

État de mise en œuvre des Accords multilatéraux sur l'environnement en Afrique

1. Introduction

Depuis que les questions environnementales ont été introduites dans le programme politique international moderne avec la Conférence de Stockholm de 1972, les politiques et les orientations environnementales mondiales, régionales et nationales se sont rapidement développées, les Accords multilatéraux sur l'environnement (AME) étant l'un des outils clés pour conduire ce processus.

L'expression «Accord multilatéral sur l'environnement» est un terme général qui se rapporte aux instruments internationaux par lesquels trois pays ou plus s'engagent à atteindre des objectifs environnementaux spécifiques. Les accords environnementaux peuvent être contraignants lorsqu'ils sont ratifiés ou lorsque les États y adhèrent, ou peuvent être des instruments non contraignants appelés «instruments juridiques souples».

L'objectif des AME est d'orienter les actions mondiales, régionales et nationales sur les questions liées à l'environnement. Les orientations fournies par les AME sont mises en œuvre en fonction de l'objectif de l'AME en question.

Afin de comprendre comment les pays africains ont mis en œuvre les AME, il faut adopter une perspective historique pour évaluer les tendances. L'Afrique a été l'un des premiers continents à prendre des mesures multilatérales sur des questions environnementales transnationales. L'origine de l'AME en Afrique remonte à la période coloniale des années 1900. La première tentative en ce sens a été faite par le biais de la «Convention sur la conservation des animaux sauvages, des oiseaux et des poissons en Afrique», signée par les puissances coloniales européennes à Londres le 19 mai 1900. Cette Convention n'a été ratifiée par aucun signataire mais a aidé certaines des puissances coloniales à promulguer des lois relatives à l'exploitation et à la protection de la faune sauvage dans leurs territoires coloniaux. Les efforts coloniaux pour une nouvelle convention ont abouti à l'adoption, le 8 novembre 1933, de la «Convention relative à la Conservation de la faune et de la flore à l'état naturel (Convention de Londres) ».

Lorsqu'ils ont accédé à l'indépendance dans les années 60, les pays africains ont reconnu la nécessité de passer d'une approche d'allocation et d'exploitation coloniale à une gestion à long terme et à une utilisation durable des ressources naturelles. Cela a conduit à l'adoption de la Convention africaine de 1968 sur la conservation de la nature et des ressources naturelles. En conséquence, la Convention africaine de 1968 a été révisée en 2003 (Convention de Maputo de 2003 sur l'environnement et les ressources naturelles) et a pris en compte l'évolution de l'environnement, des ressources naturelles

et des réalités économiques en Afrique, tout en intégrant les approches modernes de gestion prévues par les accords environnementaux multilatéraux mondiaux. La Convention de Maputo révisée de 2003 a donné un nouveau souffle au droit régional et national de l'environnement et à l'élaboration des politiques environnementales en fournissant un cadre pour l'utilisation durable des ressources naturelles, l'harmonisation et la coordination des politiques en vue de parvenir à des politiques et programmes de développement écologiquement rationnels, économiquement sains et socialement acceptables (Article II). La Convention reflète la nécessité pour les parties d'appliquer des solutions communes à des problèmes communs. La Convention n'est entrée en vigueur qu'en 2017.

D'une manière générale, il existe une corrélation entre les moteurs des changements environnementaux, socioéconomiques et politiques et la mise en œuvre des AME en Afrique. L'élaboration d'approches communes, soit pour protéger le capital naturel des forces internes et externes, soit pour endiguer les pertes environnementales, soit pour améliorer la productivité durable du capital naturel, a permis aux AME d'être utiles en Afrique.

2. État et tendances de la mise en œuvre des AME en Afrique

Au fil des ans, les États africains ont ratifié de plus en plus d'accords multilatéraux sur l'environnement, tant mondiaux que régionaux. C'est une indication que les pays africains sont orientés vers la durabilité de l'environnement. Il est intéressant de noter que la ratification d'un accord multilatéral sur l'environnement ne signifie pas toujours la mise en œuvre ou la conformité prévue. Toutefois, les États africains ont également pris des mesures progressives pour mettre en œuvre les AME en élaborant des institutions, des politiques et des lois, des plans d'action, des programmes et des initiatives environnementaux.

L'Afrique adopte généralement deux approches pour la mise en œuvre des AME et d'autres engagements internationaux en matière d'environnement, à savoir la mise en œuvre aux niveaux régional et national. Au niveau régional, l'Afrique utilise des lois types, des chartes, des déclarations, des directives et d'autres instruments similaires pour avoir des approches communes et influencer l'élaboration d'actions nationales en matière d'environnement. Quelques exemples illustrent cette tendance. Dans le cadre de la mise en œuvre du Protocole de Nagoya, l'Union africaine a adopté la Loi type africaine de 2001 sur la protection des droits des communautés locales, des agriculteurs et des éleveurs et sur la réglementation de l'accès aux ressources biologiques (la «Loi-type africaine»). Les Directives pratiques de l'Union africaine pour la mise en œuvre coordonnée du Protocole de Nagoya en Afrique constituent un autre instrument de mise en œuvre des AME.

La deuxième approche que l'Afrique a utilisée est l'approche nationale grâce à l'incorporation directe ou indirecte des AME dans les lois, institutions, politiques et

programmes nationaux, y compris les constitutions. Cette approche nationale est formulée de manière à mettre l'accent sur la gestion durable, la prévention et la restauration.

La plupart des lois environnementales modernes en Afrique intègrent les AME sous diverses formes, y compris dans des lois sectorielles telles que celles portant sur la terre, l'air, l'eau, l'énergie, le sol, les déchets, la faune sauvage, les ressources génétiques. Les AME ont également été incorporés dans des lois auxiliaires comme des proclamations, des règles, des règlements, des arrêtés, des résolutions, des avis, des règlements administratifs ou d'autres instruments.

Aux fins du présent document, les AME seront regroupés en cinq grands secteurs :

(i) **Conventions relatives à la biodiversité** : CDB, Ramsar, CNUCLD, CITES, CMS, Patrimoine culturel, Maputo, Lusaka sur la faune sauvage illégale. La tendance dans la mise en œuvre des AME sur la biodiversité dans les lois et les politiques en Afrique montre que l'approche principale consiste à intégrer les principes de la durabilité. Le Traité de 2005 portant sur la création de la Commission des forêts d'Afrique centrale et son plan de convergence ainsi que les directives de l'UA sur les ressources biologiques mentionnées ci-avant en sont de bons exemples.

(ii) **Conventions relatives à l'atmosphère** : CCNUCC, Kyoto, Ozone ; la mise en œuvre des AME s'est faite sous la forme de politiques et de lois sur le changement climatique, l'énergie et la qualité de l'air. Afin de répondre au problème croissant de la qualité de l'air, l'Afrique a pris certaines mesures en concluant des «accords» régionaux dans le but de réglementer, prévenir, contrôler et réduire la pollution atmosphérique pour assurer un air propre et sain. Ces accords ne sont toutefois pas contraignants, car aucun n'est encore entré en vigueur. Les principaux sont (i) le Cadre de politique régionale sur la pollution atmosphérique de la SADC de 2008 (Accord de Lusaka, (ii) l'Accord-cadre régional sur la pollution atmosphérique de l'Afrique orientale de 2008 (Accord de Nairobi - 2008), (iii) l'Accord-cadre régional sur la pollution atmosphérique de l'Afrique occidentale et centrale (Accord d'Abidjan - 2009) et (iv) l'Accord-cadre nord africain sur la pollution atmosphérique.

(iii) **Conventions relatives aux produits chimiques et aux déchets** dangereux : Bâle, POP, PIC, Bamako. Les AME mondiaux prévoient essentiellement le suivi et la gestion des mouvements transfrontières de déchets, alors que le problème de l'Afrique est davantage lié à la gestion des déchets domestiques. La mise en œuvre en Afrique a pris la forme de politiques, de lois et d'actions sur la gestion des déchets solides. La Déclaration de Libreville de 2008 a toutefois donné le ton à l'engagement de l'Afrique à protéger la santé humaine contre la dégradation de l'environnement. Au niveau régional,

de nombreux instruments de gestion des déchets ont été mis au point en vue de renforcer les systèmes de gestion des déchets. Ces instruments comprennent la Stratégie de développement de la Communauté de l'Afrique de l'Est, 2012 ; le Plan de développement stratégique indicatif régional de la SADC, 2001 ; la Stratégie de la CEDEAO, 2012, sur les déchets électroniques (2012), la Stratégie de gestion des déchets dangereux de la CEDEAO, 2015 et la Stratégie de gestion des déchets plastiques, 2016.

Presque tous les pays africains ont mis en place un cadre juridique traitant de la gestion des déchets solides et ont établi des règlements et des politiques sur la façon dont les déchets devraient être gérés. Les pays africains ont tendance à adopter des règlements au niveau local pour gérer les déchets solides. Cependant, l'élaboration de politiques et de lois sur la gestion des déchets électroniques n'a pas encore progressé, étant donné qu'il s'agit d'une préoccupation croissante en Afrique.

(iv) **Conventions internationales sur l'eau douce** : UNCLOS (Convention des Nations Unies sur l'eau, projet de loi des Nations Unies sur les aquifères), OMI, MARPOL, Nairobi et Abidjan, conventions méditerranéennes et de Djeddah, organisations régionales de gestion des pêches, institutions des grands écosystèmes marins et Commission de l'océan Indien de 1982 sur le milieu marin et côtier ainsi que les accords transfrontières des bassins hydrographiques. La tendance est à la promotion d'une approche régionale coordonnée de la conservation, de la protection, de la réhabilitation, de la mise en valeur et de l'utilisation durable à long terme. Compte tenu de la multiplicité de ces AME relatifs à l'eau, il y aura forcément de la duplication dans la mise en œuvre de ces accords. L'Afrique compte 34 accords internationaux sur l'eau. Les principales tendances en matière d'accords sur l'eau douce en Afrique au XXe siècle ont été axées sur la créativité dans la formulation de traités visant à répondre aux contextes hydrologique, économique, politique et culturel uniques des différents bassins. Les CER ont également élaboré des arrangements de coopération co-rivière, tels que le Protocole de 2003 pour le développement durable du lac Victoria, le Protocole révisé de la SADC de 2001 sur les cours d'eau partagés, la Stratégie régionale de l'eau (2006) et une série de plans d'action stratégiques régionaux sur les actions de collaboration pour la gestion des eaux transfrontalières.

(v) **Conventions minières**

L'extraction des minerais en Afrique a attiré un certain nombre d'AME régionaux : le Protocole sur l'exploitation minière de la Communauté de développement de l'Afrique australe de 2016 ; la Directive 2009 de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest sur l'harmonisation des principes directeurs et des politiques minières ; la Vision minière africaine 2009. La Vision minière pour l'Afrique guide l'exploitation des ressources minérales pour soutenir la croissance durable et le développement socio-économique de l'Afrique, appelle à garantir les normes les plus élevées en matière de gestion de l'environnement et des matériaux en consacrant le processus des

évaluations stratégiques d'impact environnemental. La Vision minière africaine a trouvé sa place dans les politiques, lois et règlements nationaux en matière de protection de l'environnement dans le secteur minier. La tendance est de pourvoir des procédures de contrôle environnemental des polluants pendant l'exploration, la production et le traitement.

2. Incorporation des AME dans les instruments sociaux, économiques et commerciaux en Afrique.

Les AME ont également été incorporés dans des instruments sociaux, économiques et commerciaux en Afrique: Le Traité de la Communauté économique africaine de 1991 (Traité d'Abuja) sur le développement agricole et la production alimentaire, l'énergie et les ressources naturelles, le *dumping*, le contrôle des déchets dangereux et la protection environnementale ; la Convention de 2001 de la Commission africaine de l'énergie sur la gestion des ressources énergétiques en Afrique. L'Accord de 2018 établissant la Zone de libre-échange continentale (ZLEC) en Afrique reconnaît le droit des États parties de réglementer, dans la poursuite des objectifs de politique nationale, la fourniture de services, sans compromettre la protection de l'environnement, la croissance globale inclusive et le développement durable, les mesures nécessaires pour protéger la vie et la santé humaines, animales ou végétales. La Charte de l'Union africaine de 2016 sur la sécurité, la sûreté et le développement maritimes (Charte de Lomé) reconnaît qu'aucun État n'est capable de se protéger seul contre les menaces maritimes. La Charte du transport maritime de 1999 a reconnu l'interdépendance entre le développement économique et une politique durable pour la protection et la préservation du milieu marin. Le Traité de 1996 relatif à une zone exempte d'armes nucléaires en Afrique (Traité de Pelindaba) a créé la zone exempte d'armes nucléaires en Afrique.

Alors que les principaux groupements d'intégration économique régionale de l'Afrique visent à promouvoir l'intégration économique, nombre d'entre eux ont élaboré des protocoles et autres instruments juridiques sur l'environnement. Par conséquent, les tendances visent à intégrer les questions environnementales dans les affaires communautaires.

3. Défis de la mise en œuvre des AME en Afrique

La mise en œuvre des AME en Afrique a été progressive. On trouvera ci-après certains des facteurs qui ont entravé la mise en œuvre effective de ces AME.

a) Faible volonté politique

Les États africains signent généralement des accords mondiaux et régionaux sur l'environnement, mais ils tardent à les ratifier ou à y adhérer et à les appliquer. Les instruments économiques et politiques sont facilement ratifiés et mis en œuvre par les pays africains par rapport aux accords environnementaux. Il en résulte que les pays africains n'ont pas pleinement pris conscience de l'importance des AME dans le programme de développement.

b) Ressources financières limitées

La mise en œuvre d'un AME peut être explicitement dépendante de ressources financières qui ne sont pas toujours disponibles pour les États africains. La situation ne s'améliore pas car avec l'augmentation des AME, les obligations financières ne cessent de croître.

c) Responsabilités communes mais différenciées

Les États africains, bien qu'ils soient disposés à coopérer avec la communauté internationale sur les problèmes environnementaux internationaux qui découlent principalement du développement du Nord, peuvent penser qu'ils ne devraient pas être tenus d'imposer des limites à leur développement économique ou d'enfreindre leur droit souverain à exploiter leurs ressources.

d) Faiblesse de coordination et de synthèse dans la mise en œuvre.

L'environnement, par nature, est multisectoriel. Par conséquent, des stratégies transversales sont nécessaires pour mettre en œuvre les AME puisque les accords portent sur des questions économiques, agricoles, énergétiques et variées. Des structures gouvernementales parallèles, ainsi que du personnel, sont nécessaires pour coordonner une mise en œuvre efficace. Les arrangements bureaucratiques existants peuvent aboutir à un résultat contraire. Il a été noté que divers groupes régionaux et nationaux se font concurrence pour les mêmes marchés afin d'atteindre des objectifs locaux et à court terme, mais que cela ne se traduit pas par des objectifs communs et un front uni dans les forums internationaux.

e) Faible représentation des pays en développement dans les négociations multilatérales.

En nombre, les pays africains constituent une proportion importante des parties aux négociations. Cependant, leur influence est largement minime par rapport à leur nombre. Les pays développés sont des acteurs importants en raison de leurs atouts économiques et de leur leadership. En outre, des équipes de négociation complètes, souvent composées de personnel de divers ministères gouvernementaux, représentent leurs positions. Cela crée un déséquilibre flagrant par rapport aux pays africains, dont certains n'ont qu'une seule personne dans les négociations internationales et ne connaissent pas suffisamment les questions à l'étude. Le langage d'un texte négocié peut être très technique ou juridique. Sans une participation active des pays en développement, elle devient essentiellement «inapplicable» dans leur propre pays.

f) Utilisation inadéquate des connaissances scientifiques et traditionnelles locales dans l'élaboration des politiques

L'importance de la contribution d'experts dans l'élaboration des politiques est vitale. Les lois et les politiques gouvernementales ne doivent pas être élaborées isolément; l'apport des autres parties prenantes est crucial.

De même, les détenteurs de connaissances locales sur la faune et la flore devraient participer pleinement aux décisions gouvernementales.

3. Solutions innovantes pour une mise en œuvre efficace des AME en Afrique - (Points de discussion)

Élaboration et harmonisation des politiques

Les États africains devraient mettre en place les institutions et mécanismes nécessaires pour faire en sorte que la mise en œuvre soit une priorité permanente. La politique est un outil efficace pour y parvenir. L'élaboration de politiques réalisables et harmonisées entre les secteurs peut fournir les mécanismes nécessaires pour faciliter la mise en œuvre. Le lien entre la durabilité environnementale et le développement économique devrait se manifester dans les politiques afin de souligner qu'il est possible d'atteindre ce dernier objectif tout en maintenant efficacement le premier.

Approche centrée sur la région

Les pays africains doivent tirer parti du rôle important que le leadership environnemental au niveau régional peut jouer pour assurer la mise en œuvre des AME. En tant qu'organismes régionaux, les CER peuvent être utilisés pour encourager les efforts conjoints en matière de mise en œuvre et de respect des obligations. Il est toutefois

important de noter que même dans de telles approches régionales, une structure institutionnelle solide est la clé du succès. La Conférence ministérielle africaine sur l'environnement est l'un de ces organes qui peut être le catalyseur nécessaire à un tel leadership.

Position africaine commune dans les négociations

Une position commune africaine au cours des négociations est devenue non seulement nécessaire, mais essentielle. Le Groupe africain dispose ainsi d'un terrain d'influence pour influencer sur le type de dispositions des AME qu'il juge appropriées et applicables dans son contexte de développement. Cette coordination des négociations devrait être structurée avant que les pays ne s'engagent dans des AME. Un moyen novateur consiste à renforcer la diplomatie environnementale en Afrique.

Renforcement des capacités :

Le suivi de la mise en œuvre, souvent en vertu d'une exigence de rapport national sur un AME, nécessitera un suivi sur place au moyen d'inspections, d'une évaluation des performances et de l'utilisation de mécanismes de conformité. L'expertise technique est donc importante et n'est souvent pas présente dans les pays africains. Les programmes durables visant à améliorer le renforcement des capacités techniques locales et des compétences sont les bienvenus.

Financement de la mise en œuvre

Une alternative aux budgets nationaux est le partenariat avec les ONG qui peuvent être des partenaires précieux pour le suivi et l'application, en particulier lorsque les restrictions budgétaires limitent le rôle du gouvernement. Le partenariat avec le secteur privé est également un moyen de réunir les fonds nécessaires à la mise en œuvre. L'idée est de vendre la durabilité environnementale comme une voie vers une économie verte où moins de ressources sont utilisées pour obtenir un meilleur rendement.

Conclusion

Il est maintenant plus important que jamais pour l'Afrique de mettre en œuvre les AME en établissant des cadres juridiques et réglementaires régionaux et nationaux plus stables et plus fonctionnels, des institutions efficaces et des plans d'action pour parvenir au développement durable. Afin que la mise en œuvre des accords multilatéraux sur

l'environnement reste une priorité nationale et régionale, il faut relever les défis susmentionnés et faire en sorte que les solutions soient prises en compte.