

Capitalisation et valorisation de la Facilité Adapt'Action

Policy Brief

Cette note présente une synthèse de la « capitalisation et valorisation de la Facilité Adapt'Action » réalisée par l'Iram et Ramboll durant l'année 2021. Face au défi de rendre opérationnel l'Accord de Paris (COP21), l'Agence française de développement s'est engagée à accompagner les pays dans la mise en œuvre de leur contribution déterminée nationale (CDN) au travers d'appuis techniques et de renforcements de capacités. Après quatre années de mise en œuvre et dans la perspective d'une transition vers une deuxième phase, il s'agissait de capitaliser les résultats obtenus par la Facilité sur la thématique de l'adaptation à l'occasion de la COP26 de Glasgow en novembre 2021. L'étude qui s'est déroulée de mars à décembre 2021 visait à associer l'équipe Adapt'Action (AFD et Expertise France), les coordinateurs régionaux, les experts mobilisés, les points focaux dans les agences AFD et Ministères des pays concernés, ainsi que les institutions nationales en charge du développement durable et les organisations de la société civile. Le calendrier a été limité au regard de l'importance des travaux produits par la Facilité (75 études et activités de renforcement de capacités en cours sur 15 pays et organisations régionales), et par la double échéance de la COP26 et de l'instruction d'une deuxième phase de la Facilité. L'étude permet un premier retour d'expériences et des enseignements qui peuvent être tirés à ce stade, exercice qui sera à approfondir tout au long de la deuxième phase.

Contexte et évolution du dispositif Adapt'Action

Au lendemain de l'Accord de Paris, la faiblesse des profils de vulnérabilités climatiques des **Contributions Déterminées au niveau National** (CDN), le peu de mobilisation des parties prenantes nationales et un besoin de renforcement de capacités techniques et institutionnelles, ont été constatés. Par ailleurs, la difficulté de mettre en cohérence les politiques publiques et stratégies sectorielles avec les politiques climatiques transversales constituait un autre point d'achoppement nécessitant la mise en place ou l'amélioration de la gouvernance climat et un soutien au « *mainstreaming* » des actions climat. Au-delà, l'enjeu était de faire converger les objectifs de réduction de la vulnérabilité et de réduction de pauvreté, avec une révision des paradigmes de développement (modèle bas-carbone et focus sur la résilience). Il s'agissait d'accélérer la traduction des ambitions affichées en projets concrets avec des impacts positifs pour les populations locales et de permettre aux autorités nationales de se

saisir des enjeux climat et de leur apporter une aide à la décision.

Dans ce cadre, au regard des approches des autres bailleurs, la spécificité de l'approche Adapt'Action est d'être dédiée entièrement à l'adaptation de manière multi-sectorielle avec des appuis à la gouvernance climat, des activités de renforcements de capacités, des études de vulnérabilités générales et sectorielles, le développement de systèmes de suivi-évaluation de l'adaptation, des études de faisabilité thématiques pour instruction et financement de projet, etc. Un dispositif à double finalité - **accompagnement de la mise en œuvre des CDN et effets leviers dans les investissements « adaptation »** - a été mis en place selon les trois grands axes présentés ci-après.

Les 3 axes de la Facilité

Axe 1 Gouvernance	Axe 2 Politiques publiques sectorielles	Axe 3 Préparation de projets & programmes « climat »
Renforcement des capacités pour une gouvernance « climat » efficiente	Appui à la déclinaison des CDN en politiques publiques sectorielles et plans d'action dans le domaine de l'adaptation	Appui au développement de programmes « climat » structurants , pouvant être financés par l'AFD et/ou d'autres bailleurs
Budget de 3,5 M EUR soit ~ 200 000 EUR par pays	Budget de 7,5 M EUR Soit ~0,5 M EUR (1 à 2 politiques) par pays	Budget de 18 M EUR soit ~1M EUR (1 à 3 programmes) par pays
  		

De l'analyse de ce processus, l'étude a permis de tirer les enseignements suivants au niveau de la conception du dispositif :

- ✓ Une certaine tension a pu naître au moment de la mise en œuvre des activités car il peut s'agir de **combiner co-construction avec les partenaires et mise en œuvre rapide des programmes** avec un enjeu de « rattrapage » de l'APD française en matière d'engagement climat. Gérer cette tension implique un **pilotage « fin », du dialogue et de nombreuses concertations** entre les différentes parties-prenantes de la Facilité.
- ✓ Si la **complexité** de l'organisation ressort, elle est **inhérente aux enjeux d'un dispositif transversal, impliquant un nombre**

important d'intervenants, articulés à une modalité d'exécution « rapide ». Elle hérite également des recompositions du paysage de l'aide publique au développement de la période et s'inscrit en parallèle du processus de déconcentration de l'AFD.

- ✓ Ramenée aux montants unitaires des études à gérer, ce montage n'est pas sans conséquence opérationnelle sur les procédures et les délais de mises en œuvre des études.
- ✓ Un point d'attention concerne la coordination avec les autres partenaires techniques et financiers, d'autant plus si la contrepartie n'engage pas un tel dialogue et la mise en cohérence des appuis.

Les réalisations de la première phase

La démarche engagée par Adapt'Action avec ses partenaires vise à la définition conjointe des appuis et l'appropriation des travaux engagés par la Facilité. Sa formalisation au travers du travail d'identification (missions, ateliers multi-acteurs) et de la signature d'un **protocole d'entente** avec les contreparties permet de partager une visibilité dans la programmation conjointe et ses priorités. Celle-ci se traduit par un co-suivi et une co-validation des prestations avec les autorités nationales.

Le dispositif de la Facilité s'est articulé autour de **trois grands axes** : (i) un appui à la **gouvernance « climat » des pays partenaires (opéré par Expertise France)**, (ii) le soutien à la **déclinaison des CDN dans les politiques publiques sectorielles** et, enfin, (iii) l'**appui à formulation de projets et programmes « climat »** pour mobiliser les financements internationaux correspondants.

Le partenariat avec les contreparties ne s'établit pas selon les mêmes termes selon que les autorités nationales sont motrices sur l'organisation de leur gouvernance Climat, leur implication dans la coordination interministérielle, l'accompagnement de la mobilisation des acteurs nationaux et la coordination des partenaires techniques et financiers autour des actions et les dispositifs. Parfois, la « communauté » des acteurs nationaux autour des questions climat n'est pas suffisamment structurée pour porter l'articulation entre politiques publiques, définition des projets et recherche de financement. L'implication et le leadership des autorités nationales ainsi que la maturité des enjeux climat dans le pays constituent des facteurs de succès importants. A l'inverse, le déploiement trop rapide des activités de la Facilité peut entraîner une moindre

appropriation par les autorités nationales et une portée plus réduite des appuis.

Le programme se situe à la croisée de tensions entre les attentes et objectifs des acteurs de la Facilité : demandes portées par les contreparties d'une part, besoins d'investissements pour la mise en œuvre des CDN et mise en cohérence avec les orientations des agences AFD, une volonté d'innover portée par la Facilité. Par ailleurs, le protocole d'entente doit garder une certaine flexibilité et pouvoir s'ajuster en fonction de l'évolution des contextes-pays, des demandes des contreparties et de la concertation établie avec les autres partenaires techniques et

financiers qui accompagnent les autorités nationales autour des enjeux climat.

Au regard de ces constats, il peut s'avérer nécessaire d'accepter un tempo moins rapide des activités mises en œuvre par la Facilité et de mettre au même niveau d'importance, pour les coordinations régionales, la coordination des études et les tâches en amont et aval de ces études (mobilisation des parties prenantes, soutien à la valorisation des résultats des études). En outre, il semblerait parfois pertinent d'adapter le processus de co-élaboration aux capacités techniques des contreparties dans chaque pays, en ajustant le niveau d'accompagnement, et de les doter des moyens nécessaires.

Retours d'expérience sur le pilotage stratégique pays

Les travaux menés soulèvent la question d'un renforcement du « **pilotage stratégique** » au niveau des pays partenaires. D'une part, l'analyse des besoins et du contexte national peut être renforcée par une analyse du cadre de gouvernance et du positionnement de la contrepartie (Ministère de l'environnement) dans la hiérarchie institutionnelle, de ses capacités de mobilisation, de l'existence ou non de mécanismes d'arbitrage ; du niveau de maturité des enjeux climat dans le pays, de l'historique de la mobilisation sur le sujet (existence, dynamisme et légitimité d'une coordination nationale sur les changements climatiques) ; du degré de conflictualité des enjeux en lien avec le changement climatique et des intérêts économiques en jeu ; de l'opportunité de travailler avec le ministère de l'économie, des finances et du budget, etc.. D'autre part, au cours du pilotage des études, une veille active sur le jeu institutionnel et un dialogue plus politique avec des ministères clés peu mobilisés doit permettre d'accompagner le **mainstreaming, c'est à dire l'intégration des enjeux climatiques dans les priorités des politiques publiques**. Enfin, les enjeux d'intégration sous-régionale autour de questions souvent transnationales pourraient également apporter une plus-value à la démarche.

A l'échelle des 15 pays et organisation régionales partenaires, 75 appuis ont été initiés.

- Une majorité d'appuis portent sur **l'agriculture, l'élevage et la gestion durable des terres**, suivi par la gestion des inondations et la **gestion intégrée des ressources en eau**.
- L'appui à la **gouvernance climat** et à la planification locale représente un volume d'études et financiers important.
- Enfin, la **biodiversité et la forêt, la gestion intégrée des zones côtières, la santé et la protection sociale, l'éducation et la formation, la réduction des risques de catastrophes** et le secteur des infrastructures constituent un autre ensemble de thématiques abordées.

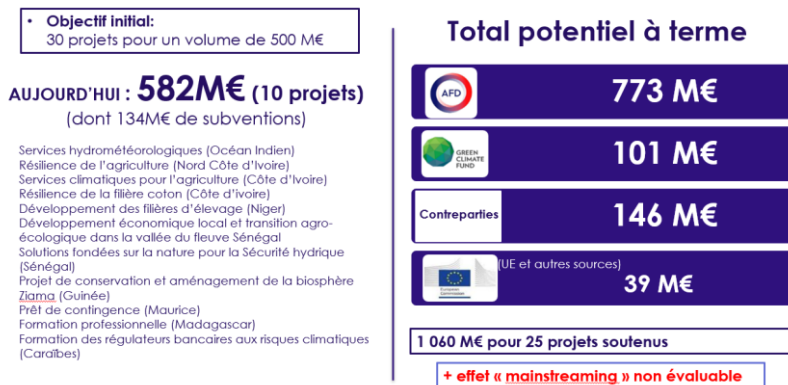
Pays et organisations régionales partenaires d'Adapt'Action



L'effet de levier sur le financement est estimé à 595 M€ (mai 2022), par rapport à un objectif de 500 M€ et ce, même si le nombre de projets est moindre qu'attendu. A terme, l'estimation

actuelle énoncée par la Facilité se situe à 21 projets pour un montant total dépassant 1 Md€. Du point de vue du levier financier, le résultat est donc encourageant.

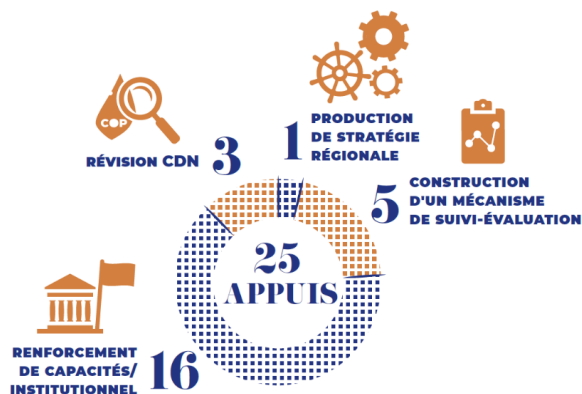
Estimation de l'effet levier sur le financement



La gouvernance climat, un sujet d'importance

Des appuis diversifiés. 25 appuis de la Facilité ont pour objectif direct le renforcement de la gouvernance climat dans le cadre de l'Axe 1 opéré par Expertise France. Ces appuis sont de différentes natures : mise en place ou renforcement d'un cadre de gouvernance autour du processus CDN (appui auprès du BNCCREDD+ à Madagascar) ; dispositifs de suivi-évaluation (appui aux SSE Adaptation nationaux au Sénégal et au Niger) ; renforcement de capacités et renforcement institutionnel (sensibilisation aux enjeux climat) ; plaidoyer (appui aux « champions climat » en Guinée) ; coopération parlementaire, dialogue gouvernemental, etc.

Répartition des appuis à la gouvernance climat



La Gouvernance Climat peut s'avérer à la fois cruciale et sensible. En effet, les enjeux d'adaptation peuvent venir télescoper des enjeux entre développement socio-économique et climat et des arbitrages politiques, parfois difficiles, peuvent être en jeu. A Maurice par exemple, les effets du changement climatique impactent directement les zones touristiques côtières et viennent accentuer les risques inondation déjà présents. L'adaptation vient ainsi questionner la trajectoire du pays reposant sur le

tourisme côtier et les modèles d'urbanisation. La présente étude montre que la **gouvernance climat ne relève donc pas uniquement d'une organisation institutionnelle mais requiert un pilotage stratégique pour résoudre ces « dilemmes » de politiques publiques et parfois des arbitrages de haut niveau**. A travers la Facilité, différents « outils » ont été construits pour faire avancer la gouvernance climat. D'une part, les appuis aux dispositifs institutionnels, les différents diagnostics sur l'organisation de la gouvernance en place, les « *benchmarks* » de cadres existants permettent de diagnostiquer les modalités de collaboration (interministérielle, publique-privée, etc.) et les pratiques administratives. L'enjeu est de permettre un partage clair des responsabilités et un engagement des autres Ministères sectoriels, le ministère de l'environnement (MED) n'étant souvent pas directement à la manœuvre. D'autre part, les études de vulnérabilités permettent, au-delà d'une aide à la décision, la sensibilisation et l'information des secteurs. Cela peut permettre au MED de construire sa légitimité sur la constitution d'un socle de connaissances. Les systèmes de suivi-évaluation constituent un autre outil qui permet de mobiliser l'ensemble des secteurs impliqués pour l'adaptation, des agences techniques (agences météo, institutions de la statistique publique), tout en associant des centres de recherche nationaux. Ainsi, les appuis Adapt'Action permettent de dégager différentes leçons apprises de l'expérience :

- Le **cadre juridique et réglementaire** permet de mettre le climat à l'agenda national, de l'inscrire dans les pratiques institutionnelles et administratives et favoriser ainsi son appropriation. Les dispositifs législatifs (Loi

Climat), les pratiques administratives (formalisation de protocoles de collaborations intersectorielles, budgétisation climat, etc.) permettent de poser un cadre de référence.

- Au-delà d'un sujet institutionnel, la gouvernance relève d'un **système « complexe »** qui ne se construit pas sur un terrain vierge. L'accompagnement de la gouvernance doit compter avec une histoire, et une attention particulière est requise aux enjeux institutionnels et socio-économiques. Cette gouvernance implique des acteurs avec des représentations différentes des enjeux climatiques et de développement, voire antagonistes, et porteurs d'intérêts plus ou moins convergents. Un **pilotage stratégique de la Facilité au niveau des pays pourrait gagner en efficacité** avec une vision en amont de ces intérêts, enjeux, représentations et jeux d'acteurs. Cela permettrait ainsi d'inscrire les appuis dans un véritable **dialogue sur les politiques publiques** du pays.
- Au regard de ce pilotage stratégique, **une ouverture vers les ministères clés**, en particulier Economie-Finances-Budget et un **ancrage dans la « fabrique des politiques publiques »** peuvent être des leviers. A ce titre, l'association d'autres institutions, les acteurs de la société civile, le secteur privé ou encore les acteurs de la recherche peuvent être des atouts.
- Dans un cadre « climat » qui a tendance à se porter sur l'atténuation, une difficulté demeure quant à la **prise en compte des spécificités de l'adaptation** : méthodes, leviers d'actions, mécanismes de financement spécifiques.
- Des difficultés opérationnelles peuvent être rencontrées et accentuées en l'absence de moyens contractualisés sur la durée en appui à la gouvernance climat au-delà des formations et des études. **L'accompagnement en moyens humains et financiers sur la durée** est un enjeu auprès de ministères, services et divisions peu dotés en moyens. De plus, le fort turn-over des cadres au sein de ces services plaide pour le recours à un appui longue durée pour pallier cette perte potentielle.
- La **portée du travail sur le renforcement de capacités doit s'inscrire à long terme**

(coaching, « champions climat », etc.). Le renforcement des capacités implique ainsi de combiner un façonnage des dispositifs de gouvernance (avec ses différents comités et modalités de collaboration, d'arbitrage, de mise à l'agenda) avec la formation des cadres sur la durée, et des moyens techniques et financiers. Une continuité doit être construite en combinant moyens internes et externes. Il serait nécessaire de poursuivre **dialogue de pairs à pairs et coaching** en s'articulant, par exemple, aux mécanismes européens (Taeix¹, jumelages) et d'y associer les homologues des Pays partenaires au travers d'un réseau

- Par ailleurs, les enjeux climat, globaux et interdépendants par nature, nécessitent de se connecter à **l'échelon international**. Les processus de négociations et les règles d'application de l'Accord de Paris et du Protocole de Kyoto, sont à la fois des moteurs de la déclinaison des enjeux climat au niveau national mais peuvent être aussi des leviers (accès à la finance climat par exemple). L'accompagnement de la mobilisation (et de l'incidence politique) des autorités nationales dans les instances et arènes internationales, lors des COP, des réunions des organes subsidiaires ou des réunions des groupes pays et coalitions entre ces rencontres internationales, doit permettre aux pays de mieux se positionner.
- Enfin, dans la foulée de l'Accord de Paris, l'engagement des pays en faveur du climat s'est traduit par les Contributions déterminées à l'échelle nationale. Pourtant, les impacts du changement climatique se manifestant à l'échelle locale, et des actions spécifiques adaptées à chaque contexte sont nécessaires. L'enjeu de l'échelle locale est donc d'identifier et d'accompagner des solutions portées par les collectivités, ONG, communautés, services déconcentrés ainsi que de les synchroniser avec les dynamiques nationales. L'intégration de l'adaptation à cette échelle - **plans de développement locaux, schémas d'urbanisme** - ainsi que le financement des collectivités territoriales constituent un défi important de l'adaptation, de même que le **dialogue entre les différentes échelles (intégration verticale de l'adaptation)**.

¹ https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/funding-and-technical-assistance/taeix_fr.

En termes de **méthodes et d'outils de diagnostics** mobilisés dans les études d'adaptation (projections climatiques et études de vulnérabilités à Maurice ou les analyses de vulnérabilité au Sénégal), les retours d'expérience mettent en évidence :

- **Différentes méthodes pour les analyses de vulnérabilités** ont été déployées au cours des appuis de la Facilité et montrent l'intérêt d'adapter les outils en fonction des contextes et spécificités locales, nationales, de la disponibilité et de l'accès aux données ainsi que des objectifs attendus de l'analyse. Le dimensionnement des études en matière de **projections climatiques** doit être calibré en fonction des objectifs visés, en termes de montant, d'échelle, de précision des analyses. Si le dimensionnement d'options techniques ou ingénieries (ouvrages, infrastructures, etc.) appelle une robustesse et une précision plus grande, l'établissement de stratégies territoriales peuvent s'appuyer sur des travaux moins fins, d'autant que des approches trop complexes peuvent limiter l'appropriation des travaux par les autorités nationales, locales et les parties prenantes. L'association des populations bénéficiaires dans le cadrage des **études de vulnérabilité** peut permettre d'éviter les confusions et préparer en amont le partage des résultats.
- Les enjeux de « **diffusion** » et « **traduction** » des analyses et conclusions auprès des parties prenantes, et celui de communication et publicisation des résultats sont essentiels afin de favoriser l'interprétation et l'appropriation des résultats, des cartes, des analyses produites et de mobiliser les acteurs.
- Enfin, l'intégration des **connaissances locales et l'hybridation des savoirs** demeurent peu répandues jusqu'à présent, et doivent être renforcées, en mobilisant par exemple, les savoirs endogènes, mais aussi les connaissances d'experts et de scientifiques nationaux.

Sur les **dispositifs de suivi-évaluation**, les enseignements suivants sont ressortis des travaux de l'étude et des appuis (Sénégal, Niger) :

- Le suivi-évaluation est un outil qui répond aux besoins de **reporting à l'échelle internationale**, dans le cadre des engagements des pays, mais c'est aussi un **outil au service des pays** pour faire connaître et remonter leurs besoins en matière d'adaptation comme l'a illustré la COP26 à Glasgow.
- C'est également un **outil de pilotage et d'apprentissage** (contributions des secteurs, progrès accomplis et priorités), en appui à la coordination interministérielle, un outil de gestion adaptative.
- Le dispositif doit reposer sur un **travail in itinere** nécessitant d'impliquer l'ensemble des secteurs dans sa construction, de faire monter en compétence les agents et de faire vivre une communauté de pratiques.
- Au vu des enjeux techniques et de mobilisation, nécessaires au niveau des différents ministères, centres de recherches et agences techniques, des approches pragmatiques doivent permettre de construire un premier **dispositif évolutif**, perfectible par la suite, à mesure que les travaux scientifiques avancent. L'approfondissement de la connaissance **à partir des indicateurs existants** est un levier d'opérationnalisation des actions.
- Des **défis importants** perdurent au niveau du suivi-évaluation : pérennité des dispositifs (financements), renforcement en capacité et turnover, partage et communication des résultats (format CCNUCC et pédagogie des messages au niveau national) et, au-delà, celui du défi méthodologique pour **l'évaluation des impacts** des options d'adaptation mises en œuvre.

Bilan et perspectives par thématiques

L'étude a procédé à un premier bilan par thématique, en lien avec la préparation de la COP26. **Sept fiches de valorisation ont été réalisées à partir du fonds documentaire rassemblé par Adapt'Action ainsi qu'au travers des études de cas-pays.** En complément, pour cette synthèse il est possible de résumer les enseignements en ce qui concerne les thématiques abordées et qui devront faire l'objet d'approfondissements pour la deuxième phase d'Adapt'Action.

Agriculture, élevage et gestion durable des terres

L'agriculture, l'élevage et la gestion durable des terres représentent, avec 17 appuis, le principal

secteur d'activités financé par Adapt'Action (Guinée, Madagascar, Niger, Sénégal, etc.). Les

échelles auxquelles se manifestent les effets du changement climatique sont multiples : de la plante ou l'animal à la parcelle, le troupeau, l'écosystème ou les terroirs ruraux. Pour appréhender ces processus, il s'avère nécessaire **d'emboîter les différentes échelles d'analyse**, d'observer attentivement les pratiques de façon localisée et d'en approfondir la compréhension mais aussi en intégrant les systèmes de production, permettant ainsi de valoriser plus largement les complémentarités entre activités agricoles et non-agricoles afin d'accroître la **résilience** et les capacités d'adaptation des agriculteurs. Trop souvent, les processus d'innovation associant reconnaissance institutionnelle et soutiens publics portent surtout sur les innovations dérivées de la connaissance scientifique et conduisent à marginaliser les savoir-faire des agriculteurs. Par la combinaison des différentes formes d'adaptation, l'enjeu est de réduire la vulnérabilité ; ce qui présuppose d'identifier, pour l'action publique, les pratiques à même de fonder une stratégie de limitation du risque et une capacité de résilience accrue. Le concept

Gestion des inondations et risques de catastrophes

Avec le changement climatique, les événements extrêmes deviennent plus fréquents et plus intenses. Les catastrophes naturelles se sont multipliées durant les 20 dernières années, passant de 3.656 événements (1980-1999) à 6.681 (2000-2019) selon le Bureau des Nations Unies pour la réduction des risques de catastrophe. **La réduction de la vulnérabilité des sociétés face aux catastrophes passe par une meilleure anticipation, une meilleure préparation des sociétés et des territoires, une meilleure efficacité dans la gestion de crise et la nécessité de reconstruire différemment post-catastrophe** afin d'éviter de mettre des populations et des biens dans des contextes à risques. L'analyse de vulnérabilité donne des outils, des balises aux décideurs pour s'orienter et prendre des mesures dans un contexte incertain. La participation des communautés locales et la mobilisation et de l'ensemble des parties prenantes (communautés de gestion des risques, de gestion des zones côtières, de la protection sociale, de l'adaptation au changement climatique, etc.) permettent de confronter et consolider les analyses, dépasser les fonctionnements en silos. Ces synergies génèrent

« d'agriculture intelligente face au climat » qui est souvent promu en lien avec l'adaptation au changement climatique amène à **ouvrir l'innovation au-delà d'un ensemble de recommandations techniques standardisées**. A défaut d'adéquation aux différents contextes, ces dernières peuvent se traduire par l'accroissement des risques encourus par les agriculteurs. De nombreuses innovations, quand elles ne sont pas construites sur la base de la diversité des écosystèmes locaux et de la différenciation socio-économique des agriculteurs, s'avèrent inadaptées et, finalement, accroissent la vulnérabilité, notamment des agricultrices et agriculteurs qui n'ont pas le capital nécessaire à l'adoption d'innovations coûteuses en investissement. Les processus d'adaptation dans les secteurs de l'agriculture et de l'élevage doivent s'appuyer sur une analyse des causes profondes de la vulnérabilité de certains groupes d'agriculteurs et les ressorts de la résilience plus fortes d'autres groupes en appréhendant, de façon dynamique, les mécanismes historiques de fragilisation des systèmes agricoles.

des effets d'apprentissage. Mais ce type d'analyse doit être dimensionné à l'objectif, qu'il s'agisse de produire une stratégie de résilience, de designer des actions concrètes sur des certaines zones à enjeux, ou encore d'intégrer des éléments pour le dimensionnement d'ouvrages. Selon l'objectif, l'échelle, les méthodes (qualitatives, quantitatives) mobilisées seront différentes (drainage à Maurice ou gestion des inondations à Douala, Limbe et Kribi au Cameroun). **L'accès, la disponibilité et la fiabilité des données (y compris les données socio-économiques) constituent un point clé** de telles études, leur analyse représente un préalable incontournable qui permet également d'affiner les approches. Pour les milieux insulaires comme Maurice, un travail à plusieurs niveaux, local, national et sous-régional constitue un facteur de réussite. La co-construction des analyses et des cartes de vulnérabilité ou encore l'association de l'ensemble des acteurs, y compris du secteur privé est un facteur de réussite pour la mise en œuvre de l'adaptation, lorsque des solutions nécessitant des arbitrages entre des intérêts parfois contradictoires entre protection de l'environnement et intérêts économiques.

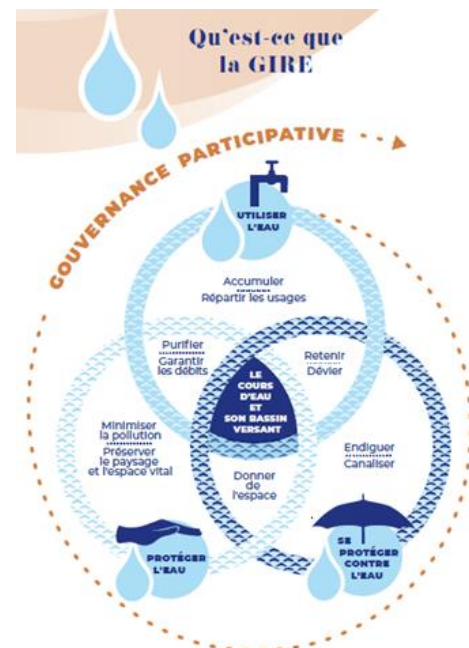
La gestion intégrée des ressources en eau

La disponibilité moindre des ressources en eau qui est attendue du changement climatique affecte en priorité les populations les plus vulnérables, les économies, les territoires. Il s'agit d'accompagner, dans le cadre des plans nationaux d'adaptation, **une meilleure prise en compte de la gestion de la ressource en eau au niveau des territoires et des stratégies de développement**. Parmi les principales menaces accentuées par le changement climatique, les acteurs mettent en avant comme risques liés à l'eau, tant les excès –inondations– que les manques –problèmes sanitaires liés à l'absence de ressource ou au mauvais état des hydrosystèmes–, les problèmes de manque de connaissance sur les ressources et la surconsommation. La **gestion intégrée des ressources en eau (GIRE)** vise, dans un cadre territorial approprié et participatif, **à intégrer les multiples parties-prenantes, enjeux et usages en concurrence afin de favoriser la pérennité des ressources en eau**. Des appuis réalisés, plusieurs enseignements peuvent être tirés :

- La menace sur la ressource cumule la diminution des disponibilités associée au changement climatique avec l'augmentation globale des prélèvements et la multiplication des usages anthropiques. **Les solutions d'adaptation doivent, de ce fait, articuler les actions entre disponibilités et usages de l'eau.**
- La GIRE peut **combiner le soutien à des innovations pour améliorer la disponibilité en eau avec la gestion concertée de la ressource**. Ces innovations peuvent concerner le traitement des eaux usées comme en Tunisie ou les services écosystémiques destinés, par le soutien à l'agriculture durable (pratiques antiérosives),

Les solutions fondées sur la nature

Le concept de « Solutions fondées sur la Nature » (SFN), selon la définition de l'UICN, rassemble les **actions visant à protéger, gérer de manière durable et restaurer des écosystèmes naturels ou modifiés pour relever directement les défis de société de manière efficace et adaptative, tout en assurant le bien-être humain et en produisant des bénéfices pour la biodiversité**. Ce concept englobe la restauration écologique, l'ingénierie écologique, les infrastructures vertes, la gestion



à préserver la ressource comme en République Dominicaine.

- La GIRE doit se construire aux **échelles territoriales pertinentes**. Organisée à l'échelle nationale dans le cas du schéma de réutilisation des eaux usées en Tunisie, elle intègre l'ensemble du bassin-versant du Yaque del Sur, en amont et en aval du barrage Sabana Yegua, dans le cas de la République dominicaine.
- Afin de garantir des projets efficaces et durables, la GIRE doit **répondre aux demandes locales des usagers**, renforcer leur confiance vis-à-vis de la qualité de la ressource et soutenir les actions de formation et de sensibilisation. De façon combinée, la GIRE doit permettre d'agir à la fois sur la disponibilité de la ressource en eau et gérer de façon concertée son économie dans les différents usages en concurrence.

des risques naturels fondée sur les écosystèmes, la restauration des paysages, etc. Il est mobilisé dans la stratégie d'adaptation inclusive de l'Organisation des États de la Caraïbe Orientale (OECS) ou pour l'amélioration de la zone des forages de Pout au Sénégal. Les Solutions fondées sur la Nature représentent une **alternative économiquement viable et durable**, souvent moins coûteuses à long terme que les investissements technologiques ou la

construction et l'entretien d'infrastructures. La mise en place de ces solutions **flexibles et adaptables** permet d'éviter les impacts sur les milieux naturels liés aux solutions d'ingénierie classique (infrastructures, etc.) et d'intervenir de façon plus flexible en adaptant les actions menées aux incertitudes climatiques. Définir des solutions pérennes implique d'établir des mécanismes de gouvernance permettant une approche intégrée (tenant compte des intérêts économiques en jeu, de l'utilisation des sols, des stratégies d'aménagement du territoire, et de l'état des écosystèmes), pour définir des solutions pérennes à une échelle pertinente (parfois différente des cadres de gestion

habituels) en impliquant les acteurs publics et privés ainsi que les communautés locales qui vivent dans ces espaces. Pour mobiliser les communautés, il s'agit, en premier lieu, de répondre à des besoins sociaux, créer des partenariats et impliquer des leaders des communautés locales. Il s'agit également de prêter attention à l'égalité des genres et l'inclusion sociale. Les approches SfN apportent, enfin, un **bénéfice pour la biodiversité et la capture du carbone**. Elles sont à faible risque et représentent des alternatives économiquement viables (même hybrides) comparées aux solutions d'ingénierie civile, tout en générant des externalités sociales positives.

Renforcer les services météorologiques et climatiques

Les services climatiques et météorologiques peuvent être définis comme les informations et les prestations de prévisions météorologiques et de projections climatiques qui peuvent être utiles à différents usagers publics et privés (agriculteurs, gestionnaires d'infrastructure d'énergie, etc.). Les services météorologiques, de la prévision horaire aux projections sur plusieurs décennies, recouvrent différents formats : informations météo de court terme, prévisions saisonnières, projections climatiques, qu'ils soient sous forme de bulletins numériques, radio, ou d'envoi de SMS. Ils visent à accompagner l'utilisateur dans ses choix (dates de semis agricole, déclenchement d'un plan d'alerte inondations, etc.). La production d'informations et projections climatiques représente un défi pour les pays africains. Selon le maillage et le fonctionnement des stations météo, les données sont produites avec une robustesse variable. L'enjeu est de faire le pont entre scientifiques, services météorologiques et utilisateurs finaux, en produisant des contenus et formats d'information adaptés, accessibles, diffusés au moment opportun. Comme premiers retours d'expérience dans le domaine (étude des besoins de services climatiques agricoles en Côte d'Ivoire ou appui aux services agrométéorologiques en Guinée), on peut évoquer :

- Dans de nombreux pays, la plupart des stations météorologiques sont vieillissantes et les réseaux comportent certaines lacunes, des **investissements dans les infrastructures sont nécessaires** pour le développement et la fiabilité des services. **L'accès aux services**

peut être améliorée dans un format adapté aux différents utilisateurs et passer par différents médias (SMS, bulletin radio, serveur vocal, internet, etc.)

- L'analyse et une **meilleure compréhension des besoins des utilisateurs** demeurent un enjeu important. C'est une étape préalable pour coconstruire des services pertinents avec les utilisateurs. Une meilleure connaissance des territoires, de leur vulnérabilité, des usagers et de leurs différents besoins est fondamentale. Un travail sur les pas de temps des informations diffusées, la langue utilisée, les formats, les médias et canaux de diffusion de tels services permettrait d'adapter de tels services aux attentes et besoins des usagers. Un renforcement de capacités est utile pour faciliter l'appropriation et l'usage des services.
- Les services météorologiques ont un rôle à jouer pour **compléter les savoirs endogènes** (agriculteurs, pêcheurs, etc.). En complément de ces savoirs, l'analyse de la demande en matière de services climatiques doit intégrer les stratégies anti-risques des acteurs et leur logique, parfois à l'inverse d'une stratégie d'optimisation (étalement des semis par exemple).
- Pour renforcer ces services de façon durable, un enjeu demeure en matière de **modèle économique viable** qui combine financement public et financement privé par la vente de services climatiques adaptés aux besoins de différentes catégories d'usagers, tout en proportionnant les investissements aux capacités financières des acteurs qui en auront la charge d'entretien et de maintenance.

Thèmes transversaux

En matière **d'éducation et de formation professionnelle**, l'objectif est d'accompagner l'élaboration d'une stratégie de renforcement des compétences pour un développement résilient face au changement climatique et créateur d'emplois. De fait, la dimension des compétences constitue, avec les questions de financement, un enjeu fort pour la durabilité de l'adaptation au changement climatique. Adapt'Action accompagne, par exemple, les autorités sénégalaises dans l'élaboration d'une stratégie d'intégration de l'adaptation au changement climatique dans le système éducatif ou les universités de la région Caraïbes dans la formation en planification locale urbaine résiliente au climat. Quand l'entrée retenue cible en priorité les contenus pédagogiques en lien avec l'environnement, une perspective plus large serait, d'une part, d'articuler ces enjeux avec la **perspective de création « d'emplois verts »** et, d'autre part, **d'intégrer l'adaptation dans les contenus de la formation professionnelle pour faire évoluer les modèles productifs**. Il s'avère, en effet, crucial, dans ce domaine, d'échapper au « piège » des curricula, c'est-à-dire à une approche normative de l'intégration des enjeux

de l'adaptation dans les contenus de formation sans se doter, au préalable, d'une analyse plus approfondie des dynamiques existantes à l'échelle locale ou d'une vision plus stratégique du potentiel d'emplois que peut générer l'intégration des enjeux climatiques aux stratégies de développement. A l'inverse, d'autres expériences comme les partenariats écoles-associations environnementales peuvent permettre de mobiliser des leviers pédagogiques adaptés ou être soutenues (labellisation).

Le **genre** constitue une thématique sur laquelle l'AFD s'est fixée des objectifs ambitieux. Le croisement entre l'adaptation au changement climatique et la réduction des inégalités hommes-femmes constitue un enjeu particulièrement sensible en raison des vulnérabilité différenciée aux effets du changement climatique, **les femmes étant disproportionnellement affectées par le changement climatique et les catastrophes naturelles** (GIEC, 2014) mais aussi, plus fondamentalement, en raison des **inégalités structurelles** dans l'accès aux ressources financières et foncières, à l'éducation, au marché du travail, à l'information, aux processus de décision, etc.

Perspectives

Adapt'Action, incubateur de la Finance climat ?

Comme la COP26 de Glasgow l'a mis en évidence, la part dédiée au financement de l'adaptation, principale préoccupation des pays en développement non responsables des émissions historiques de gaz à effet de serre, demeure limitée dans la finance climat. Cette part représenterait autour de 20% des montants enregistrés en 2020. Or, **les besoins estimés de financement pour un futur durable s'avèrent, en matière d'adaptation, considérables, d'où l'enjeu de les accompagner**. Parmi les difficultés rencontrées, certaines observations ressortent, à ce stade, des travaux d'Adapt'Action :

- Face au risque d'éviction des institutions nationales dans la Finance climat, Adapt'Action accompagne l'accréditation de certaines agences (Agence de promotion de l'investissement agricole en Tunisie) et peut relayer l'accès au Fonds vert Climat.
- Dans le financement de l'adaptation, le type de projets, les critères permettant d'accéder

à du financement conditionnel, le lien avec l'atténuation et la définition des co-bénéfices climat ou, encore, la définition de mécanismes spécifiques constituent des référentiels qui demeurent, encore, largement en construction.

- Le risque de polarisation de la finance climat sur la compensation carbone (exemple des projets de reforestation) existe, avec un effet d'aubaine à la fois pour les investisseurs, les entreprises ou leurs relais nationaux. Des projets promus dans ce cadre peuvent être interrogés au regard de leur cohérence vis-à-vis des politiques de développement agricole et rural, du risque d'accaparement foncier (land grabbing) et de l'effet d'éviction qu'ils entraînent au niveau des agriculteurs et les éleveurs familiaux, alors que ces derniers constituent les « premiers investisseurs » de l'adaptation dans les pays en développement.
- Dans l'atténuation, émergent des mécanismes d'agrégation au travers de

schémas de financement comme les « Namas ». Ils permettent de refinancer une politique de « solutions à petite échelle » (intégration agriculture-élevage, méthanisation à la ferme, paiement pour services écologiques au niveau de

l'agroforesterie, etc.). Au regard des situations analysées, l'élargissement de ce type d'approches aux solutions d'adaptation pourrait constituer une perspective prometteuse.

Une seule planète !

Les défis ouverts par le dérèglement climatique constituent un enjeu crucial de la coopération internationale, laquelle repose, de façon croissante, sur un concept **d'interdépendance**. Les **responsabilités différenciées**, entre les pays industriels et les pays en développement, mais aussi les **enjeux différenciés** en matière d'impact du changement climatique focalisent, dans les relations Nord-Sud, l'attention autour des questions d'adaptation et de son financement à l'échelle internationale. A ce titre, plusieurs inflexions sont nécessaires dans les financements internationaux. D'une part, **le changement climatique pousse à prendre en compte des horizons de moyen (2050) et long terme (2100)**. La décision publique doit tenir compte d'une certaine incertitude (intrinsèque à la variabilité naturelle du climat, aux modèles, aux trajectoires socio-économiques) et privilégier les solutions dites « sans regret ». D'autre part, la nature même de l'adaptation - systémique, multi-

sectorielles et multi-acteurs – impose aux acteurs qui s'y investissent une bonne vision des enjeux stratégiques, des intérêts en conflit et des leviers à mobiliser. Il s'avère nécessaire de **se doter des bons outils en matière d'analyse des jeux d'acteurs ou d'économie politique en lien avec les transitions à réaliser**. Avec les Autorités nationales en charge de la gouvernance climat, ces éléments doivent abonder un dialogue sur les politiques publiques à mener, accompagner les arbitrages et construire les alliances et coalition, en particulier avec les secteurs privés et la société civile, pour mener les actions nécessaires.

Enfin, en termes de moyens, à la mobilisation de moyens financiers externes, il est nécessaire de combiner l'amorçage de dispositifs qui seront à même, par la suite d'institutionnaliser les moyens de financement propres aux différents pays (loi Climat, budgets sensibles au climat, etc.) et à leurs acteurs.

Pour aller plus loin

Des travaux menés, **quelques enseignements relatifs à l'accompagnement des dynamiques d'adaptation au changement climatique** ont pu être dégagées des appuis Adapt'action :

- L'accompagnement du développement des pays doit prendre en compte les **spécificités de l'adaptation** au changement climatique : (i) une prise en compte systématique des horizons de moyen et long terme dans les décisions publiques, (ii) besoin de tenir compte de l'incertitude, (iii) l'adoption d'une approche systémique, multi-sectorielles et multi-acteurs.
- Il existe une **diversité de solutions à explorer** : quels que soient les sujets, les approches inclusives et participatives sont un levier important pour favoriser l'appropriation des sujets complexes, le compromis entre intérêts divergents, la mise à l'agenda de sujets délicats, la prise en compte des connaissances scientifiques et celles issues des expériences locales et savoir endogènes.
- Au-delà des acteurs nationaux impliqués dans les CDN, stratégies et plans d'action, un **relais à établir avec les acteurs et les dynamiques locales** : (i) collectivités et services déconcentrés, mais aussi (ii) associer de nombreuses « intercommunalités », parfois informelles, autour d'enjeux collectifs (aires protégées communautaires, mutualisation services et infrastructures, etc.).
- Des **innovations expérimentées dans le cadre d'Adapt'action s'avèrent prometteuses** dans de nombreux domaines : les appuis au renforcement des capacités sur moyen terme, via le coaching, les « champions » et les travaux sur « l'appropriation » (Loi-climat, budgétisation sensible au climat, intégration verticale) ; les synergies avec les politiques de développement économique, la prise en compte de l'adaptation dans les politiques sectorielles et politiques territoriales locales ; le ciblage et l'accompagnement d'institutions financières nationales pour accéder au Fonds vert climat ; l'accompagnement des dynamiques locales multi-acteurs ; les dispositifs d'agrégation des mesures d'adaptation à petite échelle pour leur financement (type paiement pour services environnementaux) ; l'articulation entre projections climatiques, études de vulnérabilité avec appropriation des usagers et expertise scientifiques nationaux ; l'implication des

« fournisseurs » de données (météo, statistiques, SIG) et l'accès aux conseils associés (via les organisations professionnelles par exemple) ; l'opportunité des appels à propositions sur l'innovation (recherche, collectivités ou société civile).

- Le **renforcement des capacités des acteurs publics** est un levier important pour l'adaptation. Cela implique de combiner : (i) le façonnage de dispositifs adaptés, (ii) la formation des cadres et le renforcement des capacités à l'ensemble des niveaux concernés (élus, instances, etc.), (iii) les moyens techniques et financiers nécessaires, à inscrire dans la durée et avec une combinaison des moyens (propres aux pays/externes).

Dans la perspective du démarrage de la prochaine phase d'Adapt'action, quelques grandes recommandations ont, enfin, été avancées :

- En lien avec l'organisation de la Facilité, il s'agit de développer des **approches pays et un pilotage de niveau stratégique** : approfondir la question de l'ancrage du point focal national (Autorité Nationale Désignée, Ministère Environnement) ; doter les partenaires en ressources en cohérence avec **l'appropriation des dispositifs** de gouvernance climat ; appuyer l'organisation des échanges, synergies et complémentarités entre partenaires techniques et financiers (par pays) en lien avec l'Autorité nationale et promouvoir une **communauté apprenante**, les échanges horizontaux (entre pairs, par thèmes ou types d'acteurs), les expérimentations et pilotes.
- En lien avec l'organisation des activités, il semblerait utile de **revoir les fondamentaux du diagnostic** lors des missions d'identification dans les nouveaux pays partenaires afin de les adapter ; d'ancrer les travaux préparatoires en lien avec les institutions nationales (recherche, etc.) ; d'introduire de la **flexibilité dans les programmations pluriannuelles** (bilan/révision annuelle) ; **d'alléger les cahiers des charges** des études en organisant un pilotage avec des jalons sur les livrables ; de **clarifier avec les contreparties** les processus d'élaboration des mandats, les modes de validation des livrables, leur accessibilité et leur valorisation à l'échelle des acteurs locaux mais également, en lien par exemple avec l'expérience de la COP26, à l'échelle internationale.

L'élaboration de cette étude a reposé, en grande partie, sur la mobilisation des acteurs de la Facilité, sur les informations mises à disposition de l'étude ainsi que sur l'expérience accumulée par l'ensemble de ses intervenants. A ce titre, les auteurs souhaitent exprimer leurs remerciements à toutes celles et ceux qui ont rendu possible, malgré les incertitudes de la période, le bon déroulement de l'étude par le partage de leurs expériences et de leurs réflexions.

Coordination : Christophe Buffet(buffetc@afd.fr) - www.afd.fr/adaptaction

Auteurs : François Doligez (f.doligez@iram-fr.org) & Sandrine Dhenain (Sdhenain@ramboll.com)

iram

RAMBOLL

