

RÉPONDRE AU CHANGEMENT CLIMATIQUE EN AFRIQUE

Une approche par la gouvernance des territoires



Avant-propos

La région Afrique, malgré ses faibles taux d'émission, reste le continent le plus exposé aux désastres probables engendrés par le réchauffement climatique. En revanche, elle dispose aussi d'atouts (forêts, ressources en eau, jeunesse de la population, taux de croissance en constante progression) qui peuvent lui permettre de faire entendre sa voix lors de la COP 21.

Jusqu'à-là, les COP précédentes n'ont pas enregistré une présence remarquable ou une forte influence de la voix africaine dans les négociations. Le défi africain pour le prochain sommet de Paris est de faire émerger une réponse africaine -qui peut se décliner au pluriel suivant les régions- à l'adaptation au changement climatique.

Comment arriver à formuler une réponse africaine, même plurielle, dans un contexte où les « souverainetés solitaires » sont agitées ? Comment faire émerger une position commune des Etats africains et de la société civile tout en tenant compte des spécificités liées aux écosystèmes ? Comment éviter l'émiettement des initiatives fortes et innovantes qui pourraient favoriser une atténuation et une adaptation durable des communautés africaines face aux changements climatiques ?

L'Alliance pour Refonder la Gouvernance en Afrique (ARGA) a pris le parti d'aborder ces questions à travers le rôle que les territoires peuvent jouer en matière de changement climatique. Elle a ainsi conduit une initiative dans quatre pays d'Afrique de l'Ouest : le Mali, le Togo, le Burkina-Faso et le Sénégal. Les objectifs poursuivis étaient principalement de capitaliser des expériences locales et communautaires innovantes en matière de réponse aux dommages causés par le réchauffement climatique, de les partager et de formuler des propositions.

La méthodologie a ainsi combiné collecte des expériences, organisation d'ateliers nationaux et analyse transversale des matériaux pour aboutir au présent cahier. Son ambition n'est pas de formuler des propositions techniques sur les changements climatiques ; il se propose simplement de constituer un outil pour aborder, dans une approche holistique, une problématique complexe qui doit être rendue accessible à un large public en identifiant les grands enjeux et défis ainsi que les pistes de solution à l'échelle des territoires locaux, espaces où se concentrent les effets des changements climatiques mais où s'implémentent également de la manière la plus efficace les mesures d'adaptation et d'atténuation.

L'ARGA remercie tous les partenaires, les porteurs d'expériences et tous les participants aux ateliers qui se sont mobilisés pour l'accompagner dans la mise en œuvre de cette initiative et espère que les acteurs des territoires en tireront le meilleur profit.

« Chaque décision ou projet de la collectivité a un impact, plus ou moins important, sur le climat »

« Aucun pays ne pourra se prévaloir d'un micro-climat paradisiaque dans un macro-climat infernal »

Tierno Bokar, in *Vie et enseignement de Tierno Bokar*, Editions du Seuil, collection « Sagesses », 1980, p.165

Sommaire

INTRODUCTION.....	7
I - DE LA PENSÉE À L'ACTION STRATÉGIQUE SUR - ET POUR – LE CLIMAT.....	13
1.1 Construire une pensée endogène spécifique sur le climat.....	14
1.2 Consacrer le territoire comme siège des mutations et des innovations.....	15
1.3 Renforcer les capacités locales.....	16
1.4 Développer des outils adaptés au soutien de la stratégie.....	18
II- LE FINANCEMENT DE L'ACTION CLIMATIQUE DES TERRITOIRES.....	21
2.1 Mettre en cohérence échelle des conséquences du changement climatique et échelle des remèdes par le prisme du territoire.....	21
2.2 Mobiliser davantage de financements au profit direct des acteurs locaux.....	24
2.3 Améliorer les conditions d'accès et les modalités de gestion des financements par les acteurs locaux.....	26
III - RENFORCER LA COOPÉRATION ENTRE LES ACTEURS ET LES ÉCHELLES.....	29
3.1 Mettre en place des cadres de concertation, de coordination et de mutualisation sur le changement climatique.....	29
3.2 Renforcer les partenariats impliquant effectivement les territoires.....	30

INTRODUCTION

Dégradation de l'environnement et des ressources naturelles, insécurité alimentaire généralisée, stress hydrique, augmentation de la pauvreté, risques sanitaires, troubles sociaux et politiques, mouvements migratoires, etc., les conséquences du changement climatique font l'objet des évaluations les plus pessimistes. Continent contribuant le moins aux causes de ce désastre parce que ses émissions de gaz à effet de serre sont insignifiantes, l'Afrique

**Un continent africain
particulièrement vulnérable
face à un enjeu mondial de
gouvernance**

est celui qui en subit directement et paradoxalement les effets les plus néfastes en raison de ses fragilités de toutes sortes – *politiques, économiques, sociales* - et de ses faibles capacités de réponse et d'adaptation, démontrant ainsi que la problématique du climat ne saurait être enfermée dans le cadre étroit des frontières stato-nationales. Les responsabilités en matière climatique enjambent les frontières naturelles ou politiques dessinées par la nature ou les hommes de sorte que le climat doit être considéré comme « un bien commun mondial », une ressource partagée appartenant à toute l'Humanité et qui s'accommode mal avec la notion de souveraineté nationale.

C'est ainsi que depuis 1992, la communauté internationale, à travers la Convention-Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques (CCNUCC), essaye de faire face au défi du changement climatique. Des organes sont mis en place pour répondre à la fois aux dimensions politiques, techniques et technologiques des changements climatiques et à la nécessité de les prendre en charge dans une perspective de solidarité mondiale – *Conférence des Parties (COP), organes subsidiaires (Organe subsidiaire de conseil scientifique et technologique et Organe subsidiaire pour la mise en application), corps constitués (Conseil exécutif du Mécanisme de Développement Propre, Groupe consultatif d'Experts, Groupe d'experts sur le transfert de technologies, Groupe d'experts des Pays les moins avancés), Groupes de Parties (Etats insulaires, Union Européenne, Pays moins avancés, Groupe de l'intégrité environnementale, etc.)* -. Des mécanismes de financement sont aussi créés pour renforcer la capacité de résistance aux changements climatiques, limiter l'émission de gaz à effet de serre et favoriser la transition vers un développement durable.

Il existe aussi au niveau de chacun des continents des espaces de concertation sur la problématique climatique. En Afrique, l'Union Africaine (UA), sans être partie à la Convention, tente de développer une vision commune et partagée sur les défis climatiques auxquels le continent fait face. Elle s'appuie pour ce faire sur le Comité des Chefs d'Etat et de Gouvernement sur les Changements Climatiques (CAHOSCC), la Conférence des

ministres de l'Environnement, la Conférence ministérielle africaine sur l'Eau (AMCOW), le Groupe des Négociateurs Africains (GNA) et des cadres comme CLIM-DEV AFRIQUE.

De même, des organisations régionales, à l'image de la CEDEAO, ont encouragé une concertation intergouvernementale en vue de la gestion des risques de catastrophes dont certaines peuvent être liées aux changements climatiques. Au sein de l'UEMOA (Union Economique et Monétaire Ouest Africaine), une politique commune d'amélioration de l'environnement a été adoptée en 2012, même si cette dernière n'accorde pas encore une grande priorité à la gestion des risques liés aux changements climatiques. Certaines initiatives de concertation sur les changements climatiques, comme par exemple sur la sécheresse, existent à l'image du Comité permanent Inter-États de Lutte contre la Sécheresse dans le Sahel (CILSS) et du G5¹.

Au niveau national, la prise de conscience de l'urgence d'agir contre les changements climatiques a conduit les Etats à se doter de politiques nationales de lutte contre les changements climatiques. Ainsi, les Etats-parties de la CCNUCC, notamment ceux d'Afrique de l'Ouest se sont dotés de PNA (Politique Nationale d'Adaptation) souvent mises en œuvre à l'aide de mécanismes tels que les CPND (Contribution Prévues et Déterminées) et les communications nationales qui sont des outils de mise en œuvre et de suivi des politiques définies et des dispositions de la Convention.

Enjeu mondial, la question climatique reste néanmoins marquée par la prédominance des intérêts nationaux ou catégoriels. Victime de la structuration de la société internationale, celle-ci étant encore ordonnée par le principe des États-nations et de la souveraineté nationale, elle doit ainsi composer avec les difficultés pour sortir d'un modèle de développement néfaste pour le climat mais revendiqué par certains États - *notamment émergents au nom du droit au développement* - ou instrumentalisé par les acteurs qui en tirent le plus profit – *les multinationales ou la finance mondiale* -, pour définir un ordre de priorité adapté à chaque situation – *par exemple entre atténuation et adaptation* – ou encore pour déterminer la part contributive des pays développés, plus grands émetteurs de gaz à effet de serre, dans le financement des efforts nécessaires à l'atténuation, à l'adaptation et à la transition. Le choc de ces divers intérêts permet de comprendre la succession d'accords *a minima* dans les négociations internationales, situation à laquelle ne semble pas devoir échapper la COP 21 organisée à Paris en 2015.

Dans un tel contexte, la position des États africains reste très fragile dans le cadre des négociations sur le climat. En effet, malgré les initiatives prises au plan continental et régional et évoquant la nécessité de définir une position africaine commune, les États sont individuellement représentés, ni l'Union africaine ni les organisations régionales n'étant

1 Le **G5 Sahel** ou « G5S » est un cadre institutionnel de coordination et de suivi de la coopération régionale en matière de politiques de développement et de sécurité, créé lors d'un sommet du 15 au 17 février 2014 par cinq États du Sahel : Mauritanie, Mali, Burkina Faso, Niger et Tchad.

des parties à la CCNUCC. Or, pris individuellement, ils ne sont pas en mesure de défendre convenablement leurs intérêts, l'enferment dans les carcans stato-nationaux aggravant leurs faiblesses en termes d'expertise et de poids politique et économique. Ce sont par conséquent les réseaux internationaux et continentaux d'organisations de la société civile ou de collectivités locales qui semblent paradoxalement se substituer aux Etats pour défendre une position commune du continent.

La lutte contre les changements climatiques est également victime des faiblesses liées à la gouvernance. La diversité des causes, essentiellement anthropiques, et des conséquences politiques, économiques, sociales et environnementales en démontre le caractère transversal, justifiant à raison qu'elle soit traitée comme un enjeu de gouvernance. En effet, le dérèglement climatique est illustratif d'un réel enchevêtrement des causes, des conséquences et surtout des liens entre tous les secteurs – *énergies, eaux, forêts, agriculture, transports, urbanisation, etc.* – et entre tous les acteurs ; il révèle ses effets à toutes les échelles dans une totale interdépendance, du local au mondial.

Des efforts considérables ont été faits de ce point de vue sur le plan des instruments internationaux pour promouvoir une approche holistique plus adaptée à la problématique. Elle reste néanmoins encore plombée par les insuffisances de la gouvernance mondiale, au rang desquelles la prévalence du principe de souveraineté nationale au détriment de la constitution d'une véritable communauté d'intérêts autour du climat et l'absence d'un principe de responsabilité assorti d'un système contraignant d'obligations juridiquement sanctionnées.

De même, au niveau national, alors que les objectifs d'atténuation et/ou d'adaptation sont empreints d'une transversalité intrinsèque, l'action publique en matière climatique est encore caractérisée par le morcellement des politiques et le cloisonnement des acteurs. Les politiques restent encore très sectorielles et guidées par la logique institutionnelle de chaque secteur et les habitudes des acteurs chargés de leur définition et de leur portage. Les interventions des acteurs souffrent d'un réel déficit de coordination ou, à tout le moins, d'harmonisation, de partage des objectifs à atteindre et, partant, d'efficacité et d'efficience dans l'allocation et l'utilisation des ressources.

Les collectivités territoriales sont les premières victimes des risques liés aux changements climatiques dont elles subissent les effets directs. Aussi, dans la plupart des Etats, l'essentiel des secteurs concernés par les changements climatiques, ont fait l'objet de transfert de compétences au profit des gouvernements locaux. Or ces derniers sont confrontés à d'énormes difficultés pour définir et prendre en charge les mesures d'atténuation et d'adaptation aux

Une problématique à mieux intégrer dans les négociations multilatérales : la place des territoires dans la gouvernance du climat

changements climatiques. L'insuffisance des capacités humaines, technologiques, techniques et financières mais aussi les contraintes institutionnelles et juridiques obèrent leur action en matière de climat alors que les enjeux sont considérables pour leur territoire : enjeux de développement durable, enjeux de création de richesses et d'opportunités d'emplois, enjeux démocratiques mais aussi enjeu d'efficacité car beaucoup de mesures d'adaptation et d'atténuation dépendent directement des citoyens, de leur mode de vie et de leurs comportements.

Dès lors, on comprend aisément que malgré les difficultés, les acteurs des territoires s'impliquent dans des actions concrètes d'atténuation et d'adaptation aux changements climatiques et créent des réseaux internationaux pour défendre et promouvoir les intérêts des territoires². Ils jugent à raison que le local constitue le niveau d'intervention stratégique dans la mise en œuvre de politiques durables d'adaptation et, partant, revendiquent non seulement une place dans le cadre des négociations multilatérales mais surtout que l'action climatique soit désormais fondée sur une approche territoriale³.

Les processus de négociations dans le cadre des différentes COP justifient amplement de telles revendications. D'une part, parce que tout en étant désormais considérés comme parties prenantes aux négociations, il faut néanmoins admettre que les acteurs des territoires, particulièrement les collectivités locales, sont à la marge, assimilés qu'ils sont

2 Parmi ces réseaux internationaux de collectivités, on peut citer l'Association Internationale des Maires Francophones (AIMF), l'Association des Villes et Régions d'Afrique qui a organisé un colloque à Yamoussoukro en juin 2015 sur la thématique du changement climatique et formulé des propositions, le réseau « 50 partenariats communaux pour le climat d'ici 2015 » qui regroupe des communes africaines et allemandes (Initié par *Engagement Global* mandaté par le ministère fédéral allemand de la coopération économique et du développement avec la GIZ-Sénégal). Dans le reste du monde, on peut aussi citer l'initiative "Under 2 MOU" : un accord qui réunit déjà 17 régions et provinces du monde (Californie (Etats-Unis) et le Bade Württemberg (Allemagne)) s'engageant à limiter le réchauffement de la planète à 2°C. Il y a aussi les réseaux comme les villes neutres en carbone, le pacte des régions et provinces, la Convention des Maires et le Carbonn Climate Registry, le pacte des maires, Eurocities, l'Alliance pour le climat, le Conseil des Communes et régions d'Europe (CCRE/CEMR), l'United Cities and local Governments (UCLG) et Energy Cities Metropolis etc. Les partenariats et échanges qui se font entre ces réseaux internationaux de collectivités ou d'organisations de la société civile ou en leur sein consistent principalement à recenser les initiatives et les pratiques qui marchent au niveau des territoires afin de les partager et de les diffuser, surtout dans les zones où les impératifs d'atténuation ou d'adaptation se posent avec urgence.

3 Laperche Dorothee, « COP21 : les acteurs non-étatiques veulent faire entendre leurs voix », 03 juillet 2015 ; Sommet de Lyon pour le Sommet mondial climat et territoire (1, 2 juillet 2015) ; C'est aussi le même constat qui a poussé l'AIMF à tenir à Dakar, du 11 au 13 septembre 2015, un séminaire international sur le climat à l'issue duquel elle a réitéré la nécessité d'une implication forte des élus locaux et des collectivités dans la construction des politiques d'adaptation et d'atténuation des changements climatiques. Cette revendication des collectivités territoriales est justifiée par le fait qu'à la table des négociations onusiennes sur le climat, seuls 195 Etats et l'Union européenne ont voix au chapitre. Mais de plus en plus l'influence des acteurs non gouvernementaux grandit dans les rencontres sur le climat. C'est le fruit du plaidoyer des réseaux internationaux de collectivités et des organisations de la société civile qui est ainsi reconnu et récompensé.

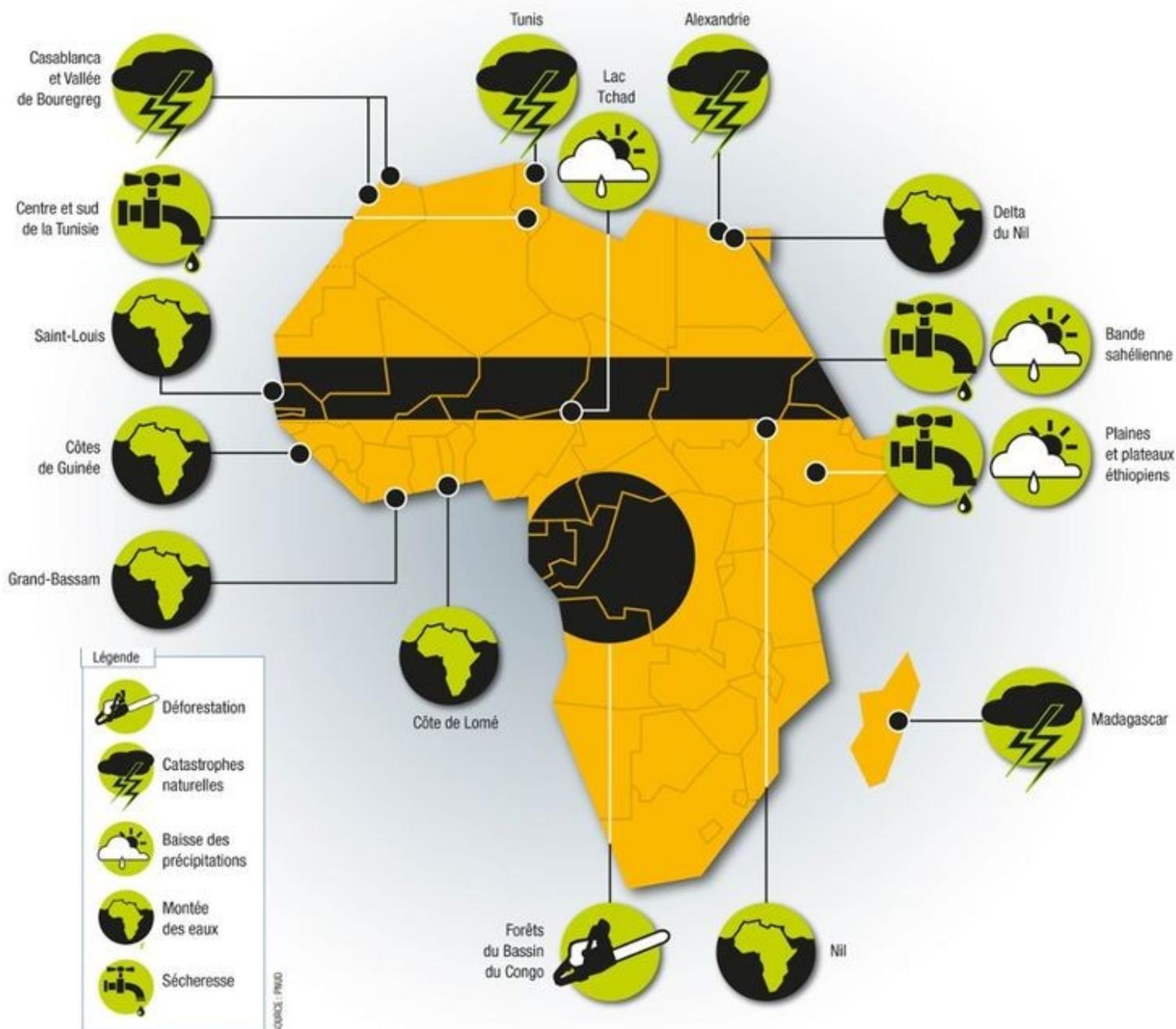
aux organisations de la société civile, aux ONG ou au secteur privé. Ils subissent ainsi les aspérités du statut des collectivités infra-étatiques sur la scène internationale. D'autre part, la problématique des territoires ne commence à être sérieusement prise en compte qu'à partir du moment où les acteurs des territoires exercent une pression pour contrecarrer les défaillances manifestes des négociateurs intergouvernementaux pour conclure des accords à la hauteur des enjeux et de l'urgence de la lutte contre les changements climatiques. Enfin, d'un point de vue stratégique, porter la revendication des acteurs territoriaux sur la scène internationale est un moyen efficace de contourner certaines difficultés que pose l'insuffisante territorialisation des politiques en matière de climat et que révèlent en partie les politiques nationales de décentralisation. En affirmant leur position au plan international, ils s'ouvrent de nouvelles opportunités d'accès aux financements et de développement de partenariats additionnels à la coopération décentralisée et modifient leurs rapports avec les Etats centraux en les contraignant à prendre à leur égard des engagements inscrits dans les instruments multilatéraux et bilatéraux. Au surplus, la question de la représentation des territoires dans les instances mondiales de décision sur le climat, comme les organes de la CCNUCC ou les fonds dédiés au financement, pourrait clairement être posée.

Lorsque l'on met en rapport les enjeux des changements climatiques pour les territoires, les faiblesses qui les caractérisent en Afrique et l'importance de leur prise en compte au plan international, de nouvelles voies s'ouvrent pour aborder des problématiques dont certaines n'étaient, jusqu'à présent, soulevées principalement que pour les Etats :

1. Quelles sont les conditions et comment faire des territoires des acteurs centraux des politiques et de la gouvernance en matière de climat, aussi bien au sein des Etats que sur la scène internationale ?
2. Comment accompagner les territoires dans la définition et la mise en œuvre d'une vision holistique du climat et d'une stratégie globale qui réduise les effets contradictoires des politiques sectorielles et favorise la régulation harmonieuse des interventions des acteurs ?
3. Comment améliorer le financement de l'action des territoires en matière climatique ?
4. Comment mettre la coopération internationale, la coopération décentralisée et les partenariats au service de l'action climatique des territoires ?

Pour répondre à ces questions, trois pistes, correspondant à trois défis majeurs, peuvent être explorées : d'une part celle de la construction de la pensée et de l'action stratégiques sur le climat (I), d'autre part celle de la mise en cohérence de l'échelle des conséquences du changement climatique et de l'échelle des solutions en termes de financement (II), enfin celle de la coopération entre les acteurs et les échelles de territoire (III).

Répondre au changement climatique en Afrique



Source : Réchauffement climatique : la carte des 15 lieux les plus menacés d'Afrique | Jeuneafrique.com -

I - DE LA PENSÉE À L'ACTION STRATÉGIQUE SUR - ET POUR - LE CLIMAT

Au-delà des conséquences dramatiques des changements climatiques sur le cadre et les conditions de vie des africains qui sont réelles et dramatiques, le phénomène ira en se complexifiant davantage et, probablement, en s'accéléralant. Malgré la prise de conscience et l'engagement des parties et des acteurs, les changements climatiques poseront et généreront de nouveaux défis globaux, multidimensionnels, interdépendants et multi-niveaux, notamment au plan économique, social, spatial, environnemental et même sécuritaire.

Cette perspective - *du reste intimement liée aux cycles du climat* - commande de nouveaux modes de pensée et d'action, pour des choix et des réponses qui limitent et corrigent les causes et les effets pervers de la situation climatique actuelle, mais aussi une vision et des stratégies qui anticipent et empêchent les causes et les conséquences émergentes ou potentielles.

La nature et l'état des changements climatiques, tout comme les scénarii prospectifs, appellent donc à dépasser le principe de « l'action-réaction » et la juxtaposition d'initiatives et de politiques sectorielles pour engager une pensée stratégique innovante qui, seule, offre aux collectivités locales - *en partenariat avec les autres acteurs* - la possibilité de planifier la gestion et de projeter les transitions ainsi que *le futur* du climat.

Structurer les ripostes adaptées et l'anticipation adéquate suppose en effet que soient davantage développées la conscience, la connaissance et l'action qui permettent aux collectivités locales et à l'ensemble des acteurs de maîtriser et d'optimiser leur engagement et leurs interventions dans la lutte contre les changements climatiques.

Fondamentalement, la pensée et l'action stratégiques sur - *et pour* - le climat reposent sur une réflexion structurée par le principe de l'agrégation qui articule l'unité de la problématique des changements climatiques et la diversité de ses ingrédients ainsi que les séquences temporelles des court, moyen et long termes. Elle postule une pensée spécifique et une action innovante de l'Afrique sur le phénomène et plus généralement sur l'environnement.

Si les changements climatiques sont une donnée planétaire et le climat un Bien public mondial, il n'en demeure pas moins que l'environnement est fortement assujéti - *dans sa préservation comme dans sa dégradation* - aux perceptions, à la pensée et aux pratiques locales. Dès lors, la réflexion et l'action en faveur du climat supposent l'implication bénéfique et réussie des collectivités locales qui, à son tour, pose l'impératif de construire une pensée endogène spécifique sur le climat, de consacrer le territoire comme siège des

mutations et des innovations, de renforcer les capacités des acteurs et développer des outils adaptés au soutien de la stratégie.

1.1 Construire une pensée endogène spécifique sur le climat

Analysées en rapport avec les sociétés locales, la pensée et l'action stratégiques pertinentes sur - *et pour* - le climat se doivent de prendre la pleine mesure de la dimension anthropologique de l'environnement et des phénomènes naturels, particulièrement au plan culturel et socio-économique.

Construire une pensée endogène sur le climat, c'est pour l'Afrique et ses collectivités locales, décroiser et relier les concepts universels aux référents et valeurs culturels - *voire culturels et religieux* - des sociétés locales. Cette approche alliant les « vérités » scientifiques et les « croyances » populaires permet de développer à la fois une compréhension globale des phénomènes climatiques, une appropriation locale de la biosphère et un engagement durable des communautés pour les mutations nécessaires à la préservation de l'environnement.

Une telle entreprise suppose un dialogue entre les hommes de sciences et les hommes de savoir ou *initiés des communautés locales*, notamment pour mutuellement connaître et comprendre l'ésotérisme des pratiques socio-culturelles comme la rationalité des positions scientifiques afin d'élaborer ensemble des perspectives communes pour le climat.

Fiche d'expérience : Le Xoy ou prévision sur déroulement de l'hivernage

Le Xoy des saltigués sérères (gardiens et détenteurs des savoirs et du savoir-faire liés aux pluies, aux péripiétés de l'hivernage et activités de la vie sociale) est une réalité de l'ethnie sérère du Sénégal.

Dans les villages du Sine, notamment à Fatick, cette pratique est utilisée à l'approche de chaque saison des pluies. Depuis les temps ancestraux, cette pratique mystique annuelle existe pour prédire le déroulement de l'hivernage : la nature et les caractéristiques des pluies, les maladies qui leur sont associées, la qualité des récoltes et autres événements liés à la vie sociale et économique.

Avec les variabilités climatiques et leurs conséquences sur les activités agricoles, cette pratique est de plus en plus utilisée pour créer des conditions favorables au développement des cultures.

Ces initiés vivent en osmose avec la nature, ce qui leur donne une grande expérience dans ses manifestations et une capacité d'observation qui leur permet de prévoir les mutations positives ou négatives attendues. Leur mode d'expression ésotérique parle aux populations qui suivent ces séances car il est ancré dans leur imaginaire culturel.

Source : *Intégration des savoirs et savoir-faire locaux et traditionnels, pages 144-145 in Pour Une agriculture intelligente face au changement climatique au Sénégal: Recueil de bonnes pratiques d'adaptation et d'atténuation. Document de travail No. 85, Programme de Recherche du CGIAR sur le Changement Climatique, 'Agriculture et la Sécurité Alimentaire (CAAFS)*

1.2 Consacrer le territoire comme siège des mutations et des innovations

Le climat est par essence le domaine qui précise les limites de l'adage qui, analysant fort pertinemment l'interdépendance entre les problèmes et entre les échelles territoriales, propose de « penser globalement et agir localement ». La réflexion stratégique sur le climat doit resituer la place et le rôle du territoire local comme acteur-pivot, comme lieu de prise de conscience collective, de mobilisation et d'action créative.

Consacrer le territoire comme siège des mutations et des innovations, c'est développer une approche systémique et inclusive partant des réalités des milieux naturels et des systèmes humains, sous le leadership des collectivités locales en partenariat avec toutes les familles d'acteurs, dans le croisement des défis et des échelles. L'implication et la pleine responsabilisation du territoire - *et des collectivités locales* - dans la jugulation des effets des changements climatiques et la protection de la biodiversité permettent de développer une fine connaissance et une plus grande maîtrise des déterminants anthropiques, de cerner les aspirations et projets des communautés et des acteurs et, subséquemment, d'adopter et de mettre en œuvre des mesures adéquates avec toute la précision et la célérité requises.

La réalisation de cet enjeu exige des politiques de décentralisation plus audacieuses, des processus de développement local plus endogènes et prospectifs et une subsidiarité plus tournée vers l'action collective que la répartition de compétences. Elle suppose également que les territoires soient solidaires et équitablement préparés à faire face aux enjeux et aux défis climatiques.

Fiche d'expérience : Le niveau communautaire s'approprie la gestion des ressources naturelles

Pour faire face à la rareté des ressources, les populations de l'unité pastorale de Barkédji (Linguère – Sénégal) ont mis en place des stratégies communautaires de gestion des ressources naturelles basées sur la division de leur terroir en unités pastorales avec plusieurs secteurs. La gestion communautaire regroupe un ensemble de villages partageant le même espace agricole et pastoral, exploitant les mêmes points d'eau, ayant les mêmes intérêts économiques et unis le plus souvent par des liens historiques. Ces villages polarisés autour d'un forage pastoral dans un rayon de 20 km font bloc pour la bonne gestion de leurs différents terroirs. A l'approche de chaque hivernage, les habitants de chaque secteur se réunissent pour définir et délimiter les zones de culture et les zones de parcours et portent l'information à l'endroit de toute la population. Ceci permet d'éviter la récurrence des conflits. Certaines dispositions sont valables pour l'ensemble des secteurs et doivent être respectées par tous. Il s'agit de la gestion des mares, des dispositions vis-à-vis des transhumants et de la protection et l'amélioration des parcours. Tout conflit ou manquement constaté dans l'application des dispositions contenues dans le plan de gestion doit être soumis au comité de gestion de l'unité agro-pastorale qui peut déléguer ce pouvoir à un conseil de sages appelé « commission de règlement des conflits » et reconnu par l'ensemble de la communauté.

Fiche d'expérience : Les acteurs locaux impliqués dans la conception et la mise en œuvre des initiatives énergétiques locales : le programme *JihaTinou* du Maroc

Partout dans le monde, les modèles centralisés de production et de distribution d'électricité connaissent leurs limites et l'heure est à la décentralisation énergétique. On observe ainsi le développement de modes de production photovoltaïques ou éoliens décentralisés.

Dans ce sens, l'agence Nationale pour le Développement des Energies Renouvelables et de l'Efficacité Énergétique (ADERRE) du Maroc a lancé en 2012, une stratégie énergétique territoriale, en phase avec la stratégie nationale de développement massif des énergies renouvelables. Cette stratégie territoriale, dénommée *Jihatinou* (*ma région en arabe et amazigh*), a pour objectif d'optimiser le potentiel des collectivités locales en matière de planification énergétique durable. Basée sur un cadre méthodologique innovant et structurant, le MENaEnergyaward (inspiré du EuropeanEnergyaward®) apporte un appui à la gouvernance locale, un transfert de savoir-faire et un soutien, en partenariat avec la Société d'Investissements Énergétiques (SIE), à la mise en œuvre de projets d'investissement. La stratégie *JihaTinou* cherche à optimiser la capacité des acteurs locaux à contribuer, à leur niveau, aux objectifs énergétiques du Maroc à l'horizon 2020, en encourageant la maîtrise de l'énergie à l'échelle locale et en renforçant la capacité communale et régionale à valoriser les ressources locales en énergies renouvelables. C'est ainsi que *JihaTinou* place les citoyens et leurs élus locaux au cœur de la dynamique de changement, en tant que porteurs stratégiques et catalyseurs d'initiatives énergétiques territoriales.

Source : <http://www.aderee.ma/index.php/fr/expertise/programmes-integres/programme-jihatinou?showall=1&limitstart>

1.3 Renforcer les capacités locales

La réconciliation de la biosphère avec des modes de développement soutenus par la durabilité nécessitent la mobilisation inclusive et la participation active de toutes les familles d'acteurs, avec une reconnaissance mutuelle dans le cadre de processus d'apprentissage collectif. Il ne suffit pas que les acteurs - *et principalement les collectivités locales* - aient une conscience et une volonté favorables au climat, encore faudrait-il qu'ils aient les aptitudes et les attitudes pour développer une connaissance et une action en adéquation avec les enjeux et les objectifs poursuivis.

Renforcer les capacités locales, c'est développer une démarche qui permet aux collectivités locales et aux acteurs locaux en général - *soutenus et appuyés par les Etats et la Communauté internationale* - de développer leurs ressources cognitives, humaines et techniques afin d'assumer pleinement les actes de leur fonction. L'échange d'expériences, la diffusion et la mise à l'échelle des bonnes pratiques, le recrutement ou la mise à disposition d'experts, le développement institutionnel, la formation, la sensibilisation et l'éducation - *notamment des tout-petits* - devraient s'organiser, se développer et se

généraliser comme leviers pour un accroissement substantiel et durable du rendement des interventions locales en faveur du climat.

La complexité comme la sensibilité des changements climatiques exigent de lier le renforcement des capacités des acteurs au développement et à l'accompagnement de la recherche sur le climat pour se prémunir, notamment de simples convenances et de leurs impacts néfastes sur le long terme.

Fiche d'expérience : Les « MaarifaCenters » du Kenya comme exemple d'innovation dans le partage de l'information climatique au profit des communautés locales.

L'Union Internationale des Télécommunications renseigne que les TIC peuvent contribuer au combat contre le changement climatique de diverses manières.

L'expérience des « MaarifaCenters » en est une illustration. C'est une initiative du Arid Land Information Network (ALIN) basé au Kenya. Les « MaarifaCenters » sont des espaces où les communautés accèdent à l'information climatique. Ils sont équipés d'ordinateurs connectés à Internet. Ces centres constituent des hub au sein desquels les savoirs sont documentés et disséminés par les communautés elles-mêmes avec l'appui d'encadreurs avisés. Ces « MaarifaCenters » avec l'augmentation vertigineuse du nombre d'utilisateurs de téléphones mobiles connectés à Internet, dans le cas du Kenya, ont permis de disséminer l'information climatique à temps. James Mathu, par exemple a travaillé à Entasopia pendant cinq ans pour le ministère de l'agriculture kenyan. Il conseille les paysans dans le croisement des espèces et la conservation des sols. L'accès stabilisé à Internet lui a permis d'envoyer les informations au chef-lieu de district à Kajiado au lieu de passer des heures à faire des allers et retours pour déposer ses rapports mensuels qui sont du reste très volumineux pour être envoyés par téléphone.

Fiche d'expérience : L'éducation à l'environnement pour un changement de comportement « Ecole Verte Fatick » - TACC (Programme Approche Territoriale du Changement Climatique - Sénégal)

Le projet Ecole Verte Fatick met en exergue la coopération existant entre la *Generalitat* de Catalogne et les départements de la Région de Fatick. En effet, dans le cadre de la coopération décentralisée Nord-Sud, les deux collectivités territoriales ont signé une convention de partenariat dans plusieurs domaines de développement, mais principalement la lutte contre les effets du changement climatique et la prise en compte de la dimension développement durable dans les politiques locales de développement.

Selon Mamadou Ndong Touré, « l'école doit être cette courroie de transmission permettant de faire le lien entre le savoir, le savoir-faire et le savoir-être ». Ainsi, le projet « Ecole Verte Fatick » passe par l'éducation comme un créneau efficace de promotion du développement durable, de conservation des écosystèmes et de lutte contre le changement climatique. Ce projet rentre dans le cadre de la participation à l'effort d'atténuation des changements climatiques. Il est né de la volonté d'impliquer l'école et notamment les élèves, les parents d'élèves et les enseignants dans

les activités de préservation de l'environnement. Dans le cadre du projet, il est prévu de jumeler 12 écoles catalanes et 12 écoles fatickoises pour des partages d'expériences et des visites d'échanges.

Le projet a aussi créé un manuel Environnement scolaire comme outil pédagogique destiné aux Lycées, Collèges d'Enseignement Moyen, Ecoles primaires et Daaras (écoles coraniques) de la région. L'objectif de la création dudit manuel est d'intégrer la dimension « Environnement et Changement Climatique » dans le curriculum scolaire.

1.4 Développer des outils adaptés au soutien de la stratégie

La stratégie assise sur le décroisement et la solidarité - *mettant ainsi en relation directe les problématiques, les acteurs, les ressources et les échelles* - n'est efficace que si elle est adossée dans sa mise en œuvre à des outils attentifs au climat et dont la pertinence et la cohérence sont constamment recherchées et établies. Des outils divers et variés devront être conçus, notamment dans les domaines normatif, politique et technique afin d'assurer que les enjeux et défis du climat sont effectivement intégrés dans la gestion et dans les dynamiques des territoires locaux.

Développer des outils adaptés au soutien de la stratégie, c'est élaborer et implémenter effectivement des lois et règlements, une planification du développement durable des territoires déclinée en plan d'action et des supports pédagogiques et informatifs qui posent et garantissent les fondamentaux du climat pour réduire et prévenir la vulnérabilité et les catastrophes, notamment dans l'organisation territoriale, la réalisation d'infrastructures, l'élaboration des projets et les modes d'exploitation des ressources naturelles.

Une réglementation contraignante et sensible à l'environnement, les plans climatiques territoriaux intégrés, l'élaboration de chartes et de guides, une gestion intégrée des risques et la systématisation des études d'impact devraient être soutenus par les collectivités locales avec l'ensemble des acteurs - *appuyés par les Etats et la communauté internationale* - pour réaliser la volonté et la vision des territoires sur le climat.

Fiche d'expérience : Exemple d'Elaboration d'un plan climat territorial intégré.

Le Plan Climat Territorial Intégré (PCTI) est un document de planification qui prend en compte le Changement Climatique. La méthodologie utilisée pour procéder à son élaboration se résume aux étapes suivantes :

- Dans un premier temps une cartographie de la vulnérabilité du territoire est réalisée, ce qui permet aux collectivités et parties de connaître plus précisément les zones et secteurs

les plus impactés par les changements climatiques dans la région.

- Ensuite un Bilan carbone de chacun des territoires est réalisé. Pour ce faire, des experts ayant une formation avérée dans le domaine sont commis pour réaliser l'activité.
- Une fois le bilan carbone et la cartographie réalisés, un plan d'actions est élaboré suivant une démarche participative et inclusive avec à la clé la formulation de projets spécifiques et adaptés mis à la disposition des territoires.

Afin d'assurer une maîtrise durable des outils à utiliser, une formation est dispensée par des experts en direction des acteurs locaux, notamment les décideurs régionaux, les membres du COM-RECC (Comité Régional sur les Changements Climatiques), les Points focaux etc.

Enfin la dernière étape est l'élaboration et l'édition des PCTI.

L'élaboration et la mise en œuvre de Plans Climat Territoriaux Intégrés (PCTI) permettent de faire des analyses approfondies de la vulnérabilité à l'échelon local et constituent des options d'adaptation méthodiques.

Parmi les outils conçus et utilisés dans le cadre du Plan Climat Territorial Intégré (PCTI) figurent les Plans d'Aménagement et de Gestion de forêts.

Pour rappel la forêt constitue un puits de carbone et elle n'est généralement bien exploitée que si elle dispose d'un PAG (Plan d'Aménagement et de Gestion). En effet ce référentiel peut permettre aux exploitants forestiers et autres usagers des ressources forestières d'assurer un meilleur exercice de leurs activités tout en veillant à la pérennisation de la ressource.

Fiche d'expérience : Un exemple d'appui aux collectivités territoriales pour une approche intégrée développement et climat : ENDA en Afrique de l'ouest

L'objectif de l'appui est d'introduire l'approche intégrée au sein des collectivités territoriales dans l'élaboration de leur Plan Local de Développement (PLD). À chaque étape de la démarche de planification (diagnostic participatif, cartographie des ressources, mise en cohérence des secteurs, identification des priorités, plans et budgétisation), il s'agit d'introduire les éléments spécifiques au climat en matière d'atténuation et d'adaptation, notamment sur le plan énergétique.

Il ne s'agit pas de se substituer aux acteurs locaux mais de les appuyer. À ce titre, ENDA appuie l'élaboration du profil climatique du territoire (matrice des vulnérabilités et opportunités). En parallèle, sont organisées des rencontres de sensibilisation avec les Agences Régionales de Développement (ARD), les Services Techniques déconcentrés de l'État (STD), les Structures d'Appui au développement local, les élus locaux, les représentants des Programmes de développement et des Organisations Communautaires de base (OCB). ENDA forme par ailleurs des bureaux d'étude et enquêteurs/animateurs pour approfondir les points techniques des documents de planification. ENDA organise des collectes d'information afin d'étayer le profil climatique de la zone et d'y intégrer d'autres thématiques prioritaires de développement : énergie et genre par exemple.

Ainsi, l'élaboration du PLD se trouve transformée, étape par étape, par l'intégration d'informations et d'éléments nouveaux, ici le changement climatique, par les acteurs eux-mêmes.

II- LE FINANCEMENT DE L'ACTION CLIMATIQUE DES TERRITOIRES

Le financement des mesures visant l'atténuation et l'adaptation constitue l'un des défis majeurs auxquels les pays en développement, particulièrement les pays africains, doivent faire face dans la lutte contre le changement climatique. Le défi est d'autant plus important qu'il soulève d'innombrables difficultés que l'on peut rapporter à cinq défis majeurs : *quels sont les besoins et donc les montants des financements à mobiliser ? Quoi financer en priorité ? Qui finance ? Qui financer ? Comment financer ?*

2.1 Mettre en cohérence échelle des conséquences du changement climatique et échelle des remèdes par le prisme du territoire

S'agissant de la première question, il apparaît clairement que les estimations des besoins sont encore très incertaines - *alors même qu'un objectif de financement, à travers le Fonds vert pour le climat, de 100 millions de dollars par an d'ici à 2020 a été fixé depuis 2009* -. En grande partie, ces incertitudes sont liées à la difficulté de déterminer exactement les conséquences des changements climatiques. Un décalage s'opère ainsi entre les montants attendus estimés actuellement et l'évolution des profils de risque des pays africains. Il s'y ajoute que, d'après les estimations de la Banque mondiale faites en 2013, sur l'ensemble des mesures d'atténuation et d'adaptation approuvées pour l'Afrique, moins d'un tiers a été effectivement décaissé. Aussi, la mesure des flux financiers en direction du climat reste problématique en raison de grandes disparités dans les méthodes et les critères de comptabilisation retenues et de l'absence d'instances reconnues pour y procéder.

En ce qui concerne la deuxième question, la plupart des études montrent que les fonds climat sont en majeure partie – *environ 55%* - orientés vers les mesures d'atténuation. Or, au regard de leur niveau de développement et de leur grande vulnérabilité au changement climatique, les pays africains ont davantage besoin de financer des mesures d'adaptation, ce d'autant plus que c'est l'adaptation qui génère les effets les plus importants à l'échelle locale. Cependant, l'ordre des priorités entre adaptation et atténuation est susceptible d'évoluer dans la mesure où certains pays peuvent accéder au statut de pays à revenu intermédiaire.

La troisième question est relative à la détermination des débiteurs de l'obligation de financer. La communauté internationale doit en grande partie prendre en charge les coûts liés aux mutations vers des politiques de développement en Afrique qui intègrent les changements climatiques. Il s'agit certes d'une responsabilité partagée entre tous les pays mais le consensus est admis qu'elle incombe au premier chef aux pays développés et aux

grands pays émergents qui sont les plus grands producteurs de gaz à effet de serre. La traduction de ce consensus en une véritable obligation, c'est-à-dire une responsabilité juridique assortie de moyens de contrainte au niveau international, et non pas seulement une responsabilité morale et éthique, est certainement l'un des grands enjeux des prochaines décennies pour la communauté internationale dont les principes et mécanismes juridiques actuels ne sont plus à la dimension de la problématique des changements climatiques. La mobilisation des financements nécessaires ne peut plus dépendre du seul volontarisme des Etats qui peinent déjà à respecter les engagements qu'ils ont pris.

La question de la détermination des acteurs bénéficiaires des financements est celle qui touche particulièrement les acteurs locaux. Ils ont encore énormément de difficultés à accéder à l'ensemble des financements disponibles. La place des collectivités territoriales, des communautés et organisations locales ne fait pas l'objet de négociations et de discussions à la mesure de l'importance des effets des changements climatiques sur leur vie quotidienne et n'est pas suffisamment prise en compte pour améliorer la transparence, l'efficacité et l'efficience des financements.

Enfin, s'agissant des mécanismes et instruments de financement, ils sont caractérisés par leur diversité et leur complexité, ce qui grève substantiellement tout autant leurs conditions d'accès que leurs modalités de gestion, surtout pour les acteurs locaux en Afrique confrontés à l'insuffisance de capacités et d'expertise nécessaires pour mobiliser toutes les opportunités de financement. A cela s'ajoute la difficile problématique de la corrélation entre l'aide publique au développement et le financement spécifique à l'atténuation et à l'adaptation aux changements climatiques, question qui induit celle des « additionnalités » et, partant, celle de la frontière entre, d'une part, les appuis au développement et à la lutte contre la pauvreté et, d'autre part, ceux dédiés au climat. Cette problématique influe sur toutes les questions précédentes parce que la réponse y apportée détermine à la fois l'estimation des besoins, l'orientation, les sources et les bénéficiaires des financements.

Aborder l'ensemble de ces défis liés au financement du changement climatique par le prisme du territoire est devenu un enjeu majeur au regard des orientations actuelles des négociations intergouvernementales. Qu'il s'agisse de défis globaux est incontestable ; que ces défis nécessitent des évolutions majeures du droit international et des politiques nationales est tout aussi incontestable ; mais il reste que la lutte contre le changement climatique ne connaîtra des résultats tangibles que s'il y a une adéquation entre l'échelle des conséquences et l'échelle des remèdes. Or, à cet égard, les réponses fournies actuellement sont manifestement insuffisantes en matière de financement. La meilleure prise en compte de l'échelle locale permettrait de satisfaire ce principe de cohérence en mobilisant davantage de financements au profit direct des acteurs locaux (collectivités territoriales, communautés, organisations locales), d'une part, et en améliorant les modalités d'accès et leurs capacités de gestion de ces financements, d'autre part. L'échelle des territoires présente des avantages sur chacun des cinq défis relatifs au

financement : l'estimation des besoins locaux serait plus précise, la définition des priorités plus pertinente au regard des spécificités du milieu, la connaissance des acteurs à financer plus fine et la détermination des mécanismes de financement plus en adéquation avec les réalités.

Fiche d'expérience : Articuler les échelles de territoires dans le cadre du Financement de la Politique Nationale sur les Changements Climatiques (PNCC) du Mali

Pour assurer le financement de la PNCC il est proposé de concevoir une stratégie de financement se fondant sur :

- les priorités et le budget de l'état et celui des collectivités territoriales,
- l'intégration des mécanismes financiers internationaux sur les changements climatiques susceptibles d'être mis à contribution,
- l'élargissement à l'ensemble des parties prenantes autres que l'Etat : société civile, secteur privé, communauté des bailleurs.

La méthodologie pour la conception de la stratégie de financement de la PNCC prendra en compte le caractère international, national, décentralisé, sectoriel et transversal des changements climatiques. Cette démarche comprendra :

- l'évaluation et la quantification des besoins en matière d'adaptation, d'atténuation, de renforcement de capacité, technologie, recherche et formation, et cela sur le court, moyen et long terme ;
- l'identification, l'organisation de l'accès et la mobilisation des mécanismes financiers internationaux tels que le Fonds d'adaptation, le FEM, Fast Start, le Fonds Vert, les Fonds d'Investissement pour le Climat, le MDP, le REDD+, etc., la coopération bilatérale et multilatérale, les fonds nationaux existants ou à créer (Fiscalité écologique, Fonds pour l'Environnement, le fonds sur les changements climatiques, etc.), avec en perspective l'appui budgétaire sectoriel, les budgets des collectivités territoriales qu'il faudra adapter à la multi dimensionnalité des changements climatiques ;
- la promotion du partenariat public privé, ainsi que les financements innovants seront encouragés pour mobiliser les ressources nécessaires pour faire face aux CC.

La bonne gouvernance, avec sa principale composante qu'est la lutte contre la corruption, est devenue une exigence pour les pays pauvres et une demande forte de leurs partenaires au développement. C'est pourquoi dans le cadre de la gestion des financements des actions de lutte contre les changements climatiques, le respect des procédures budgétaires nationales mais aussi des standards et critères internationaux de gestion et d'intégrité financière et de transparence ainsi que des mécanismes existants de prévention, de contrôle et de répression de la corruption seront renforcés.

Source : Extrait de la *Politique Nationale au Changement Climatique (Agence de l'Environnement et du Développement Durable et Etat Malien)*, Juillet 2011

2.2 Mobiliser davantage de financements au profit direct des acteurs locaux

Accroître les flux financiers au profit des acteurs locaux passe par la combinaison de plusieurs mesures, d'abord au niveau international et au niveau national, ensuite au niveau local.

A l'échelle internationale, il existe des financements dédiés aux acteurs locaux, à l'instar du FEM/ONG qui est la partie du Fonds pour l'Environnement mondial (FEM) destinée au financement de l'action des organisations et collectivités locales. Cependant, les montants mobilisés, notamment par les fonds multilatéraux, rapportés aux besoins, restent relativement faibles et sont essentiellement tournés vers les mesures d'atténuation. Il s'avère donc nécessaire non seulement d'augmenter la part des financements alloués aux acteurs locaux mais aussi de s'appuyer sur l'expérience du FEM/ONG pour inciter à ce que tous les fonds existants ou à créer comportent un volet dédié directement aux territoires.

Par ailleurs, les financements internationaux alloués aux États qui définissent leurs propres priorités en matière de changement climatique pourraient être subordonnés à la réalisation de transferts aux profits des collectivités locales. Il en serait ainsi, par exemple, des financements des Plans d'action nationaux d'adaptation aux changements climatiques (PANA).

Au plan national, la mobilisation des ressources endogènes par les États est une priorité pour autofinancer les actions d'adaptation et d'atténuation. L'environnement étant souvent une compétence transférée dans les processus de décentralisation, la lutte contre le changement climatique menée par les collectivités territoriales est souvent tributaire de la modicité des fonds transférés pour l'exercice de leurs compétences. Trois voies s'offrent à cet égard pour mobiliser davantage de ressources au profit des collectivités : d'une part, et malgré la rareté des ressources financières, inciter à une plus grande volonté de l'Etat central d'opérer des transferts directs plus importants au profit des collectivités territoriales ; d'autre part, analyser, mesurer et financer, à travers par exemple un fonds national dédié, les actions en faveur du climat pour chaque secteur, comme les transports ou le logement ; enfin, améliorer le cadre juridique et réglementaire de la fiscalité locale afin de permettre aux collectivités territoriales de mobiliser davantage de ressources propres dédiées aux actions d'atténuation et d'adaptation, par exemple en prenant des mesures de taxation sur les ressources naturelles.

Il reste enfin la participation accrue du secteur privé local, national et international dont la mobilisation des financements peut renforcer les ressources des collectivités locales et la capacité de résilience des communautés face aux changements climatiques par le biais de prêts-projets directs, de lignes de crédit pour les institutions financières locales, de

produits de microfinance et de micro-assurances aux communautés, par exemple dans le secteur de l'agriculture.

Fiche d'expérience : Décentralisation des fonds Climat

L'IED Afrique travaille avec les partenaires sur la Décentralisation des Fonds Climat (DFC). Il intervient au Mali (région de Mopti) et au Sénégal (région de Kaffrine) pour une durée de 3 ans. Le programme appuie les populations locales afin qu'elles deviennent plus résilientes au changement climatique, grâce à des fonds d'adaptation localement contrôlés. Il vise aussi à renforcer les capacités des administrations locales à évaluer et à suivre la résilience au changement climatique et à mieux adapter leurs politiques et plans de développement dans le but de favoriser cette résilience au bénéfice des couches vulnérables comme les femmes et les jeunes. L'approche de mise en œuvre du projet trouve en partie sa pertinence dans le fait que les fonds liés au climat sont habituellement gérés au niveau des Etats (gouvernement central), qui ne les décentralisent que faiblement. Les effets du changement climatique étant plus ressentis au niveau local, il faut alors trouver des mécanismes souples décentralisés qui facilitent l'accès aux financements de l'adaptation.

Fiche d'expérience : l'Initiative 4R en Faveur de la Résilience des Communautés Rurales (OXFAM Novib)

Le Programme Alimentaire Mondial des Nations Unies (soutenu par USAID) et Oxfam (soutenu par Swiss Re et la Fondation Rockefeller) ont formé un partenariat stratégique qui tire parti des forces respectives des deux organisations, afin de créer l'Initiative 4R en Faveur de la Résilience des Communautés Rurales. L'Initiative cherche à permettre aux agriculteurs les plus vulnérables de renforcer leur sécurité alimentaire et de sécuriser leurs revenus grâce à la combinaison de quatre stratégies de gestion des risques : la gestion améliorée des ressources (Réduction des Risques), l'assurance (Transfert de Risques), le microcrédit (Prise de Risques calculée) et l'épargne (Réserve contre les Risques).

Lancée en Ethiopie en 2010, 4R s'inspire du succès initial du projet HARITA (Adaptation grâce au Transfert des Risques dans la Corne de l'Afrique), un programme intégré de gestion des risques développé par Oxfam America et ses partenaires. HARITA a fait œuvre de pionnier dans le domaine de la gestion des risques en milieu rural en permettant aux paysans Ethiopiens les plus démunis de souscrire une assurance récolte au moyen de leur propre travail grâce à un système innovant «d'assurance contre travail.» Le mécanisme d'assurance de 4R a été mis à l'épreuve avec succès en 2012 : plus de 12.200 petits agriculteurs ont reçu des indemnités d'assurance suite à une sécheresse importante, marquant le premier versement d'indemnités à grande échelle lié à une assurance météorologique indiciaire en Ethiopie. 4R a fait preuve de résultats prometteurs, ayant grandi des 200 participants initiaux de HARITA en 2009 à plus de 18.000 participants 4R répartis en 76 villages en 2012—permettant d'avoir un impact direct sur plus de 85.000 personnes.

Au Sénégal, 4R a officiellement été lancé en Novembre 2012. L'étude d'évaluation nationale et régionale menée au cours de l'année 2012 a permis de sélectionner la Communauté Rurale de Koussanar (située dans la Région de Tambacounda) comme site de mise en œuvre du premier projet 4R au Sénégal. En 2013, le projet pilote de Koussanar a enrôlé 500 participants répartis

dans 12 villages. L'Initiative a été mise à l'échelle cette année, et vise à 6.000 participants dans les régions de Tamba et Kolda. L'objectif est de toucher 18.000 participants en 2015 et 2016.

Les activités comprendront la commercialisation de la police d'assurance indicelle déficit pluviométrique (Transfert de Risques), des travaux d'aménagements communautaires intégrés au mécanisme «assurance contre travail,» notamment l'aménagement de bas-fonds pour la production de riz et la création de jardins maraichers (Réduction des Risques) ; la création de groupes d'épargne pour les femmes, et les hommes (Réserve contre les Risques) ; et enfin la mise à l'échelle d'un système de crédit lié aux banques céréalières (warrantage) et la mise en place de services non-financiers pour faciliter l'accès au crédit (Prise de Risques calculée).

En plus de son objectif d'améliorer directement les moyens d'existence des communautés rurales, 4R cherche à catalyser des changements structurels allant au-delà de l'Initiative même. Au Sénégal, l'Initiative contribuera au développement d'une approche planificatrice intégrée en matière de sécurité alimentaire, d'adaptation au changement climatique et de résilience, pour le gouvernement et ses partenaires. L'Initiative 4R est une nouvelle forme de partenariat entre le secteur public et le secteur privé pour mener une action stratégique de grande envergure, visant à concevoir des outils améliorés pour aider les plus vulnérables à se constituer des moyens de subsistance durables.

2.3 Améliorer les conditions d'accès et les modalités de gestion des financements par les acteurs locaux

Outre le fait que les financements qui leur sont ouverts restent insuffisants, les acteurs locaux ont beaucoup de difficultés pour y accéder. Deux obstacles majeurs constituent pour eux des facteurs d'éviction : la complexité des procédures de demande, d'un côté, chaque fonds ayant en plus ses propres règles et mécanismes, et la nature des critères exigés, de l'autre. Il en est ainsi notamment des montants minimum fixés qui excluent les projets de taille modeste – *alors que ce sont des initiatives qui peuvent avoir des effets directs et bénéfiques pour les territoires concernés* -. De plus, surtout pour les financements internationaux, la complexité de l'architecture du financement international du climat nuit à la connaissance et à la lisibilité des financements existants. Même les Etats sont confrontés à ces difficultés, *a fortiori* les collectivités locales, les organisations et les communautés locales.

Pour faire face à ces obstacles, des propositions émergent. Les premières touchent aux fonds eux-mêmes, particulièrement le Fonds vert pour le climat : il s'agit d'une part de sa décentralisation afin de l'ouvrir aux collectivités locales ; il s'agit, d'autre part, et structurellement, de l'ériger en fonds catalytique de tous les financements internationaux afin de simplifier leur architecture ; enfin les collectivités estiment que leur représentation au sein des instances du fonds est une nécessité pour mieux défendre les intérêts des territoires dans l'allocation des ressources.

Les autres propositions touchent aux acteurs locaux, particulièrement le renforcement de leurs capacités pour accéder à l'information et élaborer des projets éligibles aux financements. De ce point de vue, il est nécessaire de doter la fonction publique locale, si elle existe, des compétences sur les questions climatiques et de mettre à leur disposition, si besoin, une expertise capable de l'appuyer aussi bien dans l'accès que dans la gestion des financements. Aussi, les collectivités territoriales peuvent en partie surmonter certains obstacles en privilégiant des projets communs – *intercommunalité, groupements d'intérêt communautaire, etc.* -.

Enfin, les dernières propositions concernent la nécessité d'orienter davantage les financements vers les projets écoresponsables, les énergies renouvelables, les projets mixtes de financement multisectoriel combinant la lutte contre le changement climatique et certaines de ses conséquences directes sur la vie des acteurs des territoires et qui bénéficient déjà d'importants financements.

Fiche d'expérience : Financement BOAD - Intervention de la BOAD dans le financement de l'environnement et du climat

La BOAD, pour mieux appuyer les efforts de développement de ses Etats membres, s'est dotée d'un plan stratégique 2009-2013 qui prend en compte les préoccupations environnementales, notamment celles liées aux changements climatiques. A l'instar des autres institutions financières internationales, elle s'est dotée de Procédures Environnementales et Sociales qui sont appliquées au cycle de tout projet soumis à son financement. Au regard des enjeux liés au dérèglement climatique et à ses conséquences néfastes, la Banque s'est engagée à promouvoir des projets environnementaux, en l'occurrence ceux relatifs à l'atténuation et à l'adaptation aux changements climatiques et à mettre en œuvre une stratégie de mobilisation de ressources appropriée.

Dans cette veine, l'Initiative Carbone de la BOAD a été créée avec essentiellement pour objet : de promouvoir des projets dans le domaine du climat afin de tirer le maximum d'avantages résultant des transferts de technologies plus propres et plus efficaces et de faire bénéficier aux économies des Etats membres de ressources financières provenant de la finance climat. Les actions de ladite Initiative ont permis entre autres à la Banque d'être accréditée en tant qu'Entité Régionale d'Implémentation du Fonds d'adaptation aux changements climatiques dont les ressources peuvent être mobilisées sous forme de dons pour financer des projets d'adaptation.

En guise d'exemple de contribution des investissements de la Banque à la promotion d'une croissance verte durable à travers la lutte contre les changements climatiques, un projet de construction d'une unité de récupération et de torchage de biogaz de la décharge d'Akouédo (Abidjan) en Côte d'Ivoire d'un coût de 8 171 000 000 FCFA a été financé à hauteur de 3 800 000 FCFA par la Banque. Ledit projet permet, outre ses bénéfices environnementaux et sociaux, de créer environ 200 emplois directs en période de croisière ainsi que plus de 500 emplois indirects et de générer des revenus de 3 500 000 000 FCFA par an. La Banque, en sa qualité d'Entité d'implémentation du Fonds d'adaptation, est en train d'instruire trois projets qui lui permettront de mobiliser 25 millions USD au profit de la Guinée Bissau, du Niger et du Togo et de procéder à des cofinancement desdits projets à hauteur de 50 millions USD environ dans les secteurs de l'énergie, des forêts et de l'eau. Par ailleurs, dans la mise en œuvre de l'opération appelée «

Facilité du Sahel », la BOAD a déjà évalué un projet d'adaptation aux changements climatiques au Niger « projet d'aménagement de 1200 ha de la tranche d'urgence du Programme Kandadji » et a identifié trois autres au Burkina Faso, au Mali et au Sénégal.

Tous ces efforts de la Banque permettront de générer des emplois durables et de faire face aux conséquences des dérèglements climatiques.

III - RENFORCER LA COOPÉRATION ENTRE LES ACTEURS ET LES ÉCHELLES

Lorsque l'on aborde la problématique du changement climatique par le prisme de la gouvernance, la question de l'articulation des échelles de gouvernance et des interventions des acteurs devient cruciale. La gouvernance multi-niveaux trouve ici tout son sens dans la mesure où aussi bien la traduction concrète des conséquences du changement climatique que la recherche des solutions pour y remédier s'accommodent mal avec le traditionnel saucissonnage des échelles locale, régionale et mondiale et la division des compétences. Les difficultés rencontrées ailleurs par des processus de décentralisation qui ne mobilisent pas suffisamment le principe de subsidiarité active sont encore plus prégnantes en matière de changement climatique.

L'efficacité des mesures d'atténuation et d'adaptation appelle ainsi que soient renforcés les liens entre les échelles et entre les acteurs et que la régulation des interventions soit davantage fondée sur le principe de coopération. Sous ce rapport, la mise en place de cadres de concertation, la mutualisation des ressources de tous ordres ainsi que le renforcement des partenariats peuvent permettre d'améliorer la gouvernance du climat à l'échelle locale.

3.1 Mettre en place des cadres de concertation, de coordination et de mutualisation sur le changement climatique

Le succès de la stratégie de lutte contre le changement climatique est étroitement dépendant de la manière dont cette stratégie est élaborée et mise en œuvre. La participation de toutes les catégories d'acteurs doit être guidée par le souci, non pas de faire adhérer les acteurs locaux à des politiques souvent définies par le haut, mais plutôt de créer les conditions et les mécanismes qui leur permettent de co-construire ces politiques afin d'en garantir la légitimité et l'efficacité. A l'échelle de chaque territoire, le défi principal est de déterminer la manière d'articuler les interventions d'acteurs très divers, les politiques sectorielles pouvant avoir des effets sur le climat ainsi que les relations avec les autres territoires et les autres échelles de gouvernance, de l'échelle régionale à l'échelle mondiale. C'est avant tout un défi méthodologique car la prévalence des intérêts catégoriels, l'absence de dialogue entre les secteurs, les territoires et les échelles sont autant d'obstacles à la construction d'une intelligence collective sur le changement climatique et les mesures nécessaires pour y remédier.

Cette intelligence collective ne peut naître que de l'identification collective des défis communs à relever, des objectifs partagés à atteindre, de l'ordre des priorités et, ensuite seulement, en s'appuyant sur le principe de subsidiarité active, de la définition des actions

concrètes que peut mettre en œuvre chaque catégorie d'acteurs en matière d'atténuation et d'adaptation. Au sein de chaque territoire, un cadre de concertation et de coordination multi-acteurs peut permettre d'organiser ce dialogue et de déterminer les ressources de tous ordres – *financières, matérielles, techniques, humaines, etc.* - à mobiliser ainsi que les mécanismes et outils pour suivre et évaluer la mise en œuvre de la stratégie et l'atteinte des objectifs. Un tel cadre pourrait en même temps servir d'espace de mutualisation des informations, d'échange des bonnes pratiques et de partage des expériences entre les acteurs.

3.2 Renforcer les partenariats impliquant effectivement les territoires

L'action isolée des acteurs et la dispersion des initiatives ne sont pas à la hauteur de la nature et de l'importance des défis liés au changement climatique et des mesures d'adaptation et d'atténuation à mettre en œuvre. A la coordination et à l'harmonisation des interventions, il faut aussi ajouter la définition d'actions communes dans le cadre de partenariats adaptés au niveau mondial et national et à l'échelle locale. La place des collectivités, des organisations et des communautés locales dans ces partenariats peut être améliorée. L'observation des processus de négociation sur le climat montre combien elles sont relativement marginalisées. Il ne suffit pas en effet de considérer que leurs points de vue sont pris en compte ; il faut qu'elles soient des parties prenantes à part entière à ces négociations afin que celles-ci ne soient pas polluées par les préoccupations des Etats étrangers au défi du changement climatique. La diplomatie climatique ne doit plus être le fait exclusif des Etats dont on perçoit le manque de volonté à la hauteur des enjeux et le risque qu'ils aboutissent à des accords *a minima* sur le climat.

Un partenariat sérieux sur une nouvelle gouvernance mondiale du climat doit laisser toute sa place aux acteurs locaux, notamment par leur participation à toutes les instances de décision et de définition des politiques. A cet égard, les initiatives prises notamment par les collectivités locales pour constituer des réseaux internationaux en vue de peser sur les négociations mondiales sont à renforcer et les collectivités locales africaines doivent y prendre toute leur place.

Au-delà des négociations mondiales, c'est la question du renforcement des partenariats horizontaux sur des projets communs qui doit être posée. Sans attendre les Etats, d'immenses champs de collaboration Nord-Sud et Sud-Sud peuvent être ouverts entre collectivités locales sur le transfert de compétences, d'expertises et de technologies, sur l'échange de bonnes pratiques et d'expériences, sur l'accompagnement dans l'élaboration de plans climat ou encore la recherche de financements. Enfin, il existe un champ relativement vierge qui reste à explorer, celui des partenariats quadripartites impliquant à la fois l'Etat, la société civile, le secteur privé et les collectivités locales.

Fiche d'expérience : Le Projet « Aménagement durable, valorisation des déchets ménagers, développement de l'agro-écologie et éducation à l'environnement »

Démarches croisées et complémentaires de lutte contre le changement climatique à Thiès » initié par la Collectivité territoriale française de Cergy et celle sénégalaise de Thiès, avec comme maître d'œuvre une ONG ENDA GRAF Sahel.

Ce programme s'inscrit dans un objectif général de lutte contre le changement climatique et d'adaptation aux évolutions du climat à travers une approche systémique.

Construit dans une démarche participative et inclusive, il repose sur l'accompagnement, la valorisation et la mise en synergie des initiatives locales et l'institutionnalisation des liens entre autorités locales et société civile. Il se situe par ailleurs dans le prolongement logique des actions de coopération décentralisée Cergy-Thiès et Caen-Thiès.

Aspect Innovant de l'expérience :

Ce programme fait le pari de l'approche territoriale dans la réponse aux défis du développement durable et notamment de la lutte contre le réchauffement climatique: réduction et valorisation des déchets ménagers, sécurité alimentaire et renforcement des circuits courts, sauvegarde des coupures vertes en Ville, mobilisation et participation citoyennes, etc. Il mise sur le rôle prépondérant des autorités décentralisées qui, en raison de leur proximité et de leur connaissance des attentes des acteurs locaux, sont confrontées à ces défis au quotidien.

De plus, il permet de développer le dialogue et d'institutionnaliser les liens entre les autorités locales, les acteurs de la société civile engagés dans le domaine de l'agriculture urbaine et du ramassage des ordures ainsi que les acteurs de l'éducation nationale.

Il induit également des « effets retour » sur les deux territoires partenaires français en plaçant les actions de coopération comme un support pédagogique et un outil de gouvernance à travers la mobilisation et la sensibilisation pour les habitants des deux communes françaises.

Les liens entre coopération décentralisée et Agenda 21 permettent de travailler en transversalité dans les services de la collectivité comme sur le territoire.

Il est prévu de solliciter un certain nombre d'entreprises françaises et sénégalaises par le biais de leurs fondations (mécénat financier et de compétences), en fonction des thématiques ciblées.

Fiche d'expérience : Les *Blue Zones* ou la production d'énergie au profit des échanges transfrontaliers ouest-africains

Le concessionnaire privé de la ligne Abidjan-Ouagadougou est en train de construire une voie entre le Niger et le Bénin, étape dans le grand projet de la boucle ouest-africaine (3.000 kilomètres). Le long des voies, le concessionnaire installe des *Blue Zones* où sont combinés des panneaux solaires pour capter l'énergie et des batteries pour la stocker. Cette expérience qui vise à réduire la consommation d'énergie fossile pourrait profiter aux collectivités locales et autres acteurs locaux qui résident tout le long des voies. En effet, elle pourrait renforcer leur capacité d'approvisionnement en énergie à moindre coût et par conséquent augmenter les capacités de production économique de ces collectivités. Ceci peut se faire dans le cadre de conventions signées entre ces collectivités locales et le Groupe industriel initiateur du projet (dispositif RSE etc.). A ce titre, la *Blue Zone* de Zongo au Bénin fournit une gamme variée d'offres sociocommunautaires aux riverains. « Les lumières qui nous éclairent dans ce centre, les ventilateurs et climatiseurs qui nous rafraîchissent sont propulsés par le soleil », explique-t-on. Ainsi 1/2 Mégawatt est en permanence disponible grâce à une technologie de stockage en journée et de restitution une fois la nuit tombée. Au nombre des services attendus de cette *Blue Zone*, figurent en bonne place les soins médicaux, la connexion internet, des espaces de divertissement et de création artistique et artisanale, la fourniture d'eau potable, etc.

Abréviations

AMCOW	Conférence des ministres de l'Environnement, la Conférence ministérielle africaine sur l'Eau
CAHOSCC	Comité des Chefs d'État et de Gouvernement sur les Changements Climatiques
CCNUCC	Convention-Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques
CEDEAO	Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest
CILSS	Comité permanent Inter-Etats de Lutte contre la Sécheresse dans le Sahel
COP	Conférence des Parties
CPND	Contribution Prévue et Déterminée
FEM	Fonds pour l'Environnement mondial
GNA	Groupe des Négociateurs Africains
PANA	Plans d'action nationaux d'adaptation aux changements climatiques
PNA	Politique Nationale d'Adaptation
UA	Union Africaine
UEMOA	Union Economique et Monétaire Ouest Africaine



Alliance pour Refonder la Gouvernance en Afrique - ARGA

Ouest Foire - Cité Douanes -
Villa n°13- 2F - Dakar, SÉNÉGAL

Tél : 00 221-33-820-15-81
www.afrique-gouvernance.net

Avec le soutien de :



Fondation Charles Léopold Mayer
pour le Progrès de l'Homme

www.fph.ch