

Approche Territoriale des Changements Climatiques au Sénégal : cas de la zone agro-sylvopastorale du Ferlo

Rapport d'étude



Recherche pour des futurs résilients au climat

Approche Territoriale des Changements Climatiques au Sénégal : cas de la zone agro-sylvopastorale du Ferlo

Mai 2017

Bamba Ndiaye

Henri Lo

Florence Crick

Ce rapport a été produit dans le cadre d'une série de documents préliminaires pour guider à long terme le programme de recherche du projet Promouvoir la Résilience des Économies en zones Semi-Arides (PRESA).

Ce rapport a été produit par Innovation, Environnement, Développement en Afrique (IED Afrique) et London School of Economics and Political Sciences (LSE).

Le consortium PRESA est composé de Overseas Development Institute (lead institution), Royaume Uni; Grantham Research Institute for Climate Change and the Environment, Royaume Uni; Innovation, Environnement, Développement en Afrique, Senegal; et de la Sustainable Development Policy Institute, Pakistan; en collaboration avec des partenaires de recherche pays dont Regional Environmental Center for Central Asia, Tadjikistan; Kenya Markets Trust, Kenya; Université de Ouagadougou, Burkina Faso et University of Central Asia, Kyrgyzstan.

Remerciements

La production de ce rapport d'étude a été rendu possible grâce aux contributions de nombreux experts et techniciens issues d'organisations de la société civile, du milieu de la recherche, d'organisations internationales et de coopération internationale et de services techniques déconcentrés et nationaux. La recherche s'est fortement appuyé sur les différentes propositions des parties prenantes membres de la plateforme multi-acteurs du projet Promouvoir la Résilience des Economies en zones Semi-Arides (PRESA).

Les auteurs remercient Jean Marie Dipama, Professeur à l'Université de Ouagadougou, d'avoir accepté de faire une lecture critique et des commentaires constructifs, qui ont aidé à améliorer le rapport final. Nous remercions également toutes les personnes ressources qui ont fourni d'importantes informations nécessaires à la rédaction de ce rapport.

Nous reconnaissons aussi le soutien financier provenant de la Grantham Foundation for the Protection of the Environment et du UK Economic and Social Research Council (ESRC) à travers le Centre for Climate Change Economics and Policy.



Sommaire

Liste des encadrés	6
Liste des figures	6
Sigles et abréviations	7
Résumé	8
Introduction	10
1. Cadre conceptuel	12
2. Démarche méthodologique	14
2.1. La revue de littérature	14
2.2. Les entretiens formels/interview semi structurés	14
3. Présentation de la Zone Agro-Sylvopastorale de l'Entente inter régionale du Ferlo	16
4. Contexte de mise en œuvre de l'approche territoriale des changements climatiques au niveau de la Zone Agro-Sylvopastorale du Ferlo	18
4.1. Au niveau international	18
4.2. Au niveau national	18
4.3. Au niveau local	19
5. Analyse de l'approche territoriale des changements climatiques au niveau de la ZASP du Ferlo	22
5.1. Les objectifs de l'approche territoriale des changements climatiques au niveau de la ZASP du Ferlo	22
5.2. Les défis de l'approche territoriale des changements climatiques au niveau de la ZASP du Ferlo.	22
6. Opportunités de l'approche territoriale des changements climatiques au niveau de la ZASP du Ferlo	30
7. Contraintes liées à la durabilité de l'approche territoriale des changements climatiques au niveau de la ZASP	32
8. Leçons apprises de l'approche territoriale des changements climatiques au niveau de la ZASP du Ferlo	33
Conclusion	34
Références bibliographiques	35
Annexe	36

Liste des encadrés

Encadré 1 : Historique de la politique de décentralisation au Sénégal	19
Encadré 2 : Principales difficultés de l'Entente inter régionale du Ferlo	23
Encadré 3 : Prise en compte des stratégies d'adaptation dans les politiques de développement local	29

Liste des figures

Figure 1 : Carte de la situation géographique de la zone agro-sylvopastorale du Ferlo	16
Figure 2 : Cadre de gouvernance de l'approche territoriale des changements climatiques au niveau de la zone agro-sylvopastorale du Ferlo	23
Figure 3 : Carte synthétique des vulnérabilités de la zone agro-sylvopastorale du Ferlo	26

Sigles et abréviations

ADEME	Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie
ARD	Agence Régionale de Développement
CCL	Code des Collectivités Locales
CCNUCC	Convention Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques
COMNACC	Comité National sur les Changements Climatiques
COMRECC	Comité Régional sur les Changements Climatiques
FEM	Fond Pour l'Environnement Mondial
GES	Gaz à Effet de Serre
GERES	Groupe Énergies Renouvelables Environnement et Solidarités
GIEC	Groupe Intergouvernemental d'Experts sur l'Evolution du Climat
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
OCB	Organisation Communautaire de Base
PANA	Plan d'Actions National d'Adaptation
PCTI	Plan Climat Territorial Intégré
PIC	Plan d'Investissement Communal
PLD	Plan Local de Développement
PMA	Pays Moins Avancé
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'Environnement
PRDI	Plan Régional de Développement Intégré
PPP	Partenariat Public Privé
STRAT	Schéma Régional d'Aménagement du Territoire
TACC	Territorial Approach to Climate Change
ZASP	Zone Agro-Sylvopastorale

Résumé

Cette étude de cas sur l'approche territoriale des changements climatiques au niveau de la zone agrosylvopastorale du Ferlo a pour but de mieux comprendre le rôle des facteurs institutionnels, économiques et socio-politiques dans la conception et la mise en œuvre des politiques climatiques et la manière dont ces facteurs influencent les capacités d'adaptation à différents niveaux. La démarche méthodologique utilisée met en évidence deux étapes : (i) la revue de la littérature ; et (ii) les interviews semi structurés. L'analyse de cette expérience d'approche territoriale des changements climatiques au niveau du Ferlo, fournit des enseignements intéressants à prendre en compte dans toutes pratiques de gouvernance transfrontalière. On peut retenir, plusieurs problèmes complexes et difficiles à surmonter, qui peuvent influencer l'adaptation. Il s'agit notamment de: l'absence d'un cadre de gouvernance bien organisé, qui tient compte en même temps de la multiplicité des acteurs, de la synergie des différents échelons de décision, et de la dynamique des politiques de décentralisation; les limites des compétences en matière d'adaptation, entre les services de l'Etat et les collectivités locales, de même que le manque de clarté et de précision ou le mutisme des textes sur de nombreux aspects comme l'absence de cadre juridique définissant le fonctionnement et l'organisation d'une gouvernance transfrontalière de l'adaptation ; les faibles capacités techniques et financières des collectivités locales à mettre en œuvre des politiques d'adaptation ; les contraintes à la réalisation d'un diagnostic pertinent qui permet un décloisonnement administratif et institutionnel aboutissant à des stratégies d'adaptation pour une résilience à l'échelle d'un territoire commun à plusieurs échelon de décision ; et l'absence de prise en compte correcte des groupes vulnérables dans l'appropriation du processus de planification des actions de résilience. L'approche territoriale des changements climatiques peut également offrir des opportunités aux collectivités territoriales notamment : la création de richesse (recette et emplois), la territorialisation des politiques publiques en matière de lutte contre les changements climatiques et le développement d'un partenariat multi-échelle pour la résilience des territoires.

Mot clés : Approche territoriale des changements climatiques, adaptation, résilience, gouvernance transfrontalière.

Un bras du fleuve Sénégal à proximité du village de Wendou Bosseabé
© Image prise par Lancelot Soumelong Ehode/IED Afrique



Introduction

Le réchauffement climatique constitue une réalité indéniable y compris dans les pays les moins industrialisés. Malgré leur faible contribution aux émissions de gaz à effet de serre (GES), ils restent cependant les plus vulnérables, face aux conséquences néfastes des changements climatiques.

Le coût de l'adaptation en Afrique pourrait augmenter de 5 à 10% du PIB d'ici 2080 (GIEC, 2007). L'intensification des efforts de lutte contre les changements climatiques doit se faire dans une synergie d'actions aux niveaux international, national, régional et local (PNUD, 2008 ; OCDE, 2009).

La gouvernance des changements climatiques à l'échelle des territoires, du fait de sa proximité avec les réalités spécifiques des communautés, favorise le décloisonnement des logiques institutionnelles, la sensibilisation des acteurs et citoyens, l'obtention de consensus (Houzir, 2010). Les collectivités territoriales constituent donc un échelon indispensable dans l'intensification des efforts d'adaptation. C'est dans ce contexte, que l'idée de la gouvernance territoriale des changements climatiques est née, lors de la conférence des régions en 2008 à Saint-Malo en France. Le Sénégal, a été le premier pays d'Afrique de l'Ouest où cette approche territoriale des changements climatiques a été expérimentée au niveau de l'Entente inter régionale de la zone agro-sylvopastorale du Ferlo.

Le présent rapport livre les résultats du projet de recherche PRESA (Promouvoir la Résilience des Economies dans les zones Semi Arides) sur la gouvernance transfrontalière des zones semi arides : implications pour la résilience climatique et le développement socio-économique.

Le but de ce projet de recherche sur la gouvernance transfrontalière est de mieux comprendre le rôle des facteurs institutionnels, économiques et socio-politiques dans la conception et la mise en œuvre des politiques climatiques et la manière dont ces facteurs influencent les capacités d'adaptation à différents niveaux.

Ce projet est basé sur deux cas d'études au Sénégal: i) l'approche territoriale des changements climatiques au niveau du Ferlo; et ii) le Plan Climat Territorial Intégré de Dakar. Le premier cas d'étude fait l'objet de ce rapport.

Le choix de la zone agro-sylvopastorale du Ferlo est guidé par le fait que, pour la première fois au Sénégal, cinq collectivités locales regroupées au sein d'une Entente inter régionale, expérimentent une approche territoriale, en réponse aux effets adverses des changements climatiques, à partir d'un espace qu'elles ont en commun.

Sur la route, un éleveur et son troupeau de moutons (Gabou)
© Image prise par Lancelot Soumelong Ehode/IED Afrique



1. Cadre conceptuel

Pour plusieurs spécialistes, les problèmes engendrés par les changements climatiques doivent faire l'objet d'un effort transversal sans équivoque des gouvernements centraux (Teasdale, 2010). Les politiques publiques en matière de changements climatiques doivent faire appel à des connaissances globales, nationales et locales. L'importance de lier les différents échelons verticaux et/ou horizontaux, est reconnue dans la gouvernance multi-échelles des changements climatiques.

Dans l'approche territoriale des changements climatiques, la notion de territoire inclut les frontières politiques, administratives et géographiques (PNUD, 2008 ; FAO, 2009). Du coup elle définit l'interaction et la synergie entre les échelons de gouvernance verticale (gouvernement central) et horizontale (collectivités locales, acteurs locaux et populations) dans la définition des politiques d'adaptation et d'atténuation (Teasdale, 2010). Cette approche fournit un cadre de médiation et de modération entre différents niveaux (national et local) et comme instrument de coopération et d'harmonisation entre territoires de même niveau (Exemple Entente inter régionale du Ferlo) pour lutter contre les changements climatiques (Bertrand, 2007).

L'approche territoriale des changements climatiques structure et rend visible l'action de la collectivité et des acteurs associés face au défi du changement climatique. Elle fixe les objectifs du territoire en matière d'adaptation et d'atténuation et définit un plan d'actions (PCTI) pour les atteindre (ADEME, 2009)

Le concept de gouvernance transfrontalière quant à lui, apparaît plus dans la littérature anglophone. La notion de frontière renvoie ici à des niveaux de décision administrative, juridique, institutionnelle et sectorielle (Singh et al, 2013). Jusqu'à présent cette approche s'est principalement préoccupée des frontières politiques entre Etats/pays, mais elle peut s'appliquer à toutes frontières, politiques, administratives et géographiques (et même les frontières entre échelons de décision verticaux et horizontaux), ce qui inclut des frontières administratives entre municipalités, départements ou régions à l'intérieur d'un même pays. A cet effet, l'approche territoriale des changements climatiques qui lie cinq régions au niveau de la zone du Ferlo, peut être considérée comme une forme de gouvernance transfrontalière.

Le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), dans le cadre de sa stratégie climat en 2008 a également développé un cadre conceptuel pour la mise en place d'une démarche territoriale de lutte contre les changements climatiques qui fait l'objet de cette étude de cas au niveau de l'entente inter régionale du Ferlo.

Selon le PNUD, l'approche territoriale des changements climatiques implique une redéfinition du cadre conceptuel. La démarche actuelle favorisant l'essor de petits projets dispersés et fragmentés doit être abandonnée au profit d'une logique de programmation stratégique au niveau local.

Dans un souci de développement économique et de transformation du territoire, les collectivités territoriales comme celle appartenant à l'Entente inter régionale du Ferlo, doivent intégrer les contraintes climatique et carbone dans leurs schémas directeurs locaux. Les enjeux d'une approche territoriale s'avèrent à cet égard multiples: favoriser au niveau infra étatique l'accès aux services énergétiques; créer de nouvelles activités économiques grâce au développement de modes de consommation et de production propres ; diminuer la vulnérabilité du territoire aux variations climatiques, ainsi qu'à celles des prix de l'énergie (PNUD, 2008).

Cette démarche de gouvernance territoriale des changements climatiques se systématise suivant quatre axes : un axe institutionnel, un axe stratégique de mise en œuvre (PCTI), un axe de partenariat et un axe financement des actions d'adaptation et d'atténuation. Dans cette étude de cas, on s'intéressera aux questions d'adaptation liées à l'approche territoriale des changements climatiques développée au niveau du Ferlo.



2. Démarche méthodologique

Elle est systématisée en deux étapes interdépendantes : (i) la revue de littérature et (ii) les entretiens formels/interview semi structurés.

2.1. La revue de littérature

Elle a consisté à la collecte de toutes les informations clés sur la démarche de l'approche territoriale des changements climatiques développée par le programme TACC, ainsi que sur d'autres expériences similaires (académiques ou non) développées au niveau de la littérature de manière générale

Afin de mieux canaliser la revue de littérature, des axes pertinents ont été définis, pour une analyse critique et objective de la gouvernance territoriale des changements climatiques au niveau du Ferlo. A cet effet, les axes suivants ont été retenus : (i) le contexte d'élaboration de la démarche territoriale des changements climatiques au niveau du Ferlo ; (ii) les objectifs ; (iii) les défis ; (iv) les contraintes et barrières ainsi que (v) les opportunités.

2.2. Les entretiens formels/interview semi structurés

Les entretiens formels avaient pour but d'approfondir certaines informations significatives issues de la recherche documentaire, sur la démarche de gouvernance territoriale des changements climatiques au niveau du Ferlo. Ces entretiens ont été faits à l'aide d'un guide (annexe 1) dont les thématiques suivantes ont été abordées : le contexte et la phase préparatoire de la mise en place de la gouvernance territoriale des changements climatiques au niveau du Ferlo ; les enjeux ; les défis, les contraintes, les barrières, les opportunités ainsi que les forces et faiblesses de cette approche.

Pour ce faire, huit (08) personnes ressources provenant des structures (annexe 2) ayant joué un rôle fondamental dans le processus de mise en place de la gouvernance territoriale au niveau du Ferlo ont été interviewées. Les données issues des entretiens ont fait l'objet d'une analyse de contenu, dont les informations clés ont servi à l'analyse de l'approche territoriale des changements climatiques au niveau Ferlo et ont été intégrées dans les différentes parties du cadre d'analyse précité.

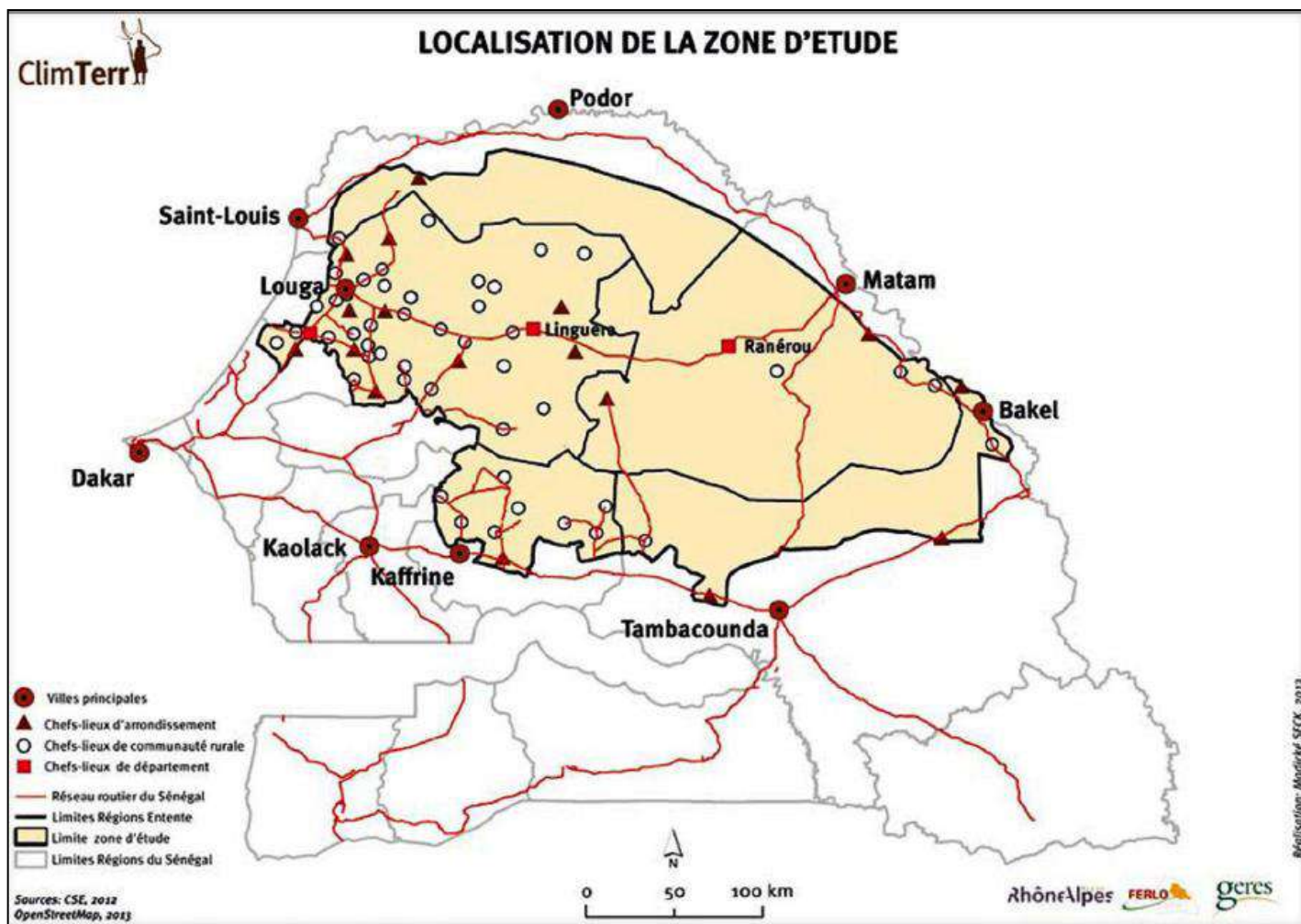
Cependant, il faut signaler que cette démarche méthodologique comporte une limite liée à des lacunes dans les informations provenant des rapports des activités du Programme TACC. Il s'y ajoute que tous les acteurs interrogés n'ont pas suivi en même temps le processus de mise en œuvre de l'approche territoriale des changements climatiques développée au niveau du Ferlo, ce qui pose un problème dans la triangulation de l'information.



3. Présentation de la Zone Agro-Sylvopastorale de l'Entente inter régionale du Ferlo

Avec une population estimée à environ 2 086 000 habitants, l'Entente Ferlo couvre une superficie de 78 600 Km², soit 40% du territoire national et est limitée au Nord et à l'Est par la fleuve Sénégal, à l'Ouest par les Niayes et au Sud par le Bassin arachidier et le Sénégal Oriental (Figure 1).

Figure 1 : Carte de la situation géographique de la zone agro-sylvopastorale du Ferlo



Source : GERES, 2012a in ATLAS Ferlo

Du point de vue administratif, la Zone Agro-sylvopastorale (ZASP) qui a fait l'objet de concertation entre les cinq (5) régions (Saint-Louis, Matam, Louga, Tambaounda et Kaffrine), couvre ainsi, 15 départements et 97 communes, avec une intégration partielle de certaines communes situées au nord pour couvrir toute la zone d'influence des activités de transhumance.

Le contexte agro climatique du Ferlo est caractérisé par un climat sahélien du type semi-aride.

Les températures varient en moyenne entre 35 et 43°, pouvant atteindre 45° dans les localités de Matam et Tambaounda. La saison des pluies est écourtée (avec une longueur actuelle < 40 – 50 jours dans le Nord de la zone; de 60 jours dans le centre et de 90 jours environ dans le sud) corrélativement au retard de l'installation de la saison des pluies de 10 à 20 jours (GERES, 2012b).

Les activités économiques restent dominées par l'élevage transhumant, l'agriculture, l'exploitation forestière et la pêche dans le bassin du fleuve Sénégal.

Les ressources et moyens d'existence de la population à ce niveau, sont essentiellement constitués par le bétail, l'eau, les sols, la végétation, les cultures, les infrastructures/ habitat et les ressources halieutiques et financières. Toutefois, ces ressources sont gravement menacées par les effets des changements climatiques (TACC, 2014a).

C'est dans ce contexte que le Programme TACC (Vers des territoires moins émetteurs de gaz à effet de serre et plus résistants aux changements climatiques) a été élaboré au Sénégal pour accompagner certaines régions dans la lutte contre les changements climatiques. Ledit programme intervient dans la région de Fatick et dans la zone de l'Entente Ferlo, regroupant les cinq (05) régions. La finalité du programme est de contribuer à un développement local durable de ces territoires en tenant compte de la dimension changement climatique.



L'agriculture demeure la principale source de revenus pour les femmes en milieu rural

© Image prise par Lancelot Soumelong Ehode/IED Afrique

4. Contexte de mise en œuvre de l'approche territoriale des changements climatiques au niveau de la Zone Agro-Sylvopastorale du Ferlo

Plusieurs facteurs d'ordre institutionnel, politique, socio-économique et environnemental, au triple niveau international, national et local, ont été à l'origine de la mise en œuvre de l'approche territoriale des changements climatiques au niveau du Ferlo.

4.1. Au niveau international

Au cours de l'année 2008, le 4ème Rapport d'évaluation du Groupe Intergouvernemental d'Experts sur l'Evolution du Climat (GIEC), le rapport du Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE) Global Environment Outlook (l'environnement pour le développement GEO-4) et le Rapport sur le Développement Humain 2007/2008 du PNUD s'accordaient sur la réalité indéniable que constitue aujourd'hui le réchauffement climatique. Les dernières données de la CCNUCC soulignaient la nécessité d'une intensification des efforts de réduction des émissions après 2012, sans laquelle on ne saurait envisager d'atteindre les réductions requises au niveau global de 50% voire de 80% d'ici 2050 (PNUE, 2008). Le rapport sur le Développement Humain (PNUE, 2008) a également montré que les populations des pays pauvres seraient plus affectées par les impacts des changements climatiques.

A cet effet, dans sa stratégie climat 2008-2011, le PNUD reconnaît l'importance d'appuyer selon un principe de subsidiarité, chaque échelon de décision en matière de gouvernance climatique : international, national, provincial et municipal. Il souligne également que les décisions arrêtées en matière de gouvernance internationale et nationale des changements climatiques doivent être renforcées par des actions concertées et ambitieuses à l'échelle des territoires. La prise en compte de l'échelle territoriale et le renforcement des capacités des acteurs locaux devraient être une condition sine qua non à l'identification et la mise en œuvre des programmes d'adaptation aux changements climatiques (PNUE, 2008).

En matière d'adaptation aux changements climatiques, l'avenir des territoires comme le Ferlo est conditionné par une intégration de l'évolution du climat dans les décisions à long terme prises au niveau décentralisé (activités agro-pastorales, aménagement, infrastructures, formation, gestion des ressources naturelles).

C'est pour répondre à tous ces défis et enjeux que le PNUD et le PNUE, avec huit associations de régions, ont lancé en octobre 2008 à Saint-Malo, un partenariat conjoint visant la promotion d'une approche territoriale des changements climatiques. C'est le programme global intitulé « Vers des territoires moins émetteurs de GES et plus résistants aux changements climatiques » (TACC, 2008). Le PNUD et ses partenaires entendent appuyer les régions comme celles du Ferlo à intégrer les contraintes climatiques et carbone dans les outils de planification locale et ce, dans un souci de développement économique et de transformation du territoire.

4.2. Au niveau national

Le Sénégal a ratifié la Convention Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques en juin 1994 et le protocole de Kyoto en juillet 2001. Il a été également l'un des premiers pays non-Annexe 1 à établir et présenter sa Première Communication Nationale qui a permis d'identifier ses principales sources de GES.

Dans le cadre du programme CC-Train, financé par le Fonds pour l'Environnement Mondial (FEM) et conduit par l'Institut des Nations Unies pour la Formation et la Recherche (UNITAR), le Sénégal a publié sa Stratégie Nationale de Mise en œuvre (SNMO) en octobre 1999. Entre 2006 et 2009, le FEM, au travers d'un Programme exécuté par le PNUE, a appuyé le Sénégal à réaliser son Plan National d'Actions pour l'Adaptation (PANA).

Par ailleurs, le Sénégal dispose d'un cadre national de gouvernance, structuré et mobilisé pour lutter contre les changements climatiques. Le Ministère de l'Environnement et de la Protection de la Nature (MEPN) a été créé en 1993 ; le point focal de la CCNUCC en son sein est la Direction de l'Environnement et des Etablissements Classés (DEEC). Suite à la ratification de la Convention, un Comité National de suivi sur les Changements Climatiques (COMNACC) a été mis en place en 1994, pour la réalisation des objectifs visés. Ce comité a été formalisé sur le plan institutionnel par un arrêté ministériel, en 2003. En 2011, pour élargir ces domaines de compétence en matière de coordination, de suivi et d'évaluation de toutes les interventions dans ce domaine,

face à la complexité des nouveaux problèmes causés par les effets néfastes des changements climatiques, un décret présidentiel (décret n° 2011-1689 du 3 octobre 2011) a été pris. Présidé et coordonné par la DEEC, le COMNACC regroupe une soixantaine d'experts sectoriels en provenance des ministères, des instances de l'État, ainsi que du secteur privé, de la société civile, des centres de recherches et des universités.

Au niveau régional des Comité Régionaux sur les Changements Climatiques (COMRECC) constituent les démembrements du COMNACC et visent à impliquer davantage les collectivités locales dans l'effort de lutte contre les changements climatiques.

Eu égard à tous ces atouts, le Sénégal, a opté avec ses partenaires, pour la mise en œuvre d'une approche territoriale des changements climatiques au niveau du Ferlo, afin d'accompagner et de réorienter sa politique d'adaptation (PANA) dont l'une des principales lacunes est l'absence de prise en compte des territoires.

L'approche territoriale des changements climatiques s'articule également au Programme Sénégal Emergent (PSE) récemment conçu en 2014, qui est le référentiel du Sénégal en matière de développement économique et social à l'horizon 2035. Dans ses axes stratégiques 2 et 3 : gouvernance, paix et sécurité ; capital humain, protection sociale et développement durable, le PSE préconise la territorialisation des politiques publiques pour favoriser la lutte contre les inégalités spatiales, le développement des territoires et la réduction de la vulnérabilité des populations aux chocs résultant des changements climatiques

4.3. Au niveau local

L'architecture territoriale bien établie, grâce à une politique de décentralisation de longue date (voir encadré 1), a été un des atouts majeurs pour réaliser une approche territoriale des changements climatiques. En réalité, la décentralisation donne aux collectivités locales une mission de conception, de programmation et de mise en œuvre de projets de développement; elle leur offre d'autre part, une opportunité de se regrouper au sein d'une entente inter régionale ou communale en fonction de leur interdépendance, en termes de flux d'échanges socio-économique et environnemental (CCL, 1996) pour promouvoir un cadre de gouvernance transfrontalière des changements climatiques.

Encadré 1 : Historique de la politique de décentralisation au Sénégal

La politique de décentralisation au Sénégal a débuté à l'époque coloniale, et s'est poursuivie et élargie après l'indépendance. Elle concernait en définitive les trois collectivités locales que sont : la communauté rurale, la commune et la région. En 1996, la loi 96-06 du 22 mars 1996 portant code des collectivités locales fixe leurs compétences et identifie les différents acteurs de la décentralisation tout en précisant leurs rôles et leurs relations. Selon l'article 3 du code des collectivités locales (CCL), les collectivités locales ont pour mission la conception, la programmation et la mise en œuvre des actions de développement. Neuf domaines de compétence leur ont été transférés en 1996, dont: l'aménagement du territoire ; l'environnement et la gestion des ressources naturelles ; la gestion et l'utilisation des sols et l'habitat et la planification. L'architecture institutionnelle territoriale sénégalaise se compose de deux piliers : les structures provenant de la décentralisation que l'on nomme collectivités locales et celles provenant de la déconcentration et appelées circonscriptions administratives. Au niveau décentralisé, il existait au Sénégal deux échelons : la région et la commune urbaine ou rurale (respectivement nommées commune et communauté rurale). Récemment, en 2013, le Sénégal a entamé une nouvelle politique de décentralisation communément appelée acte 3 de la décentralisation visant une territorialisation plus accentuée des politiques publiques. Cette réforme a vu naître d'autres types de collectivités locales notamment les départements au détriment des régions et la communalisation intégrale (pas de distinction entre communes urbaine et rurale). Ce processus n'est pas encore à son aboutissement, et devrait déboucher sur la création de pôles territoires.

Source : synthèse des auteurs

En effet, il faut noter que, dans le cadre d'une approche territoriale des changements climatiques, les territoires sont envisagés comme des entités sous nationales cohérentes en matière d'intervention et de définition de politique intégrée. Il est donc pertinent de mettre en œuvre cette approche sur des zones géo-écologiques, unités naturelles dotées de caractéristiques, risques et opportunités similaires en terme d'impact des changements climatiques et de développement (PNUD ,2008). Ces zones peuvent couvrir plusieurs régions, collectivités locales comme au niveau de la zone du Ferlo.

Par ailleurs, au niveau de la Zone Agro-Sylvopastorale (ZASP) du Ferlo, un certain nombre de constats liés à la dégradation de cet écosystème partagé par cinq régions, ont été faits suite à une étude commanditée par les

régions de Saint-Louis et Louga. En effet, l'action de l'homme combinée aux changements climatiques a fortement affecté le potentiel de ressources naturelles ainsi que leur capacité de production (TACC, 2014a). Le système d'élevage extensif de la ZASP caractérisé par la transhumance basée sur l'exploitation des pâturages naturels et des forages pastoraux, reste largement tributaire d'une pluviométrie déficitaire et souvent mal répartie.

La ZASP présente également un potentiel d'opportunités importantes pour les énergies renouvelables, le nombre d'heures d'ensoleillement étant en moyenne 3000 h/an dans certaines localités (GERES, 2012b).

Face à toutes ces contraintes et opportunités, les cinq régions de la ZASP du Ferlo ont pris acte de leurs caractéristiques communes, et des avantages comparatifs offerts par la mise en place d'un mode de gestion intégrée des problèmes et défis auxquels elles font face entre autres la dégradation des ressources naturelles et la forte incidence de la pauvreté. En 2007, conformément à la compétence qui leur est conférée par l'art. 25 du code des collectivités locales, les cinq régions de la ZASP ont donc initié un processus visant la mise en œuvre d'une démarche de gestion concertée de la zone agro écologique, processus formalisé par la signature d'une Convention d'Entente inter régionale en janvier 2008, et dont l'approbation par décret présidentiel, sera finalement effective deux années plus tard. Bien qu'il existe aucun décret ou arrêté Ministériel qui détermine le mode de fonctionnement d'organisation et le financement au sein des ententes entre collectivités locales, l'Entente inter régionale du Ferlo avait pu établir, sur la base d'une discussion et d'un dialogue avec les différentes parties prenantes, une Commission d'Administration (CA), pour l'accompagner dans sa mission. Cette CA (Annexe 3) est un organe d'orientation et de décisions politiques de l'Entente, elle est composée de 15 membres, à raison de 3 élus (commissions spéciales) par région.

Ce cadre de gouvernance transfrontalière qui regroupe plusieurs territoires de la ZASP, est intéressant et a séduit également certains partenaires au développement du Sénégal (TACC, 2008), parce qu'il permet pour la première fois d'engager une action de coopération transversale entre plusieurs régions du Nord et du Sud. Il ouvrait de nouvelles perspectives dans le cadre de l'élargissement du champ et du territoire d'intervention (décloisonnement des conventions de partenariat sur des problématiques transversales à l'échelle d'un pays).



5. Analyse de l'approche territoriale des changements climatiques au niveau de la ZASP du Ferlo

5.1. Les objectifs de l'approche territoriale des changements climatiques au niveau de la ZASP du Ferlo

Pour assurer l'ancrage de la démarche territoriale des changements climatiques au niveau de la zone agrosylvopastorale du Ferlo, trois objectifs majeurs sont visés :

- assurer un cadre de gouvernance participatif des différents échelons de décision : Il s'agit d'assurer le caractère participatif, transversal, cohérent et coordonné de la programmation de l'entente inter régionale en matière de changements climatiques et ce, entre les différents échelons de décision (national et local).
- assurer la prise en charge de la dimension changement climatique dans le processus de gestion des programmes à l'échelle des territoires : L'objectif visé est d'appuyer l'entente inter régionale dans l'élaboration d'une stratégie basée sur une vision prospective à long terme intégrant les enjeux liés aux variations climatiques et dans l'établissement d'un plan d'action intégrant l'élaboration d'un PCTI et l'exécution d'un portefeuille de Programmes de résilience.
- renforcer les capacités des acteurs locaux sur l'atténuation et l'adaptation aux changements climatiques : Sensibiliser et former les acteurs du territoire aux enjeux, méthodes et outils d'appui à la planification dans le domaine des changements climatiques.

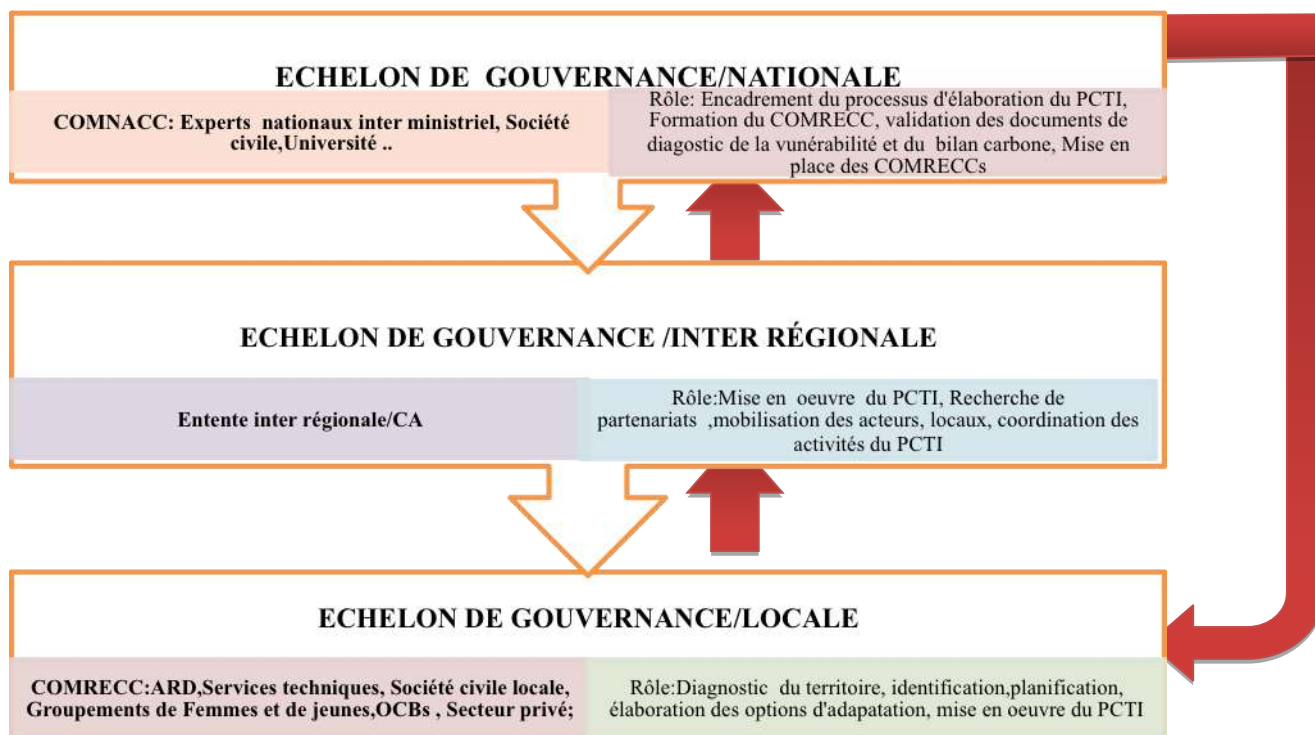
5.2. Les défis de l'approche territoriale des changements climatiques au niveau de la ZASP du Ferlo.

Les changements climatiques génèrent des risques et des opportunités pour le développement. Les politiques menées dans ce domaine doivent tenir compte de la dynamique et des spécificités des territoires. L'absence d'articulation de la politique nationale avec les niveaux infra étatiques constitue une barrière majeure à une mise en œuvre effective d'une politique climatique au Sénégal (TACC, 2008). Elle est par exemple en partie responsable du faible taux d'exécution du Plan d'Actions National d'Adaptation (PANA). C'est pour lever ces barrières que la démarche territoriale utilisée dans la zone du Ferlo cherche à relever les défis suivants :

5.2.1. Etablissement d'un cadre de gouvernance permettant d'articuler et de coordonner les différents échelons de décisions et les acteurs locaux.

Pour venir à bout de ce défi, un cadre de gouvernance participatif est développé dans la zone du Ferlo, s'articulant ainsi autour de trois échelons de décision (national, inter régional et local) qui semblent être théoriquement interdépendants (Figure 2). Une description de son fonctionnement dans le processus de l'approche territoriale permettra ensuite d'en faire une analyse approfondie.

Figure 2 : Cadre de gouvernance de l'approche territoriale des changements climatiques au niveau de la zone agro-sylvopastorale du Ferlo



Source : synthèse des auteurs

L'échelon de gouvernance nationale des changements climatiques (COMNACC) mis en place après le sommet de Rio, devait jouer un rôle primordial dans la réalisation du PCTI du Ferlo. Il devait de par son expérience assurer l'orientation, la validation et l'approbation des actions visées du PCTI, ainsi que la formation, la sensibilisation des acteurs locaux et la mise en place des COMRECC.

Les entretiens ont révélé à ce niveau, une faible participation du COMNACC dans le processus d'élaboration du PCTI, en tant qu'échelon de décision national ayant les prérogatives dans ce domaine. Selon une des personnes interrogées, « le COMNACC a été bien impliqué depuis l'élaboration et la conception du document d'appui au programme, toutefois, sa participation était plus ou moins limitée du fait de problèmes qui pourraient être d'ordre fonctionnel, surtout dans la mobilisation des experts qui le composent ». A cet effet, la participation du COMNACC dans le processus de décision et de gouvernance de l'approche territoriale des changements climatiques du Ferlo reste mitigée.

L'échelon de gouvernance inter régionale est constitué par les entités régionales et infra régionales au sein d'une entente déjà précitée à l'échelle du Ferlo. Le rôle de cette entente inter régionale est d'assurer le pilotage, la mise en œuvre des politiques climatiques (par exemple la mise en œuvre du PCTI) et la transmission des décisions et informations entre le niveau national et local. C'est une structure qui était entièrement sous l'autorité des régions. Cependant, des problèmes d'ordre administratif et juridique ont plus ou moins entravé le fonctionnement efficace de cette structure (voir encadré 2).

Encadré 2 : Principales difficultés de l'Entente inter régionale du Ferlo

De l'avis de l'une des personnes interrogées, deux principales difficultés ont empêché l'entente inter régionale de fonctionner correctement : la structuration de l'entente sur le plan administratif et sa gouvernance financière. En effet, sur le plan juridique, aucun texte n'explique de manière claire la structuration et la gestion des fonds d'une entente inter régionale. Cela a empêché les régions membres de libérer les cotisations pour le fonctionnement et de se doter d'un compte reconnu par les payeurs régionaux pour recevoir les fonds de dotation de l'état.

Source : Synthèse des auteurs

Actuellement, la disparition de la région en tant que collectivité locale laisse un vide au niveau de cet échelon de gouvernance de la zone agro-sylvopastorale du Ferlo ; ce qui pose un réel problème de la durabilité de l'approche territoriale des changements climatiques déjà conçue. Toutefois, les nouvelles réformes de l'acte 3 de la décentralisation gardent intactes les opportunités pour les collectivités locales nouvellement créées de reconduire ce cadre de gouvernance territoriale des changements climatiques.

Le COMRECC est une déclinaison territoriale du cadre national (COMNACC) afin, d'assurer un alignement des activités sur les besoins locaux et une appropriation du PCTI par les acteurs locaux. Son objectif est principalement la participation de tous les acteurs locaux. Il s'agit donc de s'assurer du caractère participatif du processus de planification et de l'existence d'une représentation large des acteurs du territoire dans les Groupes de Travail Régionaux (GTR) du COMRECC. Tous les représentants des différentes institutions et secteurs intervenant dans le domaine des changements climatiques ou affectés par ces derniers, ont pris part à la planification du PCTI. Il s'agit : des Conseils Régionaux, les Mairies, des Agences Régionaux de Développement (ARD), des services déconcentrés, des Organisations Communautaires de Base (OCB), du secteur académique et de la recherche, de la société civile (ONG, Groupements de femmes, etc.), des corporations (coopératives, chambre de commerce, etc.) et du secteur privé. Par ailleurs, plusieurs mécanismes ont permis les populations locales de participer l'élaboration du PCTI. Il s'agit notamment d'ateliers de diagnostic participatif et inclusif, des rencontres sur le terrain et des enquêtes ménages.

Cependant, on peut noter à ce niveau un accaparement du pouvoir de décision au niveau du COMRECC par les structures déconcentrées. Cette situation a amené un blocage institutionnel dans certaines régions. Selon une personne interviewée et les données issues de l'évaluation finale du programme TACC, des raisons de préséance pour la présidence des COMRECC entre les gouverneurs et les présidents des régions ont été à l'origine de ce blocage. En effet pour les présidents de l'entente Ferlo« les gouverneurs n'ont pas à présider les COMRECC, la gestion de l'environnement étant une compétence transférée aux collectivités locales, conformément aux textes de la décentralisation». Dans certaines localités comme Kaffrine, un poste de vice-président du COMRECC a été créé pour le Président du Conseil Régional afin de lever le blocage institutionnel.

Il faut également noter que le COMRECC dans sa composition n'a pas tenu compte de l'échelon de décision infra régional que constituent les communes rurales, même si son travail devait en tenir compte dans le cadre des actions visées. Ce qui pose à ce niveau la complexité de la question de la mitoyenneté face à un nombre important de Communes rurales, poussant même certains acteurs locaux à proposer une déclinaison des COMRECC à une échelle plus basse.

En définitive, on peut retenir que le cadre de gouvernance de l'approche territoriale des changements climatiques développé au niveau du Ferlo présente un certain nombre de déficiences au niveau fonctionnel et organisationnel. On remarque une juxtaposition de différents échelons de décision sans une réelle coordination. Le cadre de gouvernance présente d'une manière générale un caractère plus vertical (COMNACC et COMRECC sont des structures centralisées). L'échelon de gouvernance local que constituent les COMRECC semble être inadéquat pour prendre en compte la participation, la synergie et la dynamique globale des acteurs locaux à l'échelle du Ferlo. La mise en place d'un COMRECC au niveau de chaque région a rendu difficile l'articulation des échelons de décision. La réflexion à ce niveau révèle une certaine complexité sur la manière dont le cadre institutionnel de gouvernance locale décloisonné doit être établi, tenant compte de la pluralité des acteurs et des niveaux de décisions à l'échelle d'une entité territoriale que partagent les cinq régions du Ferlo. Une autre équation qui se pose, est la façon dont l'évaluation de l'engagement des parties prenantes a été effectuée dans la phase préparatoire pour assurer l'appropriation de cette approche de gouvernance territoriale. En effet, il est à noter, que le document d'appui du programme TACC, reste peu explicite sur le contenu des missions préparatoires, qui devaient normalement prendre en charge la cartographie et la définition des rôles et responsabilités des parties prenantes pour mieux apprécier leur engagement réel dans le processus de l'approche territoriale des changements climatiques. L'évaluation finale du programme TACC, récemment effectuée n'a pas fourni également d'informations relatives à l'efficacité et à l'efficience de l'engagement des parties prenantes.

Cependant, de l'avis des personnes ressources enquêtées « le fonctionnement des COMRECC doit être amélioré pour prendre en charge la politique climatique au niveau local ».

A cet effet, pour mettre en place un cadre de gouvernance institutionnel adéquat à l'échelle du Ferlo, des améliorations considérables peuvent être opérées au niveau du COMNACC, de l'Entente inter régionale et des COMRECC.

Pour ainsi assurer une participation effective du COMNACC dans ce processus, le Ministère de l'Environnement, qui assure sa tutelle doit être impliqué davantage, pour régler les dysfonctionnements induits par la mobilisation des experts nationaux (Par exemple le manque du suivi effectif du processus du PCTI).

L'Entente interrégionale du Ferlo pourrait être restructurée en tenant compte de tous les manquements au plan administratif et juridique qui entravent son fonctionnement, son organisation et sa durabilité. Pour ce faire, une adaptation des textes et lois de la décentralisation serait nécessaire pour accompagner ce processus, permettant ainsi de définir de manière claire le rôle des collectivités locales sur les questions d'adaptation.

Concernant les COMRECC, leur fonctionnement et leur organisation doivent être étudiés de manière minutieuse pour assurer la synergie et la participation plus équilibrée de tous les acteurs locaux (services techniques, collectivités locales, ONG et autres acteurs locaux). Le contrôle citoyen doit également imprégner ce système de gouvernance, afin de permettre aux acteurs locaux de participer pleinement à la prise de décision.

5.2.2. Mise en place d'un cadre stratégique de mise en œuvre de l'approche territoriale des changements climatiques au niveau du Ferlo.

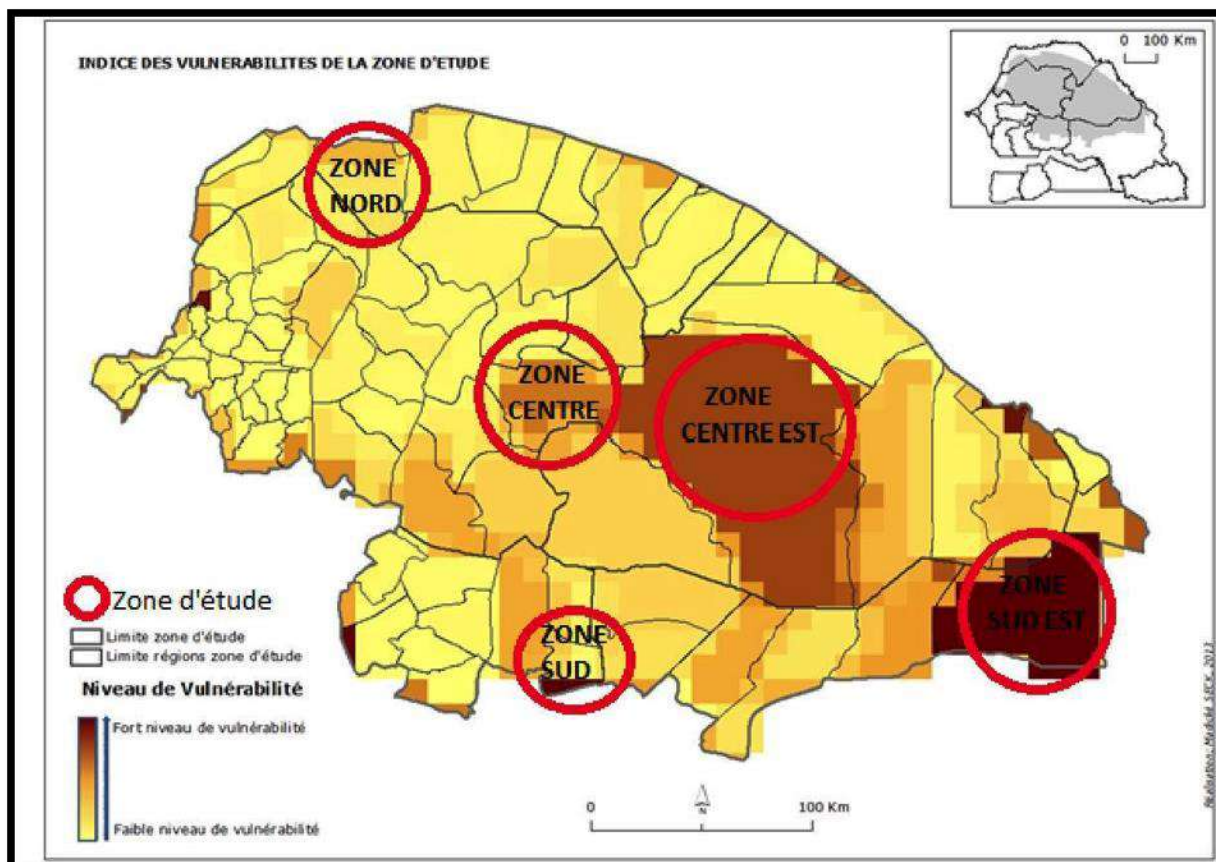
Il s'agissait de mettre en place à l'échelle territoriale, une stratégie intégrée de lutte contre les changements climatiques, à travers le PCTI déclinée en plans d'actions tenant compte des enjeux d'adaptation et d'atténuation dans un souci de développement économique et social. Ce plan climat devait aboutir à des portefeuilles de projets et de programmes tenant compte des critères de potentielles sources de financement.

Ce cadre stratégique de mise en œuvre devait trouver son fondement dans une démarche inclusive de diagnostic de la vulnérabilité qui tient compte d'un décloisonnement aux plans institutionnel et administratif, des collectivités (régions, communes urbaines et rurales) pour aboutir à des stratégies d'adaptation qui riment avec la dynamique éco-géographique et socioéconomique à l'échelle du territoire du Ferlo avec une participation des acteurs locaux.

Pour déboucher sur la mise en place d'un cadre stratégique de l'approche territoriale qui va au delà des entités administratives, le diagnostic de la vulnérabilité a été réalisé à partir d'un indice synthétique de vulnérabilités potentielles, définies à l'aide d'indicateurs (unités d'exposition, sensibilité et capacité d'adaptation) (TACC,

2014a). Cette démarche permet d'avoir une carte synthétique de vulnérabilités qui sort de la logique administrative (Figure 2) et offre une base de diagnostic incluant les zones urbaines et rurales pour l'élaboration du PCTI. En réalité c'est une démarche participative qui permet aux élus locaux, aux populations, aux intervenants dans la zone et aux chercheurs de faire une caractérisation de la zone d'étude sur la base de vulnérabilités potentielles identifiées (Figure 3).

Figure 3 : Carte synthétique des vulnérabilités de la zone agro-sylvopastorale du Ferlo



Source : ATLAS Ferlo 2013

Le premier, c'est qu'en parlant des élus locaux, les Présidents de Conseil Rural (PCR) qui représentent l'exécutif local dans les zones rurales, mitoyennes aux communes urbaines, ne sont pas mentionnés. Les seuls bénéficiaires du projet, au niveau de ce département, étaient les communes d'arrondissement de Rufisque. Il s'agissait à l'époque de Rufisque Est, Rufisque Ouest et Rufisque Nord. Par conséquent, les PCR des communautés rurales de Bambylor, Yène et Tivaouane Peul-Niaga n'étaient pas considérés par ce projet. Le deuxième niveau d'insuffisance est que la coopération transfrontalière n'est comprise que dans le sens des relations interétatiques et non de celles qui mettent en interdépendance, communes urbaines et rurales partageant le même territoire national. En effet le PCTI gagnerait en cohérence et en efficacité en commençant par les espaces les plus proches et ayant entre eux des relations fonctionnelles qu'elles soient économiques ou autres.

Les deux insuffisances sus-notées pourraient s'expliquer par le fait que l'étude diagnostique sur la vulnérabilité au changement climatique n'a pas analysé les influences et les interdépendances entre ces deux catégories de zones pour mettre en évidence des actions collectives indispensables à l'adaptation des sous-territoires, en plus des actions spécifiques.

Autre raison, non moins importante, pouvant expliquer le décalage entre l'option affirmée de ne pas réduire le PCTI à une superposition de projets vertueux et l'incapacité des fiches d'actions à s'inscrire dans cette dynamique, c'est la conduite de ces exercices par des acteurs différents qui auraient eu de très rares opportunités d'interactions et d'influences mutuelles. En effet, les acteurs qui ont réalisé l'étude diagnostique n'ont pas produit les fiches actions qui sont censées apporter des réponses aux problèmes identifiés. Le fait qu'ils aient contribué à la validation des fiches actions semblent insuffisant pour assurer au PCTI une cohérence d'ensemble.

Le cadre stratégique de mise en œuvre de l'approche territoriale des changements climatiques se compose principalement de deux volets : adaptation et atténuation. Dans le volet adaptation qui nous intéresse, l'analyse du PCTI du Ferlo révèle une certaine cohérence en ce qui concerne les aspects liés à la planification des actions d'adaptation. En effet, la démarche méthodologique ainsi que les résultats du diagnostic montrent les éléments consécutifs suivants : (i) contexte climatique de la zone du Ferlo ; (ii) une évaluation des moyens d'existence au niveau du Ferlo ; (iii) une identification des risques climatiques qui affectent les moyens d'existence ; (iv) une évaluation de la sensibilité des moyens d'existence aux risques climatiques ; (v) une identification des impacts des risques climatiques sur les moyens d'existence ; (vi) une évaluation des facteurs de vulnérabilité ; et (vii) une identification des stratégies d'adaptation aux risques climatiques identifiés au niveau du Ferlo.

Les stratégies d'adaptation retenues dans les domaines de la gestion des ressources en eau, des ressources forestières, de l'énergie, des ressources pastorales etc. recourent de manière transversale les activités socio-économiques au niveau du Ferlo. Elles ont fait l'objet d'un classement suivant des axes stratégiques prioritaires, définis de manière consensuelle avec tous les acteurs locaux. Chaque axe stratégique prioritaire a permis de définir des plans d'actions comportant des projets d'adaptation qui ont pour objectif de contribuer à la résilience des territoires de la zone agro-sylvopastorale du Ferlo.

Cependant, l'absence d'évaluation des stratégies d'adaptation constitue le point faible du PCTI ; ce qui risque d'amener un effet inverse (mal adaptation) pour la résilience de moyens d'existence dans le moyen et long terme.



Transport routier de marchandises entre le Sénégal et le Mali
© Image prise par Lancelot Soumelong Ehode/IED Afrique

5.2.3. Prise en compte de la dimension genre dans le processus d'élaboration du Plan Climat Territorial Intégré dans ZASP du Ferlo

Il est maintenant largement reconnu que les femmes constituent le groupe le plus (vulnérable) affecté par les impacts du changement climatique, tels que les sécheresses, inondations et autres événements météorologiques extrêmes, mais elles jouent aussi un rôle essentiel dans l'adaptation des changements climatiques du fait de la place sociale qu'elles occupent dans les communautés (WEDO, 2008). Eu égard à ces considérations sus mentionnées, les arrêtés portant création du cadre de gouvernance locale des changements climatiques (COMRECC) dans les différentes régions de la zone du Ferlo ont intégré les groupes vulnérables comme les femmes et les jeunes pour participer à la définition, la planification et la mise en œuvre des actions d'adaptation visées au niveau local. Les entretiens ainsi que les rapports de terrain ont révélé une participation des femmes et des jeunes dans le processus du PCTI. Toutefois, les résultats du diagnostic de la vulnérabilité ne montrent pas le rôle différencié des femmes et des hommes qui peuvent avoir des besoins spécifiques différents en matière de résilience. Ce qui laisse entrevoir que la démarche utilisée n'a pas permis de faire une analyse fine de la dimension genre dans le processus d'analyse de la vulnérabilité et l'orientation des stratégies d'adaptation actuelles et futures. Cette situation va sans doute avoir des conséquences dans la mise en œuvre des actions d'adaptation par les groupes vulnérables (femmes et jeunes).

5.2.4. Développement de partenariats entre l'Entente du Ferlo et les régions des pays industrialisés

L'établissement de partenariats entre l'Entente Ferlo et les régions des pays industrialisés (échelon international) a constitué un grand défi à surmonter pour accompagner le processus de planification de la gouvernance territoriale des changements climatiques, par un transfert de technologies, de bonnes pratiques et de formation.

Il est à noter que ce cadre de partenariats n'a pas fonctionné de manière efficace. La suppression des régions suite aux nouvelles réformes de la décentralisation a rendu caduques les conventions déjà signées avec certaines régions des pays développés. Cette situation n'a pas permis d'atteindre les objectifs visés, selon le Coordonnateur du Programme TACC.

Le constat à faire à ce niveau, est que les modèles de partenariats Nord-Sud pour appuyer l'adaptation au niveau des collectivités territoriales, peuvent être influencés par les réformes des politiques de décentralisation. Du coup, la complexité qui s'y découle est comment mettre en œuvre une gouvernance transfrontalière (Entre des collectivités territoriales) des changements climatiques qui tienne compte de la dynamique des politiques de décentralisation ?

5.2.5. Définition d'un plan de financement qui permettra d'exécuter le PCTI.

La question du mécanisme de financement du PCTI, aspect important de la démarche de gouvernance territoriale des changements climatiques, a été un défi majeur pour assurer la durabilité des stratégies de résilience envisagées au niveau du Ferlo. En effet, l'approche territoriale des changements climatiques ne se limite pas à la simple définition d'un cadre de participation des acteurs locaux et d'un cadre d'action de mise en œuvre (PCTI); l'une des clés de la réussite d'une telle approche, réside dans la capacité des acteurs concernés à mobiliser des ressources nécessaires pour la réalisation des actions de résilience visées. Dans le cas du Ferlo, il s'agit d'identifier les différentes sources de financement à moyen et long termes, qu'elles proviennent du secteur privé (au travers de partenariat public-privé par exemple), des fonds internationaux (FEM, Fonds pour l'adaptation, etc.), des mécanismes de développement propre, ou du gouvernement central.

D'après une des personnes ressources interrogées « il appartient aux collectivités du Ferlo d'aller trouver les financements nécessaires pour la mise en œuvre du PCTI ». Cependant, la faible capacité de ces dernières à établir un montage financier dans ce domaine, risque de contraindre la politique de gouvernance territoriale des changements climatiques au niveau du Ferlo. Cette situation renforce l'idée selon laquelle le pouvoir central doit accompagner la politique climatique au niveau local, à travers une décentralisation fiscale, une mise en place de contrats-plans et un encadrement technique dans la mobilisation de ressources financières.

5.2.6. Prise en compte des stratégies d'adaptation dans les processus de planification au niveau local.

Ce défi consiste à redéfinir les processus de planification des politiques de développement local, en faisant un recoupement des enjeux de développement local et ceux de l'adaptation à l'échelle du territoire du Ferlo suivant une procédure opérationnelle. Il faut noter que cette étape constitue le maillon faible de cette approche territoriale des changements climatiques au niveau Ferlo. L'analyse documentaire n'a révélé aucun dispositif pour prendre en charge cette question. De ce fait, le PCTI du Ferlo risque d'être un outil de planification de plus au niveau local, ce qui ne garantit pas une réelle prise en compte de l'adaptation dans la territorialisation des politiques publiques.

Encadré 3 : Prise en compte des stratégies d'adaptation dans les politiques de développement local.

Les réponses au cours des entretiens avec l'expert en Changement Climatique du TACC ne semblent pas être trop claires concernant la prise en compte des stratégies d'adaptation dans les politiques de développement local. En réalité aucun Plan Régional de Développement (PRDI) ou Plan Local de Développement (PLD) n'a subi une révision pour prendre en charge cette question.

Source : Synthèse des auteurs

5.2.7. Sensibilisation et renforcement des capacités des acteurs locaux sur l'adaptation et l'atténuation aux changements climatiques.

Il s'agissait dans un premier temps d'évaluer les besoins en termes de renforcement des capacités et de sensibilisation des COMRECC et des élus de l'Entente inter régionale du Ferlo, dans le domaine des changements climatiques, et d'établir un plan de sensibilisation et de formation. Cet exercice a été mené au niveau de l'ensemble des territoires de l'Entente Ferlo. Le plan de sensibilisation et de formation comportait les thématiques suivantes : la problématique des changements climatiques et de ses enjeux international ; national et local ; les méthodologies d'analyse de la vulnérabilité ; la méthodologie du bilan carbone ; la méthodologie de planification du PCTI ; l'introduction des changements climatiques dans les politiques de développement local et l'élaboration de programmes/projets d'adaptation et d'atténuation.

Cependant, il est très difficile de se prononcer sur l'impact de ces formations sur les acteurs locaux. En effet, le plan de sensibilisation et de formation n'a pas fait l'objet d'une évaluation après sa mise en œuvre.

De toute évidence, face aux changements qui se sont opérés avec les réformes de l'acte 3 de la décentralisation, il sera indispensable de reprendre ce processus de sensibilisation et formation surtout pour les nouveaux acteurs dans les territoires de Ferlo.

6. Opportunités de l'approche territoriale des changements climatiques au niveau de la ZASP du Ferlo

Bien menée, l'approche territoriale des changements climatiques, mise en œuvre par l'Entente inter régionale du Ferlo, pourrait offrir de réelles opportunités de promouvoir un développement durable.

En effet, les stratégies d'adaptation identifiées dans le domaine des énergies renouvelables, de l'élevage, de l'agriculture et de l'agroforesterie, pourraient offrir d'importantes niches de richesses (recettes fiscales et emplois) qui pourront profiter aux collectivités locales et à leurs communautés. Pour saisir ces opportunités les collectivités locales devront démontrer la capacité à maintenir un cadre de gouvernance adéquat et à mobiliser des fonds pour développer des projets et programmes de résilience.

Il faut noter également, que l'approche territoriale des changements climatiques permet la territorialisation des politiques publiques à partir d'un diagnostic pertinent, permettant ainsi une articulation des échelons de décision local et nationale en matière de lutte contre les changements climatiques au niveau de l'Entente interrégionale du Ferlo.

Elle donne aussi aux collectivités locales la possibilité d'établir un cadre partenariat multi-échelles pour la résilience de leurs territoires. En effet, il y a plusieurs structures internationales, nationales et locales qui interviennent de façon dispersée dans la zone du Ferlo dans le cadre de projets et programmes de lutte contre les changements climatiques. L'approche territoriale des changements climatiques utilisée peut permettre une harmonisation des efforts de résilience des collectivités locales et de passer d'une série d'actions ponctuelles à une stratégie globale organisée autour du PCTI .

L'approche territoriale des changements climatiques peut ouvrir également aux collectivités locales des possibilités de partenariats publics-privés dans beaucoup de secteurs comme les énergies renouvelables et l'agriculture durable.

Château d'eau pour étendre et moderniser le réseau d'eau potable de Diawara
© Image prise par Lancelot Soumelong Ehode/IED Afrique



7. Contraintes liées à la durabilité de l'approche territoriale des changements climatiques au niveau de la ZASP

Les entretiens ont permis de mettre en évidence plusieurs contraintes d'ordre réglementaire, technique, financier et organisationnel qui sont apparues dès la phase de diagnostic et de planification et qui peuvent entraver la mise en œuvre des actions de résiliences visées.

En effet, les capacités techniques limitées des collectivités locales en matière de planification dans le domaine des changements climatiques, risquent de gêner l'effectivité et l'ancrage des questions d'adaptation dans les politiques de développement local.

Les Comités Régionaux sur les Changement Climatiques (COMRECC) mis en place comme organe de pilotage du processus d'élaboration et de mise en œuvre du PCTI au niveau des territoires du Ferlo, restent quasiment inactifs en raison du manque de moyens, de la faible capacité des acteurs dans le domaine des changements climatiques et de l'absence d'un accompagnement effectif du COMNACC.

Les ressources financières sont également largement insuffisantes au niveau des Collectivités territoriales de la zone du Ferlo pour conduire convenablement une politique d'adaptation. Les fonds de dotation devant accompagner concomitamment les compétences transférées aux collectivités locales sont encore faibles. Les possibilités pour les collectivités locales d'obtenir un contrat plan avec l'état dans le domaine l'investissement et du développement économique ne sont pas exploitées. A ce jour, aucune application concrète de cette modalité n'a été constatée, alors que cette dernière pourrait résoudre un certain nombre de problèmes notamment dans l'exécution du PCTI.

L'absence de décret qui définit le fonctionnement, l'organisation et le financement d'une association des collectivités locales dans le cadre d'une gouvernance transfrontalière des changements climatiques a souvent généré des problèmes. Il s'agit particulièrement des problèmes de concurrence et de positionnement entre les présidents des différentes entités territoriales pour le leadership et le contrôle de l'Entente inter régionale, mais aussi des problèmes de financement et d'exécution budgétaire pour le fonctionnement de la commission d'administration de l'Entente Ferlo. Selon une des personnes ressources interrogées« la gestion financière des Collectivités répond aux principes de l'égalité » autrement dit, elle reste sous le contrôle de l'Etat et l'absence de décret constitue un obstacle majeur dans le processus de gouvernance transfrontalière des changements climatiques.

La faible capacité des collectivités à enclencher une dynamique de partenariat aux niveaux national et international constitue un obstacle pour le financement des options d'adaptation identifiées. En effet, l'un des objectifs de l'approche territoriale du changement climatique du Ferlo est d'établir un cadre de partenariat international et national pour le financement et le transfert de technologies nécessaires à la mise en œuvre du PCTI. L'atteinte de cet objectif reste cependant peu plausible, en raison de la faible capacité des collectivités locales du Ferlo à enclencher cette démarche.

8. Leçons apprises de l'approche territoriale des changements climatiques au niveau de la ZASP du Ferlo

L'analyse de cette expérience d'approche territoriale des changements climatiques au niveau du Ferlo, fournit des enseignements intéressants à prendre en compte dans toutes pratiques de gouvernance des questions d'adaptation, où le contexte conduit plusieurs échelons de décision aux niveaux national et local à se côtoyer pour gérer une ressource commune. Parmi ces enseignements on peut retenir, plusieurs problèmes complexes et difficiles à surmonter, qui peuvent influencer l'adaptation. Il s'agit notamment de: (i) l'absence d'un cadre de gouvernance bien organisé, qui tient compte en même temps de la multiplicité des acteurs, de la synergie des différents échelons de décision (verticale et horizontale), et de la dynamique des politiques de décentralisation; (ii) les limites des compétences en matière d'adaptation, entre les services de l'Etat et les collectivités locales, de même que le manque de clarté et de précision ou le mutisme des textes sur de nombreux aspects; (iii) l'absence d'un cadre juridique définissant le fonctionnement et l'organisation d'une gouvernance transfrontalière de l'adaptation ; (iv) les faibles capacités techniques et financières des collectivités locales à mettre en œuvre des politiques d'adaptation face à l'urgence imposée par les impacts des changements climatiques; (v) les contraintes à l'établissement d'un diagnostic pertinent qui permet un décloisonnement administratif et institutionnel aboutissant à des stratégies d'adaptation pour une résilience à l'échelle d'un territoire commun à plusieurs échelon de décision ; et (vi) l'absence de prise en compte correcte des groupes vulnérables dans l'appropriation du processus de planification des actions de résilience.

Conclusion

Cette étude de cas soulève de nombreux défis et contraintes d'ordre juridique, institutionnel, technique et financier qui compliquent davantage la planification de l'adaptation au niveau local. En effet, l'approche territoriale des changements climatiques qui interpelle plusieurs échelons de décision exige une bonne évaluation des rôles et responsabilités des parties prenantes, une synergie des différents échelons de décision (internationale, nationale et locale), une capacité technique pour un diagnostic inclusif de la vulnérabilité et une capacité de financement des actions de résilience visées. A cet effet, il serait intéressant de redéfinir le cadre de gouvernance de l'approche territoriale des changements climatiques au niveau du Ferlo pour assurer une bonne articulation des différents échelons de décision et une participation effective des acteurs locaux. Une adaptation des textes et lois de la décentralisation par rapport aux défis des changements climatiques, permettrait également de garantir une bonne planification de l'adaptation. Les politiques de développement local devraient également être alignées aux défis de l'adaptation pour promouvoir une transformation durable des territoires dans le moyen et le long terme.

Références bibliographiques

- ADEME, 2009. Construire et mettre en œuvre un Plan climat territorial-Guide méthodologique.229 p
<http://www.ademe.fr>
- Bertrand F., 2007. Gestion territoriale du changement climatique. Une analyse à partir des politiques régionales. Rapport final, volume 1. 64 p.
- Code des Collectivités Locales, 1996.Sénégal
- FAO, 2009. L'approche territoriale des problèmes liés aux changements climatiques.
- GERES. 2012a. Atlas des vulnérabilités territoriales du Ferlo face aux changements climatiques. 46 pages.
- GERES. 2012b. Etude du risque climatique en zone agro-sylvopastorale du Ferlo (Sénégal). 49 p.
- GIEC, 2007. Bilan2007des changements climatiques. Rapport de Synthèse. <http://www.ipcc-wg3.org>
- Houzir M. ,2010. Approche locale et territoriale du changement climatique dans les Pays Arabes. Forum régional arabe, Maroc.76p.
- Manceau J., 2010.Les plans climats territoriaux: analyse comparée de démarches d'approches territoriales du changement climatique en France et l'international. Maitrise en Environnement, Université de Sherbrooke .104p.
- NRG4SD, 2008. Réseau des Gouvernements Régionaux pour le Développement Durable à l'occasion du Sommet de Saint Malo, Bretagne.<http://diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/7saintmalodeclaration-cle85bbbd.pdf>.
- OCDE, 2009. Adaptation au changement climatique et coopération pour le développement : Document d'orientation.
- PNUD, 2008. Climate Change at UNDP: Scaling Up to Meet the Challenge.
- Singh-Peterson L., Serrao-Neumann S., Crick F. and Sporne. (2013). Planning for climate change across borders: insights from the Gold Coast (QLD) - Tweed (NSW) region.
- Teasdale-Jonathan.P, 2010.Gouvernance multi niveaux et changements climatiques : Recommandations pour le gouvernement du Québec. Mémoire de Maitrise, Université de Sherbrooke, 117p.
- TACC, 2008. Document d'appui au programme « Vers des territoires moins émetteurs de GES et plus résistants aux changements climatiques ».113p.
- TACC, 2014a. Analyse de la vulnérabilité aux changements climatiques au niveau de la zone agro-sylvopastorale du Ferlo.
- TACC, 2014b. Plan Climat Territoriale Intégré de la zone agro-sylopastorale du Ferlo.
- WEDO, 2008. Gender, Climate Change and Human Security: Lessons from Bangladesh, Ghana and Senegal. New York: WEDO.

Annexe 1 : Guide d'entretien

Thématique 1 : Contexte et phase préparatoire de l'élaboration du PCTI

- Quel contexte a guidé l'élaboration du PCTI ?
- A partir de quels critères, les limites territoriales du PCTI ont-elles été définies ?
- La question de la mitoyenneté entre communes urbaines et rurales s'est-elle posée au moment de la délimitation du territoire concerné par le PCTI et de l'évaluation de la vulnérabilité au CC ? Si oui, Comment a-t-elle été prise en charge ?
- Quels enjeux sont attachés à ces types ou catégories de communes ?
- Comment le cadre politique et institutionnel existant a-t-il été pris en compte dans la démarche d'élaboration du PCTI ? Autrement dit : Quels ont été respectivement, les rôles du gouvernement central (à travers ses organes dédiés) et du pouvoir décentralisé ? Ceci pose la problématique de l'articulation de la gouvernance verticale et de la gouvernance horizontale dont les bases doivent être jetées dès la conception du PCTI

Thématique 2 : Enjeux liés à la formulation du PCTI

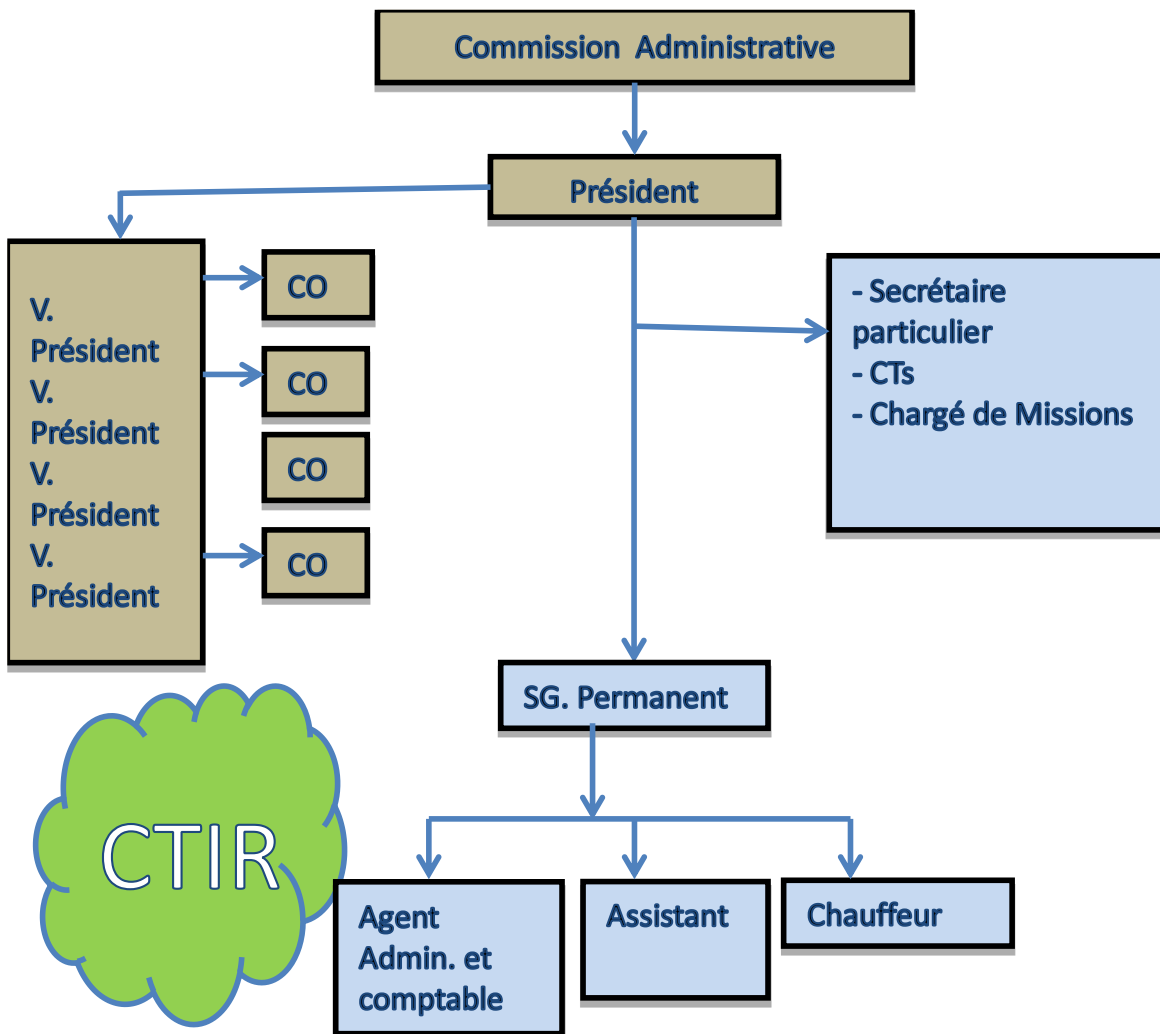
- Enjeux politiques de la territorialisation du CC ?
- Enjeux environnementaux de la territorialisation du CC ?
- Enjeux socio-économiques de la territorialisation du CC ?
- Quels sont les acteurs porteurs d'enjeux et comment ont-ils été identifiés ? (cartographie des parties prenantes)
- Qu'est-ce qui permet de dire que le processus d'élaboration du PCTI a été inclusif ?
- Comment les différents acteurs (femmes, jeunes, groupes marginalisés, groupes particulièrement vulnérables) ont-ils été impliqués aux différentes étapes de formulation du PCTI ?
- Comment a-t-on tenu compte des intérêts et de la vulnérabilité de ces différents acteurs dans les différentes communes ?
- Quel cadre a été mis en place pour une participation effective de toutes ces catégories d'acteurs (au-delà des circonscriptions urbaines) ?
- Quelle réponse la territorialisation du CC apporte-t-elle aux besoins d'adaptation des acteurs et des territoires concernés ?

Thématique 3 : Défis et contraintes liés à l'élaboration et à la mise en œuvre du PCTI

- Quelles sont les implications du PCTI en termes d'organisation institutionnelle ?
- L'approche territoriale et/ou la prise en compte de la mitoyenneté exigeraient-elle de revoir les modes gouvernance locale ? Si oui, ont-ils été revus ?
- Quelles sont les implications du PCTI au plan financier ?
- Quelles sont les implications du PCTI au plan juridique et réglementaire ?
- L'acte 3 de la décentralisation introduit-elle une nouvelle donne ? Si oui, laquelle et comment la prendre en charge ?
- Quelles sont les contraintes liées à la territorialisation du CC et plus spécifiquement à la prise en compte de la mitoyenneté entre communes urbaines et rurales
- Quelles opportunités la territorialisation offre-t-elle pour une véritable gouvernance climatique transfrontalière ?
- Quelles sont les capacités techniques, humaines, financières requises pour la mise en œuvre et comment les mobiliser ?
- Comment voyez-vous l'articulation entre la gouvernance nationale et la gouvernance locale du CC ?
- Comment suivre et évaluer l'incidence des actions du PCTI sur le niveau de vulnérabilité/ de résilience ?

Annexe 2 : Liste des personnes interrogées

Nom(s)	Prénom(s)	Institutions
Dia	Babacar	Coordonnateur du Programme TACC
GAYE	Babacar	Ex Président de l'Entente Inter Régionale du Ferlo
FOFANA	Issa	Expert changement Climatique Programme TACC
KAERE	Alioune Badara	Leadeur Thématique Environnement/PNUD
GAYE	Mamadou	Conseiller Départemental de Kafrine, Membre CA Entente Ferlo
DIA	Amath	SG Conseil Départemental de Saint- Louis, Ex SG permanant Entente Ferlo
BA	Yeri	SG Conseil Départemental de Louga, Ex membre Entente Ferlo
TANDIAN	Abdoul Aziz	Directeur ARD Tambacounda ex membre de CA Ferlo



PRISE

Innovation, Environnement, Développement
en Afrique (IED Afrique)

24, Sacré-Cœur III – BP 5579

Dakar Fann – SENEGAL

Tel. (221) 33 867 10 58

www.prise.odi.org

Recherche pour des futurs résilients au climat

Ce travail a été effectué dans le cadre de l'Initiative de recherche collaborative sur l'adaptation en Afrique et en Asie (IRCAAA), avec le soutien financier du Department for International Development (DFiD) du Royaume Uni et le Centre de Recherche en Développement International (CRDI), Ottawa, Canada. Les opinions exprimées dans cet ouvrage sont celles de leurs auteurs et ne représentent pas nécessairement celles du Department for International Development (DFiD) du Royaume Uni et le Centre de Recherche en Développement International (CRDI) du Canada ou, de son Conseil de gouverneurs.



CARIIAA
*Collaborative Adaptation Research
Initiative in Africa and Asia*



IDRC | CRDI

International Development Research Centre
Centre de recherches pour le développement international

Canada