



Investir dans la sécurité en eau pour une croissance et un développement résilients au changement climatique

Note d'orientation | N° 3

Garantir une adaptation à tous les niveaux

Messages clés :

- Pour rendre le développement plus résilient au changement climatique, il est vital d'avoir une vision et une motivation à tous les niveaux de gouvernance et dans tous les secteurs qui opèrent à chaque niveau.
- L'administration centrale est un pilote naturel du changement, qui utilise son leadership pour faciliter la coordination d'un développement national résilient au changement climatique parallèlement à des stratégies de réduction de la pauvreté et des risques de catastrophe.
- Les communautés économiques régionales et les organisations de bassins de fleuves et de lacs ont un rôle crucial à jouer dans la réalisation du vaste potentiel que recèlent les eaux transfrontalières africaines.
- Les communautés locales sont en première ligne face à l'impact du changement climatique et ont besoin d'un soutien avec les priorités et les ordres du jour locaux.
- En fin de compte, la mise en œuvre d'un développement résilient au changement climatique incombe aux acteurs non étatiques de la société civile, aux usagers de l'eau et aux entreprises privées. Les décideurs doivent mobiliser et motiver ces acteurs clés.

L'Afrique est l'une des régions du monde les plus vulnérables au changement climatique. On ne peut parvenir à un développement résilient au changement climatique en se contentant de s'attaquer aux risques au niveau des projets ou des programmes. Il est vital d'avoir une vision et une motivation pour intégrer le changement climatique au processus de planification du développement à tous les niveaux de gouvernance. La première étape consiste à ancrer cette vision dans l'administration centrale de manière à ce que les ministères techniques relèvent le défi du changement climatique dans l'élaboration de leurs politiques, leur planification et leurs programmes. À travers sa participation aux organisations de bassins de fleuves et de lacs (OBFL) – tant nationales qu'internationales – un gouvernement peut veiller à ce que les vastes avantages potentiels des eaux transfrontalières se concrétisent au niveau régional. Cela débouchera sur un système où la résilience est, dès le départ, au cœur du développement économique et de la planification des investissements.

Planification du développement et changement climatique

La perspective du changement climatique oblige les planificateurs centraux et les agences de mise en œuvre à actualiser et à reconfigurer leurs portefeuilles d'investissements en : (i) y incorporant davantage d'options sans regret/à faibles regrets qui se révéleront rentables indépendamment du scénario de changement climatique qui deviendra réalité ; (ii) adaptant les investissements risqués face au changement climatique afin de réduire les risques lorsque cela est possible ; et (iii) considérant certains investissements désignés (justifiés par le changement climatique) comme une couverture contre les risques graves susceptibles d'être engendrés par le changement climatique.

Au lieu de percevoir le changement climatique et l'adaptation au changement climatique comme une question isolée dotée de processus de planification

distincts, la planification du développement devrait de fait être ajustée pour prendre en compte les défis imposés par le changement climatique. La plupart des initiatives en termes d'adaptation au changement climatique en Afrique ont établi un ordre du jour séparé pour les activités et les programmes d'adaptation, voire, dans certains cas, des lignes budgétaires distinctes. Il convient de résister à la tentation de mettre en place des processus séparés – la résilience climatique devrait faire partie intégrante des grands courants du développement.

Le rôle crucial du gouvernement dans la promotion de la résilience à tous les niveaux

L'intégration de la résilience climatique aux processus de planification du développement nécessite d'agir dans toute une gamme de secteurs et de niveaux de planification. Les administrations



centrales doivent diriger et piloter ce processus, mais leurs actions doivent être mises en œuvre par une hiérarchie d'acteurs et d'agences, ayant chacun leurs propres contraintes et leurs propres programmes. La Figure 1 identifie des relations clés entre ces différents niveaux. Beaucoup de gouvernements ont délégué les responsabilités relatives à l'eau à des échelons inférieurs de l'administration, définissant ainsi la portée de leurs propres initiatives pilotées centralement. Cette approche exige un degré suffisant de consultation et de négociation entre les parties pour arriver à un consensus.

Les administrations centrales et les bailleurs qui les soutiennent doivent tenir compte des contraintes des acteurs subalternes en termes de capacités. Nombre des mesures prises devront être mises en œuvre par des parties qui ne sont pas sous le contrôle direct de l'administration centrale (p. ex. agriculteurs, usagers de l'eau, entreprises, groupements de la société civile). Par conséquent, la boîte à outils de mesures en vue de l'exécution du programme de résilience climatique doit inclure des informations, une consultation des parties prenantes et peut-être même des incitations fiscales et financières.

La résilience au changement climatique est une question récente et transversale et elle appelle des systèmes et des structures administratives qui promeuvent une intégration tant verticale qu'horizontale (voir la Figure 1). L'intégration verticale rassemble les rôles et les responsabilités aux niveaux central, sectoriel et local et elle comporte aussi des dimensions internationales, régionales et transfrontalières. L'intégration horizontale vise la coordination et la médiation entre les divers intérêts sectoriels et transsectoriels qui permettront d'améliorer l'efficacité des ressources et d'accroître leur durabilité.

Renforcer les rôles et les responsabilités

Administration centrale – L'administration centrale devrait être le moteur d'une coordination efficace et s'assurer que les stratégies des ministères techniques en matière de résilience climatique sont alignées sur les objectifs nationaux. Elle joue un rôle important pour le maintien d'un dialogue transsectoriel sur la gestion de l'eau et pour le traitement des demandes concurrentes face à l'évolution du

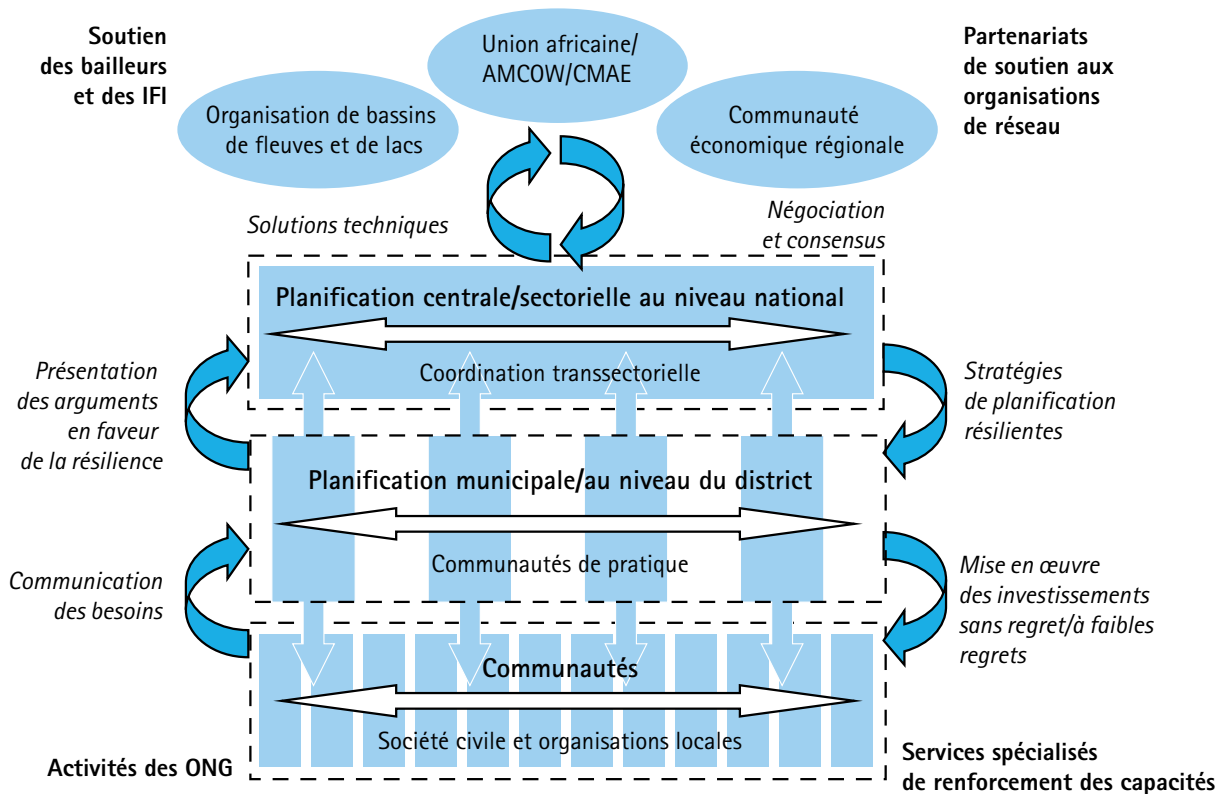


Figure 1. Relations clés pour renforcer la résilience climatique.

climat. Elle a également besoin de forger des liens pour obtenir des fonds auprès de différentes sources afin de couvrir les coûts supplémentaires de la résilience au changement climatique. Plus elle pourra ancrer la résilience climatique dans ses systèmes existants, au lieu de mettre en place de nouvelles structures parallèles, meilleures seront les chances d'un développement réussi et durable. Des investissements seront requis pour faire en sorte que les institutions s'adaptent et soient flexibles ; c'est là un exemple des mesures institutionnelles qui s'imposeront parallèlement à des investissements matériels dans les infrastructures.

Ministères techniques – Les ministères techniques sont chargés d'intégrer la résilience climatique à leur processus de planification et d'élaboration de politiques et de faire remonter les informations sur les impacts du changement climatique à l'administration centrale. Les capacités de leurs planificateurs sectoriels auront besoin d'être renforcées, par exemple par la désignation d'experts sur le climat qui commanditeront des études d'impact et assureront la liaison avec des centres d'excellence technique. Ils devraient se servir d'outils d'analyse de l'évolution du climat¹ pour identifier les risques climatiques et s'y attaquer durant la mise en œuvre pratique de leurs programmes. Leurs services d'achats devraient passer en revue les circuits par lesquels leurs fonds sont transférés à la mise en œuvre de projets afin d'éviter tout retard et d'assurer la pleine utilisation des crédits.

Communautés locales et administrations municipales – Il faut des initiatives ascendantes pour servir de contrepoids aux approches descendantes décrites plus haut. C'est à ce niveau que se fera sentir le plus fort de l'impact du changement climatique. Beaucoup de communautés locales, qu'elles soient rurales ou urbaines, connaissent déjà un avant-goût du changement climatique par le biais d'extrêmes climatiques plus marqués, un stress hydrique accru et d'autres symptômes potentiels. Les acteurs locaux auront un point de vue différent de celui de leurs homologues de l'administration centrale. Des mesures impulsées par les autorités centrales, y compris des grands travaux hydrauliques, auront

Encadré 1 Perspectives au niveau local

La consultation locale fait la lumière sur les impacts plus subtils que le changement climatique peut exercer sur les populations. Elle peut venir compléter les connaissances sur les réponses probables aux impacts. Les autorités locales et la société civile sont les mieux placées pour comprendre la vulnérabilité et veiller à ce que l'adaptation réponde aux besoins locaux. L'acquisition du savoir autochtone et des points de vue des communautés et leur intégration dans d'autres connaissances scientifiques et techniques peuvent améliorer les stratégies de niveau supérieur en vue de l'adaptation et de la résilience au changement climatique.

Les administrations centrales et les bailleurs qui soutiennent les initiatives locales doivent tenir pleinement compte des contraintes de capacités auxquelles sont confrontés les acteurs de niveau inférieur. La boîte à outils de mesures doit comprendre des informations, la consultation des parties prenantes et éventuellement des moyens incitatifs pour promouvoir la mobilisation des parties prenantes et des acteurs locaux.

Les ONG, qui travaillent souvent directement dans les communautés locales et peuvent concevoir des manières innovantes de travailler, auront un rôle pivot à jouer dans la promotion des efforts locaux pour contribuer à la résilience climatique.

un impact différent sur les communautés, avec des gagnants et des perdants. Par conséquent, l'ordre du jour de la résilience climatique doit comprendre une consultation et des négociations entre les autorités centrales et locales et autres acteurs afin d'arriver à une « appropriation » totale par toutes les parties concernées (voir l'Encadré 1).

Communautés économiques régionales (CER), organisations de bassins de fleuves et de lacs (OBFL) et autres organes transfrontaliers –

Les CER sont des organisations économiques régionales dotées du pouvoir de rassembler des acteurs clés à la table des négociations. Les CER peuvent servir de tribunes au sein desquelles les gouvernements nationaux peuvent conclure des accords de gestion pour le partage des bénéfices découlant des eaux transfrontalières. Le bassin fluvial est une unité administrative de base à de multiples fins dans un pays et représente un niveau d'action approprié entre pays riverains. Les OBFL peuvent fournir un soutien technique en vue de l'établissement d'une base de données sur le partage des bénéfices qui favorise la mise en commun des ressources par les pays africains. La philosophie du partage des bénéfices sous-tend les efforts en matière de sécurité en eau et de résilience climatique à ce niveau. Certains organes régionaux et transfrontaliers peuvent mettre en place leur propre unité pour l'adaptation et la résilience au changement climatique – comme l'a fait la Commission du fleuve Mékong – mais

celle-ci doit faciliter les interconnexions avec d'autres secteurs, au-delà de l'environnement. Les organes régionaux et transfrontaliers ont besoin de sécuriser des sources de financement auprès de leurs gouvernements partenaires et des bailleurs internationaux afin de poursuivre le type de travaux qui ont d'ores et déjà donné des résultats cruciaux (voir l'Encadré 2).

Une approche de l'adaptation par bassin transfrontalier est essentielle

La plupart des interventions en matière de changement climatique sous l'égide de la CCNUCC se déroulent au niveau national ou local. Or, il faut que les interventions liées au changement climatique adoptent une approche qui transcende les frontières nationales, car la plupart des bassins fluviaux sont partagés. De fait, l'Afrique en compte 53. Une adaptation uniquement axée sur le niveau national est vouée à l'échec en raison d'un manque de prise en compte des implications plus en aval des interventions. Dans certains cas, des opportunités d'adaptation rentables peuvent se situer au niveau du bassin plutôt qu'au niveau national. La coopération entre les pays qui partagent un bassin fluvial est indispensable si ces pays veulent atteindre la sécurité en eau et un développement résilient au changement climatique.

¹ Le lecteur trouvera un complément d'information dans le *Document d'information technique*.

Encadré 2

Gestion transfrontalière de l'eau, l'exemple de la SADC

En Afrique australe, l'essentiel du renforcement institutionnel pour la gestion partagée des bassins fluviaux est entrepris dans le cadre d'une coopération avec la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC), en partenariat avec différents bailleurs de fonds tels que l'USAID, la GIZ, l'ASDI, l'UE, entre autres. Le Protocole de la SADC sur les ressources en eau partagées (2000) a créé une plateforme pour les mécanismes de coopération entre les 15 pays membres de la SADC afin de gérer les ressources en eau transfrontalières. Depuis la signature du Protocole, l'intérêt accordé à l'établissement d'organisations de gestion de bassin fluvial s'est accru. En outre, le renforcement des capacités au sein des gouvernements a augmenté et créé un environnement propice au développement institutionnel de ces organisations afin qu'elles gèrent efficacement les ressources en eau partagées et contribuent à la coopération régionale, la croissance économique et la réduction de la pauvreté. En 2011, la SADC a présenté la *Stratégie d'adaptation au changement climatique dans la SADC : une stratégie pour le secteur de l'eau*. Celle-ci renforce clairement l'importance des différents niveaux d'intervention – régional, de bassin et local.

Soutien à la mise en œuvre par des acteurs non étatiques

Les gouvernements fixent la stratégie nationale et élaborent les plans et politiques dans le cadre desquels sont déployés les efforts en vue d'assurer la résilience au changement climatique. Mais la mise en œuvre incombe dans une large mesure à l'ensemble de la société, qui remplit différents rôles – usagers individuels de l'eau, participants aux organes de la société civile, entreprises privées faisant appel à des consultants spécialistes des questions d'eau, fournisseurs, chercheurs, éducateurs, développeurs de technologie, entre autres. La variété d'énergies et de talents de toutes ces parties doit être exploitée.



Synthèse des recommandations

- L'administration centrale a un rôle naturel de leadership et de coordination à jouer pour le développement résilient au changement climatique et doit agir comme un moteur du changement par le biais de ses ministères techniques et des autorités locales.
- Les gouvernements et les bailleurs de fonds doivent consacrer des ressources afin de conférer aux institutions nationales les capacités nécessaires pour réagir au changement climatique. Il est particulièrement important de remédier aux manques de capacités auxquels sont confrontés les acteurs de niveau inférieur dans la mise en œuvre du programme de résilience au changement climatique, y compris les autorités locales et les organisations communautaires qui subiront le plus fort du changement climatique.
- Pour la majorité des pays d'Afrique, assurer la sécurité en eau « dans un climat plus hostile » va requérir une collaboration transfrontalière avec leurs voisins et leurs partenaires régionaux. Les CER et les OBFL qui faciliteront cette coopération auront besoin d'être renforcées et mieux financées pour leur permettre de s'acquitter pleinement des responsabilités plus lourdes qui leur incomberont.
- La mobilisation de tous les acteurs non étatiques a besoin d'être assurée par la fourniture d'informations, l'organisation de consultations et un financement.

Lectures complémentaires recommandées :
 GWP/AMCOW. 2012. *Sécurité en eau et développement résilient au changement climatique : Cadre stratégique*. GWP, Stockholm, Suède.

GWP/AMCOW. 2012. *Sécurité en eau et développement résilient au changement climatique : Document d'information technique*. GWP, Stockholm, Suède.



Alliance pour le Climat et le Développement

Ce document est produit à partir d'un projet financé par le Département britannique pour le développement international (*Department for International Development, DFID*) au bénéfice des pays en développement. Toutefois, les points de vue exprimés dans ce document et les informations qu'il renferme n'engagent nullement le DFID ou les membres de l'Alliance pour le Climat et le Développement* (*Climate and Development Knowledge Network, CDKN*), qui n'acceptent aucune responsabilité pour les opinions, l'intégrité ou l'exactitude des informations présentées ici ni pour la confiance qui pourrait leur être accordée.

* L'Alliance pour le Climat et le Développement (*Climate and Development Knowledge Network, CDKN*) est financée par le Département britannique pour le développement international et le ministère néerlandais des Affaires étrangères ; cette alliance est dirigée et administrée par PricewaterhouseCoopers LLP. PricewaterhouseCoopers LLP est assisté dans la gestion de CDKN par un collectif d'organisations comprenant l'*Overseas Development Institute*, la *Fundación Futuro Latinoamericana*, *SouthSouthNorth*, *LEAD International* et *INTRAC*.

Pour un complément d'information, consulter :
www.amcow-online.org | www.gwp.org

