

L'intégration des mesures d'adaptation au changement climatique dans la planification du développement durable au Togo

Asseye Neglo

Volume 32, Number 3, 2023

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1109404ar>
DOI: <https://doi.org/10.1522/revueot.v32n3.1686>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Université du Québec à Chicoutimi

ISSN

1493-8871 (print)
2564-2189 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this document

Neglo, A. (2023). L'intégration des mesures d'adaptation au changement climatique dans la planification du développement durable au Togo. *Revue Organisations & territoires*, 32(3), 210–221.
<https://doi.org/10.1522/revueot.v32n3.1686>

Article abstract

In achieving sustainable development objectives and the implementation of United Nations Framework Convention on Climate Change decisions, Togo, a French-speaking country in West Africa, drew up a national development plan and a national adaptation plan in 2018. Although those plans set out actions to be implemented, there is a gap in the measures that are planned, such that actions are not harmonized. In addition, the difficulty in implementing remains a problem, as well as the popularisation and mastery of implementation tools. Could it be due to the diversity of measures or the lack of tools? It is crucial to review sustainable development and climate change adaptation planning options, through the integration of adaptation strategies in the development objectives, to harmonise the measures and actions implemented on a territorial scale.

© Asseye Neglo, 2023



This document is protected by copyright law. Use of the services of Érudit (including reproduction) is subject to its terms and conditions, which can be viewed online.

<https://apropos.erudit.org/en/users/policy-on-use/>

This article is disseminated and preserved by Érudit.

Érudit is a non-profit inter-university consortium of the Université de Montréal, Université Laval, and the Université du Québec à Montréal. Its mission is to promote and disseminate research.

<https://www.erudit.org/en/>



L'intégration des mesures d'adaptation au changement climatique dans la planification du développement durable au Togo

Asseye Neglo^a

DOI : <https://doi.org/10.1522/revueot.v32n3.1686>

RÉSUMÉ. Dans l'atteinte des objectifs de développement durable et la mise en œuvre de décisions de la *Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques*, le Togo, pays francophone d'Afrique de l'Ouest, a adopté en 2018 un plan national de développement et un plan national d'adaptation aux changements climatiques. Bien que ces plans décrivent des actions à mettre en œuvre, il existe un décalage dans les mesures planifiées, ce qui fait en sorte que les actions ne sont pas harmonisées. Aussi, la difficulté d'application demeure une problématique, de même que la vulgarisation et la maîtrise d'outils de mise en œuvre. Serait-ce à cause de la pluralité des mesures ou de l'absence d'outils? Il importe de revoir les options de planification en développement durable et en adaptation au changement climatique, à travers l'intégration de stratégies d'adaptation dans les objectifs de développement, pour l'harmonisation des mesures et des actions mises en œuvre à l'échelle des territoires.

Mots clés : Développement durable, adaptation au changement climatique, planification territoriale

ABSTRACT. *In achieving sustainable development objectives and the implementation of United Nations Framework Convention on Climate Change decisions, Togo, a French-speaking country in West Africa, drew up a national development plan and a national adaptation plan in 2018. Although those plans set out actions to be implemented, there is a gap in the measures that are planned, such that actions are not harmonized. In addition, the difficulty in implementing remains a problem, as well as the popularisation and mastery of implementation tools. Could it be due to the diversity of measures or the lack of tools? It is crucial to review sustainable development and climate change adaptation planning options, through the integration of adaptation strategies in the development objectives, to harmonise the measures and actions implemented on a territorial scale.*

Key words: *Sustainable development, climate change adaptation, territorial planning*

Introduction

Afin d'atteindre les objectifs de développement durable (ODD) et dans le respect des engagements de la *Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques* (CCNUCC), le Togo a adopté en 2018 un plan national de développement (PND) et un plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC). Le PND comprend des stratégies, des mesures et des actions en développement durable qui ont été définies par des acteurs, sur la base du choix des ODD qui répondent aux besoins

prioritaires du pays. Le PNACC vise la recherche de solutions aux impacts du changement climatique sur les populations et à la vulnérabilité du territoire, de même que l'augmentation de la résilience climatique pour un développement durable.

Pour la planification des actions dans le PND et le PNACC, les travaux ont rassemblé les parties prenantes aux échelles locale, régionale et nationale ainsi que la société civile et les acteurs gouvernementaux sur toute l'étendue du territoire. Bien que les deux plans, élaborés dans un cadre institutionnel,

^a Doctorante en développement régional, Université du Québec à Chicoutimi

concourent à la mise en œuvre de mesures en développement et en adaptation au changement climatique sur le territoire, la difficulté d'application demeure une problématique sur le terrain. Celle-ci serait-elle causée par la pluralité des diverses mesures de durabilité élaborées dans les deux documents distincts et/ou par la non-harmonisation de ces mesures?

Dans le but de nous permettre d'identifier les points communs et/ou de divergence qui existent dans les deux plans, nous réaliserons une analyse portant sur le PND et sur le PNACC au Togo. Aussi, une enquête sera effectuée dans le but de vérifier l'hypothèse selon laquelle la multiplicité des parties prenantes qui se penchent sur le sujet, le manque et/ou la non-vulgarisation des outils, le coût élevé de l'harmonisation des mesures et l'absence de cadre de concertation permanent seraient les principales causes de la non-harmonisation des mesures, laquelle constitue un défi pour la planification et une difficulté de mise en œuvre sur le terrain.

1. La planification territoriale au Togo

1.1 Présentation du pays

Le Togo est un pays de l'Afrique de l'Ouest dont la superficie couvre 56 600 km². Il s'étend entre les latitudes 5°N et 11°N et les longitudes 0°5'O et 2°E (MERF, 2001) et est limité au nord par le Burkina Faso, au sud par le golfe de Guinée (l'océan Atlantique), à l'est par le Bénin et à l'ouest par le Ghana (Badameli et Dubreuil, 2015). Ancienne colonie allemande (Nyassogbo, 1984), le Togo devient une colonie française à la fin de la Seconde Guerre mondiale et obtient son indépendance en 1960 (Kohnert, 2021). Le Togo est classé parmi les pays moins avancés (PMA) (Nations unies, 2019) et fait partie des pays à faible croissance économique, même si des progrès ont été faits ces dernières années pour l'atteinte des ODD. On note à ce sujet que :

Avec un revenu national brut par habitant estimé à 1129 dollars en 2013 (PPA constant 2011) et un indice de développement humain de 0,473, le pays se classe au 166e rang

mondial sur 187. [...] Le Togo enregistre, depuis 2006, une progression de son taux de croissance réelle qui a atteint 3,4 % en 2010 (FAD et BAD, 2011). Cette performance est liée aux efforts réalisés en termes d'investissement, de maîtrise de l'inflation et de réduction de l'endettement. Toutefois, cette évolution positive de la croissance reste encore insuffisante pour exercer un impact sérieux sur les problèmes de pauvreté et d'inégalités que connaît le pays. (Noglo, 2014, p. 107)

Dans l'optique de maintenir la progression du taux de croissance à un niveau élevé, de trouver des solutions aux défis sociaux et de favoriser un développement dans un environnement sain et durable, et ce, dans le respect des engagements pris dans le cadre du Programme de développement durable à l'horizon 2030 de l'Organisation des Nations unies (ONU) dont il est membre, le Togo a élaboré son PND et son PNACC.

1.2 Plan national de développement et Plan national d'adaptation au changement climatique

Le Plan national de développement (PND)

Les défis socioéconomiques auxquels fait face le territoire togolais ont mené au choix de 6 ODD prioritaires parmi les 17 retenus par l'ONU pour la période de 2015 à 2030. Ces objectifs prioritaires ont permis de définir, à travers une planification territoriale, des stratégies, des mesures et des actions qui figurent dans le PND et qui seront mises en œuvre sur toute l'étendue du territoire. Les objectifs qui ont été prioritaires sont :

- L'ODD6 : Garantir l'accès de tous à l'eau et à l'assainissement, et assurer une gestion durable des ressources en eau;
- L'ODD7 : Garantir l'accès de tous à des services énergétiques fiables, durables et modernes, à un coût abordable;
- L'ODD11 : Rendre les villes et les établissements humains inclusifs, sûrs, résilients et durables;
- L'ODD12 : Assurer des modes de consommation et de production durables;

- L'ODD15 : Préserver et restaurer les écosystèmes terrestres en veillant à les exploiter de façon durable, gérer durablement les forêts, lutter contre la désertification, enrayer et inverser le processus de dégradation des sols et mettre fin à l'appauvrissement de la biodiversité;
- L'ODD17 : Revitaliser le partenariat mondial au service du développement durable et renforcer les moyens d'application de ce partenariat (République togolaise, 2018b).

À ce plan national de développement s'ajoute un programme couvrant la période de 2019 à 2023 et élaboré par le gouvernement togolais, avec l'appui du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD). Ce programme tient compte de trois documents, à savoir le PND, qui s'échelonne sur la période de 2018 à 2022; le plan stratégique du PNUD de 2018 à 2021; et le Plan-cadre des Nations unies pour l'aide au développement (PNUAD) de 2019 à 2023 (PNUD, 2019). Ce programme quinquennal vise à :

- « Améliorer la gouvernance pour accroître la participation des citoyens;
- Promouvoir un mode de croissance profitant à tous ainsi que l'accès aux services de base;
- Renforcer la gestion durable des ressources naturelles et la résilience face aux changements climatiques » (PNUD, 2019, p. 15).

Le Plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC)

En dehors du programme quinquennal, un plan national d'adaptation a été élaboré dans le cadre de la lutte au changement climatique, sur la base des engagements pris par les États membres de la CCNUCC, à laquelle le Togo fait partie.

Le PNACC comprend des stratégies et des mesures à mettre en œuvre en vue d'augmenter la résilience des populations face aux risques climatiques, tout en s'adaptant plus efficacement aux conséquences du changement climatique. Ledit plan a été élaboré dans le cadre du soutien, surtout financier, aux pays en développement afin de faciliter l'élaboration et la mise en œuvre des plans d'adaptation « en référence aux directives du Groupe d'experts des pays les

moins avancés (LEG) » (GIZ et République togolaise, 2017, p. 15). Le PNACC est une initiative de la CCNUCC, qui a mis en place un cadre de même qu'un comité pour l'adaptation au changement climatique (IFDD, 2013) afin d'assurer le suivi des travaux d'adaptation aux échelles territoriales. Les stratégies et mesures élaborées visent :

- « l'amélioration de la gouvernance du processus PNA;
- l'amélioration de la base scientifique, y compris l'actualisation des scénarios climatiques, l'appréhension plus fine des risques en cours et projetés, ainsi que celle de la vulnérabilité;
- une meilleure priorisation des options d'adaptation face à des risques nouveaux identifiés;
- l'intégration de la connaissance mise à jour dans la planification nationale, sectorielle, régionale et locale, selon ce qui est approprié;
- l'amélioration du suivi et de l'évaluation du processus PNA et de l'adaptation au changement climatique » (GIZ et République togolaise, 2017, p. 84).

Le PNACC est élaboré en fonction des défis climatiques, voire environnementaux, tandis que le PND est axé sur la résolution des enjeux socioéconomiques. Les deux plans visent l'atteinte des ODD sur le territoire togolais. Existe-t-il à ce sujet une synergie qui permette une harmonisation des politiques et des actions en développement durable dans le cadre de la planification territoriale?

2. L'analyse du contenu des deux plans

2.1 Synergie en matière de développement durable

Comme nous l'avons vu, les objectifs du PND se rapportent au développement des territoires et à l'atteinte de 6 ODD prioritaires sur les 17, parmi lesquels figure la lutte au changement climatique. Ce plan a été élaboré suivant le processus de la planification territoriale, et ce, dans le respect des lignes directrices de l'ONU.

De son côté, le PNACC vise la lutte au changement climatique en augmentant la résilience des populations et des territoires vulnérables aux risques

climatiques. Il repose sur des mesures identifiées sur la base de six secteurs prioritaires, conformément aux décisions de la CCNUCC en matière d'adaptation au changement climatique, répondant ainsi à l'objectif de durabilité de l'ONU. Il permettra ainsi d'harmoniser les stratégies et les mesures qui découlent des deux plans afin de favoriser la synergie des actions en développement durable.

Cependant, au Togo, non seulement on note un important déphasage entre les mesures de développement basées sur les six ODD prioritaires et les mesures d'adaptation qui priorisent six secteurs d'activité, mais aussi entre les stratégies et les actions planifiées de part et d'autre, ce qui fait en sorte que les actions ne sont pas harmonisées. Cela est-il dû à la multiplicité des acteurs qui travaillent sur la planification des actions ou à la multiplicité des documents de travail? Ou à l'absence et/ou la méconnaissance des outils d'intégration des mesures d'adaptation à celles de développement sur le territoire? Ou encore au coût élevé qu'engendrerait le processus de symbiose des actions?

2.2 Stratégies de développement et d'adaptation

Afin d'atteindre les ODD, le PND a été élaboré autour de trois grands axes stratégiques de développement durable :

- « Axe stratégique 1 : Mettre en place un hub logistique d'excellence et un centre d'affaires de premier ordre dans la sous-région;
- Axe stratégique 2 : Développer des pôles de transformation agricole, manufacturiers et d'industries extractives;
- Axe stratégique 3 : Consolider le développement social et renforcer les mécanismes d'inclusion » (République togolaise, 2018b, p. 14).

Quant aux stratégies d'adaptation au changement climatique, elles sont au nombre de trois et sont définies pour pallier la vulnérabilité des populations et des territoires :

- « Intégration systématique de l'ACC dans les documents de planification;
- Mise en œuvre des options d'adaptation et renforcement des capacités;

- Mobilisation des financements pour l'ACC » (GIZ et République togolaise, 2017, p. 32).

Au regard des axes stratégiques, il est clair que les stratégies de développement durable au Togo visent majoritairement la croissance économique parmi les sphères du développement durable, qui se veut économiquement « efficient, socialement équitable et écologiquement efficace » (Abdelmalki et Mundler, 2010, p. 70). Cette vision de la croissance se concentre surtout dans le secteur agricole, vu que « l'économie togolaise dépend essentiellement de l'agriculture » (République togolaise et Organisation mondiale de la santé, 2004, p. 9).

Pour les stratégies d'adaptation au changement climatique du PNACC, bien qu'elles visent l'intégration et la mise en œuvre de l'adaptation dans la planification du développement, « la territorialisation des politiques et l'opérationnalisation des dispositifs d'adaptation à l'échelle locale semblent se plier difficilement à la reproduction presque aveugle d'un cadre d'application descendant » (Rebotier, 2013, p. 162).

Bien que des efforts soient faits d'un côté pour l'atteinte des ODD et de l'autre pour la résistance aux risques climatiques, les stratégies définies dans le PND et dans le PNACC ne sont pas en adéquation avec les critères de durabilité, où l'aspect social est considéré comme un objectif à atteindre ou une finalité, où l'économie est considérée comme le moyen et où l'environnement est considéré comme la condition (Tremblay, 2005), ce qui peut ainsi permettre « d'élargir à une échelle mondiale le capital économique, écologique et d'équité sociale » (De Courcelles, 2009, p. 22).

Les stratégies de développement durable, surtout la deuxième se rapportant au développement de l'agriculture et au développement des industries, permettent de comprendre que la croissance économique occupe une place de premier choix dans l'atteinte des ODD au Togo. Toutefois, elles ne donnent pas de précisions réelles sur des stratégies opérationnelles, et reposent essentiellement sur la définition des actions et sur la disponibilité de fonds (GIZ et République togolaise, 2017), bien que le territoire togolais

fasse partie des pays les plus vulnérables aux impacts du changement climatique (GIEC, 2014).

S'il existe des insuffisances dans les stratégies du PND et du PNACC, il est tout aussi important de mentionner que lesdites stratégies ne s'harmonisent pas. Pour leur part, les mesures qui découlent des deux types de stratégies et les actions planifiées reflètent-elles les objectifs de durabilité poursuivis par les ODD qui intègrent l'adaptation au changement climatique?

2.3 Mesures et actions du PND et du PNACC

Dans le cadre de la planification des actions de développement, plusieurs mesures ont été mises en place dans le PND (République togolaise, 2018b) pour l'atteinte des six ODD priorités au Togo :

- ODD6 : La mesure relative à la mise en œuvre et au suivi de la politique de l'eau qui a été instaurée est la création d'un ministère avec des actions pour l'approvisionnement et l'accès à l'eau dans les zones essentiellement rurales;
- ODD7 : La politique d'électrification sur le territoire a permis de commencer l'installation d'énergie solaire dans les zones rurales ainsi que des projets de transport et d'énergie durables dans les zones urbaines;
- ODD11 : Des politiques de gestion des infrastructures, des habitations, des zones de verdure et de mobilité urbaine ont été instaurées;
- ODD12 : La politique d'amélioration des rendements de l'agriculture, le programme de soutien à la production animale et halieutique et de formation, de même que la consommation responsable et la promotion de l'entrepreneuriat sont les mesures qui ont été mises en place;
- ODD15 : Pour la protection de l'environnement, une vision territoriale pour la gestion des forêts, pour la protection des espaces naturels, de la biosphère et des terres, ainsi que pour une meilleure gestion des ressources territoriales et des incitatifs pour des projets verts a été retenue comme mesure;
- ODD17 : Un bureau qui s'occupe des recettes surtout financières a été créé pour favoriser la gestion des ressources et pour faire appel aux compétences locales et internationales.

Dans le cadre de l'adaptation au changement climatique, les mesures tiennent compte de six secteurs reconnus comme prioritaires dans l'élaboration du PNACC (GIZ et République togolaise, 2017) :

- Énergie : Une meilleure gestion des énergies traditionnelles électriques et hybrides;
- Agriculture : La gestion des eaux, des terres agricoles et des couloirs de transhumance;
- Aménagement : La gestion des matières et des lieux de décharge dans les zones urbaines, ainsi que l'assainissement et le drainage des eaux d'origine pluviale;
- Ressources en eau : Une gestion adéquate des eaux de pluie et une utilisation efficiente des eaux usées et des canalisations souterraines;
- Gestion des côtes : La mise à jour du cadre réglementaire de même que la gestion des connaissances et des investissements pour la protection des côtes;
- Terres : La gestion des écosystèmes et de renforcement des capacités, notamment pour le service météorologique.

Bien que les mesures en développement priorisent somme toute des secteurs quasiment identiques aux secteurs d'adaptation (eau, électrification, urbanisation, agriculture, environnement et ressources), lesdites mesures sont généralement d'ordre institutionnel et organisationnel, au regard des approches d'adaptation (GIEC, 2014) pouvant être mises en œuvre sur le terrain. Aussi, les actions planifiées n'étant pas identiques pour les mêmes secteurs dans le PND et le PNACC, les parties prenantes font face à deux mesures distinctes pour un même secteur, ce qui pose un problème de synergie des mesures et représente une difficulté dans la mise en œuvre sur le terrain.

Secteur de l'eau

Dans le PND, la mesure consiste à mettre en place une politique permettant l'accès à l'eau (potable) à tous et à alimenter et aménager des zones identifiées. Dans le PNACC, la mesure concerne la gestion des eaux pluviales, des eaux usées et des eaux provenant du secteur agricole et des canalisations souterraines. Ce sont des mesures différentes qui ont été définies pour le même secteur. Il n'y a donc pas de synergie entre les mesures. L'objectif était-il de mettre en

place une diversité de mesures qui couvriraient tous les enjeux du même secteur ou s'agit-il d'un manque de concertation sur le sujet qui a abouti à des résultats différents?

Secteur de l'énergie

Dans le PND, il s'agit d'une politique visant à électrifier les zones surtout éloignées en y installant des panneaux solaires ainsi que des initiatives pour la réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) dans le domaine du transport. Dans le PNACC, la mesure concerne une meilleure gestion des énergies traditionnelles électriques et les mini-réseaux hybrides dans les milieux ruraux. Les mesures d'électrification étant pratiquement similaires dans les deux plans, les actions peuvent s'harmoniser en matière de résultats, et ce, dans le respect de la durabilité. Cependant, même si les mesures tendent à respecter les ODD, les mesures de résilience et d'adaptation – notamment des approches adaptées à plusieurs secteurs comme le transport, les industries, les bâtiments et les infrastructures (MELCC, 2020) – ne sont pas concrètement prises en compte, en dehors de l'énergie solaire, pour électrifier les zones rurales.

Secteur de l'agriculture

Dans le PND, il s'agit d'une politique qui vise l'appui aux agriculteurs dans l'approvisionnement de produits de germination, le soutien dans la production, le renforcement de capacités, la mise en place d'une microfinance et une plateforme pour l'entrepreneuriat. Pour sa part, le PNACC rassemble des mesures de construction des retenues d'eau, de gestion des couloirs de transhumance et d'enrichissement des terres cultivables. Les mesures dans ce secteur sont plus ou moins complémentaires dans les deux plans, même si elles ne sont pas identiques. La synergie des actions permettrait d'aménager les zones agricoles et d'assurer la fertilité des terres, tout en soutenant la production. Cependant, aucune mesure n'est planifiée pour venir à bout des risques climatiques sur l'agriculture que sont entre autres l'utilisation des pesticides, le dérèglement des saisons et des précipitations, la perte des récoltes et la sécheresse (Seguin et Lefèvre, 2015).

Secteur de l'habitat/ l'aménagement

Les politiques de développement urbain pour une meilleure gestion des habitations, des infrastructures, des zones de verdure et de la mobilité urbaine sont les mesures tenues dans le PND. Les mesures du PNACC visent plutôt l'aménagement de zones urbanisées à travers une saine gestion des matières résiduelles (GMR), des zones de décharge des déchets et des eaux de pluie. Même si les mesures élaborées pour ce secteur dans les deux plans visent le développement urbain, elles sont différentes. Le PND est axé sur une politique de l'habitat, tandis que le PNACC vise l'hygiène environnementale. Il n'y a donc pas de similitudes entre les deux plans. Bien que les mesures concernent le développement des zones urbaines, les mesures de résilience du territoire, notamment la transition écologique aussi bien dans les zones urbaines que rurales, face aux risques climatiques ne sont pas intégrées aux mesures d'adaptation au changement climatique.

Secteur de l'environnement et des ressources

La mesure retenue dans le PND concerne la gestion des forêts à travers la mise en place d'un répertoire; des travaux de reboisement, de restauration, de protection, d'aménagement et de réhabilitation des terres; et un plan pour gérer les bassins versants et les réserves de biosphère. Dans le PNACC, la mesure concerne deux secteurs : la gestion des côtes (revoir la réglementation et les investissements pour la protection des zones côtières) et la gestion des terres (gestion des écosystèmes et renforcement de capacités du service météorologique). Les mesures retenues dans les deux plans sont plus ou moins similaires, ce qui peut conduire à une synergie des actions. Néanmoins, elles concernent surtout les forêts et ne couvrent pas tous les aspects environnementaux qui concernent la résilience et la vulnérabilité.

Secteur des ressources internes

La mise sur pied d'un bureau chargé des recettes territoriales pour augmenter la mobilisation des ressources est la mesure qui a été planifiée dans le PND. Pour sa part, le PNACC ne comporte aucune mesure sur les ressources internes, même si une des

stratégies est en lien avec la recherche de financement pour la mise en œuvre d'actions d'adaptation (Nations unies, 2016), suivant les décisions de la CCNUCC.

En résumé, le secteur de l'énergie est le seul secteur où les mesures proposées dans le PND et le PNACC sont quasiment identiques et complémentaires. Quant au secteur de l'agriculture, la mesure concernant la productivité des terres agricoles est la seule qui soit plus ou moins similaire dans les deux plans. Même chose pour le secteur de l'environnement et des ressources, où la gestion de la ressource forestière est la seule mesure qui soit presque identique dans les deux plans. Pour le secteur de l'eau, les mesures ne sont pas harmonisées, de même que pour les secteurs de l'habitat/l'aménagement et des ressources internes.

Ainsi, l'analyse du PND et du PNACC montre qu'une pluralité de mesures, majoritairement différentes, ont été élaborées dans les documents de planification à l'échelle nationale du Togo. À cet effet, il existe un déphasage entre les politiques de développement et les politiques d'adaptation, faisant ressortir un problème d'harmonisation.

Plusieurs raisons peuvent expliquer ce problème, parmi lesquelles : la multiplicité des parties-prenantes, l'absence et/ou la non-vulgarisation des outils, le coût élevé de l'harmonisation des mesures et l'absence de cadre de concertation.

Une enquête de terrain nous permettra de confirmer les principales causes de la non-harmonisation des mesures, laquelle constitue un défi pour la planification et une difficulté de mise en œuvre sur le terrain.

3. Enquête auprès d'acteurs terrain

3.1 Méthodologie

Une enquête basée sur un questionnaire individuel a été réalisée dans le but de faire ressortir les enjeux de la planification territoriale, notamment les causes de la non-harmonisation des mesures d'adaptation à celles de développement. Le questionnaire a été soumis aux personnes ciblées de façon simple et aléatoire (Durand, 2002) pour nous permettre d'avoir accès aux perceptions, à la compréhension et

aux expériences (Baribeau et Royer, 2012) des acteurs sur le terrain. Cette enquête a été réalisée sur la base d'un échantillon probabiliste aléatoire dans une « démarche objective et scientifique » (Ajar et collab., 1983, p. 9), dans laquelle chaque personne du groupe cible choisie au hasard « a une probabilité connue et non nulle d'être incluse dans l'échantillon » (Vaillant, 2005, p. 7). Les questionnaires sont formulés sous la forme d'un entretien semi-directif, avec « des thèmes dont l'ordre peut être plus ou moins bien déterminé » pour nous permettre de recueillir des « informations de bonne qualité, orientées vers le but poursuivi [...] dans un laps de temps raisonnable » (Imbert, 2010, p. 24).

Les questionnaires ont été soumis à 44 employés (personnes physiques et morales) ayant un poste décisionnel au sein des institutions qui ont contribué à l'élaboration du PND et du PNACC au Togo. Ces personnes proviennent de ministères, d'agences nationales, de communes, d'organismes (ONG) et d'universités sur toute l'étendue du territoire. Elles œuvrent dans le domaine de la planification territoriale, du développement et de l'adaptation au changement climatique. Elles ont été questionnées dans le but de recueillir des informations du terrain qui donnent acte à la problématique que fait ressortir l'analyse des documents disponibles et qui nous permettront de saisir la réalité territoriale au Togo (Hamel, 1998).

3.2 Résultats

L'analyse qualitative et quantitative des résultats de l'enquête permettra de confirmer l'hypothèse selon laquelle l'intégration des mesures d'adaptation au changement climatique dans le PND, bien que constituant une difficulté, ne fait pas partie des habitudes décisionnelles des acteurs; et selon laquelle la multiplicité des parties prenantes, le manque et/ou la non-vulgarisation des outils, le coût élevé de l'harmonisation des mesures et l'absence de cadre de concertation permanent sont à l'origine de la non-harmonisation des mesures de planification territoriale au Togo.

Élaboration de stratégies ou de plans

Les résultats obtenus montrent que 37,5 % des personnes interrogées élaborent des stratégies et/ou des plans après un diagnostic climatique de vulnérabilité. Des efforts sont donc fournis sur le terrain quant à la prise en compte des phénomènes climatiques dans les décisions territoriales, mais ils demeurent insuffisants pour l'atteinte des objectifs climatiques et, par la même occasion, de durabilité.

Prise en considération des mesures d'adaptation

Concernant la prise en considération des mesures d'adaptation dans la planification, 87,5 % des personnes répondantes affirment que l'intégration des mesures d'adaptation au changement climatique dans les PDD constitue une difficulté aussi bien dans la conception des documents que dans l'application sur le terrain, ce qui confirme l'hypothèse selon laquelle l'intégration de ces mesures dans les PDD est une difficulté en soi. Plus spécifiquement, concernant l'élaboration des plans, bien qu'il existe un cadre politique assez élaboré sur le changement climatique, toutes les parties prenantes ne sont pas au même niveau d'information et de formation. Quant à la mise en œuvre des actions, il arrive que les objectifs de développement sur un même territoire s'opposent. Ajoutons aussi que les mesures d'adaptation sont insuffisantes, voire pratiquement inexistantes dans les documents de planification élaborés et dans les plans de développement communal (PDC) en phase d'élaboration. Il y a donc un réel problème dans la détermination des priorités en développement et dans l'intégration des options d'adaptation qui découlent de la planification territoriale. Des pistes de solutions ont été proposées par les personnes répondantes à l'enquête.

Disponibilité et utilisation d'outils

En matière de disponibilité et d'utilisation d'outils, 75 % des personnes enquêtées affirment que leur institution ne dispose d'aucun outil de mise en œuvre des mesures d'adaptation au changement climatique dans la planification territoriale.

Pistes de solution :

- Un guide d'intégration de l'adaptation au changement climatique dans les documents de

planification qui serait vulgarisé à l'ensemble des parties prenantes;

- Un appui aux communes dans l'intégration de la rédaction des risques de catastrophes (RRC) pour l'élaboration des PDC;
- Une formation sur l'utilisation de l'outil Climate Proofing (servant à prendre en compte les changements climatiques dans les stratégies et plans) et de l'Agenda 21 (outil de catégorisation et de priorisation des ODD).

Financement des actions

Pour le financement des actions, 75 % de l'échantillon affirment que le coût de mise en œuvre des mesures d'adaptation au changement climatique dans la planification territoriale est élevé.

Pistes de solution :

- En plus d'une mobilisation des ressources financières et techniques, une mobilisation des ressources internes par les collectivités;
- Plus de subventions ou d'aide financière;
- Une mobilisation des fonds de l'extérieur.

Implication et concertation des acteurs

Parlant des acteurs qui s'impliquent dans les travaux, 100 % des employés interrogés affirment qu'il y a une pluralité de parties prenantes et de disciplines qui interviennent dans la planification et dans la mise en œuvre, mais ils notent un dysfonctionnement dans la concertation et l'engagement des acteurs tout au long du processus.

Pistes de solution :

- Une implication constante des acteurs dans toutes les phases du processus d'élaboration des documents en relation avec des comités techniques d'experts;
- Une mise en œuvre effectuée par le biais des projets ainsi que du Plan de travail et budget annuel (PTBA), en concertation avec les parties prenantes des communautés;
- La tenue régulière de rencontres et d'ateliers de formation et de renforcement de capacités;
- Des études de diagnostic impliquant les populations;

- La création de comités de mise en œuvre sur le terrain;
- Le renforcement du cadre de concertation national dénommé Plateforme nationale de réduction des risques de catastrophes PFNRRC, qui se doit d'être multisectoriel.
- Élaboration des documents à travers une collecte de données dans tous les secteurs concernés, définition des priorités avec les collectivités afin d'éviter des duplications et mise en œuvre coordonnée.

Multiplécité des acteurs

À propos de la multiplécité des acteurs, 50 % de l'échantillon pensent que la diversité des parties prenantes ne constitue pas une difficulté de plus dans le processus d'intégration des mesures d'adaptation au changement climatique dans les PDD, tandis que 37,5 % affirment que cela constitue une difficulté.

Pistes de solution :

- Pour que l'implication des parties prenantes mène à des résultats escomptés, participation aux activités et collaboration permanente;
- Modification des textes des lois qui attribuent les mêmes missions et prérogatives à plus d'une structure pour faciliter l'attribution des activités aux structures appropriées dans la phase d'élaboration et dans la mise en œuvre;
- Planification et définition communes des priorités, des secteurs d'intervention et des indicateurs par toutes les parties prenantes pour recommander des orientations afin de mettre en place un système de coordination et de suivi.

Cadre de concertation permanent

Par ailleurs, 37,5 % de l'échantillon affirment qu'il existe un cadre de concertation permanent pour l'étude de faisabilité de la mise en œuvre des mesures dans les collectivités locales, tandis que 37,5 % disent qu'il existe un cadre non permanent qui se réunit lorsqu'il y a un projet à réaliser. Les autres 25 % soutiennent pour leur part qu'il n'y a aucun cadre. Ces données démontrent que toutes

les parties ne sont pas au même niveau d'information et qu'il y a un problème de concertation et/ou de communication.

Pistes de solution :

- Identifier les parties prenantes du cadre national qui sont chargées du processus d'intégration des mesures d'adaptation au changement climatique dans les politiques, de même que les démembrements régionaux que sont les comités locaux (ou commissions locales) de développement durable;
- Financement des travaux et création de cadre de concertation des commissions d'élaboration et de suivi des projets et programmes mis en place dans les communes locales;
- Implication, vulgarisation et uniformisation des informations auprès de toutes les parties prenantes.

Diagnostic climatique

Quant au diagnostic climatique, 50 % des employés ciblés stipulent qu'il est fait sur le terrain avec des outils de diagnostic climatique dans le cadre de la planification territoriale, tandis que 25 % confirment que le diagnostic est fait, mais sans outils de diagnostic climatique. Les autres 25 % affirment qu'un diagnostic climatique n'est pas réalisé parce qu'il est difficile et coûteux.

Pistes de solution :

- Vulgarisation auprès de toutes les parties prenantes des outils utilisés (p. ex., analyse FFOM, analyse PESTEL, matrice de vulnérabilité) et renforcement des capacités pour rendre accessibles les outils à tous;
- Accessibilité des outils dans les localités par les responsables politiques;
- Ressources matérielles et financières nécessaires;
- Partenariats avec des organismes et institutions internationaux/régionaux pour avoir accès aux outils ainsi qu'à la formation sur leur utilisation.

Intégration des mesures environnementales

Outre les mesures climatiques, 62,5 % des personnes enquêtées pensent qu'en général les

mesures environnementales ne sont pas parfaitement intégrées aux politiques publiques ni dans la planification des actions mises en œuvre dans les territoires parce qu'elles ne font pas partie des habitudes décisionnelles des décideurs. Pour leur part, 37,5 % pensent que la cause serait liée à la non-vulgarisation des outils dans les territoires.

Pistes de solution :

- Révision de la définition et de la déclinaison des ODD en fonction d'une politique environnementale qui tienne compte des mesures de lutte contre le changement climatique et des priorités en développement;
- Décentralisation des politiques, suivi des opérations de planification et accessibilité des outils.

Processus de planification

Concernant le processus de la planification proprement dit, 37,5 % des personnes répondantes affirment que leur institution éprouve des difficultés dans la mise en œuvre sur le terrain, tandis que 25 % pensent que la difficulté se trouve dans la définition des stratégies et mesures. Les autres 25 % évoquent une difficulté dans l'élaboration des plans d'action. Ces données d'enquête auprès d'acteurs terrain démontrent qu'il y a un réel problème à chaque étape de la planification, et beaucoup plus dans la mise en œuvre.

Pistes de solution :

- Mobilisation des ressources nécessaires à la mise en œuvre;
- Consultations et sensibilisation pour faciliter le recueil d'informations auprès des populations locales impliquées;
- Formulation de projets simples à fort impact qui touchent directement les populations.

En somme, les résultats de l'enquête confirment que l'intégration des mesures d'adaptation au changement climatique dans les PDD ne fait pas partie des habitudes décisionnelles des acteurs, et que le manque et/ou la difficulté d'accès aux outils et leur non-vulgarisation constituent une difficulté de taille dans l'harmonisation des mesures et dans la mise en œuvre des actions de la planification

territoriale. À cela s'ajoute le coût élevé de la mobilisation des ressources.

Par ailleurs, même si la multiplicité des parties prenantes constitue une force en soi, il faudrait leur pleine implication dans tout le processus de la planification territoriale; une meilleure concertation et collaboration pour une définition commune des priorités; de même qu'un système de coordination efficace. Le soutien et l'implication de l'État dans la résolution de ces enjeux énumérés de même que la décentralisation des pouvoirs et l'accentuation des partenariats sont des étapes nécessaires pour amorcer les changements qui s'imposent.

Conclusion

La planification territoriale est un exercice délicat au regard des multiples actions qui font partie des étapes de son processus. Elle n'en demeure pas moins aujourd'hui, avec la nécessité de prise en compte des critères de durabilité, de vulnérabilité et de résilience face au changement climatique. Le Togo n'y fait pas exception. Plusieurs mesures ont été planifiées à l'échelle nationale, en conformité avec les ODD donnant lieu au PND, et les décisions d'adaptation de la CCNUCC ont abouti au PNACC. Bien qu'étant des mesures qui répondent aux enjeux du territoire et qui ont été définies pour les mêmes secteurs d'activité dans les deux documents, les actions à mettre en œuvre ne sont pas identiques, ce qui fait ressortir un problème d'harmonisation.

L'adaptation au changement climatique faisant partie intégrante des ODD, élaborer deux plans distincts dont les mesures ne s'harmonisent pas pose un problème à la mise en œuvre sur le terrain et, par ricochet, à l'atteinte des objectifs de durabilité. Par ailleurs, le coût élevé de l'harmonisation des mesures, le manque et la non-vulgarisation des outils, l'absence de concertation constante et de partage d'informations entre les parties prenantes sont entre autres des défis qui restent à relever pour une meilleure planification. À cela s'ajoutent la nécessité d'élaborer un seul document de planification territoriale qui intègre toutes les mesures de durabilité, le soutien de l'État aux collectivités locales, la décentralisation des pouvoirs et l'accentuation des partenariats.

Plusieurs efforts sont fournis dans l'atteinte et la déclinaison des ODD grâce à la planification dans les territoires, mais beaucoup reste à faire pour l'intégration des mesures d'adaptation au changement climatique dans les ODD, de même que celles du PNACC dans le PND, notamment au Togo. À l'échelle internationale, les décisions d'adaptation de la CCNUCC doivent correspondre aux ODD pour favoriser l'uniformisation des mesures de même que leur déclinaison dans les territoires. À l'échelle locale, la mobilisation des ressources, la présence et la maîtrise d'outils, l'implication de toutes les parties prenantes et la synergie des actions favoriseraient une meilleure planification territoriale.

RÉFÉRENCES

- Abdelmalki, L. et Mundler, P. (2010). Chapitre 3. Le développement durable : pluralité des interprétations et difficultés de mise en œuvre. Dans L. Abdelmalki et P. Mundler (dir), *Économie de l'environnement et du développement durable*, Boeck Supérieur (p. 69-95). <https://www.cairn.info/economie-de-l-environnement-et-du-developpement--9782804131326-page-69.htm>
- Ajar, D., Dassa, C. et Gougeon, H. (1983). L'échantillonnage et le problème de la validité externe de la recherche en éducation. *Revue des sciences de l'éducation*, 9(1), 3-21. <https://www.erudit.org/fr/revues/rse/1983-v9-n1-rse3485/900396ar.pdf>
- Badameli, A. et Dubreuil, V. (2015). *Diagnostic du changement climatique au Togo à travers l'évolution de la température entre 1961 et 2010*. XXVIII^e Colloque de l'Association internationale de climatologie, Laboratoire de recherches biogéographiques et d'études environnementales, Université de Lomé, Lomé (Togo) et Laboratoire LETG-Rennes-COSTEL, Université Rennes, Liège (France). https://www.researchgate.net/publication/280646780_Diagnostic_du_changement_climatique_au_Togo_a_travers_l'evolution_de_la_temperature_entre_1961_et_2010
- Baribeau, C. et Royer, C. (2012). L'entretien individuel en recherche qualitative : usages et modes de présentation dans la *Revue des sciences de l'éducation*. *Revue des sciences de l'éducation*, 38(1), 23-45. <https://www.erudit.org/fr/revues/rse/2012-v38-n1-rse0675/1016748ar/>
- De Courcelles, D. (2009, 6 mars). Développement durable : quelles considérations éthiques dans la genèse du concept? Dans Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire (dir.), *Éthique et développement durable* (p. 21-28). Actes de conférence de l'Institut de formation de l'environnement, Paris. <http://www.ipcc.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/ethiquevweb.pdf>
- Durand, C. (2002). *Méthodes de sondage - SOL3017 : deuxième partie - L'échantillonnage : la gestion du terrain* [Notes de cours]. Université de Montréal. <https://www.webdepot.umontreal.ca/Enseignement/SOCIO/Intranet/Sondage/public/notesdecours/Echantillon.pdf>
- GIZ et République togolaise. (2017). *Plan national d'adaptation aux changements climatiques (PNACC) du Togo*. Ministère de l'Environnement et des Ressources forestières, République togolaise. <https://www4.un-fccc.int/sites/NAPC/Documents%20NAP/Togo%20NAP.pdf>
- Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC). (2014). *Changements climatiques 2014 : rapport de synthèse - Contribution des groupes de travail I, II et III au cinquième rapport d'évaluation du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat : résumé à l'intention des décideurs* [Sous la direction de R. K. Pachauri et L. Meyer]. GIEC. https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/02/SYR_AR5_FINAL_full_fr.pdf
- Hamel, J. (1998). Défense et illustration de la méthode des études de cas en sociologie et en anthropologie : quelques notes et rappels. *Cahiers internationaux de sociologie*, 104, 121-138. https://www.jstor.org/stable/40690770?read-now=1&seq=3#page_scan_tab_contents
- Imbert, G. (2010). L'entretien semi-directif : à la frontière de la santé publique et de l'anthropologie. *Recherche en soins infirmiers*, 3(102), 23-34. <https://doi.org/10.3917/rsi.102.0023>
- Institut de la francophonie pour le développement durable (IFDD). (2013). *Développement durable : comprendre et analyser des enjeux et des actions du développement durable*. Université Senghor. <https://www.ifdd.francophonie.org/publications/developpement-durable-comprendre-et-analyser-des-enjeux-et-des-actions-du-developpement-durable/>
- Kohnert, D. (2021). *Togo (2019-2021) : développement politique et socio-économique* [Version étendue et annotée du BTI 2022 - Togo Country Report]. https://www.researchgate.net/publication/348663077_Togo_2019_-2021_Developpement_politique_et_socio-economique_Version_etendue_et_annotee_du_BTI_2022_-_Togo_Country_Report

- Ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MELCC). (2020). *Politique-cadre d'électrification et de lutte contre les changements climatiques : plan pour une économie verte 2030*. Gouvernement du Québec. <https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/environnement/publications-adm/plan-economie-verte/plan-economie-verte-2030.pdf>
- Ministère de l'Environnement et des Ressources forestières (MERF). (2001). *Communication nationale initiale du Togo*. République togolaise, Presse de l'Université de Lomé. <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/Com%20Nat%20Initiale%20TOGO%20version%20finale%2009.pdf>
- Nations unies. (2016). *Convention-cadre sur les changements climatiques : rapport de la Conférence des Parties sur sa vingt et unième session, tenue à Paris du 30 novembre au 13 décembre 2015 – Deuxième partie : mesures prises par la Conférence des Parties à sa vingt et unième session*. Nations Unies. <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/docs/2015/cop21/fr/10a02f.pdf>
- Nations unies. (2019). *Rapport 2019 sur les pays les moins avancés : le financement extérieur du développement, aujourd'hui et demain – Dépendance persistante, difficultés nouvelles*. CNUCED. https://unctad.org/system/files/official-document/ldcr2019_fr.pdf
- Noglo, Y. (2014). Inégalités dans la distribution de la richesse non monétaire au Togo : une application de la décomposition de Gini en valeur de Shapley. *Mondes en développement*, 4(168), 107-128. <https://doi.org/10.3917/med.168.0107>
- Nyassogbo, K. (1984). L'urbanisation et son évolution au Togo. *Cahiers d'outre-mer*, 37(146), 135-158. <https://doi.org/10.3406/caom.1984.3100>
- Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) TOGO. (2019). *Rapport annuel 2019*. PNUD. <https://www.tg.undp.org/content/togo/fr/home/library/rapport-annuel-2019-pnud-togo.html>
- Rebotier, J. (2013). Enjeux et défis des politiques locales d'adaptation au changement climatique en Aquitaine. *Geographica*, 63-64, 157-176. https://doi.org/10.26754/ojs_geoph/geoph.201363-64858
- République togolaise. (2018a). *Forum politique de haut niveau sur le développement durable : rapport du Togo*. République togolaise. https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/20209Togo_RAPPORT_DU_TOGO_2018_VERSION_FINALE_ACTUALISEE.pdf
- République togolaise. (2018b). *Plan national de développement (PND) 2018-2022*. République togolaise. <https://www.togofirst.com/media/attachments/2019/04/02/-pnd-2018-2022.pdf>
- République togolaise et Organisation mondiale de la santé. (2004). *Profil de système de santé de pays : Togo*. Ministère de la Santé, République togolaise. <https://dokumen.tips/documents/profil-de-systme-de-sant-de-pays-togo-who-int-la-structure-met-laaccent-sur.html?page=1>
- Seguin, B. et Lefèvre F. (2015). *Les impacts du changement climatique sur l'agriculture et la forêt*. <https://hal.inrae.fr/hal-02793120/document>
- Tremblay, C. (2005). *La santé dans une perspective de développement durable : mémoire présenté au ministère de l'Environnement dans le cadre de la consultation publique sur le Plan de développement durable du Québec par les directeurs régionaux de santé publique*. Ministère de la Santé et des Services sociaux, Gouvernement du Québec. <https://numerique.banq.qc.ca/patrimoine/details/52327/50351>
- Vaillant, J. (2005). *Initiation à la théorie de l'échantillonnage* [Notes de cours]. <https://www.yumpu.com/fr/document/read/16518296/initiation-a-la-theorie-de-lechantillonnage-jean-vaillant>