

Le mécanisme Décentralisation des Fonds Climat :

Principes, mise en œuvre et enseignements tirés de quatre pays semi-arides

Septembre 2019



Remerciements

L'Alliance Décentralisation des Fonds Climat est un regroupement d'institutions cherchant à promouvoir : des mécanismes de financement climatiques décentralisés de haute qualité ; le partage des enseignements et des données probantes ; la création de capacités chez les praticiens.

Adaptation (ADA) consortium Secretariat, Kenya

Alliance Changement Climatique de Zanzibar (Zanzibar Climate Change Alliance), Tanzanie

Anglican Development Services – East, Kenya

Arid Lands Development Forum, Kenya

Arusha Regional Secretariat, Tanzanie

Autorité nationale de gestion de la sécheresse (National Drought Management Authority), Kenya

Bureau du Président – Administration régionale et administration locale (President's Office – Regional Administration and Local Government), Tanzanie

Christian Aid, Kenya

Forum des ressources naturelles de Tanzanie (Tanzania Natural Resource Forum)

Hakikazi Catalyst, Kenya

Innovation, Environnement et Développement en Afrique, (IED-A), Sénégal

Institut de formation des administrations locales (Local Government Training Institute), Tanzanie

Institut de planification du développement rural (Institute of Rural Development Planning), Tanzanie

International Institute for Environment and Development (IIED), Royaume-Uni

Merti Integrated Development Programme, Kenya

Near East Foundation, Mali & US

Office météorologique du Kenya

United Nations Capital Development Fund (UNCDF)

Womankind Kenya

Le mécanisme Décentralisation des Fonds Climat (DFC) est un modèle innovant d'investissement au plan local dans les pays en développement et de création de moyens de subsistance pérennes et résilients au changement climatique. Le mécanisme repose sur le principe que les communautés locales disposent d'une connaissance approfondie de la variabilité et des risques du climat. Le processus fait appel à une planification souple, de niveau local, tenant compte des habitudes en matière de planification et de budgétisation. Le but est de créer des processus de gouvernance informés et inclusifs. Le présent document présente le mécanisme DFC tel qu'il a été appliqué dans des conditions contextualisées au Kenya, au Mali, au Sénégal et en Tanzanie, et ce au titre de contribution à la mise en œuvre de l'Accord de Paris et des Objectifs de développement durable (ODD).

Prière de citer: Alliance DFC. 2019. Mécanisme Décentralisation des Fonds Climat : Principes, mise en œuvre et enseignements tirés de quatre pays semi-arides. L'Alliance DFC, rapport.

Table des matières

Résumé	4
Introduction	7
La Décentralisation des Fonds Climat en pratique	9
L'évolution du mécanisme DFC	11
Les principaux principes du mécanismes DFD	13
Les quatre composantes opérationnelles	17
Les réussites et les enseignements	19
1. Les investissements sur les biens publics sont utiles dans les contextes où la dépendance aux ressources partagées ou communes est forte	21
2. Promouvoir une prise de décision plus inclusive et locale favorise l'acquisition de connaissances	23
3. Le renforcement de la résilience climatique n'est pas forcément coûteux	25
4. La prise en compte des innovations au sein des systèmes de planification existants demande du temps et un engagement soutenu	27
5. Lorsqu'ils disposent d'une souplesse décisionnelle, les consortiums d'acteurs étatiques et non étatiques peuvent réussir des programmes complexes	30
L'étape suivante : la mise à l'échelle	32
Conclusion	35
Liste des documents clés par pays	36

Résumé

L'impact des changements et des chocs climatiques extrêmes constitue une menace, en particulier pour les communautés des pays en développement – et surtout celles qui dépendent de moyens de subsistance fondés sur les ressources naturelles. La plupart des efforts d'adaptation sont requis au plan local. Cependant, l'adoption des mécanismes actuels de financement climatique n'est pas assez répandue ni assez rapide pour contrer la crise climatique dans les régions vulnérables. Même lorsque des fonds sont disponibles, les institutions nationales centralisées chargées de l'application des financements et de la planification de l'adaptation sont peu nombreuses et souvent mal équipées. Il en résulte une difficulté à mettre en œuvre les stratégies existantes de résilience climatique au niveau des communautés – en particulier lorsqu'il s'agit d'investissements au niveau local. Pour s'attaquer aux facteurs de vulnérabilité des communautés confrontées à la pauvreté chronique, à la dégradation des ressources et au changement climatique, on doit mettre en œuvre des systèmes intégrés de planification et de financement de l'adaptation. Ceux-ci doivent être innovants, capables de mobiliser et de fournir des fonds climatiques là où cela compte le plus. De tels systèmes doivent être basés sur des approches multiples et complémentaires : à la fois centralisées et localisées, publiques et privées – et cela afin de permettre aux citoyens d'anticiper les chocs climatiques, de s'y adapter et de les aider à renforcer durablement leur résilience.

Le mécanisme Décentralisation des Fonds Climat (DFC) présenté dans le présent document est une approche essentielle en matière de planification de l'adaptation et de systèmes de financement visant à assurer l'adaptation pour tous. Le mécanisme DFC propose un modèle novateur dans le domaine des investissements locaux dans les biens publics ; il permet l'institution d'un environnement favorisant des moyens de subsistance pérennes et résilients au climat. Il vise à mettre en phase d'une part une planification ascendante, souple, de niveau local et souvent basée sur la coutume, et d'autre part les processus formels de planification et de budgétisation : il s'agit d'intégrer les niveaux nationaux et locaux. Ce faisant, il cherche également à instituer des processus de gouvernance informés et inclusifs qui rééquilibrent la relation entre l'État et les citoyens – et cela en contribuant à la mise en œuvre de l'Accord de Paris et des Objectifs de développement durable.

À ce jour, le mécanisme DFC a été mis en œuvre au travers de projets pilotes au Kenya (depuis 2011), puis en Tanzanie (2014), au Mali et au Sénégal (2015). Le mécanisme a réparti des financements s'élevant à plus de 6 millions de livres sterling sur 284 projets communautaires prioritaires au sein de ces quatre pays. Le mécanisme DFC s'appuie sur cinq principes conceptuels essentiels portant sur la manière la plus efficace et la plus pérenne de répondre aux défis et aux risques climatiques et de gouvernance. Il met l'accent sur i) une planification dirigée par les communautés ii) s'ancrant sur les institutions décentralisées existantes iii) et qui favorise l'inclusion sociale des personnes vulnérables au climat. Le mécanisme suit

un processus qui permet iv) une gestion souple et adaptable visant à mettre en place des investissements de résilience avec v) une priorité donnée aux biens publics. En s'appuyant sur ces principes, le mécanisme DFC est mis en œuvre par le biais de quatre composantes opérationnelles interdépendantes : le fonds ; les comités de planification de l'adaptation ; les outils participatifs de planification et d'information sur le climat ; les systèmes de suivi et d'évaluation.

La mise en œuvre des mécanismes DFC est spécifique au contexte sociopolitique de chaque pays. Elle reste néanmoins basée sur des principes et des composantes opérationnels communs qui permettent aux autorités locales de financer les investissements locaux dans la résilience climatique et d'internaliser cette résilience dans leur planification. Les données probantes tirées des projets pilotes menés dans plusieurs pays montrent que les mécanismes DFC ont un impact positif tant sur les bénéficiaires que sur les institutions. Sur la base de ces expériences, le présent document tire quatre enseignements principaux. Il met également en lumière les implications en ce qui concerne les prochaines étapes de la mise en œuvre des mécanismes DFC dans les pays pilotes ainsi que la façon dont le mécanisme pourrait être étendu à d'autres zones géographiques.

Premièrement, les investissements du mécanisme DFC ont permis de combler les déficits des infrastructures de développement habituelles dans les pays en développement, lacunes qui compromettent la capacité des populations à réagir efficacement à la variabilité accrue du climat. Le mécanisme a permis de montrer que l'investissement dans les biens publics représente une stratégie privilégiée dans les endroits où les moyens de subsistance dépendent de ressources partagées ou communes – notamment dans les régions à dominante pastorale où les mécanismes DFC ont été expérimentés. Afin de garantir la résilience pour tous, les mécanismes DFC doivent dans le même temps être complétés par d'autres approches s'inscrivant dans le cadre de stratégies nationales cohérentes. Deuxièmement, les mécanismes DFC ont permis d'élargir le champ des activités d'adaptation et d'améliorer les méthodes de participation. Pour cela, le mécanisme place les communautés au cœur de la planification et montre qu'il s'agit d'une première étape importante vers une inclusion sociale significative. Les projets pilotes du mécanisme DFC ont certes permis à des femmes et des jeunes de s'engager et de se sentir plus impliqués ; la généralisation de ces processus à terme nécessitera néanmoins leur internalisation dans le fonctionnement normal de l'État ou dans des systèmes de redevabilité en matière de genre.

Troisièmement, les composantes opérationnelles du mécanisme DFC ont apporté une valeur ajoutée aux processus de planification gouvernementale locale. Elles ont favorisé l'apparition de processus décisionnels plus efficaces au plan financier, plus redevables et plus pertinents au niveau local. Cela contribuera vraisemblablement à l'amélioration de la résilience à long terme. Il faut noter que ces approches innovantes en matière de planification sont économiques : elles ont démontré qu'elles étaient, comparativement, équivalentes ou moins chères que

les approches de planification existantes des États. Pour finir, les relations qui se sont nouées au sein des consortiums réunissant des acteurs étatiques et non étatiques travaillant à la mise en œuvre des mécanismes DFC prouvent qu'un réseau d'acteurs issus d'horizons institutionnels divers est bel et bien capable de mettre en œuvre un programme complexe dans un environnement en mutation. Cette expérience peut être étendue et reproduite à l'échelle nationale. Cependant, internaliser le principe d'une gestion souple et adaptative du mécanisme DFC exigera plus de souplesse de la part des bailleurs de fonds quant à la mise à disposition de ressources.

Les réalisations et innovations générées par les projets pilotes du mécanisme DFC en matière de planification, d'outils, de processus et de renforcement des relations doivent encore être développées pour être pleinement efficaces... En parallèle, il faudra maintenir un effort continu pour les faire adopter au sein des processus gouvernementaux. Pour ces institutions, changer de façon durable les processus de planification et de gouvernance prend du temps. Pour réussir et s'imposer dans la durée, les mécanismes DFC doivent s'imposer en tant que partie intégrante du cadre institutionnel et de financement. Parvenir à un programme financé et mis à l'échelle se fera de manière différente selon les pays. Néanmoins, pour répondre aux besoins urgents des communautés en matière d'adaptation, il faudra nécessairement hisser le financement de l'action climatique au rang de priorité nationale, dotée de budgets publics.

Dans un contexte où les pays développés sont souvent en retard par rapport à leurs engagements climatiques, le mécanisme DFC représente une opportunité majeure pour suppléer aux financements descendants actuels. Il peut jouer un rôle de premier plan dans le renforcement de la gouvernance locale et des processus inclusifs nécessaires dans le cadre de l'adaptation à une variabilité toujours plus grande du climat.

Introduction

L'impact du changement et des chocs climatiques extrêmes constitue une menace plus aiguë pour les communautés des pays en développement, en particulier celles qui dépendent de moyens de subsistance fondés sur les ressources naturelles¹. La plupart des efforts d'adaptation devraient relever du niveau local ; on constate cependant que les mécanismes actuels de financement climatique ne se répandent pas assez vite ni assez largement pour contrer la crise climatique dans les régions vulnérables². Lors de la COP15 de la Convention-cadre des Nations Unies sur le changement climatique (CCNUCC) à Copenhague, les pays développés se sont engagés à verser 100 milliards de dollars par an entre 2020 et 2100 pour que les pays en développement puissent faire face à leurs besoins d'adaptation au changement climatique et dans le domaine des investissements en faveur d'un développement à faible empreinte carbone³. En 2015-2016, seuls 20 % du financement de la lutte contre le changement climatique étaient consacrés à l'adaptation ; 18 % seulement parvenaient aux pays les moins avancés (PMA)⁴. Parallèlement, une autre étude portant sur la période 2003-2016 estime que moins de 10 % des financements internationaux, régionaux et nationaux destinés à l'adaptation au changement climatique ont été répartis vers l'échelon local⁵. L'Accord de Paris de 2015 prévoit pourtant que les flux de financement devraient rester en phase avec un développement à l'épreuve des changements climatiques.

Dans les pays en développement, les capacités institutionnelles des autorités locales sont le plus souvent limitées dans le domaine de l'adaptation climatique et de l'investissement dans le développement résilient. Si l'on a bien assisté à une vague de mesures de déconcentration et de décentralisation, qui a confié la responsabilité du développement local aux autorités infranationales et locales, celle-ci n'a pas toujours été accompagnée de l'autorité ou de la capacité de financement correspondantes. En général, les autorités infranationales et locales disposent de capacités techniques limitées et ont du mal à conserver les employés aux connaissances et aux qualifications les plus récentes, ce qui constitue un obstacle au processus d'apprentissage⁶. Aussi, les bailleurs de fonds ont des doutes quant à la capacité financière et technique des collectivités locales à gérer les fonds climatiques ou à les utiliser efficacement – un frein majeur à l'attribution de financements au niveau local⁷.

Pour lutter contre le changement climatique dans les zones les plus sensibles, on doit faire appel à des systèmes innovants capables de mobiliser les financements voulus pour s'attaquer aux facteurs de vulnérabilité des communautés confrontées à la pauvreté chronique, à la dégradation des ressources et au changement climatique³. Ces systèmes reposent sur l'association de mécanismes multiples et complémentaires, relevant à la fois des gouvernements centraux et locaux, du public et du privé. Ils permettent aux citoyens d'anticiper les chocs climatiques,

de s'y adapter avec succès et d'assurer leur capacité de résilience à long terme. Les éléments fondamentaux d'un financement local efficace incluent : la mise en place de mécanismes inspirant confiance tant aux bailleurs qu'aux bénéficiaires ; la priorité donnée à tous les niveaux à des projets socialement inclusifs ; le renforcement des capacités à long terme des acteurs locaux⁵.

Le mécanisme DFC décrit dans le présent document offre un modèle novateur d'investissement dans les biens publics de niveau local, qui sont destinés à créer des environnements favorables à des moyens de subsistance pérennes et résilients au climat. Ce mécanisme est basé sur des projets pilotes mis en œuvre au Kenya, au Mali, au Sénégal et en Tanzanie depuis 2011. Il s'appuie sur le principe que les communautés locales disposent d'une connaissance approfondie des variations climatiques et des risques dans leur région. Il vise à mettre en phase d'une part la planification ascendante, souple, de niveau local et souvent basée sur la coutume, et d'autre part les processus formels de planification et de budgétisation : il s'agit d'intégrer les niveaux nationaux et locaux. Ce faisant, il cherche également à instituer des processus de gouvernance informés et inclusifs qui rééquilibrent la relation entre l'État et les citoyens – et cela en contribuant à la mise en œuvre de l'Accord de Paris et des Objectifs de développement durable. Ce document est destiné à faire connaître les mécanismes DFC qui ont été mis en œuvre dans des conditions contextualisées au Kenya, au Mali, au Sénégal et en Tanzanie. Il développe la question des défis du financement de l'action climatique que le mécanisme DFC cherche à relever ; les principes de ce mécanisme ; les quatre composantes opérationnelles du mécanisme DFC ; les réussites et les enseignements tirés de sa mise en œuvre dans quatre pays.

La Décentralisation des Fonds Climat en pratique

Les systèmes de financement existants pour l'adaptation locale climatique ne sont pas optimaux. Avec les modèles classiques de financement des projets d'adaptation, les financements provenant de donateurs internationaux ou de fonds tels que le Fonds vert pour le climat passent par toute une série d'intermédiaires : ministères, agences gouvernementales, ONG, agences multilatérales. Les financements suivent un long itinéraire avant de parvenir au niveau local. Souvent, ces mécanismes de financement travaillent en parallèle avec ceux de l'État. Avec leurs multiples intermédiaires, ces systèmes ont un rapport coût/efficacité médiocre et ils n'offrent en outre qu'un impact positif limité, à long terme, sur les systèmes existants – et ce en raison de la brièveté des cycles de projets (cf. Figure 1). En règle générale, rares sont les financements de grande envergure qui sont alloués à des priorités d'adaptation à l'échelle locale. De plus, les priorités des bailleurs et des intermédiaires changent fréquemment : cela nuit à la planification à long terme qui est requise pour pérenniser les investissements de résilience au changement climatique³.

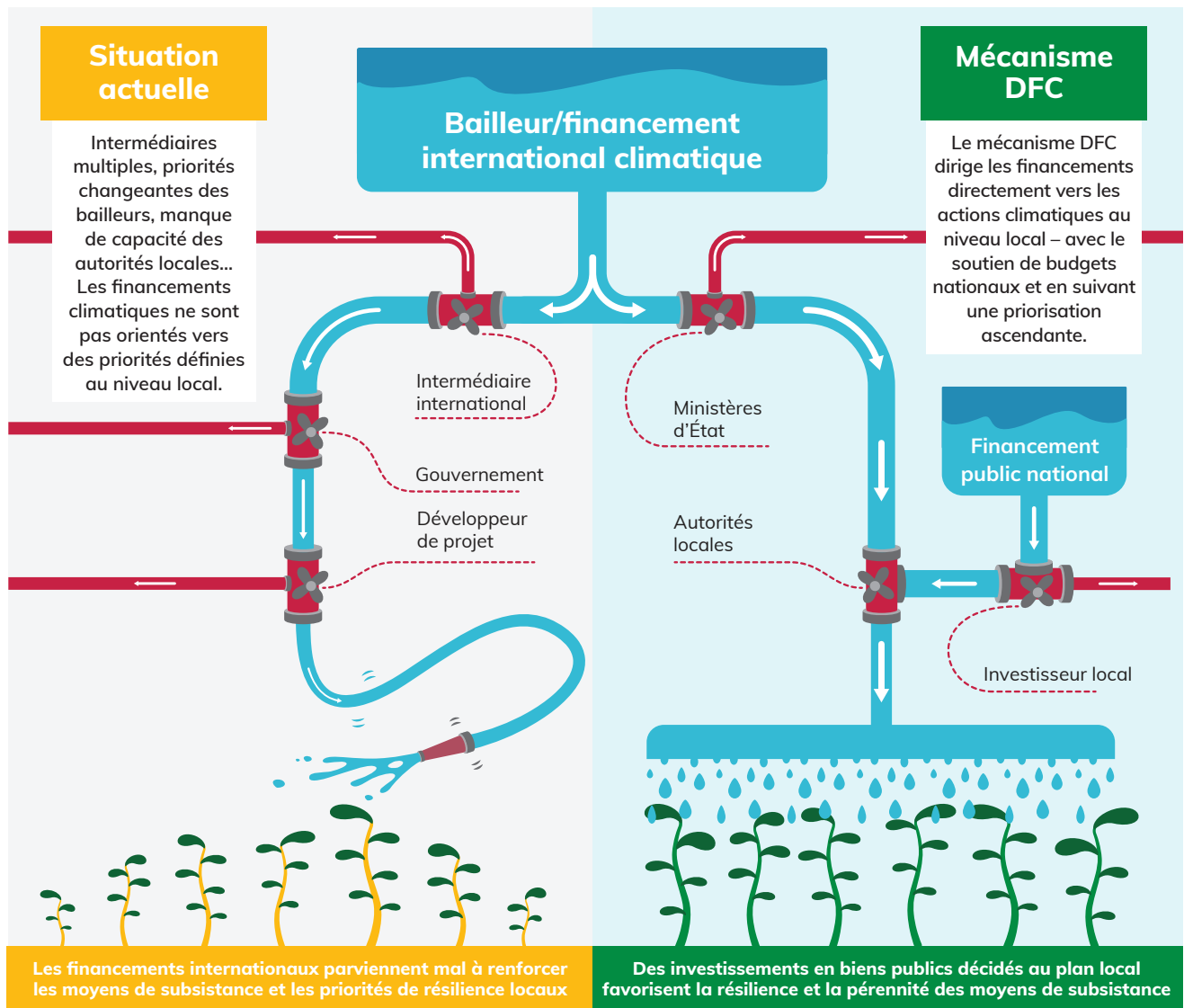
Lorsque des fonds sont disponibles, les institutions nationales centralisées chargées de la répartition des financements et la de la planification de l'adaptation sont peu nombreuses et souvent mal équipées pour mettre en œuvre les nouvelles stratégies de résilience climatique au niveau des communautés – en particulier lorsqu'il s'agit d'investissements à l'échelle locale. Au niveau infranational, il existe peu d'organismes de planification gouvernementaux structurés capables de prendre en compte les connaissances locales, les systèmes de planification traditionnels adaptables ou encore les coutumes locales en matière de gestion des ressources naturelles⁸. En conséquence, ces organismes n'ont guère de visibilité sur les contextes locaux et les réalités du terrain : on risque ainsi d'accroître la vulnérabilité ou de s'engager dans des voies de développement non durables. Prendre en compte les savoirs et systèmes traditionnels pourrait pourtant permettre aux gouvernements de tirer parti de la richesse des connaissances et de l'expérience accumulées lorsqu'ils recherchent des voies de développement local résilientes et tentent de lutter plus efficacement contre la variabilité et les incertitudes. Par ailleurs, le problème est encore aggravé par les modalités des réformes de décentralisation dans les pays en développement. En effet, si les administrations décentralisées des PMA ont souvent le droit d'orienter le développement local, elles disposent souvent de financements insuffisants : la responsabilité de la gestion décentralisée leur est donnée, mais sans les ressources humaines ou financières qui leur permettraient de l'exercer⁹.

Le mécanisme DFC cherche à résoudre ce problème en donnant la possibilité aux administrations locales d'accéder à des fonds climatiques qui leur permettent d'investir dans la résilience au changement climatique et d'internaliser cette

dimension dans leurs systèmes de budgétisation et de planification. Le mécanisme DFC y parvient en renforçant les capacités institutionnelles gouvernementales existantes par le biais de formations, en utilisant des outils d'adaptation au climat ainsi que des systèmes intégrés de suivi et d'évaluation. Il améliore ainsi les décisions et la planification des investissements locaux en matière de résilience climatique – qui intègrent les connaissances locales et les risques climatiques. Ce type d'investissement peut se concrétiser par des infrastructures matérielles telles que des puits, des intrants agricoles ou encore des panneaux solaires ; il peut également s'agir d'activités au plan local telles que le boisement ou la gestion des déchets. Ce faisant, ils renforcent la participation des citoyens à la planification et nouent des partenariats plus resserrés entre les communautés et le gouvernement.

FIGURE 1. LES FLUX DE FINANCEMENT CLIMATIQUE

Comparativement au financement direct des actions/réponses climatiques locales proposé par le mécanisme DFC, le système classique présente des coûts élevés : les flux financiers transitent par plusieurs intermédiaires et ils sont soumis à des exigences de conformité croissantes.



L'évolution du mécanisme DFC

Le mécanisme DFC a été inauguré avec un projet pilote au Kenya en 2011, suivi par la Tanzanie en 2014 puis le Mali et le Sénégal en 2015. À ce jour, 6 millions de livres sterling ont été investies dans des projets de renforcement de la résilience, couvrant 284 investissements prioritaires par les communautés de ces quatre pays (cf. Figure 2)ⁱ.

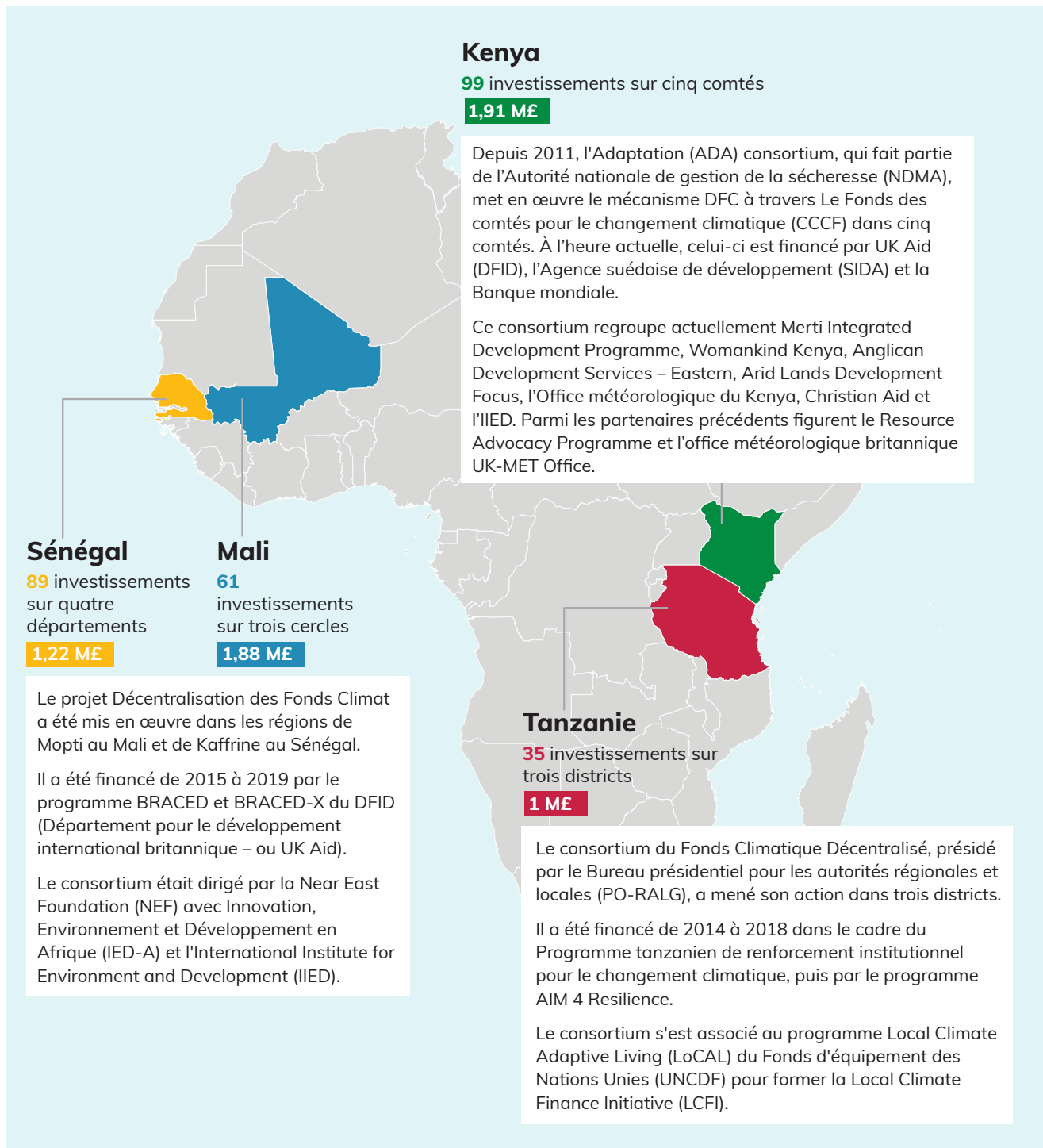
Suite à la réussite de ces projets pilotes au Kenya, au Mali, au Sénégal et en Tanzanie, des consortiums DFC réunissant maintenant des acteurs multiples cherchent à étendre le champ d'action des initiatives DFC au niveau national et recherchent des financements pour assurer une implantation complète. Au Kenya, où le mécanisme DFC est le plus avancé, une stratégie de changement d'échelle a été convenue avec le gouvernement national : Le ministère de la Décentralisation et les régions arides et semi-arides (ASAL), collaborant sous l'égide de l'Autorité nationale de gestion de la sécheresse, sont désormais responsables de la mise en œuvre du mécanisme à l'échelle nationale. Les gouvernements de ces quatre nations continuent leur collaboration avec les ONG : ils recherchent de nouvelles opportunités pour les investisseurs, tirent les enseignements et évaluent le fonctionnement du mécanisme DFC ainsi que son internalisation dans les processus de planification locale et étudient la façon dont les investissements améliorent la résilience sur le terrain.

En février 2019, les participants aux consortiums des quatre pays ont formé l'Alliance DFC. L'Alliance DFC constitue une communauté de pratiques formée d'acteurs étatiques et non étatiques qui sont activement engagés dans la promotion et la mise en œuvre du mécanisme DFC. L'Alliance vise à promouvoir et à défendre les grands principes du mécanisme DFC, à renforcer les capacités des institutions partenaires, et à diffuser les données probantes ainsi que les enseignements recueillis entre les pays partenaires et à l'extérieur.

Améliorer un mécanisme aussi complexe que le mécanisme DFC passe nécessairement par un partage des expériences, qui lui-même repose sur des échanges entre pairs – une notion au cœur de l'objectif de l'Alliance. L'Alliance DFC effectue actuellement la synthèse des données probantes tirées des pays participants afin de mettre en évidence la valeur et l'efficacité de l'approche : le but est de diffuser le mécanisme DFC dans les pays pilotes et de nourrir la réflexion des autres pays intéressés. Les processus soutenus par la CCNUCC et le Secrétaire général des Nations Unies visent à financer des activités de résilience climatique de niveau local. L'Alliance DFC dispose justement d'une expérience hors pair, qu'elle souhaiterait partager, quant aux méthodes qui fonctionnent – et celles qui ne fonctionnent pas – pour l'élaboration de programmes de financement climatique au niveau local.

ⁱ Ce montant inclut les sommes allouées aux investissements et aux coûts de fonctionnement des comités de planification de l'adaptation. Il n'inclut pas les sommes affectées au renforcement préalable des institutions, au renforcement des capacités ou à l'administration des partenaires de mise en œuvre.

FIGURE 2. INFORMATIONS CLÉS SUR LES MÉCANISMES DFC DANS LES QUATRE PAYS IMPLIQUÉS



Les principaux principes du mécanismes DFD

Le mécanisme DFC s'appuie sur cinq principes essentiels portant sur la manière la plus efficace et la plus pérenne de répondre aux défis climatiques et de gouvernance. La convergence de ces cinq principes vise non seulement à renforcer l'efficacité institutionnelle des gouvernements dans le domaine de la planification et de la mise à disposition de financements climatiques, mais également à rendre les relations État-citoyen plus productives, inclusives et équitables, et ce afin de garantir la résilience à long terme.

1. Une planification gérée par les communautés

Le premier principe du mécanisme DFC est que les populations locales disposent de l'expérience, des connaissances et des institutions voulues pour leur permettre de gérer elles-mêmes les changements et la variabilité du climat¹⁰. Les prises de décision et la planification en matière d'adaptation au changement climatique doivent donc : être impulsées au niveau de ces communautés ; intégrer le fait que les risques climatiques exacerbent les problèmes de moyens de subsistance rencontrés au niveau local ; s'articuler autour des priorités définies par les communautés locales. Ces priorités prennent également en compte les systèmes de planification coutumiers ou traditionnels déjà utilisés à l'échelle locale, qui sont fondés sur l'expérience accumulée au fil des générations. Les investissements dans l'adaptation au climat qui tiennent compte des priorités définies par les communautés ont davantage de chances d'être rentables et pertinents pour la résilience au climat. Les investissements respectant ce principe ont également plus de chance de déboucher sur une appropriation et une gestion partagées par la communauté. Ils pourront être adaptés pour garantir des avantages pérennes aux communautés.

Ce principe est, de plus, conforme au principe de subsidiarité qui veut que les décisions relatives au développement local soient prises le plus près possible du terrain – sauf dans les cas où une prise de décision à un niveau plus élevé offre une meilleure efficacité. Cette approche place ceux qui possèdent le plus de connaissances et d'expérience en situation d'initiative pour les prises de décisions ; elle respecte également le droit des communautés à décider de leur propre avenir par le biais d'un processus de planification inclusive.

2. Un processus dans le droit fil de la décentralisation

Le deuxième principe soutient qu'en matière de lutte contre le changement climatique, on maximise l'efficacité lorsqu'on s'appuie sur les structures gouvernementales existantes tout en y ajoutant de la valeur. Les autorités locales sont plus efficaces lorsqu'elles travaillent en symbiose avec les structures coutumières ou traditionnelles établies¹¹. Ces structures ont un rôle crucial à jouer pour assurer un développement durable et résilient au climat. Ceci se vérifie en particulier dans les pays dotés de structures gouvernementales décentralisées, où la responsabilité de l'identification, de la mise en œuvre et de l'évaluation des investissements locaux ainsi que de la gestion des ressources incombe aux autorités infranationales ou locales. En pratique, la prise en compte des défis climatiques dans les politiques et stratégies de développement local constitue un aspect essentiel en matière de responsabilités des autorités locales : cela s'explique par le chevauchement des investissements en matière de développement et d'adaptation au changement climatique¹². Les systèmes décentralisés peuvent également faire appel aux processus de gestion des finances publiques de l'État déjà en place – et ainsi fournir un canal d'acheminement des financements de l'administration centrale vers l'échelon local dans le cadre des investissements en résilience climatique.

L'objectif de ce second principe est d'éviter de créer des systèmes en doublon. La stratégie est également axée sur une prise de conscience à tous les niveaux de l'État : il faut appréhender les problèmes de gestion des risques climatiques en tenant compte du contexte, de la variabilité et de l'imprévisibilité accrues. Les acteurs gouvernementaux pourront alors prendre des décisions et tester les méthodes destinées à introduire des innovations potentiellement transformatrices. Dans certains cas, cela a conduit à collaborer étroitement avec les gouvernements pour mener des projets pilotes « axés sur le projet » ou « axés sur l'agent » afin de mettre leur valeur ajoutée en évidenceⁱⁱ. Les gouvernements ont alors cherché à internaliser ce mécanisme, sur la base de données probantes concluantes, afin d'améliorer la planification et les résultats pour les communautés.

3. L'inclusion sociale des personnes vulnérables au climat

Le mécanisme DFC se base sur le principe selon lequel une planification climatique efficace et équitable doit aller au-delà de la simple participation et réussir à inclure tous les groupes sociaux. Les divers sous-groupes expriment

ii Dans le cas des modèles d'approche « axés sur l'agent », une ONG locale était chargée de recevoir et de répartir les fonds climatiques au nom des autorités locales. Le processus de décision quant à l'attribution des fonds restait néanmoins sous le contrôle des autorités locales et des comités de planification de l'adaptation.

différentes priorités en matière de lutte contre le changement climatique et de développement des moyens de subsistance. Celles-ci varient en fonction du sexe, de l'âge, de la composition du foyer et d'autres facteurs affectant le rôle qui leur est socialement attribué¹³. Le mécanisme DFC favorise la création d'espaces où toutes les personnes, quelles que soient leurs origines et leurs conditions sociales, sont représentées de manière significative. L'inclusion sociale cherche à traiter l'équilibre des pouvoirs et la dynamique de la prise de décision entre les parties prenantes à tous les niveaux du système de planification : au sein des foyers et des communautés, entre les personnes et les autorités, et entre les représentations locales et nationales de l'État. Pour être efficaces, les processus de renforcement de la résilience au sein des communautés doivent identifier ces rôles et les prendre en compte, garantissant ainsi l'inclusion de l'ensemble de la société et de la diversité des perspectives.

Lorsqu'elle s'appuie sur l'inclusion sociale de toutes les composantes d'une communauté, la planification de l'adaptation climatique est plus efficace et ses retombées positives plus étendues. L'inclusion sociale doit aller au-delà des simples notions de « présence » et de « participation »¹⁴. Les projets pilotes du mécanisme DFC sont allés dans ce sens en favorisant de façon active la participation des femmes, des jeunes et d'autres groupes vulnérables. Ces projets pilotes ont tâché de leur proposer un espace de parole qui permette à ces groupes de s'exprimer d'une manière significative dans l'identification des problèmes et des solutions, l'élaboration de réponses et l'amélioration des relations sociales.

4. Une gestion souple et adaptable

Intégrer de nouvelles méthodes de travail dans le fonctionnement routinier d'un gouvernement représente souvent un défi. Les chances de réussite augmentent si l'on fait appel à des approches du changement souples, fondées sur une négociation permanente entre les parties prenantes et soutenues par un regroupement d'acteurs réunis autour d'un même objectif. Le changement espéré interviendra plus facilement si l'ensemble des acteurs parvient à formuler une vision commune et tire parti de toutes les connaissances et ressources qui sont à sa disposition¹⁵. On admet au passage que tout changement à long terme présente un aspect éminemment politique et qu'il dépend des relations et du leadership au niveau local¹⁶.

Les mécanismes DFC dans les pays pilotes tiennent compte du fait qu'il n'existe aucune méthodologie standard pour faire accepter des changements complexes et potentiellement profonds par les systèmes d'État. Chaque pays a son histoire, son contexte écologique et son système politique. L'engagement doit donc correspondre aux réalités et aux conditions de terrain changeantes tout en faisant preuve de sagacité au plan politique. Si les composantes

opérationnelles essentielles ne diffèrent pas, les pays ont eu toute latitude pour les adapter aux réalités locales. Les partenaires ont donc travaillé sur des principes de gestion souples et adaptables.

Un consortium réunissant des acteurs multiples, étatiques et non étatiques, travaillant ensemble pour prendre des décisions stratégiques et techniques a été instauré dans chaque pays lors de la phase de lancement de chaque projet pilote DFC. Les participants se réunissaient régulièrement pour examiner les progrès accomplis, décider de la répartition des ressources, évoquer les enseignements acquis et changer d'orientation ou d'approche lorsque des défis ou des circonstances nouvelles survenaient. La création de consortiums aux acteurs majoritairement issus du pays concerné, soutenus par un engagement fort de l'État, confère une légitimité à cette approche. Par conséquent, il a été possible, avec ces projets, de prendre en compte toute une palette de perspectives et de connaissances des participants au cours d'un processus qui relève habituellement de la prise de décision consensuelle.

5. L'accent sur les biens publics

Le mécanisme DFC se concentre sur les investissements en biens publics destinés à la résilience, et ce afin d'amplifier les retombées sur tous les segments de la société. Un bien public est un bien que tous les membres de la communauté peuvent « consommer ». Autrement dit, un bien est dit « public » lorsqu'il répond à deux critères : la non-rivalité et la non-exclusion. La focalisation sur les biens publics est également en phase avec le principe de collaboration avec les structures et les dispositions institutionnelles existantes en matière de décentralisation. En effet, les autorités locales sont responsables de la planification et de la gestion des fonds publics dans l'intérêt du développement local, pour tous les citoyens.

En vertu de ce principe, les investissements en biens publics qui utilisent et accompagnent les systèmes de production et d'adaptation existants sont mieux à même de tenir compte de la dépendance des communautés aux ressources communes telles que les forêts, l'eau, les pâturages, etc. De tels investissements sont à même de bénéficier au plus grand nombre des citoyens. Le principe de « bien public » renforce, aux plus hauts niveaux de l'État, la nécessité d'intégrer les priorités choisies par les communautés au sein des méthodes de planification existantes.

Les quatre composantes opérationnelles

En se fondant sur les cinq principes essentiels décrits ci-dessus, le mécanisme DFC est mis en application par le biais de quatre composantes opérationnelles interdépendantes : (1) le fonds ; (2) les comités de planification de l'adaptation ; (3) les outils de planification participative et d'information climatique ; (4) le suivi, l'évaluation et l'apprentissage (MEL). La Figure 3 reprend les quatre composantes et les éléments clés de la mise en œuvre. Vous trouverez plus d'informations sur la mise en œuvre au sein de chaque pays dans la Liste des documents clés par pays, en fin de document.

Les mêmes principes et composantes opérationnelles s'appliquent aux quatre pays pilotes du mécanisme DFC. Cependant, la mise en œuvre des mécanismes DFC est spécifique au contexte sociopolitique de chacune de ces nations. Par exemple, la décentralisation est appliquée selon des modalités différentes au sein de ces quatre pays, avec différents niveaux de responsabilité et de financement confiés aux autorités locales.

FIGURE 3. COMPOSANTES CLÉS DES MÉCANISMES DFC

Le Fonds

Le mécanisme DFC crée un fonds qui est utilisé par les autorités locales pour investir dans des biens publics. L'essentiel des fonds (90 %) est consacré à l'investissement ; les 10 % restants sont alloués aux trois autres composantes du mécanisme. Le Fonds est :

- administré par les autorités locales ;
- attribué à des investissements répondant à un ensemble de critères stratégiques (voir ci-dessous), la majorité des budgets étant attribués par décision des comités locaux de planification de l'adaptation.

Présentation rapide

Critères stratégiques pour les investissements :

- doivent bénéficier au **plus grand nombre**/ améliorer les moyens de subsistance et les services communs ;
- doivent renforcer la **résilience** au changement climatique ;
- doivent favoriser la **paix et la sécurité** ;
- doivent être pérennes et dotés d'un **plan de suivi** et d'évaluation ;
- se focalisent sur la création de **biens publics**.

Comités de planification de l'adaptation

Les comités de planification de l'adaptation sont établis à divers niveaux au sein des autorités locales. L'essentiel des budgets est consacré à des priorités définies localement. Les membres des comités sont élus et peuvent être des fonctionnaires locaux, des représentants élus, des membres des communautés ou des acteurs du contexte local. Ces comités :

- participent à la définition des priorités, au processus de décision, aux procédures d'achat, au suivi et à l'évaluation des investissements ;
- ont un budget propre qui leur assure un fonctionnement indépendant ;
- bénéficient d'un soutien de formation et de renforcement des capacités lors de la mise en place des processus du Fonds.

Présentation rapide

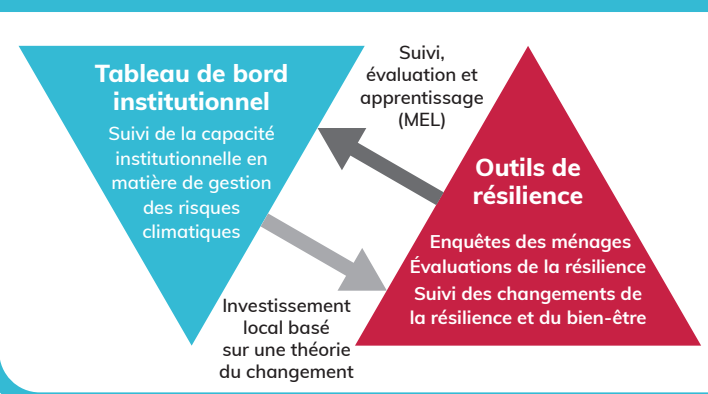
Informations clés sur les comités dans les quatre pays :

- Au **Kenya**, les comités de planification locaux (au niveau du ward) agissent en tant qu'entités légales indépendantes, incorporées dans le système de planification au titre de la législation applicable aux comités.
- En **Tanzanie**, les comités de planification locaux ont consulté plus de 10 000 personnes lors du processus de planification et de priorisation, et ce à un coût inférieur au processus administratif existant.
- Au **Mali** et au **Sénégal**, les comités de niveaux local, communal, et régional s'assurent que toutes les décisions et le suivi portant sur les investissements sont axées sur l'inclusion sociale.

Le suivi, l'évaluation et l'apprentissage (MEL)

Le mécanisme DFC tire parti des innovations du cadre de référence TAMD (Tracking Adaptation and Measuring Development ou suivi de l'adaptation et mesure du développement) pour favoriser la souplesse dans la gestion de l'adaptation, et ce du niveau local au niveau national. Ce cadre est destiné à renforcer les processus existants de suivi, de reporting et de vérification mis en œuvre par les gouvernements. Les systèmes de MEL sont encore en cours de développement. Voici quelques innovations remarquables :

- des **tableaux de bord institutionnels** qui évaluent la couverture et la qualité des processus et des activités de gestion du risque climatique au sein des institutions d'État ;
- des **enquêtes au niveau des ménages** pour cerner les évolutions de la résilience, tant au niveau des individus que de communautés ;
- des modèles de **théorie du changement** (TdC) visant à lier les investissements à des résultats précis en matière de résilience.



Les outils de planification de la résilience

Les outils participatifs de planification de la résilience, associés à la diffusion des informations climatiques, permettent de baser la planification sur des données locales fiables. Ces outils permettent aux communautés d'orienter leurs choix d'investissements en résilience. Ces outils incluent :

- **les évaluations participatives de la résilience et du risque** : évaluations qualitatives conçues pour évaluer les problématiques climatiques locales ;
- **les services d'information sur le climat (SIC)** : diffusent une information facilitant les prévisions météo à court terme et la planification selon les grandes tendances à long terme ;
- **la cartographie participative des ressources** : cartographie soutenue par les autorités locales portant sur l'utilisation et la gestion des ressources. Aide à identifier les investissements et des plans de gestions pérennes. Au Kenya et en Tanzanie, ces cartes ont été numérisées.



Les réussites et les enseignements

Le mécanisme DFC s'articule autour de quatre composantes opérationnelles, soutenues par cinq principes conceptuels et un ancrage dans les institutions existantes du Kenya, du Mali, du Sénégal et de la Tanzanie. L'originalité du mécanisme DFC réside dans son approche : celle-ci permet aux instances gouvernementales de planifier des investissements locaux améliorant l'efficacité des stratégies d'adaptation menées par les communautés, en s'appuyant sur les connaissances locales, l'expérience et les institutions coutumières établies pour gérer la variabilité climatique. Le mécanisme crée également des systèmes qui améliorent la planification à des échelles géographiques plus pertinentes dans le domaine de l'utilisation des ressources naturelles et de la typologie des risques climatiques. En introduisant des changements qui visent à améliorer la gestion des risques climatiques, le mécanisme DFC a également un impact positif tant pour les bénéficiaires que pour les institutions (voir Encadré 1). Les principales réussites, les enseignements tirés des expériences menées et les conséquences pour les prochaines étapes de la mise en œuvre étendue du mécanisme de financement dans les quatre pays sont présentés ci-dessous.

Encadré 1 : Les effets des mécanismes DFC dans les pays pilotes

Les mécanismes DFC pilotes ont produit des changements positifs tant pour les bénéficiaires finaux que pour les institutions. Pour le Mali et le Sénégal, de 2015 à 2019, plus d'un million de bénéficiaires directs, dont 50,4 % de femmes et 60 % de jeunes, ont bénéficié de 150 investissements financiers, et ce dans le cadre d'actions qui sont encore en cours. En dépit d'une mise en application relativement récente, les résultats observables du mécanisme DFC viennent confirmer la probabilité et la pertinence de ses mécanismes en tant que principes efficaces de la résilience et du bien-être à long terme^{17,18}. Parvenir à la résilience et aux évolutions sociales prend du temps : on s'attend donc à ce que les résultats et les impacts en matière de résilience continuent à se diffuser au-delà des études de suivi, d'évaluation et d'apprentissage (MEL) menés sur les programmes pilotes.

Les avantages à court terme sont perceptibles dans les quatre pays concernés, pour des investissements de nature différente. Au niveau institutionnel, les données probantes montrent que les autorités locales ont considérablement amélioré leur sensibilisation à l'adaptation climatique : elles intègrent ce concept dans la planification de leur développement et se focalisent davantage sur la diffusion de l'information climatique. Au niveau des foyers, les investissements ciblant l'accès à l'eau potable ont amélioré l'état de santé de la population, sa résistance aux maladies et sa capacité de résistance au stress hydrique. Une meilleure répartition géographique a réduit le temps consacré à l'approvisionnement en eau, ce qui a entraîné une diversification des moyens de subsistance, une amélioration de l'hygiène ainsi qu'une augmentation de la scolarisation et de l'activité économique^{19,20}. Dans le cas du Kenya, tous les ménages ont confirmé une amélioration de l'accès à l'eau ; les femmes ont fait état d'une réduction moyenne de deux heures de la corvée d'eau, avec un bénéfice estimé à 14 170 KES (100 livres sterling) par foyer²¹. Dans le cas du Sénégal, 97 % des foyers dans les villages ayant bénéficié d'investissements du mécanisme DFC portant sur l'accès à l'eau potable indiquent qu'ils en ressentent les effets positifs. En 2017, ce chiffre était de 10 % seulement.

Au-delà de la question de l'accès à l'eau dans les foyers, les investissements du mécanisme DFC ont montré leur capacité stratégique à rendre les systèmes de subsistance plus résilients et mieux adaptés au contexte local. Par exemple, une répartition judicieuse des points d'eau dans des endroits stratégiques a permis aux éleveurs pastoraux d'accéder à des zones de pâturage auparavant trop éloignées. Une plus grande mobilité permet de nouvelles solutions dans la planification, qui doivent répondre à la variabilité inhérente aux écosystèmes des zones arides tout en réduisant le surpeuplement et le risque de propagation des maladies entre les points d'eau²⁰. La majorité des investissements vise à combler les lacunes les plus évidentes des systèmes de subsistance, notamment les structures d'approvisionnement en eau, les installations sanitaires pour le bétail et les activités agricoles. D'autres types d'investissements, également basés sur des priorités définies au plan local, ont été réalisés : systèmes de gestion des déchets ou encore stations de radio communautaires ; renforcement des institutions coutumières de gestion des ressources naturelles ; ouvrages de prévention des inondations pour les écoles ; reboisement des terres dégradées et, électrification des dispensaires.

1. Les investissements sur les biens publics sont utiles dans les contextes où la dépendance aux ressources partagées ou communes est forte

Il est important d'investir dans les biens publics lorsque la nature des moyens de subsistance dépend, au plan local, de ressources partagées ou communes, comme c'est le cas dans les nombreuses régions à dominante pastorale où le mécanisme DFC a fait l'objet d'un projet pilote²¹. Historiquement, la marginalisation des zones à dominante pastorale a souvent creusé un déficit de développement, qui constitue une cause importante de vulnérabilité au changement climatique. Le manque d'infrastructures de base (accès à l'eau, aux marchés, au réseau routier), ainsi que de financements ou de compétences pour assurer leur entretien, compromet la capacité des personnes à réagir à une variabilité climatique toujours plus marquée. Lorsqu'elles ont eu la possibilité de choisir par elles-mêmes, les communautés ont souhaité relever les défis immédiats pour leur développement ou encore cherché à améliorer la productivité en investissant dans des biens publics stratégiques tels que l'accès à l'eau, aux marchés ou encore la santé animale. Dans ce contexte, les responsables de la mise en œuvre doivent accompagner ces investissements qui soutiennent un développement résilient au climat et anticipent une variabilité toujours plus forte. Les responsables apportent des conseils techniques pour garantir la pérennité des investissements.

L'un des enseignements clés de la décentralisation et du transfert des prises de décision au niveau local est le suivant : il est difficile pour les communautés de se concentrer sur des décisions à long terme si les menaces immédiates pesant sur leurs moyens de subsistance ne sont pas traitées en priorité. Avec la création de comités de planification aux niveaux supérieurs et décentralisés de l'État, le mécanisme DFC propose un moyen d'y remédier. Les comités de niveau local sont composés en majorité par les membres de la communauté ; les comités de plus haut niveau (département, district, comté ou cercle) incluent davantage de fonctionnaires d'État, qui peuvent travailler sur des échelles de temps plus longues et des étendues géographiques plus larges. Ces comités pourraient par exemple utiliser des fonds pour commander des études approfondies des risques climatiques, des processus participatifs de planification des scénarios climatiques ou encore des études d'impact entre bassins hydrographiques ou au-delà des frontières administratives. Dans ce domaine, une autorité locale tanzanienne a noué un partenariat avec l'agence météorologique nationale et créé une station météorologique afin de mieux cerner la variabilité climatique locale et d'orienter la planification à long terme²⁰.

Il faut insister sur le fait que, pour apporter une résilience au plus grand nombre, le mécanisme DFC doit être complété par d'autres approches en cohérence avec les stratégies nationales. Les mécanismes DFC pilotes ont certes prouvé qu'ils étaient capables d'étendre la participation aux planifications et aux budgétisations au niveau des autorités locales. Néanmoins, on ne peut se contenter d'une simple stratégie d'investissement dans les biens publics locaux si l'on souhaite assurer la résilience au sein de l'ensemble d'une communauté. Si l'on prend l'exemple d'un comité composé en majorité d'éleveurs pastoraux, on risque par exemple de déboucher sur des investissements axés sur des mangeoires pour bétail ou des dispensaires vétérinaires bien répartis. Les agriculteurs ou les éleveurs ayant été forcés de vendre leur bétail bénéficient évidemment moins de tels biens publics. En Tanzanie, plus de 70 % des 35 investissements réalisés ont donné la priorité aux possesseurs de bétail²⁰. Bien que ces investissements ne cherchent pas à exclure quiconque, l'utilisation des fonds met davantage en avant les priorités des éleveurs plutôt que celles des agriculteurs, minoritaires, ou encore des jeunes et des autres groupes. Le Sénégal et le Mali ont réussi à résoudre ce problème en permettant à des groupes spécifiques de décider de certains investissements, avec des retombées positives à l'échelle communautaire. Certains groupes locaux de femmes ont, par exemple, pu investir dans des réseaux d'irrigation destinés aux exploitations agricoles communautaires exploitées par les femmes ; des groupes de jeunes ont choisi d'équiper les écoles primaires communautaires avec des latrines. Ces investissements répondent ainsi aux préoccupations de renforcement de la résilience spécifiques aux femmes et aux jeunes²².

Les décisions en matière d'investissement par le mécanisme DFC n'accordent pas nécessairement la même importance aux priorités des groupes défavorisés et ne tiennent pas compte des différences fondamentales dans l'accès aux services publics. Pour parvenir à un équilibre, les mécanismes d'investissement locaux tels que les mécanismes DFC doivent s'inscrire dans une approche « transgouvernementale » et « transsociale », incluant à ce titre des mécanismes complémentaires ciblant les plus vulnérables ou soutenant activement les priorités de groupes d'intérêt spécifiques (jeunes, associations de femmes, coopératives ou petites et moyennes entreprises...)²³. Ces mécanismes pourraient inclure des régimes de protection sociale, un financement accessible pour les PME ou des programmes de micro-assurance. À l'avenir, les mécanismes DFC pourraient également dépasser le cadre des infrastructures au niveau local ; ils pourraient alors s'étendre pour chercher à créer des environnements techniques ou politiques permettant aux ménages et aux entreprises de tirer un meilleur parti de leur situation et de réduire leurs vulnérabilités. On peut imaginer, par exemple, mettre en place des systèmes d'information sur les prix du marché ou d'améliorer la capacité technique des fonctionnaires locaux à fournir un appui. Les communautés et le gouvernement pourraient également utiliser les mécanismes DFC pour soutenir des initiatives de consolidation de la paix, qui elles-mêmes génèrent des environnements plus sûrs, au sein desquels les moyens de subsistance peuvent être pérennisés.

2. Promouvoir une prise de décision plus inclusive et locale favorise l'acquisition de connaissances

Malgré les différences de niveaux de décentralisation au sein des pays pilotes du mécanisme DFC, de nombreuses administrations se sont efforcées de transcrire leurs engagements politiques ou constitutionnels en pratiques concrètes pour la décentralisation et la prise de décision participative de niveau local. Le mécanisme DFC s'articule autour d'une promotion active de planification locale ascendante, et ce afin de répondre en priorité aux besoins des communautés locales²⁴. Le mécanisme place également les communautés au cœur de la planification et il consolide le principe de subsidiarité – qui représente une pierre angulaire des politiques de décentralisation. Le mécanisme constitue une première étape dans le sens d'une inclusion sociale significative. Il étend le champ d'application de l'engagement des personnes et améliore ses modalités.

Les projets pilotes du mécanisme DFC ont d'une part renforcé la confiance entre les acteurs et d'autre part procuré les moyens et les incitations nécessaires à une prise de décisions et à une planification plus inclusives et locales^{17,20,25}. Le facteur principal a été la création de comités de planification de l'adaptation, tant aux niveaux locaux que supérieurs des systèmes décentralisés, dotés du pouvoir et de l'autonomie financière voulues pour définir les priorités au niveau des communautésⁱⁱⁱ. Les comités de niveau local, par exemple au niveau du quartier, de la commune ou du département, sont composés de représentants de la communauté. Ceux-ci sont responsables des consultations étendues visant à identifier les priorités climatiques locales et à répartir les fonds. Ces comités ont pu procéder à la planification en s'appuyant sur des budgets connus à l'avance et ils ont été mis en capacité d'établir les priorités comme ils l'estimaient nécessaire. Les comités de niveau plus élevé se sont limités à affiner les recommandations locales, sans chercher à les affaiblir ou à y opposer un veto. Cela a permis de prendre des décisions très proches des préoccupations du terrain, en s'appuyant directement sur l'expérience vécue et les connaissances locales, et également en facilitant la subsidiarité.

Décentraliser la responsabilité des consultations locales au niveau des comités permet de s'appuyer sur les réseaux étendus dont disposent ces derniers : on bénéficie ainsi d'un accès tant aux réunions et aux forums de discussion officiels qu'aux assemblées coutumières. Les comités peuvent faciliter le dialogue entre les différents acteurs de la communauté, mais aussi entre les communautés et les autorités locales, et favoriser une meilleure compréhension mutuelle. Ce faisant,

iii La couverture géographique des comités de planification variait en fonction du contexte de chaque pays et de la nature de la décentralisation. Au Kenya, les communautés ont planifié à l'échelle du ward plutôt que celle du comté. En Tanzanie, on a travaillé à l'échelle de la division plutôt que celle du district. Les comités pour le Mali étaient répartis à plusieurs niveaux (régions, cercles et communes). Le Sénégal, pour sa part, a travaillé au niveau de ses régions et de ses départements. Dans tous ces pays, des comités villageois ont été institués pour gérer les investissements.

ces comités démontrent, en particulier aux yeux de l'administration centrale, l'importance des savoirs détenus par les anciens et les chefs coutumiers qui supervisent les systèmes traditionnels de gestion durable des ressources²⁶.

Aux niveaux supérieurs des comités de planification, par exemple au niveau régional, l'éventail des parties prenantes réunies est plus large. Celui-ci diffère souvent d'un pays à l'autre, mais ces comités sont en général composés de responsables gouvernementaux locaux, d'organisations de la société civile (OSC) et de membres des communautés. Il s'agit également de fonctionnaires de rang élevé dans l'administration locale, qui peuvent assimiler les connaissances issues des comités communautaires et allouer des ressources techniques pour soutenir la conception et le développement des investissements réalisés par ces comités d'adaptation. Les rapports étroits entre les parties prenantes renforcent la confiance et une compréhension commune des défis à relever. Ces comités ont réussi à orienter les décisions d'investissement tout en s'assurant : qu'ils s'inscrivent dans la politique de développement existante ; qu'ils sont de nature pérenne, et qu'ils se focalisent sur le renforcement de la résilience.

« La communauté est impliquée tout au long du projet, y compris dans la supervision des investissements. Ils [les membres de la communauté] ont eu le temps de classer leurs priorités et de prendre des décisions en fonction du budget. Ils ont eu le temps de participer aux décisions concernant la réalisation. »

Un membre du Comité de planification de l'adaptation de Longido, en Tanzanie

En dépit d'une participation élargie, s'assurer que les priorités exprimées par les groupes ayant moins de pouvoir ou les minorités soient entendues reste un défi. La dynamique du pouvoir au sein des groupes ou entre communautés est inégale : elle risque de ne pas beaucoup évoluer sur des laps de temps courts^{27,17}. Il est par exemple difficile de créer un espace où les priorités locales des femmes peuvent être exprimées – en garantissant que leur parole sera effectivement prise en compte – si les usages sociaux locaux ne valorisent pas ou n'encouragent pas l'inclusion des femmes dans les processus décisionnels. Malgré tout, les femmes ont indiqué qu'elles étaient désormais davantage reconnues au sein de leur communauté (voir Encadré 2). Pour relever ces défis classiques en matière d'inclusion sociale, le mécanisme DFC doit comporter des processus de diligence raisonnable confiés aux partenaires chargés de l'exécution. Ceux-ci auront à examiner les propositions de projets et à suggérer des consultations locales pour faire en sorte que les priorités exprimées par les femmes sont bien prises en compte. Sur le long terme, ces processus de diligence raisonnable devront être intégrés aux activités du gouvernement ou dans des systèmes de redevabilité en matière de genre afin de garantir leur application dans les faits.

Encadré 2 : Inclusion et mécanismes DFC pilotes

L'un des principes essentiels du mécanisme DFC consiste à placer les bénéficiaires et les autorités locales au cœur des processus d'apprentissage et de prise de décision. Pour cela, il faut s'appuyer sur des consultations communautaires élargies et sur l'engagement de groupes sociaux souvent écartés des processus de décision. Par exemple, dans les contextes où le mécanisme DFC a fait l'objet de projets pilotes, les sociétés patriarcales s'appuient sur des modes de pensée qui minimisent le rôle des femmes, que ce soit dans les espaces de parole publics et privés ou au sein des assemblées décisionnaires, qu'elles soient institutionnelles ou traditionnelles.

Les comités de planification de l'adaptation instaurent des femmes dans des rôles clés et font appel aux assemblées villageoises pour identifier les priorités par projet. À cause des obstacles culturels, l'équilibre entre les sexes n'a pas toujours été atteint. Cependant, un engagement plus marqué des femmes a permis de renforcer leurs capacités. Elles disposent ainsi de davantage de pouvoir dans la société et minimisent leur dépendance vis-à-vis des hommes¹⁷. Les jeunes ont également bénéficié de ce processus en développant leurs connaissances et en acquérant un esprit d'entreprise dans le domaine agricole. Une enquête sur l'inclusion sociale a conclu que les mécanismes DFC des projets pilotes mis en œuvre au Sénégal et au Mali sont très inclusifs. Si l'on prend l'exemple du Sénégal, les partenaires ont posé l'institution de forums communautaires comme condition préalable à la sélection des projets et à l'attribution de fonds de mécanisme DFC. Tous les acteurs consultés ont unanimement reconnu et apprécié la valeur du processus de mise en œuvre, qui place les communautés locales au cœur des projets¹⁷.

Dans le cas du Kenya et de la Tanzanie, des représentants élus issus des communautés ont dirigé le processus consultatif. Les groupes de discussion et les personnes interrogées par enquête ont en majorité indiqué que l'engagement des personnes dans le processus était plus profond. Les femmes ont pour leur part indiqué qu'elles avaient eu la possibilité d'exprimer leurs propres priorités durant les assemblées avec le même droit de parole que leurs homologues masculins^{20,28}. Certaines femmes membres des comités d'adaptation ont depuis endossé de nouvelles responsabilités en tant qu'administratrices locales^{21,30}.

3. Le renforcement de la résilience climatique n'est pas forcément coûteux

Les mécanismes DFC pilotes ont montré que consolider les capacités des acteurs locaux et des communautés dans le but de mettre en place une gouvernance inclusive et résiliente ne revient pas forcément cher. Les composantes opérationnelles du mécanisme DFC apportent une valeur ajoutée aux processus de planification des administrations locales, car elles rendent les processus décisionnels plus rentables, plus responsables et plus pertinents à l'échelle locale ; elles renforcent en outre leur effet en termes d'amélioration de la résilience à long terme^{29,21,19}. Il faut noter que le coût de ces innovations dans le domaine de la planification s'est avéré égal ou moins élevé que celui des approches de planification déjà utilisées par les gouvernements en place^{30,21,19}.

L'efficacité économique du mécanisme DFC est le fruit d'innovations dans le processus de planification du gouvernement. La décentralisation du pouvoir de décision en matière d'investissement a d'abord réduit les coûts de transaction liés au fonctionnement des niveaux supérieurs de l'administration (allocations administratives, coûts du carburant, etc.). De même, le recours à un système pratique de planification climatique participative (voir Encadré 3) et de MEL a permis aux communautés d'obtenir des données probantes pour appuyer ses prises de décision. La trousse à outils utilisée varie en fonction des contextes nationaux. Elle comporte notamment des évaluations de la résilience, des théories du changement à l'échelle locale, des évaluations des capacités institutionnelles et des enquêtes auprès des foyers (voir Figure 3)³¹.

Les enseignements tirés de la mise en œuvre des outils au cours des mécanismes DFC pilotes ont confirmé un renforcement des capacités des autorités locales, dont la portée va au-delà de la simple mise en application de mécanismes et touche l'ensemble des processus administratifs. Le personnel des autorités locales peut parfois être déconnecté des réalités perçues par les villageois. Aussi, la formation à la facilitation et à la réalisation de l'évaluation reçue par ce personnel ont conduit ce dernier à prendre davantage conscience de la manière dont le changement climatique affecte et remet en question les moyens de subsistance sur le terrain. La facilitation de l'engagement avec les membres des communautés a également permis au personnel des autorités locales de mieux appréhender les savoirs traditionnels et la logique qui guident les institutions communautaires responsables de la variabilité et des risques climatiques. Cela a contribué, dans un contexte de décisions plus étendues confiées aux autorités locales, à rendre les prises de décision plus en phase avec les risques climatiques^{21,33}. Les tableaux de bord institutionnels (basés sur des évaluations institutionnelles effectuées par le personnel des autorités locales elles-mêmes) ont montré leur efficacité : elles offrent un cadre simple et facile à utiliser pour assurer un suivi et des évaluations relativement rapides de la capacité institutionnelle des autorités locales à gérer les questions climatiques. Cela aide les autorités locales à identifier les faiblesses à traiter et les atouts potentiels qui pourraient servir de leviers pour améliorer la gouvernance climatique³².

Ces nouveaux outils ont permis aux communautés de hiérarchiser leurs priorités et de suivre l'évolution des activités. Ces outils ont également permis de gérer de façon plus souple, de mieux répondre aux changements et de cibler les améliorations. Par exemple, les théories du changement (TdC) au plan local, élaborées par les communautés, favorisent la priorisation des investissements en les reliant clairement et de façon mesurable aux processus de renforcement de la résilience qui sont identifiés par les communautés elles-mêmes. Les TdC procurent également un modèle de planification aux collectivités, qui s'étend au-delà de la simple durée du projet ou de l'élaboration du plan de gestion des investissements destiné aux comités locaux d'investissement³³. De la même façon, lorsqu'on a recours à des études

après des foyers, les TdC permettent aux partenaires de tirer des conclusions fiables quant à la façon dont les mécanismes DFC pilotes contribuent à la résilience par rapport aux autres grands moteurs du changement¹⁴.

Placer les comités d'adaptation climatique de niveau plus localisé (près du terrain) au centre de la définition des priorités et du suivi de la mise en œuvre des investissements locaux a permis d'obtenir le renforcement de la résilience pour un faible coût. Certains comités d'adaptation ont, par exemple, précisé les caractéristiques de conception précises qui répondent le mieux aux particularités des moyens de subsistance locaux : longueur des abreuvoirs, emplacement exact des points d'eau... Ceci réduit à la source les risques de conflits potentiels entre groupes d'utilisateurs³⁴. La pertinence de ces choix au plan local renforce l'appropriation du projet par les communautés et pérennise leur résilience. Dans de nombreux cas, l'appropriation des projets par les communautés a été forte. En pratique, les communautés ont été au-delà des exigences habituelles de l'administration (contribution sous forme d'heures de travail, sécurisation du projet, fourniture de fonds complémentaires pour les matériaux si nécessaire)^{19,21}. Les comités d'adaptation ont également effectué un suivi régulier de la construction, en vérifiant que les prestataires utilisaient bien les matériaux stipulés par contrat, qu'ils respectaient le calendrier de mise en œuvre et que la qualité des travaux était correcte. Ces mécanismes de responsabilité sociale montrent tout le potentiel d'un véritable système de responsabilité descendante, dans laquelle les membres des communautés effectuent un examen détaillé des projets qu'ils jugent pertinents et nécessaires.

Les coûts de facilitation, qui assurent l'engagement des comités d'adaptation, sont relativement faibles et représentent un peu plus de 10 % du total des fonds dévolus aux investissements. L'engagement des représentants des communautés dans la planification et la budgétisation de l'administration locale vient appuyer les processus de décentralisation déjà appliqués et elle renforce leur légitimité en se basant sur le principe de subsidiarité : cela crée au passage une redevabilité « vers le bas ».

4. La prise en compte des innovations au sein des systèmes de planification existants demande du temps et un engagement soutenu

Les innovations en matière de planification, d'outils de suivi et d'évaluation (MEL) et de services d'information sur le climat devront encore être développées afin d'être pleinement efficaces et d'assurer la poursuite des efforts pour les internaliser pleinement dans les processus des autorités locales. Obtenir des changements institutionnels pérennes est relativement peu coûteux ; l'internalisation de ces changements dans les processus existants réclame cependant un certain temps. L'investissement en amont dans les capacités des comités d'adaptation et des communautés à identifier

d'une part les risques présentés par le changement climatique, d'autre part les limites du système de planification existant, a été essentiel au développement des innovations au cours de la phase pilote. Avec les progrès des programmes du mécanisme DFC, il apparaît clairement que l'intégration des éléments opérationnels aux systèmes et processus des comités devra être accompagnée par davantage de soutien et une assurance qualité fournie par les partenaires des consortiums. À titre d'exemple, si les systèmes de diffusion de l'information climatique (SIC) éclairent mieux la prise de décision au jour le jour, ils ne servent cependant pas encore de passage obligé durant la conception des projets afin rendre ceux-ci *climate smart*, c'est-à-dire réactifs aux projections climatiques³⁸. En effet, la réception des messages diffusés par les SIC varie selon le niveau d'équipement des foyers ou leur localisation³⁵. La mise en œuvre d'outils plus avancés requiert une expertise technique et des ressources spécifiques, ce qui dépasse le cadre des compétences habituelles des comités d'adaptation. De la même façon, si les autorités locales reconnaissent devoir développer leurs systèmes de suivi et d'apprentissage MEL, elles ont du mal à internaliser le cadre du TAMD (Tracking Adaptation and Measuring Development ou suivi de l'adaptation et mesure du développement).

Dans les PMA, la plupart des administrations locales disposent de ressources financières et humaines limitées pour mener des travaux tels que des enquêtes auprès des foyers. Aussi, les outils existants sont difficiles à internaliser au sein des processus de planification habituels des autorités locales. Les outils de résilience et de MEL permettent de générer des données probantes sur lesquelles s'appuie le mécanisme DFC. L'adoption de ces outils passera par leur simplification et la mise en évidence de leur bon rapport coût-efficacité – si l'on veut que les acteurs puissent les mettre à profit dans leurs systèmes de données et de statistiques portant sur le développement national. De la même façon, les fréquents transferts de personnel entre services d'État ou encore les mutations géographiques posent le problème du maintien des capacités au sein des autorités locales. Les fonctionnaires les plus formés et les plus efficaces sont souvent promus en dehors de leur contexte local. En dépit de l'enthousiasme constaté pour les outils et les principes du mécanisme DFC, il est donc difficile, en l'absence de formation continue, de conserver durablement à l'échelle locale les connaissances et les compétences nouvellement acquises.

Les consortiums DFC s'attaquent à ce problème en travaillant plus étroitement avec les autorités locales ou en collaborant avec les services de formation de la fonction publique chargés d'élaborer les manuels couvrant les aspects conceptuels et pratiques du mécanisme. Les services d'État intègrent aussi les notions essentielles telles que le climat, l'équilibre des sexes et la MEL dans les programmes de formation. L'élaboration de nouveaux modules destinés aux programmes de formation intégrera cet apprentissage dans le

tronc commun de l'enseignement dispensé aux fonctionnaires, ces modules étant assurés par une série d'établissements de formation et d'enseignement, de façon annuelle ou ponctuelle. Dans le cas du Kenya, le consortium cherche à lier le processus du MEL (suivi, évaluation & apprentissage) du Fonds des comtés pour le changement climatique (Kenya's County Climate Change Funds/CCCCF) avec le cadre existant de suivi, de rapport et de vérification du gouvernement national.

Encadré 3 : Les outils de planification de la résilience en pratique

L'introduction d'outils participatifs de planification, notamment dans les domaines de l'évaluation de la résilience ou des cartes numériques participatives des ressources, a permis aux représentants des communautés d'acquiescer une compréhension profonde des stratégies de subsistance, de la nature des ressources locales et de leur utilisation. Ceux-ci peuvent ainsi montrer à l'administration d'État quelle est la logique qui sous-tend les choix d'investissement public. L'arrivée de ces outils a aidé les processus de planification gouvernementaux à éviter les « liste de demandes » trop ambitieuse que l'on obtient parfois en s'appuyant sur des consultations inadéquates. L'administration d'État peut plus facilement rapprocher les connaissances traditionnelles de gestion des ressources naturelles et les processus administratifs de planification. Cette approche a également permis la mise au point d'outils de planification plus participatifs, mieux adaptés aux changements climatiques, et donc capables d'éclairer des stratégies de développement plus étendues.

En Tanzanie et au Kenya, les processus de cartographie des ressources ont conduit à la création d'« atlas des ressources » : ces outils de planification numérique peuvent éclairer la gestion de l'utilisation des terres, l'emplacement stratégique des points d'eau et la planification des investissements⁴¹. En Tanzanie, ces cartes commencent à servir à l'aménagement du territoire au niveau des districts et elles aident parfois les membres des communautés à protéger les terrains contre la vente à des promoteurs³³.

À Isiolo, au Kenya, les cartes des ressources ont servi de données probantes pour soutenir un projet de loi portant sur la gestion traditionnelle des ressources naturelles³⁶; les recommandations issues des évaluations de la résilience ont pour leur part été incluses dans le Plan de développement intégré des comtés et les Documents clés de planification du comté²¹. Ces outils ont également trouvé le moyen d'intégrer des systèmes de planification informelle au sein des processus budgétaires administratifs, ce qui devrait conduire à des résultats plus pérennes.

Au Mali et au Sénégal, les évaluations de la résilience mises en œuvre pour déterminer les stratégies d'investissement les plus adaptées ont été liées à une recherche portant sur la mesure du bien-être à l'échelon local, une appréciation qui varie en fonction de la culture et du contexte local³⁴. Les mesures de bien-être recueillies lors des évaluations de la résilience ont permis de dresser un tableau de la situation actuelle ainsi que d'identifier des indicateurs de bien-être à utiliser ultérieurement pour évaluer l'impact des investissements sur la résilience de la population locale.

Note : Pour une explication plus détaillée des outils de planification de la résilience, voir le Resilience Assessment Handbook : <https://tinyurl.com/yyevaxju> et l'Atlas des ressources du comté d'Isiolo (2015) - <https://tinyurl.com/y3oe7d93>.

5. Lorsqu'ils disposent d'une souplesse décisionnelle, les consortiums d'acteurs étatiques et non étatiques peuvent réussir des programmes complexes

Les relations au sein des consortiums se sont nouées grâce aux principes d'ouverture, de transparence et d'équité, en particulier lors de l'établissement du budget et de la prise de décision. En plus des communications régulières, les consortiums se sont réunis régulièrement, souvent lors de réunions étalées sur deux journées afin de disposer de suffisamment de temps pour traiter toutes les nouvelles questions et partager les nouveaux enseignements. Les consortiums chargés de la réalisation ont ainsi rassemblé des acteurs ayant des perspectives très différentes et les ont invités à collaborer sur un pied d'égalité. La palette d'acteurs impliqués dans les consortiums DFC variait au sein des quatre pays, mais comprenait toujours les ministères, les agences météorologiques, des ONG nationales, des prestataires techniques et les organisations communautaires. L'étendue de ces consortiums a permis de tisser des relations de travail plus solides et des liens informels entre les acteurs, ce qui peut s'avérer crucial pour la résolution des problèmes ou en cas de conflit.

La méthode de travail utilisée par les consortiums a montré qu'un réseau d'acteurs provenant d'horizons institutionnels variés peut mettre en œuvre un programme complexe dans un environnement changeant et que, de plus, ce programme peut être étendu et dupliqué à l'échelle nationale. L'expertise nationale prédominait au sein de ces consortiums, qui s'appuyaient sur les autorités locales et bénéficiaient du pouvoir fédérateur apporté par l'engagement des ministères d'État. Ces consortiums disposaient donc d'une légitimité pour orienter, par leurs conseils, le mécanisme DFC et son adoption au sein des systèmes gouvernementaux existants – et éviter ainsi la création de structures en doublon. La participation de ministères et d'agences au sein des consortiums (comme l'Autorité nationale de gestion de la sécheresse du Kenya, le Programme national de développement local au Sénégal, l'Agence nationale d'investissement des autorités locales (ANICT) au Mali et le Bureau du Président pour l'administration régionale et locale en Tanzanie) leur a également permis de promouvoir une méthode plus adaptée auprès des bailleurs qui souhaitent financer l'adaptation et la capacité de résilience tout en renforçant l'appropriation. La diversité des voix exprimées et les rencontres régulières ont rendu les processus plus efficaces pour relever le défi complexe que représente la transformation en profondeur de l'adaptation climatique³⁷.

Les bailleurs de fonds internationaux et nationaux investissant dans des mécanismes DFC devront accepter la nécessité de passer par des phases préparatoires durant lesquelles ont fera appel au renforcement institutionnel, et ce afin de permettre aux consortiums de maximiser leur impact³³. Ces phases préparatoires, essentiellement axées sur l'apprentissage collectif et la reconnaissance partagée des défis posés par la création d'un système de planification climatique résilient, aideront à renforcer la confiance, à resserrer les relations entre partenariats et à réduire la pesanteur de la hiérarchie qui entrave souvent les acteurs et nuit à la justesse des décisions. Les consortiums DFC rencontrent souvent des défis imprévus à mi-parcours lors de la mise en œuvre de leurs projets. Cela nécessite alors des changements tactiques, des reports d'échéance, la tenue de réunions ou encore des formations supplémentaires. De tels changements tactiques ont réclamé engagement personnel, travail d'équipe et souplesse de la part des membres du consortium : sans ces phases préparatoires, ces qualités ne se seraient sans doute pas exprimées comme elles l'ont fait.

Les réajustements à mi-programme et la capacité à réagir aux changements de contexte sont conditionnés par un certain degré de flexibilité des budgets, qui permet de réaffecter les fonds lorsque cela s'avère nécessaire. Fondamentalement, internaliser le principe de gestion souple et modulable du mécanisme DFC exige que les bailleurs fassent preuve de moins de rigidité quant aux dépenses des budgets prévus. Il est important de ne pas être prisonnier de structures rigides de budgétisation alors même que la clé de la réussite du mécanisme DFC³⁸ repose sur un apprentissage itératif, basé sur des données probantes. L'utilisation de calendriers de projets dépassant la rigidité de l'approche classique permet aux acteurs locaux de renforcer leurs capacités et d'assurer une gouvernance inclusive, résiliente, en prise avec les réalités du terrain.

L'étape suivante : la mise à l'échelle

Pour être efficace et pérenne, le mécanisme DFC doit se fondre dans les cadres institutionnels et financiers nationaux. Parvenir à étendre des projets mis en œuvre au niveau des autorités locales à un mécanisme de financement et de planification de l'adaptation, institutionnalisé au plan national, passe par la création d'un cadre institutionnel ainsi que par la mobilisation de fonds au niveau national et international. La transition vers des programmes financés et à grande échelle adoptera un cheminement différent dans chaque pays, mais on peut cependant souligner quelques passages obligés.

Un engagement politique de haut niveau, issue d'une institution dotée d'un pouvoir de convocation, représente une étape importante. Elle permet d'inciter les principaux acteurs à examiner les réformes institutionnelles visant à faciliter le mécanisme DFC. Une autre étape consiste à identifier le « cœur institutionnel ». Les ministères ou les agences des autorités locales peuvent jouer ce rôle de cœur institutionnel, comme dans le cas du Mali ou de la Tanzanie : ces structures ont en effet réussi à innover dans le domaine de la prise de décision au niveau des collectivités locales et se sont focalisées sur la décentralisation des décisions.

Renforcer des capacités et la compréhension entre les organismes gouvernementaux constitue l'étape suivante. L'acceptation de la gestion adaptative et l'introduction d'innovations dans les systèmes de planification et de budgétisation existants dépendront de l'appréhension des risques climatiques, qui est généralement faible dans les pays les moins avancés. Comme cela a été évoqué, il peut être difficile de changer les habitudes et l'approche classique des projets et d'introduire des changements radicaux en matière de gouvernance et de pratiques de la planification : ces changements demandent du temps et un engagement à long terme. Une partie de la réponse consiste à préparer et à investir dans les formations du personnel de l'administration d'État.

Au fur et à mesure que le mécanisme DFC s'étend, par exemple à de nouvelles zones géographiques telles que les environnements urbains ou côtiers, il faudra lancer des consultations pour parvenir à appliquer les cinq principes clés à ces nouveaux contextes administratifs et culturels. Les principales composantes opérationnelles, telles que la cartographie des ressources ou les évaluations de la résilience, devront également être adaptées pour tenir compte des particularités de chaque environnement.

La pérennité des sources de financement demeurera également une condition essentielle du développement du mécanisme DFC. Un moyen possible de démultiplier le financement est le mécanisme d'accès direct du Fonds vert pour le climat : avec lui, les nations peuvent bénéficier de financements dans le cadre de la coopération mondiale en faisant accréditer leurs institutions nationales en tant qu'entités à accès direct (EAD). L'Agence nationale d'investissement des collectivités locales (ANICT) du Mali a récemment posé sa candidature en tant qu'EAD en s'appuyant sur le processus du mécanisme DFC³³. Le Bureau du Président pour l'administration régionale et locale, qui préside le consortium tanzanien, a également soumis sa candidature – bien que dans les PMA, il faille souvent plusieurs années pour se doter des capacités et de l'expérience voulues pour obtenir l'accréditation.

Au vu de l'insuffisance des flux financiers mondiaux, la poursuite du renforcement des capacités et de l'innovation – encouragée jusqu'à présent par les mécanismes DFC pilotes – ainsi que la mise à l'échelle du mécanisme DFC³⁹ reposent donc sur des sources nationales cruciales. La pérennité des financements nationaux peut être favorisée par la législation, lorsque les circonstances le permettent. Dans ce cadre, les comtés du Kenya ont institué par voie législative Le Fonds des comtés pour le changement climatique (CCCF), qui alloue 1 à 2 % de l'ensemble des budgets de développement reçus aux projets d'adaptation et prévoit de rechercher des financements supplémentaires auprès d'un fonds national pour le climat (voir Encadré 4). Les Fonds des comtés ont également été internalisés dans le Plan d'action national sur le changement climatique du Kenya. Avec l'élargissement des réserves nationales et ce Fonds des comtés, la voie est désormais ouverte pour la création d'un futur Fonds national pour le climat.

Les trois autres pays pilotes du mécanisme DFC n'ont pas encore créé d'institutions de financement de la lutte contre le changement climatique ni assuré la stabilité de leurs flux de financement internationaux. Dans l'optique de la mise à l'échelle du mécanisme, le consortium pour le Sénégal a cependant mis en place une plate-forme multipartite qui lie les politiques de planification climatique avec celles du développement durable³³. Si le financement climatique n'est pas inscrit dans les budgets nationaux et financé par l'argent public (comme le sont les services essentiels tels que l'éducation, la santé, le développement ou la gestion des ressources), les pays ne seront pas en mesure de répondre aux besoins urgents d'adaptation en recourant à des mécanismes tels que le mécanisme DFC.

Encadré 4 : Renforcer la résilience à grande échelle – Le Fonds des comtés pour le changement climatique (Kenya's County Climate Change Funds)

Au Kenya, l'Autorité nationale de gestion de la sécheresse (NDMA), œuvrant au sein du « Consortium d'adaptation », a démontré que le mécanisme DFC pouvait passer du stade de projet pilote à celui de processus internalisé dans les systèmes gouvernemental et politique : il peut ainsi être porté à l'échelle nationale.

Le projet pilote, financé par le DFID, a adopté une approche participative avec les autorités locales pour co-générer les informations sur les limites de la planification et les possibilités d'utiliser la décentralisation pour intégrer le climat au sein de la planification⁴⁰. Cela a facilité une plus grande appropriation des défis, de l'apprentissage et des résultats par le gouvernement. Le projet pilote a démontré que les institutions locales pouvaient superviser des investissements pertinents en biens publics lorsqu'elles disposaient des moyens financiers et techniques nécessaires, tout en renforçant les stratégies d'adaptation locales.

La deuxième phase, financée par le DFID, puis plus tard par l'Agence suédoise de développement (SIDA), a étendu le projet pilote à quatre autres comtés, en institutionnalisant le mécanisme DFC dans les procédures budgétaires de ces derniers. En s'appuyant sur ces recherches co-générées et sur un plaidoyer en faveur du mécanisme DFC, les comtés ont créé les services d'information des comtés sur le climat (SICC), mis à l'essai de nouveaux outils et légiféré pour consacrer 1 à 2 % de leurs budgets de développement aux fonds de lutte contre le changement climatique dans les comtés. En 2018, on comptait 99 investissements réalisés sur l'ensemble des comtés. Cette approche est désormais englobée dans le Plan national d'adaptation du Kenya et elle constitue une priorité du Plan d'action national sur le changement climatique 2018-2022⁴¹.

La mise à l'échelle sera pilotée par le ministère de la Décentralisation et des ASAL par l'intermédiaire de l'Autorité nationale de gestion de la sécheresse, en étroite collaboration avec d'autres services administratifs, du Conseil des gouverneurs et des partenaires techniques. Ce changement d'échelle est soutenu par la Banque mondiale, la SIDA, le DFID et l'IFAD. Il adopte une approche progressive, qui enjoint les comtés à adhérer volontairement aux trois étapes de préparation, de mise en œuvre et d'accréditation – en se référant à un ensemble de lignes directrices clairement définies.

Conclusion

Dans un contexte où les pays développés sont souvent en retard par rapport à leurs engagements climatiques, le mécanisme DFC représente une occasion majeure pour suppléer aux financements descendants actuels. Bien que les avantages à long terme du mécanisme DFC en matière de résilience ne soient pas encore pleinement évalués, le processus de mise en œuvre du mécanisme produit déjà une série de résultats positifs dans les quatre pays pilotes. On constate notamment : une plus grande inclusion sociale et une parole plus audible des groupes marginalisés ; une meilleure efficacité et un meilleur ciblage des systèmes de planification et de budgétisation ; la création de regroupements d'acteurs œuvrant ensemble et prenant des décisions fondées sur des données probantes et l'expérimentation. Les résultats immédiats en matière de développement, constatés par les communautés, indiquent que les investissements réalisés par le biais du mécanisme DFC ouvrent la voie à une amélioration à long terme de la résilience et à un bien-être accru. Le suivi par la méthode MEL permettra de confirmer cette réussite. Dans ce cadre, le mécanisme DFC constitue un instrument essentiel pour atteindre les objectifs définis aux termes de l'Accord de Paris (qui insiste sur la nécessité de « ne laisser personne de côté ») et les Objectifs de développement durable. Le mécanisme DFC peut en outre renforcer la décentralisation des pouvoirs locaux dans les quatre pays pilotes. L'expérience du financement direct des autorités locales et de l'amélioration des systèmes de planification a mis en évidence le potentiel des autorités locales dans le domaine de planification de la résilience. Cette approche permet par ailleurs aux communautés d'exiger une redevabilité de la part du gouvernement et de s'approprier les décisions d'investissement.

À ce stade, l'un des défis cruciaux pour la mise en place d'un mécanisme DFC pérenne consiste à garantir que les innovations et les principes décentralisés continuent à orienter la mise à l'échelle de cette approche. Certains volets de cette dernière, tels que l'inclusion sociale généralisée, l'évaluation de la résilience, la cartographie numérique participative des ressources ou encore le cadre de référence de la MEL, sont essentiels pour assurer l'internalisation et la mise en œuvre de l'approche à tous les niveaux du pays. Ces innovations poussent les autorités locales et les systèmes de planification nationaux hors de leurs champs d'action habituels. Elles nécessitent donc un engagement, des capacités et des ressources qui ne sont pas forcément disponibles à l'heure actuelle. L'aspect formation doit donc être inclus au cœur de l'approche. La formation doit s'appuyer sur les derniers enseignements tirés de l'approche. Cet aspect sera essentiel : d'une part pour démontrer aux autorités locales intéressées par cette approche quels sont les avantages apportés ; d'autre part pour s'assurer que les compétences nécessaires sont bien disponibles. Il s'agit ici de passer de projets pilotes à des politiques climatiques de grande ampleur. Il est donc essentiel que d'autres financements soient disponibles pour l'assurance-qualité et le respect des cinq principes fondamentaux. Le mécanisme DFC a la capacité de transformer la gouvernance locale en un processus inclusif, axé sur la résilience : c'est là un passage obligé pour que les pays réussissent à s'adapter à un climat qui évolue très vite et dont l'évolution reste imprévisible.

Liste des documents clés par pays

Tanzanie

Msangi et coll. (2014), *Community and government planning together for climate resilient growth: Issues and opportunities from Longido, Monduli and Ngorongoro Districts, northern Tanzania*. Rapport de recherche de l'IIED, IIED, Londres.
<https://pubs.iied.org/10075IIED/>

Greene, S (2015a), *Enabling Resilience: Bridging the Planning Gap in Tanzania*. Note d'information de l'IIED, IIED, Londres.
<https://pubs.iied.org/pdfs/17288IIED.pdf>

Greene, S (2015b), *Resilience Building in Tanzania: Learning From Experiences of Institutional Strengthening: Review of learning and early contributions to Climate Resilient Development*. Document de réflexion de l'IIED, IIED, Londres.
<http://pubs.iied.org/10129IIED>

Greene, S (2019), *Lessons from Piloting the Decentralised Climate Finance Programme, Tanzania*. Document de réflexion de l'IIED, IIED, Londres.
<https://pubs.iied.org/pdfs/G04398.pdf>

Rowley, T (2013), *Participatory digital map-making in arid areas of Kenya and Tanzania*. *Participatory Learning and Action* 66, IIED, Londres.
<https://pubs.iied.org/G03659/>

Forum des Ressources Naturelles de Tanzanie (2013), *Mainstreaming climate change adaptation in drylands development planning in Tanzania*, TNRF, Arusha.
<https://pubs.iied.org/G03550/>

Kenya

Apgar, M, Kniveton, D, Naess, L, Orindi, V, Abuya, N et Bonaya, M (2017), *Improving impact of climate information services in Kenya's Arid and Semi-Arid Lands*. Note d'information politique de l'IDS, numéro 145.
<https://tinyurl.com/y4873wqp>

Barrett, S (2016), *Sub national Finance Allocation: Comparing decentralized and devolved political institutions in Kenya*, MIT Press, Cambridge, Mass., USA.
<https://tinyurl.com/y6ngjg9g>

Murphy, D et Orindi, V (2017), Kenya's County Climate Change Funds. NAP Global Network. Fiche d'information pays « sNAPshot 2B ». Disponible sur : <https://tinyurl.com/yypzzgtu>

Orindi, V (mai 2018), « Taking stock since the Paris climate agreement ». *Joto Afrika*, numéro 23, ministère de l'Environnement et de la Forêt, Nairobi. Disponible sur : www.alin.net/joto%20Afrika

Orindi, V, Elhadi, Y et Hesse, C (2017), « Democratising climate finance at local levels », in Ninan, K. et Inoue, M. (éd.), *Building a climate-resilient economy and society: challenges and opportunities*. Edward Elgar Publishing, Cheltenham, Royaume-Uni. Disponible sur : <https://tinyurl.com/yylaonz8>

Rattani, V et Lama, Y (2018), *Emerging good practices: Denmark and Kenya, community-based adaptation. Global approaches to adaptation planning*, Centre for Science and Environment, New Delhi. Disponible sur : www.cseindia.org/global-approaches-to-adaptation-planning-8487

Reid, H et Orindi, V (2018), *Ecosystem-based approaches to adaptation: strengthening the evidence and informing policy*, IIED, Londres. Disponible sur : <http://pubs.iied.org/17620IIED/>

DFC BRACED – Mali et Sénégal

Mécanisme Décentralisation des fonds climat : principes et dispositif opérationnel au Mali et au Sénégal. https://www.neareast.org/download/materials_center/DCF_Mechanism_Fr.pdf

Inclusion sociale au sein de la Décentralisation des fonds climat au Mali et au Sénégal. https://www.neareast.org/download/materials_center/Social_Inclusion_DCF_Fr.pdf

Decentralising climate adaptation funds in Mali. https://www.neareast.org/download/materials_center/Decentralisation-Mali.pdf

Decentralising climate adaptation funds in Senegal. https://www.neareast.org/download/materials_center/Decentralisation-Senegal.pdf

Tools for resilience assessments and climate-sensitive local planning. https://www.neareast.org/download/materials_center/EV_Senegal_Working_Paper_En.pdf

Évaluer la résilience : concilier les connaissances endogènes et la planification locale. https://www.neareast.org/download/materials_center/DCF_Policy_Brief_Fr.pdf

Resilience from the ground up: how are local resilience perceptions and global frameworks aligned? <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/disa.12342>

Guide pratique sur le Fonds vert pour le climat : améliorer l'accès direct au Mali.
https://www.neareast.org/download/materials_center/GCF_Guide_Mali_Fr.pdf

Incorporating tools to measure resilience into Mali's local planning systems.
https://www.neareast.org/download/materials_center/DCF_RA_Tools_Mali_Brief_En.pdf

Family portraits: a tool for understanding local adaptation strategies.
https://www.neareast.org/download/materials_center/Family_Portraits_Senegal_brief_En.pdf

Economic valuation of benefits from adaptation investments. https://www.neareast.org/download/materials_center/WorkingPaper_KaffrineEconVal_En.pdf

Étude de cas : Renforcer la résilience au niveau local : des investissements pour l'adaptation priorités par les communautés. https://www.neareast.org/download/materials_center/Case_Studies_Fr.pdf

Acronymes

ASAL	Terres arides et semi-arides
DFC	Décentralisation des Fonds Climat
EAD	Entités à accès direct
MEL	Suivi, évaluation et apprentissage (Monitoring, Evaluation and Learning)
NDMA	Autorité nationale de gestion de la sécheresse
OSC	Organisation de la société civile
PMA	Pays les moins avancés
PME	Petites et moyennes entreprises
SIC	Système d'information climatique
TdC	Théorie du changement

Notes de fin de texte

1. Mendelson, R, Dinar, A et Williams, L (2006) « The distributional impact of climate change on rich and poor countries », *Environment and Development Economics*, 11(2), p. 159–178, Cambridge University, DOI : 10.1017/s1355770x05002755.
Morton, J F (2007), « The impact of climate change on smallholder and subsistence agriculture », *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, 104(50), p. 19 680–5, National Academy of Sciences, DOI : 10.1073/pnas.0701855104.
2. Adger, W N, Arnell, N W et Tompkins, E L (2005), « Successful adaptation to climate change across scales », *Global Environmental Change*, 15(2), p. 77–86, Pergamon, DOI : 10.1016/j.gloenvcha.2004.12.005.
Fenton, A et coll. (2014), « Up-scaling finance for community-based adaptation », *Climate and Development*, p. 388–397, Taylor & Francis, DOI : 10.1080/17565529.2014.953902.
3. GIEC (2018), *Global warming of 1.5°C*. www.ipcc.ch/report/sr15/
4. Oxfam (2018), *Climate Finance Shadow Report*, Oxfam, Londres
5. Soanes, M et coll. (2019), *Money where it matters: designing funds for the frontier*. Document de discussion de l'IIED, IIED, Londres.
<https://pubs.iied.org/pdfs/10199IIED.pdf>
6. Fraser, A et Kirbyshire, A (2017), *Supporting governance for climate resilience – Working with political institutions*, Document de réflexion 51, ODI.
7. Lewis, S, Shakya, C, et Steele, P (2016), *Money where it matters: Financing the SDG and Paris Agreement through local finance*, Rapport d'événement de l'IIED, IIED, Londres.
8. Msangi, A et coll. (2014), *Community and government: planning together for climate resilient growth Issues and opportunities for building better adaptive capacity in Longido, Monduli and Ngorongoro Districts, northern Tanzania*.
IIED (2006), *Making decentralisation work for sustainable natural resource management in the Sahel Lessons from a programme of action-research, policy debate and citizen empowerment*, IIED, Londres.
Chambwera, M et MacGregor, J (2009), *Cultivating success: the need to climate-proof Tanzanian agriculture*.
9. EALGA (2012), *Decentralisation and Local Democracy: East Africa Region*, EALGA
10. Ostrom, E. (2010), « Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Economic Systems », *American Economic Review* 100(3), p. 641–672, DOI : 10.1257/aer.100.3.641.
11. Seddon, N et coll. (2016), *Ecosystem-based approaches to adaptation: strengthening the evidence and informing policy Research overview and overarching questions*.

12. Beauchamp, É et coll. (2019), « Resilience from the ground up: how are local resilience perceptions and global frameworks aligned? », *Disasters*, 43(S3), p. S295–S317, DOI : 10.1111/disa.12342.
13. Kaijser, Anna and Annica Kronsell (2013), « Climate Change through the lens of intersectionality », *Environmental Politics*, 23(3), p. 417–433.
14. Djohy, G (2019), *Inclusion sociale au sein de la Décentralisation des fonds climat au Mali et au Sénégal*, NEF, New York. http://www.neareast.org/download/materials_center/Social_Inclusion_DCF_Fr.pdf
15. Amagoh, F (2008), « Perspectives on Organizational Change: Systems and Complexity Theories », *The Innovation Journal*, 13(3), p. 1-14.
16. Arora, A et coll. (2019), *Bringing Adaptive Management to life: Insights from Practice. Mémoire d'apprentissage*, ACT.
17. Cf. Greene, S (2019) dans la partie « Liste des documents clés par pays ».
18. McGregor, J (2018a), « Effective Innovation? Assessing the 'business case' of investing », in *The CCCF Mechanism*, 2018, ADA consortium, Nairobi.
19. Crick, F, Hesse, C, Orindi, V, Bonaya, M et Kiiru, J (2019), *Delivering climate finance at local level to support adaptation: experiences of County Climate Change Funds in Kenya*, ADA consortium, Nairobi.
20. Caravani, A et coll. (2017), *Decentralising climate finance: insights from Kenya and Ethiopia*, Document de réflexion de l'ODI, octobre 2017.
21. Hesse, C et coll. (2013), *Managing the Boom and Bust: Supporting Climate Resilience Livelihoods in the Sahel*, IIED, Londres.
22. IIED (2019), *Strengthening Women and Youth Voices for Climate Action*, IIED, Londres.
23. Patel, S, Rai, N et Mclvor, S (2019), *LDC NDCs: adaptation priorities and gaps to address*, IIED, Londres.
24. Bagré, A, Bary, H, Ouatarra, A, Ouedraogo, M, Sanou, D et Thiéba, D (2003), « Enjeux et viabilité des communes rurales au Burkina Faso », *KIT Development Policy and practice*, Bulletin 351 ;
 Faye, J (2008), *Land and decentralisation in Senegal*, IIED Drylands Programme Issue Paper 149, IIED, Londres. <https://pubs.iied.org/12550II>.
 Venugopal, V et Yilmaz, S (2010), « Decentralization in Tanzania: An assessment of local government discretion and accountability », *Public Administration and Development*, volume 30, p. 215-231, 10.1002/pad.556
 IIED (2006), *Making decentralisation work for sustainable natural resource management in the Sahel: Lessons from a programme of action-research, policy debate and citizen empowerment*, IIED, Londres.
<https://pubs.iied.org/12530IIED>

25. Venugopal, V and Yilmaz, S (2010), « Decentralization in Tanzania: An assessment of local government discretion and accountability », *Public Administration and Development*, volume 30, p. 215-231, 10.1002/pad.556
- IIED (2006), *Making decentralisation work for sustainable natural resource management in the Sahel: Lessons from a programme of action-research, policy debate and citizen empowerment*, IIED, Londres. Disponible sur : <https://pubs.iied.org/12530IIED>
26. Tari, D, King-Okumu, C et Jarso, I (2015), *Strengthening local customary institutions: a case study in Isiolo County, Northern Kenya*, ADA consortium, Nairobi. Disponible sur : <https://tinyurl.com/y53omj2u>
27. Bonaya, M and Rugano, P (2018), *Gender inclusion and the CCCF mechanism: increasing the voice and the benefits for women*, ADA consortium Policy Brief Issue 2018/1.
28. McGregor, J (2018b), *Assessing the effectiveness of the CCCF Mechanism on rural livelihoods and institutions in Kenya*, Ada Consortium, Nairobi.
29. DCF-BRACED (2019a), *Mécanisme de Décentralisation des fonds climat: Principes et dispositif opérationnel au Mali et au Sénégal*. https://www.neareast.org/download/materials_center/DCF_Mechanism_Fr.pdf
- DCF-BRACED (2019b), *Inclusion sociale au sein de la Décentralisation des fonds climat au Mali et au Sénégal*. https://www.neareast.org/download/materials_center/Social_Inclusion_DCF_Fr.pdf
- DCF-BRACED (2019c), *Guide pratique sur le Fonds vert pour le climat : Améliorer l'accès direct au Mali*. https://www.neareast.org/download/materials_center/GCF_Guide_Mali_Fr.pdf
30. Cf. Greene (2015b) dans la partie « Liste des documents clés par pays ».
31. Keita, A et Koulibaly, P (2018), *Tool for resilience assessments and climate sensitive planning*, NEF, New York.
32. Pour de plus amples informations et des exemple d'outils, voir Keita et Koulibaly (2018) ainsi qu'ADA consortium (2016), *Resilience Assessment Toolkit*, Ada.
33. Des exemples portant sur la théorie du changement peuvent être consultés dans Crick et coll. (2019).
34. Bedelian, C (2019), *Improving the governance of rural water points in Wajir County*. Note d'information politique de BRACED. Disponible sur : <https://pubs.iied.org/G04399/>
35. Koulibaly, P (2016), *Evaluation de la prise en compte des services climatologiques dans le système de production agricole : Région de Kaffrine*. Rapport interne, IED-Afrique.

36. Odhiambho, M O (2015), *Securing Community Land Rights in Kenya ASALs: Available Legal Options*, ADA consortium, Nairobi.
37. Van Epp, M et Garside, B (2016) (2016), *Solving 'wicked' problems: can social learning catalyse adaptive responses to climate change?* Document de réflexion de l'IIED, IIED, Londres.
38. Levin, K, Cashore, B, Bernstein, S et Auld, G (2012), « Overcoming the tragedy of super wicked problems: constraining our future selves to ameliorate global climate change », *Policy Science*, 45(2), p. 123–152.
39. Near East Foundation (2019), *The Decentralising Climate Funds Mechanism: Principles and Operational Arrangements In Mali and Senegal*, NEF, New York.
40. MDNKOAL (2011), *Mainstreaming Climate Change Adaptation*, lors du second atelier des parties prenantes. Isiolo : Ministère d'État pour le développement du Nord Kenya et des autres régions arides.
41. République du Kenya (2016), *Kenya National Adaptation Plan 2015-2030, Enhanced Climate Resilience towards the attainment of Vision 2030 and beyond*.

Mécanisme Décentralisation des Fonds Climat :

Principes, mise en œuvre et enseignements
tirés de quatre pays semi-arides

Septembre 2019

