKHOODA (S.),** op.cit.

d'absorption du financement climatique dans les Etats ouest-africains se trouve être la 'gouvernance'. Au sens large, le concept est entendu comme une régulation du pouvoir politique. Elle repose sur l'analyse des relations et des systèmes de règles pour prendre en compte la multiplicité des points de vue dans les processus décisionnels¹⁰³³. La pratique de la « bonne » gouvernance implique donc certaines caractéristiques clés qui encouragent l'équité et la redevabilité et réduisent les opportunités de corruption. La bonne gouvernance politique couvre toute une gamme de pratiques telles que la démocratie, la participation et le respect de l'état de droit (B). Elle peut constituer une conditionnalité au financement climatique au côté de la gouvernance financière qui, lorsqu'elle fait défaut réduit les chances des acteurs de garantir l'efficience des fonds mobilisés et les résultats escomptés (A).

A. La mauvaise gouvernance financière

Dans son ouvrage *Démocratie financière en Afrique Occidentale Francophone*, Maxime Bruno AKAKPO affirmait ceci : « *Il n'est point de développement durable dans un système gangrené par la corruption* »¹⁰³⁴. Cette affirmation est confortée par Huguette Labelle qui évoquant les conditions d'une bonne gouvernance climatique affirme ceci : « *Mises en œuvre avec intégrité et transparence, les politiques en matière de changement climatique permettront aux personnes dans le monde entier de comprendre, de soutenir et de s'approprier les changements qui leur seront demandés* ». ¹⁰³⁵ La bonne gouvernance financière constitue donc un soubassement majeur de l'efficacité de l'action climatique. Elle est d'autant plus importante dans la mesure où l'on reconnaît aisément qu'un renforcement spectaculaire des mécanismes de gouvernance peut réduire les risques de corruption et rendre les politiques de changement climatique plus efficaces et fructueuses¹⁰³⁶.

En ce qui concerne la gestion des fonds climatiques, la gouvernance financière implique le respect des principes et normes de comptabilité financière, le suivi évaluation des dépenses climatiques définies dans les budgets, la gestion des finances publiques et la passation des

¹⁰³³ PESQUEUX (Y.), « De la conception large de la gouvernance ». Master. France. 2020. <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-02871292/document>, consulté le 18 janvier 2021.

¹⁰³⁴ AKAKPO (M. B.), *Démocratie financière en Afrique Occidentale Francophone*, FES, Bénin, Août 2015, p. 13.

¹⁰³⁵ TRANSPARENCY INTERNATIONAL, « Rapport mondial sur la corruption : le changement climatique », préface de Huguette Labelle, Présidente, Transparency International, 2011.

¹⁰³⁶ Selon Transparency international : « La qualité de la gouvernance climatique (le degré de participation, de redevabilité, de transparence, d'inclusivité, de réactivité et de respect de l'État de droit des décisions et développements des politiques) contribuera à déterminer à quel point elle répond aux risques inhérents de corruption », Ibid.

marchés conformément aux règles de l'art et la surveillance par des acteurs externes tels que la société civile. L'atteinte de ces objectifs a globalement été facilitée en ce qui concerne les fonds publics par une réforme des finances publiques dans l'espace ouest africain¹⁰³⁷. L'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) adopte en effet à la fin des années 2000 cinq directives dont *la directive 02/2000 du 29 juin 2000 portant code de transparence dans la gestion des finances publiques* pour mieux encadrer le domaine des finances publiques¹⁰³⁸. Ces directives ont été renforcées par six (6) *nouvelles directives dite de deuxième génération* qui constituent le nouveau cadre harmonisé des finances publiques dans les Etats membres de l'UEMOA et dont la trame de fond est la gestion financière axée sur les résultats, la démarche de la performance, l'exigence de transparence et l'obligation de reddition de compte¹⁰³⁹.

Malheureusement, en dépit de l'existence de cette pléthore de documents normatifs transposés pour la plupart au niveau interne des Etats¹⁰⁴⁰, le système actuelle de gouvernance financière du climat reste gangrené par des carences en matière de transparence, de redevabilité et de réédition des comptes, ce qui ouvre inéluctablement une brèche pour la mauvaise gestion des fonds climatiques et des actes de corruption¹⁰⁴¹. La reddition des comptes telle qu'elle est pratiquée est en effet plus axée sur les mesures de mise en œuvre à travers les documents de communications nationales et les rapports biennaux que sur l'appui financier reçu ou les fonds nationaux déployés.

¹⁰³⁷ Evoquant le cas français, Laurent FABIOUS a considéré une telle réforme comme étant « le levier de la modernisation de l'Etat ». Laurent Fabius (dir), Rapport sur l'efficacité de la dépense publique et le contrôle parlementaire : Contrôler réellement, pour dépenser mieux et prélever moins, Assemblée nationale française, 1999.

¹⁰³⁸ Il s'agit de la directive 05/97 du 16 décembre 1997 relative aux lois de finances ; la directive 06/97 du 16 décembre 1997 portant règlement général sur la comptabilité publique ; la directive 04/98 du 22 décembre 1998 portant nomenclature budgétaire de l'Etat ; la directive 05/98 du 22 décembre 1998 portant plan comptable de l'Etat et la directive 02/2000 du 29 juin 2000 portant code de transparence dans la gestion des finances publiques.

¹⁰³⁹ La directive portant code de transparence dans la gestion des finances publiques, directive faîtière, situe le gestionnaire public et le citoyen sur les grands principes de gestion de l'argent public dans un Etat de droit, à savoir la légalité, la transparence, le contrôle démocratique et la responsabilité. Les cinq autres directives, en l'occurrence les directives relatives aux lois de finances, au règlement général sur la comptabilité publique, à la nomenclature budgétaire de l'Etat, au plan comptable de l'Etat et au tableau des opérations financières de l'Etat apportent des précisions et fournissent les outils pour la mise en œuvre de ces principes. **AKAKPO (M. B.)**, *Démocratie financière en Afrique Occidentale Francophone*, op.cit.

¹⁰⁴⁰ Exemple de la loi n°2014-009 du 11 juin 2014 portant code de transparence dans la gestion des finances publiques du Togo ; de la loi n°008-2013/AN portant code de transparence dans la gestion des finances publiques adoptée le 23 avril 2013 au Burkina Faso et de la loi n° 2014-07 du 16 avril 2014, portant adoption du Code de transparence dans la gestion des finances publiques au sein de l'UEMOA adopté par le Niger.

¹⁰⁴¹ La reddition des comptes, s'entend selon Transparency International, de l'obligation de répondre d'une responsabilité qui a été conférée. Elle présuppose l'existence d'au moins deux parties : une qui attribue des responsabilités et une autre qui s'engage, en les acceptants, à faire rapport sur la façon dont elle les a exercées. Le concept de 'corruption' est quant à lui définie comme l'abus des responsabilités conférées pour un enrichissement personnel. Les responsabilités conférées ne sont seulement celles que les citoyens confèrent à une personne en charge d'un poste public. C'est le pouvoir que les générations futures nous ont confié à tous, dans notre rôle de gestionnaire pour la planète. *Ibid.*

D'un autre côté, la gouvernance financière du climat est mise à mal par le manque d'indépendance et d'objectivité des experts qui ne sont pas toujours libres de tout conflit d'intérêts résultant d'implications personnelles dans les marchés du carbone, les projets de compensation ou d'adaptation, ou de rôles de représentants dans les négociations climatiques¹⁰⁴². L'emploi et le paiement des validateurs de projets par les porteurs de projets et non par un fonds climatique externe ouvrent aussi la voie à des actes de corruption. De plus, il n'existe pratiquement pas des critères standards pour la notification du financement des projets. Les systèmes de contrôle, de notification et d'évaluation sont épars et souvent mal adaptés aux différents contextes, ce qui ne facilite pas la notification systématique des flux de financement climatique¹⁰⁴³.

L'on constate par ailleurs que les fonds climatiques mobilisés et déployés par les gouvernements ne sont pas toujours accompagnés d'institutions de supervision et de réglementation suffisamment fortes pour les protéger contre la fraude et les malversations financières de toutes sortes. Les incohérences, les ambiguïtés et les défaillances associées à la mauvaise coordination interministérielle des politiques climatiques ne font qu'amplifier les incertitudes et ouvrir la voie à des situations d'arbitrage et des actes de corruption. La mise en place des dispositifs normatifs et institutionnels de lutte contre la corruption, tels que la *loi portant prévention et répression de la corruption au Burkina Faso* qui ambitionne de faciliter et appuyer la coopération internationale et l'assistance technique aux fins de la prévention et de la lutte contre la corruption¹⁰⁴⁴ n'a en pratique pas su garantir l'intégrité de flux de financement climatique¹⁰⁴⁵. Il faut enfin relever l'insuffisance du positionnement stratégique du citoyen au cœur de la gestion des fonds publics pour faire face aux problèmes de mauvaise gestion, de corruption et d'impunité¹⁰⁴⁶.

¹⁰⁴² Transparency international, « Rapport mondial sur la corruption : le changement climatique », préface de Huguette Labelle, Présidente, 2011.

¹⁰⁴³ Transparency international, 2011, op.cit.

¹⁰⁴⁴ La loi n°004-2015/CNT portant prévention et répression de la corruption au Burkina Faso vise également à renforcer les mesures visant à prévenir et à combattre la corruption au Burkina Faso ; et à promouvoir l'intégrité, la responsabilité et la transparence dans la gestion du secteur public et privé.

¹⁰⁴⁵ Au Togo, c'est la loi n°2015-006 du 28 juillet 2015 portant création de la haute autorité de prévention et de lutte contre la corruption et les infractions assimilées qui a été adopté avec entre autres pour mission de promouvoir un système de gouvernance qui prévient les conflits d'intérêts, l'enrichissement illicite ou tout acte de corruption. Le Niger adopte également en 2016, la loi n°2016-44 du 06 décembre 2016 portant création, missions, attributions, composition, organisation et fonctionnement de la Haute Autorité de lutte contre la Corruption et les Infractions Assimilées (HALCIA).

¹⁰⁴⁶ La transparence et la responsabilité budgétaires reposent sur deux éléments essentiels : une forte volonté politique, au niveau de l'État, de faire participer la population, et beaucoup d'informations et de sensibilisation du côté des organisations de la société civile et des médias. Il faudrait considérer que c'est là un partenariat gagnant-gagnant, par lequel les pouvoirs publics associeraient les citoyens au processus de prise de décisions en partageant

Pour pallier ces défaillances liées à la gouvernance financière du climat, le rapport mondial sur la corruption en matière de climat a formulé en plus des pratiques habituelles de bonne gouvernance financière¹⁰⁴⁷, un certain nombre de recommandations à l'endroit des gouvernements, des entreprises et de la société civile. Il s'agit en ce qui concerne les gouvernements de promouvoir l'indépendance des experts et la réduction des conflits d'intérêts dans le cadre des différents processus climatique, assurer la transparence dans les flux de financement pour l'atténuation et l'adaptation, traiter les garanties anti-corruption comme des éléments constitutifs de la conception des actions d'adaptation et d'atténuation, amplifier la coordination politique et aligner les principaux ministères sur les questions de changement climatique et établir des mécanismes robustes de représentation et d'engagement du public qui puissent supporter la demande publique accrue.

A l'endroit des entreprises, le rapport préconise un engagement ouvert et une vraie communication, un régime anti-corruption et de bonnes pratiques de gouvernance d'entreprise et la mobilisation des ressources pour la transparence, la communication des émissions de carbone et l'action climatique verte. Enfin, la société civile est appelée à mener une supervision et une surveillance indépendantes en termes de gouvernance et de risques de corruption dans les questions de changement climatique en encourageant la participation et la supervision du public et en établissant des coalitions plus larges pour l'intégrité dans la gouvernance climatique.

Des entités nationales devraient donc être créées, avec la capacité de contrôler le déboursement et la mise en œuvre des fonds et d'appliquer des outils pour identifier la corruption dans la mise en œuvre des projets. Il faudra enfin s'assurer que les normes soient suffisamment strictes et cohérentes pour paver la voie à des politiques qui évitent les nombreux risques de manipulation

de manière transparente les données budgétaires et les rapports sur les dépenses publiques, tout en bénéficiant des recommandations et des avis des entités non gouvernementales. Banque mondiale, « Les finances publiques dans le monde arabe : la reddition de comptes commence par la transparence », 27 septembre 2013,

<https://www.banquemondiale.org/fr/news/feature/2013/09/27/public-finance-in-the-arab-world-accountability-starts-with-transparency>, consulté le 15 janvier 2021.

¹⁰⁴⁷ Ces pratiques sont entre autres : (i) s'engager à appliquer la transparence sur les décisions budgétaires, l'état des finances publiques et des pratiques dans le cycle de gestion des ressources publiques ; (ii) s'engager à rétablir et à renforcer la fonctionnalité des systèmes d'obligation de rendre compte internes et constitutionnels, y compris des parlements et des institutions supérieures de contrôle des finances publiques ; (iii) s'engager à l'égard du renforcement des institutions, qui comprend la formalisation progressive des institutions, en éliminant le privilège arbitraire, en faisant respecter l'application intelligente des lois et des procédures, et en tenant les acteurs des pratiques informelles responsables; (iv) équilibrer les réformes et la capacité de croissance ; (v) assurer l'autonomie dans les choix de la réforme, etc. « La Bonne gouvernance financière en Afrique: Rapport d'activité », 2010 ; <https://www.cabri-sbo.org/fr/blog/2010/good-financial-governance-in-africa-the-status-report>, consulté le 30 décembre 2020.

politique, de clientélisme, d'arbitrage réglementaire et d'accaparament qui sont associés à un paysage de gouvernance aussi fragmenté que problématique.

B. La mauvaise gouvernance politique

Même si le droit inaliénable de tout État à choisir son système politique, économique, social et culturel sans aucune forme d'ingérence de la part de n'importe quel autre État est reconnu par l'ONU¹⁰⁴⁸, cette consécration n'empêchent cependant pas un État, un groupe d'États ou une organisation internationale non universelle d'exiger de ses partenaires ou de ses membres un type spécifique de régime économique et politique, à la condition qu'une telle exigence ne serve pas de prétexte à une intervention contre les États qui refuseraient de s'y soumettre¹⁰⁴⁹.

C'est dans cette optique que la Banque mondiale et ses partenaires de l'OCDE ont insufflé entre 1985 et 1992, de nouvelles exigences à la conditionnalité de l'aide, les plus importantes étant la protection de l'environnement, l'application des règles de la bonne gouvernance, le respect des droits de la personne et la démocratisation du système politique¹⁰⁵⁰. Émerge alors la conditionnalité politique de l'aide au développement qui sera progressivement transposée dans d'autres contextes de partenariats ou d'assistance financiers comme ceux initiés dans le cadre du régime climatique international¹⁰⁵¹.

Dans le contexte européen, la *Convention de Lomé IV*, est qualifiée de 'banc d'essai' de la conditionnalité démocratique car le concept y prend pour la première fois la forme d'une 'clause droits de l'Homme'¹⁰⁵². Suivront entre autres *la résolution sur les droits de l'Homme, la démocratie et le développement* adoptée par le Conseil européen et ses États membres en novembre 1991 et l'article 11 du *Traité de l'Union européenne* (1992) qui dispose en alinéa 1 : « *L'Union définit et met en œuvre une politique étrangère et de sécurité commune couvrant*

¹⁰⁴⁸ Article 1^{er} de la résolution de l'Assemblée générale de l'ONU adoptée le 24 octobre 1970, reprise par l'Acte final de la CSCE entériné à Helsinki le 1er août 1975.

¹⁰⁴⁹ GONIDEC (J.-P.), CHARVIN (R.), *Relations internationales*, Paris, Montchrestien, 1983, p. 30.

¹⁰⁵⁰ Bien avant 1985, le Fonds monétaire international (FMI) exigeait des États créditeurs de mettre en œuvre des programmes d'ajustement structurel (PAS) d'inspiration néo-libérale. En 1985, la Banque mondiale et ses principaux partenaires – les pays donateurs de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) ont également adopté un nouveau régime d'aide conditionnel à l'instauration de PAS par les pays en développement bénéficiaires de l'aide (PEDRA). PLEASE (S.), *The Hobbled Giant. Essays on the World Bank*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1984 in ÉTHIER (D.) La conditionnalité démocratique des Agences d'aide et de l'Union européenne. *Études internationales*, 32 (3), 2001 p. 495–523.

¹⁰⁵¹ Sur cette question, François Mitterrand déclarait lors du 16^{ème} sommet des chefs d'État africains et français de La Baule : « *L'aide française sera plus tiède envers les régimes autoritaires* » et « *plus enthousiaste envers ceux qui franchiront le pas vers la démocratie* ». Extrait du discours du président François Mitterrand au sommet de La Baule.

¹⁰⁵² Voir l'Article 5 de la *Quatrième convention ACP-CEE*, 15 décembre 1989, [1991] J.O.L. 229 (entrée en vigueur : 1^{er} septembre 1989).

*tous les domaines de la politique étrangère et de sécurité, dont les objectifs sont : [...] la promotion de la coopération internationale, le développement et le renforcement de la démocratie et de l'État de droit, ainsi que le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales... »*¹⁰⁵³.

Cette pléthore de dispositifs normatifs sur la conditionnalité politique de l'aide publique au développement cadre aujourd'hui avec les aspirations de l'Agenda 2063 de l'union africaine qui prône une *'Afrique de bonne gouvernance, de respect des droits de l'homme, de justice et d'État de droit'* à travers la consolidation des acquis démocratiques et l'amélioration de la qualité de la gouvernance, le renforcement du respect des droits de l'homme et de l'État de droit, la création des institutions fortes pour un État de développement et la facilitation de l'émergence d'un leadership visionnaire ayant le sens du développement dans les tous les domaines et à tous les niveaux¹⁰⁵⁴.

Malheureusement, comme le souligne Bruno AKAKPO, la reddition des comptes qui est l'essence même de la démocratie est limitée dans beaucoup de pays d'Afrique occidentale francophone, à l'obligation pour le commis de l'Etat de rendre compte à sa hiérarchie. Peu d'attention est en effet accordée au véritable mandant, le citoyen¹⁰⁵⁵. Cette situation a rendu l'Afrique subsaharienne, théâtre de crises politiques, de conflits armés et de régimes autoritaires peu soucieux du respect des principes démocratiques et des droits de l'Homme. La vague de démocratisation impulsée par l'expérience des conférences nationales dans plusieurs pays d'Afrique subsaharienne francophone¹⁰⁵⁶ n'a réellement pas pu se consolider ouvrant ainsi la voie à l'instabilité politique continue.

Au Togo, malgré les avancées liées aux réformes institutionnelles et électorales¹⁰⁵⁷, le paradigme de la démocratie est loin d'être achevé. Le climat politique du pays est marqué par la demande constante d'alternance politique formulée par les alliances de partis d'opposition, les groupes de la société civile et même les représentants de l'église chrétienne. Ces réclamations surtout liées aux controverses sur le retour ou non à la version originelle de la

¹⁰⁵³ **LEBRUN (M-E.)**, « La conditionnalité démocratique en matière d'aide publique au développement : sa mise en œuvre par l'Union européenne et ses conséquences », Essai de maîtrise, Faculté de Droit, Université de Laval, Québec-Canada, 10 septembre 2003.

¹⁰⁵⁴ Agenda 2063, l'Afrique que nous voulons : premier plan décennal de mise en œuvre 2013-2021.

¹⁰⁵⁵ **AKAKPO (M. B.)**, op.cit.

¹⁰⁵⁶ Il s'agit du Bénin (Février 1990), Gabon (mars-avril 1990), du Congo (février-juin 1991), du Niger (juillet-novembre 1991), du Mali (juillet-août 1991), du Togo (juillet-août 1991), du Zaïre¹² (août 1991-décembre 1992) et du Tchad (janvier-avril 1993).

¹⁰⁵⁷ Les élections municipales togolaises ont enfin été organisées le 30 juin 2019 au Togo, après plus de 27 ans de reports consécutifs. Les précédentes élections municipales remontent à 1987, soit 32 ans auparavant.

constitution de 1992¹⁰⁵⁸, justifient entre autres les contestations électorales récurrentes¹⁰⁵⁹ qui débouchent sur des manifestations populaires souvent réprimées avec violence. Les acteurs politiques ne semblent pas avoir tiré les leçons issues de l'expérience de la CVJR¹⁰⁶⁰. Les élections présidentielles du 22 février 2020 ont abouti à la victoire du président sortant Faure Gnassingbé qui a ainsi obtenu son quatrième mandat de cinq ans, consolidant l'empire du clan Gnassingbé au pouvoir depuis 1967 dans le mépris des exigences démocratiques¹⁰⁶¹.

La vie politique au Niger a également, été marquée par une série d'événements anti-démocratiques¹⁰⁶² même si le nouveau régime instauré sous le président Mahamadou Issoufou

¹⁰⁵⁸ La réforme constitutionnelle du 31 décembre 2002 opérée par une assemblée nationale où le RPT détenait la quasi-totalité des sièges a principalement touché les dispositions visant à limiter l'hégémonie présidentielle à savoir le mode d'élection du chef de l'Etat, la limitation du nombre de mandats, les conditions de nomination du premier ministre, les conditions de promulgation des lois et surtout l'unification des attributions gouvernementales sous l'autorité du président de la république. **AHADZI-NONOU (K.)**, *Constitutions et Régimes politiques du Togo de 1960 à nos jours*, Ed. Graines de pensées, Lomé, 2020, p. 171.

¹⁰⁵⁹ « Sept élections présidentielles ont été organisées en 1993, 1998, 2003, 2010, 2015 et 2020. Sur le plan législatif, six scrutins se sont tenus en 1994, 1999, 2002, 2007, 2013 et 2018. Presque tous ont donné lieu à des débats houleux sur leur condition d'organisation ou le principe même de leur tenue, ce qui a abouti, dans certains cas, à leurs boycotts par l'opposition. », **AHADZI-NONOU (K.)**, *Constitutions et Régimes politiques du Togo de 1960 à nos jours*, op.cit. p. 173.

¹⁰⁶⁰ La CVJR est créée par décret, n° 2009-0461/PR du 25 février 2009 portant création de la commission « Vérité, justice et réconciliation » conformément aux points 2.2 et 2.4 de l'Accord politique global (APG) du 20 août 2006. Elle a pour ambition de « établir un rapport circonstancié sur la nature, l'étendue et les causes des actes de violence à caractère politique commis par le passé au Togo et reconstituer le contexte dans lequel ces violences se sont produites ; identifier, à la suite d'enquêtes et investigations, les auteurs, les institutions, les organisations et autres responsables de ces violences et violations des droits de l'homme ; proposer au gouvernement des mesures à prendre pour la réparation des préjudices subis par les victimes ; faire au gouvernement des recommandations portant sur le sort à réserver aux auteurs des violations des droits de l'homme les plus graves, les mesures à prendre pour éviter la répétition de ces actes de violences, ainsi que des initiatives à prendre pour lutter contre l'impunité et renforcer la réconciliation nationale » **AHADZI-NONOU (K.)**, « Questions autour de l'instauration de la commission « vérité, justice et réconciliation » (CVJR) au Togo ». Entretien, *Afrique contemporaine*, 2014/2 n° 250 | p. 91-102, <https://www.cairn.info/revue-afrique-contemporaine-2014-2-page-91.htm>, consulté le 14 janvier 2021.

¹⁰⁶¹ La nouvelle réforme constitutionnelle de 2019 met en œuvre une modification du mode de scrutin utilisé pour les élections présidentielles togolaises, avec un passage au scrutin uninominal majoritaire à deux tours au lieu d'un seul ainsi qu'une limitation à deux du nombre de mandat, et la création d'un Sénat. Elle permet surtout au président Faure Gnassingbé, au pouvoir depuis 2005 de se maintenir au pouvoir théoriquement jusqu'en 2030 au lieu de 2020, en ne prenant pas en compte de manière rétroactive ses mandats présidentiels précédents.

¹⁰⁶² En 1974, un coup d'État mené par le lieutenant-colonel Seyni Kountché renverse le pouvoir civil. Ce dernier dirige le pays avec un petit groupe de militaires jusqu'à sa mort en 1987. Le système démocratique alors instauré est interrompu par le coup de force électorale organisé par le colonel Ibrahim Baré Maïnassara lors des élections présidentielle et législative de juillet et novembre 1996 de novembre. Le 9 avril 1999, Baré est tué dans un coup d'État mené par le commandant Daouda Malam Wanké, qui établit un régime de transition pour un retour à la démocratie. Lors des élections législatives et présidentielle d'octobre et novembre 1999, la coalition du Mouvement national pour la société du développement (MNSD) et de la Convention démocratique et sociale (CDS), menée par Mamadou Tandja, gagne les élections. Le nouveau pouvoir doit affronter une mutinerie militaire en août 2002 dans le Sud-Est du pays. L'état d'urgence est déclaré mais les mutins sont rapidement maîtrisés. Le 4 août 2009, le président Mamadou Tandja réussit à son tour son coup de force lors du référendum constitutionnel décrété illégal par la Cour constitutionnelle et contesté par l'opposition politique. Ce référendum vise à autoriser le remplacement de la constitution nigérienne. Les deux grands changements qu'il engendre sont la non limitation du nombre de mandats présidentiels et le passage d'un régime semi-présidentiel à un régime présidentiel. Mamadou Tandja bénéficie d'une extension exceptionnelle de son mandat de 3 ans pour « achever les chantiers entrepris ». La tenue du référendum est précédée et suivie de grandes manifestations et

se démarque à l'heure actuelle par son fonctionnement jugé démocratique. En effet, après des élections reconnues libres et transparentes par les différents observateurs, Mahamadou Issoufou est élu en avril 2011. Il sera réélu cinq ans plus tard lors de l'élection présidentielle de mars 2016 pour un second mandat avec un score de 92,51 % des suffrages exprimés¹⁰⁶³. La constitution ayant limité à deux le nombre de mandat présidentiel, le respect de cette limitation est un engagement mainte fois répété par le président Issoufou, qui déclare dès 2017 ne pas avoir l'arrogance de croire être un homme providentiel irremplaçable mais avoir au contraire pour ambition une passation de pouvoir dans le cadre d'élections libres et transparentes. L'élection présidentielle de 2020-2021 a lieu le 27 décembre 2020 avec un second tour organisé en février 2021 et remporté par le candidat du pouvoir, Mohamed Bazoum. Des élections législatives ont lieu en même temps que le premier tour¹⁰⁶⁴.

Enfin, le Burkina Faso a évolué dans cette même ambiance de processus anti-démocratiques avec une succession de coup d'Etats militaire, de violences policières, de meurtres d'opposants, de mouvements d'émeutes, de soulèvements populaires et d'arrestations¹⁰⁶⁵. Le 30 novembre 2015, à la suite des élections présidentielles et législatives, Roch Marc Christian Kaboré (MPP) est élu au premier tour président du Burkina Faso. Il est le deuxième président civil depuis l'accès à l'indépendance du Burkina Faso après Maurice Yaméogo. L'élection présidentielle du 22 novembre 2020 au Burkina Faso a été soldée par sa réélection dès le premier tour avec 57,74 % des voix face à douze autres candidats.

Ces successions d'événements à dominance anti-démocratique qui caractérisent la vie politique dans les États ouest africains impactent forcément leurs capacités à mobiliser l'aide publique

contestations. Le 18 février 2010, un coup d'État est organisé dans la capitale Niamey aux abords du palais présidentiel. Les insurgés placent le président en état d'arrestation et un Conseil suprême pour la restauration de la démocratie (CSRD) est mis en place, sous la présidence de Salou Djibo, chef d'escadron de l'armée nigérienne.

¹⁰⁶³ Il faut préciser que l'opposition avait boycotté les élections de 2016.

¹⁰⁶⁴ <https://www.jeuneafrique.com/evenements/presidentielle-niger-2020/>, consulté le 17 janvier 2021.

¹⁰⁶⁵ On relève des coups d'Etat successifs en novembre 1980, en 1982, en août 1983, et celui du 15 octobre 1987 qui porte le capitaine Blaise Compaoré au pouvoir. Une nouvelle constitution est adoptée par référendum et le 1^{er} décembre 1991, Blaise Compaoré est élu président de la République (taux d'abstention : 74 %). Il est réélu en 1998, 2005 et en 2010. Le 30 octobre 2014, Blaise Compaoré fait face à un soulèvement populaire contre son projet de modification de l'article 37 de la loi fondamentale limitant le nombre de mandats présidentiels, afin de se représenter en 2015. À la suite des émeutes, il quitte le pouvoir et le chef d'état-major des armées. Le 17 septembre 2015, des militaires du Régiment de sécurité présidentielle (RSP) retiennent en otage le président de transition et son premier ministre et annoncent la dissolution du gouvernement transitoire²⁶. Gilbert Diendéré, ancien chef d'état-major particulier de l'ancien président Blaise Compaoré, se proclame chef d'État, dans un climat de tensions importantes au sein du pays. Le coup d'État entraîne la suspension du Burkina Faso parmi les membres de l'Union africaine. Le 22 septembre 2015, l'armée entre à Ouagadougou pour exiger la reddition des putschistes. Le jour-même, le chef des putschistes annonce que le président de la transition sera « remis en selle » après que la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest a demandé à son régiment de déposer les armes. Le 23 septembre 2015, le président de la transition, à travers une allocution à la Nation annonce la fin du coup d'État et reprend son poste. Le Burkina Faso est réintégré comme membre de l'Union africaine fin septembre. https://fr.wikipedia.org/wiki/Burkina_Faso, consulté le 17 janvier 2021.

au développement et par là même, l'aide affecté au climat ainsi que les fonds climatiques mis à disposition par les organismes de financement. En effet, si l'approche positive de la conditionnalité démocratique se résume à de l'assistance technique (aide financière pour la réalisation de certains programmes, supervision d'élections libres, préférences commerciales, etc.) ; l'approche négative pour sa part, se matérialise in fine par la suspension des accords et aides octroyées. C'est le cas au Togo lorsque l'Union Européenne suspend définitivement l'aide publique à l'exception de l'aide humanitaire entre 1993 et 2007¹⁰⁶⁶. Cette approche négative intervient toutefois en dernier ressort et répond à trois principes clés notamment l'objectivité des motifs, l'évaluation au cas par cas du degré de gravité; la non pénalisation des populations en particulier ses couches les plus pauvres¹⁰⁶⁷.

Il est néanmoins important de relever que si la bonne gouvernance doit être consacrée comme une condition *sine qua non* du financement, elle ne doit pas faire l'objet d'une application dirigée¹⁰⁶⁸. Elle doit donc s'appliquer de bonne foi pour servir de terreau fertilisant à la réalisation du développement durable. Tout compte fait, les pays africains doivent être en mesure de relever par eux-mêmes et pour eux-mêmes le défi de la bonne gouvernance à moins de vouloir s'enliser dans le gaspillage des potentiels naturels et humains. Reste enfin à se demander, et ce, à juste titre si l'objectif de l'article 2 de l'accord de Paris de « *renforcer la riposte mondiale à la menace des changements climatiques, dans le contexte du développement durable et de la lutte contre la pauvreté* » et de rendre à terme tous les flux financiers « *climato-compatibles* » devrait primer en pratique sur la volonté de certains Etats du Nord et organismes

¹⁰⁶⁶ Cette suspension fait suite à l'application de la procédure fondée sur l'article 366bis de la convention de Lomé IV révisée, visant les pays ACP qui sont accusés de violer les principes démocratiques et l'Etat de droit. La coopération ne sera reprise qu'après une panoplie de réformes opérées par le gouvernement togolais (dialogue national transparent, adoption d'un nouveau code de la presse, meilleur accès des partis d'opposition aux médias publics, accélération des jugements des prisonniers politiques, révision du code électoral, etc.) et la satisfaction manifestée par l'UE suite au recensement électoral, à la mise en œuvre de l'Accord politique global (Apg) et aux élections législatives de 2007 pour lesquelles des observations européens ont été déployés sur le terrain. <https://www.republicoftogo.com/Toutes-les-rubriques/Medias/Togo-UE-une-si-longue-histoire>, consulté le 28 mai 2021.

¹⁰⁶⁷ Comme le précisent Riedel et Will : « La suspension des obligations au titre du traité ne constitue de ce fait qu'un moyen de dernier recours, en marquant l'échec final du dialogue en question. Il serait même possible de soutenir que la clause relative aux droits de l'homme a manqué à son objectif, si elle doit être effectivement appliquée. **RIEDEL (E.), WILL (M.)**, « *Clauses relatives aux droits de l'Homme dans les accords extérieurs des Communautés européennes* » p. 159, 164 et 170 in **ALSTON, (P.) (dir.)**, *L'Union européenne et les droits de l'Homme*, Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 983.

¹⁰⁶⁸ « Elle doit toucher toutes les sphères de décisions de tous les pays, de toutes les organisations internationales. Elle doit devenir une règle générale et impersonnelle qui s'impose à tous les acteurs nationaux et internationaux et non être utilisée comme un instrument de pression entre les mains des plus forts et des plus riches contre les plus pauvres et les plus faibles ou comme une menace "fantôme" contre les régimes jugés récalcitrants à l'ordre politique, économique et commercial en construction ». **GADJI (Y. A.)**, *Libéralisation du commerce international et protection de l'environnement*, Université de Limoges thèse de doctorat, 2007, p. 620.

de financement de promouvoir la démocratisation des systèmes politiques et le respect de l'Etat de droit dans les Etats du Sud.

Conclusion

« *Pour ce qui est de l'avenir, il ne s'agit pas de le prévoir mais de le rendre possible* »¹⁰⁶⁹. Cette pensée d'Antoine de Saint-Exupéry s'arrime parfaitement avec la réalité du changement climatique qui génère pour la communauté internationale le double défi de réussir non seulement à prévoir les changements futurs mais aussi à rendre l'avenir possible en minimisant les impacts pour les générations présentes et à venir. La tendance au réchauffement global constitue en effet une réalité incontestable. Elle est d'ores et déjà concrétisée par une série de manifestations telles que la hausse du niveau des mers et des océans, la récurrence des phénomènes climatiques extrêmes, la perturbation des précipitations, etc. Selon les études scientifiques réalisées par le GIEC, des aggravations de ces phénomènes sont attendus. Le régime international du climat, alors impulsé par les Etats dans le cadre des conventions de Rio 92 rentre ainsi en jeu, créant au fil des années un cadre par excellence de gestion concertée, cohérente et collégiale du problème global, mondial et planétaire du changement climatique.

Ce régime initialement axé sur la différenciation Nord-Sud met en évidence l'absence des responsabilités des pays en développement, notamment ceux d'Afrique dans cette crise climatique provoquée par les gaz à effet de serre d'origine anthropique, « *dont les conséquences transfrontalières n'épargnent malheureusement aucun pays* »¹⁰⁷⁰. Alors même qu'elles n'ont en rien contribué au fléau climatique, les régions du Sud sont paradoxalement les plus fragiles et vulnérables face au phénomène. Le continent africain caractérisé par une agriculture extensive à faible revenu, une dégradation avancée des sols et des forêts, des industries extractives en pleine expansion et des modèles économiques qui génèrent une dégradation de l'environnement (...) se situe ainsi au cœur des enjeux des changements climatiques. Ce continent est en effet vulnérable tant sur le volet atténuation compte tenu de la croissance économique et démographique forte, que sur le plan de l'adaptation, compte tenu des impacts que l'on peut d'ores et déjà observer mais aussi des importants défis de développement et de lutte contre la pauvreté¹⁰⁷¹.

Des mesures urgentes sont donc envisagées dans le cadre du régime international du climat. Même si ces mesures n'ont pas toujours une force contraignante pour les pays en

¹⁰⁶⁹ <https://citation-celebre.leparisien.fr/citations/45315>, consulté le 24 mai 2021.

¹⁰⁷⁰ ASSOUVI (C. D.), L'influence du droit international des changements climatiques sur le droit européen de l'environnement. Droit, université de Limoges, 2018, p. 526.

¹⁰⁷¹ CEDEAO, Mise en œuvre de l'accord de Paris sur le climat en Afrique de l'ouest : Etat des lieux des contributions déterminées au niveau national (CDN) et des besoins en renforcement de capacités, p. 9.

développement, ces derniers, notamment ceux d’Afrique sont dans une certaine mesure tenus d’en tenir compte au regard des manifestations déjà perceptibles du changement climatique dans leurs sphères territoriales. Peut-on alors conclure à l’effectivité de la mise en œuvre des conventions sur le climat dans les Etats-ouest africains ? La réponse à cette question implique de faire une mise au point sur la situation de mise en œuvre qui nécessite pour ces Etats de renforcer la gouvernance climatique au niveau national à travers une série de dispositions politiques, juridiques et institutionnelles favorables au climat ; puis d’impulser par des initiatives concrètes et des processus financiers, des mécanismes nécessaires pour atténuer le phénomène climatique et surtout s’adapter face à ses effets. Cette mise au point réalisée dans le cadre de cette thèse, au travers d’analyses et de constations des réalités pratiques des Etats ciblés révèle une complexité dans les processus de gouvernance climatique, d’accès au financement, d’absorption du financement et dans l’opérationnalisation des mécanismes techniques qui, *in fine*, incite à conclure au caractère mitigé ou encore partiellement effectif de la mise en œuvre du régime climatique en vigueur dans le contexte ouest-africain.

Dans la pratique en effet, on constate que les bases d’une gouvernance climatique sont posées dans la plupart des Etats ouest-africains même si les mécanismes mis en place sont encore imparfaits. Sur le plan politique, il a été constaté qu’en dehors des politiques environnementales traditionnellement adoptées, le Togo, le Niger et le Burkina Faso qui ont servi de cadre de recherches pour cette étude ont comme beaucoup d’autres Etats ouest-africains instauré au niveau national, des cadres de planification du processus climatique à travers entre autres des documents de *Stratégie Nationale de mise en œuvre de la Convention-Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques* assortis de plans d’action. Le Niger a poussé plus loin dans sa démarche avec l’adoption d’une *politique nationale de lutte contre les changements climatiques* créant ainsi un cadre global et cohérent pour la mise en œuvre de l’action climatique. Les trois Etats disposent de documents de planification de l’adaptation même si le processus de formulation du PNA du Niger n’a pas encore abouti. Les processus NAMA ont par ailleurs été enclenchés et devraient permettre de déboucher *in fine* sur la définition des stratégies de développement à faible émission de carbone.

Outre les politiques et stratégies climat, l’on a également pu constater le respect des exigences liées à l’élaboration et la soumission des documents de reddition des comptes. Des communications nationales sur le changement climatique, des rapports biennaux actualisés et les documents piliers de contributions déterminées au niveau national (CDN) sont ainsi périodiquement élaborés, diffusés et soumis au secrétariat de la CCNUCC. Le Togo et le Niger

sont à l'heure actuelle en train d'élaborer leur quatrième communication sur les changements climatiques et leur deuxième rapport biennal actualisé. Aussi, les processus de révision des CDN qui constituent depuis Paris, le soubassement de toutes les actions climatiques viennent-ils d'être enclenchés dans les différents Etats. Il faut enfin mettre en exergue l'intégration bien que timide de l'enjeu climatique dans les politiques transversales et sectorielles des Etats.

Sur le plan institutionnel, l'on note un début d'introduction des orientations-climat dans l'ordonnancement juridique interne des Etats. Bien que la constitutionnalisation de l'enjeu climat soit pratiquement inexistante, la plupart des Etats ont tenté de se rattraper en prenant en compte cette question dans les textes relatifs à l'environnement et quelques textes sectoriels. Les outils décisionnels tels que les études d'impacts environnemental et social, les audits environnementaux, les évaluations environnementales stratégiques sont consacrées, de même que des mécanismes de garanties juridictionnelles et non juridictionnelles même si en réalité leurs pratiques sont encore à une étape embryonnaire. Des compétences climatiques sont reconnues à des institutions déjà existantes et d'autres sont créées pour répondre aux exigences du régime climatique international.

Toute cette pléthore de constructions politique, juridique et institutionnelle ne doit toutefois pas faire illusion. Beaucoup d'insuffisances sont constatées dans la pratique tant en ce qui concerne l'application des textes adoptés, leur appropriation et respect par les acteurs ciblés que pour ce qui est des mécanismes de suivi, de régulation, de sanction et d'opérationnalisation des institutions créées. En effet, en dépit de leur existence effective, la plupart des organes affectés au climat sont limités dans leur fonctionnement par des contraintes techniques, matérielles et financières. Beaucoup de textes d'application ne sont pas adoptés et les juridictions ne sont pas suffisamment outillées pour faire face au contentieux climatique. Le recours juridictionnel est d'ailleurs quasi-inexistant lorsqu'il est question des problématiques de l'environnement et du climat.

Les difficultés liées à la disponibilité des compétences techniques sont récurrentes, ce qui joue sur la qualité des opérations et génère entre autre une lenteur et une lourdeur dans les processus. Ces carences se reflètent également au niveau de la mise en œuvre des mécanismes techniques impulsés dans le cadre du régime climatique international. Depuis l'adoption du protocole de Kyoto en 1997 par exemple, le Togo et le Niger n'ont quasiment pas bénéficié de projets MDP par manque de technicité nécessaire pour leur conception. Les NAMAs sont encore en études et le mécanisme REDD+ enclenché au Togo et au Burkina Faso doit faire face aux contraintes

liées à l'identification des droits de tenure et à la définition des droits sur le carbone forestier. Les plans nationaux d'adaptation sont adoptés et beaucoup d'actions urgentes et prioritaires identifiées. Mais leur intégration dans les stratégies de planification sectorielle pour une mise en œuvre effective est encore difficile.

La capacité des institutions à mobiliser la finance climat est ainsi limitée. Certes, les Etats ouest-africains sont pour la plupart éligibles à des fonds climatiques tels que le Fonds vert, le FEM, le Fond pour l'adaptation, le fonds spécial pour les changements climatiques, les fonds des banques multilatérales de développement (...). Mais la mobilisation et le cas échéant l'absorption, se révèlent plutôt difficiles. Le déficit de technicité et d'aptitudes des institutions, le manque de transparence et de crédibilité sont entre autres, autant de goulots d'étranglement auxquels les institutions sont confrontées. Beaucoup reste alors à faire.

Il urge donc de repenser les systèmes de mise en œuvre des conventions sur le climat dans les Etats ouest africains, de manière à assurer l'effectivité et l'efficacité des actions entreprises et à permettre aux Etats d'atteindre leur objectif de développement sobre en carbone et résiliente au changement climatique. Les Etats devraient s'inspirer du cas du Bénin et adopter une loi sur le changement climatique assortie de textes d'application. L'adoption de cette loi permettra de mettre en place des dispositifs susceptibles de saisir et d'encadrer la problématique climatique dans son ensemble mais surtout de décliner des textes réglementaires à même de faciliter le processus climatique. Des décrets d'application pourraient ainsi être adoptés sur des thématiques comme *la notification des émissions gaz à effet de serre, l'audit de contrôle des émissions de gaz à effet de serre, les caractéristiques techniques de véhicules motorisés ouverts à la circulation, les règles de performance énergétique, les normes de construction, les normes de rejets, les normes de contrôle de qualité de l'air, des eaux et du sol, etc.* Des taxes carbone pourrait en plus être créées.

Des mécanismes de contrôle, de suivi et de garanties de la mise en œuvre des textes existants devront également être renforcés. Il s'agira entre autres de revitaliser le contrôle citoyen de l'action publique (CCAP) à travers des stratégies information, d'éducation et de communication (IEC) performants et accessible à tous. De telles stratégies faciliteront en effet l'implication du public dans le processus climatique et le renforceront dans sa faculté d'empêcher les facteurs d'atteinte au climat et de freiner les grands émetteurs de gaz à effet de serre. La participation effective du public permettra en plus de créer des passerelles et cadres d'échanges entre les différentes parties prenantes et d'orienter les acteurs vers un changement de comportement. La

conscience climatique des parties prenantes sera ainsi renforcée avec une implication effective des acteurs décentralisés, des comités de développement locaux et surtout de la société civile qui impactera entre autres via ses actes de dénonciation, de lobbying et des plaidoyers.

L'autre élément qui nécessite une attention particulière pour renforcer la justice climatique et dissuader les potentiels délinquants climatiques se trouve être la formation et surtout la spécialisation des magistrats sur les questions climatiques. En tant que garants par excellence de l'application effective des textes relatifs au climat, ces acteurs de l'ordre juridictionnel ne sauraient véritablement influencer le processus climatique s'ils ne sont pas suffisamment sensibilisés sur l'urgence et les grands enjeux du processus climatique et surtout s'ils ne sont pas outillés pour comprendre les manifestations du phénomène et les mécanismes institués pour y faire face tant dans le cadre du régime climatique international que dans les sphères nationales. Cette spécialisation des magistrats permettra également d'alléger un tant soi peu, la lourdeur de la procédure judiciaire et les impacts y afférents. De nouveaux mécanismes devront par ailleurs être pensés pour alléger les procédures judiciaires et conséquemment les coûts financiers y afférents.

Sur le plan organisationnel, les institutions devront être mieux outillées en ressources humaines, financières et matérielles pour faire face à leurs attributions. Le foisonnement institutionnel, le caractère trop ouvert et représentatif et l'insuffisance de coordination devront être amoindri à travers entre autres la restructuration du cadre existant et la priorisation d'organes spécialisés, chargés de capitaliser les réflexions en matière de climat et de fournir l'expertise technique nécessaire au processus climatique. Cette démarche permettra *in fine* de minimiser l'inaction et les potentiels conflits de compétence qui pourraient surgir entre la pléthore d'institutions existantes. On peut encore s'inspirer du cas béninois où il est créé conformément à l'article 79 et suivant de la loi sur les changements climatiques, un organe spécialisé d'aide à la décision dénommé '*Commission de modélisation économique des impacts du climat et d'intégration des changements climatiques au budget général de l'Etat*'.

La lutte contre le changement climatique et le développement économique inclusif sont inextricablement liés. La mise en commun des efforts entre le gouvernement et les entreprises privées s'impose alors pour créer un cadre réglementaire consentis par tous et applicable de manière spontanée par les entreprises et les investisseurs. Ce dialogue entre gouvernements et entreprises privées se doit d'être transparent entre les deux parties, mais aussi vis à vis du public, pour éviter la défiance envers un lobbying des entreprises. Les entreprises privées devront ainsi

être conscientisés sur leur rôle d'agent de promotion du développement sobre en carbone et surtout de contributeur financier pour les besoins d'adaptation au changement climatique. Il s'agira de les inciter progressivement à placer le risque climatique au centre de leurs priorités et à prendre des engagements volontaires de réduction des émissions de gaz à effet de serre dans leur politique commerciale au long terme. Au-delà de l'investissement dans des biens physiques et technologiques sobre en carbone, il sera question pour les entreprises d'évaluer l'impact du changement climatique en amont et en aval des chaînes logistiques ainsi que les risques climatiques afférents et de prendre les mesures d'atténuation, d'éviction ou de compensation nécessaires.

Les opportunités de renforcement de capacités, de transferts de technologie et de procédés techniques instaurées dans le cadre du régime climatique international devront enfin être saisies. Cet idéal implique de renforcer la capacité de mobilisation et d'absorption de la finance climat par la mise à disposition des compétences techniques endogènes à même de faciliter le fonctionnement des institutions. Des fonds climatiques nationaux devront parallèlement être créés, alimentés et injectés dans le circuit climatique. D'autres mécanismes endogènes de mobilisation des fonds climatiques devront également être pensés et des budgets nationaux sensibles au climat élaborés. Il faudra surtout garantir la crédibilité des institutions à travers de nouvelles dynamiques de gouvernance politique et financière pour renforcer et faciliter au mieux la collaboration avec les partenaires techniques et financiers externes qui constitue encore à ce stade, un gage réel de l'implémentation à grande échelle de l'action climatique dans les Etats ouest africains (...).

Quoiqu'il en soit, il faut surtout avoir à l'esprit que tous ces processus enclenchés par les Etats ouest-africains en réponse aux engagements pris dans le cadre du régime climatique international ne sauraient véritablement aboutir si parallèlement, des mesures concrètes ne sont pas prises pour lutter contre la pauvreté. Comme le précise Dr Donald KABERUKA, président du groupe de la BAD : « *la lutte contre la pauvreté dans le monde et contre le changement climatique sont les deux grandes batailles que nous devons livrer. Si nous perdons la première, nous perdrons aussi la deuxième* »¹⁰⁷² !

¹⁰⁷² BAD, « Les solutions pour le changement climatique, la réponse de la banque africaine de développement », 2012, p. 01.

Resumé

La tendance au réchauffement global constitue une réalité incontestable. Elle est d'ores et déjà concrétisée par une série de chocs climatiques et impulse de ce fait le régime climatique international qui ambitionne depuis Paris de parvenir à une émission nette zéro d'ici 2050. Pour atteindre cet objectif, les États parties doivent se soumettre à une série d'obligations conventionnelles établies au fil des années dans le cadre des conférences des parties (CdP). En effet, même si le principe des responsabilités communes mais différenciées inscrit dans la convention mère de 1992 est toujours de rigueur, la mise en œuvre effective du régime climatique international est devenue une nécessité incontournable pour les États pauvres d'Afrique de l'Ouest dans la mesure où cette région est considérée comme l'une des plus touchées, fragiles et vulnérables au changement climatique. L'approche innovante introduite autour du principe de différenciation à travers le nouveau modèle de répartition des charges de réduction des émissions de GES qui contraint un peu plus les pays du Sud et les encourage à participer plus efficacement au processus climatique, vient alors à point nommé. Il est toutefois important d'en assurer l'efficacité à tous les niveaux. Cette thèse constitue donc une occasion inédite de procéder à une évaluation de l'efficacité de ces obligations conventionnelles dans les contextes sous-développés d'Afrique de l'ouest à travers la mise en exergue des réalités de la mise en œuvre du régime climatique international dans trois États cibles en l'occurrence le Togo, le Niger et le Burkina Faso ; avec un accent particulier sur la gouvernance climatique, les mécanismes techniques et les mécanismes financiers d'implémentation.

Abstract

The trend towards global warming is an undeniable reality. It has already been confirmed by a series of climate shocks and is therefore driving the international climate regime, which since Paris has been aiming to achieve net zero emissions by 2050. Achieving this goal requires States Parties to submit to a range of conventional obligations established over the years under the Conferences of the Parties (CoP). In fact, even if the principle of common but differentiated responsibilities enshrined in the 1992 mother convention is still in force, the effective implementation of the international climate regime has become an inescapable necessity for poor West African States insofar as the subregion is considered to be one of the hardest hit, most fragile and most vulnerable to the climate change. The innovative approach introduced around the principle of differentiation through a burden-sharing model for GHG emissions reduction that coerces Southern countries a little more and encourages them to participate more effectively in the climate process, comes in handy and in a timely manner. However, it is

important to ensure effectiveness at all levels. This thesis is therefore an unprecedented opportunity to assess the effectiveness of these conventional obligations in the underdeveloped contexts of West Africa by highlighting the realities of the implementation of the international climate regime in three target states, namely Togo, Niger and Burkina Faso, with a particular focus on climate governance, technical mechanisms and financial mechanisms of implementation.

Impact de la thèse

Après une phase de « *frénésie* » normative, durant laquelle il s'agissait surtout de construire un corps de règles environnementales, le constat d'une relative ineffectivité des instruments adoptés en droit international de l'environnement a été dressé¹⁰⁷³. Il en ressort que ce droit, alors « *caractérisé par sa vitalité, sa souplesse, sa multidisciplinarité et son volontarisme* »¹⁰⁷⁴ ne pouvait se suffire à lui-même sans « *l'intervention d'organes internes et parfois également l'adoption de mesures administratives, législatives, ou réglementaires dans l'ordre interne* »¹⁰⁷⁵. Ce même constat est fait en droit international du climat dans la mesure où l'essor particulièrement remarquable qu'a connu ce corps de règle depuis Rio 92, n'en garantit pas pour autant son effectivité et son efficacité. La mise en place de dispositifs internes d'exécution constitue alors un indispensable incontournable pour orienter les acteurs vers la finalité telle que définie du régime climatique international.

Ces dispositifs internes conditionnent la mise en œuvre qui suscite de nombreuses analyses en droit international. L'impact scientifique de cette étude réside donc dans le fait qu'elle a permis de faire un état des lieux de la situation de mise en œuvre du régime onusien du climat dans trois (3) Etats ouest-africains (Togo, Niger et Burkina Faso) de manière à ressortir dans un premier temps l'influence réelle de toute cette vitalité normative constatée au niveau international sur les choix des gouvernements et conséquemment, des autres parties prenantes internes.

¹⁰⁷³ MALJEAN-DUBOIS (S.), RICHARD (V.), « Mécanismes internationaux de suivi et mise en œuvre des conventions internationales de protection de l'environnement », CERIC, Paris, France, IDDRI, n°9 /2004, p. 4.

¹⁰⁷⁴ ZAKANE (V.), Problématique de l'effectivité du droit de l'environnement en Afrique : l'exemple du Burkina Faso in Laurent GARNIER (Coord.), *Aspects contemporain du droit de l'environnement en Afrique de l'ouest et centrale*, IUCN, Gland, Suisse, Droit et politique de l'environnement n°69, 2008, p. 13.

¹⁰⁷⁵ DUPUY (P-M.), *Droit international public*, précis, 9^{ème} édition, Dalloz, p. 427.

Cet état des lieux a été l'occasion de mettre en lumière les engagements pris par les Etats ouest-africains dans le cadre du régime climatique international mais surtout les dispositifs de mise en œuvre interne de ces engagements dans les cadres nationaux. Il s'agissait d'analyser ou encore d'évaluer les choix de gouvernance climatique des Etats cibles à travers une revue de la vision et des choix stratégiques qui sont fait à l'échelle nationale mais encore des constructions juridiques et arrangements institutionnels opérés à cet effet.

La portée, l'efficacité et l'influence réelles de la panoplie de mécanismes techniques instaurés dans le cadre du régime climatique onusien sont également mis en lumière. Qu'il s'agisse du MDP, de la REDD+, des NAMAs ou encore des PNA, ces différents mécanismes techniques sont instaurés pour orienter les Etats parties à la convention vers l'objectif de stabilisation des émissions de gaz à effet de serre (GES), de promotion du développement sobre en carbone et surtout en ce qui concerne les Etats ouest-africains, de renforcement des capacités de résilience face aux aléas climatiques. Leur prise en compte réelle à travers des pratiques et actions concrètes sur le terrain est alors décisive pour conclure de l'efficacité, de la durabilité et de la crédibilité du régime climatique onusien. Partant des constats faits dans les trois Etats ciblés, cette thèse impacte également à travers la mise en lumière des difficultés et facilités auxquelles les Etats, notamment ceux de la sphère ouest-africaine peuvent faire face dans leur processus d'appropriation de ces outils techniques. Elle permet ainsi d'évaluer l'efficacité de ces mécanismes techniques au regard des contextes nationaux et de la situation particulière des Etats ouest-africains. Cette efficacité est intrinsèquement liée à la question du financement de l'action climatique qui a par ailleurs constitué un pan important de la thèse. La panoplie de mécanismes financiers instituée par la Convention cadre des nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC) et bien au-delà réussit-elle à influencer ou encore à booster la mise en œuvre des actions climatiques dans les Etats pauvre du Sud ? La relative faiblesse des mécanismes techniques de mise en œuvre dans les Etats cibles est un indicateur qui a permis de conclure à l'existence de failles dans le système financier mis en place dans la mesure où celui-ci contribue difficilement à catalyser l'action climatique dans ces Etats.

Un autre élément non moins important est la possibilité qu'offre cette thèse d'opérer une analyse comparative des systèmes de gouvernance climatique au niveau de deux blocs de pays en développement caractérisés par des réalités climatiques différentes car appartenant soit à l'espace côtier ou dans la sphère sahélienne. De par leur position géographique et leurs réalités biophysiques, ces deux blocs d'Etats offrent des particularités qui ont été mises en exergue dans

le cadre de cette étude. Il s'agissait surtout de faire ressortir les spécificités dont peuvent faire objet les réponses apportées au phénomène climatique au regard des positions géographiques et des conditions climatiques propres à chaque Etat.

Sur le plan social enfin, la société est le réceptacle de toutes les incidences du phénomène climatique et le champ d'application des décisions liées à la mise en œuvre des conventions sur le climat. Même si ces processus peuvent être à l'origine de bouleversements majeurs dans les pratiques des populations, ils visent *in fine* des conditions d'existence plus optimales et durables. La réflexion sur la mise en œuvre du droit international du climat dans les Etats ouest-africain revêt donc un intérêt social irréfutable en ce sens que l'effectivité de ce droit impacte forcément sur les conditions, le cadre et la qualité de vie des populations. En mettant en exergue, les forces, les faiblesses, les opportunités et les menaces inhérentes au processus de mise en œuvre des conventions sur le climat dans les Etats cibles d'Afrique de l'ouest, cette thèse constitue un outil d'aide à la décision et impacte à travers la possibilité qu'elle offre aux gouvernements concernés de revisiter les dispositifs existants pour une amélioration non seulement des conditions de vie des populations mais aussi de leur capacité de résilience face aux bouleversements climatiques en cours et à venir.

Bibliographie

I- Ouvrages

- **AHADZI-NONOU (K.)**, *Constitutions et Régimes politiques du Togo de 1960 à nos jours*, Ed. Graines de pensées, Lomé, 2020, 318 p.
- **AKAKPO (M. B)**, *Démocratie financière en Afrique Occidentale Francophone*, FES, Bénin, Août 2015, 166 p.
- **ANGELSEN (A.), BROCKHAUS (M.), SUNDERLIN (W. D.), VERCHOT, (L.V.) (éd.)**, *Analyse de la REDD + : Les enjeux et les choix*, CIFOR, Bogor, Indonésie, 2013, 520 p.
- **AYKUT (S. C.), DAHAN (A.)**, « Le régime climatique onusien », Expertise, gouvernance, arènes, in *Gouverner le climat ? Vingt ans de négociations internationales*, collection Références, Presses de Sciences Po , 2015, 752 p.
- **CANALI (L.)**, « les contentieux climatiques contre les entreprises : bilan et perspectives », in **COURNIL (C.), VARISON (L.) (Dir)**. *Les procès climatiques : entre le national et l'international*, Paris, Editions A. Pedone, 2018, 300 p.
- **CARBONNIER (J.)**, « Effectivité et ineffectivité de la règle de droit », Id., *Flexible droit. Pour une sociologie du droit sans rigueur*, Paris : LGDJ, coll Anthologie du droit, 9^e éd., 1998, 496 p.
- **CARREAU (D.)**, *Droit international*, 4^{ème} édition, Paris, pédone ; 1994, 734 p.
- **CHAGAS (T.), VON UNGER (M.)**, “Trading with Carbon: A Global Response to a Global Challenge’ in **WIJEN (F.) et all (eds)**, *A Handbook of Globalization and Environmental Policy*, 2nd éd. Edward Elgar Publishing, 2013, 800 p.
- **CHRISTY (L. C.), DI LEVA (C. E.), LINDSAY (J. M), TAKOUKAM (P. T.)**, *Forest Law and Sustainable Development: Addressing Contemporary Challenges through Légal Reform*, World Bank Publications; *Law, justice and development series édition*, 2007, 224 p.
- **CONTE (P.)**, « Effectivité, Inefficacité, Sous-effectivité, Sur efficacité... : variations pour droit pénal », in *Le droit privé français à la fin du XXème siècle - Études offertes à Pierre Catala*, New York, LexisNexis, Coll. LITEC-JURIS-CLA, 2001, 800 p.
- **CORNU (G.)**, *Vocabulaire juridique*, 6^e éd, Paris : PUF, 2004, 974 p.
- **CORNU (G.) (dir.)**, *Vocabulaire juridique*, 8^{ème} éd, Paris, PUF, 2007, 986 p.

- **COURNIL (C.)**, « L'intégration de l'approche fondée sur les droits de l'homme dans le régime climat », in TORRES-SCHAUB (M.) (dir.), *Bilan et perspectives de l'Accord de Paris (dir)*, Paris, éd. IRJS, Presse Université Paris 1, 2017, 162 p.
- **DALY (E.), MAY (J.)**, *Global Environmental Constitutionalism*, Royaume Unis, Cambridge University Press, Reprint édition June 2016, 428 p.
- **DEMERS (V.)**, *Le contrôle des fumeurs. Une étude d'effectivité du droit*, éd. Thémis, 1996, 207 p.
- **DE VISSCHER (C.)**, *Les effectivités du droit international public*, Paris, Pedone, 1967, 175 p.
- **DOOLEY (K.), GRIFFITHS (T.), MARTONE (F.), OZINGA (S.)**, « Mirages et illusions Évaluation critique du Fonds de partenariat pour le carbone forestier », *Ed Frenton*, FERN and Forest Peoples Programme, 2011, 45 p.
- **DOUCET (L.), FAVREAU (L.)**, *Théorie et pratiques en organisation communautaire*, Canada , Presses de l'Université du Québec, Collection Pratiques et politiques sociales et économiques, 1991, 488 p.
- **DRAGO (G.)**, « L'effectivité des sanctions de la violation des droits fondamentaux dans les pays de la Communauté francophone », in Aupelf, *L'effectivité des droits fondamentaux dans les pays de la Communauté francophone*, Colloque international, AUPELF-UREF, Port-Louis, 29-30 sept. et 1^{er} oct. 1993, Paris, EDICEF-AUPELF, 1998, 687 p.
- **DUPUY (P-M.)**, *Droit international public*, précis, 9^{ème} édition, Paris, Dalloz, 908 p.
- **DUPUY (R-J.)**, *L'humanité dans l'imaginaire des nations*, Paris, Julliard, Conférences et essais du Collège de France, 1991, 282 p.
- **DUYCK (S.), JODOIN (S.), JOHL (A.)**, “*Routledge Handbook of Human Rights and Climate Governance*, 1st édition, London, Routledge International Handbooks”, 2018, 452 p.
- **DYE (T.R.)**, *Understanding Public Policy*, 3^{ème} édition, Etats Unis, Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall, 1978, 338 p.
- **FONGANG (G.)**, *Les politiques agri-environnementales en France : Dispositifs de concertation et enjeux de gouvernance*, Paris, coll. Questions contemporaines, L'Harmattan, 2014, 166 p.
- **GARNIER (L.)** (Coord.), *Aspects contemporain du droit de l'environnement en Afrique de l'ouest et centrale*, IUCN, Gland, Suisse, Droit et politique de l'environnement n°69, 2008, 224 p.

- **GARVEY (J.)**, *Ethique des changements climatiques*, Paris, Edition Yago Perspectives, 2010, 264 p.
- **GIBRIL (N.), ASSEMBONI (A. N.)**, « L'accès à l'information et la participation du public à la prise de décisions publiques en droit africain de l'environnement », in PÂQUES (M.) et FAURE (M.) (Dir), *La protection de l'environnement au cœur du système juridique international et du droit interne. Acteurs, valeurs et efficacité*, Bruxelles, Bruylant, 2003, 482 p.
- **GODARD (O.)**, *La justice climatique mondiale*, Paris, La Découverte, coll. « Repères », 2015, 128 p.
- **GONIDEC (J.P.), CHARVIN (R.)**, *Relations internationales*, Paris, Montchrestien, Coll. Université nouvelle, 1983, 576 p.
- **GREVE (A.M.), LAMPIETTI (J.), FALLOUX (F.)**, National Environmental Action Plans in Sub-Saharan Africa, paper n° 6, Post UNCED Series, Environmentally Sustainable Development Division, African Technical Department, World Bank, Washington, 1995.
- **HAURIOU (M.)**, « La théorie de l'institution et de la fondation. Essai de vitalisme social », in *Aux sources du droit : le pouvoir, l'ordre et la liberté, Cahiers de la Nouvelle Journée*, n° 23, Librairie Bloud and Guay, Paris, 1925, 232 p.
- **KAMTO (M.)**, *droit de l'environnement en Afrique*, Paris, edicef, AUPELF, 1996, 416 p.
- **KARSENTY (A.), EZZINE DE BLAS (D.)**, « Du mésusage des métaphores. Les paiements pour services environnementaux sont-ils des instruments de marchandisation de la nature ? » in HALPERN (C.), LASCOUMES (P.), LE GALES (P.) (éd.). *L'instrumentation de l'action publique*. Paris, Presses de Sciences Po, Coll. Académique, 2014, 528 p.
- **KELSEN (H.)**, *Théorie générale des normes*, Paris : PUF, 1996, 616 p.
- **KELSEN (H.)**, *Théorie pure du droit*, Paris, Bruylant, LGDJ ? Dalloz, 1962, 384 p.
- **KEOHANE (R.)**, *After Hegemony: Cooperation and Discord in World Political Economy*, International Affairs, U.S., Princeton University Press, 1984, 320 p.
- **KRASNER (S. D.) (dir.)**, *International Regimes*, Cornell University Press, 1983, 384 p.
- **LANFRANCHI (M-P.)**, « Le statut des pays en développement dans le régime climat : le principe de la dualité des normes revisité? », in *Le droit international face aux défis environnementaux*, colloque de la S.F.D.I. Paris, Pedone, 2010, 490 p.

- **LASCOUMES (P.)**, « Effectivité », in ARNAUD (A.-J.) (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit*, 2ème éd., Paris, LGDJ, Anthologie du Droit, 1993, 804 p.
- **LEDUC (G. A.), RAYMOND (M.)**, *L'évaluation des impacts environnementaux : Un outil d'aide à la décision*, Éditions Multi Mondes, 2000.
- **LOURAU (R.)**, *L'analyse institutionnelle*, Paris, éd. De Minuit, 1970, 403 p.
- **MALJEAN-DUBOIS (S.)**, *La mise en œuvre du droit international de l'environnement*, Paris, éd. IDDRI, Coll. Les Notes de l'IDDRI, n°4, 2003, 64 p.
- **MARTY (G.)**, « La théorie de l'institution », in MARTY (G.), BRIMO (A.), *La pensée du doyen Hauriou et son influence*, Paris, A. Pédone, 1969, 282 p.
- **MORIN (E.)**, *la méthode I et II*, Paris, *Le Seuil*, 2008, 2512 p.
- **N'GUYEN (Q. D.), DAILLER (P.), PELLET (A.)**, *Droit international Public*, Paris, 6^{ème} édition entièrement refondue, L.G.D.J, 1999, 1455 p.
- **NIVARD (C.)**, *La justiciabilité des droits sociaux, Étude de droit conventionnel européen*, Bruxelles, Bruylant, Coll. Droit de la convention européenne des droits de l'homme, 2012, 807 p.
- **NOREAU (P.)**, « De la force symbolique du droit », in Catherine THIBIERGE (dir.), *La force normative. Naissance d'un concept*, Paris, LGDJ, 2009, 912 p.
- **OST (F.), VAN DE KERCHOVE (M.)**, *De la pyramide au réseau. Pour une théorie dialectique du droit*, Bruxelles, Ed. Publications des Facultés universitaires Saint-Louis, 2002, 597 p.
- **PERRIN (J.-F.)**, « L'effectivité de l'ordonnance du 10 mars 1975 », in MORAND (C. A.), PERRIN (J.-F.), ROBERT (C.-N.) et ROTH (R.), *Le port obligatoire de la ceinture de sécurité. Hypothèses et données pour l'étude des effets d'une norme*, Genève : CETEL, Université de Genève, 1977, 125 p.
- **PESTRE (D.)**, *Science, argent et politique, Un essai d'interprétation*, 1^{ère} édition, Quæ, Coll. Sciences en questions, 2003, 202 p.
- **PRIEUR (M.)**, *Droit de l'environnement*, 4^{ème} édition, Paris, Précis, Dalloz, 2001, 944 p.
- **REID (H.)**, *Dictionnaire de droit québécois et canadien*, Montréal : Wilson et Lafleur, 2^e éd., 1996, 802 p.
- **RENAUT (A.), BROWN (E.), CHARTRON (M.-P.), LAUVAU (G.)**, *Inégalités, entre globalisation et particularisation*, Paris, *Presses de l'université Paris-Sorbonne*, 2016, 730 p.

- **RIEDEL (E.), WILL (M.),** « Clauses relatives aux droits de l'Homme dans les accords extérieurs des Communautés européennes » pp. 159, 164 et 170 *in* ALSTON, (P.) (dir.), *L'Union européenne et les droits de l'Homme*, Bruxelles, Bruylant, 2001, 983 p.
- **ROQUEPLO (P.)** « Entre savoir et décision, l'expertise scientifique», éditions Quae, Sciences en question, 1997, 112 p.
- **SCELLES (G.),** *Une crise de la Société des Nations. La réforme du Conseil et l'entrée de l'Allemagne à Genève*, Paris, PUF, 1927, 254 p.
- **TABAU (A-S.),** *La mise en œuvre du Protocole de Kyoto en Europe. Interactions des contrôles international et communautaire*, Bruxelles, édition Bruylant, CERIC, 2011, 520 p.
- **THOENIG (J-C.),** « Politique Publique », *in* BOUSSAGUET (L.) et autres (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presse de la fondation nationale des sciences politiques, 2004, 522 p.
- **VOÏNOV KOHLER (J.),** *Le mécanisme de contrôle du respect du Protocole de Kyoto sur les changements climatiques : entre diplomatie et droit*, Genève : Schulthess, Collection genevoise, 2006, 321 p.

II- Theses, mémoires

- **AGRIGNAN (E-S. A-R.),** *Le marché mondial de carbone : La problématique de la mise en œuvre des projets du mécanisme de développement propre en Afrique subsaharienne : cas de la côte d'Ivoire*, mémoire, Université de Cocody, Abidjan, Août 2009.
- **ASSOUVI (C. D.),** *L'influence du droit international des changements climatiques sur le droit européen de l'environnement*, Thèse, Droit, université de Limoges, 2018.
- **BOUQUET (V.),** *Le Mécanisme de Développement Propre du Protocole de Kyoto : Le mécanisme de développement propre peut-il remplir simultanément les objectifs de lutte contre le changement climatique et de promotion du développement durable des pays en voie de développement ?* 2009. Université lumière Lyon 2 ; Institut d'Études Politiques de Lyon.

- **De LASSUS SAINT GENIES (G.),** *La prise en compte des aspects économiques du défi climatique dans le régime international du climat*, thèse, Droit, Université de Laval-Université de Paris 1, 2015.
- **GADJI (Y. A.),** *Libéralisation du commerce international et protection de l'environnement*, thèse, Droit, Université de Limoges, 2007.
- **LEBRUN (M-E.),** *La conditionnalité démocratique en matière d'aide publique au développement : sa mise en œuvre par l'Union européenne et ses conséquences*, Essai de maîtrise, Faculté de Droit, Université de Laval, Québec-Canada, 2003.
- **LEMOINE (M.),** *Le Mécanisme pour un développement propre du Protocole de Kyoto, révélateur des évolutions de la normativité internationale*, thèses, Droit, Université d'Aix-Marseille, 2013.
- **MUKAM SIGHANO (C.),** *La mise en œuvre du droit international de l'environnement en Afrique centrale*, Mémoire, Droit, Université de Limoges, 2007.
- **NGWANZA OWONO (J.),** *La mise en œuvre de la convention-cadre des nations unies sur les changements climatiques au Cameroun : cas du mécanisme pour un développement propre*, Mémoire, Droit, Université catholique d'Afrique centrale, 2008.
- **OURO-BODI (O-G.),** *Les Etats et la protection internationale de l'environnement : la question du changement climatique*, Thèse, Droit, Cotutelle entre l'Université de Bordeaux et l'Université de Lomé, 2014.
- **OURO-YONDOU (A.R.),** *La participation des citoyens à la protection de l'environnement au Togo*, Mémoire, Droit, Université de Limoges, 2013.
- **PESQUEUX (Y.),** *De la conception large de la gouvernancen* Master. France. 2020.
- **RANDRIANARISON (V. L.),** « La défaillance de l'administration publique », grand oral soutenue le 09 Novembre 2009.

III- Articles

- **AHADZI-NONOU (K.),** « Questions autour de l'instauration de la commission « vérité, justice et réconciliation » (CVJR) au Togo ». Entretien, *Afrique contemporaine*, 2014/2 n° 250, p. 91-102.
- **ANDRIAMAHEFAZAFY (F.), MERAL (P.),** « la mise en œuvre des plans nationaux d'action environnementale : un renouveau des pratiques des bailleurs de fonds ? », *in Mondes en développement* 2004/3 (n° 127), p. 29-44.

- **ATHUKORALA (P.-C.), RESOSUDARMO (B.),** The Indian Ocean Tsunami: Economic Impact, Disaster Management, and Lessons.” *Asian Economic Papers*, 4(1); 2005, p. 1–39.
- **AUVERGNON (P.) (Dir.),** « L’effectivité du droit du travail : à quelles conditions ? », *Revue Internationale de droit comparé*, éd. Presses universitaires de Bordeaux, 2009, 61-2 (1), p. 437-440.
- **AUVERLOT (D.),** « La tragédie du réchauffement climatique : du cinquième rapport du GIEC à la Conférence Paris-Climat 2015 », *Annales des Mines - Responsabilité et environnement*, 2015/1 (N° 77), p. 14-20.
- **AUZ (J.),** « Human Rights Dimensions in Climate Change : Synergies and Caveats », *Revista Jurídica de la Facultad de Jurisprudencia(RFJ)*, n° 1, 2017, p. 137-162.
- **AYKUT (S.C.), DAHAN (A.),** « Le régime climatique avant et après Copenhague : sciences, politiques et l’objectif des deux degrés », *in Natures Sciences Sociétés* 2011/2 (Vol. 19), p. 144-157.
- **AZOULAY (G.),** « Les nouvelles formes de l’aide publique au développement et l’éventuel "retour de l’État" dans les pays d’Afrique subsaharienne », *in Mondes en développement*, 2011/1 (n°153), p. 57-70.
- **BADOUIN (R.),** « La planification économique en Afrique noire francophone », *Revue Tiers Monde*, 1965, n°24, p. 1086-1092.
- **BARDE (J. P.), COURNEDE (B.),** « les taxes environnementales : un instrument d’incitation ou de financement ? », *Revue d’économie financière*, 2002, n°66, p. 119-134.
- **BARSTOW MAGRAW (D.),** « Legal treatment of developing countries; Differential, Contextual and Absolute Norms”, *Colorado Journal of International Environmental Law and Policy*, 1990, Vol 1 (1), L.& Pol’y p. 69-99.
- **BARTENSTEIN (K.),** « De Stockholm à Copenhague : genèse et évolution des responsabilités communes mais différenciées dans le droit international de l’environnement », *Erudit, revues McGill Law Journal*, Volume 56, n° 1, 2010, p. 177-228.
- **BILLET (P.),** « la place de la diversité biologique dans les évaluations environnementales, l’information du public et la participation », *revue juridique de l’environnement n° spécial*, 2008, H-S, p. 57-67.
- **BOISSON de CHAZOURNES (L.),** « La mise en œuvre du droit international dans la protection de l’environnement : enjeux et défis », *RGDIP*, 1995, n°1, p. 37-76.

- **BONIN (M.), ANTONA (M.),** Généalogie scientifique et mise en politique des services éco systémiques et services environnementaux, *Vertigo Revue électronique en sciences de l'environnement*, Volume 12, numéro 3, 2012, p. 1219-1227.
- **BOURG (D.),** « Inscrire les limites planétaires dans la Constitution », *Energie, environnement, infrastructures* ; n°12- 2018, p. 41-44.
- **BROMBERG, SILLIMAN, BERTNESS.** “Centuries of human-driven change in salt marsh ecosystems”, *Annual Review of Maritime Science*, 1(1), 2009, p. 17-41.
- **CARBONNIER (D.),** « L’hypothèse de non-droit » in *Revue internationale de droit comparé*, 1980, 32-4, p. 852-853.
- **CHEVALLIER (J.),** « L’analyse institutionnelle » in CURAPP, *L’institution*, Paris, PUF, 1981, p. 3-61.
- **CIPLET (D.), ROBERTS (T.), MIZAN (K.),** « The Politics of International Climate Adaptation Funding: Justice and Divisions in the Greenhouse”, *Global Environmental Politics*, MIT Press, vol (13), n° 1, 2012, p. 49-68.
- **COLLIER (P.), DOLLAR (D.),** "Aid allocation and poverty reduction," *European Economic Review*, Elsevier, vol. 46(8), 2002, p. 1475-1500.
- **CORREA (S. P.), DEMENOIS (J.), WEMAËRE (M.),** « Le régime des crédits carbone générés par les projets de boisement ou de reboisement dans le cadre du mécanisme pour un développement propre : un défi pour les juristes et les développeurs de projet » in *Revue juridique de l'environnement*, Volume 36, n°3, 2011, p. 345-364.
- **COURNIL (C.), PERRUSO (C.),** « Réflexions sur « l’humanisation » des changements climatiques et la « climatisation » des droits de l’Homme ». Émergence et pertinence », *Revue des droits de l’homme*, 14, 2018.
- **COURNIL (C.),** « Du prochain « verdissement » de la Constitution française à sa mise en perspective au regard de l’émergence des procès climatiques ». *Energie, environnement, infrastructures* ; *lexisnexis*, n°12- 2018, p. 17-26.
- **CULET (P.),** “Le principe des responsabilités communes mais différenciées en droit international de l’environnement, enjeux et perspectives, 55/1, *cahiers de droit*, 2014, p. 9-31.
- **DALAL-CLAYTON (B.), BASS (S.), SADLER (B.), THOMSON (K.) SANDBROOK, ROBINS (N.), HUGUES (R.),** “National Sustainable Development Strategies: experience and dilemmas”, *Environmental Planning Issues* n°6”, International Institute for Environment and Development, Londres, 1994.

- **DANTEC (R.),** « Les collectivités territoriales, des acteurs clés pour la réussite de la COP21 », in *Annales des Mines - Responsabilité et environnement* 2015/1 (N° 77), p. 65-68.
- **DAOUDA (Y.H.),** « Responsabilité sociétale des multinationales en Afrique Subsaharienne : enjeux et controverses. Cas du groupe AREVA au Niger », *Revue électronique en sciences de l'environnement*, volume 14 ; N°1 ; 2014, <https://doi.org/10.4000/vertigo.14712>.
- **DE LASSUS ST-GENIÈS (G.), JODOIN (S.)** « S'adapter aux changements climatiques : ce que la Charte canadienne des droits et libertés implique », *Energie, environnement, infrastructures ; lexisnexis*, n°12-Décembre 2018, p. 44-48.
- **DELEUIL (T.),** «The Common but Differentiated Responsibilities Principle: Changes in Continuity after The Durban Conference of the Parties », *RECIEL*, Volume 21, Issue 3, 2012, p. 271-281.
- **DENOIX de SAINT MARC,** « le rapport d'impact sur l'environnement », *Revue Juridique de l'Environnement*, n°3-4, 1976, p. 250-255.
- **DIAWARA (K.), LAVALLEE (S.),** « La responsabilité sociale de l'entreprise (RSE) dans l'espace OHADA : pour une ouverture aux considérations non économiques », *Revue internationale de droit économique*, n° 4 (t. XXVIII), 2014, p. 431-451.
- **FARACO (B.),** « Les organisations non gouvernementales et le réchauffement climatique », in *Écologie & politique* 2 (N°33), 2006, p. 71-85.
- **FAURE (M. G.),** «Compliance with Global Environmental Policy Climate Change and Ozone Layer Cases», *The global environment institutions, law and policy*, Second Edition, 2014, p. 164-165.
- **FORD (J. D.) et al,** « Adaptation Tracking for à Post-2015 Climate Agreement », *Nature Climate Change* 5, n° 11, 2015, p. 967–969.
- **AZOULAY (G.),** « Les nouvelles formes de l'aide publique au développement et l'éventuel "retour de l'État" dans les pays d'Afrique subsaharienne », in *Mondes en développement* 2011/1, (n°153), p. 57-70.
- **GIBBONS (M.), TROW (M.), SCOT (P.), SCHWARTZMAN (S.)** “The New Production of Knowledge: The Dynamics of Science and Research in Contemporary Societies”, *Contemporary Sociology* 24 n°6 , Sage publications, 1995.

- **GLEMAREC (Y.)**, « Catalyzing Climate Finance: A Guide book on Policy and Financing Options to Support Green, Low-Emission and Climate-Resilient Development », UNDP, New York, 2011, p. 160
- **HALLEGATTE (S.)**, “Strategies to adapt to an uncertain climate change”, *Global Environmental Change*, 19, n° 2, 2009, p. 240-247.
- **HALLEGATTE (S.)**, “An adaptive regional input-output model and its application to the assessment of the economic cost of Katrina.” *Risk Analysis*, 28(3) : 2008, p. 779–799.
- **HALLEY (P.)**, **BOIRAL (O.)**, « Les systèmes de gestion environnementale au Canada : Enjeux et implications pour les politiques publiques de l’environnement », *Mc.Gill law journal*, 53, 2008, p. 649-685.
- **HARDIN (G.)**, « The tragedies of Commons », *Science*, New Series, Vol. 162, N° 3859, Published by: American Association for the Advancement of Science, 1968, p. 1243-1248.
- **HELLIO (H.)**, Les « contributions déterminées au niveau national », instruments au statut juridique en devenir, *Revue juridique de l’environnement 2017/HS17* (n° spécial), p. 33-48.
- **IMPERIALI (C.)** (dir.), *L’effectivité du droit international de l’environnement : contrôle de la mise en œuvre des conventions internationales*, Paris, *Economica*, Coll. Coopération et Développement, n° 11-1, *Revue québécoise de droit international*, 1998, p. 383-386.
- **JOLY (P-B.)**, « L’expertise scientifique dans l’espace public, Réflexions à partir de l’expérience française », *Réalités industrielles*, annales des mines, 2007, p. 23-29.
- **JOUBERT (F.)**, **BEGOVIC (M.)**, « Mise en œuvre opérationnelle d’un projet de compensation carbone de foyers améliorés au Niger », *Revue électronique en sciences de l’environnement*, 2012.
- **KAMTO (M.)**, « La mise en œuvre du droit de l’environnement : forces et faiblesses des cadres institutionnels » in *Le Droit de l’Environnement en Afrique*, *Revue Africaine de Droit de l’Environnement* ; N°1-2014, p. 29-36
- **KARSENTY (A.)**, **VOGEL (A.)**, **CASTELL**, “Carbon rights, REDD+ and payments for environmental services”, *Environmental Science and Policy*, 35, 2014, p. 20-29.
- **KARSENTY (A.)**, **VOGEL (A.)**, **EZZINE DE BLAS (D.)**, **FETIVEAU (J.)**, La problématique des « droits sur le carbone » dans REDD+ ; *Vertigo - revue électronique*

en sciences de l'environnement, Débats et Perspectives, consulté le 10 novembre 2017.
URL : <http://vertigo.revues.org/12974> ; DOI : 10.4000/vertigo.1297.

- **KEOHANE (R. O.), VICTOR (D. G.)**, « The regime complex for climate change », *Perspectives on Politics*, vol. 9, issue 1, 2011, p. 7-23.
- **KINGSBURRY (B.), STEWART (R.B), KRISCH (N.)**, « The Emergence of Global Administrative Law », *Law and Contemporary Problems*, vol. 68, n° 3/4, 2005, p. 15-61.
- **KOHNERT**, « Pas de changement en vue : Le développement politique et socio-économique du Togo, (2017-2019) », SSOAR, *political sciences*, 2019, p. 64.
- **LACOUR (P.) SIMON (J-C.)**, « Quelle intégration des pays en développement dans le régime climatique ? Le Mécanisme pour un Développement Propre en Asie ». *Développement durable et territoires*, Réseau « Développement durable et territoires fragiles », 2012, 3 (3), p. 1-19.
- **LASCOUMES (P.) SERVERIN (E.)**, « Théories et pratiques de l'effectivité du droit », *Droit et Société*, n° 2, 1986, p. 101-124.
- **LEPAGE (C.)**, « Les véritables lacunes du droit de l'environnement », *Pouvoirs*, 2008/4 (n° 127), p. 123-133.
- **MAKUNDI (R. W.)**, Perspectives pour la REDD+ dans les plantations forestières africaines ; Forum Forestier Africain, Working paper, Series, volume 2, n°5, 2014, p. 28.
- **MALJEAN-DUBOIS (S.) RICHARD (V. C.)**, « Mécanismes internationaux de suivi et mise en œuvre des conventions internationales de protection de l'environnement » ; Note de l'IDDRI, l'UICN N° 09/2004, p. 57
- **MALJEAN-DUBOIS (S.) SARRIEGO (P. M.)**, « Le principe des responsabilités communes mais différenciées dans le régime international du climat », *les cahiers de droit*, érudit, Volume 55, numéro 1, mars 2014, p. 3-325.
- **MALJEAN-DUBOIS (S.)**, « Le Comité de contrôle du Protocole de Kyoto rend ses premières décisions », *Droit de l'environnement*, n°162, 2008, p. 11-15.
- **MALJEAN-DUBOIS (S.)**, « Environnement, développement durable et droit international. De Rio à Johannesburg : et au-delà ? », *Annuaire Français de Droit International*, CNRS édition, Paris, n°48, 2002, p. 592-623.
- **MALJEAN-DUBOIS (S.)**, Quel droit international face au changement climatique ? *Revue Juridique de l'Environnement*, Société française pour le droit de l'environnement - SFDE, 2017, p. 6

- **MALLET (S.)**, « Bureaucratie et technocratie dans les pays socialistes », *L'Homme et la société*, n°10, 1968, p. 147-171.
- **MEYNAUD (J.)** « À propos de la technocratie », *Revue française de science politique*, 1961 11-3, p. 671-683.
- **MILLARD (E.)**, « Hauriou et la théorie de l'institution ». *Droit et Société*, Lextenso éditions/L.G.D.J., n°30-31, 1995, p. 381-412.
- **MULLER (P.)**, « Un schéma d'analyse des politiques sectorielles » *Revue française de science politique*, 1985, 35-2, p. 165-189.
- **NAUDET (J-D.)**, « Les OMD et l'aide de cinquième génération : analyse de l'évolution des fondements éthiques de l'aide au développement », *Afrique contemporaine*, vol. 2, 2006 n°218, p. 141-174.
- **OLLION (G.)**, Politique et stratégie, *politique étrangère*, 1965, 30-6, p. 479-485.
- **OPEKIN (B.)**, « The Moral Foundations of Foreign Aid », *World Development*, vol. 24 (1), p. 21-44.
- **PARK (M. S.)**, **DE LEON (M.)**, **DEVARAJAN (P.)**, CISPLATIN induces apoptosis in LLC-PK1 cells via activation of mitochondrial pathways. *J. Am. Soc. Nephrol.* 13, 2002, p. 858-865.
- **PAUW et al**, « Conditional nationally determined contributions in the Paris Agreement: foothold for equity or Achilles heel?, *Climate Policy* », 20:4, 2020, p. 468-484.
- **PERRUSO (C.)**, « Perspectives d'humanisation des changements climatiques : Réflexions autour de l'Accord de Paris », *Revue Droits fondamentaux*, 2016, p. 26.
- **PETERS (A.)**, « The Transparency Turn of International Law », *The Chinese Journal of Global Governance*, n° 1, 2015, p. 3-15.
- **PICKERING (J.)**, **SKOVGAARD (J.)** **KIM (S.)**, « Acting on Climate Finance Pledges, Inter- Agency Dynamics and Relationships with Aid, 2015 in Contributor States », *World Development*, vol. 68 (C), p. 149-162.
- **PLEASE (S.)**, *The Hobbled Giant. Essays on the World Bank*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1984 in Éthier, D. «La conditionnalité démocratique des Agences d'aide et de l'Union européenne ». *Études internationales*, 32 (3), 2001, p. 495–523.
- **PRIEUR (M.)**, « Le respect de l'environnement et les études d'impact », *Revue juridique de l'Environnement*, 1981, n°2, p.103-128.
- **RABENAINA (T.)**, **CHOUINARD (O.)** **WEISSENBERGER (S.)**, « L'adaptation en zone côtière : de la parole aux actes : études de cas de deux territoires du Sud-Est du Nouveau-Brunswick (Canada) concernant les dynamiques sociales et les

apprentissages mutuels de communautés côtières face aux enjeux climatiques et à la gouvernance locale », *Études caribéennes*, p. 27-28, 2014.

- **RANGEON (F.)**, « Réflexions sur l'effectivité du droit », in CURAPP, *Les usages sociaux du droit*, PUF, paris, 1989, p. 24
- **ROMANO (F.)**, « Évolution du régime foncier des forêts en Afrique : promotion de la gestion forestière locale », *Unasylva (FAO)* 228, Vol. 58, issue 228, 2007, p. 11-17.
- **SADLER (B.)**, *Etude sur l'efficacité de l'évaluation environnementale. L'évaluation environnementale dans un monde en évolution : Evaluer la pratique pour améliorer le rendement*, juin 1996.
- **SANDEFUR (G. D.)**, **MEIER, (A. M.)**, **CAMPBELL (M. E.)**, "Family resources, social capital, and college attendance", *Social Science Research*, 35(2), 2006, p. 525-553.
- **SCHNEIDER** *The greenhouse effect: science and policy*, Science, 243, issue 4892, p. 771-781.
- **STRECKAND (C.)**, **VON UNGER (M.)**, "Creating, Regulating and Allocating Rights to Offset and Pollute: Carbon Rights in Practice", *Carbon and climate law review*, vol.10, n°3, p. 178-189.
- **TABAU (A-S.)**, « La transparence de la finance climat : de la circulation du principe à la circulation de ses modalités d'application », Maljean-Dubois, Sandrine. *Circulation de normes et réseaux d'acteurs dans la gouvernance internationale de l'environnement*, 2017, p. 163-183.
- **TOUSSAINT (M.)**, « Libres propos conclusifs : du climat dans la Constitution : un outil pour la justice climatique ? », *Energie- Environnement - infrastructures – lexisnexis*, SA N°12- décembre 2018.
- **TSAYEM DEMAZE (M.)**, « Paradoxes conceptuels du développement durable et nouvelles initiatives de coopération Nord-Sud : le Mécanisme pour un Développement Propre (MDP) ». *Cybergéo, Revue Européenne de Géographie*, article 443, 2009, p. 1-24.
- **TSAYEM DEMAZE (M.)**, « Au nom de la lutte contre le changement climatique : le mécanisme pour un développement propre et ses travers », *Vertigo*, Volume 13 Numéro 2, 2013, p.1-29.
- **TSAYEM DEMAZE (M.)**, « Les retombées du « Mécanisme pour un Développement Propre » pour les pays en développement : une faible réception de technologie et un développement durable vague ». *Cahiers d'outre-Mer*, 2, n°262, 2013, p. 247-276.

TURGEON (J.), SAVARD (J-F.), « Politiques publiques » in *Dictionnaire encyclopédique de l'administration publique*, 20.14, p. 384-385.

- **WALLBOTT (L.), SCHAPPER (A.),** « Negotiating by own standards? The use and validity of human rights norms in UN climate negotiations », *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, 17 (2), 2015, p. 209-228.
- **WILSON (M. A. R.) COSTANZA (R.), BOUMANS, LIU,** “Integrated assessment and valuation of ecosystem goods and services provided by coastal systems”, *The Intertidal Ecosystem, USA*, 2005.

IV- RAPPORTS, COURS, DOCUMENTS, ETUDES ET AUTRES

- **ACBF,** « L'accès aux fonds pour le développement : les capacités requises pour la mobilisation et l'absorption des ressources » in *Améliorer l'accès et l'absorption des ressources de développement en Afrique*, Accra-GHANA, 2017.
- **ACBF,** « Améliorer l'Accès et l'Absorption des Ressources de Développement en Afrique ; L'accès aux fonds pour le développement : les capacités requises pour la mobilisation et l'absorption des ressources », Accra, Ghana, 2017.
- **ACBF,** Développement de l'infrastructure et financement en Afrique subsaharienne : Vers un cadre pour l'amélioration des capacités. Document hors-série N°25. Harare : Fondation africaine pour le renforcement des capacités, 2016.
- **ADF II,** « Agir face au changement climatique pour promouvoir un développement durable en Afrique : Changement climatique et développement durable en Afrique, vue d'ensemble », 10-15 octobre 2010, CCNU, Ethiopie.
- Allocution d'Indira GHANDI, « The Times of India », 15 juin 1972, tel que cité dans RP Anand, « Development and Environment : The Case of the Developing Countries » (1980) BAD, « Les solutions pour le changement climatique, la réponse de la banque africaine de développement », 2012.
- **AVAGYAN (A.), KARTTUNEN (K.), DEVIT (C.) et RIOUX (J.),** « Outil d'apprentissage sur les mesures d'atténuation appropriées au niveau national MICCA, FAO, Rome, 2015.
- **BAD,** Évaluation indépendante des projets de soutien institutionnel dans le secteur de la gouvernance 2002-2012. Harare : Fondation africaine pour le renforcement des capacités, 2013b, ACBF, Accra, Ghana, 2017.

- **BAD**, Renforcement des capacités sur l'« Application de la lentille de fragilité : travail efficace dans le secteur de l'eau dans les États fragiles » in FSU,OWAS, AWF, EADITunis, 2013a.
- **BANQUE MONDIALE**, « Sécuriser les droits fonciers dans les zones de forêt pour favoriser le développement rural. Un Cadre d'analyse ». PROFOR, Washington, DC, 2019.
- **BANQUE MONDIALE**, « Les finances publiques dans le monde arabe : la reddition de comptes commence par la transparence », 2013, CADERDT, *Guide méthodologique d'élaboration des politiques sectorielles*, Novembre 2012.
- **BRON-SAÏDATOU (F.), YANKORI (S. S.)**, « Les institutions et organisations intervenant dans la gestion de l'eau », Réseau National des Chambres d'Agriculture du Niger, février 2015.
- Carbonium, Sud-Conseil, « Les opportunités du mécanisme de développement propre pour l'Afrique). Document d'information n°07-01.
- **CARVALHO (A. P.), TERPSTRA (P.)**, « le suivi du financement de l'adaptation : une approche destinée aux organisations de la société civile pour améliorer la redevabilité en matière d'adaptation au changement climatique », Oxfam America Inc. et World Resources Institute, 2015.
- **CE**, Communication au parlement européen, au conseil, au comité économique et social européen et au comité des régions : Responsabilité sociale des entreprises : une nouvelle stratégie de l'UE pour la période 2011-2014 ; Bruxelles ? 2011, COM (2011) 681 final/2.
- **CEDEAO**, Mise en œuvre de l'accord de Paris sur le climat en Afrique de l'ouest : Etat des lieux des contributions déterminées au niveau national (CDN) et des besoins en renforcement de capacités.
- **CEDEAO**, Synthèse thématique sur les mécanismes de financement accessibles aux pays de l'espace CEDEAO/UEMOA/CILSS pour financer l'AIC dans le cadre de leur PNIA, 2015.
- **Centre Régional AGRHYMET**, « Le Sahel face aux changements climatiques Enjeux pour un développement durable », septembre 2010.
- **CMED**, *Notre avenir à tous*, Montréal, Éditions du Fleuve, 1988.COMMODAFRICA, « L'Afrique, première bénéficiaire du financement pour le climat des banques multilatérales », 2019.

- **CRAWFORD (A.), CHURCH, (C.)** « Impliquer le secteur privé dans les processus nationaux de planification de l'adaptation ». Winnipeg, Canada : Institut international du développement durable, 2019.
- État de préparation à la REDD+ au Togo ; *Rapport à mi-parcours Fonds de Partenariat pour le Carbone Forestier (FCPF)* ; MERF, Coordination REDD+, 12 juillet 2017.
- **EUNOMIA**, « La contribution potentielle de la gestion des déchets à une économie bas carbone » ; Rapport Principal ; octobre 2015.
- **FAO**, *Évaluation des ressources forestières mondiales, Rapport principal*, Études FAO Forêts, 2010, N° 163.
- **Farming First, CGIAR, CTA, CCAF**, Guide to UNFCCC Negotiations on Agriculture. Toolkit for Communications and Outreach, 2015.
- Frankfurt School of Finance & Management, CEFNDC | Unité 1 – Partie II : Introduction : Science, Politique et Finance. 2021.
- Frankfurt School of Finance & Management, Certificat d'expert en financement des CDN, « Unité 2 : Différentes perspectives sur le financement des CDN » 2021.
- **GIEC**, « Bilan 2001 des changements climatiques : Conséquences, adaptation et vulnérabilité », Contribution du Groupe de travail II au *Troisième rapport d'évaluation du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat*, 2001.
- **GIEC** ; Rapport spécial sur les conséquences d'un réchauffement planétaire de 1.5 °C, octobre 2018.
- **GIEC**, « Bilan 2007 des changements climatiques. Contribution des Groupes de travail I, II et III au quatrième Rapport d'évaluation du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, Genève, Suisse ». 2007.
- **GIEC**, Les éléments scientifiques, Résumé à l'intention des décideurs, Contribution du Groupe de travail I au 4^{ème} rapport du GIEC, Genève, OMM-PNUE, 2007.
- **GIIN** « le marché de l'investissement d'impact en Afrique de l'ouest Etat des lieux, tendances, opportunités et enjeux actuels », Juin 2016.
- **GRANDJEAN (A.)**, « le rôle des entreprises dans la lutte contre le changement climatique », *rapport moral sur l'argent dans le monde*, 2013.
- Groupe des nations unies pour le développement ; Lignes directrices sur les questions relatives aux peuples autochtones, New York, 2009.
- Guide des mécanismes de projet prévus par le protocole de Kyoto, « Le mécanisme pour un développement propre » *Tome B. 2^{ème} édition, République française.*

- Guide simplifié de développement de projet MDP dans le secteur AFOLU, *Alliance Mondiale contre le Changement Climatique (AMCC / GCCA), UE, Août 2013*, p. 11.
- **HEINRICH BÖLL STIFTUNG (HBS)**, « 20 ans d'implication des OSC d'Afrique dans les négociations sur le changement climatique : Priorités, Stratégies et Actions' », 2014.
- **HÖHNE (N.), ELLERMANN (C.), LI (L.)**, « Contributions prévues déterminées au niveau national dans le cadre de la CCNUCC », GIZ, 2014.
- **HOUZIR (M.), ALAOUI (Z.)**, « Transparence dans la Finance Climat au Maroc », Fondation Heinrich Böll, Rabbat, Maroc 2018 ;
- **IBP** « Gouvernance du financement climatique : l'importance de lignes directrices pour la préparation de rapports et mécanismes de révision pour garantir la transparence et la responsabilisation »,
- **IPCC, " GLOBAL WARMING OF 1.5 °C : an IPCC special report on the impacts of global warming of 1.5 °C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty"**, 2018.
- **IRFODEL , AHONTO-NOUSSOUGLO (A.M.)**. « Problématique des comités villageois de développement (CVD) au Togo »), 2012.
- **ISD**, Summary of the Lima climate change conference: 1–14 December 2014. Earth Negotiations Bulletin, 12, 619, 2015 in « Unité 2 : Différentes perspectives sur le financement des CDN », Frankfurt School of Finance & Management gGmbH, 1^{ère} édition - 01/2021.
- **LARSON, ANNE, JENNY SPRINGER**. « Recognition and Respect for Tenure Rights. » Présentation conceptuelle pour le cadre de gouvernance des ressources naturelles (NRGF). UICN, Commission des politiques environnementales, économiques et sociales (CEESP), 2016.
- **FABIUS (L.)** (dir), Rapport sur l'efficacité de la dépense publique et le contrôle parlementaire : Contrôler réellement, pour dépenser mieux et prélever moins, Assemblée nationale française, 1999.
- **MAEDI**, « Nouvel outil de la négociation climat : les contributions nationales à la lutte contre le dérèglement climatique », n°5, juin 2015.
- **AGBOYIBO (Y.)**, « allocution d'ouverture des Etats Généraux de l'administration publique togolaise », décembre 2006.

- **NTONGA MVONDO (L.)**, « Cartographie générale des organisations de la société civile au Togo », Pro-CEMA, Décembre 2018.
- **OCDE**, « Financement pour le climat fourni et mobilisé par les pays développés de 2013-17 », 2019.
- **ONU**, Rapport sur le développement humain, 2007/8.
- **PARLAMERICAS**, « Précis sur le financement climatique : Mécanismes et opportunités pour l'Amérique latine et les Caraïbes ».
- **PASTIAUX-MURPHY**. Partenariat et renforcement organisationnel de structure locales de développement : éléments d'analyse et de stratégie. Handicap International, 2004.
- **PNUD Togo**, Évaluation du potentiel national à participer au MDP dans les secteurs de l'énergie et de la foresterie au Togo, ECONOLER, Rapport final, décembre 2010.
- **PNUD**, « Financements mixtes pour la lutte contre le changement climatique par le biais de Fonds nationaux de lutte contre le changement climatique : Guide pratique pour la conception et la création d'un fonds national pour la réalisation des priorités en matière de lutte contre le changement climatique », 2011.
- **PNUD**, « Identification des barrières, lacunes et besoins en capacités pour faciliter les mesures d'atténuation au Togo : Stratégie de Développement à Faibles Emissions (LEDS), Mesures d'Atténuation Appropriées au Niveau National (NAMAs) Mesure, Notification et Vérification (MNV/MRV) », 2012.
- **PNUE**, « Mise en œuvre de la REDD+ : manuel pour les praticiens du droit national », p. 49.
- **PROD'HOMME (J-P.)**, Situation et évolution des organisations paysannes et rurales : le Cameroun, Réseau GAO, 1992.
- **Programme ONU-REDD**, « Directives concernant le consentement préalable donné librement et en connaissance de cause, janvier », 2013.
- Rapport de la Conférence des Parties sur sa dix-septième session, tenue à Durban du 28 novembre au 11 décembre 2011, FCCC/CP/2011/9/point 32.
- **RIBOT (J. C.) et PELUSO (N. L.)**, « A Theory of Access. Rural Sociology » 68(2) *in* *Mise en œuvre de la REDD+ : manuel pour les praticiens du droit national*, PNUE, (2003).
- **RIGHTS AND RESOURCES INITIATIVE (RRI)**, « *What Future for Reform? Progress and Slowdown in Forest Tenure Reform Since 2002.* » Rights and Resources Initiative. Washington, DC, 2014.

- **RIGHTS AND RESOURCES INITIATIVE (RRI)**, « *Who Owns the World's Land? A Global Baseline of Formally-Recognized Indigenous and Community Land Rights.* » Rights and Resources Initiative. Washington, DC, 2015.
- **ROMANO (F.), REEB (D.)**. Understanding forest tenure: What rights and for whom? Secure forest tenure for sustainable forest management and poverty alleviation: the case of South and Southeast Asia, with case studies of Orissa and Meghalaya, India and Nepal. FAO, Access to Natural Resources Sub-Programme. (2006).
- **SAMOURA (K.), YONKEU (S.)** « les évaluations environnementales comme outils de mise en œuvre du développement durable : définitions, typologie, objectifs et démarches », Ecole d'été de l'IEPF et SIFEE, Douala, 2011.
- **SARR (B.)** « Recrudescence des fortes pluies et des inondations dans un contexte de changement climatique », in le Sahel face aux changements climatiques, Enjeux pour un développement durable, Centre Régional AGRHYMET, septembre 2010.
- **SAVARESI (A.)**, « Climate Change and Human Rights: Fragmentation, Interplay and Institutional Linkages », UN climate negotiations.
- **SCHALATEK (L.), WATSON (C.)**, Overseas Development Institute, « Le Fonds Vert pour le Climat », Fondamentaux du financement climatique, novembre 2019.
- **SCHALATEK (L.), et BIRD (N.)**, ODI « Principes et critères du financement climatique public- Cadre normatif », Fondamentaux du financement climatique, novembre 2018.
- **SCHALATEK (L.), NAKHOODA (S.)**, « Égalité des sexes et financement climatique », Fondamentaux du financement climatique, 2016.
- Septième Forum pour le développement de l'Afrique, « *Agir face aux changements climatiques pour promouvoir un développement durable en Afrique* Changements climatiques et développement durable en Afrique : Vue d'ensemble », ADF VII, Centre de conférences des Nations Unies, Addis-Abeba (Éthiopie), 10-15 octobre 2010.
- **SOW (Y.)**, « L'économie verte et le développement durable en Afrique de l'Ouest et Centrale dans les cadres de l'agenda 2030 des Nations Unies, de l'agenda 2063 de l'Union Africaine et des cinq priorités (high 5) de la Banque Africaine de Développement », OIE –CNP, Guinée Conakry, 2018.
- **TALL (A.)**, Global Fish Trade Overview and Fish Marketing, ECOWAS, 2007.
- Transparency international, « Rapport mondial sur la corruption : le changement climatique », préface de Huguette Labelle, Présidente, Transparency International, 2011.

- **UNDP**, Human Development in a Changing Climate : A Framework for Climate Finance [PNUD, Le développement humain dans un climat changeant : Un cadre pour le financement de la lutte contre le changement climatique], 2011.
- **UN-REDD**, Principes et critères sociaux et environnementaux du programme ONU-REDD, programme ONU-REDD, huitième réunion du conseil d'orientation, Paraguay 2012.
- **USAID/ARCC**, Background Paper for The ARCC West Africa Regional Climate Change Vulnerability Assessment. African and Latin American Resilience to Climate Change Project. Tetra Tech, ARD, 2013.
- **VANDEWEERD (V.), GLEMAREC (Y.), BILLETT (S.)** ; « préparation au financement climatique : un cadre pour comprendre ce que signifie être « prêt » à utiliser le financement climatique », PNUD, 2012.
- **YONKEU (S.)**, « Rappel sur les études d'impacts sur l'environnement – utilité pour l'évaluation des impacts des changements climatiques », IEPF, SIFÉE, Niamey, Niger, 2009.

V. Webographie

- « Bobo-Dioulasso : Des polices de l'environnement pour préserver le cadre de vie » <https://lefaso.net/spip.php?article71634>, consulté le 21 avril 2020.
- « Genre et finance climat : quelles avancées, quelles ambitions ? » Rencontre-débat sur le Pavillon français à la COP24 11 décembre 2018.
- « La Bonne gouvernance financière en Afrique: Rapport d'activité », 2010 ; <https://www.cabri-sbo.org/fr/blog/2010/good-financial-governance-in-africa-the-status-report>, consulté le 30 décembre 2020.
- « Le défi d'une administration plus souple, efficace, accessible et moins onéreuse », <https://www.tg.undp.org/content/togo/fr/home/stories/le-defi-d-une-administration-plus-souple--efficace--accessible-e.html>, consulté le 27 mai 2021.
- « Le Mécanisme de Développement Propre franchit une nouvelle étape » ; Bangkok, Thaïlande, 31 août 2018 ; <https://unfccc.int/fr/news/le-mecanisme-de-developpement-propre-franchit-une-nouvelle-etape>, consulté le 07 août 2020.

- « Le Mécanisme pour un développement propre (MDP) “Un guide pour tous : citoyens, militants, ONG” », 2010, CDM WATCH. https://carbonmarketwatch.org/wp-content/uploads/2012/03/CDM-Toolkit_FR.pdf, consulté le 11 août 2020.
- « Le pouvoir des zones humides contre les changements climatiques », <http://www.aqueduc.info/Le-pouvoir-des-zones-humides-contre-les-changements-climatiques>, consulté le 29 avril 2020.
- « Précis sur le financement climatique : Mécanismes et opportunités pour l’Amérique latine et les Caraïbes »,
- **ANFRAY (C.), VAILLANT (E.), CLERGEAT (R.), HUFFER (J.)**, « Les deux visages de la Chine », *Paris Match*, Publié le 03/02/2016 à 16h39. <https://www.parismatch.com/Actu/Environnement/Les-deux-visages-de-la-Chine-907283n>, consulté le 16 juillet 2020.
- **LE BRECH (C.)** « Sahel: s'adapter au changement climatique grâce à l'élevage pastoral », 2018, https://www.francetvinfo.fr/monde/afrique/societe-africaine/sahel-s-adapter-au-changement-climatique-grace-a-lelevage-pastoral_3053883.html, consulté le 19 septembre 2020.
- **DE PERTHUIS (C.), HALLEGATTE (S.), LECOCQ (F.)** « Économie de l'adaptation au changement climatique » CEDD, février 2010).
- **DELBOSC (A.) DE PERTHUIS (C.)**, « Les marchés de carbones expliqués », https://www.caissedesdepots.fr/fileadmin/PDF/finance_carbone/rapports/24_09_les_marches_carbone_expliques.pdf, consulté le 12 avril 2021.
- **DIARRA (D. Z.)**, « Impact des changements climatiques en Afrique de l’ouest », Direction Nationale de la Météorologie Bamako – MALI, <http://www.wamis.org/agm/meetings/iwacc09/S3-Diarra.pdf>, consulté le 02 mars 2021.
- **FABREGAT (S.)**: « MDP : l'Afrique en peine de projets », 09 décembre 2009, https://www.actuenvironnement.com/ae/news/mecanisme_developpement_propres_md_dp_9130.php4, consulté le 27 août 2020.
- Global Water Partnership ; *Programme Eau, Climat et Développement en Afrique* ; https://www.gwp.org/globalassets/global/wcdp-files/wacdep_flyer_francais.pdf; consulté le 23 septembre 2020.
- <http://data.worldbank.org/> indicator, in Atelier de planification national sur le changement climatique pour les zones côtières de l’Afrique de l’Ouest, juin 2013, Accra, <https://20122017.usaid.gov/sites/default/files/documents/1860/NAP%20policy%20brief%20-%20French.pdf>, consulté le 18 septembre 2020.

- <http://www.iedafrique.org/La-fiche-d-evaluation-par-la.html>; « Outil et suivi de contrôle citoyen de l'action publique (CCAP) », consulté de 21 avril 2020.
http://www.parlamericas.org/uploads/documents/Primer_on_Climate_Financing_FRE.pdf, consulté le 19 octobre 2020.
- IBP, « Les principaux résultats de l'enquête sur le budget ouvert 2017 », <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/open-budget-survey-2017-key-findings-french.pdf>, consulté le 29 décembre 2020.
- *Interactions FLEGT-REDD+*, note d'information n°2 : *Qu'est-ce-que la REDD+ ? janvier 2011.*
- La feuille de route de Bali: Les questions clés en cours de négociation, http://content-ext.undp.org/aplaws_assets/2091557/2091557.pdf, consulté le 13 avril 2021.
- National geographic, « L'Afrique de l'Ouest fait face aux défis du changement climatique », 21 septembre 2018, <https://www.nationalgeographic.fr/>, consulté le 25 février 2021.
- OCDE, « Les apports de financements climatiques publics aux pays en développement sont en hausse » <https://www.oecd.org/fr/environnement/les-apports-de-financements-climatiques-publics-aux-pays-en-developpement-sont-en-hausse.htm>, consulté le 02 novembre 2020.
- **DESANKER (P. V.)**, « Le Protocole de Kyoto et le MDP en Afrique: une bonne idée mais... », <http://www.fao.org/3/a0413f/a0413F05.pdf>, consulté le 12 avril 2021.
- Parlamericas, « Précis sur le régime du changement climatique des Nations unies », https://parlamericas.org/uploads/documents/Precis_sur_le_regime_du_changement_climatique_des_Nations_unies.pdf, consulté le 23 février 2021.
- PNUE : Programme des Nations Unies pour l'Environnement, <https://www.un.org/youthenvoy/fr/2013/08/pnue-programme-nations-unies-lenvironnement/>, consulté le 23 février 2021
- **RAVIKUMAR (A.)**, « Mais qu'est-ce donc que ce droit sur le carbone ? Et qui (le cas échéant) devrait en bénéficier ? », <https://www.cifor.org>, 2015.
- **REYSSET (B.)**, « l'adaptation au changement climatique, c'est quoi ? », AFD, 17 novembre 2017, <https://www.afd.fr/fr/actualites/ladaptation-au-changement-climatique-cest-quoi>, consulté le 17 septembre 2020.
- RSE (Responsabilité sociale des Entreprises) : définition – Qu'est-ce-que la RSE ? <https://youmatter.world/fr/definition/rse-definition/>, consulté le 08 juillet 2020.

- **ABDERAHIM (B. H.)**, « Financement de l'adaptation dans les bassins transfrontaliers : élaboration et financement du plan d'investissement climat du bassin du Niger », COP24.
- **SERIEYS (J.)**, « Réchauffement climatique : Scénario catastrophe d'ici 2100 confirmé », <http://www.gauchemip.org/spip.php?>, consulté le 16 septembre 2020.
- **SENET (S.)**, « Déchets plastique : et en plus, ils renforcent l'effet de serre », 02 août 2018. <http://www.journaldelenvironnement.net/article/dechets-plastique-et-en-plus-ils-renforcent-l-effet-de-serre,93187>, consulté le 17 juillet 2020.

V- JURISPRUDENCE

- Conseil Const., 20 juillet 1993, *code de la nationalité*, Rec. p. 196.
- CEDH, 06 février 1976, Syndicat suédois des conducteurs de locomotives, série A, n°20, Par. 20.
- Lahore High Court Green Bench, Asghar Leghari v. Federation of Pakistan, Req. n° WP.No.25501/2015, note 20, p. 6:
- Cour d'appel d'Abidjan (Côte d'Ivoire), 24 décembre 2010, affaire Probo Koala (arrêt n° 359).
- Conseil Const., 20 juillet 1993, *code de la nationalité*, Rec. p. 196.
- TPI de Daloa (Côte d'Ivoire), section de Sassandra, 25 septembre 1996, affaire de « défrichement d'une portion de forêt classée », (arrêt n° 463).
- Décision n° 464 PEN/14 du 12 novembre 2014 sur l'affaire « exploitation forestière, coupe et enlèvement des arbres dans un but commercial et absence d'autorisation ». ??
- TPI de Man (Côte d'Ivoire), PEN/14 du 4 novembre 2014, affaire « défrichement illicite de forêt dans un parc national », (arrêt n° 599).

Curriculum vitae

Née le 12 juillet 1989 à Tomégbé (TOGO), Akouvi Okpè ABALO est diplômée d'une Licence en Droit public (2007-2011) et d'un Master II en Droit et politique de l'environnement (2012-2014). Elle a une expérience professionnelle de huit (8) ans acquise dans des institutions telles que l'Agence Nationale de Gestion de l'environnement du Togo (ANGE), le cabinet DECISIONS spécialisée dans l'installation des systèmes de management de la qualité et de l'environnement, le cabinet JAT CONSULTING spécialisé dans la réalisation des évaluations environnementales et études de développement et la Mairie du Golfe 1 où elle exerce actuellement en tant que Directrice de cabinet du Maire. Okpè ABALO est Chargée de travaux dirigés au Département de Droit Public de l'Université de Lomé ; Lauréate du Quarry Life Award dans la catégorie projet communautaire ; Alumni du Yali leadership Center de Dakar (Sénégal) dans le cadre du programme de formation des jeunes femmes du secteur de l'énergie en Afrique initié par Power Africa ; Ambassadrice du programme ouest-africain de leadership climatique pour les femmes (WAfriCLP) piloté par la CRDI, le WASCAL et l'université Houphouët-Boigny ; et Experte Certifiée en financement des CDN par la Frankfurt school of finance and management dans le cadre du programme de bourse sur le financement des CDN initié par l'IRDC. Sur le plan associatif, Okpè ABALO est membre du Secrétariat International Francophone pour l'Evaluation Environnementale (SIFEE), du Réseau des Femmes de l'Enseignement Supérieur du Togo (REFEST) et présidente du Réseau des Femmes Engagées pour le Développement Durable (REFEDD).

TABLE DES MATIERES

Sommaire	5
Sigles et acronymes.....	5
Introduction	23
PARTIE 1 : UNE GOUVERNANCE CLIMATIQUE COMPLEXE.....	51
Titre 1 : Une reponse politique contrastée	54
Chap. 1 : Des politiques cadres volontaristes.....	55
Section 1 : l'adoption de documents politiques d'orientation	56
§1 : Les politiques environnementales.....	56
A. <i>La planification environnementale au Togo.....</i>	<i>56</i>
1. <i>Le cadre programmatique du PNGE.....</i>	<i>57</i>
2. <i>Le processus PNIERN / CSIGERN.....</i>	<i>59</i>
B. <i>Les cas du Niger et du Burkina Faso</i>	<i>62</i>
1. <i>Le cadre programmatique du Niger</i>	<i>62</i>
2. <i>Le cadre programmatique du Burkina Faso</i>	<i>63</i>
§2. Les politiques climatiques	65
A. <i>La définition de politiques nationales.....</i>	<i>66</i>
B. <i>La définition des politiques d'adaptation et d'atténuation</i>	<i>69</i>
1. <i>La planification de l'adaptation aux changements climatiques</i>	<i>69</i>
2. <i>La planification de l'atténuation des changements climatiques</i>	<i>73</i>
Section 2 : L'adoption des documents périodiques de reddition de compte	75
§1 : Des rapports périodiques de notification	75
A. <i>Les Communications Nationales sur les Changements Climatiques.....</i>	<i>76</i>
B. <i>Les rapports biennaux actualisés</i>	<i>78</i>
§2 : Des contributions déterminées au niveau national (CDN).....	80
A. <i>La genèse des contributions déterminées au niveau national (CDN)</i>	<i>80</i>
B. <i>La pratique des contributions déterminées au niveau national (CDN).....</i>	<i>82</i>
Chap. 2 : Un début d'integration dans les politiques sectorielles et macroeconomiques.....	87
Section 1 : Des références expresses dans les documents de planification nationale du développement	88
§1 : Une vision globale du développement	89
A. <i>Le Plan National du Développement 2018-2022 du Togo</i>	<i>89</i>
B. <i>Les plans Nationaux du développement économique et sociaux du Niger et du Burkina Faso.....</i>	<i>92</i>
§2. Une vision incluant les enjeux climatiques	94
A. <i>L'évocation des défis climatiques.....</i>	<i>94</i>

B. <i>La persistance de la priorisation des enjeux socioéconomiques</i>	98
Section 2 : Des références fragmentaires dans les documents de planification sectorielle du développement	101
§1 : Une planification sectorielle en construction	102
A. <i>Le cas du Togo</i>	102
B. <i>Les cas du Niger et du Burkina Faso</i>	106
§2 : Une prise en compte parcellaire des changements climatiques	110
A. <i>Dans la formulation des politiques</i>	110
B. <i>Dans les approches programmes</i>	115
Titre 2 : Une reponse institutionnelle peu fiable	119
Chap. 1 : Un dispositif materiel peu efficient	121
Section 1 : L'adoption d'une diversité de documents juridiques	121
§1 : Les textes transversaux relatifs aux changements climatiques	121
A. <i>Une constitutionnalisation minimaliste de la lutte climatique</i>	122
B. <i>La confirmation par la législation environnementale</i>	125
§2 : Les textes sectoriels relatifs aux changements climatiques	129
A. <i>L'encadrement sectoriel des changements climatiques</i>	129
B. <i>Des dispositions liées aux autres conventions sur l'environnement</i>	134
Section 2 : Une efficacité limitée	138
§1 : Un cadre peu fonctionnel	139
A. <i>Les carences du cadre existant</i>	139
B. <i>La pratique limitée des outils décisionnels</i>	143
§2 : Des mécanismes de garanties peu exploités	148
A. <i>Le cas des garanties non juridictionnelles</i>	148
B. <i>Un faible recours aux garanties juridictionnelles</i>	153
Chap. 2 : Un dispositif organique fragile	160
Section 1. Des organes centraux faiblement fonctionnels	160
§ 1. Un arrangement institutionnel diversifié	161
A. <i>Le cas du TOGO</i>	161
B. <i>Les cas du Niger et du Burkina Faso</i>	165
§ 2 : Une synergie avec les départements sectoriels	169
A. <i>La création des organes spécialisés</i>	169
B. <i>Les limites fonctionnelles</i>	175
Section 2. Des acteurs décentralisés peu réactifs	179
§1. La faible emprise des structures décentralisées	179
A. <i>La faible capacité organisationnelle des collectivités locales</i>	180

B. <i>La faible opérationnalité des Comités de Développement à la base (CDB)</i>	183
§ 2. <i>L'influence limitée des acteurs privés</i>	188
A. <i>L'action limitée du secteur privé</i>	188
B. <i>La mauvaise organisation de la société civile</i>	194
PARTIE 2 : UNE OPERATIONNALISATION TECHNIQUE FINANCIEREMENT FRAGILISEE	199
Titre 1 : Des moyens techniques multiformes	201
Chap. 1 : Une pluralité de mécanismes d'atténuation	202
Section 1 : Des mécanismes traditionnels	203
§1 : <i>Les Mécanismes de Développement Propre (MDP)</i>	204
A. <i>Des réalisations modiques</i>	204
B. <i>Un insuccès justifié</i>	208
§ 2 : <i>Les Mesures d'Atténuation Appropriées au Niveau national (MAAN/NAMA)</i>	213
A. <i>Fondements et typologie des MAAN</i>	214
B. <i>La réalité pratique des NAMA/MAAN</i>	217
Section 2 : Un mécanisme nouveau éprouvé : LA REDD+	223
§ 1 : <i>Un mécanisme impulsé</i>	224
A. <i>La consécration institutionnelle</i>	225
B. <i>Des pratiques à l'étape préliminaire</i>	229
§ 2 : <i>Un mécanisme controversé</i>	234
A. <i>La question des droits de tenure : le régime foncier des forêts</i>	234
B. <i>La problématique des droits sur le carbone forestier</i>	239
Chap. 2 : Des mécanismes d'adaptation avérés	244
Section 1 : La définition des priorités d'adaptation	244
§1 : <i>L'influence des contextes climatiques internes</i>	245
A. <i>La consécration d'une approche globale de l'adaptation</i>	245
B. <i>Une consécration justifiée</i>	248
§2 : <i>La Vulnérabilité des secteurs aux changements climatiques</i>	252
A. <i>Le cas du Togo</i>	253
B. <i>Le cas du Niger et du Burkina Faso</i>	256
Section 2 : Les actions de mitigation de la vulnérabilité	261
§1 : <i>La définition des priorités nationales d'adaptation</i>	262
A. <i>Les options d'adaptation du Togo</i>	263
B. <i>Le cas du Niger et du Burkina Faso</i>	267
§2 : <i>Le bilan de mise en œuvre</i>	271
A. <i>La concrétisation de l'adaptation au Burkina Faso</i>	272

B. Le renforcement de la résilience au Togo et au Niger	276
Titre 2 : Des moyens financiers peu exploités	281
Chap. 1 : Une plateforme de financement soutenable.....	283
Section 1 : Une dépendance excessive à l’égard du financement international	284
§ 1 : <i>Le déséquilibre entre les besoins et les mécanismes de financement internes</i>	285
A. Des besoins financiers importants	285
B. Des Fonds climatiques nationaux quasi-inexistants	289
§2 : <i>Le palliatif du financement international</i>	293
A. Les fonds climatiques transnationaux	294
B. Le cas spécifique de l’Aide Publique au Développement	299
Section 2 : Une réalité du financement peu reluisante	302
§1 : <i>L’état réel du financement climatique</i>	303
A. Les financements mobilisés auprès des guichets climatiques au Togo	304
B. La finance climatique au Niger et au Burkina Faso	307
§2 : <i>Des processus de mobilisation discutables</i>	312
A. Une politique opportuniste de captation des fonds étrangers	312
B. Les perspectives de mobilisation de la finance climat	315
Chap. 2 : Une faible capacité de mobilisation et d’absorption	320
Section 1 : L’influence des facteurs limitants	321
§1 : <i>La faible capacité institutionnelle</i>	321
A. Un cadre peu propice aux investissements climatiques.....	322
B. Une capacité technique d’absorption limitée.....	326
§2 : <i>La difficile maîtrise des procédures d’accès</i>	328
A. Des procédures complexes	329
B. L’impact de la lourdeur administrative	333
Section 2 : l’influence des indicateurs d’inéligibilité	336
§1 : <i>Le manque de crédibilité</i>	337
A. Le déficit de transparence dans les procédures	337
B. Le déficit du respect des droits humains	341
§2 : <i>La culture de la mauvaise gouvernance</i>	345
A. La mauvaise gouvernance financière	346
B. La mauvaise gouvernance politique	350
Conclusion.....	356
Resumé	362
Abstract	362
Impact de la thèse	363

Bibliographie.....	366
Curriculum vitae	389