

# Intégration des changements climatiques dans la Note Analytique sur le programme de développement annexée à la loi des finances

## Renforcement de la gouvernance du processus de Plan National d'Adaptation (PNA) au Bénin

### Résumé

En application des nouvelles directives de l'UEMOA portant sur les aspects juridique et comptable de la planification du développement, le Bénin a adopté une loi pour pallier aux problèmes persistants de l'articulation entre les stratégies nationales de développement et les budgets. L'une des implications de cette Loi et des précédentes directives de l'UEMOA est l'élaboration de la Note Analytique sur le programme de développement. La première édition de ladite note a été élaborée en 2016 pour accompagner la loi des finances 2017. Cette dernière a positivement marqué l'adoption de la loi des finances 2017 par le parlement. Pour prendre en compte les observations formulées par les députés la Direction Générale des Politiques de Développement (DGPD) a dès 2017, sollicité le Ministère du Cadre de Vie et du Développement Durable (MCVDD) pour l'intégration de la dimension environnement et changement climatique (CC). La deuxième édition de la note a ainsi consacré un chapitre entier aux questions de l'environnement et des CC, en adressant aussi bien l'adaptation que l'atténuation et le transfert de technologies. Quant à la troisième édition (2018), elle a considéré le caractère transversal des CC dans le programme de développement. A la date d'aujourd'hui le Bénin est le seul pays de l'UEMOA qui se prête à l'exercice de l'élaboration de la Note Analytique sur le programme de développement en annexe à la loi des finances en respect des recommandations de l'UEMOA.

### Contexte

Pour se conformer aux nouvelles directives adoptées par le Conseil des Ministres de l'UEMOA depuis trois décennies, les pays africains adoptent et mettent en œuvre, la gestion axée sur la performance. Ainsi, en 2009, l'UEMOA a pris et adopté six principales directives couvrant les aspects juridiques, comptables et de la planification du développement. Parmi ces directives, figure la directive n°06/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant lois de finances au sein de l'espace UEMOA. Cette directive, instaure en effet de nouvelles règles pour l'élaboration,

l'exécution, le contrôle et le suivi du budget de l'État, avec pour objectif essentiel d'améliorer l'efficacité de la dépense et, ipso facto, l'efficacité des politiques publiques.

En respect et en exécution de cette directive, le Bénin a adopté la loi n°2013 du 27 septembre 2013 portant Loi Organique relative aux lois de finances (LOLF). Cette loi qui s'inspire largement des directives de l'UEMOA constitue une réponse technique aux problèmes persistants de l'articulation entre les stratégies nationales de développement et les budgets.



Cadre de référence nationale de l'élaboration de la note analytique sur le programme de développement annexée à la loi des finances 2019

Source : DGPD ; Projet de note analytique 2018

Nele Bünner  
nele.buenner@giz.de

*Gauche : Des mesures contre l'érosion côtière à Cotonou, Bénin*

*Droite : Les ponts permettent l'accès à la plage en cas des inondations à Grand-Popo, Bénin*



La nécessité de l'élaboration d'une Note Analytique sur le programme de développement émane des implications des directives de l'UEMOA qui prévoient un certain nombre de documents budgétaires dont la pertinence exige un arrimage aux choix stratégiques de développement pour la période de référence.

En outre, l'élaboration de ladite note répond à la préoccupation d'établir un lien rigoureux et solide entre les dépenses de l'État et les résultats concrets de développement.

En effet, les décisions prises au niveau stratégique du processus de développement doivent inspirer les allocations budgétaires, au prime abord par secteur, retombant trivialement dans une seconde étape sur la répartition par ministère.

Au nombre des thématiques traités dans la note analytique 2018, figure l'environnement et les changements climatiques qui constituent en effet des préoccupations transversales à prendre en compte pour la réussite effective des actions de développement dès leur planification et leur budgétisation. Afin de mieux considérer l'environnement et les CC dans la note analytique accompagnant le projet de loi de finance, gestion 2019, la DGPD a bénéficié de l'appui de la Direction Générale de l'Environnement et du Climat (DGEC) à travers le Projet d'Appui Scientifique au processus de Plans Nationaux d'Adaptation (PAS-PNA).

## Objectif

L'objectif de la présente activité a été d'accompagner et d'appuyer le processus d'élaboration de la note analytique jusqu'à son terme ; à travers :

- L'intégration transversale des dimensions environnement et CC dans la note analytique 2018 et
- L'élaboration d'une méthodologie standard de la prise en compte autonome de la dimension environnement et CC dans les prochaines éditions de la note analytique.

## Approche

La prise en compte de la dimension environnement et CC dans la note analytique annexée à la loi des finances 2019

a suivi une approche participative intégrée au processus générique d'élaboration de ladite note. En effet, avant le démarrage de l'élaboration de la note, la DGPD a veillé à un cadrage méthodologique avec tous les experts impliqués. Dès l'élaboration du canevas de rédaction de la note, les points d'entrée de l'environnement et CC ont été déjà identifiés. Par la suite, les tâches ont été réparties entre les différents experts. Ces derniers ont chacun pour sa part (1) mobilisé les données et informations nécessaires à travers la littérature et les structures concernées et (2) analysé les données et informations reçues pour ressortir l'essentiel et les rendre utilisables pour la note. Cet exercice individuel a été suivi d'un travail en sous équipe formée autour des secteurs (secteurs productifs, secteurs sociaux et secteurs de l'administration et de la gouvernance). La dimension environnement et CC étant transversale à la note, les productions de l'expert en CC ont donc porté sur tous ses secteurs.

La méthodologie utilisée pour la prise en compte des CC dans la note analytique a intégré (1) le choix des horizons temporels pour la prise en compte des CC dans la planification et la budgétisation, (2) l'évaluation des impacts des CC sur les secteurs et agrégats de secteurs de développement du pays, (3) l'évaluation des coûts des impacts imputables aux CC et (4) l'identification des options pour faire face aux CC en tenant compte aussi bien de l'adaptation que de l'atténuation. Les résultats issus de cette étape ont été utilisés pour intégrer l'environnement et les CC dans les différentes rubriques de la note analytique.

## Parties prenantes

L'élaboration de la note analytique est effectuée sous la responsabilité de la DGPD. Celle-ci, mobilise toutes expertises au niveau sectoriel et sollicite les autres directions à impliquer et assure la coordination des travaux. Pour la prise en compte de la dimension environnement et changement climatique, la DGPD a sollicité et obtenu le soutien la DGEC du MCVDD avec l'appui technique et financier du PAS-PNA. Ce dernier a mis à la disposition de la DGPD un expert en changement climatique et développement durable qui a assuré l'intégration convenable de l'environnement et des CC dans la note analytique. Plusieurs autres directions et

structures ont été impliquées dans l'élaboration de la note analytique. Il s'agit notamment : de la Direction Générale de la Coordination et du Suivi des Objectifs de Développement Durable (DGCS-ODD), de la Direction de la Programmation et de la Prospective (DPP/MPD), de la Direction Générale de la Programmation et du Suivi des Investissements Publics (DGPSIP), de l'Institut National de la Statistique et de l'Analyse Economique (INSAE), de la Direction Générale des Affaires Economiques (DGAE) et de la Direction Générale du Budget (DGB).

## Résultats obtenus et utilisation actuelle ou future de l'approche

### Gouvernance environnementale

Elle est axée sur huit (8) principes fondamentaux que sont : (i) le principe de primauté du droit relatif à la démocratie et à la loi-cadre sur l'environnement, (ii) le principe d'intégration de l'environnement dans les politiques, (iii) le principe de protection de l'environnement, (iv) le principe de responsabilité et de pollueur-payeur, (v) le principe du développement durable, (vi) le principe de prévention et de précaution, (vii) le principe de participation, (viii) le principe de connaissance et d'information. L'incivisme environnemental est fréquent au Bénin et accentue les différents types de nuisances environnementales (dégradation des écosystèmes, dégradation des sols, pollution de l'air ...) et les effets pervers de la variabilité climatique et des changements climatiques. Ainsi, la gouvernance environnementale interpelle les décideurs et tous les citoyens sur la nécessité de laisser comme héritage aux générations présentes et futures un environnement sain et vivable. Dans cette optique, des efforts ont été faits pour doter le pays entre autres : (i) d'une Loi Cadre sur l'environnement et (ii) d'une Loi sur les changements climatiques. La mise en application des textes et orientations régissant l'environnement, les changements climatiques, tant au niveau national que local pourront concourir à une meilleure gouvernance des ressources environnementales et d'adaptation face aux effets pervers des changements climatiques.

### Evaluation des impacts et des coûts additionnels imputables aux CC

Le Bénin est très vulnérable aux risques naturels et aux catastrophes associées aux changements climatiques. Le pays a connu ces dernières années des événements météorologiques et climatiques extrêmes avec des phénomènes de sécheresse prolongée au nord du pays, des inondations de plus en plus désastreuses dans les zones de plaine.

La dégradation de l'environnement reste un problème récurrent, malgré l'existence d'un arsenal réglementaire et juridique conséquent. Cette situation est aggravée par le non-respect des lois, normes et standards auxquels il faut apporter une réponse adaptée. La dégradation de l'environnement s'accroît dans un contexte où les changements climatiques affectent sensiblement les modes de vie des sociétés à des niveaux et formes divers. En se référant au cas des inondations, on enregistre une inondation par décennie de l'origine des stations à la veille des années 1970. Or, à partir des années 1980, force est de constater que les inondations deviennent récurrentes soit deux à trois fois par décennie selon les secteurs géographiques, en l'occurrence le sud du Bénin ou la région de Malanville-Karimama. Par hypothèse de travail, la gestion d'une inondation pourrait être évaluée à un demi-milliard (exception faite de celle de 2010). Ainsi, il faudra désormais prévoir l'équivalent d'un milliard pour faire face aux inondations récurrentes. On comprend alors que dans sa planification pour le développement, le Bénin devra faire face à une dépense supplémentaire d'un demi-milliard du fait des changements climatiques ou investir dans l'adaptation.

### Lutte contre les changements climatiques

Pour améliorer la qualité du cadre de vie, les efforts du Gouvernement du Bénin ont porté sur plusieurs axes dont la lutte contre les effets pervers des changements climatiques à travers l'adhésion et la ratification du Cadre d'Action de Sendai pour la Réduction des Risques de Catastrophe 2015-2030 (2015), l'Accord de Paris (2016).

Il a également souscrit aux ODD et l'Agenda post-2015. Ces divers instruments, font désormais partie du patrimoine juridique national. Récemment, le Bénin a pris des engagements au titre de l'Accord de Paris pour contribuer à la réduction des émissions des Gaz à Effet de Serre (GES) de l'ordre de 16,17% d'ici 2030. Quant à l'adaptation, le Bénin est en bonne route par rapport à son processus de Plan National d'Adaptation (PNA) pour réduire la vulnérabilité aux changements climatiques en renforçant les capacités de résilience afin de faciliter l'intégration de durabilité environnementale et les CC dans le processus de planification du développement.

L'une des priorités au niveau des secteurs sociaux est de mettre en œuvre des mesures d'adaptation et d'atténuation et aux changements climatiques dans les secteurs de l'énergie, de l'agriculture, de la foresterie, de l'aménagement hydroagricole et de la protection des côtes.

## Enseignements clés

L'intégration des changements climatiques dans la note analytique sur le programme de développement en annexe à la loi des finances 2019 est l'une des évidences de l'engagement du gouvernement à améliorer le cadre de vie des populations à mettre en œuvre les différents accords climat qu'il a signé et ratifiés. C'est aussi un moyen pour la DGB de captiver l'attention des parlementaires en faveur de la budgétisation des actions d'adaptation aux CC et d'atténuation.

## Références

*Boko, et al. (2007). Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II AR4 of the GIECC. Cambridge UK. pp. 433 – 467.*

*MPD (2017). Note Analytique sur le programme de développement en annexe à la loi des finances 2018.*

*MPD (2018). Projet de Note Analytique sur le programme de développement en annexe à la loi des finances 2019.*

*MPD (2018). Plan National de Développement 2018-2025.*

## Le projet PAS-PNA

Le projet PAS-PNA accompagne les pays à gérer leurs processus PNA. Le Bénin, le Burkina Faso et le Sénégal sont les trois pays cibles dans lesquels le projet offre un appui continu à la formulation, la mise en œuvre et le suivi et évaluation du processus PNA.

Le projet est mis en œuvre par la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, en coopération avec Climate Analytics gGmbH. Au Bénin, il est mis en œuvre sous la tutelle du Ministère du Cadre de Vie et du Développement Durable (MCVDD) et en coopération avec le Centre de Partenariat et d'Expertise pour le Développement Durable (CePED), au Sénégal sous la tutelle du Ministère de l'Environnement et du Développement Durable (MEDD) et au Burkina Faso sous la tutelle du Ministère de l'Environnement, de l'Économie Verte et du Changement Climatique (MEEVCC).

Sur le long terme, le projet contribue à améliorer les capacités d'adaptation des trois pays cibles. Dans le cadre de leurs processus PNA respectifs, des stratégies d'adaptation efficaces et pertinentes sont soutenues dans les secteurs les plus vulnérables. Pour ce faire, les structures publiques appropriées sont outillées pour mieux exploiter les informations scientifiques sur le climat dans le processus d'élaboration des politiques.

Pour faire progresser le processus PNA, le projet mobilise des acteurs de l'Etat, de la société civile, du secteur privé et de la communauté scientifique. Des activités telles que le conseil organisationnel et stratégique, la formation technique, l'analyse scientifique et la facilitation de l'apprentissage sont menées dans les quatre champs d'action du projet :



Renforcement du cadre de gouvernance du processus PNA



Renforcement de la capacité scientifique pour la planification et la programmation de mesures d'adaptation



Facilitation de l'accès au financement de mesures d'adaptation prioritaires



Réseau d'échange des praticiens sur le processus PNA

Publié par Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH  
Siège de la société à Bonn et Eschborn, Allemagne  
Projet d'Appui Scientifique aux processus PNA dans les pays francophones les moins avancés d'Afrique subsaharienne (PAS-PNA)  
08 B.P. 1132 Tri Postal  
Cotonou, Bénin  
T +229 21 31 01 67  
F + 229 21 31 03 95  
| [www.giz.de/en/worldwide/62331.html](http://www.giz.de/en/worldwide/62331.html)

Auteurs Hubert Madafimè, Olaodjéwou Odjougbélé, Nele Bünner

La GIZ se porte responsable pour le contenu de cette publication.

Sur mandate du Ministère fédéral allemand de l'Environnement, de la Protection de la Nature et de la Sécurité nucléaire (BMU)

Adresses BMU  
BMU Bonn Robert-Schuman-Platz 3 53175 Bonn, Allemagne  
T +49 (0)228 99 305-0  
F +49 (0)228 99 305-3225  
E [zentrale@bmu.de](mailto:zentrale@bmu.de)  
| [www.bmu.bund.de](http://www.bmu.bund.de)  
BMU Berlin Stresemannstraße 128-130 10117 Berlin, Allemagne  
T +49 (0)30 18 305-0

Mise en page Novembre 2018

Ce projet est mis en œuvre dans le cadre de l'initiative internationale pour le climat (IKI). Le ministère fédéral allemand de l'Environnement, de la Protection de la Nature et de la Sécurité nucléaire (BMU) appuie cette initiative sur la base d'une décision adoptée par le Bundestag allemand.