Assemblée parlementaire de la Francophonie

INSTITUT DE LA FRANCOPHONIE POUR LE DÉVELOPPEMENT DURABLE
IFDD

RAPPORT

SUR LA MISE EN ŒUVRE DE L'ACCORD DE PARIS DANS LES PAYS DE L'ESPACE FRANCOPHONE

APPUYER LES EFFORTS DES PARLEMENTS AFIN DE REHAUSSER L'ACTION CLIMATIQUE DANS LES PAYS FRANCOPHONES

PARTIE 1

Dr. Stéphanie Reiche-de Vigan

Janvier 2023

Organismes commanditaires de l'étude

Assemblée Parlementaire de la Francophonie (APF)
233, boulevard Saint Germain,
75007 Paris, France
Représentée par M. Damien Cesselin, Secrétaire général administratif

Institut de la Francophonie pour le Développement durable (IFDD)
200, chemin Sainte-Foy, bureau 1.40,
Québec, Québec, G1R 1T3, Canada
Représenté par Mme Cécile Martin-Phipps, Directrice

Consultant

Dr. Stéphanie Reiche-de Vigan
Enseignante-chercheuse en droit international et comparé du climat et du développement durable
Experte et consultante internationale en accompagnement des Etats et des collectivités
26 rue Jean Roque
13006 Marseille, France
Email : s.reichedevigan&gmail.com
Tél : 00 33 767 06 91 99

Durée de la mission

Mi-novembre 2022 à mi-janvier 2023 : 2 mois

Lieu de mission

A distance

Remerciements

M. Bachir Dieye, Conseiller principal Région Afrique et Moyen-Orient, APF

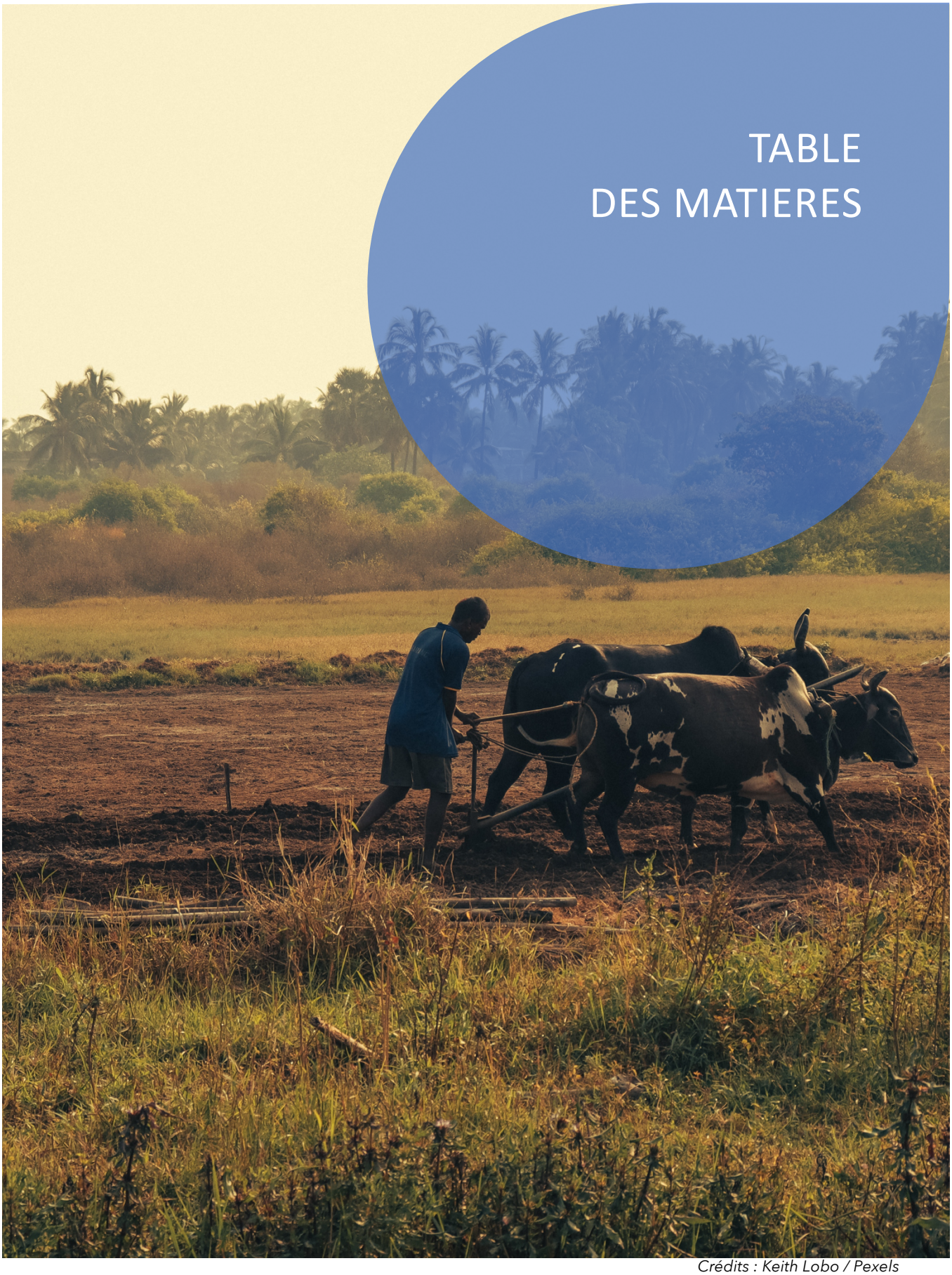
Mme Josée Thérien, Conseillère Commission de l'éducation, de la communication et des affaires culturelles (CECAC), Réseau de lutte contre les pandémies, APF

Avertissement

Les opinions exprimées dans cette étude sont celles de l'auteur et ne représentent pas nécessairement celles de l'Assemblée Parlementaire de la Francophonie (APF) ou de ses membres, ni celles de l'Institut de la Francophonie pour le Développement durable (IFDD).

Crédits image page de couverture : Nothing Ahead / Pexels

TABLE DES MATIERES



Crédits : Keith Lobo / Pexels

TABLE DES MATIERES

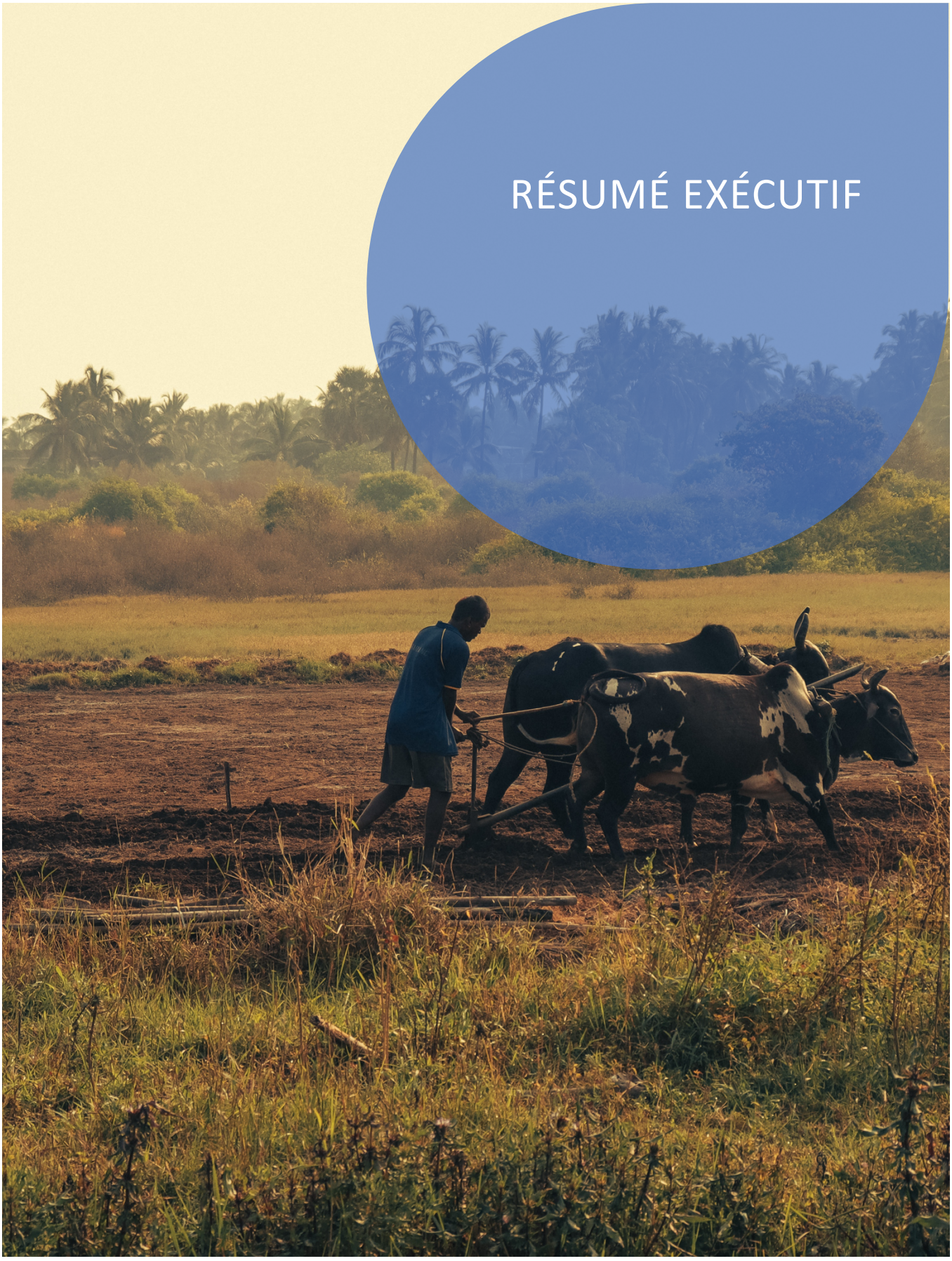
TABLE DES MATIERES 3
LISTE DES ACRONYMES 6
RÉSUMÉ EXÉCUTIF 7
CHAPITRE 1 10
INTRODUCTION 10
1.1. CONTEXTE ET JUSTIFICATION 11
1.1.1. LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES, UNE MENACE GLOBALE AUX CONSEQUENCES QUASI-INEVITABLES 11
1.1.2. DES ENGAGEMENTS INTERNATIONAUX POUR LIMITER LES EFFETS NEFASTES DU CHANGEMENT CLIMATIQUES 11
1.1.3. DES POLITIQUES NATIONALES LARGEMENT INSUFFISANTES POUR RESPECTER L'OBJECTIF D'ATTENUATION 12
1.1.4. LES PAYS FRANCOPHONES PARMI LES PLUS VULNERABLES EN MATIERE D'ADAPTATION 13
1.1.5. UN FINANCEMENT CLIMATIQUE INSUFFISANT POUR UNE MISE EN ŒUVRE EFFECTIVE DES ENGAGEMENTS 15
1.2. OBJECTIFS DU RAPPORT 15
1.3. MÉTHODOLOGIE UTILISÉE 16
1.4. CHAMPS ET LIMITES DE L'ETUDE 17
1.4.1. CHOIX DES PAYS ET PARTICULARITES 17
1.4.2. RISQUES DE LA METHODE COMPARATIVE 18
CHAPITRE 2 20
RÔLE DES PARLEMENTS DANS LA MISE EN OEUVRE 20
DES ENGAGEMENTS CLIMATIQUES 20
2.1. ETAT DES LIEUX : LES PARLEMENTS FRANCOPHONES FACE AU DEFI CLIMATIQUE 21
2.1.1. UNE FAIBLE PRISE EN COMPTE DES ENJEUX CLIMATIQUES DANS LE VOTE DES LOIS 21
2.1.2. LA QUASI-ABSENCE DE COMMISSION PARLEMENTAIRE TRAITANT EXPLICITEMENT DU CLIMAT 24
2.1.3. PRINCIPAUX OBSTACLES A L'ACTION LEGISLATIVE SUR LES QUESTIONS CLIMATIQUES 24
2.2. UN ROLE ESSENTIEL A JOUER POUR METTRE EN ŒUVRE LES ENGAGEMENTS CLIMATIQUES DES ETATS 25
2.2.1. FAÇONNER LA POLITIQUE CLIMATIQUE NATIONALE EN PARTICIPANT AUX CONFERENCES INTERNATIONALES .. 25
2.2.2. SOUMETTRE LA POLITIQUE CLIMATIQUE NATIONALE A DES PRINCIPES DIRECTEURS 25
2.2.3. ADOPTER DES LOIS CLIMAT AMBITIEUSES PERMETTANT UNE VISIBILITE PLURIANNUELLE DES OBJECTIFS 27
2.3.4. INSTAURER UNE GOUVERNANCE CLIMATIQUE MULTI-NIVEAUX AVEC UNE DEFINITION DES ROLES DES ACTEURS POUR UNE COOPERATION HORIZONTALE ET VERTICALE 27
2.2.5. FAVORISER L'ACCES DU PUBLIC A L'INFORMATION ET LA PARTICIPATION DU PUBLIC AUX DECISIONS POLITIQUES 28
2.2.6. S'ASSURER D'UNE PLANIFICATION PLURIANNUELLE ET DE L'ALLOCATION D'UN BUDGET ADEQUAT POUR LA MISE EN ŒUVRE DES POLITIQUES CLIMATIQUES 28
2.2.7. CONTROLER LES DEPENSES PUBLIQUES EN MATIERES CLIMATIQUE ET ENVIRONNEMENTALE ET L'IMPACT ENVIRONNEMENTAL ET CLIMATIQUE DU BUDGET 29
2.2.9. CREER UN ENVIRONNEMENT FAVORABLE AUX INVESTISSEMENTS ET FAVORISER L'ACCREDITATION AUX MECANISMES DE FINANCEMENT CLIMATIQUE INTERNATIONAUX 30
2.2.4. CONTROLER L'APPLICATION DE LA LOI ET L'ATTEINTE DES OBJECTIFS CLIMATIQUES 31
2.2.7. PRENDRE EN COMPTE LES PREOCCUPATIONS DES CITOYENS ET DES ELUS LOCAUX 31
2.2.7. RENFORCER LA LEGITIMITE DEMOCRATIQUE DU PARLEMENT 32
CHAPITRE 3 33
IDENTIFICATION DES BONNES PRATIQUES LÉGISLATIVES 33
3.1. UN CADRE LÉGISLATIF ROBUSTE 34
3.1.1. INSCRIPTION DANS LA CONSTITUTION D'UNE OBLIGATION DE RESULTAT POUR LUTTER CONTRE LE CHANGEMENT CLIMATIQUE 34

3.1.2. ADOPTION D'UNE LOI SPECIALE SUR LE CLIMAT 34
3.1.3. INSCRIPTION DE PRINCIPES DIRECTEURS DANS LA LOI 35
3.1.4. PRINCIPE D'INTEGRATION 36
3.2. CADRE INSTITUTIONNEL ET GOUVERNANCE ROBUSTE 36
3.2.1. INSTANCE DE COORDINATION DES POLITIQUES SECTORIELLES 36
3.2.2. INSTANCE NATIONALE DE SURVEILLANCE OU DE DIALOGUE MULTI-NIVEAUX 36
3.3. CONTRÔLE DE L'ACTION GOUVERNEMENTALE 37
3.3.1. PARTICIPATION PUBLIQUE ET PRISE EN COMPTE DES AVIS RECUEILLIS 37
3.3.2. CONTROLE DE LA CONCRETISATION DE LA LOI 37
3.2.1. CONTROLE DE LA MISE EN ŒUVRE DES DISPOSITIONS SUR LE TERRAIN 37
3.4. FINANCEMENT 38
3.4.1. CONTROLE DES DEPENSES PUBLIQUES EN MATIERE CLIMATIQUE 38
3.4.2. FOND CLIMAT NATIONAL 38
CHAPITRE 4 39
RECOMMANDATIONS 39
4.1. RECOMMANDATIONS A DESTINATION DE CHAQUE PARLEMENT DES PAYS FRANCOPHONES 40
4.2. RECOMMANDATIONS A DESTINATION DE L'APF ET DE L'IFDD 41
CHAPITRE 5 42
CONCLUSION ET PROCHAINES ÉTAPES 42
6.1. CONCLUSION 43
6.2. PROCHAINES ÉTAPES 43
ANNEXES 45
ANNEXE 1 46
TERMES DE REFERENCES (TDR) 46

LISTE DES ACRONYMES

APF	Assemblée parlementaire de la Francophonie
CCNUCC	Convention Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques
CDN	Contributions Déterminées au niveau National
CdP	Conférence des Parties à la CCNUCC
CNULCD	Convention des Nations Unies sur la Lutte Contre la Désertification
GES	Gaz à effet de serre
GIEC	Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat
ICAT	Initiative for Climate Action Transparency
IFDD	Institut de la Francophonie pour le Développement durable
ONU	Organisation des Nations Unies
PIED	Petits Etats insulaires en développement
PMA	Pays les moins avancés
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
UIP	Union interparlementaire
WFD	Westminster Foundation for Democracy

RÉSUMÉ EXÉCUTIF



RÉSUMÉ EXÉCUTIF

Dans une perspective d'**appuyer les efforts des parlements francophones en matière de changements climatiques, afin de rehausser l'action climatique des pays de l'espace francophone, dans le cadre de la mise en œuvre de l'Accord de Paris sur le climat**, l'Assemblée Parlementaire de la Francophonie (APF) et l'Institut de la Francophonie pour le Développement Durable (IFDD) ont lancé un appel à consultation pour mener une étude comparative sur les bonnes pratiques législatives et parlementaires dans les pays de l'espace francophone.

Ce rapport est divisé en deux parties. La première partie intitulée « Appuyer les efforts des parlements afin de rehausser l'action climatique dans les pays de l'espace francophone » est complétée d'une seconde partie intitulée « Fiches pays » qui référence par pays francophones l'ensemble des lois, politiques et outils climatiques pertinents qui ont été utilisés pour identifier les bonnes pratiques législatives et parlementaires mentionnées dans la première partie.

Lorsque les parlements sont soutenus de manière adéquate, ils peuvent jouer un rôle crucial dans la supervision de la mise en œuvre de l'Accord de Paris car ils sont au cœur du dispositif mis en place pour lutter contre le réchauffement climatique. En effet, **le parlement est la pierre angulaire de la gouvernance démocratique et donc de la gouvernance environnementale et climatique, grâce aux trois grandes missions qui lui sont dévolues (représentativité, vote des lois et contrôle de l'action gouvernementale)**. Ce sont au regard de ces trois fonctions essentielles à une mise en œuvre effective des engagements climatiques, que les parlements des pays francophones ont un rôle fondamental à jouer si l'on veut que les objectifs climatiques soient respectés par les pays de l'espace francophones.

Les objectifs spécifiques de cette étude comparative sont d'apporter un appui aux parlements des pays francophones pour : i) rehausser l'ambition climatique des pays francophones pour une mise en œuvre effective de leurs engagements internationaux en matière d'atténuation des émissions de GES ; ii) réduire la vulnérabilité des pays francophones aux impacts négatifs du changement climatique pour accroître la résilience de leur population et mettre en œuvre leurs engagements internationaux en matière d'adaptation ; iii) allouer les financements nécessaires à la réalisation de leurs politiques nationales et au respect de leurs engagements en matière de financement climatique (aussi appelée finance climat).

L'étude a été conduite sur une durée de 2 mois (mi-novembre 2022 à mi-janvier 2023) par une consultante indépendante et a ciblé l'ensemble des pays membres de l'APF soit 43 pays de l'espace francophone. L'étude comparative *stricto sensu* n'a cependant été menée que sur trente pays francophones (Belgique, Bénin, Burkina Faso, Burundi, Cambodge, Cameroun, Canada, Congo, Côte d'Ivoire, Égypte, France, Gabon, Guinée, Haïti, Liban, Luxembourg, Madagascar, Mali, Maroc, Maurice, Niger, République Démocratique du Congo, Rwanda, Sénégal, Seychelles, Suisse, Tchad, Togo, Tunisie, Vanuatu) au regard des difficultés d'accès à l'information pour les autres pays, notamment du fait de la langue officielle ou de leur situation politique instable. Le Kenya, pays non francophone d'Afrique orientale, a également été étudié en raison de son exemplarité législative en matière climatique et de la possibilité d'étendre ses pratiques à la plupart des pays francophones développés ou en développement en raison de son statut de pays émergent. Les données sont actualisées au 15 janvier 2023.

La démarche méthodologique globale s'est appuyée sur quatre éléments pour la réalisation de cette étude comparée : l'analyse de la documentation disponible, la compilation des documents et des pratiques pertinents par pays francophones, la comparaison des pratiques parlementaires et

documents législatifs pour en tirer des leçons et faire ressortir de « bonnes pratiques » législatives et parlementaires, la formulation de recommandations en vue de l'intégration de ces pratiques par les parlements des pays francophones. Les critères d'analyse utilisés sont ceux de la méthodologie d'évaluation recommandée par l'OCDE qui s'articule autour des six critères suivants : pertinence, cohérence, efficacité, efficience, impact et viabilité/durabilité.

Dans une démarche itérative et participative, les bonnes pratiques identifiées dans cette étude devraient être soumises aux pays d'origine pour vérifier l'exactitude des données recueillies par voie d'analyse de la documentation disponible, et être complétée avec d'autres pratiques parlementaires ou documents législatifs pertinents qui n'auraient pas été identifiés. • En raison de leur caractère récent, ces pratiques devront être de nouveau évaluées à moyen termes pour juger de leur efficacité et de leur viabilité.

Au terme de cette démarche, il apparaît que :

- A l'heure actuelle, les pays francophones reflètent la tendance générale de l'insuffisance des politiques nationales pour respecter les engagements d'atténuation des Etats pour limiter le réchauffement climatique à 1,5°C. A cela s'ajoute que la majorité des pays francophones font partie des pays les plus vulnérables et des moins résilients de la planète face aux effets du changement climatique et que leurs besoins d'adaptation sont immenses.
- Dans la majorité des pays francophones, avec quelques rares exceptions, se dégage un constat général de la faible importance et place des enjeux climatiques dans le travail parlementaire, les textes et initiatives politiques relatifs au climat étant principalement d'origine gouvernementale et réglementaire.
- Des obstacles liés au régime politique, à la forme de l'Etat, au contexte national semblent entraver le travail parlementaire sur les questions climatiques au même titre qu'une faible sensibilisation aux enjeux climatiques.
- Certaines évolutions récentes dans différents pays francophones soulignent la possibilité pour les parlements de mieux s'approprier leur rôle pour faire respecter les engagements climatiques dans l'exercice de leurs missions de vote de la loi, de contrôle de l'action gouvernementale et de représentation.
- De nombreuses bonnes pratiques législatives et parlementaires en matière climatique existent dans plusieurs pays francophones et méritent d'être capitalisées et partagées.

Ces résultats suggèrent que les parlements francophones peuvent jouer un rôle déterminant dans la mise en œuvre des engagements climatiques s'ils se saisissent pleinement de leurs fonctions. En capitalisant et en partageant leurs bonnes pratiques, les parlementaires peuvent tirer des enseignements de leur propre expérience et de celles des autres. L'occasion est ainsi offerte de renforcer leurs capacités afin d'améliorer les résultats dans la mise en œuvre de l'Accord de Paris pour répondre plus rapidement et efficacement à la lutte contre le réchauffement climatique.

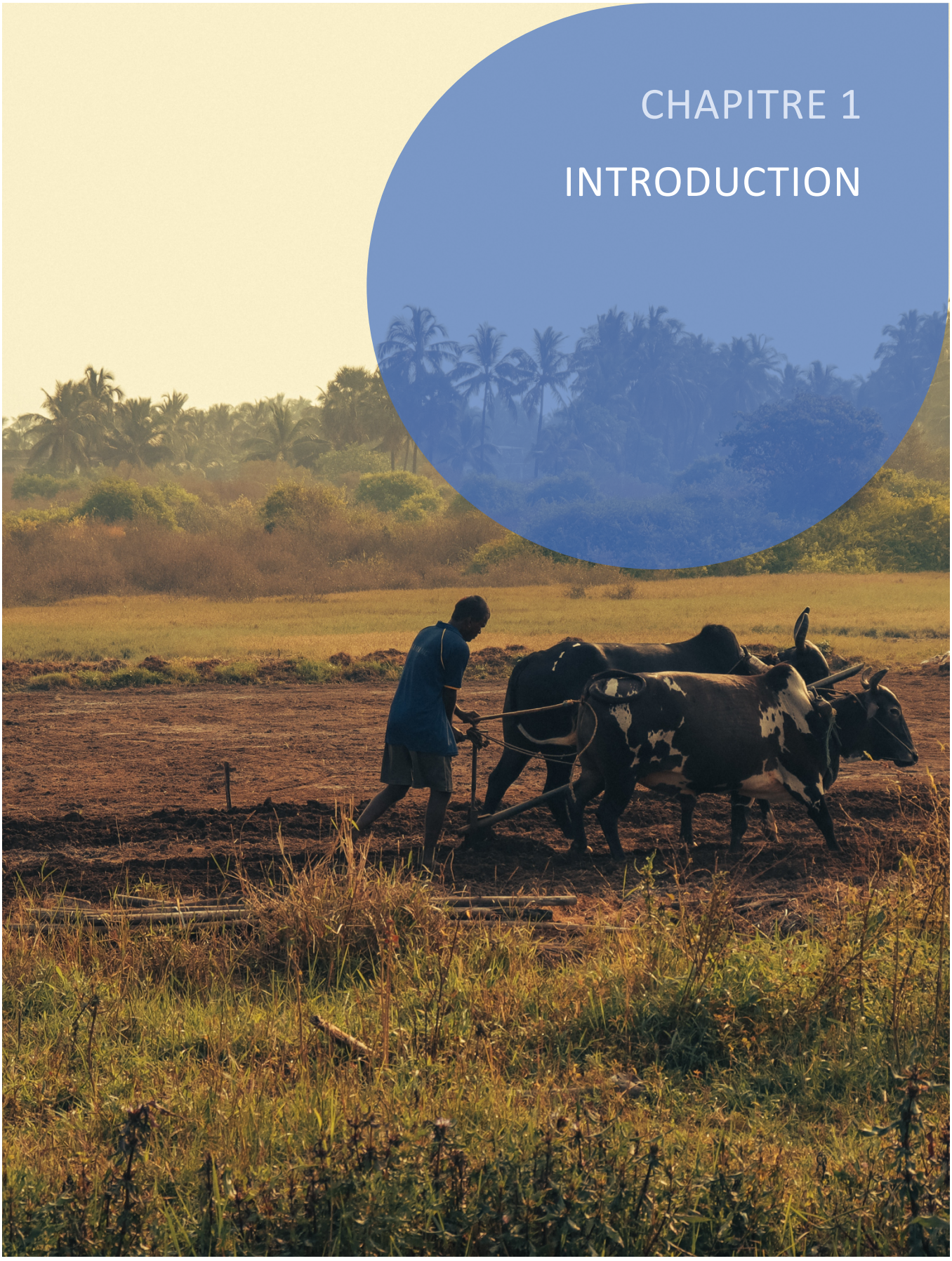
Le Chapitre 1er introduit le contexte, les objectifs de l'étude et la méthodologie utilisée.

Le Chapitre 2e vient constater la faible place actuelle du changement climatique dans le travail des parlements francophones avant d'aborder le rôle essentiel qu'ils peuvent jouer dans la mise en œuvre des engagements climatiques.

Le Chapitre 3e identifie les bonnes pratiques législatives insérées dans les lois climatiques des pays francophones.

Le Chapitre 4e donne des recommandations aux parlements et aux gouvernements des pays de l'espace francophone ainsi qu'à l'APF et à l'IFDD.

Le Chapitre 5e conclut l'étude tout en indiquant les prochaines étapes pour accompagner les parlements dans la mise en œuvre des bonnes pratiques et suivre les progrès réalisés.



CHAPITRE 1

INTRODUCTION

CHAPITRE 1. INTRODUCTION

1.1. CONTEXTE ET JUSTIFICATION

1.1.1. Les changements climatiques, une menace globale aux conséquences quasi-inévitables

Le changement climatique, aussi appelé dérèglement climatique ou réchauffement climatique, correspond à une modification du climat au niveau planétaire due à une augmentation des concentrations de gaz à effet de serre (GES) dans l'atmosphère notamment le dioxyde de carbone (CO_2) et le méthane (CH_4). Le changement climatique modifie l'équilibre thermique de la Terre conduisant à la fonte des glaces et à l'élévation du niveau de la mer, à la perturbation des écosystèmes et à la disparition d'espèces, mais également à l'augmentation de la fréquence et de l'intensité de phénomènes météorologiques extrêmes (inondations, tempêtes, cyclones tropicaux, sécheresses, désertification). Ces conséquences directes du changement climatique peuvent donner lieu à des conséquences indirectes notamment des crises alimentaires et d'accès à l'eau, des conflits, des déplacements de populations (réfugiés climatiques), faisant basculer un enjeu *a priori* environnemental, vers un enjeu plus large, à la fois économique, politique, diplomatique et social.

Si les dérèglements climatiques sont une menace globale, ils sont loin d'être une menace uniforme. En effet, certains pays en raison de leur niveau de développement, de leur positionnement géographique ou encore de leur stabilité politique ou de leur situation humanitaire, sont plus vulnérables que d'autres aux désastres et catastrophes naturelles, aux migrations, à la perte d'accès aux ressources naturelles comme conséquences des dérèglements climatiques. De plus, au sein même des pays, les changements climatiques touchent de plein fouet les catégories sociales les plus défavorisées. Face à cette inégalité de fait, il n'en demeure pas moins que les pays les moins vulnérables *a priori* au changement climatique, parce que les plus développés, subiront par ricochet – s'ils ne le subissent déjà - les incidences de la vulnérabilité d'autres pays. Tel est le cas par exemple des migrations climatiques vers leur territoire et des conséquences politiques, économiques et sociétales que ces déplacements de population peuvent induire ou bien des instabilités engendrées dans certaines régions qui réduiront leur propre accès à certaines matières premières et ressources stratégiques.

- **Il est dans l'intérêt de tous les pays francophones de mettre en œuvre des politiques climatiques ambitieuses que ce soit en raison des conséquences directes qu'ils subissent et qui mettent en péril leur population et leur territoire ou bien en raison des conséquences indirectes qu'ils subiront et qui impacteront leur stabilité politique et économique.**

1.1.2. Des engagements internationaux pour limiter les effets néfastes du changement climatiques

Pour limiter les effets néfastes des changements climatiques, des accords internationaux ont été signés entre les pays. La Convention Cadre des Nations Unies sur le Changement Climatique (CCNUCC) est entrée en vigueur le 21 mars 1994 et a pour objectif ultime de stabiliser les concentrations de GES « à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique ». La Convention précise qu'« un tel niveau devrait être atteint dans un délai suffisant pour que les écosystèmes puissent s'adapter naturellement aux changements climatiques,

que la production alimentaire ne soit pas menacée et que le développement économique puisse se poursuivre d'une manière durable » (Art. 2). L'Accord de Paris sur le Climat a été adopté le 12 décembre 2015 lors de la 21e session de la Conférence des Parties (CdP21) à la CCNUCC à Paris et est entré en vigueur le 4 novembre 2016. Il s'agit d'un accord mondial visant à mettre en œuvre la Convention Cadre et à renforcer la riposte mondiale contre la menace des changements climatiques. Les trois objectifs principaux de cet accord sont :

1. **L'atténuation** : De « [contenir] l'élévation de la température moyenne de la planète nettement en dessous de 2°C par rapport aux niveaux préindustriels et en poursuivant l'action menée pour limiter l'élévation de la température à 1,5 °C par rapport aux niveaux préindustriels, étant entendu que cela réduirait sensiblement les risques et les effets des changements climatiques » (Art.2.1.a)
2. **L'adaptation** : De « [renforcer] les capacités d'adaptations aux effets néfastes des changements climatiques et [de promouvoir] la résilience à ces changements et un développement à faible émission de GES, d'une manière qui ne menace pas la production alimentaire » (Art.2.1.b)
3. **Le financement** : De « [rendre] les flux financiers compatibles avec un profil d'évolution vers un développement à faible émission de GES et résilient aux changements climatiques » (Art.2.1.c)

En signant et en ratifiant l'Accord de Paris, les Etats parties se sont engagés à respecter ces trois objectifs et à développer des stratégies nationales pour les atteindre tout en mettant à disposition des moyens pour y parvenir. L'Accord de Paris exige de toutes les parties qu'elles déploient des efforts ambitieux par le biais de contributions déterminées au niveau national (CDN) dans lesquelles les pays communiquent les mesures qu'ils prennent ou prendront pour atteindre les objectifs de l'Accord de Paris. L'intérêt de ces CDN est de permettre d'encadrer et de clarifier la progression des États dans la lutte contre le changement climatique, tout en assurant une transparence et un suivi.

- **En ratifiant l'Accord de Paris, tous les Etats parties se sont engagés à respecter les objectifs d'atténuation, d'adaptation et de financement. Il s'agit donc pour les pays francophones parties à l'Accord de Paris d'une obligation juridique de mettre en œuvre au niveau national les engagements pris au niveau international.**

1.1.3. Des politiques nationales largement insuffisantes pour respecter l'objectif d'atténuation

Malgré les engagements des Etats communiqués par le biais de leurs CDN, les émissions mondiales de GES ont continué d'augmenter pour atteindre des niveaux records. D'après le *Rapport 2022 sur l'écart entre les besoins et les perspectives en matière de réduction des émissions* du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), elles ont augmenté de 45 % depuis 1990, pour atteindre 59,1 milliards de tonnes de CO2 (Gt CO2 éq) en 2019[1]. Les politiques actuellement en place laissent présager une hausse des températures de 2,8 °C d'ici la fin du siècle et celles prévues par les Etats dans leurs CDN actualisées ne permettront de réduire cette hausse qu'à 2,4-2,6°C. Comme le conclut le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) dans son sixième rapport de 2021, à moins que des réductions importantes des émissions de CO2 et d'autres GES n'interviennent dans les prochaines décennies, la température à la surface du globe continuera d'augmenter au moins jusqu'au milieu du siècle, conduisant à la multiplication des catastrophes naturelles partout dans le monde.

Au regard des prévisions alarmistes du GIEC et du constat réalisé par le PNUE de l'écart entre les engagements pris par les pays en matière de réduction des émissions et les réductions requises pour que la température mondiale augmente de moins de 2°C d'ici la fin du siècle, il n'est pas surprenant que d'après le Projet Climate Action Tracker[2] qui évalue si les pays sont sur la bonne voie pour

[1] PNUE, *Emissions Gap Report 2022*, 2022.

[2] La mission du projet Climate Action Tracker (CAT) est de fournir aux décideurs politiques, à la société civile et aux médias qui les informent une évaluation actualisée des objectifs de réduction individuels des pays et un aperçu de

respecter leurs engagements climatiques et les objectifs de réduction au regard des politiques actuellement mises en œuvre, la grande majorité des pays sont notés comme « insuffisants ». Le CAT ne fait ainsi que confirmer le fait que les politiques et les engagements climatiques nationaux ne sont pas conformes à la limite de température de 1,5°C de l'Accord de Paris.

Sur les quarante-deux pays analysés par cet organisme, seulement cinq pays sont francophones - probablement en raison de l'absence d'accès à l'information en langue anglaise : Canada, Gabon (les informations ne sont plus actualisées pour ce pays depuis 2015), Maroc, Suisse et Vietnam.

- Le **Canada** reçoit une note globale de « **hautement insuffisant** » (*highly insufficient*) qui indique que les politiques et les engagements climatiques du Canada ne sont pas conformes à la limite de température de 1,5°C (actualisation des données en décembre 2022). – Il s'agit de la deuxième note la plus basse qui a été également attribuée aux Etats suivants : Arabie Saoudite, Argentine, Canada, Chine, Corée du Sud, Egypte, Emirats Arabes Unis, Inde, Indonésie, Nouvelle-Zélande.
- Le **Maroc** reçoit une note globale de « **presque suffisant** » (*almost sufficient*) ce qui signifie que les politiques et les engagements climatiques du Maroc ne sont pas encore conformes à la limite de 1,5°C, mais pourraient l'être avec des améliorations modérées (actualisation des données en septembre 2021). Il s'agit de la deuxième note la plus haute qui a été également attribuée aux Etats suivants : Costa Rica, Ethiopie, Gambie, Kenya, Népal, Nigeria, Norvège, Royaume-Uni.
- La **Suisse** reçoit une note globale « **insuffisant** » (*insufficient*) qui indique que les politiques et les engagements de la Suisse en matière de climat doivent être considérablement améliorés pour être conformes à la limite de température de 1,5°C (actualisation des données en juin 2022). Il s'agit de la troisième note la plus basse également attribuée aux Etats suivants : Australie, Brésil, Chili, Colombie, Etats-Unis, UE, Allemagne, Japon, Kazakhstan, Pérou, Afrique du Sud.
- Le **Vietnam** reçoit une note globale de « **gravement insuffisant** » (*critically insufficient)* qui indique que les politiques et engagements climatiques du Vietnam sont totalement incompatibles avec la limite de température de 1,5 °C (actualisation des données en décembre 2022). - Il s'agit de la note la plus basse qui a été également attribuée aux Etas suivants : Iran, Mexique, Russie, Singapour, Thaïlande, Turquie.

Ces quatre exemples francophones ne font que refléter une tendance générale de l'insuffisance des politiques nationales pour respecter les engagements des Etats parties à l'Accord de Paris. Aucun des quarante-deux pays étudiés par le projet CAT n'obtient la note « **compatible avec 1 ,5°C** ».

- **Comment encourager les pays francophones à accroitre leur ambition climatique pour respecter leurs engagements internationaux et comment les appuyer dans la mise en œuvre effective de leurs politiques pour atteindre leurs objectifs ?**

1.1.4. Les pays francophones parmi les plus vulnérables en matière d'adaptation

D'après l'indice pays ND-GAIN développé par l'Initiative mondiale d'adaptation de l'Université Notre Dame aux Etats-Unis (*Notre Dame Global Adaptation Initiative - ND-GAIN)* qui résume la vulnérabilité d'un pays au changement climatique ainsi que sa capacité à améliorer sa résilience aux impacts négatifs du changement climatique, de nombreux pays francophones font partie des pays les plus vulnérables de la planète. Le score global d'un pays sur l'indice ND-GAIN est composé d'un score de vulnérabilité et d'un score d'état de préparation. Pour l'année 2020, selon l'indice global, parmi les 182 pays étudiés, onze pays francophones sont situés dans les vingt dernières positions : Tchad (182e), République Centrafricaine (181e), Guinée-Bissau (180e), République Démocratique du Congo

leurs effets combinés au niveau mondial. L'objectif est de rendre ces engagements transparents et d'encourager les gouvernements qui ne l'ont pas encore fait à atteindre leurs objectifs (ou à en accroître l'ambition). En outre, CAT évalue si les pays sont sur la bonne voie pour respecter leurs engagements avec les politiques actuellement mises en œuvre.

(178e), le Niger (176e), le Mali (170e), le Congo (169e), Haïti (168e), Madagascar (167e), Burundi (165e), Burkina Faso (161e bis). Cela signifie que **55% des vingt pays les moins résilients du monde aux changements climatiques sont des pays francophones**. Au contraire, seulement quatre pays francophones sont situés dans les vingt premières positions : Suisse (3e), Luxembourg (12e), Canada (14e), France (16e).

161	Burkina Faso	Low	37.2
161	Ethiopia	Low	37.2
163	Malawi	Low	37.0
164	Bangladesh	Lower middle	36.9
165	Burundi	NA	35.5
166	Uganda	Low	35.4
167	Madagascar	Low	35.3
168	Haiti	Low	35.0
169	Congo	Low	34.8
170	Mali	Low	34.7
171	Yemen	Low	34.5
172	Somalia	Low	34.2
173	Liberia	Low	33.8
174	Zimbabwe	Low	33.1
175	Afghanistan	Low	33.0
176	Niger	Low	32.9
177	Sudan	Low	32.3
178	Dem. Rep. of the Congo	Low	31.1
178	Eritrea	Low	31.1
180	Guinea-Bissau	Low	30.6
181	Central African Rep.	Low	27.1
182	Chad	Low	26.7

Figure 1 : Vingt dernières positions du classement mondial par l'indice ND-GAIN. Scores (colonne de droite) de 2020. Source : ND-GAIN Index.

Selon le sous-indice ND-GAIN de vulnérabilité, sur les 182 pays étudiés, dix pays francophones sont situés dans les vingt dernières positions : Niger (182e), Tchad (179e bis), Guinée-Bissau (179e bis), Mali (176e), République Centrafricaine (175e), Rwanda (172e), République Démocratique du Congo (172e), Bénin (167e), Mauritanie (165e), Madagascar (162e). Cela signifie que **50% des vingt pays les plus vulnérables du monde sont des pays francophones.** A l'inverse, seulement quatre pays francophones font partie des vingt premières positions : Suisse (1er), Canada (8e bis), Luxembourg (8e bis), France (11e bis). La vulnérabilité est ici définie comme « l'exposition, la sensibilité et la capacité d'adaptation d'un pays à l'impact négatif du changement climatique ». L'indice ND-GAIN mesure la vulnérabilité globale en prenant en compte la vulnérabilité dans six secteurs vitaux : la nourriture, l'eau, la santé, les services écosystémiques, l'habitat humain et les infrastructures.

Enfin, d'après le sous-indice ND-GAIN relatif à l'état de préparation, sur les 192 pays étudiés, dix pays francophones sont situés dans les vingt dernières positions : République Centrafricaine (192e), Tchad (190e), République Démocratique du Congo (189e), Congo (186e), Haiti (184e), Guinée Equatoriale (182e), Cameroun (178e), Madagascar (175e), Burundi (173e), Guinée-Bissau (171e bis). Cela signifie que **50% des vingt pays les moins bien préparés du monde sont des pays francophones** A l'inverse, seulement cinq pays francophones font partie des vingt premières positions : Monaco (5e), Suisse (10e), Luxembourg (17e), Canada (19e), France (20e). L'état de préparation correspond ici à « la

capacité d'un pays à tirer parti des investissements et à les convertir en actions d'adaptation ». L'indice ND-GAIN mesure l'état de préparation globale en tenant compte de trois composantes : la préparation économique, la préparation de la gouvernance et la préparation sociale.

- **Comment réduire la vulnérabilité des pays francophones aux impacts négatifs du changement climatique et améliorer leur état de préparation pour renforcer leur résilience aux conséquences des changements climatiques ?**

1.1.5. Un financement climatique insuffisant pour une mise en œuvre effective des engagements

Le financement climatique ou finance climat désigne les ressources financières mobilisées pour financer des actions d'atténuation ou d'adaptation aux effets des changements climatiques. Bien que le financement climatique ait augmenté de 7 % environ par an avec un montant cumulé de 4 800 milliards de dollars engagés entre 2011 et 2020, soit 480 milliards dollars en moyenne par an, les niveaux d'augmentation actuels ne sont pas en mesure de répondre à un scénario de réchauffement climatique de 1,5 °C. En effet, d'après une étude[3] d'octobre 2022 du Climate Policy Initiave, les **besoins sont estimés à 4 300 milliards de dollars de flux financiers annuels d'ici à 2030** pour éviter les conséquences dramatiques du changement climatique. Or les retards d'investissement ne feront qu'augmenter le coût aussi bien de l'action climatique (atténuation/adaptation) que de la réponse aux phénomènes climatiques extrêmes et des pertes et dommages causés par ces évènements. Si, selon cette même étude, les marchés financiers mondiaux disposent de suffisamment de liquidités (200 000 milliards de dollars détenus par les investisseurs en 2020), il existe de nombreux obstacles à leur déploiement en particulier les subventions aux énergies fossiles, dont le total est 40 % plus élevé que le total des investissements mondiaux dans le financement climatique entre 2011 et 2020. Parmi les 51 puissances économiques analysées en matière de subventions aux combustibles fossiles, on retrouve cinq pays francophones : Canada, France, Egypte, Gabon, Vietnam.

Au-delà d'un manque d'ambition climatique ou de l'absence d'une stratégie nationale adéquate ou cohérente, le manque de ressources financières est exprimé par de nombreux pays et observateurs comme étant la principale barrière à la mise en œuvre des CDN. Il peut aussi bien s'agir d'une absence de planification budgétaire adaptée à une mise en œuvre effective des politiques climatiques, que d'une difficulté d'accès aux mécanismes financiers internationaux, soit que les pays développés censés apporter une soutien financier de manière bilatérale ou multilatérale ne respectent pas leurs engagements financiers, soit que les pays en développement censés recevoir ce soutien financier extérieur n'ont pas développé d'environnement législatif et de gouvernance suffisamment favorables pour accéder aux mécanismes financiers internationaux ou pour attirer les investisseurs privés.

- **Comment aider les pays francophones à identifier leurs besoins en matière de financement climatique pour mettre en œuvre leurs engagements afin de guider les parties prenantes pour accéder, allouer et mobiliser efficacement le financement climatique ?**

1.2. OBJECTIFS DU RAPPORT

Face à ce constat, ce rapport a pour objectif général d'appuyer les efforts des parlements des pays francophones en matière de changements climatiques, afin de rehausser l'action climatique des pays de l'espace francophone, dans le cadre de la mise en œuvre de l'Accord de Paris sur le climat. En effet, lorsque les parlements sont soutenus de manière adéquate, ils peuvent jouer un rôle crucial

[3] Climate Policy Initiative, Global Landscape of Climate Finance: A Decade of Data 2011-2020, 27 octobre 2022

dans la mise en œuvre de l'Accord de Paris et le respect des engagements d'atténuation, d'adaptation et de financement que cet Accord prévoit. La finalité pratique de ce rapport est donc de renforcer les capacités des parlements francophones pour qu'ils puissent jouer leur rôle de pivot dans la mise en œuvre des engagements climatiques des pays francophones qui passe, d'une part, par l'élaboration de stratégies nationales et locales adéquates et le suivi de leur mise en œuvre effective, et d'autre part, par l'allocation de moyens humains et financiers pour y parvenir.

Pour plus de cohérence avec les objectifs d'atténuation, d'adaptation et de financement de l'Accord de Paris, nous proposons de retenir trois objectifs spécifiques :

1. **Objectif d'atténuation** : aider les parlements francophones à rehausser l'ambition climatique des pays francophones pour une mise en œuvre effective de leurs engagements internationaux en matière d'atténuation des émissions de GES.
2. **Objectif d'adaptation** : aider les parlements francophones à réduire la vulnérabilité des pays francophones aux impacts négatifs du changement climatique pour accroître la résilience de leur population et mettre en œuvre leurs engagements internationaux en matière d'adaptation aux effets du changement climatique.
3. **Objectif de financement** : aider les parlements francophones à allouer les financements nécessaires à la réalisation de leurs politiques climatiques nationales et aux respects de leurs engagements internationaux en matière de financement climatique.

1.3. MÉTHODOLOGIE UTILISÉE

La démarche méthodologique globale s'est appuyée sur quatre éléments pour la réalisation de cette étude comparée :

- Analyse de la documentation disponible
- Compilation des documents et des pratiques pertinentes par pays francophones
- Comparaison des pratiques parlementaires et des documents législatifs pour en tirer des leçons et faire ressortir de « bonnes pratiques » législatives et parlementaires
- Formulation de recommandations en vue de l'intégration de ces pratiques par les parlements des pays francophones.

Une bonne pratique est définie comme « une expérience réussie, testée et reproduite dans différents contextes et qui peut donc être recommandée comme un modèle. Elle mérite d'être partagée afin qu'un plus grand nombre de personnes puissent l'adapter et l'adopter »[4]. Une bonne pratique « n'est pas uniquement une pratique qui est bonne, mais une pratique ayant fait ses preuves et permis d'obtenir de bons résultats, et qui est dès lors recommandée comme modèle »[5].

Les critères d'analyse utilisés pour identifier les bonnes pratiques législatives ou parlementaires parmi les normes et pratiques des parlements francophones, ceux sont de la méthodologie d'évaluation recommandée par l'OCDE[6] qui s'articule autour des six critères suivants : pertinence, cohérence, efficacité, efficience, impact et viabilité/durabilité.

- **Pertinence** : la norme ou la pratique répond-elle au problème d'atténuation, d'adaptation ou de financement climatique ?
- **Cohérence** : la norme ou la pratique est-elle compatible avec les autres normes et politiques

[4] FAO, « Comment capitaliser et partager vos bonnes pratiques pour générer le changement », www.fao.org, consulté le 5 décembre 2022 sur https://www.fao.org/capacity-development/resources/practical-tools/comment-documenter-et-partager-les-bonnes-pratiques-pour-generer-le-changement/fr/

[5] FAO, « Les bonnes pratiques à la FAO : Une démarche de capitalisation d'expériences pour un apprentissage continu », note conceptuelle externe, septembre 2013.

[6] OCDE, *Des meilleurs critères pour des meilleurs évaluations - Définitions adaptées et principes d'utilisation*, 2019

nationales ?
- **Efficacité** : la norme ou la pratique atteint-elle ses objectifs ?
- **Efficience** : la norme ou la pratique produit-elle des résultats de façon économique et dans les temps ?
- **Impact** : la norme ou la pratique produit-elle des effets importants et de vaste portée ?
- **Viabilité/Durabilité** : les bénéfices de la norme ou de la pratique perdurent-ils dans le temps ?

Alors que notre étude pourrait porter *a priori* uniquement sur les lois climat et les lois liées au climat puisqu'elle a trait au rôle des parlements, elle ne peut cependant exclure les politiques - en particulier lorsqu'aucune loi climat n'a été adoptée - car il s'agit d'analyser le rôle du parlement dans la mise en œuvre des engagements climatiques des Etats et donc des politiques climatiques ou des politiques liées au climat censées les mettre en œuvre. Ainsi lorsque le parlement approuve un plan pluriannuel de développement élaboré par le gouvernement, son rôle dans la mise en œuvre des engagements climatiques de l'Etat est en jeu. De nombreux plans, programmes et stratégies nationaux d'origine gouvernementale et parlementaire ont donc été inclus dans la compilation des documents par pays francophones.

1.4. CHAMPS ET LIMITES DE L'ETUDE

1.4.1. Choix des pays et particularités

L'étude porte sur les pays membres (non suspendus) de l'Assemblée Parlementaire de la Francophonie. Cela représente au total 43 pays de l'espace francophone issus des régions Afrique, Amérique, Asie-Pacifique et Europe. Cependant, au regard de la durée de la mission qui n'a pu inclure d'interviews, du manque ou de l'absence d'accès à l'information pour certains pays à cause de la langue officielle non parlée par l'auteur de cette étude (Arménie, Cap-Vert, Comores, Djibouti, Egypte, Grèce, Guinée équatoriale, Guinée-Bissau, Laos, Maroc, Mauritanie, Roumanie, Tunisie, Vietnam), de la situation politique instable de certains pays (Liban, République centrafricaine) ou encore de leur particularité politique ne permettant pas de les soumettre à une étude comparative (Monaco), certain pays n'ont pas pu être analysés de manière approfondie et exhaustive.

L'étude comparative porte donc sur 30 pays francophones :

- **Région Afrique** : Bénin, Burkina Faso, Burundi, Cameroun, Comores, Congo, Côte d'Ivoire, Egypte, Gabon, Guinée, Madagascar, Mali, Maroc, Maurice, Niger, République Démocratique du Congo, Rwanda, Sénégal, Seychelles, Tchad, Togo, Tunisie.
- **Région Amérique** : Canada, Haïti
- **Région Asie-Pacique** : Cambodge, Vanuatu.
- **Région Europe** : Belgique, France, Luxembourg, Suisse,

Le **Kenya** a été ajouté à la liste des pays étudiés, malgré le fait qu'il ne fasse pas partie des pays francophones, en raison de son exemplarité en matière législative et parlementaire sur les questions climatiques et de la possibilité d'en retirer des bonnes pratiques en matière d'atténuation, d'adaptation et de financement adaptées aussi bien aux pays développés qu'aux pays en développement, puisque le Kenya fait partie de la catégorie intermédiaire de pays émergent et qu'il se situe dans une région du monde dont font partie de nombreux pas francophones.

Il n'en demeure pas moins que sur les trente pays de l'espace francophone qui ont été soumis à cette étude comparative, les situations sont variées. Les besoins et les réponses à apporter diffèrent donc beaucoup d'un pays à l'autre :

- **Six pays francophones font partie des grands pays émetteurs** que ce soit en termes de CO2 total

émis ou de CO2 émis par habitant[7] (20%) : Belgique, Canada, Egypte, France, Luxembourg, Suisse.

- **Treize pays francophones font partie de la liste des Pays les Moins Avancés (PMA)** : Bénin, Burkina Faso, Cambodge, Guinée, Haïti, Madagascar, Mali, Mauritanie, Niger, République démocratique du Congo, Rwanda, Sénégal, Tchad.
- **Quatre pays francophones font partie des Petits États insulaires en développement (PIED)** : Maurice, Seychelles, Haïti, Vanuatu.

Ainsi pour dix-sept des trente pays francophones étudiés (56%), la priorité vitale est l'adaptation et le financement au regard de leur contexte environnemental et de développement avec des économies très faiblement émettrices et souvent largement dépendantes de l'agriculture et donc soumises aux aléas climatiques. Ce constat est d'une importance capitale en termes de priorisation des objectifs et de financement de projets, mais également dans l'identification des « bonnes pratiques ».

Le choix a été fait de n'étudier que les normes et pratiques législatives au niveau des Etats souverains et donc de laisser de côté les normes et bonnes pratiques législatives au niveau des entités fédérées. Celles-ci pourraient bien entendu faire l'objet d'une étude complémentaire.

Par ailleurs ; la deuxième partie de ce rapport intitulée « Fiches Pays » vient compléter l'étude comparative menée dans cette première partie en référençant et classifiant par pays francophones l'ensemble des lois, politiques et outils climatiques pertinents, qui ont été utilisés dans la première partie pour identifier les bonnes pratiques législatives et parlementaires. Un certain nombre de ces bonnes pratiques n'ont pas pu être mentionnées dans l'étude comparée menée dans la première partie en raison de leur nombre et parfois de leur similitude pour éviter les répétitions. L'absence de mention de bonnes pratiques dans la première partie venant de certains pays francophones ne doit pas être considéré comme une indication de leur inexistence. Il appartient de se référer aux fiches pays correspondantes, la deuxième partie du rapport ne pouvant être dissociée de la première.

1.4.2. Risques de la méthode comparative

La méthode comparative doit être appliquée avec beaucoup de précaution en particulier lorsque celui qui l'utilise n'a pas une compréhension profonde de chacun des systèmes juridiques étudiés, ce qui est nécessairement le cas pour un auteur unique d'une étude portant sur trente-un pays. Si cela n'enlève en rien à l'utilité de l'utilisation de la méthode comparative par le juge ou le législateur pour trouver la meilleure solution à un cas particulier ou à un problème particulier auquel il est confronté au niveau national – en l'espèce la lutte contre le dérèglement climatique et la mise ne œuvre de l'Accord de Paris – il est quelque peu présomptueux pour un auteur ou une institution internationale ou transnationale, de tirer des conclusions sur la solution appropriée à adopter par un Etat lorsque cette analyse n'est pas corrélée à une connaissance approfondie du régime politique en place, de la culture, de l'histoire et de la vie de son peuple, de sa situation économique et sociale, mais également, pour ce qui est de cette étude, de sa situation climatique particulière. En effet, si l'analyse et la critique de son propre système juridique est possible, l'analyse et la critique d'autres systèmes juridiques est beaucoup plus sujette à des conclusions erronées lorsqu'aucune recherche (historique, économique, sociale, etc.) dans la langue nationale n'a été effectuée. Cette connaissance profonde est celles des législateurs nationaux dans l'intérêt des citoyens qu'ils représentent et il leur appartient à eux seuls de déterminer si une « bonne pratique » l'est dans leur contexte national.

Il n'en demeure pas moins que les difficultés d'ordre théorique, méthodologique, pratique et épistémologique qui accompagnent par essence la méthode comparative - aussi nombreuses

[7] Pour l'année 2019, d'après la plateforme ClimateWatch :https://www.climatewatchdata.org

soient-elles - ne peuvent affecter la nécessité pour les parlementaires d'avoir recours à la comparaison pour trouver des solutions pour mettre en œuvre les engagements climatiques pris par leurs Etats au titre de l'Accord de Paris. En capitalisant et en partageant les bonnes pratiques, les parlementaires d'un pays peuvent tirer des enseignements de leur propre expérience et de celles des autres. L'occasion est ainsi offerte de transformer le savoir en action et de renforcer les capacités afin d'améliorer les résultats, et de répondre plus rapidement et efficacement à la lutte contre le réchauffement climatique à laquelle tous les pays sont confrontés.

CHAPITRE 2

RÔLE DES PARLEMENTS DANS LA MISE EN ŒUVRE DES ENGAGEMENTS CLIMATIQUES

CHAPITRE 2.

RÔLE DES PARLEMENTS DANS LA MISE EN ŒUVRE DES ENGAGEMENTS CLIMATIQUES

Parce que le parlement est la pierre angulaire de la gouvernance démocratique et donc de la gouvernance environnementale et climatique, en raison des trois grandes missions qui lui sont dévolues (vote des lois, contrôle de l'action gouvernementale, représentativité), les parlements du monde entier se trouvent au cœur du dispositif mis en place pour lutter contre le réchauffement climatique. En effet, pour être efficaces et légalement opposables, les engagements internationaux doivent être transposés dans la législation nationale, être financés par des crédits budgétaires adéquats et prévoir des mécanismes de contrôle pour s'assurer de leur mise en œuvre effective. Or à ce jour, malgré certains efforts et l'exemplarité de quelques pays francophones en matière climatique ou plus largement environnementale, la grande majorité des parlements francophones ont faiblement utilisé leurs prérogatives en matière de lutte contre le réchauffement climatique pour faire respecter les engagements climatiques nationaux (2.1.). Il est donc nécessaire que les parlementaires s'approprient mieux leur rôle de représentation, de contrôle de l'action gouvernementale et du budget, de législateur pour favoriser la mise en œuvre effective des engagements climatiques et l'atteinte des objectifs d'atténuation, d'adaptation et de financement prévus par l'Accord de Paris (2.2).

2.1. ETAT DES LIEUX : LES PARLEMENTS FRANCOPHONES FACE AU DEFI CLIMATIQUE

2.1.1. Une faible prise en compte des enjeux climatiques dans le vote des lois

En janvier 2023, la base de données Lois sur le changement climatique dans le monde (*Climate change laws of the world*) **recensait 3010 lois et politiques climatiques dans le monde**, d'après une définition large de celles-ci[8]. Nous retiendrons au contraire une définition plus restrictive des lois et politiques climatiques (ou lois climat/politiques climatiques), comme les lois et politiques de niveau national portant explicitement sur le changement climatique et étant manifestement motivées par des préoccupations liées à la lutte contre ses effets, qu'il s'agisse d'atténuation, d'adaptation ou de financement climatique, dans le but de mettre en œuvre l'Accord de Paris sur le Climat de 2015. L'objectif d'une telle restriction est de pouvoir comparer entre les différents pays des lois de même nature[9].

[8] Ces lois et politiques climatiques sont définies par les auteurs comme « des documents juridiques qui traitent de domaines politiques directement liés à l'atténuation du changement climatique, à l'adaptation, aux pertes et dommages ou à la gestion des risques de catastrophes ». La base de données recense toutefois des lois et politiques qui parfois n'ont aucune mention du changement climatique à cause du lien étroit entre les domaines de la loi et le changement climatique (gestion des risques de catastrophe, approvisionnement énergétique, gestion des forêts).

9 Ainsi, dans cette étude, une loi sur les énergies renouvelables ne sera pas considérée comme une loi climat si son seul

Ainsi, **alors que les trente pays francophones étudiés possèdent des politiques climatiques** élaborées par le pouvoir exécutif, **seulement six[10] possèdent une loi climat** adoptée par le parlement pour mettre en œuvre les engagements climatiques nationaux (soit un taux de 16,7%)[11]:

- **Bénin** : Loi n°2018-18 sur les changements climatiques en République du Bénin, 6 août 2018
- **Canada** : Loi canadienne sur la responsabilité en matière de carboneutralité, 29 juin 2021
- **France** : Loi n°2021-1104 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, 22 août 2021 et Loi n°2019-1147 relative à l'énergie et au Climat, 8 novembre 2019
- **Luxembourg** : Loi relative au climat et modifiant la loi modifiée du 31 mai 1999 portant institution d'un fonds pour la protection de l'environnement, 15 décembre 2020
- **Maurice** : Loi n°11/2020 sur le changement climatique, 27 novembre 2020
- **Vanuatu** : Loi n°25 relative à la météorologie, aux risques géologiques et au changement climatique, 2017

Si l'on s'intéresse maintenant aux lois et politiques *liées* au climat, c'est-à-dire aux lois et politiques, sectorielles ou généralistes, ayant un lien étroit, volontaire ou de fait, avec la mise en œuvre des engagements climatiques qu'il s'agisse d'atténuation, d'adaptation ou de financement climatique[12], les trente pays possèdent tous des politiques liées au climat (100%) mais seulement huit d'entre eux ont adopté une ou plusieurs lois liées au climat après la ratification de l'Accord de Paris (26,7%), quinze en avaient adopté avant (50%), et **sept pays francophones n'ont aucune loi liée au climat** (23,3%) :

- **Lois adoptées après la ratification de l'Accord de Paris** : Canada, Congo, France, Guinée, Rwanda
- **Lois adoptées avant la ratification de l'Accord de Paris** : Bénin, Burkina Faso, Cambodge, Côte d'Ivoire, Egypte, France, Gabon, Madagascar, Maroc, Niger, République Démocratique du Congo, Sénégal, Suisse, Tchad, Togo
- **Absence de loi liée au climat** : Belgique, (Burundi), Cameroun, Haïti, (Luxembourg), Mali, Maurice, Seychelles, Tunisie (*le Burundi et le Luxembourg possède cependant une loi climat*)

Le bilan n'est donc pas très positif en ce qui concerne le vote des lois sur les questions climatiques. Il suffit de constater le pourcentage de lois votées concernant le climat par rapport au nombre total de lois votées par les parlements francophones sur les dernières législatures, qui se rapproche de 0%. A cela s'ajoute une très faible prise en considération des enjeux climatiques dans les constitutions nationales. **Seulement deux pays francophones mentionnent explicitement[13] les**

---

objectif est la sécurité d'approvisionnement et qu'il n'est pas fait mention dans la loi du changement climatique. De même une loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre ne sera pas considérée comme une loi climat mais comme une loi liée au climat en raison d'un objet trop restrictif. Au contraire une loi portant modification du code de l'environnement qui introduit un Titre spécifique au changement climatique avec des obligations en matière d'atténuation et d'adaptation pourra être considérée comme une loi climat.

[10] Est à noter cependant qu'une loi climat est en cours de discussion au Burkina Faso ainsi qu'au Maroc. De plus, au Burundi, la loi n°1/09 du 25 mai 2021 portant modification du code de l'environnement du Burundi, comporte de nombreux aspects relatifs au changement climatique, sans en avoir cependant l'intitulé.

[11] Parce que la Suisse a adopté la Loi fédérale sur la réduction des émissions de CO2 (Loi CO2) en 2011, soit avant la ratification de l'Accord de Paris, et n'étant pas parvenu à adopter le projet de révision mis en consultation en 2021, cette loi ne sera pas retenue comme une loi climat au sens de notre définition, puisqu'elle ne vient pas mettre en œuvre les engagements pris au titre de l'Accord de Paris de 2015. Elle sera considérée comme une loi liée au climat.

[12] Sont ainsi considérées comme des lois liées au climat des lois portant sur la protection de l'environnement et la gestion des ressources naturelles bien qu'ayant été élaborées parfois avant l'adoption de la CCNUCC. De même, sont considérées comme des politiques liées au climat des plans nationaux de développement économique. A l'inverse, ne sont pas considérées comme des lois ou politiques liées au climat, une loi forestière ou une politique de gestion des risques de catastrophes des années 1990 ne mentionnant pas le changement climatique.

[13] On pourrait éventuellement ajouter Haïti (développement des énergies propres) et le Niger (lutte contre la désertification).

enjeux climatiques dans leur loi fondamentale (6,7%) :

- **Côte d'Ivoire** : « *Exprimons notre engagement à (…) contribuer à la préservation du climat et d'un environnement sain pour les générations futures* » (Préambule, Constitution du 8 novembre 2016)
- **Luxembourg** : « *L'Etat s'engage à lutter contre le dérèglement climatique et à œuvrer en faveur de la neutralité climatique* » (Art. 31quinquies, Constitution du 17 octobre 1868 après la révision adoptée le 22 décembre 2022)

Le Luxembourg est ainsi le seul pays francophone à, à la fois, mentionner les enjeux climatiques dans sa Constitution - en imposant qui plus est une obligation de résultat à l'Etat -, et à posséder une loi spéciale sur le climat. Cette évolution très récente qui date de décembre 2022 souligne le caractère novateur de cette démarche parlementaire pour atteindre une telle ambition climatique. Bien entendu, de nombreuses constitutions font état de la protection de l'environnement ou du droit à un environnement sain – considérations dans lesquelles s'insèrent la lutte contre le changement climatique – et pourtant **six pays francophones ne font aucune mention de l'environnement dans leur Constitution** (20%) : Canada, Liban, Madagascar, Mali, Maurice, Suisse

Si cet état de fait n'est pas surprenant pour des pays ayant une constitution ancienne, il l'est cependant pour les quatorze pays francophones qui ont adopté une nouvelle constitution depuis l'entrée en vigueur de la CCNUCC en 1994, et encore plus depuis l'entrée en vigueur de l'Accord de Paris en 2016. Aucun de ces pays n'a jugé nécessaire d'inscrire les enjeux climatiques dans la nouvelle loi fondamentale et cela alors que la plupart d'entre eux font partie des plus vulnérables de la planète aux effets du changement climatique (d'après l'Indice de vulnérabilité climatique ND-GAIN développé par l'Université américaine Notre-Dame).

Pays	Date d'adoption de la Constitution (sans mention du climat)	Position sur l'Indice ND-GAIN pour l'année 2020
Burundi	Constitution du 7 juin 2018	165e position / 182 pays
Cameroun	Constitution du 18 janvier 1996	146e
Congo	Constitution du 6 novembre 2015	169e
Egypte	Constitution du 15 janvier 2014	107e
Guinée	Constitution du 22 mars 2020	146e
Madagascar	Constitution du 11 décembre 2010	167e
Maroc	Constitution du 1er juillet 2011	66e
Niger	Constitution du 31 octobre 2010	176e
Rép. Dém. du Congo	Constitution du 18 février 2006	178e
Rwanda	Constitution du 4 juin 2003	124e
Sénégal	Constitution du 22 janvier 2001	134e
Suisse	Constitution du 18 février 1999	3e
Tchad	Constitution du 4 mai 2018	182e et dernière position
Tunisie	Constitution du 25 juillet 2022	67e

Figure 2 : Liste des pays francophones ayant adopté une nouvelle constitution depuis l'entrée en vigueur de la CCNUCC en 1994 sans y inclure des préoccupations climatiques ou environnementales.

Il ne s'agit pas de juger ou de jeter l'opprobre sur la représentation nationale puisque, dans de nombreux pays francophones l'initiative des lois n'incombe pas exclusivement au parlement mais est exercée concurremment par les parlementaires et le Premier ministre avec parfois une majorité des lois adoptées d'origine gouvernementale (en particulier lorsque sont exclues les lois autorisant la ratification de traités ou l'approbation d'accords internationaux). En effet, dans de nombreux pays francophones, le régime politique est présidentiel ou semi-présidentiel et reflète la primauté du pouvoir exécutif. De plus, la réglementation en matière climatique n'est pas constituée uniquement de lois puisqu'une grande partie des prérogatives en la matière incombe à l'exécutif d'après les constitutions nationales.

2.1.2. La quasi-absence de commission parlementaire traitant explicitement du climat

Au regard des données recueillies sur le vote des lois, il semble se dégager comme constat que les questions liées au climat semblent avoir peu d'écho auprès de la majorité des parlements francophones. En témoigne la quasi-absence de commission traitant explicitement du climat dans les chambres des parlements francophones. Parmi les trente pays francophones étudiés, **seulement trois pays francophones ont une commission parlementaire explicitement dédiée au climat** (10%) :

- **Belgique** : Commission Energie, Environnement et Climat au sein de la Chambre des Représentants
- **Luxembourg** : Commission de l'Environnement, du Climat, de l'Energie et de l'Aménagement du territoire au sein de la Chambre des députés
- **Togo** : Commission de l'Environnement et des changements climatiques au sein de l'Assemblée nationale

Si presque tous les parlements des pays francophones possèdent une commission relative à l'environnement ou au développement durable, secteurs parfois mêlés à celui des ressources naturelles, de l'énergie ou encore de l'aménagement du territoire, **cinq pays[14] n'ont aucune commission parlementaire dédiée à l'environnement ou au développement durable** (16,7%) : Bénin, Cameroun, Maurice, Niger, Vanuatu.

Est-ce à dire pour autant que la question climatique n'occupe pas une place de choix dans les priorités des parlements des pays francophones ? Cette thèse pourrait être démentie avec l'exemple du Parlement du Vanuatu qui, bien que ne possédant aucune commission dédiée explicitement au climat ou à l'environnement et au développement durable, a voté une loi n°25 relative à la météorologie, aux risques géologiques et au changement climatique le 26 janvier 2017 et approuvé à l'unanimité le 27 mai 2022 une motion parlementaire déclarant l'état d'urgence climatique au Vanuatu[15]. Comment expliquer alors ce constat général de la faible importance et place des enjeux climatiques dans le travail parlementaire des pays francophones ?

2.1.3. Principaux obstacles à l'action législative sur les questions climatiques

La faible importance du changement climatique dans le travail des parlements francophones peut d'abord résulter d'une faible appropriation des enjeux climatiques et plus largement environnementaux par les parlementaires. Il s'agit donc d'une difficulté liée à la thématique climatique elle-même et est fonction de la culture personnelle ou professionnelle des députés, de l'âge, du parti politique, etc. Un renforcement des capacités s'impose donc et une sensibilisation aux enjeux climatiques de l'ensemble des parlementaires est nécessaire pour surmonter cette difficulté.

Elle peut ensuite résulter du régime politique, en particulier en présence d'un pouvoir exécutif fort dans les régimes de type présidentiel ou semi-présidentiel notamment lorsque le parti du président est majoritaire au Parlement. La politisation des commissions permanentes vient ainsi mettre à mal la possibilité pour les parlementaires de jouer leur rôle de contrôle de l'action gouvernemental. Ce contrôle est parfois considéré à tort comme un mécanisme pour blâmer mettant en opposition le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif, et qui est par conséquent faiblement utilisé dans ces régimes, au lieu d'être apprécié à son juste titre comme un outil de collaboration et un moyen d'encourager le gouvernement à mieux faire, et cela au bénéfice des citoyens, des représentants et des institutions.

---

[14] Sachant que l'information est inaccessible pour plusieurs pays : Cambodge, Egypte, Haïti (parlement caduc) Madagascar, Mali, Rwanda, Tunisie.

[15] Parliamentary Motion, *Declaration of a Climate Emergency in Vanuatu*, Unanimous endorsement on 27 May 2022.

Belgique : Efforts pour coordonner les politiques climatiques des entités fédérales et fédérées

La proposition de loi climat du 6 février 2019 coordonnant la politique de l'autorité fédérale, des Communautés et des Régions en matière de changements climatiques n'a pu aboutir faute de révision de l'article 7bis de la Constitution. Un avant-projet de loi d'accord de coopération a cependant été approuvé en Conseil des ministres en novembre 2022.

La forme de l'Etat, selon qu'il s'agisse d'un Etat unitaire ou d'un Etat fédéral, peut également avoir son importance, puisqu'elle peut éventuellement engendrer des difficultés de gouvernance climatique en raison du partage de compétences entre les différentes entités nationales pouvant entrainer des incohérences dans les plans climatiques nationaux.

Elle peut enfin être liée à un contexte national de faibles ressources et moyens humains et techniques pour porter le sujet climatique, ce qui n'est pas surprenant dans les pays francophones les moins avancés. Il est essentiel que ces pays fassent appel au soutien technique et financier d'organismes internationaux pour renforcer leurs capacités. La stabilité du régime a également son importance, car une crise politique prolongée, au cœur de laquelle se trouve généralement une lutte pour le pouvoir politique, laisse souvent peu de marge de manœuvre législative pour l'action environnementale et climatique.

2.2. UN ROLE ESSENTIEL A JOUER POUR METTRE EN ŒUVRE LES ENGAGEMENTS CLIMATIQUES DES ETATS

2.2.1. Façonner la politique climatique nationale en participant aux conférences internationales

Le Parlement doit pouvoir participer aux travaux d'élaboration des soumissions du gouvernement aux organes de l'ONU dans le cadre des accords environnementaux, ou être consulté sur les projets de soumission, et en particulier des CDN en ce qui concerne l'Accord de Paris. Les parlementaires devraient par ailleurs rejoindre les délégations officielles nationales qui participent aux Conférences des Parties (CdP) annuelles et pouvoir siéger dans les salles de négociation au même titre que les membres du gouvernement, surtout lorsque des engagements sont pris lors de ces conférences qui nécessitent une nouvelle législation et un budget dédié.

Kenya : Participation du Parlement à l'élaboration et à la mise en œuvre des CDN

Après l'adoption de l'Accord de Paris en 2015, le gouvernement kenyan a présenté un projet de loi afin de garantir la réalisation des premiers objectifs des CDN. Le Parlement a adopté la Loi sur le changement climatique n° 11 le 6 mai 2016 quelques mois avant la soumission de sa première CDN le 28 décembre 2016. Le Parlement kenyan s'est ensuite pleinement engagé dans les préparatifs des deuxièmes CDN en organisant, via la Commission de l'environnement et des ressources naturelles de l'Assemblée nationale un séminaire avec le ministère de l'environnement pour examiner les NDC actualisées, qui ont été soumises à la CCNUCC en décembre 2020, dans le cadre de la préparation de la COP26.

2.2.2. Soumettre la politique climatique nationale à des principes directeurs

Les parlementaires peuvent façonner la politique climatique nationale grâce à l'adoption de principes directeurs devant guider l'action du gouvernement, inscrits dans une loi climat ou bien existant dans d'autres lois. Ces principes - dès lors que leur formulation ne vide pas le contenu de toute obligation engageant la responsabilité de l'Etat et celle des autres acteurs concernés – sont une nécessité pour assurer la gouvernance démocratique et environnementale dont le Parlement est le garant. En effet, de leur formulation dépend leur justiciabilité et la possibilité pour le Parlement ou pour les citoyens d'en garantir l'effectivité en cas de carence de l'Etat par une action devant le juge. La liste des principes directeurs ci-dessous n'est pas exhaustive et la formulation choisie dans les législations des pays étudiés est celle entrainant le plus de garantie quant à leur mise en œuvre.

Principes directeurs	Définition	Pays et loi ou projet de loi
Principe de lutte contre le changement climatique	L'Etat s'engage à lutter contre le dérèglement climatique et à œuvrer en faveur de la neutralité climatique	**Luxembourg**, Art. 31 de la Constitution de 1868, révisée en 2022
Principe de protection de l'environnement par l'Etat	L'Etat garantit la protection de l'environnement humain et naturel, en œuvrant à l'établissement d'un équilibre durable entre la conservation de la nature, en particulier sa capacité de renouvellement, ainsi que de la sauvegarde de la biodiversité et la satisfaction des besoins des générations présentes et futures	**Luxembourg,** Art. 31 de la Constitution de 1868, révisée en 2022
Droit à un environnement sain	Toute personne a droit à un environnement propre et sain, ce qui comprend le droit : a) de voir l'environnement protégé au profit des générations présentes et futures par des mesures législatives et autres (…); et b) de voir les obligations relatives à l'environnement respectées	**Kenya**, Art. 42 de la Constitution de 2010
Principe de non-régression	L'Etat a l'obligation de faire en sorte que les règles relatives à la protection de l'environnement ne subissent pas de régressions ou de reculs qui remettraient en cause l'évolution continue et progressive des politiques visant la mise en œuvre du développement durable	**Côte d'Ivoire**, Art. 5.6 de la loi d'orientation sur le développement durable de 2014
Principe de redevabilité	Les acteurs du développement durable doivent rendre compte en toute transparence aux autres parties prenantes, notamment la population, des décisions qu'ils prennent et des actions qu'ils posent en leurs noms.	**Côte d'Ivoire**, Art. 5.16 de la loi d'orientation sur le développement durable de 2014
Principe de mutualité	Toute entité doit agir de manière à renforcer l'efficacité des mesures prises par tous les autres niveaux de pouvoir et vérifier systématiquement l'impact éventuel d'une mesure sur la politique climatique d'une autre entité.	**Belgique,** Art.4 de la proposition de loi spéciale sur le climat de 2019
Evaluation préalable d'impact des politiques publiques	Toute décision gouvernementale raisonnablement susceptible d'avoir une incidence sur le climat ou sur la politique en matière de climat doit faire l'objet d'une évaluation préalable de cet impact	**Belgique,** Art.4 de la proposition de loi spéciale sur le climat de 2019
Principe d'équité et de solidarité sociales	Les actions de développement sont entreprises dans un souci d'équité intra et intergénérationnelle ainsi que d'éthique et de solidarité sociale	**Côte d'Ivoire**, Art. 5.2 de la loi d'orientation sur le développement durable de 2014
Principe d'information et de participation	Toute personne a le droit d'être informée de l'état de l'environnement et de participer aux procédures préalables à la prise de décisions susceptibles d'avoir des effets préjudiciables sur l'environnement	**Côte d'Ivoire**, Art. 5.9 de la loi d'orientation sur le développement durable de 2014
Principe d'accès au savoir	L'Etat prend des mesures favorisant l'éducation, l'accès à l'information et la recherche de manière à stimuler l'innovation ainsi qu'à améliorer la sensibilisation et la participation effective du public à la mise en œuvre du développement durable	**Côte d'Ivoire**, Art. 5.1 de la loi d'orientation sur le développement durable de 2014
Principe de protection et de participation des communautés locales	Les populations et les communautés locales ont un rôle vital à jouer dans la gestion de l'environnement du fait de leur connaissance du milieu et de leurs pratiques ancestrales	**Gabon,** Art.3 de la loi portant orientation du développement durable de 2014

2.2.3. Adopter des lois climat ambitieuses permettant une visibilité pluriannuelle des objectifs

Parce qu'il est nécessaire de revoir et renforcer les engagements en matière d'atténuation et aligner les décisions à court terme sur la stratégie et les objectifs climatiques à long terme, l'adoption d'une loi climat permet d'établir le niveau d'ambition pour qu'il soit aligné avec les objectifs de l'Accord de Paris. En ancrant ce niveau d'ambition dans la loi, celle-ci établit une vision à long terme nécessaire au changement des comportements et à la sécurité juridique des entreprises et des investisseurs qui ont besoin de certitudes pour que leurs stratégies économiques, notamment d'innovation dans les secteurs clés de l'atténuation (transport, énergie, agriculture, urbanisme, construction, etc), ne soient pas remises en cause à chaque changement de gouvernement. Elle permet d'aligner les comportements sur la politique future et fixe ainsi une stratégie de lutte contre les changements climatiques axée sur le long terme mais comportant des objectifs chiffrés avec des échéances à court et moyen termes, permettant de réduire de manière drastique les émissions de GES pour les pays fortement émetteurs sans attendre une mise en œuvre tardive ; ou de s'engager rapidement pour réduire la vulnérabilité des populations face aux catastrophes climatiques quasi-annuelles (inondations, sécheresses, etc). Elle doit organiser la mise en œuvre, en prévoyant l'élaboration d'un plan climat national qui coordonne les différentes politiques en intégrant les objectifs climatiques dans les politiques sectorielles, le suivi de ce plan et les mécanismes de contrôle de sa mise en œuvre.

2.3.4. Instaurer une gouvernance climatique multi-niveaux avec une définition des rôles des acteurs pour une coopération horizontale et verticale

Une gouvernance climatique efficace est une condition *sine qua non* de la mise en œuvre des engagements climatiques et de la réalisation effective de leurs objectifs. Le Parlement a un rôle essentiel à jouer pour renforcer la gouvernance, entendue comme le processus réussi de prise de décision par une configuration d'organisations étatiques, privées et non gouvernementales, et de dispositifs institutionnels de mise en œuvre pour obtenir les résultats souhaités[i16], à la fois au niveau horizontal et au niveau vertical, en inscrivant dans la loi les dispositifs de coordination des acteurs et de cohérence des politiques.

France : Audition par le Sénat de la Présidente du Haut Conseil pour le Climat après la parution de son Rapport public annuel

La Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat français a auditionné le 13 juillet 2022 la Présidente du Haut Conseil pour le Climat quelques jours après la parution de son Rapport public annuel 2022 intitulé « Dépasser les constats, mettre en œuvre les solutions », dont les résultats indiquent que si la réponse de la France progresse, elle reste largement insuffisante pour atteindre les objectifs climatiques[17].

L'existence d'une commission parlementaire permanente dédiée au climat envoie un signal politique fort en termes de gouvernance climatique pour cordonner et diriger les efforts du parlement dans le domaine de la lutte contre le changement climatique. De même, la création d'un Conseil national sur le changements climatique (ou autre intitulé) est un outil clé de la gouvernance climatique puisqu'il peut être chargé de veiller à l'intégration des objectifs climatiques par les différents ministères dans les politiques sectorielles et par les élus locaux dans les plans locaux. Il peut également contrôler l'allocation d'un budget adéquat tant au niveau central que local. La coopération étroite entre le parlement et ce conseil viendra renforcer cette gouvernance.

[16] W. ADGER et al. « Governance for sustainability: Towards a "thick" analysis of environmental decision-making. Environment & Planning », A, 35(6), 2003, pp.1095–1110.

[17] Sénat, *Compte-rendu de la Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable*, 13 juillet 2022.

Une gouvernance horizontale doit permettre la cohérence des politiques sectorielles en faisant collaborer les différents ministères sur la question transversale du climat pour qu'ils se coordonnent et intègrent les objectifs climatiques dans toutes les politiques sectorielles. En favorisant une collaboration étroite entre les parlementaires et le ministre en charge du climat ainsi que les autres ministres concernés (énergie, transport, agriculture, ressources minérales, etc) par des réunions périodiques, cette gouvernance peut également être renforcée.

Une gouvernance verticale ou multi-niveaux est essentielle pour favoriser la mise en œuvre des politiques souvent entravée par un manque de coordination entre les niveaux de gouvernance nationaux et locaux mais également par un manque de moyens alloués aux niveaux locaux. En effet, la planification des politiques nationales doit prendre en compte les capacités locales de mise en œuvre afin de prévoir une collaboration et une coopération étroites entre ces échelles politiques, avec l'apport d'un soutien technique et financier nécessaire à la mise en œuvre. L'accent mis par le parlement sur la gouvernance locale, comprise comme les processus politiques et institutionnels par lesquels les décisions sont prises et mises en œuvre au niveau infranational, doit être inscrit dans la loi climat ou dans les lois sectorielles qui y sont liées. La gouvernance locale pourra ainsi être mieux prise en compte par le gouvernement dans les plans nationaux de lutte contre le réchauffement climatique, en particulier les plans nationaux d'adaptation, et autres politiques sectorielles (construction, utilisation des terres, etc) pour prendre en compte les risques climatiques puisque ce sont les acteurs locaux qui assument « le fardeau de l'action »[18].

Cambodge : Gouvernance horizontale et verticale instaurée par le Conseil National pour le développement durable

Le Conseil National pour le développement durable (*National Council for Sustainable Development* - NCSD) est la structure interministérielle qui supervise les questions climatiques. Elle regroupe des hauts représentants de chacun des 36 ministères/agences ainsi que tous les gouverneurs provinciaux et municipaux.

2.2.5. Favoriser l'accès du public à l'information et la participation du public aux décisions politiques

En favorisant la participation et l'implication du public dans les activités législatives du parlement et le travail des commissions, le Parlement garantit l'accès du public à l'information, la participation du public aux décisions politiques et la sensibilisation des citoyens aux enjeux climatiques, tout en renforçant sa propre légitimité démocratique. Le Parlement peut ainsi susciter l'avis de la société civile par des visites sur le terrain, l'instauration d'un débat public ou encore l'audition de membres d'organisations de la société civile ou du secteur privé, d'universitaires et d'experts.

2.2.6. S'assurer d'une planification pluriannuelle et de l'allocation d'un budget adéquat pour la mise en œuvre des politiques climatiques

Les parlementaires doivent s'assurer que les contributions déterminées au niveau national (CDN) résultant de l'Accord de Paris sont traduites en politiques gouvernementales avec des objectifs précis et chiffrés afin de vérifier l'allocation d'un budget pluriannuel permettant une mise en œuvre effective de ceux-ci. Les politiques budgétaires sont de ce fait un élément clé des stratégies de lutte contre le changement climatique et la commission parlementaire en charge du budget joue un rôle déterminant puisqu'elle doit s'assurer que le budget proposé contribuera à la réalisation des objectifs climatiques

[18] L. PASQUINi, et al., « What enables local governments to mainstream climate change adaptation? Lessons learned from two municipal case studies in the Western Cape, South Africa », *Climate and Development*, 7:1, 2015, pp. 60-70.

Ce rôle peut être exercé par le biais de l'examen du projet de loi de finance, de son amendement et du contrôle de la mise en œuvre des politiques. Les consultations écrites et les auditions orales pré-budgétaires peuvent aider les parlementaires à identifier aussi bien les priorités ou les défis que le budget annuel devra nécessairement viser pour atteindre les objectifs climatiques, que les éventuelles lacunes du projet de loi de finance lorsqu'il est rendu public

Canada : Rapport pré-budgétaire du Comité permanent des finances

Le Comité permanent des finances de la Chambre des Communes établi un rapport annuel pré-budgétaire qui présente les recommandations du Comité pour le budget fédéral à venir, notamment sur les changements climatiques. Pour le rapport de 2021, les recommandations sont issues d'une consultation à laquelle 800 personnes et organisations ont répondu et de l'audition de plus de 50 personnes et organisations.

Kenya : Fonds des comtés pour le changement climatique (*County Climate Change Fund*) pour un financement climatique décentralisé

Pour favoriser le financement de l'action climatique locale, une norme climatique a été adoptée par les gouvernements des comtés créant le *County Climate Change Fund* (CCCF), un fonds contrôlé par les comtés eux-mêmes, qui finance des projets climatiques identifiés et classés par ordre de priorité par les communautés locales. Les CCCF assurent l'appropriation locale et garantissent un budget annuel provenant des fonds propres de chaque comté.

Etant entendu que les besoins en financements pour atteindre les objectifs climatiques sont estimés à plusieurs dizaine de milliards de dollars par pays pour la période 2021-2030 (au regard de leurs CDN actualisées), les politiques budgétaires ne peuvent pas se limiter uniquement aux fonds publics. Pour combler le déficit de financement, le Parlement peut innover en matière de financement des politiques publiques en prévoyant par exemple la création de fonds pour le changement climatique local en plus de celui de niveau national.

2.2.7. Contrôler les dépenses publiques en matières climatique et environnementale et l'impact environnemental et climatique du budget

Le Parlement peut prévoir que le gouvernement présente l'ensemble des financements, publics comme privés, mobilisés en faveur de la lutte contre le réchauffement climatique, en vertu du mécanisme de suivi des dépenses publiques en matière climatique (*Climate Public Expenditure Review*) du PNUE. Sont ainsi examinées les politiques nationales sectorielles ainsi que infranationales au niveau des provinces ou des villes pour suivre les dépenses dans les budgets nationaux, provinciaux et municipaux.

Cambodge : Rapport annuel du suivi des dépenses publiques en matière climatique

Depuis 2017, le ministère de l'Économie et des Finances a inclus des orientations sur le changement climatique dans les circulaires budgétaires annuelles. Le Ministère a publié en avril 2022, son rapport annuel « Examen des dépenses publiques liées au climat au Cambodge en 2020 » qui fournit les données en matière de financement climatique afin de vérifier dans quelle mesure le Cambodge et ses partenaires de développement soutiennent efficacement les priorités nationales en matière de changement climatique.

France : Budget Vert

Le « budget vert » constitue une nouvelle classification des dépenses budgétaires et fiscales selon leur impact sur l'environnement et une identification des ressources publiques à caractère environnemental.

Inciter le gouvernement à classifier les dépenses budgétaires et fiscales en fonction de leur impact environnemental et climatique conduit à adopter une démarche de transparence et de non-régression pour une évolution progressive des dépenses publiques.

2.2.9. Créer un environnement favorable aux investissements et favoriser l'accréditation aux mécanismes de financement climatique internationaux

Parce que de nombreux pays francophones ont un important déficit de financement pour atteindre leurs objectifs de 2030, leur financement intégral nécessite de faire appels à des financements privés mais également aux mécanismes de financements internationaux. En adoptant des réformes structurelles visant à améliorer la planification, l'évaluation, l'exécution et le suivi des projets liés au climat - qui font partie des principaux critères d'éligibilité au financement climatique -, les parlementaires peuvent, d'une part, améliorer le climat des affaires pour attirer les investisseurs privés et, d'autre part, favoriser l'accréditation aux mécanismes de financement internationaux, pour garantir un accès direct aux fonds climatiques qui doit être une priorité pour les parlementaires des pays francophones en développement n'en disposant pas encore, afin de palier le déficit de financement des politiques climatiques nationales.

Tchad : Projet de renforcement de la gouvernance climatique pour accéder aux financements

Le Tchad, pays le plus vulnérable de la planète aux effets du changement climatique selon l'indice ND-GAIN, a reçu un soutien du projet AMCC-Tchad et AMCC+ intitulé « Renforcement de la gouvernance et de la résilience climatique au Tchad » dont l'objectif est d'accroitre la résilience en accompagnant le Tchad à améliorer sa gouvernance climatique par le renforcement de ses moyens institutionnels et de son cadre réglementaire. L'objectif final est que le Tchad puisse pleinement accéder aux financements climatiques pour mettre en œuvre des projets et mesures d'adaptation et d'atténuation.

Sur les trente-cinq pays francophones en développement référencés par le FVC, seulement onze en bénéficient à ce jour, soit dix sur les trente pays soumis à notre étude[19].

Pays	Entités accréditées d'accès direct auprès du Fonds Vert pour le Climat
Bénin	Fonds National pour l'environnement et le Climat (FNEC)
Cambodge	Comité infranational pour le Développement démocratique (National Committee for Subnational Democratic Development)
Cameroun	Attijariwafa Bank
Côte d'Ivoire	Attijariwafa Bank
Egypte	Attijariwafa Bank
Gabon	Attijariwafa Bank
Maroc	Agence pour le Développement de l'Agriculture (ADA) Attijariwafa Bank (AWB) CDG Capital MASEN
Rwanda	Ministère de l'environnement
Sénégal	Attijariwafa Bank (AWB) Centre de Suivi Ecologique (CSE) La Banque Agricole
Tunisie	Attijariwafa Bank (AWB) Observatoire du Sahara et du Sahel (OSS)

Figure 3: Liste des pays francophones ayant une entité accréditée d'accès direct auprès du Fonds Vert pour le Climat

[19] D'après le site du FVC à la date du 11 janvier 2023. Le Vietnam, qui ne fait pas partie de notre étude comparée, est le onzième pays francophone à posséder une entité accréditée d'accès direct via la Vietnam Development Bank.

Qu'est-ce que l'accréditation ?

Le Fonds vert pour le climat (FVC) est le principal fonds multilatéral dédié au financement de la lutte contre le changement climatique dans les pays en développement, même s'il en existe d'autres. Le Fonds a été créé par la CCNUCC pour agir en tant qu'entité opérationnelle du mécanisme financier de celle-ci. Il alloue des ressources financières provenant des pays développés vers les pays en développement pour des projets visant à limiter ou réduire leurs émissions de gaz à effet de serre (volet atténuation) et à s'adapter aux impacts actuels et futurs des changements climatiques (volet adaptation).

Le FVC octroie son financement - sous forme de dons, de prêts, de prises de participation ou de garantie - par l'intermédiaire d'entités accréditées (EA) qui sont les seules à pouvoir solliciter un financement auprès du FVC pour les demandes approuvées. Il s'agit d'organisations aussi bien privées, publiques que non gouvernementales, qui peuvent être infranationales, nationales, régionales ou internationales et qui respectent les normes du FVC. Les EA d'accès international sont des des organisations publiques, privées ou non gouvernementales telles que les organismes des Nations unies, les banques multilatérales de développement, les institutions financières privées et les organismes de coopération pour le développement qui peuvent accéder au financement du FVC. Les EA d'accès direct, quant à elles, sont des institutions et des organisations infranationales, nationales ou régionales privées ou publiques désignées par leur autorité nationale désignée (AND) ou leur point focal, qui peuvent obtenir un accès direct au financement du FVC.

L'accréditation est un procédé de diligence pour s'assurer que les parties partagent les objectifs du FVC et ont les capacités financières et administratives pour gérer les projets éligibles et les montants alloués dans un souci de transparence et de suivi. En effet, les entités accréditées mènent une série d'activités qui comprennent généralement l'élaboration de propositions de financement, la gestion et le suivi des projets et des programmes financés.

2.2.4. Contrôler l'application de la loi et l'atteinte des objectifs climatiques

France : Contrôle de l'application de la loi Climat et Résilience de 2021 par le Sénat

Le contrôle de l'application des lois consiste à recenser très régulièrement les lois votées mais qui ne peuvent être mises en application faute de textes d'application effectivement pris par le Gouvernement. Dans son bilan annuel au 31 mars 2022, le Sénat déplore un taux de 10% d'application seulement pour la loi Climat et Résilience de 2021 en raison d'un retard pris par le gouvernement dans la publication des textes d'application.

Les parlements participent pleinement à la mise en œuvre de l'Accord de Paris lorsqu'ils demandent à leurs gouvernements de rendre des comptes sur le respect de leurs engagements climatiques ou lorsqu'ils suivent la mise en œuvre des politiques climatiques. Un contrôle rigoureux est nécessaire pour s'assurer de la réalisation des objectifs climatiques. Ce contrôle par les parlementaires peut passer par des questions orales ou écrites, des auditions en commission ou en séance plénière, d'enquêtes parlementaires ou encore des missions d'évaluation. Les parlements peuvent également instituer des organes de contrôle pour vérifier la mise en œuvre de la loi sur le terrain en particulier par le secteur privé, largement concernés, et par les entités publiques décentralisées. Il peut demander des rapports pour suivre l'évolution de la mise en œuvre des politiques par les acteurs concernés.

2.2.7. Prendre en compte les préoccupations des citoyens et des élus locaux

En tant que représentants de la Nation, les parlementaires ont un lien unique avec les citoyens et avec les élus locaux. Ils doivent prendre en compte leurs préoccupations dans l'élaboration des lois mais doivent également respecter le principe d'équité et le sentiment de justice pour s'assurer que les actions climatiques proposées dans la loi soient socialement acceptables et géographiquement équitables.

Les visites sur le terrain sont un moyen pour les parlementaires de matérialiser leur rôle de représentants. Elles sont l'occasion pour eux d'approcher leur électorat et de se rapprocher des élus locaux. Les parlementaires peuvent participer à des évènements, des rencontres, des débats et peuvent ainsi écouter les doléances et rapporter au parlement et au gouvernement les préoccupations des citoyens ou des élus.

Burundi : Ateliers d'échange avec les élus locaux organisés par le Sénat dans toutes les provinces

Un atelier d'échange avec les élus locaux de toutes les provinces fut organisé par le Sénat sur le thème « Les principes de Gouvernance démocratique au niveau local ». A la suite de cet atelier, une rencontre des participants a été organisée en janvier 2023 pour que les élus locaux puissent faire remonter aux sénateurs les défis rencontrés afin de proposer des conseils au Président de l'Assemblée Nationale et au Chef de l'Etat.

Burkina Faso : Site internet de l'Assemblée pour communiquer sur les visites sur le terrain

Le site internet de l'Assemblée législative de transition publie les nombreuses visites sur le terrain du Président de l'Assemblée, avec des images et un descriptif, notamment auprès des déplacés internes liés à la situation sécuritaire.

Les parlementaires ont également un rôle pédagogique majeur à jouer auprès des élus locaux mais également des citoyens pour clarifier les objectifs de la loi et pour sensibiliser les personnes rencontrées aux enjeux d'atténuation ou d'adaptation et au changement de comportement qu'ils induisent. De même lorsqu'une catastrophe climatique se produit, les parlementaires sont invités à avoir une présence effective sur le terrain en allant à la rencontre des victimes.

2.2.7. Renforcer la légitimité démocratique du Parlement

Pour les parlements qui pâtissent d'un double handicap lié, d'une part, à un régime présidentiel ou semi-présidentiel qui conduit à un parlement structurellement faible en raison des pouvoirs accordés au pouvoir exécutif, et d'autre part, à un déficit démocratique en particulier lorsque le contexte des élections a conduit à une faible participation de la population ou n'a pas permis une participation de l'opposition, l'enjeu climatique peut être un moyen pour le Parlement d'obtenir une légitimité de proximité en cherchant à connaitre et en portant les préoccupations des citoyens.

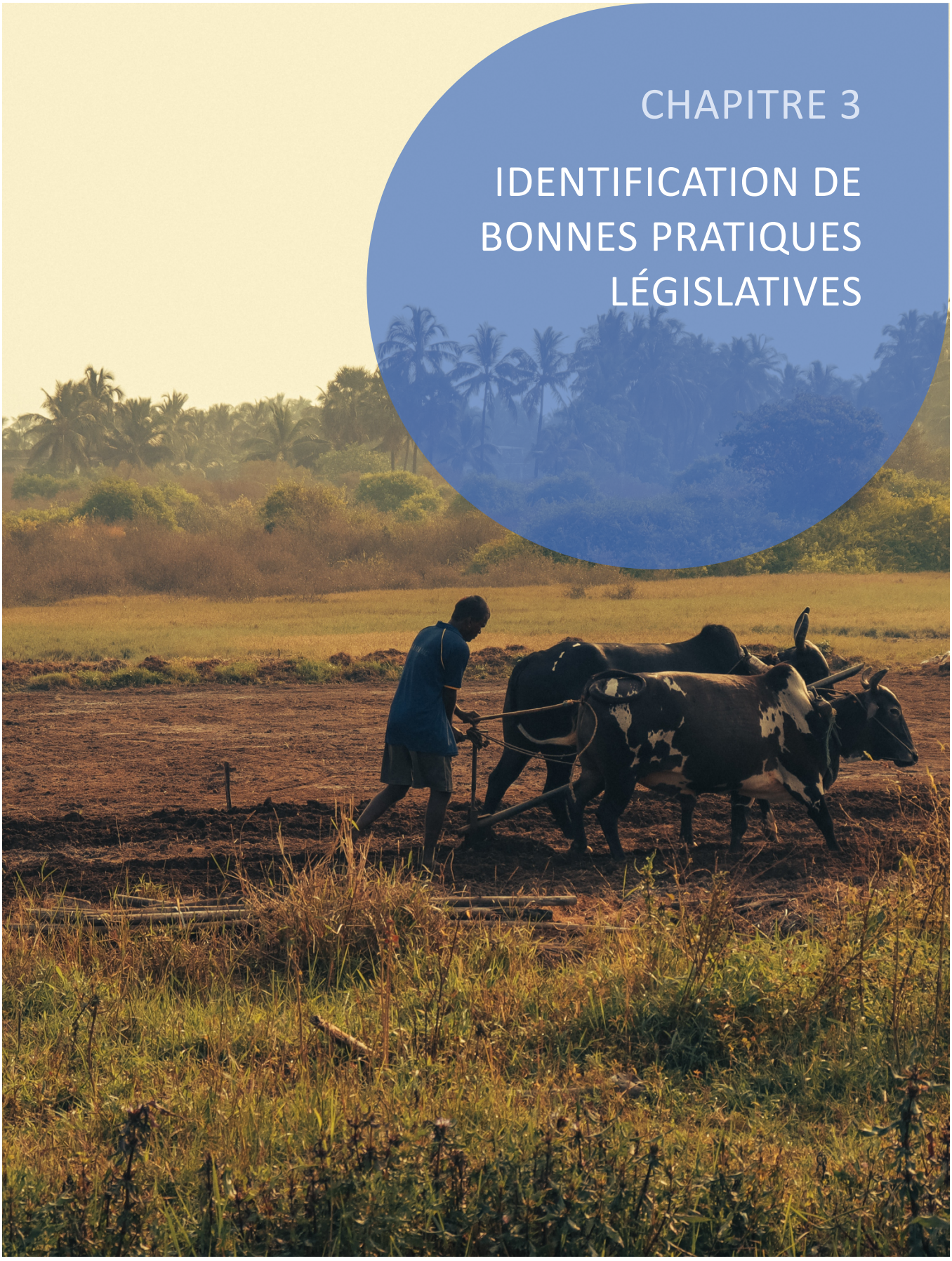
Bénin : Séminaire de renforcement des capacités pour plus de légitimité

Les 19 et 20 septembre 2019, un séminaire parlementaire sur le thème : « Enjeux et défis de la 8ème législature de l'Assemblée nationale du Bénin » fut organisé en vue à permettre aux députés de mieux s'approprier leur rôle : (i) de représentation, (ii) de contrôle de l'action gouvernementale et les prérogatives de la commission des finances et des échanges, et (iii) de législation notamment les mécanismes de prise en compte des réelles préoccupations des citoyens dans les propositions et projets de loi.

Cambodge : Etude sur la compréhension de la perception du changement climatique par le public pour orienter la stratégie de communication

Le Ministère de l'Environnement et le Conseil National pour le développement durable ont publié en mai 2021 la troisième étude sur la perception du changement climatique par le public, notamment afin d'orienter la stratégie de communication en s'appuyant sur les principales préoccupations des personnes pour les inciter à changer de comportement (avantages sur la santé, sur les moyens de subsistance, sur l'éducation).

En faisant preuve de transparence, d'accessibilité, de redevabilité et d'efficacité dans leur travail sur les questions climatiques, les parlementaires peuvent rétablir la confiance rompue, ou simplement tenue, entre les acteurs politiques et les citoyens. Parce que chaque membre de la société est touché par le changement climatique – et le sera de plus en plus – cette préoccupation aussi bien globale qu'individuelle, permet aux parlementaires de véritablement jouer leur rôle de représentants.



CHAPITRE 3

IDENTIFICATION DE BONNES PRATIQUES LÉGISLATIVES

CHAPITRE 3.

IDENTIFICATION DE BONNES PRATIQUES lÉGISLATIVES

Certaines bonnes pratiques législatives[20] identifiées dans les lois climat des pays francophones ou du Kenya sont exposées ici afin d'inspirer les parlements et les inciter à transférer ces pratiques dans une future loi climat nationale si elle n'existe pas déjà, dès lors qu'ils les jugent bonnes et adaptées au contexte national. Ces bonnes pratiques concernent les conditions pour l'élaboration d'un cadre législatif robuste (3.1.), le renforcement du cadre institutionnel et de la gouvernance climatique (3.2.), le contrôle de l'action gouvernementale (3.3.) et le financement des politiques climatiques (3.4.).

3.1. UN CADRE LÉGISLATIF ROBUSTE

3.1.1. Inscription dans la Constitution d'une obligation de résultat pour lutter contre le changement climatique

L'inscription des préoccupations climatiques dans la loi fondamentale de l'Etat comme objectif à valeur constitutionnelle, traduit de manière explicite la prise au sérieux de cet enjeu sociétal et de la légitimité des mesures à mettre en œuvre par l'Etat. En formulant une obligation de résultat dans le chef des pouvoirs publics, cela renforce la justiciabilité de celle-ci en cas de carence de l'Etat. La formulation que l'on peut trouver dans les projets ou propositions de révision et dans les lois de révisions adoptées, varie d'un pays à l'autre en fonction du degré d'obligation de moyens ou de résultat que le législateur veut imposer à l'Etat, mais également le lieu de son inscription (préambule, corps du texte avec ajout à un article existant ou bien ajout d'une nouvelle disposition, documents annexes à valeur constitutionnelle, etc).

Luxembourg Constitution du 17 octobre 1868 révisée par la loi du 22 décembre 2022

Art. 31 quinquies : *L'Etat garantit la protection de l'environnement humain et naturel, en œuvrant à l'établissement d'un équilibre durable entre la conservation de la nature, en particulier sa capacité de renouvellement, ainsi que de la sauvegarde de la biodiversité et la satisfaction des besoins des générations présentes et futures. L'Etat s'engage à lutter contre le dérèglement climatique et à œuvre en faveur de la neutralité climatique.*

3.1.2. Adoption d'une loi spéciale sur le climat

L'adoption d'une loi spéciale sur le climat a permis pour les Etats concernés d'insérer les engagements internationaux dans un contexte national ainsi que d'établir une vision et une ambition nationale, d'opérationnaliser cette ambition par des objectifs identifiés et mesurables.

[20] L'ensemble des bonnes pratiques identifiées dans le cadre de la mission sont référencées par pays francophones dans la Partie II du rapport intitulée « Fiches Pays ».

Bénin Loi n°2018-13 sur les changements climatiques du 6 août 2018

Art. 4 : *La présente loi vise à lutter contre les changements climatiques ainsi que leurs effets et conséquences négatifs et d'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 énergétiques, conformément aux dispositions spécifiques des instruments juridiques nationaux et internationaux relatifs aux changements climatiques.*

Luxembourg Loi relative au climat du 15 décembre 2020

Art. 4 : ***Principes et objectifs climatiques nationaux*** *(1) La présente loi établit un cadre pour un climat sûr et sain pour l'humain et la biodiversité, tout en poursuivant l'action menée pour* ***limiter l'élévation de la température moyenne de la planète à 1,5 °C*** *par rapport aux niveaux préindustriels. (2) La présente loi contribue à la* ***mise en oeuvre des objectifs de l'Accord de Paris****. À cette fin, elle vise : 1° l'objectif à long terme de la neutralité climatique, qui consiste à* ***atteindre le « zéro émissions nettes » au Luxembourg, d'ici 2050 au plus tard*** *; 2°* ***l'objectif intermédiaire qui consiste à réduire de 55 pour cent d'ici à 2030*** *par rapport aux niveaux de 2005 les émissions attribuées au Luxembourg au titre du règlement (UE) 2018/842 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 relatif aux réductions annuelles contraignantes des émissions de gaz à effet de serre par les États membres de 2021 à 2030 contribuant à l'action pour le climat afin de respecter les engagements pris dans le cadre de l'Accord de Paris et modifiant le règlement (UE) 525/2013. (3)* ***Le recours à l'énergie de source nucléaire est exclu pour atteindre les objectifs*** *visés au présent article et à l'article 5.*

Canada Loi canadienne sur la responsabilité en matière de carboneutralité du 29 juin 2021

Art. 4 : *L'objet de la présente loi est d'****exiger l'établissement de cibles nationales*** *de réduction des émissions de gaz à effet de serre fondées sur les meilleures données scientifiques disponibles et de* ***promouvoir la transparence, la responsabilité et une action immédiate et ambitieuse*** *dans le cadre de l'atteinte de ces cibles, pour soutenir* ***l'atteinte de la carboneutralité au Canada d'ici*** *2050 et les engagements internationaux du Canada en matière d'atténuation des changements climatiques.*

France Loi Climat et Résilience du 22 août 2021

Art. 1 : *En cohérence avec l'accord de Paris adopté le 12 décembre 2015 et ratifié le 5 octobre 2016, et dans le cadre du Pacte vert pour l'Europe, l'Etat rappelle son* ***engagement à respecter les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre****, tels qu'ils résulteront notamment de la révision prochaine du règlement (UE) 2018/842 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 relatif aux réductions annuelles contraignantes des émissions de gaz à effet de serre par les Etats membres de 2021 à 2030 contribuant à l'action pour le climat, afin de respecter les engagements pris dans le cadre de l'accord de Paris et modifiant le règlement (UE) n° 525/2013.*

3.1.3. Inscription de principes directeurs dans la loi

Kenya Loi sur le changement climatique de 2016

Art. 4 : ***Valeurs et principes directeurs*** (1) *Les valeurs et principes directeurs de la résilience au changement climatique et du développement à faible émission de carbone énoncés dans la présente* ***section s'imposent à tous les niveaux de gouvernement et à toutes les personnes (…)*** *(2) (…) le Conseil, le Secrétaire du Cabinet, le gouvernement du comté, tout agent de l'État et tout organe de l'État sont guidés par les principes suivants* ***(a****) les valeurs et principes nationaux de gouvernance de l'article 10 de la Constitution et les valeurs et principes du service public de l'article 232 de la assurer la promotion du développement durable dans des conditions climatiques changeantes; (d) assurer l'équité et l'inclusion sociale dans la répartition des efforts, des coûts et des avantages afin de tenir compte des besoins particuliers, des vulnérabilités, des capacités, des disparités et des responsabilités ; (e) assurer l'intégrité et la transparence ; (f) assurer la participation et la consultation des parties prenantes (…)*

3.1.4. Principe d'intégration

Bénin Loi n°2018-13 sur les changements climatiques du 6 août 2018

Art. 7 : *Toute politique et toute stratégie de développement et leur déclinaison aux niveaux nationla, départemental, communal et local intègrent la dimension changements climatiques sans occulter la durabilité environnementale et la réduction des risques de catastrophes naturelles. Les stratégies et planifications existantes au niveau national et infranational sont révisées pour intégrer la dimension changements climatiques. (…)*

3.2. CADRE INSTITUTIONNEL ET GOUVERNANCE ROBUSTE

3.2.1. Instance de coordination des politiques sectorielles

Kenya Loi sur le changement climatique de 2016

Art. 5 : *(1) Il est créé un organisme indépendant appelé **Conseil national du changement climatique**. (2) Le Conseil est présidé par le Président.(…) 6. Le Conseil constitue **un mécanisme national global de coordination de la lutte contre le changement climatique**, et doit : (a) **assurer l'intégration de la fonction de changement climatique par les gouvernements nationaux et de comt**é ; (b) approuver et superviser la mise en oeuvre du plan d'action national sur le changement climatique ; (c) conseiller le gouvernement national et les gouvernements des comtés sur les mesures égislatives, politiques et autres nécessaires à la réponse au changement climatique et à la réalisation d'un développement à faible émission de carbone et résistant au changement climatique ; (d) approuver une **stratégie nationale d'éducation et de sensibilisation du public** sensible aux questions de genre et d'intergénération (…)*

Maurice Loi sur le changement climatique de 2020

Art. 4 : *Le Conseil - (1) Il est institué (…) un **Conseil interministériel sur le changement climatique**. (2) Le Conseil est composé de - **(a) le Premier ministre, en tant que président ; (b) les ministres visés à la première annexe ; et (c) les autres ministres que le Premier ministre peut désigner. (…)***

Art. 5. *Objets du Conseil - Le Conseil fixe des objectifs, des buts et des cibles nationaux en vue de faire de Maurice un pays résilient au changement climatique et à faibles émissions.*

Art. 6. *Fonctions et pouvoirs du Conseil (1) Le Conseil a les fonctions et les pouvoirs nécessaires pour poursuivre ses objectifs de la manière la plus efficace possible et, en particulier, (a) d'élaborer des politiques en matière de changement climatique et de fixer des priorités (…), (b) **suivre et examiner les progrès réalisés par les ministères** dans le cadre des projets et programmes relatifs au changement climatique ; (c) **assurer la coordination et la coopération** entre les services gouvernementaux, les autorités locales et les autres organisations engagées dans des projets et programmes relatifs au changement climatique ; et(d) faire les recommandations et émettre les directives qu'il détermine à l'intention des ministères.*

3.2.2. Instance nationale de surveillance ou de dialogue multi-niveaux

Luxembourg Loi relative au climat du 15 décembre 2020

Art. 21 (1) : *(…) il est créé **une plateforme pour l'action climat et la transition énergétique**, dénommée ci-après « **Plateforme climat** ». La Plateforme climat a pour mission :*
*a) d'être un forum de discussion sur le climat ; b) de proposer des recherches et des études dans tous les domaines ayant trait au climat ; c) d'établir des liens avec les comités comparables des États membres de l'Union européenne ; d) **d'instaurer un dialogue multiniveau entre des représentants des communes, d'organisations de la société civile, du monde des entreprises, des investisseurs et d'autres parties prenantes concernées ainsi que du grand public ;** e) de participer à l'élaboration de l'avant-projet de plan national intégré en matière d'énergie et de climat ; f) d'émettre des avis, sur demande du Gouvernement en*

conseil, relatives à la politique nationale climatique prises ou envisagées, notamment sur l'exécution des engagements internationaux ou d'étudier de sa propre initiative l'opportunité de nouvelles mesures ou de modifications de mesures en place.

3.3. CONTRÔLE DE L'ACTION GOUVERNEMENTALE

3.3.1. Participation publique et prise en compte des avis recueillis

Canada Loi canadienne sur la responsabilité en matière de carboneutralité du 29 juin 2021

Art. 13 : *Lorsqu'il établit ou modifie la cible nationale en matière d'émissions de gaz à effet de serre ou qu'il prépare ou modifie le plan de réduction des émissions, le ministre donne, de la façon qu'il juge appropriée, l'occasion aux gouvernements des provinces, aux peuples autochtones du Canada, à l'organisme consultatif sur la carboneutralité (…) et aux personnes intéressées, notamment les experts qu'il juge utile de consulter, de présenter des observations.*

Art. 13.1 : *Le ministre publie, sur le site Web du gouvernement du Canada ou par tout autre moyen qu'il juge approprié, un rapport sur les résultats des consultations effectuées en application de l'article 13.*

3.3.2. Contrôle de la concrétisation de la loi

Canada Loi canadienne sur la responsabilité en matière de carboneutralité du 29 juin 2021

Art. 24 (1) : *Le commissaire à l'environnement et au développement durable doit, **au moins une fois tous les cinq ans**, **examiner la mise en œuvre des mesures** entreprises par le gouvernement du Canada pour atténuer les changements climatiques, incluant les initiatives visant à atteindre la cible en matière d'émissions de gaz à effet de serre la plus récente, mentionnée dans le rapport d'évaluation visé, et **en faire rapport**.*

France Loi Climat et Résilience du 22 août 2021

Art. 298 : *Au titre de sa mission d'assistance du Parlement dans l'évaluation des politiques publiques, la Cour des comptes **évalue annuellement la mise en œuvre des mesures prévues par la présente loi**, **avec l'appui du Haut Conseil pour le climat** (…). **Ce rapport d'évaluation est rendu public et fait l'objet d'une réponse du Gouvernement,** elle-même rendue publique. Un rapport annexé au projet de loi fixant les objectifs en matière de baisse des émissions de gaz à effet de serre (…) et donnant lieu à approbation par le Parlement présente le bilan des actions engagées par le Gouvernement, les collectivités territoriales et les entreprises au titre de la stratégie nationale de développement à faible intensité de carbone (…). Il propose l'évolution des budgets carbone pour garantir l'atteinte des objectifs climatiques de la France.*

3.2.1. Contrôle de la mise en œuvre des dispositions sur le terrain

France Loi Climat et Résilience du 22 août 2021

Art. 299 *: Le **Haut Conseil pour le climat évalue, tous les trois ans, l'action des collectivités territoriales** en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre et d'adaptation au changement climatique (…) Ce rapport s'appuie sur les réductions d'émissions de gaz à effet de serre du territoire (…). Il analyse la mise en œuvre des plans climat-air-énergie territoriaux (…) et des schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (…) et dresse un bilan du soutien apporté par l'Etat à l'action des collectivités territoriales, notamment dans le cadre des contrats de plan Etat-région (…). Ce rapport d'évaluation est **rendu public et fait l'objet d'une réponse du Gouvernement**, (…).*

Art. 300 *: Les **collectivités territoriales (…) mettent en place un observatoire des actions qu'elles conduisent et des engagements qu'elles prennent pour mettre en œuvre** la stratégie nationale de développement à faible intensité de carbone (…). **Au moins tous les trois ans, ce suivi fait l'objet d'un rapport transmis au Parlement** après avis du Haut Conseil pour le climat (…)*

3.4. FINANCEMENT

3.4.1. Contrôle des dépenses publiques en matière climatique

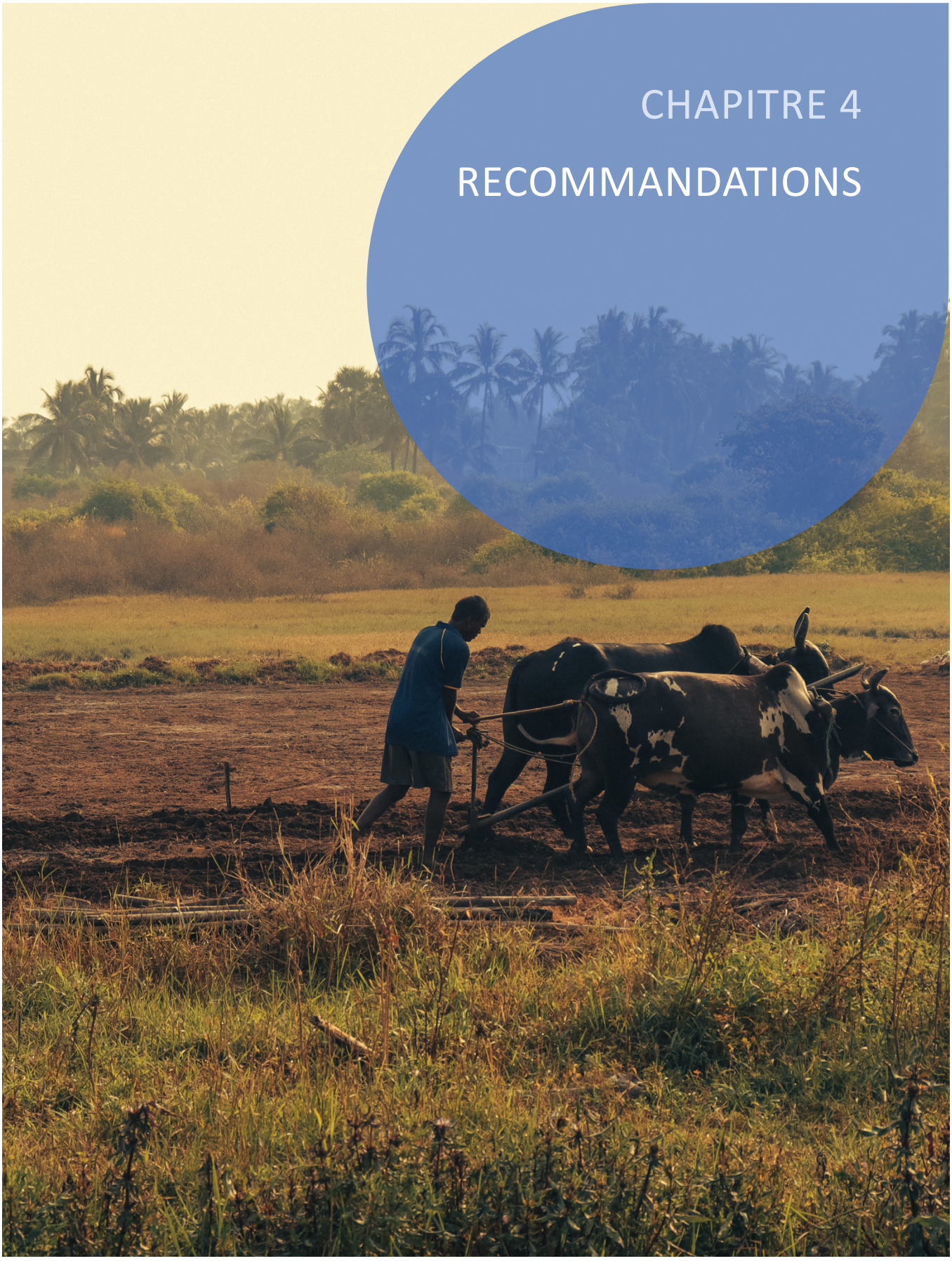
Bénin Loi n°2018-13 sur les changements climatiques du 6 août 2018

Art. 85 : *Le Gouvernement communique à l'Assemblée Nationale et à l'opinion publique, dans les trois (03) mois qui suivent la fin de l'année budgétaire, les ressources consacrées au financement des actions de lutte contre les effets et conséquences négatifs des changements climatiques*

3.4.2. Fond climat national

Luxembourg Loi relative au climat du 15 décembre 2020

Art. 13 : ***Fonds climat et énergie*** *(1) Il est institué un fonds spécial sous la dénomination de « Fonds climat et énergie » (…). Le fonds reprend les avoirs dont dispose le Fonds climat et énergie (…) établissant un* ***système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre et reprend ses actif****s au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi. (2) Le financement des projets se fait sur décision du ministre. Le financement des projets se fait conformément à la* ***programmation financière pluriannuelle*** *telle que prévue par la loi modifiée du 12 juillet 2014 relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques. (3) Le fonds a pour objet de contribuer au financement : 1° des mesures nationales qui sont mises en œuvre pour lutter contre le changement climatique, et pour promouvoir les énergies renouvelables ; 2°* ***des mesures de lutte contre le changement climatique dans les pays en développement*** *; e t3°des mécanismes de flexibilité créés par le protocole de Kyoto et par l'Accord de Paris, ceux prévus par la décision n° 406/2009/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative à l'effort à fournir par les États membres pour réduire leurs émissions de gaz à effet de serre afin de respecter les engagements de l'Union en matière de réduction de ces émissions jusqu'en 2020, ainsi que ceux prévus par le règlement (UE) 2018/842 précité.*



CHAPITRE 4

RECOMMANDATIONS

CHAPITRE 4.

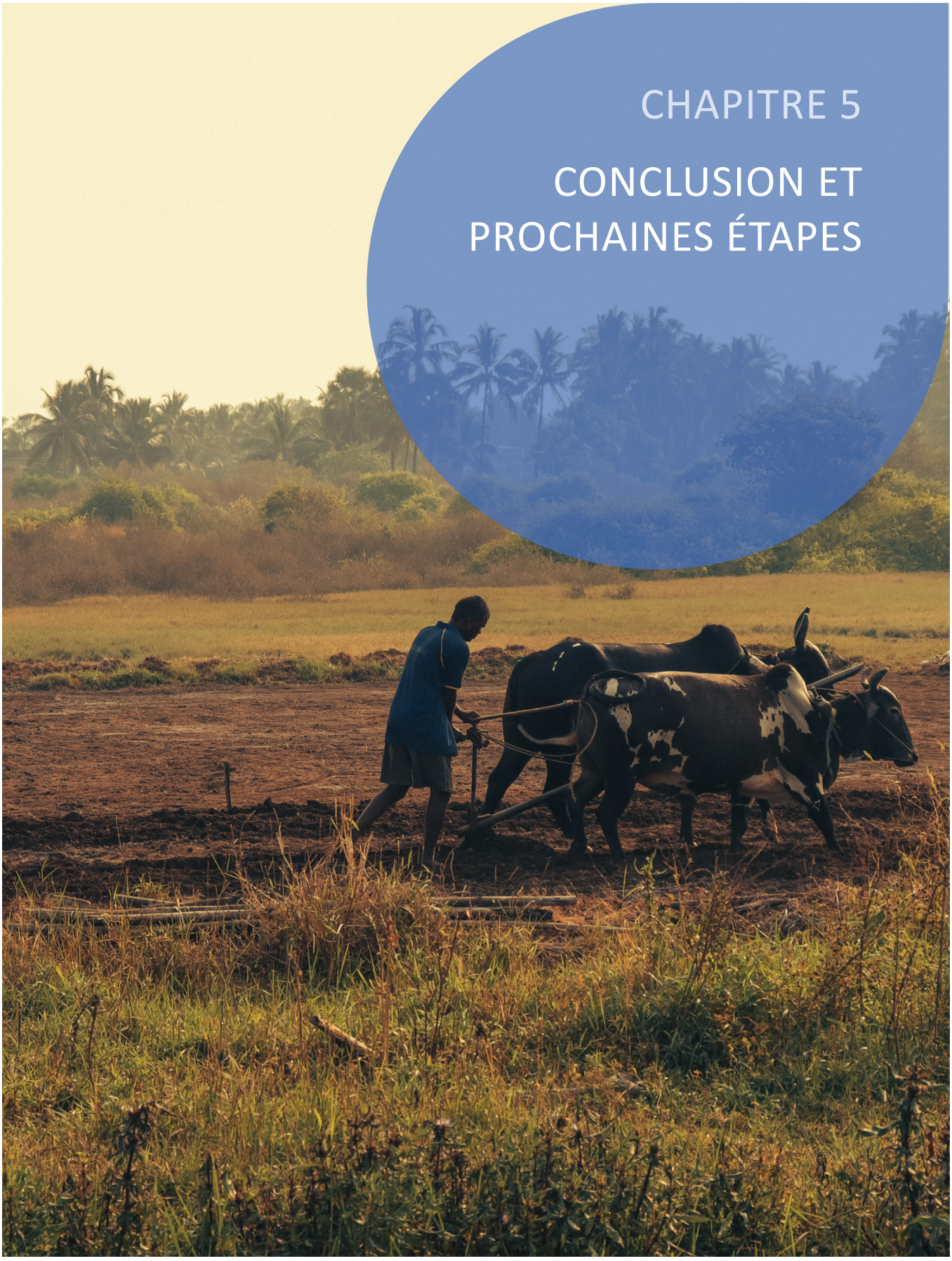
RECOMMANDATIONS

4.1. Recommandations à destination de chaque parlement des pays francophones (RP)

N°	Thèmes	Recommandations	Échéance
RP1	Gouvernance climatique	Créer une commission parlementaire permanente dédiée au climat afin de coordonner et diriger les efforts du parlement dans le domaine de la lutte contre le changement climatique. Recruter des conseillers spécialisés dans les trois objectifs d'atténuation, d'adaptation et de financement climatique	Fin 2022
RP2	Suivi / Evaluation / Transparence / Information du public	Réaliser une évaluation initiale de l'intégration des enjeux climatiques dans les travaux parlementaires et notamment dans la législation existante, afin notamment d'identifier les lacunes et les priorités pour adopter une nouvelle législation ou modifier les lois existantes ; ce bilan initial servira pour le suivi des progrès et les évaluations futures. Rendre public le rapport d'évaluation initiale.	Fin 2022
RP3	Suivi / Evaluation / Transparence / Information du public	Réaliser une évaluation intermédiaire pour observer les progrès réalisés en matière d'intégration des enjeux climatiques dans les travaux du parlement. Rendre public le rapport d'évaluation intermédiaire.	Fin 2024
RP4	Suivi / Evaluation / Transparence / Information du public	Réaliser une évaluation finale pour évaluer les résultats de l'intégration des enjeux du changement climatique dans les travaux du parlement. Rendre public le rapport d'évaluation finale.	Fin 2026 (concomitant à la révision des CDN)
RP5	Contrôle de l'action gouvernementale	Se donner en début de législature des objectifs sur le nombre et la régularité des questions au gouvernement, des enquêtes parlementaires, des descentes sur le terrain pour voir si les actions gouvernementales sont réellement mises en œuvre, etc	Début de législature
RP6	Contrôle de l'action gouvernementale	Se donner des moyens budgétaires pour réaliser les contrôles nécessaires (descente sur le terrain, etc)	Annuel
RP7	Information du public / Suivi / Sensibilisation	Mettre en place une lettre d'information sur les travaux parlementaires en matière climatique à laquelle toute personne peut s'abonner pour informer sur l'exercice effectif des différentes missions (représentativité, adoption des lois, contrôle de l'action gouvernementale).	Semestriel
RP8	Renforcement des capacités / Sensibilisation	Inciter l'ensemble des parlementaires à participer aux séminaires de renforcement des capacités sur le rôle du parlement dans la mise en œuvre des engagements climatiques	En continu
RP9		Instituer une collaboration avec le gouvernement par des réunions de travail régulière pour suivre la mise en œuvre des politiques climatiques, faire remonter les préoccupations des citoyens et des élus locaux et participer aux délégations nationales et à l'élaboration des CDN.	Trimestriel

4.2. Recommandations à destination de l'APF et de l'IFDD (RA)

N°	Thème		Échéance
RA1	Renforcement des capacités	Organiser un séminaire en ligne à destination de l'ensemble des parlementaires des pays francophones sur « Le rôle essentiel des parlements dans la mise en œuvre des engagements climatiques – Capitaliser les bonnes pratiques des pays francophones ».	2e trimestre 2023
RA2	Renforcement des capacités	Organiser un séminaire en présentiel auprès des parlements francophones des pays les plus vulnérables aux effets du changement climatique et qui n'ont pas de loi climat pour que les parlementaires s'approprient leur rôle en vue de l'adoption d'une loi climat.	3e trimestre 2023
RA3	Renforcement des capacités / Rôle de la Francophonie	Prioriser les thèmes abordés en fonction des besoins des pays francophones pour faire des programmes de formation ou des notes synthétiques adaptés aux besoins prioritaires nationaux (adaptation/financement/accréditation/ gouvernance) plutôt qu'à ceux des bailleurs (atténuation/neutralité carbone/ mobilité électrique/énergies renouvelables). A défaut les pays trouveront des réponses auprès d'autres institutions ou pays non francophones.	En continu
RA4	Exemplarité / Image	Effectuer un premier bilan des émissions de GES de l'APF et de l'IFDD et définir des lignes directrices pour respecter les objectifs de l'Accord de Paris, qui incluent (i) la mesure de l'impact carbone direct et indirect, (ii) la fixation de cibles pour la réduction des émissions de GES, (iii) la définition d'un plan d'action pour atteindre ces cibles, et (iv) la présentation annuelle à leur gouvernance des résultats atteints dans le cadre de ce plan.	Fin 2022
RA5	Renforcement des capacités / Information / Suivi	Envoyer une newsletter sur les bonnes pratiques législatives des pays francophones et sur le suivi de la mise en œuvre des engagements climatiques par les parlements des pays francophones ainsi qu'au sein de l'APF et de l'IFDD	Semestrielle
RA6	Renforcement des capacités / Rôle de la Francophone	Elaborer une base de données en langue française référençant les lois et politiques climatiques (similaire à la base de données https://climate-laws.org en anglais) ainsi que les contentieux climatiques par pays (similaire à la base de données http://climatecasechart.com en anglais) ou influences les bases de données existantes pour qu'une traduction en français soit disponible.	2024
RA7	Transparence / Suivi	Rendre accessible en langue anglaise les données climatiques des pays francophones pour qu'ils soient soumis aux études de suivi des politiques climatiques menées presque exclusivement sur les pays anglophones, notamment celles de Climate Action Tracker (CAT)	2024
RA8	Suivi / Evaluation	Réaliser une évaluation à mi-parcours pour évaluer les progrès réalisés dans l'intégration des enjeux climatiques dans les travaux parlementaires des pays francophones et du transfert des bonnes pratiques identifiées dans l'évaluation initiale.	2024
RA9	Suivi /Evaluation	Réaliser une évaluation finale pour évaluer les résultats de l'intégration des enjeux du changement climatique dans les travaux parlementaires des pays membres de l'APF et de la viabilité des bonnes pratiques identifiées dans l'évaluation initiale.	2026 (concomitant à la révision des CDN)



CHAPITRE 5

CONCLUSION ET PROCHAINES ÉTAPES

CHAPITRE 5.

CONCLUSION ET PROCHAINES ETAPES

6.1. CONCLUSION

Comme en témoigne l'exemple kenyan, lorsque les parlements sont soutenus de manière adéquate, ils peuvent jouer un rôle déterminant dans la mise en œuvre de l'Accord de Paris et de ses objectifs d'atténuation, d'adaptation et de financement. En tant que pierre angulaire de la démocratie, les parlements sont en effet au cœur du dispositif mis en place pour lutter contre le réchauffement climatique. La mise en œuvre des engagements climatiques ne peut pas se passer d'eux. Il est de ce fait nécessaire d'appuyer les parlements des pays francophones pour qu'ils puissent remplir au mieux leur mission au niveau de l'élaboration des lois, du contrôle de l'action gouvernementale et de la représentation de la Nation afin que l'ambition climatique des pays de l'espace francophones soit renforcée et que leurs politiques et engagements climatiques soient conformes à la limite de 1,5°C. La survie de certains pays francophones, en dépend, en particulier les pays les moins avancés et les pays insulaires en développement, dont la résilience aux effets du changement climatique doit être renforcée au plus vite.

Ce rapport, et les bonnes pratiques parlementaires et législatives qu'il identifie dans différents pays francophones, participe de cette démarche. Ces bonnes pratiques ne sont pas en nombre limité et il appartient à chaque parlement de les identifier pour les capitaliser et les diffuser afin que d'autres puissent en bénéficier.

6.2. PROCHAINES ÉTAPES

Un véritable programme d'accompagnement des parlements des pays francophones doit être mis en place pour renforcer leurs compétences dans la lutte contre le réchauffement climatique et la mise en place dans cadre législatif et institutionnel climatique efficace. Cet accompagnement peut notamment passer par une collaboration bilatérale ou multilatérale entre parlements francophones possédant déjà une loi climat et ceux cherchant à en adopter une. Un mécanisme de suivi des progrès réalisés doit être mis en place afin de s'assurer que l'appui aux parlements francophones produit les résultats escomptés. Un rapport d'évaluation finale pourra être réalisé en 2026 conjointement à deuxième mise à jour des CDN par les Etats (2016, 2021, 2026).

RÉFÉRENCES

Rapports pouvant être utiles aux parlementaires des pays francophones :

- OCDE, *Des meilleurs critères pour des meilleurs évaluations - Définitions adaptées et principes d'utilisation*, 2019
- UIP, *Parliamentary action plan on climate change - Scaling up climate action by Parliaments and the IPU*, 2016.
- WFD, *Legislative leadership on environmental issues*, novembre 2022
- WFD, *Parliaments and the Paris Agreement – Strenghtening parliamentary engagement in the development and implementation of international climate commitments. An overview of global experience*, WFD, septembre 2021

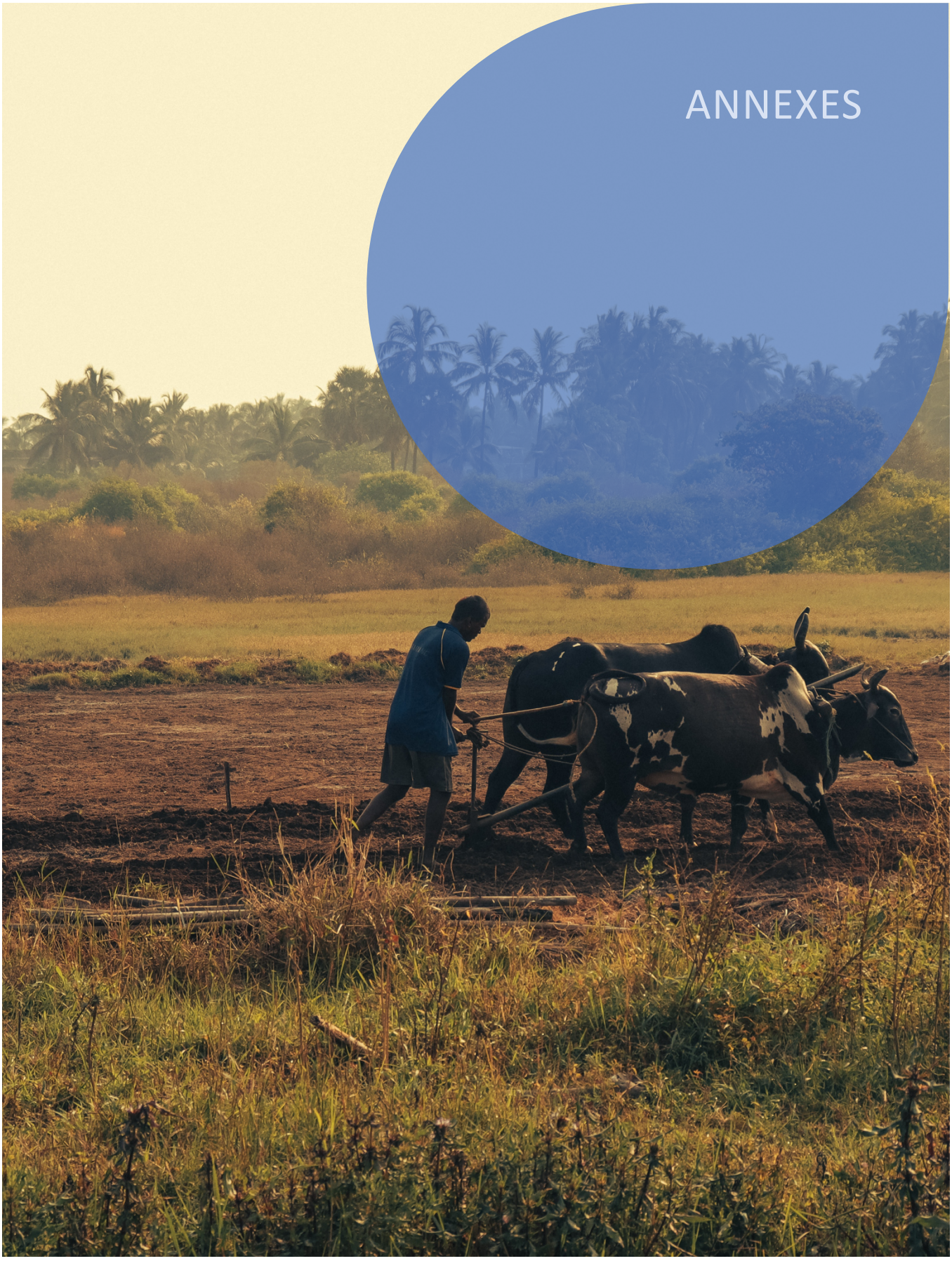
Articles d'intérêt

- FAO, « Les bonnes pratiques à la FAO : Une démarche de capitalisation d'expériences pour un apprentissage continu », note conceptuelle externe, septembre 2013.

Bases de données consultées :

- **Base de données FAOLEX, profils par pays** : FAOLEX est une base de données législatives et politiques de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), complète et actualisée, qui représente la plus importante collection électronique de lois, règlements et politiques nationaux, ainsi que de traités internationaux, portant sur l'alimentation, l'agriculture, le climat et la gestion des ressources naturelles. Les utilisateurs de FAOLEX ont un accès direct aux résumés et à l'information indexée sur chaque texte, ainsi qu'au document complet de la plupart des législations et politiques contenues dans la base de données. Cette base de données complète la base
- **Base de données climate-laws** (en anglais) : *Climate Change Laws of the World* est une base de données réalisée par l'Université britannique London School of Economics (LSE) et l'Université américaine Columbia qui couvre la législation et les politiques nationales en matière de changement climatique à l'échelle mondiale. La base de données couvre les lois sur le climat et les lois liées au climat, ainsi que les lois et politiques favorisant les transitions à faible émission de carbone dans des domaines tels que l'énergie, les transports, l'utilisation des terres et la résilience climatique. Cette base de données présente également les cas de litiges climatiques devant un organe administratif, judiciaire ou autre organe d'enquête provenant de plus de 40 pays.
- **Sites internet des parlements** (dans la langue officielle avec parfois une traduction)
- **Sites internet des gouvernements ou de la Présidence** (selon le régime politique)
- **Sites internet nationaux dédiés au changement climatique**, à l'environnement ou au développement durable

ANNEXES



ANNEXE 1

Termes de références (TdR)

L'Assemblée parlementaire de la Francophonie projette d'appuyer les efforts des parlements francophones en matière de changements climatiques, afin de rehausser l'action climatique des pays de l'espace francophone, dans le cadre de la mise en œuvre de l'Accord de Paris sur le climat.

Mme Stéphanie Reiche-de Vigan est engagée en tant qu'experte consultante.

Dans ce cadre, elle s'engage à :

- présenter le rôle essentiel de l'action parlementaire dans la phase de mise en œuvre de l'Accord de Paris et décrire les interactions nécessaires avec les gouvernements et les différentes couches socio- professionnelles ;
- identifier des lois climat nationales et infra-étatiques pertinentes liées à l'Accord de Paris sur le climat ;
- relever des bonnes pratiques en matière d'intégration du climat dans le travail parlementaire général ;
- répertorier des bonnes pratiques dans les approches parlementaires (lois de ratification, lois de finances, lois sectorielles, etc.) ;
- identifier des bonnes pratiques en matière de contrôle parlementaire de l'action gouvernementale dans la mise en œuvre des engagements nationaux ;
- formuler des recommandations avec un calendrier à respecter pour une action parlementaire efficace dans le cadre de la mise en œuvre des engagements nationaux liés à l'Accord de Paris sur le climat ;
- présenter les résultats des travaux lors des futures sessions de l'APF.

Livrables attendus :

- Mi-janvier 2022 : un dossier comprenant les outils, documents, lois et bonnes pratiques complètes identifiés et référencées dans la note technique.
- Mi-janvier 2022 : une note technique synthétique d'une cinquantaine de pages maximum.
- Fin janvier 2022 : un rapport final d'activités de 5 pages environ mettant l'accent sur les résultats des travaux.