

LA GOUVERNANCE CLIMATIQUE EN AFRIQUE

STRATÉGIES D'ADAPTATION
ET INSTITUTIONS



Élaboré par : Gillian Benjamin (gillianbenj@gmail.com)

Imprimé par : Unity Press, Le Cap, Afrique du Sud

 HEINRICH BÖLL STIFTUNG

LA GOUVERNANCE CLIMATIQUE EN AFRIQUE :

STRATÉGIES D'ADAPTATION
ET INSTITUTIONS

UN RAPPORT DE SYNTHÈSE DE :

Masego Madzwamuse

octobre 2010

BASÉ SUR LES RAPPORTS NATIONAUX DE :

Camco Advisory Services (K) Ltd. (Kenya)

Prof. Emmanuel Oladipo (Nigéria, avec des références au Ghana)

Kulthoum Omari (Botswana)

Masego Madzwamuse (Afrique du Sud)

Dr. Nick Hepworth (Tanzanie et Ouganda)

Tigere Chagutah (Zimbabwe)

SOMMAIRE

Préface	ii
Note de synthèse	iv
Liste des sigles et acronymes	xi
1 INTRODUCTION	1
2 LA GOUVERNANCE DU CHANGEMENT CLIMATIQUE	4
2.1 Le cadre juridique international	5
2.2 Définir la gouvernance de l'adaptation au changement climatique	6
2.3 Nouveaux problèmes de la gouvernance de l'adaptation au changement climatique	11
2.3.1 <i>Équité, pauvreté et droit au développement</i>	11
2.3.2 <i>Financement de l'adaptation</i>	13
2.3.3 <i>Accès au savoir et aux informations</i>	17
2.3.4 <i>Participation et engagement publics</i>	17
3 CHANGEMENT CLIMATIQUE : IMPACTS & VULNERABILITE	18
3.1 Afrique orientale	20
3.2 Afrique australe	24
3.3 Afrique occidentale	28
3.4 Genre et vulnérabilité au changement climatique	31
4 PROBLEMES DE GOUVERNANCE DU CHANGEMENT CLIMATIQUE IDENTIFIES DANS LES ETUDES PAR PAYS	34
4.1 Résumé des principales politiques et stratégies sectorielles	35
4.2 Questions de politique continentale & défis	46
5 PAYSAGE INSTITUTIONNEL & CAPACITES D'ADAPTATION	62
5.1 Acteurs gouvernementaux	64
5.2 Acteurs non étatiques	74
5.3 Partenaires au développement	78
6 SENSIBILISATION DU PUBLIC & ACCES A L'INFORMATION	80
7 CONCLUSION & RECAPITULATIF DES PRINCIPAUX MESSAGES POLITIQUES	88
Références bibliographiques	96

PREFACE

L'Afrique n'a que peu contribué au réchauffement planétaire. Or, elle subira de façon disproportionnée les effets négatifs du changement climatique. Dans ses rapports, le Groupe d'Experts Intergouvernemental sur l'Évolution du Climat (GIEC) a mis en exergue les impacts inévitables du changement climatique, et notamment ses incidences négatives sur l'économie du continent africain. Même si les discussions sur sa contribution à la réduction des émissions de gaz à effet de serre jouent toujours un rôle majeur dans le cadre des négociations sur le climat, c'est aux mesures d'adaptation que l'Afrique consacre tous ses efforts dans l'optique d'une architecture mondiale de la gouvernance du changement climatique.

Parallèlement à un cadre pour l'adaptation juridiquement contraignant, le bloc de négociation africain a défini plusieurs autres demandes qui impliquent, en plus d'une coopération technologique, des ressources financières durables et adaptées ainsi que des investissements supplémentaires visant à renforcer les capacités d'adaptation. Les détails quant aux montants affectés au financement de l'adaptation, ainsi que les dispositions relatives à la gestion de ces fonds, sont toujours en cours de définition. Néanmoins, il apparaît clairement que pour être en mesure de s'imposer lors des négociations sur le financement de l'adaptation, les pays africains devront apporter la preuve de leur capacité à utiliser les fonds pour l'adaptation efficacement, de façon transparente et conformément à leur objet initial.

Il a été demandé aux pays africains de fournir leurs communications nationales sur les impacts du changement climatique et sur les vulnérabilités ainsi que, dans le cas des pays les moins avancés, de produire des Programmes d'Action Nationaux aux fins de l'Adaptation (PANA). Ces programmes pourraient bientôt fournir la base, voire stipuler les conditions, de mise en œuvre des fonds aux fins de l'adaptation. Même si la plupart des pays africains ont pris des mesures afin de répondre à ces engagements, leur aptitude à cet égard semble bien souvent limitée. Par ailleurs, dans de nombreux pays, la planification des mesures d'adaptation demeure une activité indépendante des processus de développement, ce qui affaiblit la capacité des États africains à mettre en œuvre efficacement les plans et programmes d'adaptation.

Par son projet intitulé « La Gouvernance climatique en Afrique », la Fondation Heinrich Böll (Heinrich Böll Stiftung, HBS) soutient les demandes d'aide à l'adaptation, nouvelles et complémentaires, émanant d'acteurs africains, étatiques ou non. Le projet « Gouvernance climatique en Afrique » fait l'objet d'une mise en œuvre commune par l'équipe Afrique de la HBS, à Berlin, et ses quatre bureaux africains : Afrique orientale et Corne de l'Afrique, Éthiopie, Nigéria, Afrique australe. Il offre un cadre unique au travail de la HBS sur l'adaptation, l'égalité de genre et le changement climatique, le contrôle du financement de l'adaptation et la collaboration dans le cadre des activités de renforcement des capacités des négociateurs africains sur la question du changement climatique.

Travaillant dans le cadre du projet « Gouvernance climatique en Afrique », les quatre bureaux africains de la HBS ont demandé des études dans le but d'évaluer l'avancement de la préparation de l'adaptation au changement climatique dans sept pays africains – le Botswana, le Kenya, le Nigéria (avec des références au Ghana), l'Afrique du Sud, la Tanzanie, l'Ouganda et le Zimbabwe. Le présent rapport, demandé par le bureau de la HBS Afrique australe, puise des informations importantes dans les constats formulés par les études par pays et s'intéresse particulièrement aux problèmes identifiés et aux principaux enseignements sur la gouvernance de l'adaptation au changement climatique en Afrique. Entre autres questions fondamentales, le présent rapport apporte notamment une réponse aux points suivants: quelles sont les vulnérabilités face aux impacts du changement climatique en Afrique? Et, tenant plus particulièrement compte du rôle des différents acteurs, des capacités institutionnelles existantes ainsi que de la relation entre les problèmes de gouvernance et les institutions, quel est le cadre institutionnel et légal de l'adaptation au changement climatique?

Nous espérons que les discussions essentielles, les principales recommandations et les orientations stratégiques présentées dans ce rapport apporteront une contribution importante à l'émergence d'une architecture solide de la gouvernance de l'adaptation au changement climatique en Afrique.

Dr. Antonie Katharina Nord

Directrice régionale, HBS Afrique australe

Kirsten Maas-Albert

Responsable du département Afrique, HBS Berlin

NOTE DE SYNTHÈSE

Les responsables politiques ont... identifié la nécessité d'intégrer l'adaptation au changement climatique à tous les domaines de l'élaboration des politiques publiques. Cette intégration exige que l'on se concentre sur des aspects-clés de la gouvernance du changement climatique, dont certains sont mis en exergue dans cette note de synthèse.

Compte tenu de leur faible capacité d'adaptation et de leur dépendance croissante à l'égard de ressources sensibles aux changements climatiques, les pays en développement sont les plus vulnérables face à ces derniers. Le changement climatique portera atteinte aux efforts de développement en Afrique et dans le reste du monde en développement, et affectera en profondeur les franges les plus pauvres et les plus vulnérables de la société. Ses impacts potentiels menacent d'annuler les bénéfices du développement durable et d'accroître encore la pression qui pèse sur des ressources humaines et financières déjà surexploitées dans les pays en développement. Des secteurs essentiels de l'économie, tels que l'agriculture, l'eau, l'énergie, la santé, la faune sauvage et le tourisme, ont été identifiés comme étant les plus vulnérables, de même que les efforts visant à réduire la pauvreté. La majorité – 96 % – de la population d'Afrique sub-saharienne est tributaire des cultures pluviales. Or, on s'attend à une baisse de rendement des cultures de 50 % d'ici à 2050, tandis que les terres arables diminueront de 6 %. La sécurité alimentaire et l'accès à la nourriture risquent donc d'être fortement menacés par le changement climatique, dont les incidences les plus graves seront notamment ressenties par les communautés rurales défavorisées et les pays pauvres disposant de capacités financières, institutionnelles et technologiques extrêmement limitées qui ne leur permettront pas de s'adapter à l'évolution de la situation.

Même si, de manière générale, la contribution de l'Afrique aux émissions mondiales de gaz à effet de serre est mineure, l'ampleur de leur impact sur ce continent et sur ses populations pauvres est dramatique et le sera encore plus à l'avenir. Les incidences du changement climatique sur le développement rendent son atténuation, et surtout l'adaptation, incontournables dans le cadre de la réponse à y apporter. Les responsables politiques ont par conséquent identifié la nécessité d'intégrer l'adaptation au changement climatique à tous les domaines de l'élaboration des politiques publiques. Cette intégration exige que l'on se concentre sur des aspects-clés de la gouvernance du changement climatique, dont certains sont mis en exergue dans cette note de synthèse. En matière de gouvernance du changement climatique, des aspects importants sont soulevés,

parmi lesquels l'avancement de la préparation de l'adaptation, les dispositions et capacités institutionnelles, l'ampleur du financement nécessaire à l'adaptation, les meilleurs moyens d'administrer le soutien à la coopération au développement, les mécanismes efficaces d'acheminement de l'aide ainsi que les mécanismes visant à garantir que les efforts d'adaptation ciblent et atteignent véritablement les franges les plus vulnérables de la société.

De nombreuses études ont été réalisées sur différents aspects du changement climatique, parmi lesquels ses impacts et les besoins d'adaptation en Afrique, mais rares ont été celles qui se sont penchées sur les capacités de gouvernance de l'adaptation.

Les priorités à l'ordre du jour de la gouvernance de l'adaptation doivent tenir compte des réalités dans les différents pays et régions directement affectés par le changement climatique. Pour comprendre ces réalités et connaître l'avancement de la préparation de l'adaptation en Afrique, les bureaux régionaux de la Fondation Heinrich Böll (HBS) en Afrique orientale, Afrique occidentale et Afrique australe ont demandé des études de cas au Botswana, à l'Afrique du Sud, au Zimbabwe, au Kenya, à l'Ouganda, à la Tanzanie et au Nigéria (avec des références au Ghana). Dans chaque pays, les études ont évalué les points suivants: les vulnérabilités aux impacts du changement climatique; les politiques, plans et stratégies d'adaptation au changement climatique dans le pays, leur genèse et adéquation par rapport aux connaissances actuelles sur la vulnérabilité au niveau national; les principaux acteurs institutionnels impliqués dans la politique sur le changement climatique et les démarches entreprises, et notamment leur aptitude à remplir efficacement leur rôle; le degré de sensibilisation du public à la problématique du changement climatique; et le rôle que jouent les acteurs étatiques et non étatiques dans les négociations internationales sur le changement climatique. Ce rapport est une synthèse des problèmes de gouvernance du changement climatique identifiés par ces études de cas.

PRINCIPALES OBSERVATIONS

Le changement climatique est un problème appelant des solutions à l'échelle de la planète. Cependant, la nature même du problème et ses incidences exigent une implication active de multiples parties prenantes, nationales et locales, dans la configuration des solutions et leur mise en œuvre. La capacité d'adaptation dépend des politiques et stratégies mises en œuvre pour répondre aux besoins et pour améliorer la résilience des systèmes et groupes les plus vulnérables de la société. L'absence de politiques et de cadres législatifs adaptés risque de constituer une entrave à l'application des mesures d'adaptation et, peut-être même, d'accroître la vulnérabilité

Les études par pays mettent en évidence un certain nombre de politiques et questions institutionnelles ainsi que leur propension à favoriser ou entraver la capacité de certains groupes et secteurs à s'adapter au changement climatique.

Un examen des cadres politiques en matière d'environnement et de développement révèle une tendance à ne positionner l'adaptation au changement climatique que dans le secteur de l'environnement, sans aucune référence à d'autres programmes sectoriels.

de certains groupes, tels que les femmes et les démunis. Une aide institutionnelle inadaptée ainsi que des politiques inadéquates peuvent constituer un obstacle à l'adaptation et limiter l'accès à des ressources naturelles indispensables aux communautés qui en sont tributaires à la fois pour leur survie et pour leur adaptation aux changements environnementaux et à la variabilité du climat. Les impacts transversaux du changement climatique et la nécessité impérieuse d'apporter une réponse intégrée exigent des institutions résilientes et adaptatives, et des acteurs exemplaires pour piloter le processus vers la création d'un contexte favorable à l'adaptation au changement climatique. Les études par pays mettent en évidence un certain nombre de politiques et questions institutionnelles ainsi que leur propension à favoriser ou entraver la capacité de certains groupes et secteurs à s'adapter au changement climatique. Les principales observations sont récapitulées ci-dessous :

Cadre politique de la gouvernance de l'adaptation :

- ***Le cadre politique de la gouvernance de l'adaptation au changement climatique est inadapté*** – La plupart des pays sont dépourvus de cadre politique cohérent pour l'adaptation au changement climatique. Ceci est notamment vrai dans les pays qui ne se sont pas engagés dans un processus complet de planification de l'adaptation au changement climatique, souvent organisé autour des Programmes d'Action Nationaux aux fins de l'Adaptation (PANA) et / ou des Stratégies Nationales d'Adaptation au Changement Climatique (SNACC). Des pays tels que le Zimbabwe et le Nigéria ne disposent pas de programmes et de stratégies de ce type. En l'absence de tels programmes, la question de l'adaptation est abordée moyennant une surabondance de politiques morcelées en matière d'environnement et de développement. Lorsque des PANA et des SNACC sont en place, ceux-ci ont tendance à se focaliser sur des vulnérabilités biophysiques, à adopter des approches de l'adaptation sectorielles et axées sur des projets, sans favoriser les mesures intégrées ni tenir compte des exigences en matière d'adaptation au niveau micro. En conséquence de ces lacunes, les besoins des groupes les plus vulnérables de la société (les femmes, les pauvres et les petits agriculteurs) ne sont pas satisfaits de façon adéquate.
- ***Le positionnement de l'adaptation au changement climatique dans le secteur de l'environnement limite l'intégration effective*** – Un examen des cadres politiques en matière d'environnement et de développement révèle une tendance à ne positionner l'adaptation au changement climatique que dans le secteur de l'environnement, sans aucune référence à d'autres programmes sectoriels. Il s'est

avéré que cette situation limitait la compréhension que le public et les décideurs pouvaient avoir des impacts et répercussions du changement climatique sur les économies nationales et portait ainsi préjudice à l'engagement des politiques en faveur de la définition des priorités et de la mobilisation des ressources pour l'adaptation au changement climatique. Il est fréquent que les directives d'intégration de la réponse au changement climatique dans la planification nationale ne soient pas mises en œuvre par les responsables de la planification économique. Par conséquent, l'intérêt pour les impacts du changement climatique et la planification de l'adaptation est donc *ex post facto* et *ad hoc*.

- ***Les cadres du développement macroéconomique entravent la capacité d'adaptation*** – Les efforts visant à attirer des investissements directs étrangers (IDE) et à garantir la compétitivité industrielle, la politique fiscale ainsi que la modération dans l'augmentation des salaires de façon à faire venir des investissements étrangers et à favoriser la croissance économique marginalisent les démunis et portent atteinte à leur capacité d'adaptation. Un examen de la politique agricole a révélé une tendance à favoriser l'intérêt macroéconomique sur le plan de l'agriculture commerciale et du transfert technologique alors même que les besoins des paysans pratiquant l'agriculture de subsistance étaient sous-représentés. La plupart des études sur la vulnérabilité et l'adaptation (V&A) dans le secteur agricole font ressortir cette tendance. Qui plus est, l'intérêt du capital a entraîné le déplacement des propriétaires fonciers et des utilisateurs des ressources locaux pour céder la place au tourisme, à la sylviculture commerciale et aux cultures destinées à l'exportation – privant un grand nombre d'habitants des zones rurales de leurs terres, de l'accès à la biodiversité et aux ressources naturelles, et les rendant extrêmement vulnérables face aux impacts du changement climatique.
- ***L'égalité de genre n'est pas intégrée aux principaux cadres de mesures d'adaptation*** – Les stratégies nationales d'adaptation n'abordent pas de façon adéquate les questions des inégalités et de l'égalité de genre. Les stratégies d'adaptation de la plupart des secteurs vulnérables, tels que l'agriculture, la biodiversité et l'eau, présentent des lacunes importantes dans le sens où elles ne comportent aucune disposition relative aux différences de répercussion du changement climatique liées au genre. Il est fréquent que des dispositions favorables, parmi lesquelles la sécurité de la propriété foncière, la fourniture d'informations techniques telles que les prévisions météorologiques et l'accès à la micro-finance, de même que les opportunités d'emploi productif, ne soient pas mises à la disposition des femmes de

façon appropriée. Élaborer des solutions adaptées aux besoins de leurs destinataires est tout aussi important que fournir à proprement parler ces solutions.

L'état de la capacité d'adaptation institutionnelle:

Sur les huit pays couverts par ce rapport, trois seulement (l'Ouganda, le Ghana et la Tanzanie) ont adopté une approche participative lors des études sur la V&A ainsi que de l'élaboration des mesures d'adaptation.

- ***L'élaboration de politiques et stratégies d'adaptation est largement dominée par des acteurs étatiques*** – Jusqu'ici, les organisations de la société civile et les communautés locales ont joué un rôle limité dans la formulation des politiques et stratégies nationales d'adaptation au changement climatique. Cette situation porte atteinte à des principes fondamentaux de la gouvernance tels que l'équité, la participation des parties prenantes, la responsabilité et la transparence. De ce fait, les mesures d'adaptation ne reflètent pas de façon adéquate les besoins et les intérêts des parties prenantes. Sur les huit pays couverts par ce rapport, trois seulement (l'Ouganda, le Ghana et la Tanzanie) ont adopté une approche participative lors des études sur la V&A ainsi que de l'élaboration des mesures d'adaptation.
- ***Les institutions gouvernementales sont confrontées à des défis majeurs préjudiciables à la capacité d'adaptation*** – Il s'agit, entre autres, d'un manque de coordination résultant de mandats conflictuels et empiétant les uns sur les autres, de dysfonctionnements dans les accords portant sur l'intégration entre les agences, d'une surabondance d'exigences en matière de rapports externes (CCNUCC et donateur) et d'un financement inadéquat de l'adaptation. Des pays à faibles revenus tels que l'Ouganda, la Tanzanie et le Zimbabwe rencontrent des difficultés à attirer et retenir des personnes qualifiées. Par ailleurs, la décentralisation des mesures d'adaptation exige d'être renforcée en donnant les moyens d'agir aux gouvernements locaux et en développant leur capacité d'adaptation.
- ***Dans certains domaines d'action stratégiques, les investissements dans l'adaptation au changement climatique sont inadéquats*** – La plupart des acteurs participent à la sensibilisation au changement climatique, au développement et à la recherche de capacités, moyennant des investissements moindres dans les aspects législatifs, la coordination, la représentation des intérêts et la coopération financière.
- ***La marge de manœuvre pour l'engagement civique (notamment pour ce qui est de la participation des organisations non gouvernementales et des organisations communautaires) est limitée en raison des contraintes financières, humaines et politiques*** – Les ONG internationales ont tendance à régir l'agenda de l'adaptation au changement climatique au niveau national,

alors que sa mise en œuvre est externe et reflète des intérêts disparates. Dans ce type de situations, les activités régies par les ONG ont produit des résultats intangibles et elles manquent de contrôle au niveau national. Très peu d'activités d'adaptation concrètes ont été observées au niveau local. Lorsque des réseaux d'ONG locales sont activement impliqués dans l'adaptation climatique, les échanges d'expériences et d'enseignements tirés ne sont que limités.

- ***La recherche n'apporte pas de solution aux décalages dans les connaissances sur le changement climatique*** – Les capacités de recherche en Afrique sont obligées de participer à des recherches disparates dirigées par des étrangers, répondant à des intérêts et des ordres du jour qui leur sont extérieurs.
- ***Les mécanismes de coordination au sein de la communauté des donateurs sont peu importants et les approches axées sur les projets continuent de dominer l'aide au développement*** – La coordination des donateurs sur les questions liées au changement climatique est confinée aux groupes de travail sur l'environnement. Par conséquent, la coordination et la communication sont limitées et ne parviennent pas à intégrer d'autres secteurs importants tels que l'agriculture, l'énergie et la réduction de la pauvreté qui concentrent la majeure partie de l'aide au développement. Dans certains cas, les donateurs se contentent de re-désigner les initiatives existantes telles que les activités sur le changement climatique, ce qui complique la tâche des gouvernements et autres acteurs pour accéder au financement requis pour élaborer des stratégies d'adaptation.

PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

Face à ces difficultés, une approche à plusieurs niveaux est nécessaire pour développer les capacités permettant aux gouvernements et aux communautés d'Afrique d'apporter une réponse efficace en vue de l'adaptation au changement climatique.

Concernant les politiques:

- Intégrer le changement climatique dans les cadres économiques et les politiques sectorielles est d'une importance capitale pour garantir des mesures d'adaptation intégrées. Le niveau actuel des stratégies nationales d'adaptation et le cantonnement de l'ordre du jour du changement climatique au secteur de l'environnement empêchent les responsables de la planification du développement d'avoir une vision globale des priorités de l'adaptation, tant au niveau macro (national) que micro (local).

Les capacités de coordination doivent être renforcées et confiées à une agence nationale (ministère ou service) ayant une influence sur le plan politique et un pouvoir de mobilisation afin de faciliter l'intégration à d'autres agences et secteurs.

- L'évaluation des vulnérabilités sociales et économiques doit être renforcée de façon à configurer les processus d'identification des priorités de l'adaptation. On observe un besoin de politiques d'adaptation nationales offrant des directives claires quant à l'intégration et à la mise en œuvre de stratégies, de programmes et d'activités.
- Les politiques macroéconomiques doivent être réexaminées de façon pouvoir garantir la résilience des pauvres et améliorer leur capacité d'adaptation aux impacts du changement climatique.

Concernant les cadres institutionnels:

- Les capacités de coordination doivent être renforcées et confiées à une agence nationale (ministère ou service) ayant une influence sur le plan politique et un pouvoir de mobilisation afin de faciliter l'intégration à d'autres agences et secteurs. Le respect de l'agenda national doit être primordial.
- L'adaptation doit être intégrée aux cadres de planification des structures de gouvernance décentralisées et les capacités d'adaptation constituées à ce niveau. La réussite de l'adaptation au changement climatique dépendra de l'incidence de ces mesures au niveau local.
- On observe un besoin de financement accru de l'adaptation au niveau local et national. Cependant, la priorité doit être accordée aux besoins d'adaptation des franges les plus vulnérables de la société (autrement dit, les femmes, les petits agriculteurs, les pêcheurs pratiquant la pêche de subsistance, les démunis). Des capacités systémiques visant à améliorer la responsabilité doivent être constituées à tous les niveaux de la gouvernance.
- Les capacités individuelles des donateurs et d'autres acteurs non étatiques (ONG, organisations communautaires, secteur privé et instituts de recherche) devraient être exploitées afin de soutenir les besoins d'adaptation nationaux.

Globalement, la gouvernance de l'adaptation en Afrique exige que l'on examine la qualité de la croissance et les processus de développement, que l'on mette l'accent sur l'équité de même que sur l'amélioration du niveau d'engagement public dans la formulation des réponses nationales.

LISTE DES SIGLES ET ACRONYMES

APD	Aide Publique au Développement
CBO	Organisations communautaires
CCNUCC	Convention-Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques
CCU	Unité de Coordination pour le changement climatique
CEA	Commission Économique pour l'Afrique des Nations Unies
CNCC	Comité National sur le Changement Climatique
COP	Conférence des Parties
DDMCC	Droits au Développement dans un Monde sous Contrainte Carbone
DEAT	Département des affaires environnementales et du tourisme
DMES	Département des services météorologiques
FEM	Fonds pour l'Environnement Mondial
GEAR	Croissance, équité et redistribution
GES	Gaz à Effet de Serre
GIEC	Groupe d'Experts Intergouvernemental sur l'Évolution du Climat
GTZ	Deutsche Gesellschaft für technische Zusammenarbeit / Office allemand de la coopération technique
HBS	Fondation Heinrich Böll
IDE	Investissements Directs Étrangers
IMCCC	Comité interministériel sur le changement climatique
MDP	Mécanisme pour un Développement Propre
NBSAP	Stratégie et plans d'action nationaux pour la diversité biologique
NEFCP	Politique nationale de lutte contre l'érosion et l'inondation
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Économiques
ODI	Overseas Development Institute
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
ONG	Organisations Non Gouvernementales
PANA	Programme d'Action National aux fins de l'Adaptation
PDRI	Programme de Développement Rural Intégré
PIB	Produit Intérieur Brut
PMA	Pays les Moins Avancés
PND	Plan National de Développement
REDD	Réduction des émissions provenant de la déforestation et de la dégradation des forêts
SACAN	South African Climate Action Network
SCCU	Unité spéciale pour le changement climatique
SCN	Seconde Communication Nationale
SNACC	Stratégie Nationale d'Adaptation au Changement Climatique
USAID	Agence des États-Unis pour le développement international
V&A	Vulnérabilité et Adaptation





1

INTRODUCTION

1 Introduction

2 La gouvernance du changement climatique

Le cadre juridique international

Définir la gouvernance de l'adaptation au changement climatique

Nouveaux problèmes de la gouvernance de l'adaptation au changement climatique

Équité, pauvreté et droit au développement

Financement de l'adaptation

Accès au savoir et aux informations

Participation et engagement publics

3 Changement climatique : impacts & vulnérabilité

Afrique orientale

Afrique australe

Afrique occidentale

4 Problèmes de gouvernance du changement climatique identifiés dans les études par pays

Résumé des principales politiques et stratégies sectorielles

Questions de politique continentale & défis

5 Paysage institutionnel & capacités d'adaptation

Acteurs gouvernementaux

Acteurs non étatiques

Partenaires au développement

6 Sensibilisation du public & Accès à l'information

7 Conclusion & Récapitulatif des principaux messages politiques

Depuis le début des années 1990, en raison de ses impacts prévus sur la biodiversité, la subsistance en milieu rural ainsi que sur les économies nationales et l'économie mondiale, le changement climatique apparaît comme une problématique majeure du développement. Compte tenu de leur manque de capacité d'adaptation institutionnelle, financière et technologique¹, les pays pauvres et les populations démunies seront les plus lourdement touchés par les impacts du changement climatique, et ce, de façon disproportionnée. Il est prévu que de nombreux pays d'Afrique, d'Asie et d'Amérique latine subissent des pénuries d'eau et un stress hydrique plus marqués, ce qui représentera une menace à la fois pour la sécurité alimentaire nationale et pour celle des ménages. La hausse des températures entraînera une augmentation de la mortalité due aux canicules, un accroissement et une propagation des maladies à transmission vectorielle telles que le paludisme, une baisse des rendements agricoles et un accès plus réduit aux ressources naturelles. Des secteurs essentiels de l'économie, de même que les franges les plus vulnérables de la société, en seront le plus durement touchés. Le changement climatique menace d'annuler les bénéfices du développement et d'accroître la pression qui pèse sur des ressources humaines et financières déjà limitées dans les pays en développement. Par conséquent, l'adaptation est essentielle à tous les niveaux de la société et de l'économie. Parallèlement à l'atténuation, l'adaptation apparaît désormais comme l'une des réponses essentielles face aux impacts du changement climatique.

Le changement climatique menace d'annuler les bénéfices du développement et d'accroître la pression qui pèse sur des ressources humaines et financières déjà limitées dans les pays en développement.

Le troisième et le quatrième rapports du Groupe d'Experts Intergouvernemental sur l'Évolution du Climat (GIEC) ont souligné les impacts inévitables du changement climatique (et notamment ses incidences économiques) dans un avenir immédiat, de même que l'importance d'y faire face par le biais de l'adaptation. Plus précisément, ces rapports ont mis en évidence la vulnérabilité accrue des pays pauvres, de même que l'aide attendue de la part des pays développés afin de leur

¹ OCDE, 2009.

Les différents aspects des impacts du changement climatique et des besoins d'adaptation en Afrique ont fait l'objet de nombreuses études. Rares ont cependant été celles qui se sont penchées sur les capacités d'adaptation et sur les problèmes de gouvernance climatique aux niveaux national et régional.

permettre de développer leurs capacités d'adaptation². Les responsables politiques ont reconnu la nécessité d'intégrer l'adaptation au changement climatique à tous les domaines de l'élaboration des politiques. D'autres impératifs ont été identifiés par les partenaires de développement, grâce à des rapports-clés tels que « Poverty and Climate Change », écrit par plusieurs agences en 2003, et la Déclaration sur la prise en compte de l'adaptation au changement climatique dans la coopération pour le développement, qui invite à promouvoir une « coordination effective et la mise en commun des bonnes pratiques en matière de prise en compte du changement climatique dans la coopération pour le développement ». L'engagement en faveur de l'adaptation a une nouvelle fois été démontré lors de la création, récente, de trois nouveaux fonds aux fins de l'adaptation³.

Pour louables que soient ces évolutions, il n'en reste pas moins que l'élaboration inadaptée des outils destinés à régir l'adaptation au changement climatique constitue un frein majeur à cette dernière. Des questions ont été soulevées sur toute une palette de points relatifs à la gouvernance de l'adaptation, parmi lesquelles : l'avancement de la préparation de l'adaptation, les dispositions et capacités institutionnelles, l'ampleur du financement nécessaire à l'adaptation, les meilleurs moyens d'administrer le soutien à la coopération au développement et les mécanismes efficaces d'acheminement de l'aide, ainsi que les mécanismes visant à garantir que les efforts d'adaptation ciblent et atteignent véritablement les franges les plus vulnérables de la société.

Les différents aspects des impacts du changement climatique et des besoins d'adaptation en Afrique ont fait l'objet de nombreuses études. Rares ont cependant été celles qui se sont penchées sur les capacités d'adaptation et sur les problèmes de gouvernance climatique aux niveaux national et régional. L'adaptation a lieu aux niveaux national et local, appelant ainsi une meilleure compréhension de ces deux points de vue afin de mieux définir les priorités à ces deux niveaux. L'Afrique étant l'une des régions les plus durement touchées par le changement climatique, les priorités à l'ordre du jour de la gouvernance de l'adaptation doivent être motivées et définies sur la base des réalités dans les pays et régions qui en sont directement affectés. Pour comprendre ces réalités de même que l'avancement de la préparation de l'adaptation, les bureaux régionaux de la Fondation Heinrich Böll (HBS) en Afrique orientale, Afrique occidentale et Afrique australe ont demandé des études de cas au Botswana, à l'Afrique du Sud, au Zimbabwe, au Kenya, à l'Ouganda, à la Tanzanie, au Nigéria et au Ghana. Dans chaque pays, les évaluations réalisées dans le cadre de ces études ont porté sur les aspects suivants :

² Nepad et APF Support Unit. 2007.

³ Richards, M. 2003 et Madzwamuse, M. 2009.

- Vulnérabilités aux impacts du changement climatique
- Politiques, plans et stratégies d'adaptation au changement climatique dans le pays, leur genèse et adéquation par rapport aux connaissances actuelles sur la vulnérabilité au niveau national
- Principaux acteurs institutionnels impliqués dans la politique sur le changement climatique et les démarches entreprises, et notamment leur aptitude à jouer efficacement leur rôle
- Degré de sensibilisation du public à la problématique du changement climatique
- Rôle que jouent les acteurs étatiques et non étatiques dans les négociations internationales sur le changement climatique

Les études sur l'avancement de la préparation se sont basées sur des études bibliographiques et sur un examen des ouvrages de référence disponibles. Des entretiens ont été réalisés dans certains pays. Entre autres sources d'information, des documents de politique nationale et régionale, des stratégies de développements, des rapports du GIEC, des communications nationales sur le changement climatique, des résultats de recherche évalués par des pairs ainsi que des entretiens avec des personnalités-clés de gouvernements, d'ONG et de partenaires de développement. Ce rapport propose une synthèse des questions relatives à la gouvernance du changement climatique identifiées dans les études de cas. Ces dernières font ressortir certains aspects de la gouvernance du changement climatique. Les études de cas réalisées en Afrique australe permettent de comprendre les cadres politiques et institutionnels tandis que celles réalisées en Afrique orientale fournissent de précieuses informations sur la gouvernance du financement du changement climatique, et que les études d'Afrique occidentale et les autres rapports abordent les questions de la participation et de l'engagement d'acteurs multiples.

Afin de resituer dans leur contexte les problèmes identifiés dans ces études, les chapitres 1 et 2 exposent succinctement la gouvernance du changement climatique et les problématiques-clés dans le cadre de la CCNUCC et de ses processus de négociation sur le changement climatique. Le chapitre 3 récapitule les principales vulnérabilités par région. Le chapitre 4 fait ressortir les problèmes de gouvernance du changement climatique identifiés dans les études de cas. Le chapitre 5 fournit quant à lui des informations sur le cadre institutionnel et les capacités d'adaptation des différentes régions et, pour finir, le chapitre 6 se concentre sur le degré de sensibilisation du public, sur son accès à l'information sur le changement climatique et ses effets.

2

LA GOUVERNANCE DU CHANGEMENT CLIMATIQUE

1 Introduction

2 La gouvernance du changement climatique

Le cadre juridique international

Définir la gouvernance de l'adaptation au changement climatique

Nouveaux problèmes de la gouvernance de l'adaptation au changement climatique

Équité, pauvreté et droit au développement

Financement de l'adaptation

Accès au savoir et aux informations

Participation et engagement publics

3 Changement climatique : impacts & vulnérabilité

Afrique orientale

Afrique australe

Afrique occidentale

4 Problèmes de gouvernance du changement climatique identifiés dans les études par pays

Résumé des principales politiques et stratégies sectorielles

Questions de politique continentale & défis

5 Paysage institutionnel & capacités d'adaptation

Acteurs gouvernementaux

Acteurs non étatiques

Partenaires au développement

6 Sensibilisation du public & Accès à l'information

7 Conclusion & Récapitulatif des principaux messages politiques

2.1 LE CADRE JURIDIQUE INTERNATIONAL

Le changement climatique est un problème mondial qui nécessite des solutions mondiales. Néanmoins, étant donné qu'il s'agit également d'un phénomène local, les mesures prises pour gérer les conséquences du changement climatique requièrent l'engagement des parties prenantes aux niveaux national et local. Pour empêcher une augmentation moyenne des températures de deux degrés Celsius et garantir les droits au développement durable, de nouveaux cadres réglementaires formels, des lois, des politiques et des réformes sont nécessaires pour réduire les émissions mondiales de gaz à effet de serre, introduire des stratégies de développement à faible intensité de carbone, soutenir les transitions sociales, économiques et juridiques pour gérer le changement climatique⁴. Par conséquent, le changement climatique pose des défis complexes en termes de gouvernance pour les communautés mondiales et nationales alors que des engagements et accords internationaux sont en cours de négociation pour coordonner les efforts nationaux d'atténuation des conséquences du changement climatique et d'adaptation à ce dernier.

Les articles de la Convention sur le changement climatique constituent la base d'un cadre réglementaire pour la gouvernance du changement climatique. La CCNUCC et le protocole de Kyoto obligent les pays industrialisés à prendre des mesures anticipées sur la base de responsabilités certes communes, mais différenciées⁵. L'article 3.1 de la CCNUCC stipule que « la protection contre le changement climatique doit reposer sur des bases équitables selon des responsabilités communes, bien que différenciées, des parties prenantes, et selon les capacités respectives »⁶. À l'article 3.4, la convention stipule également que « les parties prenantes ont le droit de soutenir et devraient soutenir le développement durable⁷ ». Pour ce qui est de l'adaptation au changement climatique, les articles 4.8 et 4.9 de la CCNUCC ainsi que l'article 3.14 du protocole de Kyoto exigent de la part des parties prenantes des mesures de minimisation des effets pervers du changement climatique sur les pays en développement et les Pays les Moins Avancés (PMA). Ces deux instruments insistent sur le fait que les mesures de lutte contre le changement climatique

Pour ce qui est de l'adaptation, les articles 4.8 et 4.9 de la CCNUCC et l'article 3.14 du protocole de Kyoto exigent de la part des parties prenantes des mesures de minimisation des effets pervers du changement climatique sur les pays en développement et les pays les moins avancés (PMA).

4 InWent / Transparency International. 2010.

5 Ashton, J et Wang, X. 2003. 6 Richards, M. 2003.

6 Richards, M. 2003.

7 Article 3.4 de la CCNUCC.

Par conséquent, la gouvernance du changement climatique signifie également la capacité des pays en développement à amener les pays développés et les multinationales à prendre leurs responsabilités.

Photo page suivante : Les membres du village de Mphunga regardent une vidéo participative réalisée par un groupe de villageois et qui montre comment ces derniers se sont adaptés aux inondations devenues fréquentes. La vidéo a ensuite été montrée dans les villages voisins dans le but de faire partager plus largement les expériences de Mphunga.
par Gina Ziervogel

ne doivent pas limiter la capacité des pays en développement à se développer et attachent une importance particulière aux besoins des pays les plus pauvres et aux secteurs les plus vulnérables de la société. Ces instruments prévoient par ailleurs le transfert de ressources techniques et financières et de toute autre assistance nécessaire pour gérer les conséquences du changement climatique des pays développés au bénéfice des pays en développement. Les articles indiqués ont fait l'objet de nombreuses discussions et interprétations dans les diverses conférences des parties de la CCNUCC. La CCNUCC stipule que les besoins spécifiques en matière de développement et les vulnérabilités des pays en développement soient protégés car le développement économique est essentiel dans ces pays pour réduire la pauvreté. C'est sur la base de ces principes qu'ont lieu les négociations mondiales sur les politiques d'adaptation au changement climatique. Bien que les structures de gouvernance de l'adaptation ne soient encore que peu développées, la CCNUCC a adopté le Programme de travail de Nairobi sur l'adaptation (2005-2010) dans le but d'aider tous les pays à améliorer la compréhension et l'évaluation des conséquences du changement climatique et de mettre en œuvre des mesures d'adaptation pratiques.

2.2 DÉFINIR LA GOUVERNANCE DE L'ADAPTATION AU CHANGEMENT CLIMATIQUE

L'adaptation nécessite la participation active de différents acteurs et des réponses à des niveaux multiples. Les conséquences du changement climatique se feront ressentir au niveau local et, par conséquent, rendront la participation active des parties prenantes aux niveaux local, national et régional essentielle pour promouvoir les décisions d'adaptation qui sont prises lors des négociations de la CCNUCC. Cet état de fait pose la question de la gouvernance dans le programme d'adaptation au changement climatique.

La gouvernance est définie comme « *les interactions entre les structures, les processus et les traditions qui déterminent la façon dont le pouvoir et les responsabilités sont exercés, dont les décisions sont prises et dont les citoyens et parties prenantes se font entendre*⁸ ».

La gouvernance est donc une question de rapports de force et de responsabilité. Au final, il s'agit de savoir qui exerce de l'influence, qui a voix au chapitre et qui décide des modalités décisionnelles et des responsabilités des parties prenantes. Étant donné que le changement climatique est un défi mondial et que les personnes confrontées à un déficit d'adaptation font partie de celles qui émettent le moins de gaz à effet de serre, la gouvernance du changement climatique est également une question de relations entre les États. Par conséquent, la gouvernance du changement climatique signifie également la

⁸ Graham, J., Amos, B., Plumptre, P. 2003.

TABLEAU 1 : PRINCIPES DE BONNE GOUVERNANCE

<p>LÉGITIMITÉ ET PARTICIPATION</p>	<p>Participation – Tous les hommes et toutes les femmes devraient pouvoir participer au processus décisionnel, soit directement, soit à travers des institutions légitimes représentatives de leur projet. Pour obtenir une participation aussi importante, la liberté d'association et de parole, ainsi que des capacités de participation constructives sont importantes.</p> <p>Orientation du consensus – La bonne gouvernance doit être une médiation d'intérêts divergents pour arriver à un large consensus sur ce qui est dans le meilleur intérêt du groupe et, si possible, sur les politiques et procédures.</p>
<p>ORIENTATION</p>	<p>Vision stratégique – Les dirigeants et le public ont une perspective large et à long terme en termes de bonne gouvernance et de développement humain, ainsi qu'une idée générale sur les conditions d'un tel développement. Ces individus comprennent également les complexités historiques, sociales et culturelles dans lesquelles cette perspective est enracinée.</p>
<p>PERFORMANCE</p>	<p>Dynamisme – Les institutions et les processus essaient de servir les intérêts et de satisfaire les besoins de toutes les parties prenantes.</p> <p>Efficacité – Les processus et les institutions aboutissent à des résultats qui satisfont des besoins tout en exploitant les ressources au maximum.</p>
<p>RESPONSABILITÉS</p>	<p>Responsabilités – Les décideurs, le secteur public et les organisations de la société civile doivent rendre des comptes au public et aux parties prenantes institutionnelles. Ces responsabilités seront différentes selon l'organisation/le contexte et selon que la décision sera interne ou externe.</p> <p>Transparence – La transparence se construit sur la libre circulation des informations. S'assurer que toutes les informations importantes sont disponibles auprès de toutes les parties prenantes revient à trouver un format permettant à chacun de suivre les décisions prises et de prendre des décisions fondées.</p>
<p>ÉQUITÉ</p>	<p>Équité – Tous les hommes et toutes les femmes ont la possibilité d'améliorer leur niveau de bien-être ou de le maintenir.</p> <p>État de droit – Les cadres juridiques devraient être équitables et appliqués de façon impartiale, tout particulièrement les lois relatives aux droits de l'homme.</p>





capacité des pays en développement à amener les pays développés et les multinationales à prendre leurs responsabilités. Tous ces aspects sont essentiels pour la gouvernance du changement climatique et les décisions concernant l'adaptation au changement climatique. Jusqu'ici, les organismes étatiques et gouvernementaux ont joué un rôle central dans la formulation des politiques d'adaptation et le processus décisionnel, laissant ainsi trop peu de place aux acteurs non étatiques et communautés locales. Cela a entraîné l'apparition de problèmes majeurs dans la formulation des politiques et stratégies d'adaptation. La gouvernance de l'adaptation au changement climatique ne tient pas assez compte des principes internationaux de bonne gouvernance expliqués dans le tableau 1⁹.

Les observateurs qui se sont prononcés sur la gouvernance sont d'accord sur le fait que la dispersion de la gouvernance dans des juridictions multiples est à la fois plus efficace, et d'un point de vue normatif plus intelligent, que le monopole par un État central¹⁰. La gouvernance doit opérer à des niveaux multiples afin de compenser les différences régionales des effets des politiques adoptées¹¹. Cette remarque est particulièrement importante pour l'adaptation au changement climatique. L'adaptation au changement climatique exigera des ajustements et des modifications à chaque niveau, à savoir international, national et local, de la société. Le changement climatique fait naître des défis importants en termes de formulation de réponses mondiales équitables en vue de la résolution de problèmes communs. Les émissions de gaz à effet de serre proviennent de manière disproportionnée des pays industrialisés. Pourtant, les conséquences les plus néfastes toucheront certainement les pays les plus pauvres, à savoir les moins responsables et les moins équipés pour y faire face¹². Dans la plupart des négociations, les pays les plus vulnérables sont généralement ceux qui ont le plus de mal à se faire entendre ou à évaluer les implications des mesures prises en termes d'intérêt national¹³. À chaque fois que certains groupes ont essayé de parler d'une même voix pour représenter le sud, par exemple lors du sommet de Copenhague ou lors des précédentes Conférences des Parties (COP), des divisions et des différences sont apparues, tout particulièrement entre l'Afrique et l'Asie, ce qui fragilise ces groupes lors des négociations¹⁴. Il est possible d'observer ces différences au sein des coalitions qui se forment lors des négociations. Par exemple, en Afrique, on pourrait trouver des différences entre les besoins des pays les moins avancés et ceux à revenu intermédiaire

À chaque fois que certains groupes ont essayé de parler d'une même voix pour représenter le sud, par exemple lors du sommet de Copenhague ou lors des précédentes Conférences des Parties (COP), des divisions et des différences sont apparues, tout particulièrement entre l'Afrique et l'Asie, ce qui fragilise ces groupes lors des négociations¹⁴.

9 Dudley, 2008 et Graham et al. 2003.

10 Marks, G. et Hooghe, L. 2004.

11 Ibid.

12 Ashton, J et Wang, X. 2003.

13 Ibid.

14 Madzwamuse, M. 2009.

qui s'industrialisent rapidement¹⁵. La gouvernance du changement climatique est donc également une question de géopolitique et de rapports de force internationaux.

Au niveau national, les gouvernements ont besoin d'implémenter des stratégies qui renforcent la résistance des économies nationales afin de faire face aux conséquences du changement climatique. D'autre part, les communautés locales doivent se renforcer en adoptant des technologies appropriées tout en profitant au maximum du savoir traditionnel et tout en diversifiant leurs moyens d'existence afin de faire face aux contraintes climatiques actuelles et futures. Les progrès de l'adaptation doivent être mesurés en termes d'impacts sur le terrain aussi bien au niveau local qu'au niveau des politiques régionales et internationales. Cependant, les réponses apportées à ce niveau ne sont pas exemptes de considérations politiques et de rapports de force dans la définition des objectifs. Des réponses équitables au changement climatique sont nécessaires aussi bien aux niveaux national que local. Par conséquent, des structures et des processus de gouvernance appropriés qui tiennent compte des dimensions de rapport de force et d'équité sont requises pour soutenir les réponses apportées aux besoins d'adaptation.

2.3 NOUVEAUX PROBLÈMES DANS LA GOUVERNANCE DE L'ADAPTATION AU CHANGEMENT CLIMATIQUE

Des problèmes d'équité, de financement des politiques et mesures d'adaptation, de transparence, de responsabilité, de participation publique et d'accès aux informations ont été identifiés et considérés comme critiques pour la gouvernance du changement climatique. Ces questions sont abordées dans le chapitre suivant.

2.3.1 Équité, pauvreté et droit au développement

La question de l'équité est fortement contestée dans le discours sur le changement climatique et a largement contribué à l'échec des États dans leur recherche d'un accord juridiquement contraignant à Copenhague¹⁶. La communauté internationale doit sans plus attendre élaborer de nouvelles stratégies pour réduire les émissions de gaz à effet de serre et promouvoir des stratégies de développement et de croissance à faible intensité de carbone tout en assurant aux pays en développement le droit au développement durable.

La notion d'équité a fait l'objet d'interprétations diverses. D'après la perspective des pays du sud, dominante dans le discours sur l'équité, il s'agirait d'un problème de justice sociale et de

2.3 NOUVEAUX PROBLÈMES DE LA GOUVERNANCE DE L'ADAPTATION AU CHANGEMENT CLIMATIQUE

› Équité, pauvreté et droit au développement

Financement de l'adaptation

Accès au savoir et aux informations

Participation et engagement publics

¹⁵ Hoste, J. 2010.

¹⁶ Kocketso, S. 2010. Busby, J. 2010.

La notion d'équité a fait l'objet d'interprétations diverses. D'après la perspective des pays du sud, dominante dans le discours sur l'équité, il s'agirait d'un problème de justice sociale et de redistribution des richesses compte tenu des conséquences humaines et des coûts d'adaptation disproportionnés liés au changement climatique¹⁷.

redistribution des richesses compte tenu des conséquences humaines et des coûts d'adaptation disproportionnés liés au changement climatique¹⁷. Les pays en développement avancent que les pays développés doivent assumer les coûts de l'adaptation au changement climatique étant donné que ces derniers sont les principaux responsables des émissions de gaz à effet de serre à l'origine du réchauffement et du changement climatique. Ils prétendent également que toute politique efficace face au changement climatique doit préserver le droit à un développement humain durable, tout particulièrement dans les pays en développement où le changement climatique sape les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD). La vulnérabilité des pays en développement est pour eux une raison supplémentaire d'accélérer l'adaptation au changement climatique et de concrétiser leur droit au développement. Pour les parties prenantes à la CCNUCC, l'iniquité est celle entre les États et régions (le sud contre le nord, les pays développés et les pays moins avancés).

Les Droits au Développement dans un Monde sous Contrainte Carbone (DDMCC) ont été proposés pour tenir compte du principe d'équité dans le partage des coûts et des bénéfices de l'adaptation au changement climatique et de l'atténuation des conséquences de ce dernier. D'après ce cadre formel, il est inacceptable et irréaliste d'attendre des populations pauvres qu'elles consacrent leurs ressources précieuses à la gestion des crises liées au changement climatique¹⁸. Les DDMCC arrivent à la conclusion que les pays les plus riches qui ont bénéficié d'un niveau de développement supérieur doivent assumer leur part d'efforts dans la gestion des conséquences du changement climatique. Les DDMCC appellent à un élargissement des mesures de protection contre le changement climatique afin de protéger l'égalité des chances de développement, ce qui peut et devrait être spécifié en termes de responsabilités communes, bien que différenciées, selon l'esprit de la CCNUCC, et de capacités respectives. La capacité est basée sur l'aptitude à financer tandis que la responsabilité est basée sur une évaluation de la contribution aux émissions de gaz à effet de serre. Les DDMCC tiennent compte des différences de revenus au sein de chaque pays, allant ainsi au-delà de l'indice habituel qu'est le revenu par habitant, lequel n'est pas une représentation fidèle des véritables besoins de développement d'un pays ou de sa richesse réelle. Ce cadre montre du doigt les inégalités au sein de chaque pays et entre les pays, et se concentre sur des approches de la justice sociale selon des critères de classe plutôt que sur des critères nationaux¹⁹. Le cadre DDMCC implique tout

17 Richards, M. 2003.

18 Baer, P., Kartha, S., Athanasiou, T., Kemp-Benedict, E. 2008.

19 Baer, P., Karthas, T., Athanasiou, T., Kemp-Benedict, E. 2008.

particulièrement l'élimination des divisions entre les pays de l'annexe 1 et ceux n'appartenant pas à l'annexe 1²⁰. Cela signifie que les pays en développement tels que l'Afrique du Sud, grande émettrice de gaz à effet de serre, se fixent des objectifs de réduction des émissions dans des politiques de partage de l'effort. Cependant, les pays du nord doivent aider les pays en développement à atteindre leurs objectifs d'émission à travers un soutien financier et technologique. Il n'est pas surprenant que ce cadre ait fait l'objet d'un faible soutien de la part des pays en développement²¹.

Les conséquences du changement climatique sur les pays pauvres seront disproportionnées en raison de leurs conditions socio-économiques et de l'augmentation massive de la pauvreté et des inégalités qui pourraient résulter de ce même changement climatique²². Par conséquent, la gouvernance de l'adaptation nécessite également la prise en compte de l'équité aux niveaux local et national ainsi qu'entre les groupes sociaux au sein des communautés. Il convient de considérer le fait que la « structure des droits » est le facteur social, économique et institutionnel qui influence le niveau de vulnérabilité au sein d'une communauté ou d'une nation et promeut ou force l'adaptation²³. Ces droits vont au-delà des revenus et d'autres mesures matérielles et englobent les droits, la propriété et l'accès aux ressources à travers des dispositions institutionnelles formelles et informelles. Lors du traitement de ces questions, la gouvernance du changement climatique nécessite d'étudier de plus près les diverses dimensions de l'inégalité (égalité de genre, pauvreté, accès aux ressources clé, processus de formulation des politiques, représentation, participation et cadres institutionnels) aux niveaux national et local.

Il convient de considérer le fait que la « structure des droits » est le facteur social, économique et institutionnel qui influence le niveau de vulnérabilité au sein d'une communauté ou d'une nation et promeut ou force l'adaptation²³.

2.3.2 Financement de l'adaptation

Le financement de l'atténuation des conséquences du changement climatique et de l'adaptation à ce dernier est un champ complexe. Il existe un grand nombre de sources de financements bilatéraux et multilatéraux²⁴. Sous la CCNUCC, trois nouveaux fonds pour les activités d'adaptation ont été établis. Ils sont administrés par le Fonds pour l'Environnement Mondial (FEM) (voir encadré 1 ci-dessous).

20 Ibid.

21 Ibid.

22 Oxfam, 2007. Richards, M. 2003.

23 Kelly, P.M., Adger, W.N. 2000.

24 Pour une représentation précise des complexités concernant le financement international de la lutte contre le changement climatique, veuillez consulter le site www.climatefundsupdate.org.

LE FONDS SPÉCIAL DE LA CCNUCC POUR LA LUTTE CONTRE LE CHANGEMENT CLIMATIQUE

a pour but de soutenir les activités d'adaptation, le transfert de technologies, les énergies, les transports, l'industrie, la sylviculture et la gestion des déchets, et d'aider les pays en développement à diversifier leur économie.

LE FONDS DE LA CCNUCC POUR LES PAYS LES MOINS AVANCÉS (PMA)

a pour objectif principal le soutien à la préparation des Programmes d'Action Nationaux aux fins de l'Adaptation (PANA) dans les PMA. Cela implique l'identification et la hiérarchisation des activités d'adaptation, y compris la construction de la capacité institutionnelle, les activités DPP, la sensibilisation de l'opinion publique et les activités d'éducation pour encourager la participation locale aux activités de lutte contre le changement climatique.

LE FONDS POUR L'ADAPTATION RELEVANT DU PROTOCOLE DE KYOTO

a également pour but de soutenir les activités d'adaptation, y compris les évaluations de la vulnérabilité, la construction de la capacité, l'assurance contre et la prévention de la déforestation, de la dégradation des sols et de la désertification.

Encadré 1 : Fonds d'adaptation de la CCNUCC

En plus des fonds cités ci-dessus, les pays donateurs ont, pendant la COP15 à Copenhague, créé le Fonds de Copenhague pour le climat et se sont engagés à verser près de 30 milliards de dollars USD entre 2010 et 2012 de financements à court terme pour l'atténuation des conséquences du changement climatique et l'adaptation à ce dernier dans les pays en développement²⁵. Les donateurs ont également promis d'augmenter les fonds à 100 milliards de dollars USD provenant de sources publiques et privées²⁶. L'origine de ces fonds, leur répartition entre les différents pays et leur gestion restent encore incertaines. En partenariat avec l'institut Overseas Development Institute (ODI), la fondation Heinrich Böll d'Amérique du Nord a examiné, d'une part, les trois phases du cycle de financement de la lutte contre le changement climatique, à savoir la mobilisation, l'administration et la gouvernance et, d'autre part, le versement des fonds pour la lutte contre le changement climatique. Ils ont développé un cadre normatif de financement de la lutte contre le changement climatique basé sur la CCNUCC et d'autres engagements et principes généraux des droits de l'homme et de protection environnementale approuvés par

²⁵ Busby, J. 2010.

²⁶ Ibid.

les pays²⁷. Le cadre et les critères d'orientation insistent fortement sur l'application des principes de transparence, de responsabilité et d'équité dans la mobilisation, l'administration, la gouvernance et le déboursement des fonds pour la lutte contre le changement climatique à la fois par les pays développés et en développement. Si ces principes restent sujets à interprétation et à discussion, ils servent de lignes directrices pour l'élaboration d'un cadre cohérent permettant d'avoir accès, d'utiliser et de gérer les fonds pour la lutte contre le changement climatique.

Avant le sommet de Copenhague de 2010, les pays en développement, y compris ceux d'Afrique, ont demandé une augmentation du niveau de financement de l'adaptation au changement climatique car les fonds disponibles n'étaient pas à la hauteur du problème. Seulement 1 % de l'Aide Publique au Développement (APD) et des prêts concessionnels a été spécifiquement alloué à l'adaptation. 67 milliards de dollars USD ont été levés à travers le fonds pour l'adaptation (qui a été mis en place avec des recettes perçues à partir des unités du Mécanisme pour un Développement Propre (MDP) vendues dans le cadre du protocole de Kyoto)²⁸. Les gouvernements africains ont affirmé que 67 milliards de dollars USD seront nécessaires chaque année rien que pour aider l'Afrique à faire face aux conséquences du changement climatique. L'Afrique a demandé que les pays pollueurs subventionnent le transfert de technologie pour la lutte contre le changement climatique, apportent leur soutien à l'Afrique pour que celle-ci augmente sa capacité d'adaptation au changement climatique à travers les PANA et d'autres programmes d'adaptation nationaux et offrent leur soutien à la fondation de centres climatiques en Afrique pour renforcer les mécanismes de coopération (sud-nord et sud-sud) afin de faire face aux conséquences du changement climatique propres à chaque région et aux besoins d'adaptation.

La demande d'augmentation des fonds a été accompagnée d'appels pour davantage de transparence, de responsabilité et de lisibilité pour ce qui est des décisions et mesures d'allocation, de distribution et justification des financements publics « nouveaux et supplémentaires » pour les activités d'atténuation et d'adaptation²⁹. Des questions ont été posées concernant la façon dont les ressources mondiales limitées sont assignées à des pays spécifiques et à des zones spécifiques au sein de ces pays. Ces questions comprennent les critères d'assignation, les bases décisionnelles et les liens que les PANA et les Stratégies Nationales d'Adaptation au Changement Climatique (SNACC) doivent établir avec les stratégies nationales de réduction

Des questions ont été soulevées sur la façon dont les ressources mondiales, limitées, peuvent être assignées à des pays spécifiques et à des zones spécifiques au sein de ces pays.

27 Schalatek, L., Bird, N. 2010. Climate Fundamentals - A Normative Framework for Climate Finance. Brief 1.

28 Bien que non abordé dans ce document, le MDP est également émaillé de problèmes de gouvernance latents.

29 InWent / Transparency International. 2010.

de la pauvreté et les programmes pour atteindre les Objectifs du Millénaire pour le Développement. Les mécanismes de financement actuels sont difficiles d'accès pour les pays en développement et un appel a été lancé pour rendre ces financements plus accessibles et plus équitables. Par exemple, des pays en développement ont fait deux remarques concernant les critères du Fonds pour l'Environnement Mondial (FEM) qui s'appliquent aux mécanismes financiers de la CCNUCC. Tout d'abord, l'exigence de coûts incrémentiels pour les projets représenterait une charge supplémentaire en termes de mobilisation de ressources pour les États vulnérables. Deuxièmement, la nécessité d'atteindre des objectifs à l'échelle mondiale ne correspond pas à la nature de l'adaptation, laquelle a principalement lieu à l'échelle locale. D'autres problèmes de financement de l'adaptation au changement climatique concernent le fait que les fonds soutiennent des mesures sectorielles et non pas l'adaptation de la société, ignorant ainsi certains aspects de la gouvernance tels que l'équité, l'accès et la participation. Un problème majeur est le fait que le financement carbone, qui pourrait être utilisé pour l'adaptation, est difficile d'accès, particulièrement pour les communautés locales et les petits agriculteurs ainsi que pour d'autres secteurs vulnérables de la société. Les organisations de la société civile se sont aussi plaintes du manque général d'informations sur les sources de financement et les critères pour y accéder.

Les principales inquiétudes de la communauté des donateurs portent sur les capacités des administrations nationales des pays destinataires à absorber les fonds pour la lutte contre le changement climatique. On s'est particulièrement attaché à ce que les mécanismes garantissent que les fonds pour l'adaptation contribuent aux stratégies de réduction de la pauvreté et à d'autres cadres de développement durable, et plus particulièrement à ce que les retombées profitent aux populations les plus vulnérables. Cette question soulève celle de l'importance d'identifier et de souligner les besoins en termes de capacités pour renforcer les structures et les processus de gouvernance aux niveaux national et local, là où les mesures d'adaptation sont mises en place.

2.3.3 Accès au savoir et aux informations

Des connaissances appropriées et un accès aux informations concernant les problèmes de changement climatique sont nécessaires pour une participation publique et des processus décisionnels efficaces³⁰. Renforcer les capacités des parties prenantes à participer aux processus décisionnels est essentiel pour élaborer des mesures d'adaptation ciblées et pertinentes. Cela comprend l'accès aux informations sur les évaluations des conséquences du changement climatique, la mise en évidence des conséquences biophysiques et socio-économiques, l'adaptation des processus décisionnels, les négociations sur le changement climatique, des programmes de financement du changement climatique, y compris des subventions et investissements, des marchés mondiaux, régionaux et nationaux des émissions de carbone et le développement des technologies. Tous ces aspects sont pour la construction d'une capacité d'adaptation. L'accès aux informations soulève des questions de légitimité et d'intégrité des informations ainsi que des questions de présentation de ces informations de sorte à en garantir la lisibilité pour les techniciens et autres acteurs.

2.3.4 Participation publique et engagement

Les responsables politiques et acteurs sociaux comprennent de plus en plus que le contexte politique dans lequel les décisions d'adaptation doivent être prises doit également être pris en compte car il pourrait saper le processus d'adaptation³¹. Si on prend en considération l'efficacité des politiques d'adaptation au changement climatique, il convient également de se demander dans quelle mesure la gouvernance de ce dernier permet aux divers acteurs, tout particulièrement aux communautés locales et aux communautés les plus vulnérables, d'influencer le résultat de ces politiques. La pauvreté, la participation publique et la mesure dans laquelle les politiques représentent les besoins d'adaptation des membres les plus vulnérables de la société deviennent des questions très importantes pour l'intégration du changement climatique dans les stratégies de développement. L'opinion de ces derniers est donc cruciale.

2.3 NOUVEAUX PROBLÈMES DE LA GOUVERNANCE DE L'ADAPTATION AU CHANGEMENT CLIMATIQUE

Équité, pauvreté et droit au développement

Financement de l'adaptation

› Accès au savoir et aux informations

Participation et engagement publics

30 InWent / Transparency International. 2010.

31 Urwin, K., Jordan, A. 2008.

3

CHANGEMENT CLIMATIQUE : IMPACTS & VULNERABILITE

- 1 Introduction
- 2 La gouvernance du changement climatique
 - Le cadre juridique international
 - Définir la gouvernance de l'adaptation au changement climatique
 - Nouveaux problèmes de la gouvernance de l'adaptation au changement climatique
 - Équité, pauvreté et droit au développement
 - Financement de l'adaptation
 - Accès au savoir et aux informations
 - Participation et engagement publics
- 3 Changement climatique : impacts & vulnérabilité**
 - Afrique orientale
 - Afrique australe
 - Afrique occidentale
- 4 Problèmes de gouvernance du changement climatique identifiés dans les études par pays
 - Résumé des principales politiques et stratégies sectorielles
 - Questions de politique continentale & défis
- 5 Paysage institutionnel & capacités d'adaptation
 - Acteurs gouvernementaux
 - Acteurs non étatiques
 - Partenaires au développement
- 6 Sensibilisation du public & Accès à l'information
- 7 Conclusion & Récapitulatif des principaux messages politiques

Les effets du changement climatique auxquels est confrontée l'Afrique sont graves. On prévoit une diminution des précipitations annuelles moyennes dans la plupart des régions de l'Afrique subsaharienne, en particulier en Afrique australe. En revanche, les précipitations pourraient augmenter dans certaines parties de l'Afrique orientale et équatoriale. L'Afrique occidentale présente des scénarios plus variables. Des températures élevées en Afrique orientale et équatoriale raccourciront les périodes de végétation des cultures. C'est en Afrique subsaharienne que les effets les plus graves du changement climatique se feront sentir. 96 % de la population du sous-continent y dépendent directement de cultures pluviales. Il est prévu que la production agricole y chutera de 50 % d'ici à 2050 en raison d'une diminution des précipitations et d'une augmentation des températures, alors que la majorité des États africains devront faire face d'ici à la même période à des niveaux élevés de rareté d'eau et de stress hydrique. La superficie des terres cultivables diminuera de 6% et le PIB agricole total du sous-continent diminuera de 9 %. Étant donné leur dépendance directe vis-à-vis de ressources naturelles sensibles aux changements climatiques, les populations rurales seront les plus durement frappées par les effets du changement climatique. Le ralentissement de la croissance économique résultant du réchauffement climatique aura à son tour pour conséquence une diminution des revenus des pauvres en milieu rural, accroissant leur pauvreté et faisant obstacle à l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le Développement.

Étant donné ses capacités d'adaptation financières, institutionnelles et technologiques limitées, l'Afrique est particulièrement vulnérable aux effets du changement climatique et à la variabilité du climat. De nombreux facteurs tels que la pauvreté, les bas niveaux d'alphabétisme, le manque de compétences, la faiblesse des économies et des institutions, le sous-développement des infrastructures, le manque de technologies et d'information, l'accès limité aux ressources, les compétences de gestion limitées et les conflits armés se combinent et limitent la capacité d'adaptation du continent. Même si une certaine adaptation à l'évolution des régimes climatiques a lieu, des pans de la société qui sont déjà vulnérables à la variabilité climatique actuelle pourraient voir cette vulnérabilité exacerbée par des événements climatiques extrêmes tels que des sécheresses ou des inondations. Le changement climatique augmentera donc la vulnérabilité et pourrait faire obstacle au processus de développement ou même le faire reculer.

Une évaluation régionale de la vulnérabilité permet d'obtenir un aperçu différencié des effets tenant compte des variables sociopolitiques, économiques et géographiques. Les effets du changement climatique en Afrique ont déjà fait l'objet de nombreux articles, et même s'il



faudrait en connaître encore davantage sur le sujet, le présent rapport n'a pas pour objectif de traiter en détail des effets du changement climatique, mais plutôt de mettre en lumière les conséquences socio-économiques clés ayant été identifiées par le biais des études par pays portant sur la vulnérabilité et la préparation de l'adaptation. Les impacts régionaux du changement climatique sont abordés dans les sections ci-dessous.

3.1 AFRIQUE ORIENTALE

La variabilité climatique a déjà un impact considérable sur un certain nombre de pays d'Afrique orientale, y compris le Kenya, l'Ouganda et la Tanzanie, dont il est question dans la présente synthèse. Les effets socio-économiques clés y sont le résultat d'inondations, de sécheresses et de changements au niveau des pluies saisonnières. Les changements qui affectent la prévisibilité des précipitations, les inondations et les sécheresses fréquentes ont pour conséquences de mauvaises récoltes et des famines, exacerbées par d'autres facteurs tels que la dégradation des sols et l'insécurité foncière. La variabilité des précipitations a des répercussions sur un certain nombre de secteurs économiques. Dans la région du lac Victoria, par exemple, la diminution des précipitations, aggravée par une évacuation trop importante des eaux destinée à répondre à la demande de production d'énergie, a entraîné une baisse du niveau du lac qui, à son tour, a affecté divers secteurs de l'économie³². Cette baisse du niveau du lac a entraîné depuis 2005 des pannes d'électricité, des interruptions de la distribution d'eau et des transports, des problèmes au niveau des infrastructures, ainsi qu'une baisse de la productivité des activités liées à la pêche en Ouganda et dans d'autres pays environnants. Ces phénomènes climatiques ont pour conséquence indirecte une pression accrue sur les zones humides et les forêts, qui doivent déjà faire face au défrichement illicite et au déboisement, la population se tournant vers la production de charbon de bois, le ramassage du bois et l'expansion agricole en tant que stratégies d'adaptation.

Les études de cas sur l'Ouganda et la Tanzanie mettent en lumière des résultats potentiellement bénéfiques tels qu'un espace de pâturage plus vaste dans le « corridor du bétail » en Ouganda grâce à l'augmentation des précipitations, ou encore la possibilité de planter des cultures plus rentables. Cependant, les avantages de l'augmentation des pluies s'avéreront probablement négligeables, étant donné que les températures élevées et les pertes dues à

³² Hepworth et Goulden, 2008.



Photo ci-contre :
Pêcheurs au Kenya
par Greg Lomas

Selon le PNUE, les conditions climatiques de la plupart des zones productrices de café de l'Ouganda pourraient devenir impropres à la culture de ce grain. Le café est le principal produit d'exportation de ce pays et sa disparition d'ici 30 à 70 ans pourrait entraîner des pertes d'environ 266 millions USD en recettes d'exportation, ce qui correspond à 40 % des recettes d'exportation totales de l'Ouganda et 3 % de son PIB, et représente plus que l'ensemble du budget national de santé.

l'évaporation viendront compenser l'alimentation de la nappe souterraine ou l'augmentation des eaux de ruissellement. Les changements au niveau des précipitations pourraient également signifier un risque accru d'inondations, de glissements de terrain et de maladie, ainsi qu'une augmentation de l'érosion du sol et des dégâts aux cultures. Selon le PNUE, les conditions climatiques de la plupart des zones productrices de café de l'Ouganda pourraient devenir impropres à la culture de ce grain. Le café est le principal produit d'exportation de ce pays et sa disparition d'ici 30 à 70 ans pourrait entraîner des pertes d'environ 266 millions USD en recettes d'exportation, ce qui correspond à 40 % des recettes d'exportation totales de l'Ouganda et 3 % de son PIB, et représente plus que l'ensemble du budget national de santé. Bien qu'il soit probable que ces développements auront un impact considérable sur l'économie et le développement de l'Ouganda, des études détaillées visant à évaluer avec précision leurs implications ou l'impact qu'a eu la variabilité sur l'économie du pays dans le passé font défaut.

L'étude sur l'Ouganda souligne la nécessité d'une évaluation minutieuse des implications fiscales et de développement social des effets du changement climatique afin d'aider à identifier les priorités stratégiques et attirer l'attention des décideurs sur la nécessité de mesures d'adaptation appropriées et d'une compréhension approfondie des différentes vulnérabilités. Par ailleurs, il y a une disparité croissante dans les niveaux de pauvreté en Ouganda. L'indice d'inégalité de Gini du pays est en hausse, avec d'importantes disparités régionales dues en partie aux conflits prolongés dans la partie Nord du pays. La forte croissance démographique, le sous-emploi, la maladie, notamment le VIH/SIDA, les investissements qui font défaut, la pénurie de main-d'œuvre qualifiée et des problèmes de gouvernance persistants sont quelques-uns des défis qui continuent de saper les efforts de développement dans le pays. Ce sont les pauvres et les plus vulnérables qui ressentiront le plus les effets du changement climatique. Ce dernier exacerbera les migrations génératrices de pauvreté et la concurrence pour les ressources stratégiques en eau, ce qui pourrait accroître l'insécurité régionale.



DIAMOND
WARE
Apparement van de Kringloop.



3.2 AFRIQUE AUSTRALE

La vulnérabilité de l'Afrique du Sud aux impacts du changement climatique dépend de nombreux facteurs, les plus critiques étant sa forte dépendance vis-à-vis de secteurs économiques sensibles au climat, son taux élevé de pauvreté et les interrelations avec les impacts du VIH/SIDA. Plus de 50 % des habitants de l'Afrique australe vivent sous le seuil de pauvreté et en 2007, une personne sur sept y était menacée de famine³³. L'Afrique australe fait déjà face à un sous-développement endémique et omniprésent qui risque d'accroître la vulnérabilité de la région face au changement climatique³⁴.

Disposant de stratégies alternatives limitées, les pauvres seront affectés de manière disproportionnée par l'augmentation prévue de la fréquence et de l'intensité des phénomènes météorologiques extrêmes et les changements graduels des températures moyennes associés au changement climatique. Le changement climatique aura des impacts négatifs sur les secteurs dont dépendent les pauvres pour leur subsistance, accentuant leur vulnérabilité. Ces secteurs comprennent l'agriculture, la biodiversité, les écosystèmes et l'eau.

Le secteur agricole de l'Afrique australe est l'un des plus vulnérables au changement climatique. Les effets de ce dernier sur la production agricole concernent tant les cultures que le bétail ; ils signifient une diminution de la superficie des terres agricoles arables et des pâturages, un raccourcissement de la saison de croissance et une diminution de la production, notamment en bordure des terres semi-arides. En Afrique du Sud, le changement climatique risque de réduire encore davantage la contribution de l'agriculture au PIB, laquelle est déjà en déclin depuis de nombreuses années. À titre d'exemple, l'agriculture et la sylviculture y contribuaient à hauteur de 4 % au PIB en 1998. Cela représente une contribution largement inférieure aux 9,1 % enregistrés en 1965. Au Botswana, 45 % des foyers dépendent du bétail pour leur subsistance, et plus de 70 % pratiquent une agriculture arable tributaire des eaux de pluie. On prévoit qu'un climat plus sec et plus chaud entraînera une réduction de 30 % du rendement des principales cultures (le sorgho et le maïs).

³³ IUCN, 2007.

³⁴ Murombedzi, J., 2007.

Le changement climatique aura un impact négatif sur l'agriculture à grande échelle tributaire de l'irrigation, sur les petits exploitants agricoles et sur les paysans pauvres qui dépendent de cultures pluviales. Ces effets auront une portée considérable sur la sécurité alimentaire et l'économie nationales.

Le secteur de l'eau est également très sensible au changement climatique. On prévoit que d'ici à 2025, le stress hydrique et la pénurie d'eau auront atteint un haut niveau en Afrique australe. On peut également s'attendre à ce que le changement climatique affecte les ressources hydrologiques actuelles de l'Afrique australe, en plus d'accroître la pression sur l'adaptabilité des ressources en eau de l'avenir. Les pénuries d'eau prévues auront des effets dévastateurs sur le secteur agricole qui, en Afrique du Sud, est de loin celui qui consomme le plus d'eau (62 % des attributions d'eau nationales).

On constate également que le secteur de la santé est très vulnérable au changement climatique. Les conséquences sanitaires découlent en particulier des phénomènes climatiques extrêmes, des changements dans les cycles des maladies infectieuses, de l'insécurité alimentaire accrue, des déplacements de populations et de la rareté de l'eau, parmi d'autres facteurs. Tant le paludisme que la bilharziose s'étendront à des régions où on ne les trouve pas actuellement. Le VIH/SIDA accentue encore davantage les conséquences sanitaires du changement climatique dans les communautés et les ménages concernés, diminuant leur capacité à faire face et à s'adapter aux répercussions du changement climatique. Le changement climatique sera donc l'un des dossiers sanitaires les plus importants et les plus urgents en Afrique australe dans les décennies à venir.

Enfin, le changement climatique constitue une véritable menace à la biodiversité des ressources. Celles-ci ne sont pas seulement essentielles pour les économies nationales, mais sont également d'une grande importance pour l'équilibre de la planète. La perte des écosystèmes aura des répercussions considérables sur les communautés locales ainsi que sur les économies nationales qui utilisent les ressources de la biodiversité à des fins de développement économique (écotourisme, etc.). Par exemple, l'utilisation de ressources à des fins de subsistance constitue une stratégie essentielle pour de nombreuses communautés rurales pauvres en Afrique du Sud, notamment dans les forêts et les biomes de la savane. Les communautés exploitent les ressources naturelles à des fins médicinales, pour se nourrir, pour se construire des abris, en tant que combustibles et afin de produire des objets artisanaux. Il s'agit d'une tendance répandue dans l'ensemble de l'Afrique australe rurale.

Le changement climatique aura des impacts négatifs sur les secteurs dont dépendent les pauvres pour leur subsistance, accentuant leur vulnérabilité. Ces secteurs comprennent l'agriculture, la biodiversité, les écosystèmes et l'eau.

Photo page suivante :
Travailleur dans une ferme
de rooibos à Clanwilliam,
Afrique du Sud
par Michael van Rooyen







3.3 AFRIQUE OCCIDENTALE

Le rapport de 2010 de la CENUA identifie le changement climatique en tant que facteur supplémentaire dans la liste des défis auxquels est confrontée la région de l'Afrique occidentale. Il s'agit d'une des régions mondiales les plus touchées par ce phénomène. Le Nigéria et le Ghana sont particulièrement vulnérables aux répercussions du changement climatique à de nombreux niveaux étant donné leur géographie, leur climat, leur végétation, leurs sols, leur structure économique, la distribution de leurs populations, la demande énergétique et les activités agricoles tributaires du climat.

La majorité de la population de l'Afrique occidentale réside dans des zones rurales et est largement dépendante de l'agriculture pour sa subsistance. L'agriculture représente environ 30 % du PIB régional, et comme il a été mentionné plus haut, ce secteur est l'un des plus sensibles et des plus vulnérables au changement climatique en Afrique. Étant donné que près de 70 % de la population du Nigéria dépendent de l'agriculture, et que ce secteur représente près de 40 % du PIB, le pays est vulnérable à la variabilité climatique et au changement climatique à long terme. On prévoit que, si le statu quo se maintient, la productivité agricole du Nigéria pourrait décliner d'entre 10 et 25 % d'ici à 2080. Dans certaines régions, le déclin des cultures pluviales pourrait atteindre 50 %. Le risque des phénomènes extrêmes rend les agriculteurs de subsistance et les petits exploitants agricoles particulièrement vulnérables au changement climatique en raison de leur capacité d'adaptation limitée. Les effets du changement climatique sur l'agriculture pourraient ainsi avoir de lourdes conséquences sur la sécurité alimentaire, les revenus, l'emploi et la production alimentaire de nombreux ménages et communautés au niveau rural.

56 millions de Nigériens environ vivent en milieu urbain et 87 millions dans les régions rurales³⁵, les écosystèmes du Nigéria sont soumis à une énorme pression, qui les rend vulnérables aux changements environnementaux. L'exploitation forestière, l'exploitation minière, la chasse et la croissance démographique assujettissent les écosystèmes à d'énormes pressions. Si on ajoute à cela les effets du changement climatique, la perte de la biodiversité au sein de ces écosystèmes augmentera encore davantage.

Un autre trait distinctif de l'Afrique occidentale est sa longue ligne de côte, qui s'étend sur environ 15 000 kilomètres. Seulement quatre des 17 pays de l'Afrique occidentale n'ont pas d'accès à la mer, ce qui signifie que 13 d'entre eux ont des territoires côtiers. Les villes côtières sont de loin les plus développées parmi les régions urbaines d'Afrique,

On prévoit que, si le statu quo se maintient, la productivité agricole du Nigéria pourrait décliner d'entre 10 et 25 % d'ici à 2080.

³⁵ Nigeria National Population Commission, 2006.



et de ce fait, on y trouve une forte concentration d'installations résidentielles, industrielles, commerciales, touristiques, éducatives et militaires³⁶. Les augmentations du niveau de la mer auront un impact considérable sur ces régions côtières en raison de la concentration des populations pauvres dans les régions vulnérables à de tels changements.

L'Afrique occidentale a connu une diminution considérable des précipitations. Le déclin des précipitations va de 15 % à plus de 30 %, dépendant de la région³⁷. Selon le rapport de la HBS³⁸ sur l'avancement de la préparation de l'adaptation au changement climatique du Nigéria, le changement climatique pourrait entraîner une plus grande variabilité pluviométrique au Nigéria, ce qui pourrait provoquer des inondations dans certaines régions humides du Sud du pays, alors qu'une diminution des précipitations aurait pour conséquence des sécheresses dans les parties septentrionales. Le GIEC prévoit que le Nigéria connaîtra des hausses de températures et des augmentations tant des précipitations que des sécheresses. La fréquence et l'intensité des phénomènes extrêmes tels que les inondations et les sécheresses ont augmenté au cours des dernières années. Des températures plus élevées et des précipitations moins abondantes auront un impact sur l'alimentation de la nappe souterraine et, partant, sur l'approvisionnement en eau dans les régions du pays qui dépendent des eaux souterraines. La variabilité pluviométrique entraînera également des changements des régimes fluviaux, ce qui aura un impact négatif sur la production d'énergie hydroélectrique ainsi que sur d'autres activités dépendant des cours d'eau. La diminution des précipitations, combinée à la hausse des températures, pourrait entraîner une diminution de l'humidité des sols, ce qui aura finalement des conséquences pour l'agriculture. On peut affirmer avec une relative certitude que le changement climatique augmentera l'intensité et la fréquence des catastrophes naturelles au Nigéria. La nature et la gravité des changements prévus devront toutefois faire l'objet d'études plus approfondies.

Le scénario qui s'annonce est troublant pour un continent qui lutte déjà pour faire face à l'insécurité alimentaire, la maladie et des taux élevés de pauvreté, d'analphabétisme et de mortalité. Le changement climatique menace de renverser les avancées réalisées au cours des dernières années pour atteindre des objectifs de développement durable. Les liens entre le changement climatique et les impacts socio-économiques, tels qu'ils ont été mis en lumière dans les études par pays, suggèrent que l'adaptation est critique à tous les niveaux de la société.

36 ONU-Habitat, 2008.

37 IUCN, 2004

38 HBS, 2010, Rapport sur l'avancement de la préparation de l'adaptation au changement climatique au Nigéria.

Selon la HBS³⁸, le changement climatique pourrait entraîner une plus grande variabilité pluviométrique au Nigéria, ce qui pourrait provoquer des inondations dans certaines régions humides du Sud du pays, alors qu'une diminution des précipitations aurait pour conséquence des sécheresses dans les parties septentrionales.

3.4 GENRE ET VULNÉRABILITÉ AU CHANGEMENT CLIMATIQUE

La pauvreté et la vulnérabilité au changement climatique comportent une dimension de genre. Les femmes forment la majorité de la population rurale de l'Afrique australe, où la subsistance est intimement liée à des ressources primaires sensibles au climat. Les ménages dirigés par une femme sont particulièrement vulnérables à la pauvreté et aux impacts du changement climatique. Les pays ayant un haut pourcentage de ménages dirigés par une femme, tels que le Botswana, devraient veiller à intégrer la dimension du genre à leurs stratégies d'adaptation nationales. Des études menées en 2003 par le Consortium pour l'urgence alimentaire en Afrique australe ont démontré que le pourcentage des ménages dirigés par une femme dans les pays avoisinants y était encore beaucoup plus bas qu'au Botswana, leur proportion se situant à 34,5 % au Zimbabwe et à 23,4 % en Zambie. Étant donné les différences au niveau des droits de propriété et d'autres inégalités sociales auxquelles sont confrontées les femmes et s'ajoutant à l'absence d'un chef de ménage mâle, les femmes ne sont pas dans une position leur permettant de prendre des décisions suffisamment tôt pour réorganiser leurs activités de subsistance et adapter leurs systèmes d'exploitation en réponse au changement climatique et à l'augmentation de la variabilité climatique³⁹. Au Zimbabwe, la migration des milieux ruraux vers les milieux urbains et la migration transfrontalière exacerbent la vulnérabilité en laissant les activités agricoles aux aînés et aux très jeunes, qui ne sont pas nécessairement en mesure de tirer un maximum des terres et qui manquent généralement d'expérience en matière d'agriculture.

Les inégalités de genre accentueront les impacts négatifs des catastrophes telles que les inondations. Généralement, la charge de travail du ménage augmente considérablement suite à ce genre d'événement, forçant de nombreuses filles à abandonner l'école afin d'aider aux tâches ménagères et à la production alimentaire. Les femmes sont aussi vulnérables à d'autres problèmes sociaux tels que la pauvreté, le chômage et le VIH/SIDA. Il est largement reconnu que le changement climatique accentue les inégalités existantes dans des dimensions clés qui non seulement sont cruciales pour la subsistance, mais qui sont également nécessaires pour faire face au changement, dont la richesse, l'accès aux technologies et la compréhension de celles-ci, l'éducation, l'accès à l'information et l'accès aux ressources⁴⁰. La capacité des ménages à s'adapter sera donc également réduite si les inégalités sociales auxquelles sont confrontées les femmes ne sont pas prises en compte dans les études de vulnérabilité et les mesures d'adaptation.

Les femmes forment la majorité de la population rurale de l'Afrique australe, où la subsistance est intimement liée à des ressources primaires sensibles au climat. Les ménages dirigés par une femme sont particulièrement vulnérables à la pauvreté et aux impacts du changement climatique.

39 Ibid.

40 Brody, A., Demetriades, J., Esple, E (2008).





4

PROBLÈMES DE GOUVERNANCE DU CHANGEMENT CLIMATIQUE IDENTIFIÉS DANS LES ÉTUDES PAR PAYS

- 1 Introduction
- 2 La gouvernance du changement climatique
 - Le cadre juridique international
 - Définir la gouvernance de l'adaptation au changement climatique
 - Nouveaux problèmes de la gouvernance de l'adaptation au changement climatique
 - Équité, pauvreté et droit au développement
 - Financement de l'adaptation
 - Accès au savoir et aux informations
 - Participation et engagement publics
- 3 Changement climatique : impacts & vulnérabilité
 - Afrique orientale
 - Afrique australe
 - Afrique occidentale
- 4 **Problèmes de gouvernance du changement climatique identifiés dans les études par pays**
 - Résumé des principales politiques et stratégies sectorielles
 - Questions de politique continentale & défis
- 5 Paysage institutionnel & capacités d'adaptation
 - Acteurs gouvernementaux
 - Acteurs non étatiques
 - Partenaires au développement
- 6 Sensibilisation du public & Accès à l'information
- 7 Conclusion & Récapitulatif des principaux messages politiques

La capacité d'adaptation dépend des politiques et stratégies qui répondent aux besoins des systèmes les plus vulnérables et renforce leur résistance face aux conséquences du changement climatique. Des politiques et des cadres législatifs appropriés en nombre insuffisant peuvent représenter un frein à la mise en œuvre des politiques d'adaptation et représentent une contrainte pour la capacité d'adaptation de certains groupes sociaux. Ce chapitre offre un résumé de l'efficacité des politiques sectorielles en termes d'adaptation au changement climatique et de gestion des vulnérabilités de chaque pays.

4.1 RÉSUMÉ DES PRINCIPALES POLITIQUES ET STRATÉGIES SECTORIELLES

Gestion des ressources en eau

La pénurie d'eau et les contraintes liées à cette dernière sont des problèmes majeurs, qui seront amenés à empirer à l'avenir, auxquels est confrontée l'Afrique en raison du changement et des variabilités climatiques. Les responsables politiques doivent donc y porter une attention particulière pour assurer la résistance et la capacité d'adaptation du secteur hydrique. Les études par pays indiquent un certain nombre de défis à relever dans les législations relatives à la gestion des ressources en eau dans de nombreux pays et ceux, décrits ci-dessous, que doit relever le secteur pour s'adapter au changement climatique. La stratégie nationale sud-africaine de conservation des ressources en eau propose des stratégies qui sont suffisamment flexibles pour faire face aux prévisions de changement climatique. Elle permet une certaine flexibilité dans la distribution des ressources en eau, dans la gestion de la demande, dans les mesures de conservation et dans la planification des imprévus en cas d'événements extrêmes tels que les sécheresses et les inondations, lesquels sont largement pris en compte par les stratégies d'adaptation. En dépit de ces dispositions, les cadres législatifs actuels n'ont pas encore pris

4.1 RÉSUMÉ DES PRINCIPALES POLITIQUES ET STRATÉGIES SECTORIELLES

› Gestion des ressources en eau

Production agricole & sécurité alimentaire

Biodiversité & ressources naturelles

Les pénuries à venir pourraient contribuer à une forte instabilité sociale, tout particulièrement dans les townships et dans les communes pauvres, comme le démontre l'augmentation récente des manifestations dans le pays contre les mauvaises prestations de services.

en compte les conséquences du changement climatique de façon intégrale et explicite. Par exemple, la stratégie ne répond pas suffisamment au besoin d'équilibrer la demande en eau en fonction de la disponibilité des ressources. De solides stratégies à long terme sont encore nécessaires pour s'assurer que les ressources futures pourront satisfaire la demande dans un contexte de pénurie. L'Afrique du Sud a énormément investi dans le développement des ressources en eau, principalement dans des projets de transfert de bassin. Mais on peut se poser la question de la durabilité de cette approche étant donné le fait que toute la région pourrait être confrontée au stress hydrique, ce qui diminuera la disponibilité des ressources en eau malgré le niveau de développement des infrastructures. Ces pénuries prévues pourraient à l'avenir anéantir les progrès réalisés par l'Afrique du Sud au cours de la décennie qui a suivi son indépendance et saper les efforts de réduction de la pauvreté. La politique de l'eau met l'accent sur un développement social et économique équitable et durable qui pourrait bénéficier aux Sud-africains conformément à la politique gouvernementale post apartheid. Les pénuries à venir pourraient contribuer à une forte instabilité sociale, tout particulièrement dans les townships et dans les communes pauvres, comme le démontre l'augmentation récente des manifestations dans le pays contre les mauvaises prestations de services.

La législation du Zimbabwe relative aux ressources en eau a été réformée suite aux sécheresses de 1991-1992, ce qui a abouti aux lois National Water Act N° 31 de 1998 et Zimbabwe National Water Authority Act N° 1 de 1998. Ces deux lois proposent des structures administratives, ainsi qu'un fondement juridique, lequel intègre les dispositions relatives aux permis d'eau à durée limitée. Ce cadre permet également d'appliquer le principe pollueur-payeur et d'allouer les ressources en eau pour les flux environnementaux et la réduction des sécheresses. Les permis de captage d'eau à durée limitée augmentent la flexibilité et permettent l'arrêt du captage lorsque les niveaux d'eau sont trop bas. L'implémentation de ce nouveau système de permis d'eau reste limitée en raison du manque de capacités institutionnelles, techniques et de contrôle⁴¹. Ces nouvelles lois rendent également effective la suppression de la propriété privée des ressources en eau et des droits préférentiels pour les propriétaires. Ces réformes devraient à l'avenir permettre un accès plus équitable aux ressources en eau, ce qui sera crucial compte tenu de l'évolution des grilles des précipitations provoquée par le changement climatique. Cependant, les subventions pour l'eau existent toujours malgré l'introduction de réformes dont l'objectif est de fournir de l'eau au prix de revient complet. Ces subventions encouragent la surconsommation d'eau et sapent les mesures de conservation essentielles aux stratégies d'adaptation.

⁴¹ Levina, E. 2006

Le manque de capacité et de fonds est la principale contrainte à l'application des dispositions législatives qui régissent la gestion intégrée des terres et des ressources en eau. D'autres contraintes comprennent l'incapacité de la plupart des utilisateurs à payer l'eau au prix complet, tout particulièrement les petits agriculteurs et les tout derniers bénéficiaires du programme de réforme agraire accélérée. Un examen du système actuel des droits sur les ressources en eau au Zimbabwe montre que les instruments juridiques actuels ne sont pas suffisamment élaborés ou mis en pratique pour permettre de réagir aux nouvelles conditions climatiques et à la variabilité du climat. Les conflits sur les ressources en eau restent d'actualité et de fortes dispositions pour une gestion cohérente des conflits font défaut. Finalement, tout comme en Afrique du Sud, des mesures de gestion de la demande sont en place. Cependant, la demande en eau continue d'être supérieure à l'offre, un problème qui sera certainement amené à empirer en raison des conséquences du changement climatique sur les ressources en eau dans les principaux bassins fluviaux de l'Afrique du Sud.

De même, le Kenya n'est pas suffisamment équipé pour gérer la pénurie d'eau liée aux conflits qui frappent le nord du pays, comme par exemple dans les districts de Turkana et de West Pokot⁴². Si le vol de bétail est en partie la cause des conflits, la principale source de conflit semble être la concurrence pour les ressources en raison de leur rareté, principalement pour les puits et les pâturages avoisinants. En raison de conditions climatiques de plus en plus imprévisibles provoquées par le changement climatique, l'eau devient une ressource de plus en plus rare et de violents conflits pourraient éclater étant donné que les acteurs en jeu ont accès aux armes modernes. Cependant, le cadre législatif adopté par le Kenya pour faire face au changement climatique reste muet sur ce problème. Des dispositions ont néanmoins été prises pour couvrir les secteurs économiques les plus importants tels que l'horticulture et la culture de rente.

Par ailleurs, la Tanzanie a adopté une politique et une législation nationales de gestion des ressources en eau progressives. La réussite de la mise en œuvre du programme de développement du secteur hydrique devrait améliorer la résistance du pays au changement climatique bien que ce programme ne se concentre pas explicitement sur les conséquences du changement climatique. La stratégie de développement du secteur hydrique limite les discussions sur le changement climatique et sur les événements climatiques extrêmes : 1) au développement de ressources alternatives (récolte des eaux de pluie, réutilisation des eaux usées, dessalage et transferts de bassins) pour remplacer l'eau pendant les périodes de pénurie; 2) à la gestion des catastrophes. La stratégie reconnaît que l'atténuation

La Tanzanie...a adopté une politique et une législation nationales de gestion des ressources en eau avancées. La réussite de la mise en œuvre du programme de développement du secteur hydrique devrait améliorer la résistance du pays au changement climatique bien que ce programme ne se concentre pas explicitement sur les conséquences du changement climatique.

⁴² Wambugu, L.K. 2009.

des catastrophes a été basée sur des mesures de réparation et non pas sur des mesures préventives, et oriente les efforts futurs vers la création de systèmes d'alerte rapides et de planification des imprévus. Cependant, la stratégie ne prévoit pas de hiérarchisation solide des priorités dans la gestion des sécheresses et des inondations dans le secteur hydrique. L'utilisation de permis de captage à niveau fixe plutôt que de permis de captage proportionnels aux flux et barrières dans la mise en œuvre des réformes de gestion des ressources en eau signifie que la vulnérabilité du pays au changement climatique et à la variabilité climatique en termes d'impacts hydriques persistera et que l'accès aux ressources restera inéquitable, tout particulièrement dans les communautés pauvres.

Le Nigéria a élaboré un projet de politique nationale de gestion des eaux dont le but est d'améliorer la gestion des ressources nationales en eau, y compris la gestion des risques et vulnérabilités hydriques. Cette politique porte principalement sur l'amélioration des prévisions des événements hydriques extrêmes. Cependant, elle ne prévoit pas suffisamment de mesures et stratégies de prévention des désastres hydriques. Elle manque aussi de canaux clairement définis de communication des informations hydriques vers les utilisateurs finaux tels que les agriculteurs. L'eau est essentielle au développement social et économique durable et représente un des secteurs les plus vulnérables au changement climatique. D'après l'étude par pays qui porte sur le Nigéria⁴³, la manière dont le projet de politique sur les ressources en eau abordera ces vulnérabilités n'est pas clairement définie. En plus du défi que représente le changement climatique, le Nigéria est en train de privatiser le secteur hydrique sans préciser clairement comment ces programmes de privatisation répondront aux problèmes des secteurs les moins privilégiés de la population.

Production agricole et sécurité alimentaire

La production agricole et la sécurité alimentaire seront gravement touchées par le changement climatique. L'agriculture de subsistance est le secteur le plus vulnérable car il dépend largement des eaux de pluie. La politique de réforme agricole est essentielle pour remédier aux vulnérabilités auxquelles les petits agriculteurs sont confrontés en raison des niveaux de pauvreté et d'insécurité alimentaire élevés en Afrique. Comme le soulignent les études sur les pays de l'Afrique australe, c'est dans ce secteur que des problèmes de gouvernance complexes surviennent. Tandis que les études sur les pays de l'Afrique orientale (Kenya, Ouganda et Tanzanie) indiquent des politiques dont l'objectif est d'améliorer l'accès à l'irrigation, les systèmes d'alerte rapide pour les agriculteurs et les mesures d'atténuation des sécheresses, ces interventions ne suffisent pas, à elles seules,

43 Olodipo E. 2010.

4.1 RÉSUMÉ DES PRINCIPALES POLITIQUES ET STRATÉGIES SECTORIELLES

Gestion des ressources en eau

› Production agricole & sécurité alimentaire

Biodiversité & ressources naturelles

Photo ci-contre :
Petite agricultrice à
Mpumalanga, Afrique du Sud.
par Katinka Wågsæther



pour renforcer la capacité d'adaptation dans le secteur agricole si les inégalités structurelles qui sous-tendent les vulnérabilités socio-économiques dans le secteur agricole ne sont pas prises en compte. Par exemple, les éleveurs en Afrique orientale (à savoir dans la plus grande partie du Kenya, en Ouganda du nord, en Tanzanie du nord et en Éthiopie du sud) ont perdu d'importantes étendues de terre en raison de programmes d'investissement agricole imposés depuis l'extérieur, lesquels ont privé les communautés des plus importants pâturages de la saison sèche⁴⁴.

Une caractéristique importante de la politique agricole au Nigéria est la priorité accordée à la réduction des risques et des incertitudes dans l'agriculture. Le cadre politique couvre de nombreux domaines qui pourraient subir l'impact du changement climatique, entre autres : 1) les récoltes, le bétail, la pêche et la production agro-forestière, 2) la lutte contre les parasites, et 3) les ressources en eau et l'irrigation.

Une initiative majeure pour la mise en œuvre de la politique agricole est le projet national Fadama qui a débuté en 1991 et qui se trouve actuellement dans sa troisième phase d'implémentation⁴⁵. Ses principaux objectifs sont l'amélioration de la qualité de vie des petits agriculteurs, de la sécurité alimentaire et des infrastructures rurales. Certaines activités pour lesquelles il pourrait être possible d'adopter des mesures d'adaptation anticipatoires comprennent : 1) la promotion d'une meilleure technologie d'irrigation simple et à faibles coûts, et 2) le renforcement de la capacité des utilisateurs de Fadama à adopter des pratiques durables de gestion des terres. En théorie, l'accent porté par le cadre agricole nigérian sur les besoins des petits agriculteurs pourrait renforcer la capacité d'adaptation. Cependant, il reste à préciser dans quelle mesure cette politique aborde les problèmes clés tels que la sécurité des titres de propriété et les autres vulnérabilités socioéconomiques structurelles.

Un certain nombre de pays africains ont mis en place des programmes de réforme foncière et agraire qui représente un point de départ critique pour les stratégies d'adaptation au changement climatique. Le programme de réforme foncière sud-africain comprend trois volets principaux : la restitution des terres, la réforme des régimes fonciers et un programme de redistribution des terres. L'objectif général de la politique de réforme agraire est de garantir le transfert de 30 % de

⁴⁴ Nelson, F. 2009.

⁴⁵ L'objectif de Fadama III est d'augmenter la sécurité alimentaire, de réduire la pauvreté, de créer des emplois et de renforcer les opportunités dans les zones rurales en : (i) finançant les investissements dans des infrastructures productives locales afin d'améliorer la productivité agricole et diversifier les sources de subsistance; (ii) construisant la capacité des organisations locales à augmenter les réserves en capital social ; (iii) en renforçant les capacités des États participants et des gouvernements locaux à fournir des services aux populations rurales défavorisées et (iv) en promouvant une gestion à croissance inclusive et durable des ressources naturelles.

toutes les terres cultivables aux catégories de population défavorisées sur une période de 15 ans à partir de 1994. Potentiellement, ces dispositions permettent de s'attaquer à des problèmes qui sapent la capacité d'adaptation du secteur agricole et des groupes vulnérables en Afrique du Sud. Les politiques clés comprennent, entre autres, le Programme de Développement Rural Intégré (PDRI), la politique agricole, la Redistribution des Terres pour le Développement Agricole (RTDA), la politique sur le développement agricole et durable et la stratégie nationale de recherche et de développement.

Si l'Afrique du Sud dispose d'un vaste ensemble de politiques orientées vers la résolution de problèmes structurels liés à la pauvreté et entreprend des efforts de redistribution des bénéfiques économiques nationaux auprès des groupes défavorisés, leur mise en œuvre fait face à des défis importants. Le processus de réforme agraire en Afrique du Sud semble avoir stagné. Certains avancent qu'il a complètement échoué en raison des tensions entre des voies de développement appropriées au niveau macroéconomique et les besoins de développement au niveau micro-économique. On indique que le programme de réforme agraire n'a pas réussi à se soustraire aux pièges du néolibéralisme⁴⁶. Le résultat est que même si des politiques progressistes ont été mises en place pour atteindre des capacités d'adaptation à différents niveaux, la non propriété des terres continue d'aggraver la pauvreté car elle empêche les communautés, tout particulièrement dans les zones rurales, d'avoir recours à une source de subsistance à travers des activités agricoles et d'autres activités liées à la terre. Cela limite donc la capacité des personnes défavorisées d'utiliser la terre comme actif de reproduction⁴⁷.

Pour ce qui est de la dimension de genre, si un petit nombre de femmes ont réussi à accéder à la terre à travers le programme RTDA et d'autres programmes de réformes agraires entre 1994 et 2000, la réforme agraire n'a pas été déployée à une échelle assez importante pour en faire bénéficier la majorité des femmes défavorisées dans les zones rurales⁴⁸. Les femmes défavorisées n'ont pas pu bénéficier des programmes agricoles car les efforts politiques réalisés après 1999 ont donné la priorité à la promotion des exploitants agricoles noirs au détriment d'autres engagements⁴⁹.

Pour réduire la vulnérabilité au changement climatique de façon appropriée, tout particulièrement pour les petits agriculteurs défavorisés, et renforcer la sécurité alimentaire à un niveau local, davantage d'efforts visant à supprimer les freins à la mise en œuvre de politiques de réforme agraire doivent être fournis. La

Si l'Afrique du Sud dispose d'un vaste ensemble de politiques orientées vers la résolution de problèmes structurels liés à la pauvreté et entreprend des efforts de redistribution des bénéfiques économiques nationaux auprès des groupes défavorisés, leur mise en œuvre fait face à des défis importants.

46 Voir Noyoo, N. nd. Bond, P. 2005; Mngxitama, A. 2005.

47 Noyoo, N. nd.

48 Walker (2000).

49 Ibid.

rationalisation du programme d'adaptation au niveau national et le renouvellement de la volonté politique de réaliser la réforme agraire sont d'une importance cruciale. Jusqu'ici, le gouvernement du Congrès National Africain (ANC) n'a pas considéré la réforme agraire comme un élément important de sa politique économique en raison de la priorité accordée aux stratégies d'industrialisation urbaine et à une politique macroéconomique favorable aux investisseurs. Certains observateurs sont d'avis que le défi principal a été la résistance institutionnelle et structurelle à la réforme agraire, la sensibilité politique des investisseurs mondiaux et nationaux, ainsi que les limites constitutionnelles à la redistribution des droits fonciers qui ont contraint l'État à donner la priorité aux stratégies urbaines⁵⁰.

L'environnement politique en Afrique du Sud change constamment et les stratégies d'adaptation doivent tenir compte de ces changements tout en accomplissant des efforts politiques pour renouveler les engagements en faveur du développement durable et de l'équité.

En 2000, le gouvernement du Zimbabwe a mis en place un programme accéléré de réforme agraire controversé qui avait pour objectif la redistribution des terres initialement acquises par les grands exploitants commerciaux blancs aux populations noires, majoritairement défavorisées et sans terre. Le processus de réforme foncière et agraire a été bloqué par un certain nombre de contraintes auxquelles sont confrontés les agriculteurs réinstallés telles que des services d'assistance limités destinés à permettre une utilisation intégrale des terres acquises et la sécurité alimentaire. Néanmoins, ce programme a le potentiel de doter le secteur agricole d'une capacité d'adaptation étant donné que 80 % de la population sont agriculteurs, y compris dans les zones urbaines, qui dépendent de l'agriculture pour leur subsistance et l'alimentation de base. Les femmes jouent un rôle important dans l'agriculture et représentent, d'après les estimations, 70 % des petits agriculteurs.

La question de la réforme foncière et agraire n'est pas limitée au Zimbabwe et à l'Afrique du Sud, mais concerne également d'autres pays africains. Les gouvernements africains mettent en place des réformes politiques et administratives et des approches novatrices de la gestion et de la gouvernance agricole, et sont à des stades différents de la résolution des problèmes liés à la terre. Malgré ces efforts, les pays africains sont loin de résoudre complètement les défis agricoles qui permettraient d'atteindre les objectifs de réduction de la pauvreté, de paix et de sécurité, et de gestion durable des ressources naturelles, et de soutenir la productivité agricole⁵¹.

50 Murombedzi, J. 2010.

51 UA, BAD, ADF et ECA. 2008.



Dans de nombreux pays, une grande partie des moyens de subsistance des populations rurales défavorisées est basée sur l'agriculture et les activités agricoles. Le manque de contrôle sur les terres, l'eau, les forêts et les autres ressources naturelles est fortement lié à la pauvreté et aux inégalités. Les femmes sont généralement les plus vulnérables car elles bénéficient de droits à la terre moindres et plus faibles en raison des discriminations dans le droit formel, dans les coutumes et dans la division du travail dans la société. La question de la terre est un problème fortement politique et complexe, mais qui doit également être abordé afin de construire dans les communautés africaines la résistance nécessaire à la lutte contre le changement climatique⁵². Les gouvernements africains rechignent à traiter la question de la terre et le monde développé craint les politiques de réforme agraire en Afrique. La priorité accordée à la politique de réforme agraire au Zimbabwe et le tollé international en est un exemple.

Biodiversité et ressources naturelles

4.1 RÉSUMÉ DES PRINCIPALES POLITIQUES ET STRATÉGIES SECTORIELLES

Gestion des ressources en eau

Production agricole & sécurité alimentaire

› Biodiversité & ressources naturelles

La biodiversité et les biens et services de l'écosystème sont importants à la fois pour les économies locales et les économies nationales. Les safaris représentent une source de revenus importante pour les pays tels que le Botswana, l'Afrique du Sud, le Kenya et la Tanzanie. En même temps, les ressources naturelles (sous la forme de forêts, de ressources riveraines, de ressources marines et de parcours) offrent une source de subsistance pour la majorité de la population rurale défavorisée.

Le changement climatique représente une contrainte supplémentaire pour des ressources qui subissent déjà les pressions de l'utilisation des sols, l'augmentation de la population, les sécheresses endémiques, les pratiques agricoles non durables et la pauvreté. L'importance des ressources naturelles et de la biodiversité pour les économies nationales et la vulnérabilité au changement climatique justifient que la priorité soit accordée à ce secteur pour renforcer les capacités d'adaptation des communautés locales et des économies dépendantes des ressources naturelles.

Les études par pays portant sur l'Afrique du Sud, le Kenya et le Nigéria identifient un certain nombre de politiques liées à la biodiversité et d'obligations d'adaptation au changement climatique. Pour l'Afrique du Sud, la stratégie nationale pour la biodiversité et le plan d'action établi en 2005 soutiennent les stratégies nationales d'adaptation. L'objectif du NBSAP (Stratégie et plans d'action nationaux pour la diversité biologique) est de conserver et de gérer la biodiversité terrestre et aquatique pour garantir des bénéfices durables et équitables aux habitants d'Afrique du Sud, aujourd'hui et pour les générations à venir. L'adaptation du changement climatique a été

⁵² Madzwamuse, M. 2009.

explicitement mentionnée dans l'Objectif stratégique 3 et si le NBSAP reconnaît l'importance de l'atténuation, il traite principalement de l'adaptation au changement climatique.

La conclusion 3.4 du NBSAP est « un programme national intégré [qui] facilite l'adaptation aux conséquences prévues du changement climatique sur la biodiversité terrestre et aquatique ». Cet élément du NBSAP se base sur les conclusions du programme d'études par pays concernant l'Afrique du Sud, ainsi que sur les mesures d'adaptation proposées dans la stratégie nationale de réponse au changement climatique. Cette stratégie cherche à « mise en œuvre un programme intégré d'adaptation au changement climatique, avec un accent sur les écosystèmes vulnérables et des moyens de subsistance durables ». À travers cette activité, le NBSAP reconnaît que l'adaptation au changement climatique est une question contenue dans plusieurs des objectifs stratégiques nécessaires à la conservation et à une utilisation durable de la biodiversité, même en l'absence de changement climatique.

D'autres politiques nationales de biodiversité telles que la stratégie et le plan d'action nationaux du Nigéria pour la biodiversité contiennent des dispositions pour le développement de cadres et d'instruments en vue de la conservation de la diversité biologique. Elle intègre également la biodiversité dans les programmes du Nigéria de réduction de la pauvreté et la stratégie nationale d'émancipation et de développement économique (NEEDS). Cependant, ces politiques présentent le défaut de ne pas intégrer l'adaptation au changement climatique.

Par ailleurs, le Kenya souligne l'importance de la politique forestière, tout particulièrement dans le contexte des nouvelles opportunités sur le REDD. La loi de 2005 sur les forêts devrait accompagner la mise en œuvre de la politique sur les forêts. Cette loi prévoit la participation des communautés qui vivent près des forêts et d'autres parties prenantes dans la gestion et la conservation des forêts. Elle apporte également des mesures d'incitation à une utilisation et à une gestion durables des forêts, en reconnaissant les problèmes et défis locaux et mondiaux concernant les forêts afin de garantir une contribution équitable de ce secteur au développement économique. Même si cette politique couvre un large éventail de questions concernant les forêts, elle est orientée vers la conservation de l'environnement et non pas vers le changement climatique. Il existe une myriade d'opportunités liées au changement climatique dans le secteur des forêts, à la fois d'un point de vue de l'atténuation et de l'adaptation, telles que le REDD que cette politique n'a pas saisie.

Le Nigéria est également en train de finaliser la politique nationale pour les forêts, basée sur un programme national d'action en faveur

Sous la direction de la Commission de l'Union africaine, le Nigéria est en train de mettre en œuvre une « initiative Muraille verte » à travers laquelle des arbres seront plantés dans la zone sèche du Nigéria pour inverser le processus de déforestation et protéger l'agriculture et les moyens de subsistance dans la zone Soudan-Sahel du pays.

des forêts (NFAP) déjà mis en place. Cette politique a également pour objectif de garantir une gestion durable des forêts en promouvant des processus participatifs de développement, en facilitant les initiatives privées dans le développement forestier et en adoptant une approche intégrée à ce développement. Il comprend trois sous-programmes : la gestion des forêts, l'exploitation sociale des forêts et les industries forestières. Le gouvernement s'est engagé dans divers programmes de reboisement.

Sous la direction de la Commission de l'Union africaine, le Nigéria est en train de mettre en œuvre une « initiative Muraille verte » à travers laquelle des arbres seront plantés dans la zone sèche du Nigéria pour inverser le processus de déforestation et protéger l'agriculture et les moyens de subsistance dans la zone Soudan-Sahel du pays. Non seulement cette initiative réduira les conséquences du changement climatique, mais elle permettra également d'atteindre plus facilement les Objectifs du Millénaire pour le Développement des Nations Unies. Il existe aussi l'Initiative présidentielle sur le programme de reboisement pour la durabilité environnementale qui prévoit la plantation de 40 millions d'arbres chaque année.

Si les forêts et la biodiversité jouent un rôle critique dans les économies nationales, le facteur le plus crucial dans le contexte de l'adaptation au changement climatique est peut-être l'importance de ces ressources pour l'adaptation au niveau local. Les programmes locaux d'exploitation forestière et de conservation de la faune et de la flore sauvages ont le potentiel de contribuer à la diversification des moyens de subsistance locaux et par conséquent de construire la résistance. Cependant, les changements subis par les ressources en raison du climat affecteront la viabilité des moyens de subsistance à moins que des mesures efficaces ne soient prises pour les protéger et les diversifier à travers des stratégies d'adaptation et autres⁵³. Une tendance qui pourrait considérablement affecter l'utilisation des ressources naturelles comme base des stratégies d'adaptation est la centralisation croissante de la gestion des ressources naturelles⁵⁴. Les droits des communautés locales sur les ressources dans la plupart des régions d'Afrique restent grandement incertains.

4.2 QUESTIONS DE POLITIQUE CONTINENTALE & DÉFIS

Il est important, pour l'adaptation, d'intégrer le changement climatique dans des sphères-clés de la conception des politiques ainsi que dans des cadres de développement sociaux et économiques. Les études sur la préparation de l'adaptation se sont penchées sur la question de savoir dans quelle mesure les politiques non climatiques soutiennent

53 Murombedzi, J. 2007

54 Ibid.

ou restreignent les réponses d'adaptation. La section ci-dessous met en lumière certaines questions majeures de politique et quelques-uns des défis qui se posent à l'Afrique d'aujourd'hui, et se focalise plus particulièrement sur les questions de gouvernance en termes de réactivité, d'efficacité et de visions stratégiques. Les processus et les effets du changement climatique s'inscrivent sur le long terme et toucheront tous les pays dans les décennies à venir. Le sujet sera donc omniprésent pour les planificateurs du développement national et devrait, idéalement, être pris en compte régulièrement dans les cycles de planification et les processus d'élaboration des politiques⁵⁵. L'intégration des réponses au changement climatique dans les cadres politiques et de développement constitue une obligation pour les parties signataires de la CCNUCC. L'article 4.1(f) stipule que :

Toutes les parties doivent tenir compte, dans la mesure du possible, des considérations liées aux changements climatiques dans leurs politiques et actions sociales, économiques et environnementales et utiliser des méthodes appropriées, par exemple des études d'impact, formulées et définies sur le plan national, pour réduire au minimum les effets - préjudiciables à l'économie, à la santé publique et à la qualité de l'environnement - des projets ou mesures qu'elles entreprennent en vue d'atténuer les changements climatiques ou de s'y adapter.

Pour permettre des mesures d'adaptation réalisables et efficaces, les gouvernements, les ministères, les institutions et les organisations non gouvernementales doivent intégrer le changement climatique dans leurs processus de planification et de budgétisation et à tous les niveaux de décision. À l'échelon national, les stratégies gouvernementales doivent s'attacher à renforcer la résilience des économies nationales et locales ainsi que leurs capacités à s'adapter aux impacts du changement climatique.

Le changement climatique a le potentiel de faire obstacle au développement durable, d'accroître la pauvreté et de retarder ou d'empêcher la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD). Il est donc impératif que les mesures d'adaptation soient intégrées dans des stratégies de développement durable afin de réduire la pression exercée sur les ressources naturelles, d'améliorer la gestion des risques environnementaux et de rehausser le niveau de bien-être social des plus démunis. Cette section a pour but de fournir une synthèse des questions émanant des études par pays concernant le degré d'intégration de l'adaptation au changement climatique dans les cadres économiques et de développement à l'échelle nationale, comprenant les stratégies qui visent la réduction de la pauvreté. Voici ci-dessous un résumé des questions-clés.

⁵⁵ CCNUCC, 2002.

4.2 QUESTIONS DE POLITIQUE
CONTINENTALE & DÉFIS

› Cadre politique général inadéquat pour l'adaptation au changement climatique et la gouvernance de celui-ci

Les cadres de développement macroéconomique font obstacle aux capacités d'adaptation

La place de l'adaptation au changement climatique au sein du secteur environnemental constitue un frein à une intégration efficace

Manque de cadre politique cohérent

Développements prometteurs vers l'intégration

Genre et changement climatique

Cadre politique général inadéquat pour l'adaptation au changement climatique et la gouvernance de celui-ci

La plupart des pays ne disposent pas d'un cadre politique global capable de guider l'intégration de l'adaptation au changement climatique dans de vastes programmes et activités de développement. Par exemple, même si le Zimbabwe a ratifié la CCNUCC, il n'existe pour l'heure aucune stratégie nationale claire de mise en œuvre des dispositions de cette dernière. Il manque donc un cadre politique et législatif national, global et spécifique à la fois, pour le changement climatique et l'adaptation à celui-ci⁵⁶. Au lieu de cela, on trouve des mesures d'adaptation législatives et programmatiques dans une multitude de politiques, de stratégies et de plans d'action de développement, et ce dans différents secteurs publics tels que l'environnement et la gestion des ressources naturelles, la gestion des ressources en eau, l'agriculture et la gestion des catastrophes.

En 2009, le Zimbabwe préparait le rapport de sa Seconde Communication Nationale (SCN) qui comprenait des évaluations de la vulnérabilité et de l'adaptation axées sur les écosystèmes naturels, les ressources hydriques, la santé publique, les établissements humains, l'agriculture et la faune. Ces évaluations serviront de base au développement d'une Stratégie Nationale d'Adaptation au Changement Climatique (SNACC). Cependant, les études de Vulnérabilité et Adaptation (V&A) suivent une approche sectorielle qui génère des évaluations de vulnérabilité et d'adaptation généralement descendantes. En tant que processus crucial pour le développement d'une stratégie nationale d'adaptation, les consultations à grande échelle revêtent une très grande importance. Jusqu'ici, les consultations de parties prenantes organisées ont réuni des experts à l'occasion d'un atelier qui regroupait des organisations de la société civile. Il n'existe cependant aucun document attestant un engagement public.

L'étude sur l'Afrique du Sud révèle un ensemble complet de politiques fournissant un environnement favorable à l'adaptation au changement climatique. Celles-ci émanent de la SNACC qui constitue un cadre global d'adaptation à l'échelon national. Les autres politiques offrant un cadre favorable sont des politiques sectorielles dans les domaines de l'agriculture, de l'eau et de l'énergie. Cependant, tandis que la SNACC signale les effets potentiels du changement climatique sur différents secteurs, elle peine à fournir une analyse convaincante des implications socio-économiques du changement climatique. Les mesures d'adaptation proposées ne constituent pas des interventions stratégiques capables de renforcer adéquatement la résilience des différents secteurs de l'économie et des catégories de la société les plus vulnérables. Dans une large mesure, la SNACC répond

⁵⁶ Mtisi, S. 2010.

uniquement aux vulnérabilités biophysiques, qui caractérisent la nature des débats au sein du GIEC au moment de l'établissement, par l'Afrique du Sud, de sa stratégie.

De la même manière, le Kenya a formulé une Stratégie Nationale d'Adaptation au Changement Climatique en 2010 qui cherche à renforcer l'action nationale visant l'adaptation au changement climatique et l'atténuation de celui-ci, en garantissant l'engagement de toutes les parties prenantes, tout en prenant en compte la nature vulnérable des ressources naturelles du pays et de la société dans son ensemble. La stratégie offre une politique propice ainsi qu'un cadre juridique et institutionnel permettant de lutter contre le changement climatique. Elle fournit également un plan d'action et de mobilisation des ressources concerté afin de réduire et d'atténuer les impacts du changement climatique. La stratégie souligne que la politique et le cadre juridique actuels ne traitent pas directement et explicitement du problème des changements climatiques. Le seul document politique qui aborde un tant soit peu le problème est le projet de 2008 d'une Politique environnementale nationale, qui doit encore être adopté par le parlement. À ladite politique font cependant défaut des dispositions explicites relatives à l'adaptation au changement climatique. Elle se contente de réclamer l'élaboration d'une stratégie sur le changement climatique.

Au Kenya, les dispositions relatives à l'adaptation au changement climatique sont actuellement réparties dans diverses lois et politiques sectorielles. Celles-ci incluent la nouvelle loi sur les forêts, la loi sur l'agriculture, la politique énergétique, la politique forestière et la politique sur les terres arides et semi-arides. Toutefois, ces instruments politiques et juridiques sont peu efficaces. Non seulement, ils n'accordent pas une place centrale au changement climatique, mais ils se focalisent sur la gestion environnementale sans tenir compte des aspects transversaux du changement climatique. La Stratégie Nationale d'Adaptation au Changement Climatique du Kenya est un pas positif dans la recherche de solutions au changement climatique. Des politiques globales visant l'atténuation et l'adaptation, et fournissant des lignes directrices en vue d'une intégration et d'une prise en considération systématique dans les secteurs et les institutions clés doivent toutefois encore être mises en place.

Le Botswana ne dispose pas de politiques ni de stratégies spécifiques destinées à l'adaptation au changement climatique et à l'atténuation de ses effets. Les problèmes liés à l'environnement et au changement climatique sont cependant reconnus et développés dans un certain nombre de documents politiques. Tous les processus d'élaboration de politiques et de planification du développement au Botswana s'inspirent de la prise de conscience que la croissance sur le long terme doit être durable. Même si ces efforts sont louables, la question

Au Kenya, les dispositions relatives à l'adaptation au changement climatique sont actuellement réparties dans diverses lois et politiques sectorielles. Celles-ci incluent la nouvelle loi sur les forêts, la loi sur l'agriculture, la politique énergétique, la politique forestière et la politique sur les terres arides et semi-arides.

Photo page suivante :
Homme transportant des denrées alimentaires à Acornhoek, Mpumalanga, Afrique du Sud.
par Gillian Benjamin



WINGERS





du changement climatique devrait occuper une place encore plus centrale dans le contexte socio-économique et de développement en perpétuelle mutation. Ce contexte est crucial pour comprendre la vulnérabilité de l'ensemble des secteurs au changement climatique et pour l'élaboration de stratégies d'adaptation intégrées en vue de combattre l'impact du changement climatique sur les secteurs développementaux au Botswana, et d'équilibrer les compromis qui s'imposent dans la réalisation des multiples objectifs du développement durable. Pour le Botswana, la question de la croissance équitable revêt une importance particulière.

L'Ouganda et la Tanzanie ont élaboré des Programmes d'Action Nationaux aux fins de l'Adaptation (PANA), en 2003 et en 2007 respectivement. Les objectifs formels des PANA sont de fournir aux Pays les Moins Avancés (PMA) un processus permettant d'identifier les activités prioritaires répondant aux besoins urgents et immédiats d'adaptation au changement climatique. L'accent est mis sur les mesures d'adaptation urgentes ; des retards supplémentaires dans leur application risqueraient d'accroître la vulnérabilité et les coûts. Le PANA de la Tanzanie ne traite pas de l'intégration de l'adaptation au changement climatique dans les politiques, activités et plans nationaux et sectoriels. Il propose une liste de projets mais ces derniers n'ont pas été inclus dans les plans et budgets sectoriels des institutions responsables. Le PANA doit maintenant être transformé en un plan national plus global. Des études sont actuellement menées pour préparer le rapport de la Seconde Communication Nationale qui sera établi par le Cabinet du vice-président afin de permettre à la Tanzanie de remplir ses obligations vis-à-vis de la CCNUCC. Les études comprennent des évaluations de la vulnérabilité et l'identification des priorités d'adaptation concernant l'énergie et l'agriculture, l'utilisation des sols, la sylviculture, le tourisme, les ressources en eau intérieures et côtières, le bétail et l'industrie. Les résultats des études n'étaient pas disponibles au moment de la rédaction du présent rapport.

Le Nigéria a signé et ratifié la CCNUCC en 1994 et en 2003 respectivement, et le rapport de la Première Communication Nationale a été établi pour satisfaire les obligations de la convention. L'exercice de la Seconde Communication Nationale (SCN) a été initié en 2006. Il se trouve cependant encore en phase de rédaction. En dépit des progrès réalisés, le Nigéria n'a pas de politique ni de stratégie de changement climatique spécifiques exposant les grandes lignes des efforts actuels et futurs déployés par le pays en matière de vulnérabilité au changement climatique. Ce dont le Nigéria dispose qui ressemble le plus à un cadre global de réponse d'adaptation est un document de travail sur les Stratégies d'action sur l'adaptation préparées par la Fondation Heinrich Böll. Rien n'indique que ce document est utilisé pour informer de l'élaboration d'un plan national

d'adaptation. Les besoins des secteurs les plus vulnérables au Nigéria ne sont donc pas suffisamment pris en charge.

Les défis de la gestion des impacts sociaux dans les régions côtières de l'Afrique occidentale sont bien documentés. La Politique nationale de lutte contre l'érosion et l'inondation (NEFCP) du Nigéria s'attaque au problème de la vulnérabilité des zones côtières mais n'intègre pas de façon appropriée les défis potentiellement significatifs et la complexité que le changement climatique apportera à la gestion des zones côtières. La politique prévoit cependant la création de dispositions institutionnelles efficaces ainsi qu'un cadre juridique pour la gestion de l'érosion et des inondations, et encourage une approche participative en vue de leur prévention et de leur contrôle sur l'ensemble du pays. Il lui manque cependant une dimension holistique dans sa manière de traiter la gestion des écosystèmes sensibles tels que les zones côtières.

Il est d'une importance cruciale d'adopter une approche intégrée dans la gestion des zones côtières, qui encourage à la fois la gestion durable de ces zones en Afrique occidentale et équilibre les impacts et objectifs du développement dans ces régions. Cela devrait faciliter la participation et la coopération éclairées de toutes les parties prenantes à la gestion de ces régions, en particulier celles des communautés côtières pauvres et vulnérables. Les plans et les politiques de gestion intégrée des zones côtières (GIZC) doivent non seulement aider à s'orienter vers une planification et un développement appropriés le long de ces régions pour réduire les impacts de l'élévation du niveau de la mer sur les communautés, mais également permettre de faire reculer la pauvreté.

Concernant la question de l'adaptation au changement climatique, à l'instar de la plupart des questions environnementales, on s'attend à ce que les gouvernements s'appuient sur des informations scientifiques pour faciliter la prise de décisions. Les approches, fondées sur des données probantes, d'élaboration de solutions au changement climatique commencent à être reconnues. Dans le cas de l'Afrique occidentale cependant, seul le Ghana a procédé à des évaluations détaillées de la vulnérabilité pour tous les secteurs sensibles au climat afin de définir efficacement ses réponses d'adaptation. Inversement, le Nigéria n'a pas réalisé d'évaluations de la vulnérabilité pour comprendre dans quelle mesure le changement climatique et la montée du niveau de la mer frapperont et affecteront ses écosystèmes, sa population, sa santé et son bien-être ainsi que l'économie du pays. Ces évaluations sont pourtant nécessaires en tant qu'outils d'aide à l'identification des options d'adaptation décisives et appropriées pour le pays.

Le Ghana a adopté une réponse structurée afin de renforcer ses capacités d'adaptation au changement climatique. Le point de départ

Les approches, fondées sur des données probantes, d'élaboration de solutions au changement climatique commencent à être reconnues. Dans le cas de l'Afrique occidentale cependant, seul le Ghana a procédé à des évaluations détaillées de la vulnérabilité pour tous les secteurs sensibles au climat afin de définir efficacement ses réponses d'adaptation.

fondamental a été l'intégration du changement climatique dans sa stratégie de réduction de la pauvreté. Grâce à cette approche, le Ghana a pu identifier les vulnérabilités-clés et les stratégies d'adaptation proposées répondant aux vulnérabilités identifiées, et accroître la résilience. Le processus était à la fois consultatif et collaboratif, et impliquait diverses parties prenantes dans l'élaboration d'une approche nationale visant à intégrer le changement climatique dans les plans de développement du pays. Ce processus a débouché sur la Stratégie Nationale d'Adaptation au Changement Climatique, conçue pour créer un environnement favorable au Ghana permettant de gérer et de répondre efficacement aux effets du changement climatique et de réduire les vulnérabilités.

Le PANA de l'Ouganda a également été élaboré sur la base d'une méthodologie solide axée sur l'analyse de l'impact des catastrophes liées au climat et de stratégies d'adaptation à l'échelon communautaire. Le processus s'est appuyé sur les méthodes d'Évaluation Rurale Participative (ERP) et sur un échantillon de trois districts comprenant des régions à faible altitude, des régions montagneuses, semi-arides, aquatiques et littorales. Cette approche est sensiblement différente de celles définies dans d'autres pays couverts par cette étude, celles-ci étant généralement descendantes et se basant sur des analyses de la vulnérabilité réalisées par des équipes d'experts. Des ateliers ont été organisés aux niveaux communautaire, régional, national et politique afin de valider les exercices d'Évaluation Rurale Participative et d'accorder toujours plus de poids aux projets d'adaptation. Alors que cette approche est tout à fait louable, le PANA a fait l'objet de critiques concernant l'absence d'analyse détaillée de la vulnérabilité à l'échelon local. Le PANA s'intéresse aux questions qui se posent au niveau communautaire mais ne fournit pas une vue d'ensemble stratégique des besoins d'adaptation au niveau national. Les décisions d'adaptation doivent être prises à différents niveaux de gouvernance. Pour cela, des approches ascendantes et descendantes dans l'élaboration des politiques entre les niveaux local et national sont nécessaires afin de répondre aux besoins stratégiques et aux vulnérabilités locales. Actuellement, l'environnement politique pour le changement climatique en Afrique ne reflète pas le besoin d'équilibre entre les approches descendantes et les approches ascendantes. L'expérience montre que la participation locale et la prise en compte des stratégies d'adaptation des ménages continuent de constituer de réels défis dans l'élaboration de politiques d'adaptation en raison de la tendance à des mesures se limitant à un niveau sectoriel. Il est donc à craindre que les solutions d'adaptation imposées à l'échelon national, sans la participation de ceux devant adopter les pratiques, restreignent en réalité, plutôt que ne créent, l'espace nécessaire à une adaptation locale⁵⁷.

⁵⁷ McDevitt. 2009.

La plupart des stratégies nationales d'adaptation au changement climatique et des programmes d'action nationaux aux fins de l'adaptation ne donnent aucune réponse, ni ne traitent du rôle des facteurs non climatiques. Ils ne concordent cependant pas avec les politiques et mesures plus larges en faveur d'un développement durable. Les mesures d'adaptation ne pourront être mises en œuvre que si elles sont cohérentes avec les décisions ou programmes traitant des stress non climatiques et si elles y sont intégrées. D'où le besoin de placer l'adaptation au changement climatique à la fois dans un cadre de développement durable et dans un cadre économique général.

En l'absence d'un cadre politique global pour le changement climatique, cette synthèse se penche sur des politiques sectorielles clés ainsi que sur des politiques économiques et de développement d'une importance majeure afin d'évaluer dans quelle mesure elles facilitent la gouvernance du changement climatique. En font partie les plans nationaux de développement, les stratégies de réduction de la pauvreté et de développement économique, les stratégies de développement rural et bien d'autres encore.

Les cadres de développement macroéconomique font obstacle aux capacités d'adaptation

L'étude sur l'Afrique du Sud fournit un bon exemple de la manière dont les politiques macroéconomiques peuvent faire obstacle aux capacités d'adaptation. L'Afrique du Sud procède actuellement à des réformes politiques suite aux récentes élections (2009). Cependant, sa stratégie pour un développement rural intégré et durable (ISRDS), bien qu'elle n'ait pas été conçue pour répondre spécifiquement au changement climatique, offre un cadre propice. Elle constitue en effet un élément important d'un ensemble de politiques élaborées en vue de traiter les défis auxquels sont confrontés les pauvres en Afrique du Sud, en particulier dans les zones rurales.

L'un des objectifs stratégiques de l'ISRDS est de « garantir que les zones rurales auront, d'ici 2010, la capacité interne nécessaire à un développement intégré et durable ». D'après l'ISRDS, cette stratégie entend transformer l'Afrique du Sud rurale en un secteur économiquement viable, socialement stable et harmonieux, ce qui contribuera largement au PIB du pays. La stratégie est conçue pour profiter à la population rurale pauvre en général, mais des efforts spécifiques ciblent les femmes, la jeunesse et les personnes handicapées. Cette stratégie est importante dans le cadre de l'élaboration de réponses d'adaptation au changement climatique car elle tente de garantir l'accès des pauvres aux ressources naturelles et les bénéfices inhérents afin de soutenir les stratégies de subsistance. Elle prévoit également de réformer le secteur de l'agriculture, de

4.2 QUESTIONS DE POLITIQUE CONTINENTALE & DÉFIS

Cadre politique général inadéquat pour l'adaptation au changement climatique et la gouvernance de celui-ci

- › Les cadres de développement macroéconomique font obstacle aux capacités d'adaptation

La place de l'adaptation au changement climatique au sein du secteur environnemental constitue un frein à une intégration efficace

Manque de cadre politique cohérent

Développements prometteurs vers l'intégration

Genre et changement climatique

diversifier les économies rurales ainsi que de mettre en place d'autres mesures-clés susceptibles de réduire la pauvreté et donc de renforcer la résilience au changement climatique. La stratégie cible les régions rurales dans lesquelles l'agriculture, la sylviculture, le tourisme et d'autres activités se développent, et où la base des ressources naturelles pourrait soutenir de telles mesures. Ces divers secteurs ont été identifiés comme étant extrêmement vulnérables aux impacts du changement climatique.

De plus, l'ISRDS adopte des dispositions pour étendre l'assistance sociale aux régions rurales grâce à des aides sociales et au Programme élargi de travaux publics qui se concentre sur la création de possibilités d'emploi pour les pauvres. Le rôle des programmes de protection sociale visant à atténuer les effets du changement et de la variabilité climatiques pour les plus démunis est largement reconnu de tous, même si les efforts doivent déboucher sur des mesures à long terme destinées à améliorer la résilience des vastes ressources des pauvres sur le plan social, humain, institutionnel, physique et politique.

Les politiques macroéconomiques telles que le GEAR (croissance, équité et redistribution) nieraient en réalité les possibilités de développement des pauvres, les mettraient à l'écart de l'économie et nuiraient à leurs capacités d'adaptation⁵⁸.

Les stratégies de développement rural de l'Afrique du Sud ont été critiquées pour ne pas avoir traité des causes structurelles de la pauvreté. Cette lacune a des conséquences quant à la mesure dans laquelle l'adaptation au changement pourra être mise en œuvre dans le contexte de la politique actuelle. Les politiques macroéconomiques telles que le GEAR (croissance, équité et redistribution) nieraient en réalité les possibilités de développement des pauvres, les mettraient à l'écart de l'économie et nuiraient à leurs capacités d'adaptation⁵⁸. Cela s'explique principalement par le fait que le gouvernement, dans ses efforts d'attirer les Investissements Directs Étrangers, d'augmenter le niveau de l'épargne intérieure et d'accroître la compétitivité industrielle, a accentué la marginalisation des pauvres et n'est pas parvenu à réduire la pauvreté. Cette situation n'est pas spécifique à l'Afrique du Sud mais correspond à une voie de développement commune suivie par de nombreux États africains. Il est largement reconnu que l'une des réponses fondamentales au changement climatique tournée vers les pauvres consiste à garantir que les politiques macroéconomiques réduisent leur vulnérabilité⁵⁹.

La place de l'adaptation au changement climatique au sein du secteur environnemental constitue un frein à une intégration efficace

De son côté, l'Ouganda a développé un nouveau Plan National de Développement (PND) 2010-2015 sur cinq ans qui servira à acheminer l'Aide Publique au Développement (APD) sur le moyen

58 Noyoo, nd; et Frye, I. nd.

59 DFID. 2004.

terme. Préalablement à ce plan, jusqu'en 2008, le Plan d'action pour l'éradication de la pauvreté (PEAP) était le principal cadre de développement à l'échelon national. L'élaboration du nouveau Plan National de Développement est considérée par de nombreux acteurs comme une occasion de revoir les profits et de prendre en charge les défis, les contraintes et les questions émergentes qui se posent au développement de l'Ouganda. Les parties prenantes sont d'avis que la manière dont le changement climatique est traité dans le nouveau PND jouera un rôle crucial dans la capacité du pays à s'adapter au changement climatique.

Jusqu'ici, l'adaptation au changement climatique n'est pas bien intégrée dans le PND, ce qui est dû principalement au processus par lequel les questions ont été introduites durant la formulation du plan. L'intégration des questions relatives à l'adaptation au changement climatique a été guidée par des documents de travail sectoriels, dont l'un d'entre eux était intitulé « Environnement, Ressources naturelles et Changement climatique », développé par l'Autorité nationale ougandaise compétente en matière d'environnement. Le changement climatique était donc présenté comme une question purement environnementale et comme l'un des dix thèmes analysant la contribution sectorielle aux objectifs de développement nationaux. L'intégration est très importante en vue d'une prise en considération systématique et efficace de l'adaptation du changement climatique dans les plans de développement. Actuellement, le changement climatique se présente comme une question environnementale sans lien aucun avec d'autres secteurs-clés de l'économie.

Comme en Ouganda, l'adaptation au changement climatique au Kenya n'est pas non plus correctement intégrée au cadre de développement national. Si la Vision 2030 fait référence à l'adaptation au changement climatique, c'est uniquement parce qu'elle s'inscrit dans un contexte de développement des capacités considéré comme faisant partie du secteur environnemental. Le Plan National de Développement, lui, souligne les questions d'adaptation à la lumière des épisodes « El Nino-La Nina », et expose les grandes lignes des engagements de la CCNUCC, parmi lesquels figurent des programmes d'adaptation au changement climatique et d'atténuation de ses effets. À cette occasion, une appréciation des effets de la vulnérabilité climatique sur les ressources hydriques, par exemple, y est fournie et il est aussi question de la nécessité de promouvoir des politiques en faveur d'une gestion durable de l'environnement.

Les préoccupations liées au changement climatique ne sont cependant pas prises en compte dans les autres sections du PND kenyan qui s'en est pourtant fait un objectif déclaré, ce qui rend compte du fait que l'intégration complète des questions environnementales dans

L'intégration est très importante en vue d'une prise en considération systématique et efficace de l'adaptation du changement climatique dans les plans de développement. Actuellement, le changement climatique se présente comme une question environnementale sans lien aucun avec d'autres secteurs-clés de l'économie.

La problématique du changement climatique n'est pas jugée cruciale pour le développement du pays en raison de la compréhension limitée de l'opinion publique et des évaluations inadéquates des effets du changement climatique sur des secteurs socio-économiques clés.

les plans de développement à tous les niveaux de décision reste un véritable défi pour le pays. La Stratégie de redressement économique (ERS) ne mentionne pas la question de l'adaptation au changement climatique, ce qui pourrait être attribué à la capacité limitée du ministre chargé de la Planification et du Développement nationaux d'intégrer le changement climatique dans le cadre de planification national. La problématique du changement climatique n'est pas jugée cruciale pour le développement du pays en raison de la compréhension limitée de l'opinion publique et des évaluations inadéquates des effets du changement climatique sur des secteurs socio-économiques clés. Il est prometteur de constater que la Vision 2030 du Kenya fait allusion à l'adaptation au changement climatique dans le contexte du développement des capacités. Il est toutefois nécessaire de ne pas se limiter seulement aux aspects environnementaux du changement climatique afin de mettre en évidence les préoccupations nationales en termes de développement.

L'étude sur le Nigéria révèle la faible efficacité des politiques relatives à l'adaptation au changement climatique. Leur potentiel de soutien des mesures d'adaptation n'est donc pas entièrement exploité. Les politiques sont très vastes et ne cherchent pas suffisamment à trouver des réponses pour le Nigéria aux problèmes d'adaptation. Le cadre politique visant à harmoniser les efforts de développement humain et de gestion du changement climatique par l'adaptation est loin d'être suffisamment développé dans le pays. Le Nigéria doit trouver un moyen pour que les politiques, stratégies et plans nationaux existant dans différents secteurs œuvrant pour le développement durable puissent intégrer l'adaptation aux effets du changement climatique. La Vision nationale 2020 pourrait fournir une bonne entrée en la matière.

Manque de cadre politique cohérent

Un examen du cadre politique de développement au Zimbabwe révèle un manque de cohérence et de coordination dans l'intégration des réponses d'adaptation au changement climatique. Certaines politiques entravent l'adaptation au changement climatique au lieu de développer des capacités d'adaptation. Il est nécessaire d'harmoniser la législation et les stratégies non coordonnées et fragmentées afin de rendre possible et de renforcer les réponses d'adaptation au changement climatique. Aucun effort conscient et délibéré en faveur de l'intégration de l'adaptation au changement climatique n'a été défini au Zimbabwe. Actuellement, la compréhension du changement climatique parmi les responsables politiques reste limitée. Il leur est donc difficile de faire pression en faveur de politiques d'adaptation et de les intégrer dans le cadre de développement économique national.

En outre, cette analyse révèle le manque de politiques soutenant l'adaptation au niveau micro. Ce problème n'est pas propre au Zimbabwe mais commun à tous les pays couverts par cette synthèse, à l'exception de l'Ouganda. Si l'adaptation doit refléter les dynamiques des moyens de subsistance des populations (en particulier des groupes les plus vulnérables), elle doit être considérée comme un processus intrinsèquement adaptable et flexible traitant des circonstances locales spécifiques en perpétuel changement⁶⁰. L'objectif ultime du processus d'adaptation doit être de procurer de la sécurité aux personnes les plus menacées en raison des changements que subissent les conditions climatiques dans lesquelles elles vivent⁶¹.

De la même façon, le Nigéria n'a pas de politique spécifique abordant le changement climatique. Cependant, des politiques, stratégies et plans environnementaux pourraient servir dans une certaine mesure à faire face au problème du changement climatique. La Politique environnementale nationale de 1989 offre un cadre national global pour les politiques, stratégies et plans d'action relatifs à l'environnement. Celle-ci a été réexaminée en 1999 pour être en accord avec les nouvelles préoccupations environnementales émergentes attirant l'attention à l'échelon mondial. La Politique nationale sur la sécheresse et la désertification de 2007 reconnaît également que le changement climatique pourrait intensifier la sécheresse et la désertification dans les régions qui sont déjà le théâtre d'une dégradation environnementale. Certaines initiatives telles que l'initiative Muraille verte et l'initiative présidentielle de reboisement serviront de mesures de lutte contre la désertification, la dégradation des sols et le changement climatique. Ces initiatives aideront à atténuer les risques environnementaux et dans le même temps à renforcer le développement économique et social. L'un des défis majeurs que doit relever le Nigéria est cependant la mise en place d'une stratégie de mise en œuvre, jusqu'ici inexistante, permettant de traduire ces politiques en activités intersectorielles constructives en faveur d'une gestion environnementale durable.

Développements prometteurs vers l'intégration

La Stratégie nationale pour la croissance économique de la Tanzanie, communément connue sous l'appellation MKUKUTA, dont la mise en œuvre s'achève en 2010, ne fait aucune mention du changement climatique, même s'il a été dit que les problèmes environnementaux avaient été intégrés au plan. Les indicateurs utilisés étaient peu nombreux et les efforts, insuffisants pour encourager une gestion plus durable des ressources naturelles dans le pays. MKUKUTA II devrait offrir des possibilités plus prometteuses. Des études sectorielles

⁶⁰ Murombedzi, J., 2007.

⁶¹ Ibid.

Pour être fructueuses, les politiques et les mesures d'adaptation adoptées dans les pays développés et en développement doivent tenir compte de la dimension de genre. La plupart des femmes économiquement actives dans les zones rurales s'engagent dans l'agriculture et en raison du déclin rapide de la population masculine dans ces zones, lié à l'urbanisation croissante et au VIH/sida, l'agriculture ne cesse de se féminiser⁶².

sont en cours pour examiner comment l'adaptation au changement climatique peut être intégrée dans ce prochain plan sur cinq ans. Il existe également un processus de consultation désigné, conçu par le Groupe de discussion informel sur l'environnement (IDGE), qui prend fait et cause pour que l'environnement soit au cœur de MKUKUTA II.

Genre et changement climatique

Pour être fructueuses, les politiques et les mesures d'adaptation adoptées dans les pays développés et en développement doivent tenir compte de la dimension de genre. La plupart des femmes économiquement actives dans les zones rurales s'engagent dans l'agriculture et en raison du déclin rapide de la population masculine dans ces zones, lié à l'urbanisation croissante et au VIH/sida, l'agriculture ne cesse de se féminiser⁶². Par exemple, des études menées par la FAO en Mozambique en 1998 ont montré que pour 100 hommes travaillant dans l'agriculture, on comptait 153 femmes⁶³. De la même façon, les études par pays et une étude récente mandatée par la HBS sur le Changement climatique et le Genre en Afrique australe sont arrivées à la conclusion que, bien que la majorité des ménages ruraux aient à leur tête une femme, les femmes ne sont généralement pas habilitées à participer aux processus d'élaboration des politiques⁶⁴.

Les études sur le Zimbabwe, le Botswana, le Kenya, l'Afrique du Sud, l'Ouganda et la Tanzanie font les observations suivantes :

⁶² Wamukonya, N. 2001.

⁶³ FAO, 2001.

⁶⁴ Petrie, B. 2010.

- Le genre n'est pas intégré dans les cadres-clés de réponse à l'adaptation
- Les politiques sectorielles, en particulier en ce qui concerne les secteurs les plus vulnérables tels que l'agriculture, la biodiversité et l'eau, présentent d'importantes lacunes en termes de dispositions relatives aux effets du changement climatique ventilés par sexe
- Les dispositions habilitantes telles que celles relatives à la sécurité d'occupation, aux informations météorologiques, à la micro-finance et aux emplois productifs ne sont pas étendues aux femmes
- Les droits de propriété tendent à marginaliser les femmes
- Les faibles niveaux d'alphabétisation parmi les femmes limitent leur accès à l'information et leurs responsabilités au sein des ménages ne leur permettent pas, le plus souvent, de participer aux larges forums publics

Les obstacles à l'adaptation au changement climatique, liés au genre, nécessitent d'être mieux compris afin de formuler des réponses tenant compte des sexes. Cela exige de comprendre les inégalités existant entre les hommes et les femmes ainsi que la façon dont ces inégalités peuvent exacerber les effets du changement climatique à l'échelle des individus et des communautés.

5

PAYSAGE INSTITUTIONNEL & CAPACITES D'ADAPTATION

- 1 Introduction
- 2 La gouvernance du changement climatique
 - Le cadre juridique international
 - Définir la gouvernance de l'adaptation au changement climatique
 - Nouveaux problèmes de la gouvernance de l'adaptation au changement climatique
 - Équité, pauvreté et droit au développement
 - Financement de l'adaptation
 - Accès au savoir et aux informations
 - Participation et engagement publics
- 3 Changement climatique : impacts & vulnérabilité
 - Afrique orientale
 - Afrique australe
 - Afrique occidentale
- 4 Problèmes de gouvernance du changement climatique identifiés dans les études par pays
 - Résumé des principales politiques et stratégies sectorielles
 - Questions de politique continentale & défis
- 5 **Paysage institutionnel & capacités d'adaptation**
 - Acteurs gouvernementaux
 - Acteurs non étatiques
 - Partenaires au développement
- 6 Sensibilisation du public & Accès à l'information
- 7 Conclusion & Récapitulatif des principaux messages politiques

De nombreuses institutions participent activement à l'adaptation au changement climatique à différents niveaux. Ces institutions s'engagent à soutenir le développement et la mise en œuvre des politiques nationales, à effectuer des recherches, à renforcer les compétences des parties prenantes ou encore à faciliter l'exécution des initiatives relatives au changement climatique. Les répercussions intersectorielles du changement climatique ainsi que la nécessité d'une action intégrée requièrent l'implication d'un ensemble considérable d'institutions et d'acteurs, de même qu'une coordination et un leadership transparent. En conséquence, le rôle des divers acteurs est étudié dans ce chapitre afin d'évaluer l'efficacité des actions entreprises et d'identifier les défis clés auxquels sont confrontées les institutions en Afrique dans le cadre de l'adaptation au changement climatique. L'adaptation au changement climatique peut réduire les effets de ce dernier et, dans certains cas, être à l'origine de profits. Davantage d'attention et d'engagement pour un nouveau financement international ainsi qu'une approche politique du changement climatique peuvent potentiellement renforcer des institutions faibles de même que réduire la vulnérabilité et l'inégalité sociales, objectifs à long terme pour la majeure partie de l'aide au développement⁶⁵.

Les institutions sont primordiales pour l'adaptation au changement climatique, mais l'insuffisance du soutien institutionnel est fréquemment citée comme obstacle à cette adaptation. Sur un autre plan, les contraintes institutionnelles peuvent également limiter l'accès aux ressources naturelles et par là même entraver les démarches d'adaptation des communautés dont l'existence dépend des ressources naturelles. Bien que l'importance des institutions formelles et informelles soit reconnue pour l'adaptation au changement climatique, ce chapitre sera uniquement consacré

Les institutions sont primordiales pour l'adaptation au changement climatique, mais l'insuffisance du soutien institutionnel est fréquemment citée comme obstacle à cette adaptation.

⁶⁵ Hepworth, Goulden, 2008.

aux institutions « formelles » en raison de la nature des études par pays. Le présent chapitre souligne le rôle et les capacités des acteurs gouvernementaux et des institutions (gouvernement central, gouvernements locaux et milieux politiques) pour l'adaptation au changement climatique ainsi que des acteurs non étatiques (ONG, institutions de recherche, personnes d'influence, etc.).

5.1 ACTEURS GOUVERNEMENTAUX

En Afrique, la gestion du changement climatique et la politique de lutte contre le changement climatique sont considérées comme relevant essentiellement du domaine des gouvernements. Toutefois, la participation active de divers acteurs aux débats relatifs au changement climatique aux niveaux national et international offre la possibilité de garantir que les interventions sont adaptées aux besoins des populations auxquelles elles sont censées profiter. Elle favorise également l'égalité et la reddition de compte et permet aux gouvernements d'agir de manière transparente pour soutenir la gestion des effets du changement climatique. De nombreux gouvernements ont mis en place des structures institutionnelles pour coordonner les actions de lutte contre le changement climatique, allant d'unités spécialisées à des comités de coordination.

Au Botswana, le gouvernement détient la plus grande responsabilité dans le domaine de l'adaptation au changement climatique et de l'élaboration des politiques. Cette responsabilité ne revient pas explicitement à un département gouvernemental mais est répartie entre plusieurs ministères et départements.

L'Afrique du Sud dispose d'un cadre institutionnel complexe en matière de gouvernance environnementale. Les institutions gouvernementales des trois sphères du gouvernement, à savoir nationales, provinciales et locales, ont pour missions d'agir en coordination et de coopérer dans le cadre de la mise en œuvre des interventions d'adaptation au changement climatique ainsi que de faciliter celle-ci et les réformes politiques si nécessaire. Les capacités en matière d'adaptation au changement climatique semblent être importantes au niveau du gouvernement national, mais paraissent plus faibles aux échelons provincial et local. Le principal organisme en charge du développement des politiques de lutte contre le changement climatique est le Comité national sur les changements climatiques (CNCC) relevant du ministère de l'Eau et des Affaires environnementales. Le ministère joue un rôle de coordination fondamental dans la mise en œuvre des mesures de lutte contre le changement climatique à l'échelle nationale, menées par d'autres ministères clés tels que celui de l'Agriculture et des Pêches, des Minéraux et de l'Énergie ainsi que celui de la Science et de la Technologie.

Au Botswana, le gouvernement détient la plus grande responsabilité dans le domaine de l'adaptation au changement climatique et de l'élaboration des politiques. Cette responsabilité ne revient pas explicitement à un département gouvernemental mais est répartie entre plusieurs ministères et départements. Le Département des services météorologiques (DMES) du ministère botswanais de l'Environnement,

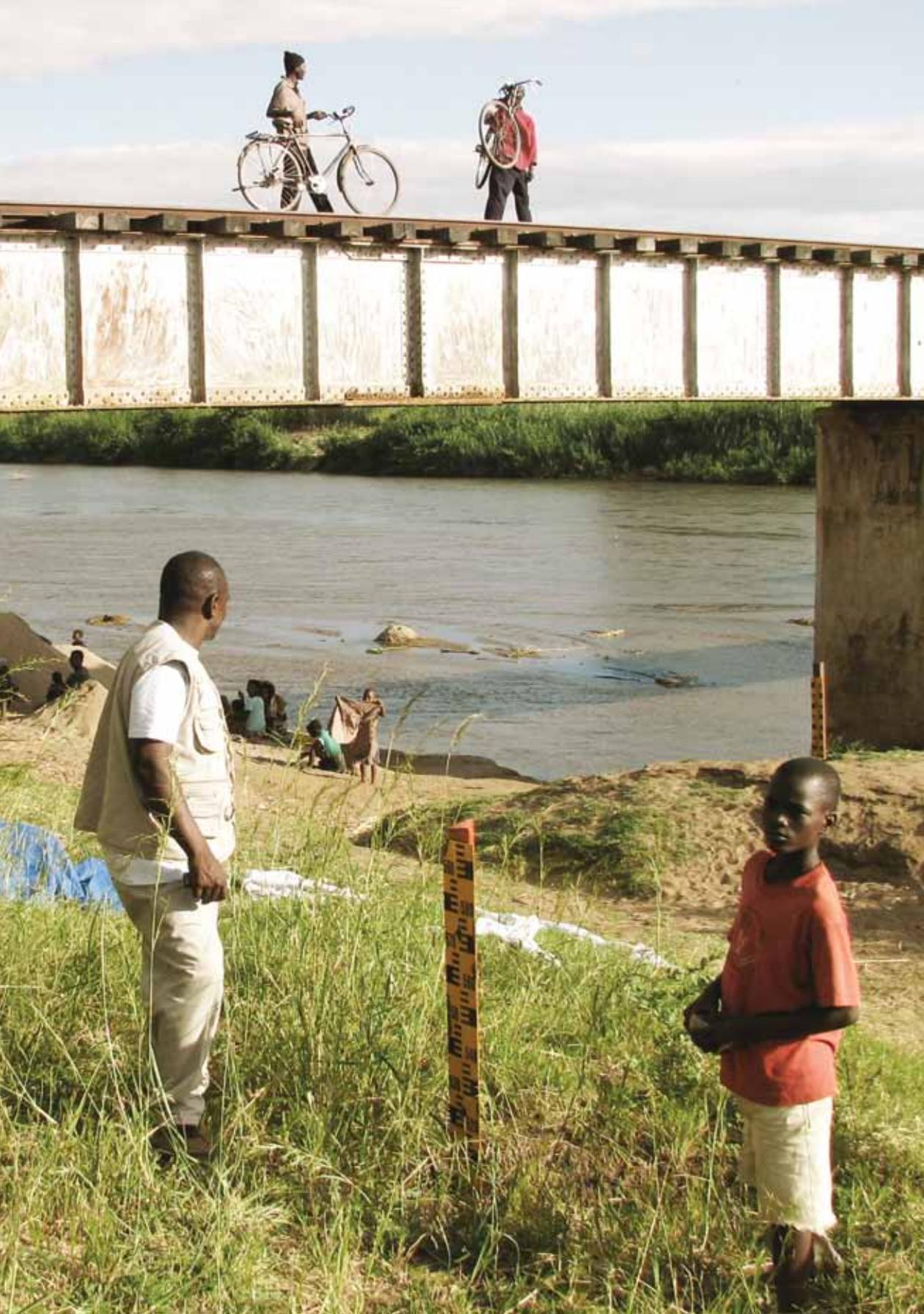
de la Faune sauvage et du Tourisme est chargé des informations sur la météorologie locale et des prévisions relatives au changement climatique local. Le DMES regroupe également des experts nationaux chargés de réfléchir au changement climatique et de faire respecter les obligations du Botswana découlant de la CCNUCC. Le Comité national sur les changements climatiques (CNCC) a été établi pour servir d'organisme consultatif à la CCNUCC au niveau national ; il est présidé par le directeur du DMES. Le CNCC comporte des représentants du gouvernement, des ONG et du secteur privé. Son rôle comprend la planification et la coordination des aspects et des activités de tous les projets concernant le changement climatique, la communication avec les parties prenantes, la sensibilisation du public et la gestion de tous les projets de lutte contre le changement climatique.

Le Zimbabwe a mis en place un Comité national sur les changements climatiques en 1996 sous l'égide de l'ancien ministère des Mines, de l'Environnement et du Tourisme. Le comité est un groupe intersectoriel chargé de coordonner et de reconsidérer toutes les positions que le pays prend à l'échelon national au sujet du changement climatique. Il agit également en tant qu'organisme de délibération sur les thèmes émergents du changement climatique. Le ministère a par ailleurs mis en place un Bureau des changements climatiques doté d'un coordinateur permanent. Ce bureau et le comité forment le noyau institutionnel des activités relatives au changement climatique dans le pays. Les autres agences gouvernementales clés comprennent l'Unité nationale d'alerte rapide, diverses institutions des secteurs de l'eau et de l'agriculture ainsi que des institutions de gestion des catastrophes. Outre leur soutien au Comité national sur les changements climatiques, ces institutions sont les gardiennes de plusieurs politiques et programmes qui contribuent à l'agenda national d'adaptation au changement climatique.

Le Nigéria a mis en place un bureau du changement climatique dans chaque ministère. L'institution nigériane responsable de la coordination de toutes les activités relatives au climat est l'Unité spéciale pour le changement climatique (SCCU) qui relève du ministère fédéral de l'Environnement. Elle a pour mission d'initier les mesures nationales de lutte contre le changement climatique aux échelons national et international. Elle coordonne également la mise en œuvre des activités de la CCNUCC, du Protocole de Kyoto et du Comité interministériel sur le changement climatique (IMCCC). L'IMCCC est un comité multisectoriel composé de représentants de divers départements gouvernementaux, d'organisations non gouvernementales et du secteur privé ainsi que d'institutions de recherche/académiques. La SCCU coopère avec un certain nombre de ministères par le biais de l'IMCCC.

Au Ghana, l'autorité nationale en charge du changement climatique est l'Agence ghanéenne pour la protection de l'environnement qui

Le Nigéria a mis en place un bureau du changement climatique dans chaque ministère. L'institution nigériane responsable de la coordination de toutes les activités relatives au climat est l'Unité spéciale pour le changement climatique (SCCU) qui relève du ministère fédéral de l'Environnement.



dépend du nouveau ministère de l'Environnement, de la Science et de la Technologie. L'agence est assistée par un Comité national sur les changements climatiques composé de représentants de divers ministères, du secteur privé et d'ONG. Ce comité a également été chargé par le ministère de l'Environnement, de la Science et de la Technologie de formuler une politique nationale de lutte contre le changement climatique.

L'Ouganda dispose d'une Unité de coordination sur le changement climatique (CCU) établie en 2009 sous la responsabilité directe du secrétaire permanent du ministère de l'Eau et de l'Environnement. Celle-ci a été mise en place afin de soutenir le travail du Département de la météorologie qui, à l'époque, coordonnait les actions nationales de lutte contre le changement climatique et agissait en fonction des besoins de la CCNUCC. La CCU a été mise en place suite à la prise de conscience que le Département de la météorologie ne disposait pas de suffisamment d'influence, de ressources et de capacités politiques pour coordonner la lutte contre le changement climatique parmi ses multiples acteurs. L'Ouganda a également établi un Forum parlementaire sur le changement climatique en 2008. Ce forum a pour mission de mieux intégrer la lutte contre le changement climatique dans le budget national en créant une stratégie de communication, en introduisant un programme de formation et en attribuant le règlement des problèmes aux circonscriptions que chaque membre représente.

Il existe d'autres agences telles que la Direction de la gestion des ressources en eau, le Département de la gestion des catastrophes et des réfugiés au sein du cabinet du Premier ministre, et l'Autorité nationale de gestion de l'environnement. En règle générale, la coordination reste insuffisante entre ces institutions et la CCU. Les mandats de la CCU et de l'Autorité nationale de gestion de l'environnement semblent manquer de clarté et se chevaucher, cette dernière se considérant directement responsable de la coordination générale des questions d'environnement relevant du changement climatique et mieux placée pour faciliter l'intégration des problèmes liés au changement climatique dans les processus de développement national.

THEMES CLES ET DEFIS

Il semble y avoir une attention politique importante à l'égard des effets du changement climatique ainsi qu'un besoin d'actions à l'échelon national en Afrique. Cependant, la capacité à coordonner et à mettre en œuvre ces mesures reste extrêmement faible en raison de nombreux défis liés au système, décrits ci-dessous. Les défis auxquels sont confrontées ces institutions pour améliorer la capacité d'adaptation comptent un manque de coordination, des institutions faibles au niveau des gouvernements locaux, un financement insuffisant pour les mesures d'adaptation, un manque de transparence et

Photo ci-contre :
La Croix-Rouge du Malawi a aidé le village de Mphunga (dans le district de Salima) à mettre au point un système d'alerte rapide. Un représentant de la Croix-Rouge se tient près de la jauge nouvellement installée. Lorsque la rivière atteint un certain niveau, les membres de la communauté se servent des bicyclettes qu'ils ont reçues pour se rendre au village et en alerter les habitants à l'aide de sifflets afin que ceux-ci quittent leur maison et mettent leurs possessions à l'abri en hauteur.
par Gina Ziervogel

THEMES CLES ET DEFIS

› Coordination insuffisante et capacités limitées

La décentralisation et le rôle des structures de gouvernement local ont besoin d'être améliorés.

Capacités et financement insuffisants

Manque de transparence et de reddition de compte

Investissements insuffisants dans les domaines stratégiques pour l'adaptation au changement climatique

de reddition de compte ainsi que des investissements inappropriés dans les domaines stratégiques pour l'adaptation au changement climatique. Ces problèmes sont discutés plus en détail ci-dessous.

Coordination insuffisante et capacités limitées

Les impacts intersectoriels du changement climatique nécessitent des mesures d'adaptation coordonnées à tous les niveaux. Cependant, la plupart des pays ont souligné le problème majeur que constitue le manque de coordination parmi les secteurs clés.

En Ouganda, l'efficacité des actions est entravée par le dysfonctionnement des arrangements destinés à la coordination entre les agences, les mandats contradictoires et les faibles motivations à prendre des mesures. Ces contraintes moins visibles s'accompagnent de contraintes explicites en termes de ressources et de personnel. En plus de venir alourdir le défi que constitue le développement d'une réponse efficace, ces contraintes sapent les efforts entrepris par les institutions et renforcent, à leur tour, la vulnérabilité du pays face aux effets du changement climatique. Un leadership fort doté de suffisamment de pouvoir pour influencer les différents secteurs ainsi qu'un engagement pour s'attaquer à ces contraintes seront requis afin de réagir de façon efficace au changement climatique. Les partenaires au développement doivent également faire preuve d'un leadership fort. Les actions non coordonnées menacent d'étouffer les capacités existantes et créent des initiatives parallèles et se chevauchant. En outre, l'institution chargée de ce rôle de coordination, la CCU, est débordée, et les membres de son personnel ont besoin d'énormément de temps et de ressources pour réagir aux demandes croissantes de communication, de consultation et d'engagement découlant des exigences des acteurs internationaux. Les exigences des donneurs et les procédures d'approvisionnement ainsi que le besoin de conférences internationales (telles que des conférences de parties) et les négociations requièrent des ressources et un temps considérables qui seraient nécessaires aux réponses locales au changement climatique.

Des contraintes en termes de capacité ont également été observées au Zimbabwe. La migration des compétences combinée à des ressources financières limitées pour retenir le personnel qualifié sape la capacité d'adaptation des institutions de la santé, de l'environnement, de l'eau, de l'agriculture et d'autres secteurs.

Un autre problème rencontré par plusieurs agences chargées de la coordination est le manque de capacité à coordonner une mesure prise à l'échelle gouvernementale. En Tanzanie par exemple, le manque de clarté du mandat de coordination réduit l'efficacité des mesures d'adaptation qui requièrent une planification intégrée et

la mise en œuvre de stratégies d'adaptation. Le Cabinet du vice-président qui détient le mandat de coordination ne dispose pas du pouvoir d'organisation requis pour travailler en coopération avec d'autres ministères plus puissants tels que celui de l'Agriculture et de l'Énergie. La suggestion a été émise que la responsabilité de coordination soit réattribuée au Cabinet du premier ministre ou au ministère de la Finance, qui possède le pouvoir politique de coordonner planification intégrée et élaboration des politiques. Dans certains cas, le manque de coordination est d'autant plus aggravé par la monopolisation des informations relatives à la CCNUCC et au changement climatique. Au Kenya, la fonction de coordination revient au Cabinet du premier ministre qui s'est démarqué positivement en obtenant l'engagement et la participation active d'autres ministères, dont celui de l'Environnement qui, jusqu'ici, n'accordait que peu d'attention aux questions relatives au changement climatique.

Le manque de coordination est exacerbé par la lutte continue pour le financement de l'adaptation au changement climatique dans un environnement où la plupart des agences gouvernementales sont confrontées à des contraintes budgétaires. Les pays à faible revenu que sont l'Ouganda et la Tanzanie considèrent que les contraintes de financement constituent un obstacle majeur à la collaboration entre agences sur les réponses au changement climatique. Au Kenya, le ministère de l'Environnement s'est opposé à l'établissement d'une Commission sur le changement climatique qui serait chargée de la coordination des mesures de lutte contre le changement climatique de peur de perdre des opportunités de financement. La mise en place d'un Comité sur le changement climatique détournerait des fonds pour les attribuer au changement climatique, fonds qui seraient autrement affectés au ministère de l'Environnement.

Il est à remarquer que le manque de coordination n'affecte pas seulement les agences gouvernementales mais semble également poser un problème pour d'autres acteurs. En Ouganda, par exemple, plus de 20 organisations s'impliquant dans le développement de stratégies destinées à l'adaptation au changement climatique ont été répertoriées. Celles-ci comprennent des donateurs, des agences gouvernementales, des ONG ainsi que des institutions de recherche. En tout, onze de ces acteurs participent à la coordination et quatre sont des partenaires au développement qui jouent un rôle majeur dans la coordination des différents groupes de travail parmi lesquels le changement climatique est considéré comme une question intersectorielle. Cela soulève la question de l'interdépendance et de la complémentarité des stratégies ainsi que de leur influence sur les priorités nationales. Le manque de coordination entre les efforts des

Le manque de coordination est exacerbé par la lutte continue pour le financement de l'adaptation au changement climatique dans un environnement où la plupart des agences gouvernementales sont confrontées à des contraintes budgétaires.

différents acteurs peut entraîner une certaine confusion dans les processus de formulation des politiques et des avis contradictoires.

Le rôle des gouvernements locaux et des autres institutions décentralisées est faible

Le rôle des structures gouvernementales à différents niveaux est fondamental pour l'adaptation au changement climatique. Tandis que cette dernière nécessite des interventions stratégiques au niveau local, les études par pays couvertes par la présente synthèse montrent du doigt le faible rôle joué par les structures gouvernementales locales.

En Afrique du Sud, les structures de gouvernance ont récemment subi des changements de fond qui ont affecté les gouvernements locaux à court terme, en créant à la fois de nouvelles opportunités et de nouveaux défis. Cette réforme a placé les gouvernements locaux dans un rôle central pour l'intégration des programmes afin de parvenir à un développement rural synergique. Nombre d'entre eux ont besoin d'aide et d'assistance pour améliorer leur capacité, mais leurs responsabilités et leur rôle sont clairement établis dans diverses politiques et dispositions législatives. Les politiques et les dispositions législatives existant en matière de décentralisation et de planification du développement économique intégré ne sont pas forcément adaptées au niveau de coopération requis pour une planification environnementale efficace. Certains de ces défis comprennent le besoin de rationaliser les exigences des différents instruments législatifs pour la gestion de l'environnement. En Afrique du Sud, le cadre législatif actuel rajoute une couche de complexité qui fait de la gestion de l'environnement, et par extension, de l'adaptation au changement climatique, un exercice lourd et décourageant. Cela représente un défi pour les organismes étatiques en sous-capacité à l'échelon local lorsqu'il s'agit de mettre au point des plans d'adaptation. En outre, les ressources financières et humaines se sont avérées être des contraintes de capacité majeures pour l'adaptation au niveau local. Il existe également des luttes de pouvoir et un manque de coopération entre les structures élues démocratiquement et les structures de leadership traditionnelles. De tels conflits peuvent se révéler préjudiciables en des périodes de tension, alors qu'il est nécessaire de prendre des actions rapides au niveau local afin de guider les communautés vers de « nouvelles » stratégies d'adaptation.

Bien que le Botswana dispose d'un système de gouvernance décentralisée qui coopère étroitement avec les structures gouvernementales traditionnelles, ce partenariat n'est pas manifeste dans son cadre institutionnel pour les mesures contre le changement climatique. La plupart des activités de lutte contre le changement climatique

Il existe également des luttes de pouvoir et un manque de coopération entre les structures élues démocratiquement et les structures de leadership traditionnelles. De tels conflits peuvent se révéler préjudiciables en des périodes de tension, alors qu'il est nécessaire de prendre des actions rapides au niveau local afin de guider les communautés vers de « nouvelles » stratégies d'adaptation.

sont menées par le Département des services météorologiques de Gaborone, ses bureaux de district n'étant que peu impliqués dans la sensibilisation et la réalisation des projets d'adaptation. Par ailleurs, en raison de la nature intersectorielle du changement climatique et des larges implications de son développement, le département n'est pas bien placé pour coordonner et diriger une réponse à l'échelle nationale. Le ministère de la Finance et de la Planification du développement, qui dispose d'un mandat de coordination, serait le mieux à même de fournir un tel leadership. Une autre solution serait que le ministère des Affaires environnementales joue un rôle plus stratégique qu'il ne le fait actuellement.

En Tanzanie et en Ouganda, la préparation efficace s'est également avérée être enfreinte par la faiblesse des liens entre les niveaux de gouvernance régionaux, de district et inférieurs. Les dispositions de décentralisation et de coordination avec le gouvernement central existent, entre autres par l'intermédiaire de la Gestion des catastrophes et de la Protection de l'environnement, et, à moindre mesure, de la gestion des ressources en eau. Cependant, il n'existe que peu d'évidence que cette structure est opérationnelle ou dispose de ressources appropriées. Le ministère kenyan du Bétail prend actuellement des mesures pour atténuer les répercussions des sécheresses sur le secteur du bétail en contrôlant les tendances du marché et en soutenant les ventes subventionnées afin d'encourager la continuité des activités du marché en période de sécheresse. Toutefois, ces activités sont effectuées au niveau des districts, manquent souvent de coordination et ne durent pas longtemps ; elles se transforment en mesures de gestion des catastrophes plutôt qu'en programmes d'adaptation à long terme afin de permettre aux communautés de résister aux changements climatiques en cours.

Les capacités des structures de gouvernement local sont cruciales pour les mesures d'adaptation, notamment dans les districts et les régions vulnérables. Avec l'aide des partenaires de développement, et en partenariat avec les ONG, les gouvernements ont besoin de renforcer les liens entre les processus de formulation des politiques et des stratégies grâce à des structures décentralisées afin de satisfaire aux besoins et aux priorités d'adaptation au niveau local.

Capacités et financement insuffisants

La Tanzanie est confrontée à des défis systémiques considérables entre le gouvernement et l'aide au développement qui réduisent l'efficacité des actions du pays contre le changement climatique. Les capacités et le financement ne sont répartis qu'avec parcimonie, et les motivations à attribuer les ressources en fonction des besoins des plus vulnérables sont largement absentes. Bien que les secteurs clés dans la lutte contre le changement climatique tels que l'agriculture,

la gestion des ressources en eau et la gestion des catastrophes bénéficient du soutien de donateurs, le manque d'intérêt explicite pour le changement climatique entrave la capacité d'adaptation. Ce phénomène s'accompagne d'une série de problèmes systémiques comme les difficultés de recrutement et de motivation ainsi que les bas salaires dans le secteur public, le leadership faible et le manque de transparence. Le problème que posent les bas salaires dans le secteur public et les difficultés de recrutement et de motivation est également présent en Ouganda et au Zimbabwe.

Le manque de financement, notamment le faible investissement des ressources internes, combiné au manque de coordination et à d'autres facteurs, entrave les capacités d'adaptation. Par exemple, le ministère ougandais de l'Eau et de l'Environnement ne reçoit pas plus de 2 % du budget gouvernemental annuel. Dans le secteur de l'eau, 9 % de l'ensemble des fonds sont alloués à la gestion des ressources en eau. Cette tendance est malheureuse, car si les gouvernements nationaux ne donnent pas la priorité à l'intégration du changement climatique et aux problèmes d'environnement en général, cela aura des répercussions négatives sur la mobilisation des ressources, particulièrement si la plupart des donateurs remettent en question l'efficacité des fonds débloqués pour la lutte contre le changement climatique en dehors des cadres de l'APD. Par conséquent, si le changement climatique n'est pas pris en compte de manière adéquate dans les structures de développement national et que les gouvernements africains ne font pas preuve de davantage d'engagement pour traiter ce problème en lui allouant des ressources, il pourrait s'avérer difficile d'attirer des fonds de l'extérieur.

Le Kenya et le Nigéria soulignent également la question du financement limité d'une politique soutenue, et des capacités institutionnelles et techniques constituant un véritable obstacle à la préparation de l'adaptation et aux initiatives d'évolution de l'adaptation.

Manque de transparence et de reddition de compte

La corruption et le manque de reddition de compte et de transparence ont été évoqués en tant que problèmes majeurs en Ouganda et au Kenya, ces problèmes infiltrant tous les niveaux de gouvernance, y compris les gouvernements (central et local) et les organisations de société civile. Dans ces cas, une gouvernance faible augmente la vulnérabilité. Il existe un fort besoin de développer la capacité des institutions afin de favoriser la transparence et la reddition de compte en renforçant les systèmes de gestion financière au niveau des gouvernements central et local. L'approche consistant à surveiller la responsabilité sociale a également été proposée comme un moyen de maîtriser la corruption. Les flux financiers et les dépenses des gouvernements, des ONG et des partenaires au développement pour

Photo ci-contre :
L'exploitante d'une ferme de petite taille dans son champ détruit par une inondation. Elle ne se rappelle pas avoir assisté à une inondation de cette ampleur dans la région. Mpumalanga, Afrique du Sud.
par Gillian Benjamin



Dans le cas de l'Afrique occidentale, les défis de la transparence et de la reddition de compte découlent du conflit qui sévit depuis de longues années dans la région.

lutter contre le changement climatique pourraient être suivis grâce à un contrôle et à la publication régulière des rapports détaillés et financiers.

Dans le cas de l'Afrique occidentale, les défis de la transparence et de la reddition de compte découlent du conflit qui sévit depuis de longues années dans la région. La région d'Afrique occidentale s'est caractérisée par un conflit armé et des changements antidémocratiques du régime politique. Tandis que des pays tels que le Tchad et le Libéria ont connu des guerres civiles et des coups d'État dans les années 1980, les années 1990 ont été le témoin d'une mutation vers des régimes démocratiques. Par exemple, le Nigéria qui dispose actuellement d'un régime politique démocratique a subi une dictature militaire pendant 18 ans. Les années de pouvoir militaire ont nui à ses structures gouvernementales, ce qui a résulté dans des processus démocratiques viciés, d'une transparence et d'une capacité gouvernementale discutables⁶⁶.

Investissements insuffisants dans les domaines stratégiques pour l'adaptation au changement climatique

En Ouganda, la majorité des acteurs s'engage dans la sensibilisation et la recherche concernant le changement climatique, éventuellement en raison de la « nouveauté » du sujet. Un nombre bien plus faible d'acteurs est impliqué dans les aspects législatifs, la coordination, le soutien et la coopération financière, thèmes cruciaux pour le développement d'une action d'adaptation solide. Une fois de plus, il s'agit là d'un scénario commun répandu dans la plupart des pays africains. Les politiques d'adaptation au changement climatique sont sous-développées et les interventions à l'échelle locale restent rares.

L'étude de cas du Nigéria souligne le besoin d'évaluations supplémentaires des options d'adaptation afin de permettre une mobilisation et une hiérarchisation des ressources et de compléter des informations de base et une recherche incomplètes de façon à ce que les approches stratégiques d'adaptation soient fondées sur des preuves.

5.2 ACTEURS NON ÉTATIQUES

Dans cette catégorie, les études par pays se sont intéressées au rôle des ONG, des institutions de recherche et du secteur privé dans les mesures d'adaptation au changement climatique. Parmi les ONG internationales et locales, le changement climatique a émergé en tant que question fondamentale en réponse aux besoins et aux intérêts de leurs circonscriptions et à la disponibilité d'opportunités de financement dans ce domaine. La participation se déplace vers les organisations nationales

⁶⁶ http://www.unodc.org/nigeria/en/social_context.html (en anglais)

et internationales, les organisations communautaires (CBO) n'étant que très peu impliquées.

L'engagement des ONG dans les programmes de lutte contre le changement climatique reste très limité au Botswana. Toutefois, certaines ONG travaillent dans des secteurs apparentés tels que la gestion et la conservation des produits de la forêt et du veld, la gestion des ressources en eau et la gestion des déchets, ce qui présente des possibilités d'approche de l'adaptation au changement climatique. Par exemple, le Réseau action climat du Nigéria (Nigeria-CAN) est une coalition d'ONG qui identifie les points d'approche innovants et les ressources afin de prendre part aux politiques et aux programmes d'intégration du climat dans le cadre plus général de l'agenda de développement. De la même manière, l'Alliance panafricaine pour la justice climatique (PACJA) installée au Kenya, une coalition de sociétés civiles africaines, s'engage à travailler sur le changement climatique et le développement durable.

Dans la plupart des cas, les ONG sont considérées comme des acteurs relativement faibles dont l'espace politique est généralement entravé par des ressources financières et humaines limitées et un manque de pouvoir politique, comme au Zimbabwe par exemple. Au Zimbabwe, les relations ONG/gouvernement ont été tendues ces dernières années, le gouvernement ayant imposé une interdiction sur les activités sur le terrain des ONG entre juin et août 2008 à la suite des élections présidentielles. Les ONG réclament une plus grande implication dans le processus de formulation des politiques de lutte contre le changement climatique et la mise au point de la position officielle du pays sur le changement climatique. Cet appel est partagé par les organisations de société civile du monde entier. Comme nous l'avons indiqué précédemment, le discours politique relatif au changement climatique est dominé par les États et les agences gouvernementales à tous les niveaux de gouvernance.

D'autres défis comprennent le financement limité des donateurs en raison du retrait des donateurs de pays à revenu intermédiaire tels que le Botswana et la Namibie, les capacités limitées et les difficultés à conserver le personnel, l'expertise limitée en matière de changement climatique et d'adaptation, et le manque de coordination entre les mesures environnementales et les mesures de lutte contre le changement climatique. Certains de ces défis sont décrits ci-dessous.

Manque de coordination et mesures d'adaptation à l'échelon local menées par des acteurs non étatiques

En Ouganda, les parties prenantes ont émis des inquiétudes quant à la coordination des activités liées au changement climatique. Il a notamment été fait référence aux activités d'ONG internationales qui sont considérées être guidées de l'extérieur par des intérêts dispa-

Les ONG réclament une plus grande implication dans le processus de formulation des politiques de lutte contre le changement climatique et la mise au point de la position officielle du pays sur le changement climatique.



rates menant à des résultats abstraits et à un manque général de vue d'ensemble. En dépit de la présence des ONG et d'un intérêt pour les mesures de lutte contre le changement climatique, l'Ouganda a noté une absence d'initiatives concrètes d'adaptation sur le terrain.

Certains des pays ont des initiatives de coordination menées par des ONG telles que Nigeria-CAN, le South African Climate Action Network (SACAN), le Réseau action climat d'Ouganda et le Forum de la société civile de Tanzanie sur le changement climatique. Mais la plupart des activités sont organisées autour des négociations de la CCNUCC et des réunions de COP. Il n'est fait que très peu en termes de partage de leçons et d'échange d'expériences de manière coordonnée et au niveau des questions émergeant localement de manière à progressivement influencer les décisions politiques aux échelons national et international. Toutefois, il est à noter que l'espace accordé à l'engagement civique est quasiment non existant dans ces forums politiques, tandis que le financement est limité pour les mesures d'adaptation initiées par les organisations de société civile. La légitimité et le poids des organisations de société civile dans les mesures d'adaptation sont restreints du fait de leur rôle limité.

Potentiel inexploité de l'engagement du secteur privé

Dans l'ensemble des huit pays pris en compte dans cette étude, seuls quelques secteurs privés semblent être impliqués dans des initiatives d'adaptation au changement climatique. Le changement climatique aura toutefois des répercussions sur des industries telles que l'agriculture commerciale, la pêche et le tourisme. Bien que la participation des sociétés privées reste insuffisante dans les débats concernant l'adaptation, ces industries peuvent fournir des aperçus appréciables et des ressources capables de mener à des solutions. Il existe de nombreuses opportunités inexploitées, comme les schémas de micro-finance agricole et l'assurance contre les intempéries.

Au Kenya, d'autres entreprises privées telles que le brasseur East African Breweries Ltd. et la station de radio Capital FM sont connues pour apporter leur soutien à des mesures d'adaptation au changement climatique. Les partenariats entre public et privé sont plus actifs dans l'atténuation du changement climatique, notamment en association avec le MDP. Jusqu'ici, le Nigéria a pu faire approuver trois projets de MDP.

Photo ci-contre :
Femmes marchant le long de
la route, Mpumalanga,
Afrique du Sud.
par Gillian Benjamin

La recherche ne prend pas suffisamment en compte les connaissances lacunaires de l'État sur l'adaptation au changement climatique

De nombreux chercheurs et institutions de recherche sont impliqués dans les aspects variés de la recherche sur l'adaptation au changement climatique. La plupart des universités et des institutions de recherche africaines disposent en leur sein de compétences techniques sur le changement climatique et de solides programmes de recherche, mais leurs ressources financières et leurs technologies ne suffisent pas à entreprendre une recherche orientée vers la politique. Par exemple, des universités du Zimbabwe, d'Afrique du Sud, d'Ouganda et de Tanzanie sont à la pointe de la recherche sur le changement climatique, leurs chercheurs contribuant à de nombreuses études et rapports du GIEC. Les défis auxquels elles sont confrontées comprennent :

- Un manque de coordination ou de parrainage dirigeant et hiérarchisant le travail de recherche
- La disjonction entre les domaines et les priorités de recherche au vu des connaissances lacunaires dans la politique d'adaptation et dans les autres mesures
- L'obligation des capacités de recherche de collaborer dans des domaines de recherche disparates et menés de l'étranger qui suivent des agendas de recherche externes

Dans certains cas, les institutions gouvernementales et les décideurs échouent également à avoir recours de manière active aux découvertes de recherche et aux compétences locales et privilégient une assistance technique et une expertise scientifique étrangères.

5.3 PARTENAIRES AU DEVELOPPEMENT

Le manque de coordination des donneurs, les doubles efforts et l'épuisement des ressources gouvernementales en raison d'approches orientées vers des projets individuels ont depuis longtemps été identifiés en tant qu'obstacles à une fourniture efficace de l'aide. Les principaux partenaires au développement ont signé la Déclaration de Paris sur l'harmonisation de l'aide au développement. Le succès de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris varie d'un pays à l'autre.

En Ouganda, les principaux partenaires au développement international travaillant sur l'adaptation au changement climatique comprennent la Banque mondiale, la GTZ (Agence de coopération technique allemande pour le développement), l'USAID (Agence des États-Unis

pour le développement international) et les gouvernements belges et norvégiens. Ils ont mis en place un groupe de travail de partenaires donateurs sur les ressources environnementales et naturelles (Environment and Natural Resources Donor Partner Working Group, ENR-DPG) co-présidé par la Banque mondiale et divers groupes de travail. Aucun mécanisme de coordination sur le changement climatique n'a été établi parmi les donateurs, ce qui entraîne des efforts répétés et parfois doubles⁶⁷. Outre le manque de coordination efficace parmi les donateurs, il n'existe aucun besoin de concilier les différentes attentes de la communauté des donateurs et des acteurs non gouvernementaux, notamment en ce qui concerne les modalités de financement.

La Tanzanie est sans doute à la pointe en matière de nouvelles approches pour une meilleure coordination et une fourniture plus efficace de l'aide, la plupart des donateurs bilatéraux canalisant leur APD vers un soutien budgétaire général ou un « panier » unique associé à des approches sectorielles. Malgré les engagements pris pour coordonner l'aide au développement, l'approche par projet reste dominante. Un inventaire effectué en Tanzanie en 2009 a révélé l'engagement de donateurs et d'ONG dans plus de 100 projets, initiatives et programmes différents en rapport avec le changement climatique. Il n'existe aucun programme commun au niveau des donateurs, ce qui favorise les doubles efforts.

Les défis de coordination auxquels sont confrontés les donateurs en Tanzanie reflètent ceux des institutions gouvernementales. La coordination et la communication sont restreintes au Groupe de partenaires au développement sur l'environnement, mais les compétences et la portée de ce groupe sont limitées étant donné que l'adaptation a besoin d'être coordonnée parmi les secteurs de l'eau, de la santé, de l'énergie, de la finance, du développement et des gouvernements locaux.

Par ailleurs, les donateurs en Tanzanie sont censés rebaptiser les projets de développement existants en projets d'adaptation au changement climatique. Il est par conséquent difficile d'établir le niveau de financement « nouveau » dont bénéficie le pays pour soutenir ses programmes et ses initiatives d'adaptation au changement climatique. Il n'existe aucun programme commun au niveau des donateurs, ce qui favorise une fois encore les doubles efforts.

Un inventaire effectué en Tanzanie en 2009 a révélé l'engagement de donateurs et d'ONG dans plus de 100 projets, initiatives et programmes différents en rapport avec le changement climatique. Il n'existe aucun programme commun au niveau des donateurs, ce qui favorise les doubles efforts.

67 Hepworth, Goulden, 2008.

6

SENSIBILISATION DU PUBLIC & ACCES A L'INFORMATION

- 1 Introduction
- 2 La gouvernance du changement climatique
 - Le cadre juridique international
 - Définir la gouvernance de l'adaptation au changement climatique
 - Nouveaux problèmes de la gouvernance de l'adaptation au changement climatique
 - Équité, pauvreté et droit au développement
 - Financement de l'adaptation
 - Accès au savoir et aux informations
 - Participation et engagement publics
- 3 Changement climatique : impacts & vulnérabilité
 - Afrique orientale
 - Afrique australe
 - Afrique occidentale
- 4 Problèmes de gouvernance du changement climatique identifiés dans les études par pays
 - Résumé des principales politiques et stratégies sectorielles
 - Questions de politique continentale & défis
- 5 Paysage institutionnel & capacités d'adaptation
 - Acteurs gouvernementaux
 - Acteurs non étatiques
 - Partenaires au développement
- 6 Sensibilisation du public & Accès à l'information**
- 7 Conclusion & Récapitulatif des principaux messages politiques

L'importance de la sensibilisation au changement climatique est inscrite à l'Article 6 de la CCNUCC qui en appelle à ses parties pour, entre autres choses, élaborer et mettre en œuvre des programmes d'éducation et de sensibilisation du public au changement climatique et à ses effets. Hormis le fait qu'il est un principe fondamental de la gouvernance de l'adaptation, l'accès à l'information sur le changement climatique revêt aussi une certaine importance afin de garantir une participation juste et équitable du public dans la configuration et la mise en œuvre d'initiatives d'adaptation locales et nationales. Pourtant, au-delà de leur réaffirmation de l'importance de la sensibilisation du public, la plupart des pays africains n'ont pas de méthode de communication et de sensibilisation cohérente sur les questions du changement climatique ou les stratégies d'adaptation nationales.

Selon le premier sondage d'opinion mondial détaillé sur le changement climatique, réalisé en 2007-2008 par Gallup, les pays industrialisés sont plus conscients du changement climatique que les pays en développement, l'Afrique étant la région du monde la moins sensibilisée à la question. Cependant, la plupart des pays sur lesquels portent les études ont rapporté une augmentation de la communication et de la sensibilisation en amont de la COP15. A l'exception de quelques pays, la communication semble être à sens unique et ne constitue pas un moyen efficace pour atteindre ses destinataires les plus défavorisés (habitants des zones rurales, agriculteurs, personnes démunies) qui sont aussi les plus vulnérables face aux impacts du changement climatique. Ci-dessous un récapitulatif des points soulevés dans les rapports sur les pays au sujet de l'adaptation au changement climatique.

A l'exception de quelques pays, la communication semble être à sens unique et ne constitue pas un moyen efficace pour atteindre ses destinataires les plus défavorisés (habitants des zones rurales, agriculteurs, personnes démunies) qui sont aussi les plus vulnérables face aux impacts du changement climatique.

La couverture locale d'événements majeurs accroît la sensibilisation du public

Jusqu'en 2005, le degré de sensibilisation du public kenyan était très bas. Cependant, cette situation a changé en 2006 lorsque le pays a accueilli la COP12 à Nairobi. Cet événement majeur d'envergure internationale a alors bénéficié d'une couverture médiatique importante au niveau local, ce qui a contribué à une meilleure sensibilisation du public.

Pour l'heure, le Botswana n'a pas de stratégie ou de programme de sensibilisation au changement climatique. A ce jour, les activités de sensibilisation ont toujours été sporadiques, non coordonnées et réalisées au cas par cas. A titre d'exemple, avant que la délégation nationale du Botswana ne se rende à la COP15 de la CCNUCC à Copenhague, le ministre de l'Environnement, du Tourisme et de la Faune Sauvage a communiqué la position de son pays sur le changement climatique à la télévision nationale. Ce type de communication à sens unique n'a pas permis au public de participer à la définition de la position du Botswana ni d'étudier la question. Il n'y a pas eu de consultation publique lors du processus d'élaboration.

La COP15 a bénéficié d'une vaste couverture médiatique dans tous les pays couverts par cette étude. Le degré d'attention accordé au changement climatique en Afrique est sans précédent, peut-être en raison de la longueur des négociations qui ont conduit les pays africains à adopter une position commune et au fait que la COP devait proposer un nouveau régime climatique postérieur au Protocole de Kyoto alors que la première période d'engagement s'achèvera en 2012. Cependant, compte tenu de l'écho rencontré par la COP15 auprès des médias, la plupart des informations ont été largement accessibles aux populations urbaines par le biais de la télévision et de la presse écrite à laquelle les personnes sachant lire et écrire ont pu accéder. Chacun sait que les pauvres vivant dans les zones rurales sont nombreux et que leur taux d'alphabétisation est faible. Très peu de pays ont publié dans la presse locale des informations sur le changement climatique dans des langues comprises par la population.

Avant la COP15, la Tanzanie a mis en œuvre une stratégie innovante de sensibilisation et d'implication du public en organisant des audiences nationales sur le climat à Dar es Salaam, auxquelles ont participé des Tanzaniens de tout le pays pour témoigner des effets du changement climatique sur leur vie quotidienne.

Au Nigéria, l'importance de la sensibilisation du public au changement climatique a incité l'Unité spéciale pour le changement climatique (SCCU) à organiser une table ronde qui a permis à toutes les parties prenantes du pays de participer aux débats sur le changement climatique, ses conséquences ainsi que ses implications politiques. L'Unité a aussi organisé une table ronde post-Copenhague afin de réfléchir aux implications de l'Accord de Copenhague pour le Nigéria. Alors que l'échange d'informations et la sensibilisation du public au changement climatique prennent de la vitesse, il est impossible de dire avec certitude quel fut l'impact de cette prise de conscience sur la politique et la prise de décisions.

En amont de la COP15, la Tanzanie a mis en œuvre une stratégie innovante de sensibilisation et d'implication du public en organisant, à Dar es Salaam, des audiences nationales sur le climat auxquelles ont participé des Tanzaniens de tout le pays pour témoigner des effets du changement climatique sur leur vie quotidienne. Ces contributions ont été prises en compte lors des négociations menées par l'équipe tanzanienne à Copenhague. Grâce à la participation de personnalités, ces événements ont bénéficié d'une large couverture radiophonique et télévisuelle.

Le rôle joué par les crises nationales et la couverture médiatique

Les épisodes de sécheresse récurrents qui ont frappé le Kenya entre 2006 et 2009 ont contribué à sensibiliser le public au changement climatique et à la variabilité du climat. Ils se sont produits alors que l'on organisait au même moment des discussions nationales sur la nécessité de protéger des écosystèmes naturels majeurs, tels que le complexe forestier de Mau. Les reportages des médias locaux sur ces événements ont permis d'établir une relation entre, d'une part, le changement climatique et la dégradation de l'environnement et, d'autre part, la sécheresse et la famine qui frappaient alors le pays.

Toutefois, les médias se sont aussi intéressés à la question du changement climatique sous l'angle d'une problématique

Photo page suivante :
Un homme portant sa bicyclette
traverse une route inondée à
Quelimane, dans le nord du
Mozambique.
par Tremayne Dudley Ward-Smith





essentiellement mondiale, et on a accordé une attention insuffisante aux manifestations locales organisées autour du changement climatique.

Formulation participative de la réponse nationale

La plupart des rapports sur les pays indiquent que l'engagement des parties prenantes lors de la formulation des SNACC et des PANA a contribué à une meilleure sensibilisation du public. Le Kenya, par exemple, a organisé des ateliers nationaux et régionaux afin de collecter des informations auprès des populations concernées ainsi que des principales parties prenantes. Cependant, la conduite de la plupart de ces ateliers a été dominée par des membres du parlement, le secteur privé, des ONG, des ministères et agences relevant du gouvernement. Rares sont les éléments attestant que des informations aient pu atteindre les milieux populaires à l'issue de ces processus. Par ailleurs, le manque de stratégies de communication détaillées, assorties de messages-clés destinés à différents groupes cibles, de même que de mécanismes de réception continue d'informations et de rétroaction, tendent à indiquer une sensibilisation au cas par cas et donc inefficace. Le Botswana, l'Afrique du Sud et le Zimbabwe ont constaté qu'il s'agissait là d'une lacune flagrante dans la sensibilisation et la participation du public.

Il semblerait que la participation du public et son accès à l'information fonctionnent mieux dans des pays tels que la Tanzanie et l'Ouganda, qui ont des projets de sensibilisation initiés par la société civile, de même que des forums parlementaires sur le changement climatique. Cependant, la communication ne découle pas de l'information et des besoins du grand public en matière de connaissances, et la sensibilisation se limite largement à des cercles fermés de professionnels en milieu urbain.

Une mauvaise compréhension entraîne une prise de conscience erronée

Le rapport sur le Kenya fait remarquer que de nombreuses personnes issues de milieux populaires ne font pas la distinction entre les impacts du changement climatique et les problèmes occasionnés par la dégradation de l'environnement au niveau local. Les médias ont tendance à associer toutes les catastrophes naturelles au changement climatique et à négliger le rôle de l'inefficacité de la gouvernance dans l'aggravation de ses impacts. Par exemple, même s'il est évident que le changement climatique a un profond impact sur le cycle hydrologique au Kenya, il apparaît aussi clairement que les problèmes sont aggravés par la dégradation des sols et des méthodes non durables de gestion des ressources foncières. De même, les effets

Le rapport sur le Kenya fait remarquer que de nombreuses personnes issues de milieux populaires ne font pas la distinction entre les impacts du changement climatique et les problèmes occasionnés par la dégradation de l'environnement au niveau local. Les médias ont tendance à associer toutes les catastrophes naturelles au changement climatique et à négliger le rôle de l'inefficacité de la gouvernance dans l'aggravation de ses impacts.

dévastateurs des inondations sont la conséquence de la mauvaise qualité des infrastructures ainsi que d'un mauvais aménagement du territoire, comme par exemple la construction sur des pentes non stabilisées, la construction de logements dans des plaines inondables et l'inobservation des codes de l'habitation en zone urbaine. En Ouganda, il est de plus en plus fréquent que l'on attribue les coulées de boue au changement climatique, ce qui exonère les gouvernements de leur responsabilité en matière d'aménagement efficace ainsi que d'actions dans des secteurs-clés tels que l'environnement, l'infrastructure, la sécurité alimentaire et la santé.

D'autre part, les médias maîtrisent mal les incertitudes, les journalistes en Tanzanie exprimant leur frustration à propos des conflits auxquels ils doivent faire face dès lors qu'ils traitent du changement climatique, en raison de la complexité du sujet. La prise en compte des prévisions climatiques joue un rôle majeur pour la planification des activités de production agricole. Les services de météorologie ont mis en place, à cet effet, des ateliers périodiques avec le département de la production végétale, des agents de vulgarisation ainsi que des agriculteurs afin de permettre la diffusion des informations et des technologies destinées à aider ces derniers à affronter la variabilité climatique et pluviométrique. Cependant, les informations ne leur parviennent parfois que tardivement et ne touchent que les agriculteurs bien établis, ce qui prive les petits agriculteurs d'indications et les rend plus vulnérables à la variabilité climatique.

7

CONCLUSION & RECAPITULATIF DES PRINCIPAUX MESSAGES POLITIQUES

- 1 Introduction
- 2 La gouvernance du changement climatique
 - Le cadre juridique international
 - Définir la gouvernance de l'adaptation au changement climatique
 - Nouveaux problèmes de la gouvernance de l'adaptation au changement climatique
 - Équité, pauvreté et droit au développement
 - Financement de l'adaptation
 - Accès au savoir et aux informations
 - Participation et engagement publics
- 3 Changement climatique : impacts & vulnérabilité
 - Afrique orientale
 - Afrique australe
 - Afrique occidentale
- 4 Problèmes de gouvernance du changement climatique identifiés dans les études par pays
 - Résumé des principales politiques et stratégies sectorielles
 - Questions de politique continentale & défis
- 5 Paysage institutionnel & capacités d'adaptation
 - Acteurs gouvernementaux
 - Acteurs non étatiques
 - Partenaires au développement
- 6 Sensibilisation du public & Accès à l'information
- 7 Conclusion & Récapitulatif des principaux messages politiques

Les impacts du changement climatique ont des répercussions non négligeables sur le développement durable et la croissance économique en Afrique. Ils menacent d'annuler les bénéfices du développement durable et d'être préjudiciables aux réalisations dans le cadre des OMD. La production agricole et la sécurité alimentaire sont menacées, des pénuries d'eau se profilent à l'horizon et il est probable que la pauvreté augmentera en l'absence d'atténuation des impacts du changement climatique et de mesures d'adaptation. Pour l'Afrique, l'adaptation est urgente. Cette étude affirme que la préparation de l'adaptation dépend d'un certain nombre de facteurs de gouvernance interdépendants qui vont de cadres politiques favorables permettant de réduire la pauvreté et les inégalités aux niveaux national et local, à l'accès aux informations sur les impacts du changement climatique, en passant par des cadres institutionnels favorisant la participation de toutes les parties prenantes dans le but de faciliter l'adaptation au niveau local, et par la mise à disposition de capacités institutionnelles et de financement.

Les études sur les pays de l'Afrique orientale, de l'Afrique australe et de l'Afrique occidentale mettent en évidence des lacunes flagrantes au niveau de l'intégration de l'adaptation au changement climatique dans les processus et les cadres nationaux de planification du développement ainsi que dans la façon d'aborder les principales vulnérabilités. Une évaluation de la préparation des capacités d'adaptation réalisée sur la base d'un examen des cadres politiques et institutionnels ainsi que des rôles des différents acteurs, de même que des niveaux de sensibilisation du public a mis en exergue un certain nombre d'entraves à la gouvernance de l'adaptation en Afrique. Les principaux points concernant les politiques sectorielles-clés sont les suivants :

Gestion adaptative des ressources hydriques – En Afrique, l'eau est l'un des secteurs les plus vulnérables. Même si la plupart des pays sont dotés de cadres politiques de gestion des besoins en eau, ces derniers n'ont pas encore totalement et explicitement tenu compte des répercussions du changement climatique. Les principaux défis sont les suivants :

- Les besoins en eau restent supérieurs aux quantités disponibles. Il est nécessaire d'équilibrer ces besoins en tenant compte des disponibilités à l'avenir.
- Les législations et politiques régissant les droits à l'eau ne sont pas suffisamment développées pour répondre à l'évolution des conditions climatiques, et la pénurie de plus en plus grande risque d'occasionner des conflits. L'apaisement de ces derniers doit faire partie intégrante des politiques de gestion des ressources hydriques.
- Il est nécessaire de surveiller les captages d'eau et de s'adapter aux fluctuations des quantités d'eau disponibles résultant de la variabilité climatique.
- Garantir un accès à l'eau équitable, à la fois pour la production nationale et pour la production agricole, est une priorité pour aller de l'avant, notamment en tenant compte des défis auxquels sont confrontés les petits agriculteurs, les paysans pratiquant l'agriculture de subsistance et les pauvres.

La production agricole et la sécurité alimentaire – Les systèmes de production agricole sont exposés aux impacts du changement climatique, ce qui entraîne des incidences négatives sur les économies nationales de même qu'une hausse du niveau d'insécurité alimentaire. Par conséquent, développer la résilience de ce secteur est une priorité à l'ordre du jour de l'adaptation au changement climatique en Afrique. Le principal message découlant des études sur la préparation au changement climatique que nous avons évoquées ici est que la réforme agraire demeure prioritaire et qu'elle doit faire partie intégrante des cadres politiques macroéconomiques tout en veillant à tenir compte des inégalités structurelles persistantes quant à l'accès à la terre pour les pauvres, les femmes, les petits agriculteurs et les paysans pratiquant l'agriculture de subsistance. Les obstacles à la réforme foncière doivent être identifiés et pris en compte. Les efforts visant à promouvoir une gestion durable des ressources foncières et hydriques, le transfert technologique, l'amélioration de la variété des cultures, l'accès au financement et à d'autres catalyseurs de l'adaptation sont tout aussi importants.

Le principal message découlant des études sur la préparation au changement climatique que nous avons évoquées ici est que la réforme agraire demeure prioritaire et qu'elle doit faire partie intégrante des cadres politiques macroéconomiques...

Biodiversité et ressources naturelles – Dans la mesure où la biodiversité et les ressources naturelles jouent un rôle majeur dans les économies nationales africaines, les politiques en la matière sont importantes pour l'adaptation au changement climatique. Ce secteur est extrêmement vulnérable aux impacts du changement climatique et justifie une surveillance étroite afin d'atténuer les impacts et de développer la capacité d'adaptation. Les pays doivent tirer parti des nouvelles opportunités dans le secteur de la sylviculture, comme par exemple l'initiative REDD, mais cela ne doit pas se faire aux dépens de la subsistance des populations locales qui utilisent ces ressources. Les programmes de sylviculture communautaire et de conservation de la faune sauvage pourraient jouer un rôle dans la diversification des formes de subsistance locales et dans le développement de la résilience des communautés locales. Cependant, pour que ces opportunités se matérialisent, les gouvernements doivent soutenir la décentralisation de la gestion des ressources naturelles, le développement des institutions au niveau local, et œuvrer dans le sens d'une garantie du droit aux ressources pour les communautés locales.

Intégrer le changement climatique aux cadres de planification économique est d'une importance capitale. Les conclusions suivantes ont été tirées :

- Les PANA et les SNACC ne constituent pas un cadre politique global permettant l'intégration de l'adaptation au changement climatique dans la planification du développement. La plupart des évaluations de la vulnérabilité se concentrent sur les impacts biophysiques du changement climatique et appliquent une approche sectorielle de l'analyse de ses impacts sur les économies nationales. Par conséquent, il est difficile pour les responsables de la planification du développement d'avoir une perspective globale sur les priorités de l'adaptation, tant au niveau national qu'au niveau micro. Les vulnérabilités sociales et économiques doivent être évaluées de façon à configurer les processus d'identification des priorités de l'adaptation et d'intégration du changement climatique à des outils-clés de la politique du développement. On observe un besoin de politiques tenant explicitement compte de l'adaptation au changement climatique et fournissant des directives quant à son intégration à des secteurs-clés de l'économie.
- Certaines politiques macroéconomiques entravent la capacité d'adaptation, notamment au niveau local. Les politiques du développement ne sont pas favorables aux pauvres et tendent davantage à attirer des IDE sans tenir compte des causes structurelles de la pauvreté et de la vulnérabilité. Les politiques macroéconomiques doivent être réexaminées afin de garantir

Les politiques macroéconomiques doivent être réexaminées afin de garantir qu'elles permettent la résilience des pauvres pour que ceux-ci s'adaptent aux impacts du changement climatique.

qu'elles permettent la résilience des pauvres pour que ceux-ci s'adaptent aux impacts du changement climatique.

- Le positionnement de l'agenda de l'adaptation au changement climatique dans le secteur de l'environnement a tendance à limiter son intégration effective. Dans la plupart des évaluations par pays, où le changement climatique est mentionné dans les plans nationaux de développement ou dans les stratégies de réduction de la pauvreté, celui-ci semble être confiné aux chapitres « environnement » des plans, sans intégration aux plans de secteurs-clés tels que l'agriculture, la gestion des ressources hydriques ou l'énergie. L'adaptation au changement climatique doit être prise en compte sous forme de politique transversale et de question de développement, afin de garantir son intégration.

Cadres institutionnels :

- Les capacités de coordination doivent être renforcées et confiées à un ministère ou une agence ayant une influence sur le plan politique et un pouvoir de mobilisation afin de faciliter l'intégration à d'autres ministères et agences. Un certain nombre de pays ont mis en place, au niveau national, des unités ou des agences de coordination des réponses au changement climatique. Cependant, la coordination semble être mise à mal par le manque d'influence politique ou de pouvoir de mobilisation. Dans les cas où la fonction de coordination revient au ministère de l'Environnement, ces agences ne sont pas en mesure de faciliter l'intégration au moyen d'autres ministères plus puissants « sur les plans économique et politique », tels que les ministères de l'Agriculture, de l'Énergie, et de la Planification du développement économique. Dans certains cas, les agences de coordination sont sollicitées à l'excès en raison des exigences importantes de la CCNUCC en matière de rapports et de réunions. Par conséquent, leur dialogue avec les parties prenantes nationales est inadapté. Le respect de l'agenda national doit être l'une des fonctions primordiales des activités de coordination du changement climatique au niveau national.
- La réussite de l'adaptation aux impacts du changement climatique dépendra de l'ampleur de ces impacts sur le terrain et de la façon dont la résilience s'est développée au niveau local. En conséquence de quoi, le rôle des institutions locales s'avère essentiel. L'adaptation au changement climatique doit être intégrée aux cadres de planification des structures de gouvernance décentralisées, et des capacités d'adaptation constituées à ce niveau. C'est là aussi qu'il convient d'assurer la coordination entre les différentes parties prenantes.

L'adaptation au changement climatique doit être intégrée aux cadres de planification des structures de gouvernance décentralisées, et des capacités d'adaptation constituées à ce niveau. C'est là aussi qu'il convient d'assurer la coordination entre les différentes parties prenantes.

- Le financement de l'adaptation, au niveau local comme au niveau national, doit augmenter. Cependant, la priorité doit être accordée aux besoins d'adaptation des franges les plus vulnérables de la société (les femmes, les petits agriculteurs, ceux qui pratiquent l'agriculture de subsistance et les pauvres). Des capacités systémiques visant à améliorer la responsabilité et la transparence doivent être constituées à tous les niveaux de la gouvernance.

Les donateurs, les chercheurs et les organisations de la société civile rencontrent les mêmes problèmes de coordination. Une meilleure coordination est nécessaire afin de pouvoir mieux exploiter et développer les capacités institutionnelles de ces intervenants. Les initiatives que ces derniers ont lancées doivent répondre et contribuer aux priorités nationales en termes d'adaptation. Leur rôle, et notamment celui de la société civile, doit être reconnu et constituer un élément central des partenariats avec les acteurs gouvernementaux et les autres intervenants de l'adaptation au changement climatique. Les agences gouvernementales ne sont pas en mesure d'affronter seules les problèmes du changement climatique.

L'accès à l'information et la sensibilisation du public sont essentiels pour la capacité d'adaptation au changement climatique. Les stratégies de communication doivent être développées afin de répondre aux besoins d'information des parties prenantes quel que soit leur niveau d'intervention. Le manque d'informations sur les impacts prévus du changement climatique au niveau local sera préjudiciable à la capacité d'adaptation de la plupart des habitants des zones rurales, notamment parce qu'ils sont tributaires, pour leur subsistance, de ressources sensibles au climat. La disponibilité d'informations en temps utile est donc essentielle pour faciliter la prise de décisions par des groupes tels que les agriculteurs. Localement, il est nécessaire de fournir des informations spécifiques et de combler certaines lacunes.

Globalement, la gouvernance de l'adaptation en Afrique exige que l'on jette un regard neuf sur la qualité de la croissance et du développement, que l'on mette de nouveau l'accent sur l'équité de même que sur les efforts d'amélioration de la participation et de l'engagement publics dans la formulation et la mise en œuvre des réponses apportées à l'adaptation au changement climatique. Il convient de renouveler l'effort politique dans le sens d'un développement durable et d'une équité à différents niveaux de la société et de l'élaboration des politiques.





REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Ashton, J., Wang, X. 2003. Equity and Climate: In principle and practice. In Aldy, J. et al. 2003. Beyond Kyoto: Advancing the international effort against climate change. PEW Centre on Global Climate Change. <http://www.pewclimate.org/publications/report/beyond-kyoto-advancing-international-effort-against-climatechange> Citation 22 octobre 2010.
- Baer, P., Kartha, S., Athanasiou, T., Kemp-Benedict, E. 2008. The Green house Development Rights Framework: Drawing attention to inequality within nations in the global policy debate. Development and Change, Institute of Social Studies, La Haye.
- Baer, P., Kartha, S., Athanasiou, T., Kemp-Benedict, E. 2008. The Green house Development Rights Framework: The right to development in a climate constrained world. Série de publications de la Fondation Heinrich Böll sur l'écologie.
- Bond, P. 2005. Dragging South Africa's Land Debate from the Neoliberal Quicksand. Znet Daily Commentaries. www.zcommunications.org/dragging-sa-and-8364-s-land-debate-from-the-neoliberalquicksand-by-patrick-bond.pdf Citation 10 septembre 2010.
- Brody, A., Demetriades, J., Esple, E. 2008. Gender and climate change: Mapping the linkages. A scoping study on knowledge and gaps. BRIDGE, IDS, Royaume-Uni.
- Busby, J. 2010. After Copenhagen: Climate governance and the road ahead. Conseil américain des relations extérieures. International Institution and Global Governance Programme. New York.
- CCNUCC (Convention-Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques), 2002. Annotated guidelines for the preparation of national adaptation programmes of action. Groupe d'Experts des Pays les Moins Avancés.
- DFID. 2004. The Impact of Climate Change on the Vulnerability of the Poor: Key sheet No.3. Policy Division. DFID. Royaume-Uni.
- FAO, 2001. The feminisation of agriculture. FAO Fact Files.
- FIDA. 2001. Rural Poverty Report 2001: The challenge of ending rural poverty. IFAD. Rome.
- Fondation Heinrich Böll au Nigéria, 2010. Rapport sur l'avancement de la préparation de l'adaptation au changement climatique au Nigéria.
- Frye, I. nd. The "Second Economy": short hand, underhand or sleight of hand? <http://www.sarpn.org.za/documents/d0001909/index.php>. Citation 10 septembre 2010.

- Hepworth, Goulden, 2008. Climate Change in Uganda: Understanding the implications and appraising the response. DFID Ouganda. <http://www.dfid.gov.uk/Documents/publications/ugandaclimate-change.pdf>
- Hoste, J. 2010. Where was United Africa in the Climate Change Negotiations? Africa Policy Brief No.2. EGMONT Institut Royal des Relations Internationales. <http://www.egmontinstitute.be/papers/10/afr/2010-feb-Afr.P.Brief-Hoste-climate-change.pdf> Citation 20 octobre 2010.
- InWent / Transparency International. 2010. Concept Note to the Climate Governance Conference: Addressing Climate Governance Risks in a New Climate Regime – Knowledge, Economy and Equity Paradigms. 15 juin 2010, Berlin, Allemagne.
- IUCN. 2007. Managing biodiversity for sustainable economic development and livelihoods in Southern Africa. Programme régional de soutien à l'environnement. Pretoria, Afrique du Sud.
- Kelly, P.M., Adger, W.N. 2000. Theory and Practice in Assessing Vulnerability to Climate Change and Facilitating Adaptation. In Climate Change 47. pp. 325-352. Kluwer Academic Publishers. Pays-Bas.
- Kokotso, S. 2010. Common But Differentiated Responsibilities: An exploration of the concepts of equitable evolution and graduation within the climate change treaty system. Masters of Law of Dissertation, Université du Cap.
- Levina, E. 2006. Domestic Policy Frameworks for Adaptation to Climate Change in the Water Sector Part II: Non-Annex 1 Countries. Lessons from Mexico, India, Argentina and Zimbabwe. OCDE. Paris.
- Madzwamuse, M. 2009. Adaptation: Rational or sticky point for climate change negotiations? In On the Road to Copenhagen. Perspectives #2.09. HBS
- Marks, G., Hooghe, L. 2004. Contrasting Visions of Multilevel Governance. In Bache, I., Flinders, M.V. 2004. Multilevel Governance. Oxford University Press.
- McDevitt. 2009. Helpdesk Research Report: Climate Change and Zimbabwe. Centre de ressources sur la gouvernance et le développement social.
- Mngxitama, A. 2005. The National Land Committee 1994 -2004. A Critical Insiders Perspective. Report 34, Vol 2. pp. 1-48. Durban Centre for Civil Society.

- Mtisi, S. 2010. LEAPS and Climate Change – Opportunities for Industry. Zimbabwe Lawyers Association. Harare.
- Murombedzi, J. 2007. Climate Change, Natural Resources and Adaptation in Southern Africa. Rapport d'analyse de la situation établi pour Resource Africa et FFI.
- Niasse, M., Afouda, A., Amani, A. (éd.). 2004. 'Reducing West Africa's vulnerability to climate impacts on water resources, wetlands and desertification-elements for a regional strategy for preparedness and adaptation. Office régional de l'IUCN en Afrique occidentale.
- Nelson, F. 2009. Drought, Adaptation and Land Rights in East Africa. In Dispatches on Adaptation. IUCN Southern African Sustainable Use Group.
- Nepad et APF Support Unit. 2007. Climate Change and Africa: Key political messages and action points. Élaboré pour la 8ème rencontre du Africa Partnership Forum.
- Noyoo, N. nd. Civil Society and Poverty Reduction in South Africa. Recherche réalisée pour la Fondation Maison des Sciences de L'Homme, Paris, France.
- OCDE. 2009. Integrating Climate Change into Development Cooperation: Policy Guidance. Direction de l'environnement. OCDE.
- Olodipo, E. 2010. Towards Enhancing the Adaptive Capacity Of Nigeria: A review of the country's state of preparedness for climate change adaptation. HBS.
- Oxfam, 2007. Richards, M. 2003. Poverty Reduction, Equity & Climate Change: Global governance synergies or contradictions? ODI.
- Petrie, B. 2010. Gender and Climate Change: Regional Report. Fondation Heinrich Böll.
- Rigg, J. nd. Land, Farming, Livelihoods and Poverty: Rethinking the links in the rural south. In World Development, 34(1), pp. 180-202.
- Schalatek, L., Bird, N., 2010. Climate finance fundamentals – A Normative framework for climate finance. Fondation Heinrich Böll Amérique du Nord et Overseas Development Institute, Brief 1.
- UA, BAD, ADF et CEA. 2008. Draft Land Policy in Africa: A framework for action to secure land rights, enhance productivity and secure livelihoods. Non publié.

- UN-CEA (Commission économique pour l'Afrique des Nations Unies), 2010. Recent Economic and Social Developments in West Africa and prospects for 2010. Rapport sur les conditions économiques et sociales en Afrique occidentale.
- UN-Habitat, 2008. State of the World's Cities. Nations Unies.
- Urwin, K., Jordan, A. 2008. Does Public Policy Support or Undermine Climate Change Adaptation? Exploring policy interplay across different scales of governance. In *Global Environmental Change*, 18, pp. 180-191.
- Walker. 2000. Land Reform and Gender in Post-Apartheid South Africa. Institut de recherche des Nations Unies.
- Wambugu, L.K. 2009. Conflict and Water: Northern Kenya. In *Dispatches on Climate Change*. Southern African Sustainable Use Group.
- Wamukonya, N. 2001. Climate Change Implications for Southern Africa: a gendered perspective. Southern African Gender and Energy Network (SAGEN).
- Wily, L.A. 2006. Land Rights Reform and Governance in Africa: How to make it work in the 21st century? Centre du PNUD pour la promotion des terres arides et UNDP Oslo Governance Centre.

