

Financer l'adaptation au changement climatique au niveau local



Partage d'expériences sur les subventions pour la résilience climatique basées sur la performance

FINANCER L'ADAPTATION AU CHANGEMENT CLIMATIQUE AU NIVEAU LOCAL

**Partage d'expériences sur les
subventions pour la résilience
climatique basées sur la performance**

Copyright © 2017 UNCDF. Tous droits réservés.

United Nations Capital Development Fund (UNCDF)
Two UN Plaza, 26th Floor
New York, NY 10017, États-Unis

Secrétariat LoCAL (monde et Asie Pacifique)
UNCDF
UN ESCAP Building, 7th Floor, Block B, Rajdamnern Nok Avenue
Bangkok 10200, Thaïlande

Secrétariat LoCAL (Afrique)
UNCDF
Immeuble E, Complexe CETAMIL – Point E
BP 5640 Dakar Fann, Sénégal

Courriel : LoCAL.Facility@uncdf.org
Site web : www.local-uncdf.org
Twitter : [@UNCDFLoCAL](https://twitter.com/UNCDFLoCAL)

Auteur : Sophie De Coninck, responsable du programme LoCAL (Afrique)

Contributeurs : Julian Abrams, Jérôme Dendura, Ugen Norbu, Jesper Steffensen, Cristina Solana Tramunt et Hendrik Visser

Reviewers : Julian Abrams, Jérôme Dendura, Simona Santoro, Jesper Steffensen et Hendrik Visser

Conception et édition : Nita Congress

Gestion du programme : Fakri Karim, responsable du programme LoCAL (monde et Asie Pacifique)

Direction : David Jackson, directeur du Financement du développement local et vice-président du Comité du programme LoCAL

Photos : chapitre 1 – Bhoutan, Ugen P. Norbu © UNCDF/LoCAL ; chapitre 2 – Niger, Nasser Alqatami © UNCDF/LoCAL ; chapitre 3 – Cambodge, Cédric Jancloes © UNCDF/LoCAL ; chapitre 4 - Bangladesh, Cédric Jancloes © UNCDF/LoCAL ; chapitre 5 – Mali, LoCAL Mali © UNCDF/LoCAL ; chapitre 6 – Mali, LoCAL Mali © UNCDF/LoCAL ; chapitre 7 – Tanzanie, A. Rogers © UNCDF/LoCAL ; chapitre 8 – Bénin, Nasser Alqatami © UNCDF/LoCAL ; chapitre 9 – Tuvalu, LoCAL Tuvalu © UNCDF/LoCAL ; chapitre 10 – Mozambique, A. Rogers © UNCDF/LoCAL.

Les vues exprimées dans cet ouvrage sont de la responsabilité des auteurs et ne reflètent pas nécessairement la ligne officielle de l'UNCDF, les Nations unies, ou l'une de ses organisations affiliées ou ses États membres. Les désignations employées et la présentation adoptée sur les cartes et les graphiques contenus dans cette publication ne sauraient être interprétées comme exprimant une prise de position de la part du Secrétariat des Nations Unies ou de l'UNCDF quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou régions ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

TABLE DES MATIÈRES

REMERCIEMENTS	v
PRÉFACE	vi
ACRONYMES	vii
1 RAISONS D'ÊTRE DU PROGRAMME LoCAL	1
Pourquoi financer l'adaptation au niveau local ?	2
Qu'est-ce que le programme LoCAL ?	4
Approche	4
Phases de déroulement	6
Dans quels pays intervient le programme LoCAL ?	8
2 MISE EN PLACE DE L'INITIATIVE AU NIVEAU NATIONAL	9
Étude initiale	10
Évaluation des conditions requises pour un lancement réussi	11
3 CONCEPTION DU SYSTÈME DES SRCBP	15
Conditions minimales et mesures de performance	16
Montant des subventions et formule d'allocation	19
Menu d'investissements éligibles	20
Développement des capacités et renforcement institutionnel	24
Structure institutionnelle	25
Circuit des fonds	27
4 CONCEPTS ET ANALYSES CLIMATIQUES	31
Comprendre les concepts clés	32
Évaluer les risques climatiques	34
Évaluer les vulnérabilités	37
Évaluer les options d'adaptation	38
Évaluer les besoins en renforcement des capacités	44
5 INTÉGRATION DANS LA PLANIFICATION DU DÉVELOPPEMENT LOCAL	47
Promouvoir la bonne gouvernance et les approches participatives	50
Répondre aux besoins des communautés et promouvoir l'égalité entre les sexes	51
Prendre en compte les aspects environnementaux	52
6 INTÉGRATION DANS LES BUDGETS	55
Utiliser et renforcer les systèmes nationaux	56
Rapprocher la planification et la budgétisation	57
Suivre le financement de l'adaptation	60

7	MISE EN ŒUVRE DES MESURES D'ADAPTATION	63
	Comprendre la résilience au changement climatique et le surcoût qu'elle implique	64
	Études de faisabilité et conception technique	65
	Passation des marchés, suivi et mise en œuvre	67
	Faire participer les communautés et renforcer la sensibilisation	68
8	ÉVALUATIONS ANNUELLES DE LA PERFORMANCE	71
	Comprendre les évaluations annuelles de la performance	72
	Coordonner les évaluations de la performance avec les évaluations et les audits existants	73
	Sélectionner un mode d'évaluation	74
	Déterminer le montant des allocations ultérieures	76
9	DÉPLOIEMENT DU MÉCANISME À L'ÉCHELLE NATIONALE	79
	Promouvoir une approche et une expansion géographique progressives	80
	Tirer parti du contexte politique	81
	Intégrer le mécanisme LoCAL dans les systèmes nationaux	82
	Assurer un niveau élevé de participation et de coordination de la part du gouvernement	82
	Financer le déploiement à l'échelle nationale	84
10	MOTS DE CONCLUSION	85
	Messages clés	86
	Prochaines étapes	86
	GLOSSAIRE	89
	RÉFÉRENCES	92

REMERCIEMENTS

Cette publication a été réalisée grâce aux contributions et aux expériences des collègues qui travaillent en collaboration avec le Mécanisme de financement de l'adaptation au niveau local (LoCAL) dans le monde entier, en particulier : Suresh Balakrishnan et Jesmul Hasan (Bangladesh), Joël Bekou et Cossoba Nanako (Bénin), Tshering Yanki (Bhoutan), Kosal Sar (Cambodge), Angela Yayra Amoah (Ghana), Hyun Jee et Thilaphong Oudomsine (République démocratique populaire lao), Safiatou Diarra, Ibrahim Issa Coulibaly et Oumar Tamboura (Mali), Ramon Cervera (Mozambique), Pragyan Joshi (Népal), Idrissa Moussa et Emilienne Songaize (Niger), Abraham Byamungu et Peter Malika (Tanzanie), et Feue Tipu (Tuvalu).

Nous tenons également à remercier les experts qui ont révisé et documenté les expériences et les exemples recueillis sur le terrain, et qui ont élaboré des documents d'information en vue de l'atelier sur les enseignements tirés de l'initiative, consacré au renforcement de la résilience et à l'adaptation au changement climatique par les collectivités locales, organisé en novembre 2015 : Julian Abrams, Jérôme Dendura, Luc Gnacadja, Ugen Norbu, Jesper Steffensen et Hendrik Visser.

Sophie De Coninck a dirigé la rédaction de cette publication en concertation avec Fakri Karim, Kulrisa Shayavee, et Nisha Schumann de l'équipe du secrétariat LoCAL, sous la direction de David Jackson. La conception et l'édition ont été confiées à Nita Congress.

PRÉFACE

Les autorités locales des pays les moins avancés (PMA) sont particulièrement bien placées pour identifier les mesures d'adaptation au changement climatique répondant le mieux aux besoins locaux. De plus, elles ont en général pour mandat de consentir les investissements, petits et moyens, que requiert le renforcement de la résilience. Pourtant, elles manquent souvent des ressources nécessaires et surtout, ces ressources sont rarement mises à disposition dans le cadre des processus décisionnels et des cycles de planification et budgétisation publics en place.

Le Mécanisme de financement de l'adaptation au niveau local (LoCAL) a été conçu pour relever ce défi, en s'appuyant sur la vingtaine d'années d'expérience de l'UNCDF en matière de décentralisation budgétaire, de gestion des finances publiques locales et d'investissements et d'achats locaux dans le monde entier.

Le programme LoCAL est le résultat du perfectionnement de cette expérience. Il a démontré que les subventions pour la résilience climatique basées sur la performance permettaient de renforcer les capacités des collectivités locales en matière de gestion du financement climatique et d'attirer l'attention sur le rôle de ces dernières dans la lutte contre le changement climatique au niveau local.

Les expériences issues des cinq premières années d'expérimentation et de déploiement du mécanisme en Afrique, en Asie et dans le Pacifique ont fourni un grand nombre d'enseignements et de bonnes pratiques concernant la conception et la mise en œuvre, faisant ainsi entrer les connaissances actuelles et les 20 années d'expérience de l'UNCDF en matière de subventions basées sur la performance dans un nouveau domaine d'intervention.

Plus le mécanisme gagne de nouveaux pays, plus il devient essentiel de recueillir et de retenir les expériences, les enseignements et les bonnes pratiques, de continuer à renforcer la sensibilisation

des collectivités locales et la confiance dans le rôle qu'elles ont à jouer dans l'adaptation au changement climatique, d'améliorer la compréhension de l'approche LoCAL et d'échanger les connaissances produites avec les pays participants et les nouveaux venus, les professionnels, les partenaires du développement et la communauté internationale dans son ensemble.

Cette publication s'appuie sur les résultats du premier atelier mondial sur les enseignements tirés de l'initiative, consacré au renforcement de la résilience et à l'adaptation au changement climatique par les collectivités locales, qui s'est tenu au Cambodge en novembre 2015, ainsi que sur les dernières évolutions enregistrées à mesure que l'accélération de la mise en œuvre se poursuit dans les nouveaux pays participants.

Le présent document s'articule autour de dix chapitres. Le chapitre 1 présente le mécanisme LoCAL et ses raisons d'être. Le chapitre 2 décrit les étapes à suivre pour évaluer le contexte et les conditions nécessaires à la mise en place d'une initiative LoCAL dans un pays. Le chapitre 3 passe en revue les principaux éléments élaborés lors de la conception du mécanisme. Les chapitres 4 à 9 examinent les différentes phases d'intégration du programme LoCAL dans les cycles locaux de planification et de budgétisation publics, à savoir : évaluations climatiques (chapitre 4), planification (chapitre 5), budgétisation et financement (chapitre 6), mise en œuvre des mesures d'adaptation (chapitre 7), évaluation des performances (chapitre 8) et déploiement à l'échelle nationale (chapitre 9). Le chapitre 10 décrit les perspectives d'avenir.

Cette publication vise également à mettre en lumière l'initiative LoCAL au moment où elle est en passe de devenir un mécanisme national normalisé internationalement reconnu, afin d'éclairer l'élargissement du programme LoCAL au niveau national et dans les nombreux pays ayant demandé à y participer.

ACRONYMES

CCNUCC	Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques	LGCC	Gouvernance locale et changement climatique
FADeC	Fonds d'appui au développement des communes	LoCAL	Mécanisme de financement de l'adaptation au niveau local
FEM	Fonds pour l'environnement mondial	MoU	Protocole d'accord
GCF	Fonds vert pour le climat	PMA	Pays les moins avancés
LAPA	Plan d'action local d'adaptation	SRCBP	Subvention pour la résilience climatique basée sur la performance

1



RAISONS D'ÊTRE DU PROGRAMME LOCAL



Pourquoi financer l'adaptation au niveau local ?

Les collectivités locales sont de plus en plus considérées comme des acteurs clés de l'adaptation et du renforcement de la résilience au changement climatique (OCDE, 2009; UNCDF, PNUD et PNUE 2010; CCNUCC, 2015; voir l'encadré 1.1 et le [glossaire](#) pour des définitions des termes relatifs au changement climatique)¹. Elles sont particulièrement bien placées pour relever les défis liés au changement climatique :

- Les **mesures d'adaptation au changement climatique diffèrent selon les endroits** et dépendent pour une large part du contexte. Les collectivités locales sont mieux à même de **comprendre la diversité et la complexité** des écosystèmes locaux ainsi que les besoins et les priorités des communautés locales. Par ailleurs, pour être pleinement efficaces, les investissements à grande échelle doivent s'accompagner d'actions complémentaires au niveau local.
- L'adaptation au changement climatique relève largement **du mandat et des responsabilités des collectivités locales**. Bien que leurs mandats diffèrent d'un pays à l'autre, les collectivités locales sont depuis longtemps en charge de l'aménagement du territoire, de la réglementation environnementale et du bâtiment, et des investissements dans les infrastructures (irrigation et drainage, et lutte contre les risques naturels). Ces activités sont essentielles à l'adaptation au changement climatique et au renforcement de la résilience communautaire.

¹ Les termes « autorités locales » et « collectivités locales » sont utilisés indifféremment dans le présent document. Tous deux désignent le large éventail de structures, d'autorités et de mandats gouvernementaux locaux propres au contexte national (p. ex. *gewogs*, conseils communautaires, communes et districts).

- Les collectivités locales bénéficient de **possibilités et d'un potentiel uniques** sur le plan local **pour travailler avec l'ensemble des secteurs et regrouper les activités**, un atout qui, compte tenu de l'adéquation des financements et des conditions, permettra d'accroître la résilience.
- L'adaptation au changement climatique nécessite une coordination efficace entre les différentes parties prenantes dont les mandats et les intérêts divergent. Les autorités locales détiennent **la légitimité et le pouvoir de mobilisation** requis pour coordonner, cofinancer et interagir avec les diverses parties prenantes (institutions nationales, organisations de la société civile, secteur privé et services ministériels locaux).

L'Accord de Paris conclu en 2015 au titre de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) souligne la nécessité d'intégrer l'adaptation dans les politiques et les actions, en particulier au niveau infranational :

« Les parties à la CCNUCC reconnaissent que l'action pour l'adaptation devrait suivre une démarche impulsée par les pays, sensible à l'égalité des sexes, participative et totalement transparente, prenant en considération les groupes, les communautés et les écosystèmes vulnérables [...] en vue d'intégrer l'adaptation dans les politiques et les mesures socioéconomiques et environnementales pertinentes [...] ». [Article 7]

« Le renforcement des capacités devrait [donc] être impulsé par les pays, prendre en compte et satisfaire les besoins nationaux et favoriser l'appropriation par les Parties, en particulier pour les pays en développement, notamment aux niveaux national, infranational et local ». [Article 11]

Pourtant, les faits démontrent que la plupart des autorités locales des pays les moins avancés (PMA)

ENCADRÉ 1.1

Définitions des concepts relatifs à l'adaptation au changement climatique

- **Adaptation** : démarche d'ajustement au climat actuel ou attendu, ainsi qu'à ses conséquences. Pour les systèmes humains, il s'agit d'atténuer les effets préjudiciables et d'exploiter les effets bénéfiques. Pour les systèmes naturels, l'intervention humaine peut faciliter l'adaptation au climat attendu ainsi qu'à ses conséquences.
- **Adaptation transformatrice** : adaptation qui modifie les attributs fondamentaux d'un système en réponse au climat et à ses conséquences.
- **Atténuation (des changements climatiques)** : intervention humaine visant à réduire les sources ou à renforcer les puits de gaz à effet de serre.
- **Danger** : éventualité d'une tendance ou d'un phénomène physique, naturel ou anthropique, ou d'une incidence physique susceptible d'entraîner des pertes en vies humaines, des blessures ou autres effets sur la santé, ainsi que des dégâts et des pertes touchant les biens, les infrastructures, les moyens de subsistance, la fourniture des services, les écosystèmes et les ressources environnementales.
- **Exposition** : présence de personnes, de moyens de subsistance, d'espèces ou d'écosystèmes, de fonctions, ressources ou services environnementaux, d'éléments d'infrastructure ou de biens économiques, sociaux ou culturels dans un lieu ou dans un contexte susceptibles de subir des dommages.
- **Résilience** : capacité de résistance d'un système socio-écologique face à une perturbation ou un événement dangereux, permettant à celui-ci d'y répondre ou de se réorganiser de façon à conserver sa fonction essentielle, son identité et sa structure, tout en gardant ses facultés d'adaptation, d'apprentissage et de transformation.
- **Risque** : conséquence éventuelle et incertaine d'un événement sur quelque chose ayant une valeur, compte dûment tenu de la diversité des valeurs. Le risque est souvent représenté comme la probabilité d'apparition de tendances ou d'événements dangereux qui viennent amplifier les conséquences de tels phénomènes ou tendances lorsqu'ils se produisent. Le risque résulte de l'interaction entre la vulnérabilité, l'exposition et le danger. Dans le présent document, ce terme désigne les risques liés aux effets du changement climatique.
- **Sensibilité** : degré auquel un système ou une espèce est influencé, positivement ou négativement, par la variabilité du climat ou les changements climatiques. Les effets peuvent être directs (p. ex. : la modification des rendements agricoles due à un changement de la valeur moyenne, de l'amplitude ou de la variabilité de la température) ou indirects (p. ex. : les dommages causés par une augmentation de fréquence des inondations côtières en raison d'une élévation du niveau de la mer).
- **Vulnérabilité** : propension ou prédisposition à subir des dommages. La vulnérabilité englobe divers concepts ou éléments, notamment les notions de sensibilité ou de fragilité et l'incapacité à faire face (p. ex. résilience) et à s'adapter.

Source : GIEC, 2014a, Annexe II.

ne sont pas en mesure de contribuer efficacement à l'adaptation au changement climatique et au renforcement de la résilience, et ce pour les raisons suivantes :

- l'insuffisance des connaissances et des incitations pour se concentrer sur l'adaptation au changement climatique ;
- l'incapacité à financer le surcoût de l'adaptation au changement climatique ;
- le manque d'allocations budgétaires nationales ;
- le manque de financement publics/privés pour l'adaptation locale ;
- l'accès aux principales sources de financement de la lutte contre le changement climatique qui se fait généralement à travers l'adhésion à des programmes nationaux ou internationaux.

Le programme LoCAL aide les autorités locales à relever les défis du changement climatique

En résumé, les autorités locales des PMA sont particulièrement bien placées pour identifier les mesures d'adaptation au changement climatique répondant le mieux aux besoins locaux. De plus, elles ont en général pour mandat de consentir les investissements, petits et moyens, que requiert le renforcement de la résilience. Pourtant, elles manquent souvent des ressources nécessaires et surtout, ces ressources sont rarement mises à disposition dans le cadre des processus décisionnels et des cycles de planification et budgétisation publics en place.

Qu'est-ce que le programme LoCAL ?

Le Mécanisme de financement de l'adaptation au niveau local (LoCAL) a été créé afin de combler le manque de financement des mandats des

collectivités locales ou de renforcer leur rôle dans l'adaptation au changement climatique.

LoCAL est un **mécanisme qui peut être adapté à la situation particulière de chaque pays** afin de renforcer la sensibilisation et les initiatives de lutte contre le changement climatique au niveau local, d'intégrer l'adaptation au changement climatique dans les systèmes de planification et de budgétisation des autorités locales, et d'accroître le montant des financements mis à la disposition des collectivités locales dans le cadre de l'adaptation au changement climatique (figure 1.1).

L'initiative LoCAL combine l'assistance technique et l'appui au renforcement des capacités à des subventions pour la résilience climatique basées sur la performance (SRCBP). Ces dernières permettent de programmer et de contrôler les dépenses locales consacrées à l'adaptation au changement climatique et contribuent fortement à inciter les collectivités locales à améliorer l'ensemble de leurs résultats en ciblant les domaines d'intérêt pour le renforcement de la résilience.

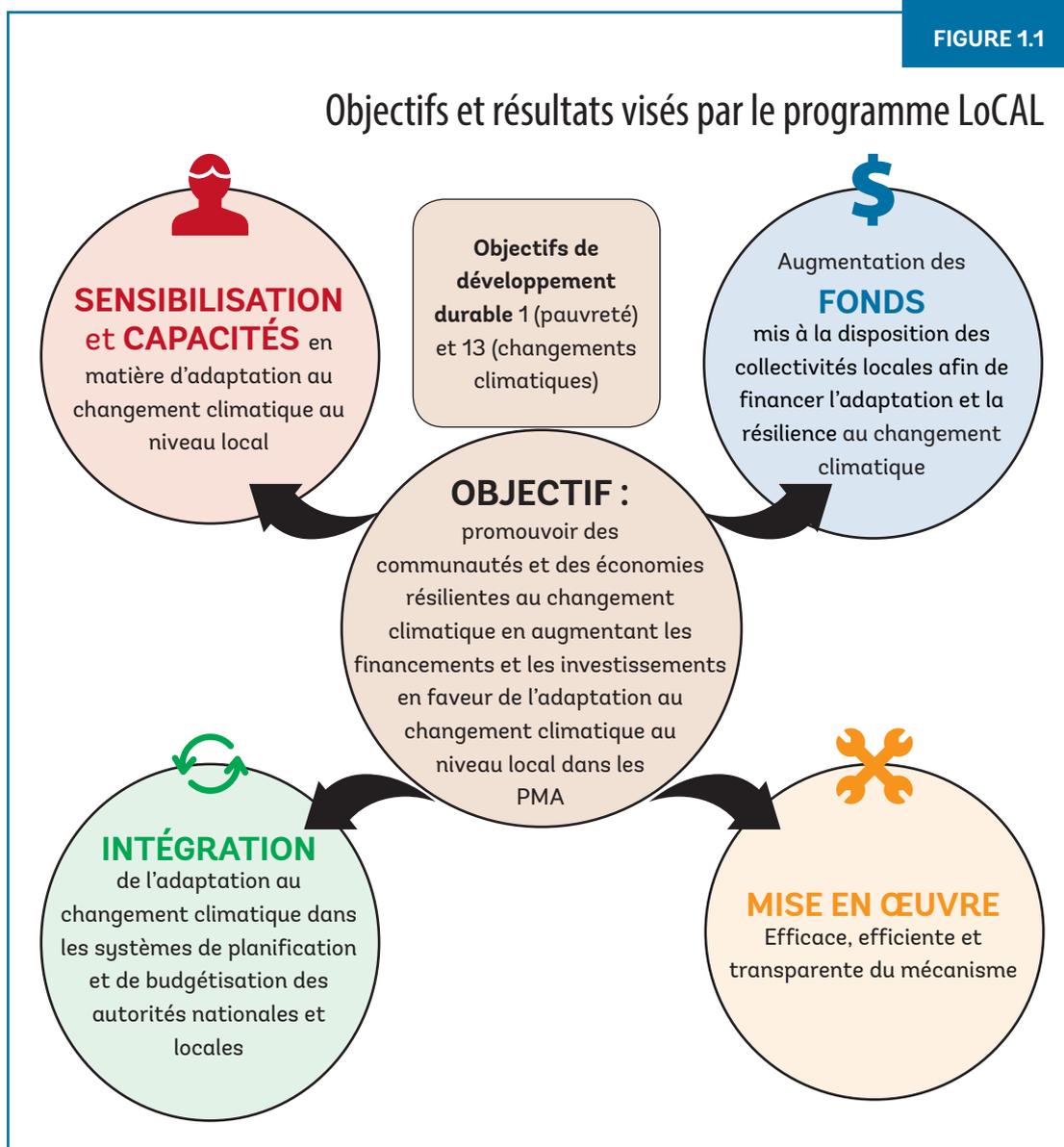
Le circuit des fonds et le mécanisme de SRCBP ont été élaborés pour garantir que toutes les subventions LoCAL soient, dans la mesure du possible, **acheminées par des systèmes établis**, plutôt que par des structures parallèles ou spéciales, et évaluées sur la base des produits et des résultats obtenus.

Le mécanisme utilise l'effet démonstratif de ses actions pilotes pour attirer vers le niveau local d'autres financements pour l'adaptation, sous forme de transferts budgétaires nationaux additionnels ou de financements issus de sources internationales (par le biais des gouvernements nationaux).

Approche

L'initiative LoCAL fonctionne au moyen de SRCBP permettant de couvrir les coûts supplémentaires des investissements en faveur de la résilience climatique et/ou de l'adaptation au changement climatique (figure 1.2). Ces subventions complètent les allocations régulières versées par le niveau central aux collectivités locales par le biais du système de transfert budgétaire intergouvernemental. Sur le plan technique, elles se caractérisent par un certain

FIGURE 1.1

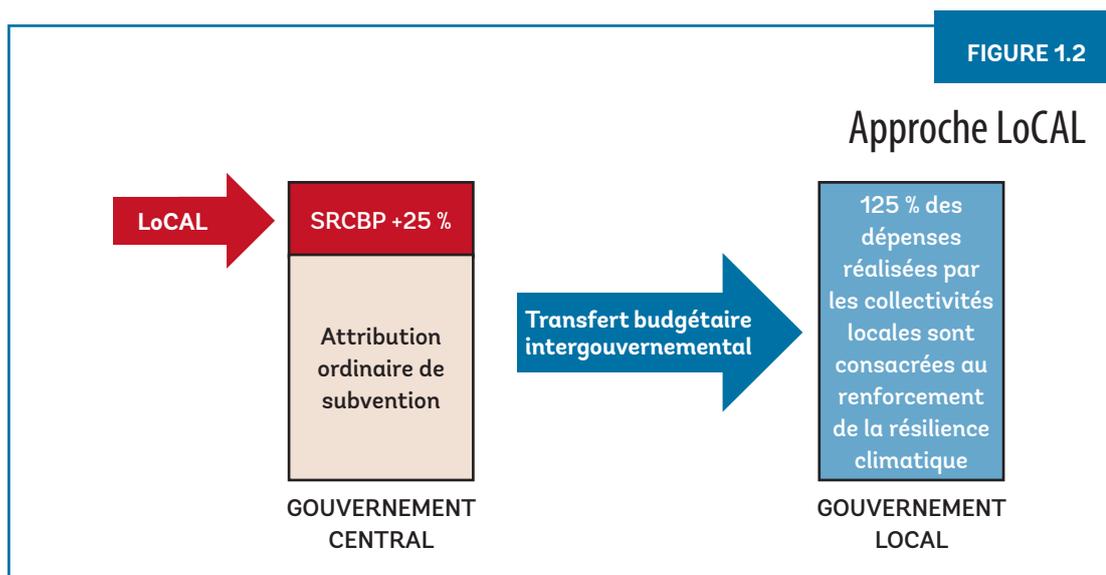


nombre de conditions minimales, des mesures de performance et un menu des investissements éligibles.

Les SRCBP peuvent être considérées comme des ressources préaffectées à l'ensemble des secteurs assorties de conditions limitant leur utilisation au financement des mesures d'adaptation au changement climatique ne relevant pas des dépenses courantes. Associées aux allocations régulières, les SRCBP permettent à tous les investissements réalisés dans les secteurs sensibles aux aléas climatiques de devenir, à terme, des investissements en faveur de la résilience climatique.

Un cycle type comporte un certain nombre d'éléments clés :

- **Les évaluations des risques climatiques, de la vulnérabilité et de l'adaptation** sont examinées ou réalisées afin d'éclairer le processus de planification et d'intégration de l'adaptation. Les besoins et les capacités sont évalués.
- Les autorités locales **intègrent l'adaptation à leurs propres processus de planification et de budgétisation du développement local**, et calculent le coût des mesures d'adaptation éligibles à financer par des SRCBP, les hiérarchisent et les sélectionnent. Elles élaborent les **programmes d'adaptation au niveau local** de manière participative.
- Les autorités locales font l'objet d'une évaluation annuelle sur la base de conditions minimales.



Les SRCBP sont versées afin de soutenir la mise en œuvre des mesures d'adaptation de l'initiative LoCAL dans le cadre des cycles annuels de planification et de budgétisation des collectivités locales, et **les interventions d'adaptation sélectionnées sont mises en œuvre par les autorités locales.**

- **La performance des activités réalisées par les autorités locales est examinée** chaque année. Cette évaluation permet de déterminer dans quelle mesure les ressources supplémentaires allouées ont servi à exécuter efficacement les fonctions essentielles et à promouvoir l'adaptation au changement climatique. Des contrôles sont réalisés dans le cadre du processus normal d'audit national. Les enseignements tirés permettent d'améliorer progressivement les systèmes et les procédures.
- Ces résultats orientent l'**allocation des SRCBP pour l'année suivante** à partir d'une formule préalablement convenue et les activités prioritaires de renforcement des capacités ciblant les domaines moins performants. Cette démarche permet de renforcer les mesures visant à inciter les autorités locales à améliorer continuellement leurs résultats et à cibler les interventions d'adaptation les plus nécessaires.
- Un nouveau cycle commence, en tenant compte des améliorations apportées aux cycles précédents.

Des activités de **renforcement des capacités** sont menées à différentes étapes du cycle aux niveaux politique, institutionnel et individuel, en fonction des besoins identifiés.

L'initiative LoCAL **encourage la mise en relation** des éléments suivants : évaluations des risques climatiques, de la vulnérabilité et de l'adaptation ; planification et budgétisation intégrées et participatives ; et exécution budgétaire. Elle appuie toutes les phases du cycle de gestion des finances publiques, depuis le début du processus de planification jusqu'à la reddition de comptes, l'audit et l'évaluation (figure 1.3). Le programme met fortement l'accent sur l'assistance technique et le développement des capacités au moyen d'approches d'apprentissage par la pratique et grâce à la mise en place d'incitations à se concentrer sur les défis et les performances climatiques.

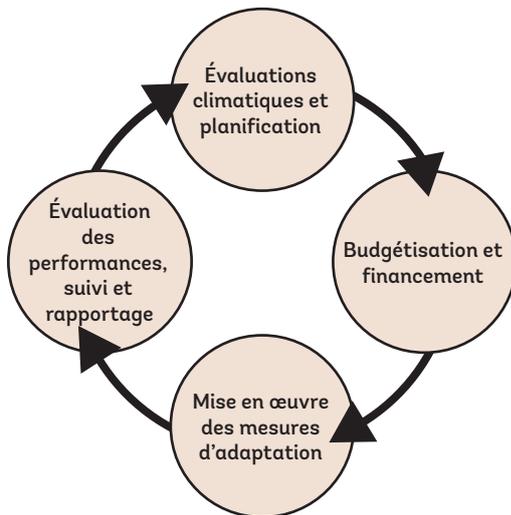
Phases de déroulement

L'initiative LoCAL est conçue pour se dérouler en trois phases (figure 1.4).

Phase I : Tester. Après l'étude initiale et la conception, cette première phase consiste à mettre le mécanisme à l'essai dans un nombre restreint de collectivités locales (entre deux et quatre) au niveau ou à l'échelon approprié. La phase I est directement financée par les capitaux de lancement du programme global LoCAL et dispose d'un budget annuel estimé à 150 000 USD. Elle peut faire l'objet d'un cofinancement de la part du

FIGURE 1.3

Intégration du programme LoCAL dans les cycles locaux de planification et de budgétisation publics



gouvernement ou d'autres partenaires. Cette phase introduit le système de SRCBP dans un ou deux cycles budgétaires. Elle vise à tester les mesures de performance et les conditions minimales du système de subventions, ainsi que la pertinence du menu d'investissement (mesures d'adaptation éligibles) et des autres aides techniques. La conception de la phase I s'appuie sur les systèmes nationaux existants. Elle fournit l'expérience et les enseignements nécessaires au perfectionnement de l'initiative et à l'élaboration de la phase II, en collaboration avec les autorités nationales et les partenaires concernés. Pays en phase I : **Ghana, Mali, Mozambique, Népal, Niger, République démocratique populaire lao (RDP lao), Tanzanie et Tuvalu.**

Phase II : Consolider. Cette deuxième phase est déployée auprès de cinq, voire dix, autorités locales (de l'échelon concerné) du pays en question. Elle est financée par l'UNCDF, conjointement avec les partenaires de financement et le gouvernement du pays, et dispose d'un budget estimé entre deux

FIGURE 1.4

Phases du programme LoCAL

	<ul style="list-style-type: none"> • Étude initiale • Test dans deux à quatre collectivités locales sur un à deux exercices budgétaires • Définition des données de référence • Introduction du système des SRCBP • Ajustement de la méthodologie (conditions minimales, mesures de performance, menu d'investissements) • Financement généralement assuré par LoCAL à hauteur de 150 000 USD annuels
	<ul style="list-style-type: none"> • Mise à l'essai dans cinq à dix collectivités locales • Instauration de partenariats financiers et techniques • Financement à hauteur de deux à quatre millions de USD par LoCAL/les partenaires • Démonstration de l'efficacité du programme • Recueil des enseignements et évaluation des résultats • Préparation en vue du déploiement à l'échelle nationale
	<ul style="list-style-type: none"> • Déploiement à l'échelle nationale • Élargissement progressif à toutes les collectivités locales • Financement par des ressources nationales réaffectées et par les donateurs partenaires • Accès au financement international pour la lutte contre le changement climatique • Assurance qualité et appui par LoCAL • Partage des expériences et des données

et quatre millions de dollars US, en fonction du contexte national et des ressources disponibles. Les fonds peuvent être acheminés directement par le programme LoCAL ou, si le gouvernement ou les autres partenaires de développement mettent les ressources nécessaires à la disposition de l'initiative LoCAL, par un dispositif de financement parallèle. Cette phase vise à démontrer l'efficacité du projet LoCAL et à créer les conditions nécessaires au déploiement réaliste, viable et généralisé de l'approche au niveau national. Pays en phase II : **Bangladesh, Bénin et Cambodge.**

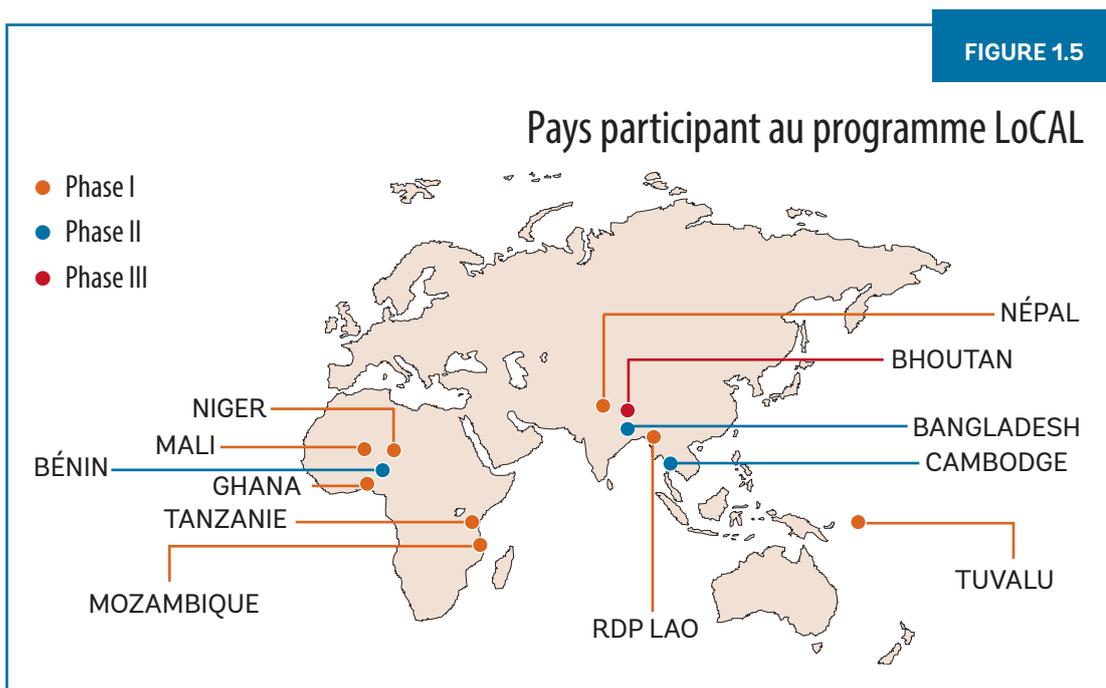
Phase III : Systématiser. La phase III consiste à déployer le programme LoCAL sur l'ensemble du territoire national en s'appuyant sur les résultats et les enseignements des phases précédentes. Au cours du déploiement, l'initiative est progressivement étendue à toutes les collectivités locales vulnérables aux aléas climatiques à l'échelon concerné. Cette dernière phase est habituellement financée par le gouvernement central, par le biais d'une refonte de l'architecture des ressources existantes permettant de financer l'adaptation locale, ainsi que par l'intermédiaire d'organisations internationales (p. ex., sous forme d'aide budgétaire), d'institutions financières et de fonds (p. ex., Fonds vert pour le climat). Le financement de la phase III au **Bhoutan** par l'Union Européenne a été approuvé, et le **Cambodge** se prépare à entrer dans la phase III.

Grâce à cette approche par étape, l'assistance technique fournie dans le cadre de l'initiative LoCAL, qui consiste dans un premier temps en une aide à la conception et à la mise en œuvre, prend progressivement la forme d'une assurance de la qualité globale (un élément présent à chaque phase). Le niveau de financement requis pour obtenir des investissements en faveur de la résilience au changement climatique augmente progressivement dans le temps, au rythme du déploiement par étape. L'échelonnement et la vitesse de progression peuvent varier d'un pays à l'autre.

Dans quels pays intervient le programme LoCAL ?

Depuis 2011, l'initiative LoCAL a été mise en place et à l'essai dans 12 pays, en Afrique (**Bénin, Ghana, Mali, Mozambique, Niger et Tanzanie**), en Asie (**Bangladesh, Bhoutan, Cambodge, Népal et RDP lao**) et dans le Pacifique (**Tuvalu**) (figure 1.5).

À ce jour, 8,3 millions USD de subventions ont été alloués à 64 collectivités locales dans le cadre du programme, bénéficiant à plus de 5 millions de personnes dans les 12 pays participants. L'objectif de l'initiative LoCAL est d'expérimenter un dispositif qui pourra ensuite être étendu au niveau national et bénéficier à plus de 350 millions de personnes rien que dans ces 12 pays.



2



**MISE EN PLACE DE
L'INITIATIVE AU NIVEAU
NATIONAL**



L'un des principaux avantages du programme LoCAL est qu'il nécessite très peu de systèmes et de procédures spécifiques, puisqu'il s'appuie sur ceux existant au niveau national (coopération et coordination intersectorielles avec d'autres initiatives mondiales, régionales et propres à chaque pays). Une telle démarche permet donc au programme d'éviter les interventions parallèles spécifiques à chaque projet et de **contribuer au renforcement des systèmes nationaux** en vue de faciliter le futur passage à grande échelle et d'attirer des financements supplémentaires, favorisant ainsi l'harmonisation et la pérennité.

Le programme LoCAL fonctionne à l'aide des procédures et des systèmes existants

Pour répondre au mieux aux besoins, l'initiative LoCAL possède certaines caractéristiques essentielles de conception, mais est suffisamment souple pour pouvoir s'adapter au contexte national.

Étude initiale

La mise en place de l'initiative commence par une étude initiale. Cet état des lieux permet d'identifier les stratégies et les structures politiques et institutionnelles pertinentes qui sont en place dans le pays, en analysant plus particulièrement le système de prestation de services des collectivités locales dans son ensemble (p. ex., fonctions, financement, capacités). L'étude initiale examine et évalue également les points d'entrée et les facteurs de réussite du lancement et de la mise en œuvre afin de s'assurer que le mécanisme sera avantageux pour les autorités locales et leurs communautés.

L'étude initiale permet généralement d'obtenir des informations et des idées préliminaires en vue de

la conception du système des SRCBP (abordée au [chapitre 3](#)). Menée sous forme de missions dans le pays, elle s'appuie sur l'expertise internationale et nationale dans les domaines suivants : changement climatique, décentralisation (du budget et de la gestion des finances publiques) et renforcement des capacités. L'étude initiale consiste à recueillir et à examiner les informations dans les domaines suivants :

- données actuelles relatives au changement climatique (**évaluations des risques climatiques, de la vulnérabilité et de l'adaptation**), et lacunes éventuelles en matière d'information, de systèmes ou de documents d'orientation, notamment au niveau local et dans les collectivités candidates à l'expérimentation ;
- **stratégies de développement** et priorités nationales, **directives** de planification et de budgétisation et leur lien avec le changement climatique et les autorités locales ;
- **stratégies de décentralisation** (p. ex., délégation au **Mozambique** et décentralisation au **Bhoutan**) et situation en la matière, et niveau d'intégration de l'adaptation au changement climatique dans les systèmes de gestion des dépenses publiques des autorités décentralisées ;
- **politiques et stratégies relatives au changement climatique**, notamment concernant l'adaptation, l'intégration et les autorités locales ;
- existence et efficacité des **systèmes de transferts budgétaires intergouvernementaux** et des **systèmes de subventions basées sur la performance**, le cas échéant ;
- **configuration institutionnelle, rôles et mandats** des ministères centraux (p. ex., Finances, Planification), des ministères d'exécution (p. ex., Agriculture, Gestion des ressources naturelles, Eau et Travaux publics, Santé et Éducation)

et des institutions chargées de la lutte contre le changement climatique dans le cadre de la décentralisation, du développement local et du changement climatique ;

- cadre juridique, directives et manuels applicables aux **collectivités locales** ; systèmes de suivi et d'évaluation, d'audit et d'établissement de rapports ;
- **programmes ou initiatives** d'adaptation au changement climatique et de décentralisation/gouvernance locale actuellement menés ou prévus par le gouvernement et les partenaires de développement ;
- **capacités et besoins** techniques et administratifs des autorités locales et des ministères chargés de la lutte contre le changement climatique, des finances, de la planification et de la gouvernance locale (p. ex., personnel et compétences nécessaires aux fonctions de planification et d'achat).

Cette étude permet d'ancrer l'initiative dans une analyse approfondie des possibilités de participation des collectivités locales à l'adaptation au changement climatique et de la situation actuelle en matière de décentralisation. Ainsi, la mise en œuvre pourra se faire en tenant compte, entre autres, des fonctions attribuées aux autorités locales, des budgets et des systèmes de gestion des finances publiques. Cet ancrage permet de concevoir le mécanisme de telle sorte qu'il puisse renforcer les capacités locales en matière de résilience climatique des services et des investissements, ainsi que la résilience des communautés elles-mêmes.

Évaluation des conditions requises pour un lancement réussi

Les conditions et les points d'entrée propres à favoriser la réussite du lancement sont évalués à partir des données et des informations recueillies au cours de l'étude initiale décrite ci-dessus. Les principaux éléments examinés sont résumés ci-dessous et illustrés dans la figure 2.1.

- **Dans quelle mesure le pays est-il touché par le changement climatique ?** Le pays est-il

confronté à des difficultés majeures d'adaptation au changement climatique auxquelles il convient de répondre par l'intermédiaire des collectivités locales rurales et des petites villes ? Si oui, quels sont les secteurs les plus vulnérables, et quelle proportion de la population vit dans les zones exposées ? Dans quelle mesure les moyens de subsistance sont-ils affectés, et quels sont les niveaux de vulnérabilité et de pauvreté ? Existe-t-il des évaluations nationales relatives aux effets actuels ou prévus du changement climatique et aux coûts qui en résultent ?

- **Quel est le paysage de la gouvernance du changement climatique ?** Existe-t-il une politique de lutte contre le changement climatique ou une stratégie d'adaptation au niveau national ? Existe-t-il un mécanisme de coordination national de la lutte contre le changement climatique ? Quels sont les organismes en charge de la lutte contre le changement climatique ? Au niveau national, quelles sont les autorités désignées et les entités nationales de mise en œuvre, le cas échéant, en charge des fonds internationaux pour la lutte contre le changement climatique, tels que le Fonds pour l'adaptation et le Fonds vert pour le climat ? Dans quelle mesure les collectivités locales disposent-elles d'un mandat en matière d'adaptation au climat, et comment sont-elles représentées au sein des mécanismes nationaux ? Quels partenaires de développement fournissent des programmes et un appui en faveur de la lutte contre le changement climatique, et comment la communauté des partenaires de développement est-elle organisée ?
- **Quelle est la situation en matière de décentralisation (budgétaire) ?** Dans quelle mesure les secteurs et les fonds sont-ils décentralisés ? Quels secteurs sont le plus en rapport avec les autorités locales en ce qui concerne le développement local, la planification et les systèmes de financement ainsi que le suivi et l'évaluation ? Les collectivités locales sont-elles en charge de secteurs et/ou de fonctions sensibles aux variations climatiques ? Au niveau des collectivités locales, quel échelon ciblera le mécanisme ? Quels

FIGURE 2.1

Points d'entrée et conditions de succès de LoCAL



ministères ou organismes sont concernés ? S'ils sont plusieurs, quel est le plus pertinent en ce qui concerne la planification, le financement et le suivi ? Quels sont les dispositifs en place en matière de planification, de budgétisation et de coordination sectorielle ? Généralement, à combien s'élèvent les investissements à petite échelle en faveur du changement climatique ? Quel est le montant du budget des collectivités locales, et à combien doivent s'élever les SRCBP pour faire sentir leurs effets et créer des incitations suffisantes à l'amélioration ? Qui est responsable des transferts de fonds, de la coordination des évaluations de la performance et des systèmes de suivi et d'évaluation ? Quelles sont les dispositions

existantes en matière d'établissement de rapports, de reddition de comptes et d'audit ? Quelles sont les institutions concernées, de quels aspects sont-elles en charge, et comment le programme LoCAL peut-il s'y adapter ?

- **Existe-t-il un système opérationnel de transfert budgétaire intergouvernemental au niveau local ?** Peut-il servir de base au programme LoCAL, et/ou le programme LoCAL peut-il appuyer la création d'un tel système ? Comment les systèmes de planification, de budgétisation et de gestion des finances publiques fonctionnent-ils ? Existe-t-il des systèmes de subventions basés sur la performance destinés aux collectivités locales ? Si ce n'est pas le cas, serait-il intéressant

d'expérimenter un tel système ? Le système actuellement en place est-il assorti d'un certain nombre de conditions minimales et/ou de mesures de performance ? Les subventions ciblent-elles des zones géographiques particulières (rurales, urbaines) ? Ciblent-elles des secteurs spécifiques, ou bien sont-elles intersectorielles ? Quelles sont les sources de financement ? Comment sont-elles gérées ? Le mécanisme LoCAL pourrait-il compléter les subventions intersectorielles ou sectorielles existantes ? Sinon, les SRCBP peuvent-elles servir de modèle à d'autres subventions ? Existe-t-il des évaluations de performance annuelles ? Sont-elles crédibles et fiables, et s'accompagnent-elles de systèmes d'assurance qualité ?

- **Quelles sont les zones d'expérimentation envisageables ?** Existe-t-il un groupe de collectivités locales qui satisfont aux conditions requises pour expérimenter les SRCBP ? À quels risques liés au changement climatique sont-elles confrontées ? Dans quelle mesure sont-elles touchées par le changement climatique ? Quels sont leurs vulnérabilités (moyens de subsistance et secteurs) et leur niveau de pauvreté ? Présentent-elles des zones géographiques ou climatiques multiples ? Sont-elles suffisamment variées pour permettre l'expérimentation de différentes interventions d'adaptation ? Ont-elles conscience du défi climatique auquel elles font face et sont-elles déterminées à tester cette approche ? Existe-t-il des programmes en faveur du financement des collectivités locales et de la lutte contre le changement climatique auxquels se rattacher ? Disposent-elles de capacités suffisantes et/ou de partenaires contribuant au renforcement des capacités avec lesquels travailler ? Les zones d'expérimentation sont-elles accessibles ?
 - **Existe-t-il un engagement fort au sein du gouvernement ?** Existe-t-il un fort sentiment d'appropriation et d'engagement au sein des ministères chargés de la lutte contre le changement climatique et des autorités locales au niveau central ? Existe-t-il une demande clairement exprimée ? Existe-t-il des défenseurs prêts à soutenir la conception et la mise en œuvre du programme ?
 - **Existe-t-il des partenaires techniques potentiels ?** Existe-t-il des organisations de la société civile, des partenaires de développement ou des programmes qui interviennent aux niveaux central et local et avec lesquels s'associer (encadré 2.1) ? Quels sont les programmes existants dans le domaine de l'adaptation au changement climatique ? Quelles synergies pourraient-ils établir ? Pourraient-ils fournir un appui complémentaire au renforcement des capacités des collectivités locales participantes ? Quel est leur axe d'intervention (p. ex., évaluations climatiques, intégration dans la planification, adaptation, gouvernance locale, formation) ? Sont-ils dotés de méthodes et de boîtes à outils utilisables notamment aux fins suivantes : évaluation des risques climatiques et de la vulnérabilité, planification de l'adaptation et conception technique résiliente au changement climatique ? Sont-ils suffisamment souples pour pouvoir établir un partenariat avec le programme LoCAL ?
 - **Comment passer de la phase II à la phase III ?** Un soutien supplémentaire de la part des partenaires financiers (p. ex., appui budgétaire) ou en augmentant les ressources budgétaires allouées par le gouvernement central est-il possible ? Qui appuie un renforcement de la décentralisation et une gestion plus globale des dépenses publiques, deux objectifs auxquels peut contribuer le programme LoCAL ? Qui s'intéresse au financement du changement climatique et à la résilience locale ou souhaite faire avancer ces deux questions ? Quels sont les principaux intérêts stratégiques qui pourraient servir de points d'entrée ?
 - **Quels sont les opportunités et les risques associés aux différents points d'entrée ?** Quelles sont les principales difficultés à régler lors de la phase de conception ?
- L'analyse approfondie de ces questions permet d'élaborer un **rapport d'étude initiale détaillé** ou une **note conceptuelle** comportant des recommandations précises sur la voie à suivre et les possibilités de conception futures. Dans certains cas, différentes actions ou réformes doivent être menées préalablement à la conception finale et au lancement

du programme. Il est nécessaire que l'ensemble du concept fasse consensus et que le gouvernement démontre un engagement fort pour pouvoir passer

à la conception, étape succédant à l'étude initiale. Au cours de ce processus, il est essentiel d'examiner les partenariats potentiels (encadré 2.1).

ENCADRÉ 2.1

Exemples de partenariats mis en place au sein des pays

Le programme LoCAL encourage la collaboration avec d'autres initiatives, en mettant l'accent sur le renforcement des capacités et l'apprentissage au cours de la phase II.

- Au **Bangladesh**, au **Bhoutan**, au **Mali** et au **Népal**, LoCAL collabore avec l'Initiative Pauvreté-Environnement du PNUD-ONU Environnement en vue d'intégrer l'adaptation au changement climatique au niveau local et de contribuer au renforcement des capacités. Au Bhoutan et au Népal, ce partenariat s'inscrit respectivement dans le cadre du deuxième Programme de gouvernance locale et de développement durable soutenu par l'Union Européenne et la Direction du développement et de la coopération suisse, et dans le deuxième Programme de gouvernance locale et de développement communautaire. Au Mali, le programme LoCAL et l'Initiative Pauvreté-Environnement mènent conjointement des activités de renforcement des capacités locales, coordonnent la planification des interventions et partagent leurs expériences au niveau régional.
- Au **Bangladesh**, LoCAL a établi des liens avec des programmes de gouvernance locale, tels que les projets Union Parishad Governance et Upazila Parishad Governance, soutenus par différents partenaires de développement dont l'Union Européenne, l'Agence danoise pour le développement international (Danida) et le PNUD.
- En **RDP lao**, le Fonds pour l'environnement mondial, dans le cadre d'une initiative mise en œuvre par le PNUD, assure le financement parallèle de l'adaptation locale par l'intermédiaire du système des SRCBP. L'initiative LoCAL travaille également en collaboration avec le programme de renforcement des collectivités locales, qui favorise un système de subventions basées sur la performance à l'intention des autorités locales.
- Au **Mali**, l'initiative LoCAL, l'Institut international pour l'environnement et le développement (IIED) et la Near East Foundation étudient les possibilités d'adopter une approche conjointe à l'égard de la phase II.
- Au **Mozambique**, le programme LoCAL a été lancé grâce au soutien financier de la Coopération belge au développement (1,9 million USD), qui lui permet d'intervenir directement dans quatre districts de la province de Gaza, et en coordination étroite avec un programme de sécurité alimentaire financé par la Belgique dont il partage le conseil d'administration, le personnel, etc.
- En **Tanzanie**, l'initiative LoCAL a été lancée en partenariat avec l'IIED dans le cadre d'un programme de transfert du financement de la lutte contre le changement climatique qui adoptera le système des SRCBP.
- Au **Tuvalu**, l'initiative LoCAL a été pensée comme un mécanisme de financement à grande échelle en faveur des collectivités locales, en conformité avec la politique de décentralisation du pays. Elle a établi des synergies avec le deuxième Programme national d'action en faveur de l'adaptation et le Programme de réforme du service public afin de coordonner l'appui aux évaluations de la vulnérabilité, à la planification stratégique de l'adaptation et au développement des compétences organisationnelles du personnel.

3



CONCEPTION DU SYSTÈME DES SRCBP



L'étape qui suit l'analyse initiale consiste à concevoir le système des SRCBP ainsi que les dispositifs d'orientation et d'appui associés (p. ex., développement des capacités et procédures).

Comme indiqué précédemment, les SRCBP sont des subventions basées sur la performance permettant de couvrir les coûts supplémentaires des investissements dans la résilience climatique. Ces subventions complètent les allocations régulières versées aux collectivités locales par le niveau central au moyen du système de transfert budgétaire intergouvernemental. Sur le plan technique, elles se caractérisent par un certain nombre de conditions minimales, des mesures de performance et un menu d'investissements éligibles.

Conditions minimales et mesures de performance

Le système des SRCBP repose sur un ensemble de conditions minimales et de mesures de performance destinées à fournir des garanties suffisantes concernant la capacité de gestion des fonds et à créer des incitations fortes à l'amélioration des performances et au ciblage.

- Les **conditions minimales** sont les exigences fondamentales auxquelles les collectivités locales doivent se conformer en vue d'accéder aux subventions. Elles visent à garantir que ces dernières disposent d'une capacité d'absorption minimale afin de gérer les fonds. Les autorités locales doivent remplir toutes les conditions minimales fixées pour pouvoir obtenir leurs subventions. En général, ces conditions, dont le nombre varie de trois à dix, portent sur la bonne gouvernance et la gestion des finances publiques. Elles permettent de déclencher ou non le mécanisme et font office de garanties de base.
- Les **mesures de performance** sont un ensemble d'indicateurs permettant d'évaluer annuellement

les collectivités locales (voir le [chapitre 8](#)). Elles sont plus qualitatives et plus variables que les conditions minimales, et couvrent de façon assez détaillée les domaines fonctionnels de base (p. ex., qualité de la planification et de l'intégration de l'adaptation au changement climatique, exécution des mesures d'adaptation, gouvernance et redevabilité). La performance globale des autorités locales est évaluée par rapport à ces mesures afin d'ajuster le montant des fonds mis à leur disposition, sous réserve du respect des conditions minimales.

Les conditions minimales et les mesures de performance peuvent être regroupées sous trois grandes catégories d'indicateurs.

- **Bonne gouvernance et gestion des finances publiques.** Cette catégorie rassemble les indicateurs relatifs aux domaines suivants : planification, budgétisation, achats, transparence, redevabilité et reddition des comptes sur l'exécution matérielle et financière du programme.
- **Climat.** Ces indicateurs concernent les aspects suivants : exploitation des informations climatiques telles que les évaluations des risques climatiques et de la vulnérabilité ; intégration de l'adaptation dans la planification, la budgétisation, les achats/marchés et l'exécution au niveau local ; et conformité technique aux fins de protection contre les risques climatiques.
- **Interface entre bonne gouvernance et adaptation au changement climatique.** Ces indicateurs sont particulièrement importants pour le financement climatique. Ils portent sur la participation des groupes vulnérables, l'égalité des sexes, la transparence et les garanties environnementales et sociales. Ils visent à garantir que le processus local de planification participative et les mesures d'adaptation mises en place permettent de renforcer les capacités d'adaptation et la résilience des communautés.

Les indicateurs de bonne gouvernance sont généralement très utiles pour définir les conditions minimales, tandis que les indicateurs liés au climat sont davantage utilisés dans le cadre des mesures de performance. À titre d'exemple, les conditions minimales sont essentielles pour garantir que l'initiative LoCAL établit des systèmes de transfert suffisamment fiables pour financer l'adaptation au changement climatique et renforcer la redevabilité des collectivités locales. En général, les mesures de performance sont davantage axées sur la participation des communautés (y compris les groupes vulnérables et les femmes) à la prise de décision et au suivi, ainsi que sur la qualité des interventions d'adaptation, en ce qui concerne leur pertinence par rapport au changement climatique, et sur l'efficacité de leur mise en œuvre. Les principes clés qui régissent la définition des indicateurs relatifs aux conditions minimales et aux mesures de performance sont présentés dans l'encadré 3.1.

Pour être efficaces, les mesures de performance doivent **cibler le(s) objectif(s) du système de subvention**. Elles doivent également être intersectorielles et évaluées chaque année (les subventions allouées annuellement étant subordonnées aux résultats), et signaler clairement les domaines d'amélioration en mettant l'accent sur l'adaptation au changement climatique. Enfin, les mesures de performance doivent être réalistes, mais ambitieuses et régulièrement actualisées afin d'améliorer les résultats obtenus.

Les principaux enseignements tirés de l'élaboration des conditions minimales et des mesures de performance sont, d'une part, de **ne pas alourdir** un système déjà complexe auquel l'initiative LoCAL tente d'intégrer l'adaptation au changement climatique et le financement des investissements nécessaires à cet effet et, d'autre part, de **se concentrer sur un nombre limité d'indicateurs** (p. ex., cinq à sept conditions minimales et une courte liste de mesures de performance prioritaires), et ce, dans un souci de lisibilité. Il convient donc de veiller à la simplicité des indicateurs afin d'établir un mécanisme d'incitation clair qui récompense les bons résultats tout en préservant la fiabilité et la pérennité du système. Toutefois, le système doit fournir suffisamment d'informations pour permettre

une évaluation équilibrée des performances et donner aux autorités locales des indications suffisantes concernant les domaines à améliorer, ainsi que pour identifier les moyens d'appuyer le renforcement des capacités (outil d'apprentissage).

Les mesures de performance doivent cibler les objectifs du système de subvention

La structure et la conception des mesures de performance qui seront utilisées dans un pays donné dépendront du système de subventions basées sur la performance existant, puisque c'est sur ce système que le programme LoCAL s'appuiera. Dans cette optique, il pourra utiliser les mesures de performance intersectorielles existantes en leur appliquant une certaine pondération (p. ex., 30 ou 50 %), ce qui permettra aux autorités locales d'obtenir des résultats d'ensemble équilibrés, puis leur adjoindre entre cinq et dix indicateurs destinés à évaluer la résilience climatique. La spécificité du contexte permettra de déterminer si le programme peut s'intégrer dans un système existant à l'aide de quelques indicateurs supplémentaires, plus spécifiques au changement climatique, ou s'il appuiera la création d'un nouveau système de subventions basées sur la performance, comme au **Tuvalu**.

L'expérience a également montré l'importance de définir le système des conditions minimales et des mesures de performance dans un **manuel** exhaustif et accessible. Définir clairement les indicateurs (en veillant à ce qu'ils couvrent tous les domaines de compétence des autorités locales) contribue à garantir l'acceptation et la crédibilité du système au niveau local (encadré 3.2). L'étalonnage des scores et des niveaux définis doit être clairement expliqué, en précisant les sources de vérification et les documents utilisés. Le manuel doit également indiquer la marche à suivre afin de mettre en place un

Principes de définition des indicateurs relatifs aux conditions minimales et aux mesures de performance

- Dans la mesure du possible, essayer d'identifier et de choisir les conditions minimales et les mesures de performance à partir des **systèmes nationaux de transfert budgétaire intergouvernemental et/ou de suivi** (tels que ceux utilisés par la fonction d'inspection, les rapports d'audit disponibles et les enquêtes statistiques). Aider à combler les éventuelles lacunes du système de performance, afin que les conditions minimales et les mesures de performance puissent être élaborées en vue de leur intégration dans le système national (p. ex., mesures de performance liées au climat au **Ghana**) ou, en l'absence d'un tel système, fournir au pays une expérience sur laquelle s'appuyer (p. ex., au **Bhoutan** et au **Tuvalu**).
- Commencer par les **fonctions principales** qui relèvent de la compétence (attribution) des collectivités locales (bonne gouvernance, participation, transparence et gestion financière, notamment concernant les conditions minimales) et **intégrer l'adaptation au changement climatique** dans la planification et la budgétisation.
- Aider les collectivités locales à se conformer aux exigences réglementaires (p. ex., lois et réglementations gouvernementales), notamment en matière de conditions minimales. Combinées à un appui adéquat au renforcement des capacités, les mesures de performance peuvent également cibler des domaines qui ne relèvent pas des exigences réglementaires (c'est-à-dire anticiper le cadre juridique).
- Veiller à ce que les indicateurs ciblent les principaux **moteurs du changement** et les obstacles majeurs à l'amélioration, conformément aux objectifs fixés (p. ex., une défaillance de l'approvisionnement redevabilité annule l'efficacité de toutes les interventions).
- Garantir le **ciblage adéquat** des domaines essentiels en sélectionnant un nombre restreint de conditions minimales et un nombre raisonnable de mesures de performance. Les indicateurs ou les cibles peuvent être révisés à mesure que les résultats globaux progressent, ou de nouveaux indicateurs peuvent être introduits progressivement. Les mesures de performance peuvent devenir plus strictes, par l'ajout de nouvelles exigences conformes aux prescriptions du système national.
- Chercher à identifier les **domaines de résultats prioritaires** et pondérer les indicateurs en conséquence. Ainsi, l'utilisation des données climatiques, l'évaluation des risques et de la vulnérabilité aux fins de planification et la planification participative peuvent être considérées comme les principaux domaines dans lesquels des améliorations urgentes sont requises.
- Articuler le système autour d'une **méthode de notation claire et simple**. Les indicateurs doivent s'accompagner de définitions, de sources de vérification et de directives de notation claires afin que l'évaluation soit aussi objective que possible et que les résultats puissent être comparés d'une année à l'autre, quelle que soit la composition de l'équipe d'évaluation.
- Mettre au point des indicateurs **SMART** : spécifiques (ciblant un domaine d'amélioration donné) ; mesurables (quantitatifs ou fournissant au moins un indicateur de progrès) ; attribuables (précisant qui est responsable) ; réalistes (indiquant quels résultats peuvent raisonnablement être escomptés au vu des ressources disponibles) ; et limités dans le temps (spécifiant quels résultats peuvent être obtenus). Il existe une relation claire entre la simplicité d'un indicateur et la capacité à réaliser une évaluation objective, neutre et professionnelle des performances.

Source : UNCDF, 2010.

ENCADRÉ 3.2

Indicateurs liés au processus ou aux résultats et aux effets ?

S'il peut être tentant d'inclure les indicateurs relatifs aux résultats ou aux effets (p. ex., amélioration de la prestation des services, renforcement de la résilience climatique, réduction de la pauvreté) dans les mesures de performance, mieux vaut mesurer ce type d'indicateurs sur de longues périodes plutôt qu'au cours du cycle annuel des SRCBP. L'influence des subventions sur les résultats s'exerce essentiellement de manière indirecte (en renforçant la participation et l'engagement des citoyens, entre autres, ou en incitant les collectivités locales à améliorer leurs activités et leur fonctionnement ainsi que la planification, l'allocation et la mise en œuvre de leurs ressources), ce qui soulève un certain nombre de questions quant à leur attribution (d'autres facteurs non imputables aux autorités locales peuvent être plus importants). De même, en fonction des besoins locaux, les autorités locales peuvent concentrer leur action sur différents secteurs susceptibles de ne pas pouvoir être directement comparés. Les indicateurs doivent être régulièrement examinés et les liens entre les indicateurs intermédiaires ou relatifs au processus et leurs effets doivent être déterminés au moyen d'analyses et d'évaluations de performance annuelles.

Source : UNCDF, 2010 et expérience tirée du développement du système.

système de formation ou de sensibilisation préalable des équipes d'évaluation des performances et des collectivités locales concernées, ainsi que pour diffuser les résultats.

Montant des subventions et formule d'allocation

Les SRCBP doivent être suffisamment importantes pour être incitatives, couvrir les coûts

supplémentaires de l'adaptation et faire sentir leurs effets sur les investissements et les services dans les principaux domaines d'amélioration de la résilience climatique. D'autre part, elles doivent être suffisamment réduites pour correspondre aux capacités d'absorption des collectivités locales et être durables et évolutives sur le plan budgétaire. La disponibilité des fonds influence également le montant des subventions, notamment pendant la phase pilote.

Idéalement, le montant des SRCBP doit être suffisamment élevé pour compléter à hauteur de 10 à 20 % en moyenne les fonds discrétionnaires actuellement alloués aux investissements en faveur du développement local. Ainsi, le montant du complément des subventions existantes représente 8,5 % des ressources non affectées du Fonds d'appui au développement des communes (FADeC) au **Bénin**, 10 % au **Tuvalu**, et 15 à 20 % au **Mozambique** et au **Bhoutan**, respectivement au titre des phases I et II.

Une autre question qui se pose consiste à déterminer comment les fonds devraient être répartis entre les différentes autorités locales participantes (c'est-à-dire l'affectation horizontale). Il est impératif que les critères utilisés ne faussent pas les allocations de ressources existantes et fournissent des incitations égales (en pourcentage) à toutes les collectivités locales concernées, qu'elles soient grandes ou petites, pauvres ou plus aisées. Par conséquent, durant l'étape de conception, il conviendra toujours de déterminer si la formule actuellement utilisée pour les subventions en faveur du développement peut s'appliquer aux SRCBP. Compte tenu de la difficulté d'accès aux données nécessaires à la prise en compte des vulnérabilités et des besoins en dépenses, des facteurs simples sont généralement appliqués (population, superficie du territoire, pauvreté, équité de la répartition et performances). Les critères doivent reposer sur des sources de données objectives, simples, transparentes, fiables et officielles.

La plupart des pays participant au programme LoCAL utilisent la formule d'allocation de base appliquée aux subventions pour le développement, qui est ensuite pondérée par des indicateurs de performance. Ces derniers sont exprimés sous

forme de pourcentage variable : 14 % au **Bénin**, conformément au système national actuel du FADeC, 50 % au **Mozambique** et au **Tuvalu**, et 70 % au **Bhoutan** (tableau 3.1).

Les autorités locales ayant besoin de temps pour se préparer à répondre à la composante de la formule relative aux performances, la plupart des pays ont mis en place une période de transition d'un an ou deux pendant laquelle seule la formule de base est appliquée, avant d'introduire les mesures de performance au cours de la deuxième ou de la troisième année. Durant cette phase de transition, la participation au mécanisme reste subordonnée au respect des conditions minimales décrites ci-dessus.

À partir de la deuxième ou de la troisième année, l'allocation est ajustée en fonction des résultats obtenus par les autorités locales participantes ce qui les incite à améliorer leurs performances (avec d'autres facteurs, tels que la sensibilisation, la publication des résultats, la compétitivité des collectivités locales et l'appui au renforcement des capacités).

Par conséquent, le programme LoCAL doit rester limité et simple, en particulier au cours des phases I et II. Il doit en outre permettre de renforcer progressivement les capacités au niveau local, tout en encourageant les donateurs et les gouvernements à partager leurs expériences et

à instaurer des systèmes de transfert budgétaire fiables.

L'initiative LoCAL ne dispose ni du mandat ni des ressources nécessaires pour prendre la tête des efforts visant à promouvoir de vastes réformes de décentralisation. Cependant, dans de nombreux pays, elle s'inscrit dans un programme de décentralisation. En ouvrant le dialogue entre les donateurs, le gouvernement central et les niveaux locaux sur le thème de l'adaptation au changement climatique, et en permettant de mettre les systèmes à l'essai et d'identifier les défis à relever, elle agit comme un catalyseur de progrès en matière de décentralisation. Au **Bhoutan**, au **Cambodge**, au **Mali**, au **Mozambique** et au **Tuvalu**, LoCAL a été la première initiative à mettre en place des subventions basées sur la performance, et le Tuvalu envisage d'ores et déjà de l'élargir à d'autres voies de financement.

Menu d'investissements éligibles

Le **menu d'investissements ou des mesures d'adaptation éligibles** identifie les grands domaines des interventions d'adaptation relevant de la compétence des autorités locales susceptibles de favoriser la résilience climatique. L'encadré 3.3 présente l'exemple du **Bangladesh**.

TABLEAU 3.1

Exemples de critères d'attribution

Pays	Critères d'attribution initiaux	Mesure de performance
Bénin	86 % calculés en fonction de la population (29 %) ; pauvreté (29 %) ; région (13 %) ; et équité de la répartition (15 %) (conformément à la formule du FADeC)	14 % basés sur une pondération de 30 % des indicateurs de bonne gouvernance et de 70 % des indicateurs relatifs au climat
Bhoutan (phase I)	30 % calculés en fonction de l'équité de la répartition (7 %), le pourcentage restant étant divisé entre : la population (35 %) ; le niveau de pauvreté (45 %) ; l'indice des coûts (10 %) ; la région (10 %)	70 % basés sur une pondération de 50 % des indicateurs de bonne gouvernance et de 50 % des indicateurs relatifs au climat
Mozambique	50 % calculés en fonction de la population (60 %) ; région (20 %) ; et équité de la répartition (20 %)	50 % basés sur une pondération de 50 % des indicateurs de bonne gouvernance et de 50 % des indicateurs relatifs au climat
Népal	Population (40 %) ; pauvreté pondérée (25 %) ; région (10 %) et indice des coûts pondéré (25 %) (conformément à la formule du Fonds de développement des districts)	Le Fonds de développement des districts possède un certain nombre de mesures de performance auxquelles seront ajoutées celles du programme LoCAL

ENCADRÉ 3.3

Menu d'investissements éligibles : Bangladesh

En général, une activité est éligible au financement par des SRCBP si (i) elle figure dans la Stratégie et le Plan d'action du Bangladesh pour le changement climatique et (ii) elle relève du mandat et des capacités de la collectivité locale concernée, comme défini par la loi relative aux Upazila Parishad et aux Pourshava Parishad. Une liste (positive) d'investissements recense les types d'activités courantes éligibles au financement (voir le tableau ci-dessous). Concernant les activités qui ne figurent pas dans cette liste, des propositions de financement peuvent également être présentées. Ces dernières seront examinées au cas par cas afin de déterminer si elles répondent aux critères généraux fixés.

Une autre liste (négative) énumère les activités qui ne peuvent en aucun cas être financées par des SRCBP : salaires ; eau, électricité ou entretien des installations administratives ; véhicules ; équipements administratifs ; construction de bâtiments administratifs ; lieux de culte ou activités religieuses ; installations de sécurité ou coûts d'exploitation liés aux services de sécurité ; biens ou équipements privés utilisés par un seul foyer ; et achats d'animaux.

Les Upazila Parishad peuvent utiliser les SRCBP afin de financer les dépenses relevant des catégories suivantes :

- Appui à l'élaboration de la Stratégie et du Plan d'action des Upazila pour la résilience climatique
- Services locaux en faveur de la résilience climatique
- Infrastructures locales dédiées à la résilience climatique

Stratégie et Plan d'action relatifs au changement climatique	Exemples d'activités éligibles
1	Sécurité alimentaire, protection sociale et santé
1.1	Adaptation au niveau communautaire Appui à la sécurité alimentaire et aux moyens de subsistance au sein des groupes vulnérables aux aléas climatiques
1.2	Systèmes de cultures résilients au changement climatique Conception, construction ou remise en état des systèmes d'irrigation à petite échelle [à l'épreuve des changements climatiques] Introduction de variétés et de méthodes de culture résilientes au changement climatique
1.3	Systèmes de surveillance des maladies Sensibilisation, éducation à la santé et surveillance communautaire des maladies dans les communautés vulnérables aux aléas climatiques
1.4	Programmes d'assainissement et d'approvisionnement en eau potable Construction ou réparation des réseaux d'eau potable dans les communautés vulnérables aux aléas climatiques Construction ou réparation des réseaux d'égout dans les communautés vulnérables aux aléas climatiques
2	Gestion globale des catastrophes
2.1	Renforcement des capacités de gestion des catastrophes naturelles Renforcement des capacités de réponse aux catastrophes naturelles des Upazila Parishad et des services techniques
2.2	Renforcement des programmes communautaires Appui aux programmes communautaires de préparation aux catastrophes
2.3	Renforcement des systèmes d'alerte rapide en cas de cyclone, d'onde de tempête et d'inondation Activités communautaires d'éducation et de sensibilisation aux systèmes d'alerte rapide
3	Infrastructures
	Réparation et remise en état des infrastructures existantes [vulnérables au changement climatique] Réparation et remise en état des structures de drainage routier des voies inter-Unions (ponceaux et ponts de petite dimension) NB : les travaux de terrassement des routes ne sont PAS éligibles Réparation et remise en état des ouvrages de contrôle des crues Réparation et remise en état des ouvrages de drainage
	Planification, conception et construction des nouvelles infrastructures requises de toute urgence [afin de lutter contre le changement climatique] Conception et construction de structures de drainage routier (ponceaux et ponts de petite dimension) sur les voies inter-Unions (NB : les travaux de terrassement des routes ne sont PAS éligibles) Conception et construction d'ouvrages de contrôle des crues Conception et construction d'ouvrages de drainage
4	Recherche et gestion des connaissances
5	[Mesures présentant des avantages associés à l'adaptation et à] l'atténuation/au développement à faibles émissions de carbone
5.2	Élargissement du programme de foresterie sociale Organisation communautaire de gestion de la foresterie sociale Plantation d'arbres dans le cadre de l'activité de foresterie sociale
5.3	Élargissement du programme de reboisement de la zone verte côtière Organisation communautaire de gestion, de protection et de conservation de la mangrove Plantation de palétuviers
6	Développement des capacités et renforcement institutionnel
6.2	Intégration du changement climatique dans la planification du développement (collectivités locales) Élaboration de la Stratégie et du Plan d'action des Upazila pour la résilience climatique
6.3	Renforcement des capacités à faire avancer l'adaptation au changement climatique Activités de développement des capacités liées à l'adaptation au changement climatique

Cette liste recense les éléments positifs qui permettent d'éclairer le processus d'intégration de l'adaptation dans le développement local et la planification des investissements. Elle donne également un aperçu des mesures d'adaptation qui dépassent généralement les investissements actuellement réalisés par les collectivités locales, et peut aider ces dernières à élargir l'éventail de leurs possibilités d'adaptation (p. ex., mesures supplémentaires destinées à renforcer la résilience des infrastructures).

Les catégories définies dans la liste dépendent largement des effets (prévus) du changement climatique et des mandats reçus par les autorités locales du pays concerné. La liste couvre généralement les domaines suivants :

- renforcement de la résilience climatique des travaux d'infrastructure en cours ou à venir, lorsque l'infrastructure concernée n'a aucun rapport direct avec le changement climatique (p. ex., établissements scolaires, centres de santé, voies d'accès rurales) ;
- infrastructures en faveur de l'adaptation au changement climatique, c'est-à-dire celles spécifiquement requises à cet effet. Il peut notamment s'agir d'infrastructures hydrauliques destinées à stocker l'eau, à améliorer le réseau d'irrigation ou à augmenter l'alimentation en eau domestique en période de sécheresse accrue et prolongée ;
- adaptation écosystémique, qui utilise toute une gamme de moyens de gestion durable, de conservation et de restauration des écosystèmes pour leur permettre d'apporter à l'homme les services nécessaires à son adaptation aux effets du changement climatique (Convention sur la diversité biologique, 2009) ;
- sensibilisation et renforcement des capacités (p. ex., formation sur l'utilisation efficace de l'eau, les pratiques agricoles résilientes au changement climatique, les nouvelles maladies liées au climat) ;
- secteur des services dédiés à l'adaptation au changement climatique (p. ex., appui à la diversification de l'agriculture grâce à

la production de semences résilientes et création d'exploitations de démonstration et d'expérimentation) et services visant à aider les populations locales à accroître leur résilience face au changement climatique et aux catastrophes naturelles d'origine météorologique (p. ex., systèmes d'alerte rapide) ;

- renforcement institutionnel de l'adaptation au changement climatique (p. ex., planification, conception, évaluation et suivi), catégorie limitée à 10 % environ des subventions dans certains pays.

Cette dernière catégorie est particulièrement pertinente lorsqu'il s'agit d'élaborer les mesures d'adaptation qui doivent s'attaquer à des causes sous-jacentes plus complexes.

La partie de la liste relative aux investissements peut s'articuler autour des priorités fixées en matière de développement local : agriculture, éducation et santé, eau et assainissement, transport et stockage et sylviculture.

Outre ces éléments positifs, qui couvrent les domaines décrits ci-dessus, la liste peut également énumérer succinctement les éléments négatifs qui ne peuvent pas être financés par les SRCBP : moyens de transport gouvernementaux et bâtiments administratifs, logements de fonction, salaires, biens et services privés, microcrédits, frais administratifs généraux et prêts.

Selon le contexte du pays, d'autres critères d'éligibilité peuvent être ajoutés à la liste d'investissements afin de garantir le ciblage pertinent des ressources. De la même façon, il est possible d'insister sur certains secteurs ou investissements et d'en exclure d'autres (p. ex., ceux qui sont plus complexes ou qui exigent des modalités de mise en œuvre supérieures aux capacités actuelles [encadré 3.4]).

Le menu offre aux autorités locales suffisamment de souplesse pour relever les défis locaux liés à l'adaptation au changement climatique. Cependant, les collectivités locales doivent comprendre que cette liste doit être interprétée au regard du contexte, des vulnérabilités et des risques climatiques locaux. Les données climatiques et le processus qui contribuent à la décision de

ENCADRÉ 3.4

Exemples de conditions particulières applicables aux menus d'investissements

Au **Népal**, la liste contient les critères d'éligibilité et d'exclusion suivants, ainsi que des orientations générales sur les types d'investissement énumérés :

- Les mesures d'adaptation formulées dans le Plan de développement annuel du district ne sont éligibles que si elles ont été déclarées prioritaires au titre du plan d'une circonscription de niveau inférieur, où la représentation communautaire est relativement forte. Cette condition a pour but d'éviter les pressions descendantes visant à modifier l'ordre de priorité des investissements locaux au niveau du district.
- Les investissements en faveur de la résilience des nouvelles voies rurales et de la modernisation des voies rurales existantes ne sont pas éligibles, les normes et les méthodes de construction des routes actuellement appliquées par le gouvernement ne permettant pas d'assurer une qualité acceptable des travaux mis en œuvre. Toutefois, les investissements destinés à améliorer le drainage et la stabilité des pentes (p. ex., protection contre l'érosion) des voies rurales existantes, réalisées selon une méthode de construction respectueuse de l'environnement et axée sur la main-d'œuvre sont autorisés, et ce, afin de promouvoir le recours à cette méthode.
- Les investissements dans les énergies renouvelables sont exclus dans la mesure où ils visent essentiellement à l'atténuation. Par ailleurs, ces interventions bénéficient déjà d'importants circuits de financement à destination des collectivités locales.

En **RDP lao**, l'initiative LoCAL a été conçue comme partie intégrante d'un projet financé par le Fonds pour l'environnement mondial (FEM), en liaison avec un projet de renforcement des collectivités locales faisant intervenir un système de subventions basées sur la performance ainsi que le Fonds de développement des districts. Le projet du FEM étant axé sur la résilience climatique des infrastructures hydrauliques, la liste d'investissements se limite à ce domaine. Lorsque la phase de projet du FEM sera terminée et que le mécanisme aura été mis à niveau, une liste d'investissements plus large sera utilisée.

mettre en œuvre des mesures d'adaptation et à la définition de leurs modalités d'exécution sont plus importants que les mesures elles-mêmes (voir les chapitres 5 et 7). Il est donc essentiel que le changement climatique justifie chaque mesure d'adaptation financée dans le cadre du programme LoCAL. Ainsi, dans une région pauvre en eau, il est possible d'inclure le forage de puits dans le menu. Toutefois, si les collectivités locales décident de forer un nouveau puits parce que ceux qui existent déjà ont été mal entretenus, cette dépense sera considérée comme une dépense courante, et non comme un investissement en faveur de l'adaptation au changement climatique. De même, si le site d'implantation du forage n'est pas choisi en tenant compte des effets du changement climatique sur

le niveau des eaux souterraines, il peut en résulter une mauvaise adaptation.

Le menu doit être considérée comme une garantie que les investissements qui ne relèvent manifestement pas de l'adaptation au changement climatique seront évités, et donc que les SRCBP ciblent bien les questions liées au changement climatique. Ce point est crucial, car le financement des subventions est subordonné à la pertinence des interventions du point de vue de l'adaptation au changement climatique. Il est donc nécessaire, mais pas suffisant, de mettre l'accent sur les mesures recensées dans le menu. L'utilisation des données climatiques locales relatives aux risques et aux vulnérabilités (également encouragée

dans le cadre des mesures de performance) reste essentielle pour garantir que les investissements contribuent effectivement à accroître la résilience au changement climatique.

Le renforcement des capacités d'évaluation, le développement de la planification et des mesures d'adaptation, de même que l'apparition de nouveaux risques climatiques et de nouvelles vulnérabilités sont autant d'éléments qui peuvent justifier l'évolution du menu d'investissements avec le temps, afin de refléter des interventions plus larges et plus complexes.

À ce jour, le programme LoCAL a contribué à la mise en place de plus de 330 mesures ou investissements d'adaptation à petite échelle et conformes aux priorités de développement local dans dix pays. La figure 3.1 illustre la répartition des investissements par secteur. Au début de l'initiative, les interventions portent généralement sur des mesures poussées dans les domaines de l'eau et de l'assainissement et des transports, ainsi que dans les secteurs clés tels que l'agriculture. À mesure que la sensibilisation progresse, de plus en plus de mesures sont prises dans les autres domaines sensibles aux variations climatiques (éducation et formation, réduction

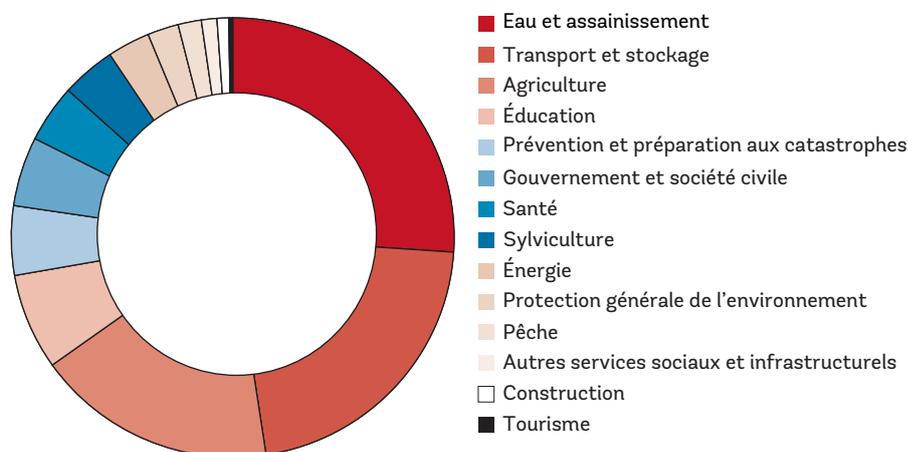
des risques de catastrophe, renforcement des capacités du gouvernement et de la société civile, amélioration de la santé).

Développement des capacités et renforcement institutionnel

Le programme LoCAL combine l'assistance technique et l'appui au renforcement des capacités à des SRCBP. C'est pourquoi les étapes de conception et de mise en œuvre comprennent des examens assortis de recommandations visant à renforcer les collectivités locales et leurs activités tout au long des phases de déroulement de l'approche LoCAL. Ces examens et recommandations portent sur les éléments suivants : évaluation des risques climatiques, de la vulnérabilité et de l'adaptation ; approches participatives tenant compte du genre ; programmation et intégration de l'adaptation dans les plans de développement local, les budgets et les plans d'investissement ; gestion publique des finances et des achats consacrés à l'action climatique ; calcul du coût, préparation et mise en œuvre des mesures d'adaptation ; et évaluation des performances, suivi et rapportage.

FIGURE 3.1

Investissements réalisés dans le cadre de l'initiative LoCAL, par secteur (n = 330)



La figure 3.2 illustre les trois composantes du mécanisme LoCAL qui se renforcent mutuellement : les SRCBP ; l'assistance technique et l'appui au renforcement des capacités ; et l'évaluation annuelle des performances, qui contribuent à inciter les collectivités locales à améliorer leurs résultats et à cibler l'adaptation au changement climatique. L'évaluation annuelle des performances (abordée au chapitre 8) appuie le processus en identifiant les besoins en capacité et en incitant à l'amélioration des résultats. Si une collectivité locale ne remplit pas les conditions minimales fixées pour l'année suivante, elle ne recevra aucune subvention, mais elle bénéficiera d'un soutien afin d'identifier et de mettre en œuvre des actions correctives et un renforcement ciblé des capacités. Plus généralement, les autorités locales sont encouragées à examiner leur évaluation des performances afin de déterminer les domaines d'amélioration potentiels. Ainsi, au **Cambodge**, le suivi des évaluations de performance a permis aux collectivités locales d'identifier les domaines d'amélioration immédiats, c'est-à-dire ceux dans lesquels elles avaient obtenu des résultats insuffisants, mais pouvant être facilement améliorés. Au **Tuvalu**, lorsque les autorités locales ont entrepris de renforcer leurs résultats suite à la définition des données de référence - lesquelles ont été testées et validées - elles ont bénéficié d'un accompagnement

bien avant la première évaluation des performances. Au **Cambodge**, au **Bénin**, au **Ghana**, au **Mali** et au **Niger**, les autorités locales ont réalisé des auto-évaluations plusieurs semaines avant l'évaluation annuelle des performances afin de s'assurer de traiter toute question en suspens.

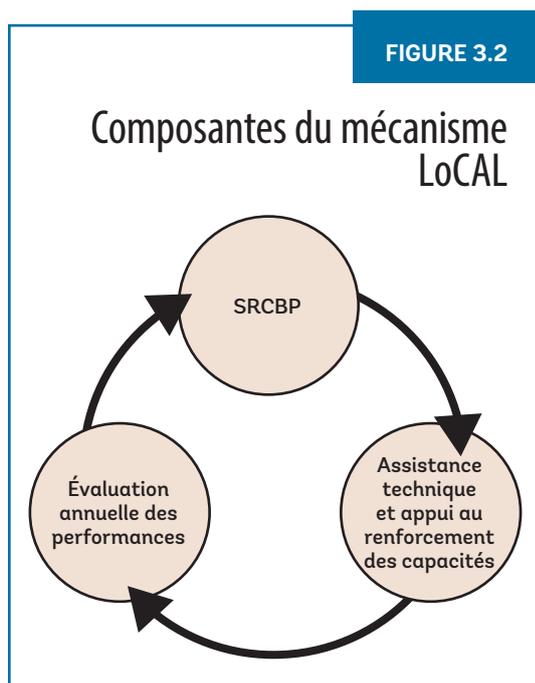
Les autorités nationales et locales et les partenaires de développement peuvent cibler l'appui au renforcement des capacités au niveau des domaines les moins performants identifiés lors de l'évaluation annuelle. Cet appui peut par exemple comprendre les éléments suivants : formation technique, renforcement institutionnel, planification locale fondée sur la vulnérabilité, approvisionnement local.

Au niveau national, le programme LoCAL soutient le renforcement des systèmes de gestion des finances publiques affectées à l'adaptation au changement climatique à long terme (p. ex., Élaboration ou révision des directives et des manuels, intégration du changement climatique dans les processus d'appel d'offres, de passation de marchés et de distribution, pratiques d'établissement de rapports et création de codes budgétaires). L'encadré 3.5 présente des exemples d'initiatives de renforcement des capacités.

Structure institutionnelle

Le cadre institutionnel requis dans le cadre de l'initiative LoCAL passe par la signature d'un protocole d'accord avec les principaux ministères concernés et par la définition des rôles et responsabilités des différents interlocuteurs gouvernementaux concernant les éléments du système des SRCBP et le renforcement des capacités : circuit des fonds, contrôles financiers et transferts ; coordination et supervision des autorités locales en matière de planification de l'adaptation, exécution des investissements, suivi, établissement de rapports, responsabilité financière et audits ; et fourniture d'un appui technique aux autorités locales.

Un ministère hôte est sélectionné : ministère de l'Intérieur et des Affaires culturelles (également en charge du développement des capacités des



Exemples d'initiatives de renforcement des capacités menées avec les partenaires

- Au **Bénin**, le programme LoCAL travaille avec l'Agence allemande de coopération internationale (GIZ) et la Direction suisse du développement et de la coopération afin de mettre en application un guide pour l'élaboration de la troisième génération de plans de développement local, qui intègre désormais le changement climatique. Des formations sont organisées conjointement afin d'aider les communes à intégrer l'adaptation au changement climatique dans leurs nouveaux plans de développement local.
- Au **Cambodge**, l'initiative LoCAL s'est associée avec le Programme de microfinancement du FEM-PNUD afin de sensibiliser et de former les collectivités locales en organisant des ateliers conjoints, complétant ainsi leur expertise et leurs ressources respectives.
- En **RDP lao**, un projet financé par le FEM et intégré à l'initiative LoCAL appuie le développement des capacités des collectivités locales dans les domaines suivants : méthode d'évaluation de la vulnérabilité, planification et budgétisation locales, conception d'infrastructures résistantes aux aléas climatiques, planification stratégique de la résilience et gestion financière.
- Au **Mali**, le programme LoCAL et l'Initiative Pauvreté-Environnement (IPE) du PNUD-ONU Environnement ont engagé une collaboration visant à : améliorer la compréhension du changement climatique et de ses effets sur les économies locales ; partager les bonnes pratiques et les expériences ; et former les collectivités locales à l'utilisation des outils permettant d'intégrer le changement climatique dans les plans de développement économique et culturel local et les activités de budgétisation, d'exécution et de suivi. Au **Bhoutan**, cette même collaboration a été mise en place avec succès au démarrage du programme LoCAL. Elle a permis à l'initiative IPE d'aider les collectivités locales à développer leurs capacités en matière d'intégration du changement climatique dans leurs processus de planification et de budgétisation locales, ainsi qu'en matière d'évaluation environnementale.
- Au **Népal**, LoCAL a collaboré avec le Programme de gouvernance locale et de développement communautaire et l'initiative IPE afin d'élaborer des directives de mise en œuvre et des plans de développement des capacités destinés à renforcer les capacités des comités de développement des districts et des villages, des prestataires de service et des équipes des programmes dans les districts pilotes.
- Au **Tuvalu**, l'initiative LoCAL œuvre aux côtés du deuxième Programme national d'action en faveur de l'adaptation afin d'aider les *Kaupules* (autorités locales) à intégrer les questions relatives au changement climatique dans la planification du développement local et l'identification des projets.

collectivités) au **Bhoutan**, ministère des Affaires fédérales et du Développement local (également en charge des autres systèmes de subventions basées sur la performance) au **Népal**, et ministère de l'Environnement, de l'Assainissement urbain et du Développement durable au **Niger**.

D'autres grands ministères jouent également un rôle clé, comme le ministère des Finances (chargé de gérer les flux et les décaissements de fonds), de même que les ministères d'exécution en charge de la lutte contre le changement climatique ou de la planification au niveau local (p. ex., ministère de

l'Environnement, de la Science, de la Technologie et de l'Innovation au **Ghana** et Commission du bonheur intérieur brut au **Bhoutan**). Ces instances fournissent des orientations politiques et stratégiques ainsi qu'un appui technique à l'initiative LoCAL.

Par ailleurs, une institution gouvernementale prend généralement les rênes de la coordination des activités quotidiennes telles que le suivi et le renforcement des capacités, et se charge d'obtenir l'accord des ministères d'exécution sur certaines activités et tâches spécifiques.

En règle générale, un comité de pilotage et/ou technique est constitué au niveau central afin d'assurer l'orientation stratégique et la supervision de la conception et de la mise en œuvre de l'initiative. Habituellement, le comité se compose des principaux ministères intervenant dans la mise en œuvre : Finances, Planification, Collectivités locales et Changement climatique. Il doit également inclure des représentants des collectivités locales et de la société civile. Dans la mesure du possible, le programme utilise les comités déjà en place en élargissant leurs mandats et en les ouvrant à de nouveaux membres. Ainsi, au **Tuvalu**, le comité de pilotage national a été constitué à partir du Comité de coordination du développement existant, dont sont membres les secrétaires de tous les ministères. Au niveau local, la coordination technique est assurée par le Comité de coordination du développement des *Kaupules*, réactivé et adapté à cet effet. Le gouvernement tuvaluan ayant reconnu la nécessité d'améliorer l'appui à la décentralisation et au développement des îles périphériques au cours du processus de conception, il a choisi de donner au comité un mandat allant au-delà de l'initiative LoCAL en matière de coordination du développement. Au **Bhoutan** et au **Népal**, les différentes collectivités ont préféré rattacher l'initiative LoCAL et ses accords de coordination aux programmes existants d'appui à la gouvernance locale.

La structure institutionnelle peut être modifiée d'une phase à l'autre, afin de s'adapter à l'évolution de la situation nationale.

Le tableau 3.2 présente un aperçu des configurations institutionnelles adoptées dans différents pays dans

le cadre de l'initiative LoCAL. Cette configuration, qui repose sur les systèmes nationaux en place, est adaptée à la situation et aux besoins du pays, et fait l'objet d'un protocole d'accord signé avec les institutions gouvernementales concernées. Le protocole d'accord est un élément essentiel de la conception. Il délimite et régit le circuit des fonds versés par l'UNCDF et les autres partenaires, le cas échéant, au gouvernement central, et ceux versés par le gouvernement central aux collectivités locales.

Circuit des fonds

Dans le cadre de la conception du système, le programme LoCAL définit clairement, pour chaque pays, le circuit des fonds entre, d'une part, l'UNCDF ou les autres partenaires et le gouvernement national et, d'autre part, entre les autorités nationales et les collectivités locales. L'objectif est d'utiliser le système de trésorerie de l'État et d'assurer un niveau élevé d'intégration et d'harmonisation avec les procédures de gestion des finances publiques existantes. Le programme LoCAL évalue les possibilités d'harmonisation, examine différentes options et, le cas échéant, met en place des stratégies d'atténuation des risques, généralement sous forme de mesures provisoires, ainsi que des stratégies d'intégration progressive.

En règle générale, les subventions sont directement transférées au Trésor et suivent les modalités du système de transfert budgétaire intergouvernemental et des systèmes de subventions basées sur la performance en place, le cas échéant (encadré 3.6). Lorsque cela n'est pas possible, les fonds sont acheminés par le ministère concerné (p. ex., le ministère des Collectivités locales, du Développement rural et des Coopératives au **Bangladesh** ou le ministère des Affaires fédérales et du Développement local au **Népal**) afin de compléter les programmes de subvention déjà en place.

Le nombre de tranches annuelles (une ou deux) et leur calendrier de décaissement sont fixés conformément au système de transfert budgétaire intergouvernemental correspondant ou, plus spécifiquement, conformément au système de

TABLEAU 3.2

Aperçu des points d'ancrage institutionnels dans les pays participant au programme LoCAL

Pays	Ministère chargé du système des SRCBP (protocole d'accord)	Autres partenaires gouvernementaux (comité de pilotage)	Instance gouvernementale chargée des activités quotidiennes (lettre d'accord)
Bangladesh (phase I)	Division ministérielle en charge des autorités locales, Ministère des Collectivités locales, du Développement rural et des Coopératives	Commission de planification ; Division des relations économiques ; Ministère de la Gestion des catastrophes et des Secours ; Ministère des Forêts et de l'Environnement	Division ministérielle en charge des autorités locales, Ministère des Collectivités locales, du Développement rural et des Coopératives
Bénin (phase II)	Ministère du Cadre de vie et du Développement durable ; Ministère de la Décentralisation et de la Gouvernance locale ; Ministère de l'Économie et des Finances	Association nationale des communes du Bénin ; Commission nationale des finances locales ; Fonds national pour l'environnement et le climat ; Préfectures (Atacora-Donga et Alibori) ; PNUD	Ministère du Cadre de vie et du Développement durable
Bhoutan (phase II/III)	Département de la Gouvernance locale, Ministère des Affaires intérieures et culturelles	Secrétariat de la Commission du bonheur intérieur brut, Ministère de l'Agriculture et des Forêts, Ministère des Affaires économiques, Ministère des Finances, et Commission nationale de l'environnement	Département de la Gouvernance locale, Ministère des Affaires intérieures et culturelles
Cambodge (phase II/III)	Comité national pour le développement démocratique infranational	Secrétariat du Comité national pour le développement démocratique infranational dans le cadre du Programme national pour le développement démocratique infranational	Comité national pour le développement démocratique infranational
Ghana (phase I)	Ministère de l'Environnement, de la Science, de la Technologie et de l'Innovation ; Ministère des Collectivités locales et du Développement rural/Facilité de développement des districts ; Ministère des Finances	Agence de protection de l'environnement ; Commission nationale de planification du développement ; Organisation nationale de gestion des catastrophes	Ministère des Collectivités locales et du Développement rural/Facilité de développement des districts
RDP lao (phase II)	Ministère des Ressources naturelles et de l'Environnement en coordination avec le Ministère de l'Intérieur par le biais du Fonds de développement des districts		Ministère des Ressources naturelles et de l'Environnement
Mali (phase I)	Ministère de l'Environnement, de l'Assainissement et du Développement durable ; Ministère des Affaires étrangères et de la Coopération internationale ; Agence de l'environnement et du développement durable	Ministère de l'Administration territoriale et de la Décentralisation ; Commissariat à la sécurité alimentaire ; ministère de l'Économie et des Finances ; Agence nationale d'investissement des collectivités territoriales ; Ministère du Développement rural ; Ministère de l'Élevage et de la Pêche ; Ministère de la Planification	Agence de l'environnement et du développement durable
Mozambique (Phase I)	Ministère de l'Économie et des Finances	Ministère des Affaires foncières, de l'Environnement et du Développement rural ; Ministère de l'Administration et des Services publics	Ministère de l'Économie et des Finances

(suite)

TABLEAU 3.2

Aperçu des points d'ancrage institutionnels dans les pays participant au programme LoCAL (suite)

Pays	Ministère chargé du système des SRCBP (protocole d'accord)	Autres partenaires gouvernementaux (comité de pilotage)	Instance gouvernementale chargée des activités quotidiennes (lettre d'accord)
Népal (phase I)	Département de l'Environnement du ministère des Affaires fédérales et du Développement local	Ministère des Affaires fédérales et du Développement local et Commission budgétaire des collectivités locales	Division de l'Environnement du Programme pour la gouvernance locale et le développement communautaire/Ministère des Affaires fédérales et du Développement local
Niger (phase I)	Ministère de l'Environnement, de la Salubrité urbaine et du Développement durable	Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité publique, de la Décentralisation et des Affaires coutumières et religieuses ; Conseil national de l'environnement pour un développement durable ; Agence nationale de financement des collectivités territoriales ; Haut-commissariat à l'Initiative 3N ; Ministère du Plan, de l'Aménagement du territoire et du Développement communautaire ; Ministère de l'Agriculture ; Ministère de l'Élevage ; PNUD ; Groupements d'organisations non gouvernementales/agences de développement	Ministère de l'Environnement, de la Salubrité urbaine et du Développement durable
Tanzanie (phase I)	Bureau de l'administration régionale et des collectivités locales de la présidence de la République	Ministère des Finances et de la Planification ; Bureau de la vice-présidence ; Institut international pour l'environnement et le développement ; Institut de planification du développement rural ; Institut de formation des collectivités locales – Hombolo ; Agence météorologique de Tanzanie ; Hakikazi Catalyst ; Forum tanzanien sur les ressources naturelles	Bureau de l'administration régionale et des collectivités locales de la présidence de la République
Tuvalu (phase I)	Département du Développement rural, Ministère de l'Intérieur et du Développement rural	Comité de coordination du développement (ensemble des secrétaires et membres ministériels)	Département du Développement rural, ministère de l'Intérieur et du Développement rural

subventions basées sur la performance. Dans les pays où il est impossible de garantir l'efficacité et la régularité des transferts de fonds, l'initiative LoCAL peut parfois adopter une approche plus pragmatique. Cette dernière consiste à verser la SRCBP en une seule tranche au plus tôt de l'exercice budgétaire ou, les années suivantes, immédiatement après l'évaluation des performances du cycle d'investissement précédent (voir le [chapitre 8](#))

afin de ne pas retarder les mouvements de fonds à destination des autorités locales, et de permettre une adaptation progressive au cycle budgétaire du pays. Ainsi, au **Mali** et au **Niger**, les fonds destinés aux financements des deux premières années ont été acheminés directement du ministère concerné aux autorités locales, afin d'être alignés sur la budgétisation et la planification nationales annuelles. Ils ont ensuite été alignés sur le système

Systèmes de transferts budgétaires intergouvernementaux ou de subventions basées sur la performance avec lesquels LoCAL s'aligne

- **Bangladesh** : dispositif de subvention des Upazila
- **Bénin** : Fonds d'appui au développement des communes
- **Bhoutan** : dotations globales annuelles (pour les investissements en capital)
- **Cambodge** : Fonds pour les districts/municipalités et Fonds pour les communes/sangkats
- **Ghana** : Fonds de développement des districts et Fonds commun des assemblées de district
- **RDP lao** : Fonds de développement des districts
- **Mali** : Fonds national d'appui aux collectivités territoriales
- **Mozambique** : Fonds de développement des districts et Fonds pour les infrastructures des districts
- **Népal** : Fonds de développement des districts
- **Niger** : Fonds d'appui à la décentralisation et Fonds de péréquation

de transfert budgétaire intergouvernemental ou le système de subventions basées sur la performance correspondant.

Dans tous les cas, les fonds doivent faire l'objet d'un suivi précis afin de s'assurer qu'ils sont bien affectés aux activités éligibles d'adaptation au changement climatique. Les modalités d'intégration budgétaire peuvent varier d'un pays à l'autre (voir le [chapitre 6](#)).

Tous les pays signent un protocole d'accord qui décrit clairement les responsabilités et les tâches de chaque partie en ce qui concerne les modalités de circulation des fonds : exigences et conditions préalables au décaissement, échéances de décaissement, obligations en matière d'établissement de rapports, et conditions en matière de comptabilité, de responsabilité et d'audit.

4



CONCEPTS ET ANALYSES CLIMATIQUES



Comprendre les concepts clés

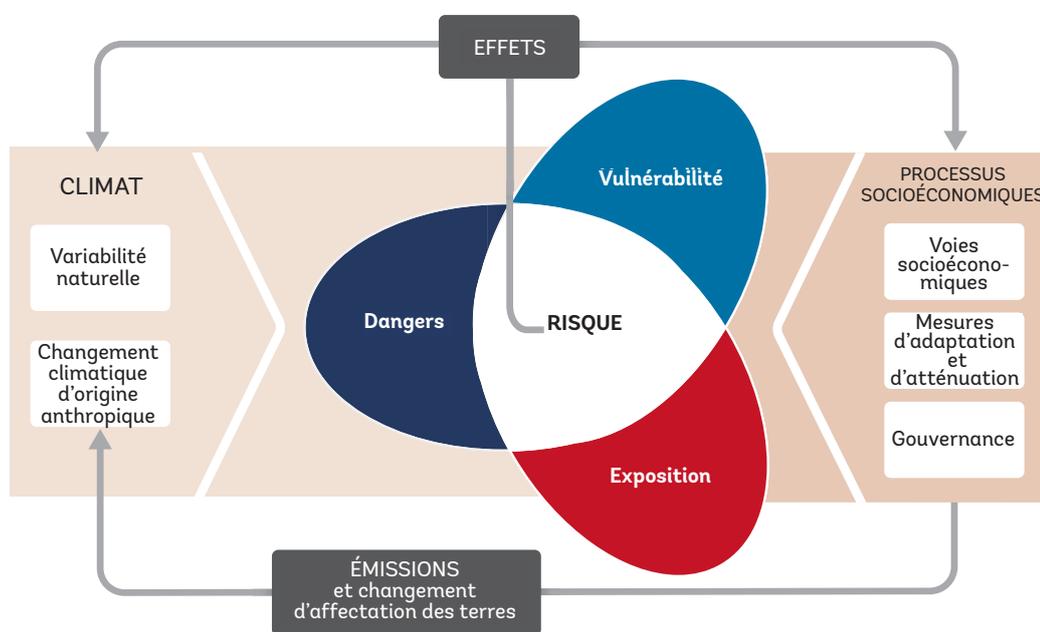
L'initiative LoCAL vise à intégrer l'adaptation au changement climatique dans les processus de planification et de budgétisation du développement local existants. Cette intégration exige une bonne maîtrise des concepts clés du changement climatique ainsi qu'une bonne compréhension des risques et vulnérabilités qu'il entraîne sur le terrain et des possibilités d'adaptation. La figure 4.1 donne un aperçu intéressant des risques que pose le changement climatique tant pour l'homme que pour les systèmes naturels. En substance,

la conjonction des **dangers climatiques** de l'**exposition** et des conditions de **vulnérabilité** entraîne différents niveaux de **risques climatiques**. Ces termes, ainsi que les autres concepts relatifs à l'adaptation au changement climatique, sont définis dans l'[encadré 1.1](#).

L'adaptation implique la gestion des risques climatiques par l'identification, la caractérisation et la réduction de la vulnérabilité de l'homme et des systèmes naturels au changement climatique, en mettant l'accent sur le développement et le renforcement des capacités d'adaptation.

FIGURE 4.1

Conceptualisation des risques que pose le changement climatique pour les systèmes humains et naturels



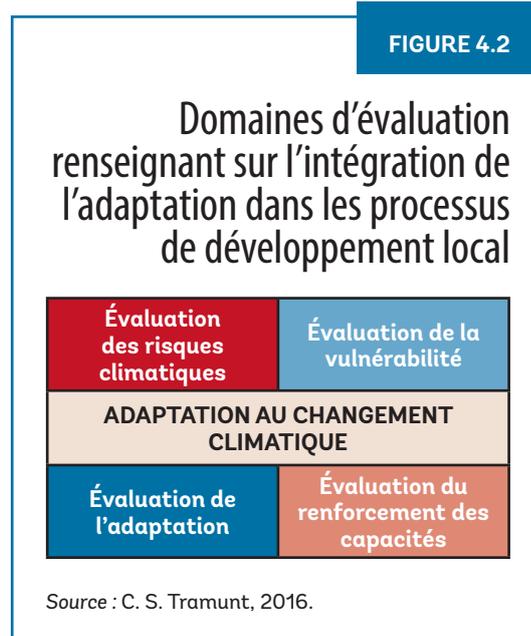
Source : GIEC, 2014b.

Remarque : le risque posé par les effets liés au changement climatique résulte de l'interaction de dangers d'ordre climatique (y compris des tendances ou des phénomènes dangereux) avec la vulnérabilité et l'exposition des systèmes humains et naturels. Les changements qui affectent le système climatique (à gauche) et les processus socioéconomiques qui contribuent à s'y adapter et à les atténuer (à droite) sont des facteurs de danger, d'exposition et de vulnérabilité.

La réduction de la vulnérabilité et des risques climatiques au moyen du mécanisme LoCAL passe progressivement de la résilience à l'adaptation, jusqu'à l'adaptation transformatrice.

L'intégration du changement climatique nécessite de transposer ces concepts sur le terrain afin de comprendre les risques et vulnérabilités climatiques, les possibilités d'adaptation et les besoins connexes en matière de renforcement des capacités. Cette transposition peut se faire au moyen d'une série d'évaluations (figure 4.2), étudiées plus en détail dans la suite du présent chapitre.

Il est donc essentiel de tenir compte des conclusions d'évaluation pour orienter les transformations vers un développement résilient au changement climatique. Les évaluations s'inscrivent généralement dans le cadre des SRCBP, notamment lors de la définition des mesures de performance (encadré 4.1). Elles sont également menées au titre de l'appui à l'amélioration des directives et des



manuels, et du renforcement des capacités des autorités locales, afin de permettre une meilleure prise en compte des moyens d'intégration du

ENCADRÉ 4.1

Exemples de mesures de performance favorisant la compréhension des risques climatiques, de la vulnérabilité et des possibilités d'adaptation

- Les évaluations des risques climatiques, des vulnérabilités et de l'adaptation sont réalisées ou améliorées puis utilisées pour la prise de décision. La qualité est évaluée sous différents angles : utilisation de données quantitatives historiques (phénomènes météorologiques et climatiques extrêmes), utilisation de projections quantitatives, de données sur la participation et d'informations spatiales (**Bénin**).
- Les vulnérabilités au changement climatique, et l'évaluation de leurs effets sur les moyens de subsistance locaux et leurs actifs, sont identifiées et documentées dans un rapport. L'évaluation doit fournir des indications ventilées par sexe et établir un lien avec la réduction de la pauvreté (**Bhoutan**).
- Le processus de planification sur trois ans est stratégique. Il repose sur des données fournies par les secteurs concernés puis traitées sous forme de cartes facilement accessibles dans le système d'information géographique (SIG). La cartographie et les strates de données rendent compte des effets du changement climatique, et le document de planification présente une analyse des vulnérabilités au changement climatique et des stratégies d'adaptation appropriées. Les justifications des projets de plan sélectionnés tiennent compte de la résilience climatique (**RDP lao**).
- Les *Kaupules* ont commencé à recueillir des données sur les indicateurs relatifs au changement climatique (températures, zones affectées par la sécheresse, précipitations, etc.). Celles-ci sont stockées dans une base de données et serviront à la planification. Les *Kaupules* ont lancé des évaluations de la vulnérabilité et des consultations citoyennes sur le changement climatique (**Tuvalu**).

changement climatique dans tous les processus, de la planification à l'établissement des rapports. Par ailleurs, une méthodologie à quatre composantes axée sur les risques, la vulnérabilité, les possibilités d'adaptation et le renforcement des capacités est en cours d'expérimentation au **Bénin**, au **Ghana**, au **Mali** et au **Niger** (encadré 4.2).

Évaluer les risques climatiques

Dans le cadre de l'initiative LoCAL, l'évaluation des risques climatiques doit permettre de comprendre la nature et le niveau des risques climatiques sur un territoire exposé en déterminant la probabilité de survenance de phénomènes météorologiques (p. ex., sécheresses, inondations, tempêtes) et de phénomènes à évolution lente (p. ex., élévation des

températures, évolution des tendances climatiques) ainsi que leurs effets. L'évaluation des risques climatiques comporte généralement cinq étapes (figure 4.3).

Les modèles mondiaux et régionaux d'évolution du climat fournissent des projections climatiques selon des scénarios et des indices de confiance divers. Dans la mesure du possible, l'évaluation des risques climatiques locaux doit s'appuyer sur les scénarios nationaux à échelle réduite au moyen des méthodes disponibles. En règle générale, les évaluations reposent sur des données quantitatives et sont spatialisées (cartographie des risques).

Les collectivités et les communautés locales qui comprennent les risques climatiques sont à même de distinguer les problèmes de développement résultant du changement climatique de ceux liés

ENCADRÉ 4.2

Expérimentation d'une approche globale de l'évaluation des risques climatiques, de la vulnérabilité et de l'adaptation dans le cadre du programme LoCAL

Au **Bénin**, au **Ghana**, au **Mali** et au **Niger**, le programme LoCAL a entrepris une revue de l'existant en termes d'évaluations des risques climatiques, de la vulnérabilité et de l'adaptation au changement climatique afin de renforcer l'initiative LoCAL dans chacun de ces domaines. Cet état des lieux a porté sur les éléments suivants :

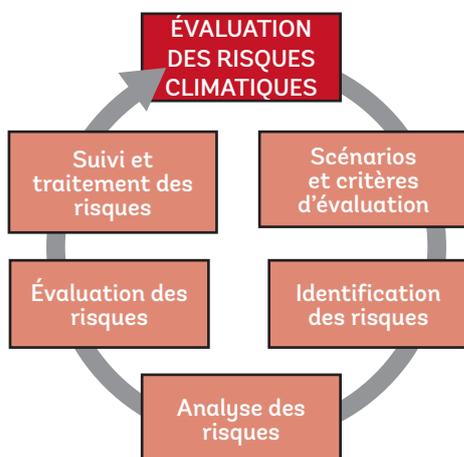
- politiques et stratégies nationales en matière de changement climatique supposées être directement applicables dans les assemblées des districts métropolitains et municipaux et dans les communes ;
- stratégies sectorielles nationales et documents de politique nationale relatifs aux plans de développement local ;
- évaluations des risques climatiques, de la vulnérabilité et de l'adaptation au niveau national, et leur pertinence par rapport aux évaluations menées à l'échelle locale ;
- documents de méthodologie et d'orientation existants.

Cet examen a permis de déterminer le degré de prise en compte du changement climatique dans les plans de développement local et de formuler des recommandations destinées à renforcer les capacités des assemblées des districts métropolitains et municipaux, des communes et des organismes au niveau central, et à améliorer le mécanisme LoCAL dans son ensemble.

Au **Bénin**, à la demande du gouvernement, la conduite de formations et d'évaluations des risques climatiques, de la vulnérabilité et de l'adaptation dans les collectivités locales participantes a succédé à cette démarche, qui est également en cours de déploiement au **Mali** et au **Niger**.

FIGURE 4.3

Étapes de l'évaluation des risques climatiques



Source : C. S. Tramunt, 2016.

aux pressions (courantes) actuellement exercées par le développement (statu quo) : croissance démographique élevée, surexploitation des ressources naturelles, dégradation et pollution de l'environnement, développement des infrastructures et urbanisation. L'évaluation des risques climatiques constitue le premier pas des collectivités locales vers la prévention ou la réduction des effets du changement climatique.

L'encadré 4.3 présente des exemples d'initiatives menées au titre du programme LoCAL dans le domaine des risques climatiques et de leur évaluation. Le tableau 4.1 présente les critères sélectionnés au moyen de l'outil de diagnostic rapide mis en place par LoCAL au **Ghana** dans trois assemblées (métropolitaine, municipale et de district) afin d'évaluer les facteurs de risque liés au changement climatique.

ENCADRÉ 4.3

Exemples d'initiatives menées au titre du programme LoCAL : les risques climatiques et leur évaluation

- Au **Bhoutan** et au **Cambodge**, le programme LoCAL et l'Institut coréen de l'environnement élaborent des cadres scientifiques relatifs au changement climatique afin de renforcer les capacités d'adaptation au changement climatique des collectivités locales. Tirant parti de l'expérience coréenne, ces cadres tiennent compte à la fois de l'analyse des risques climatiques et de la vulnérabilité, et visent à renforcer les capacités des autorités locales en leur fournissant des informations de pointe.
- Au **Ghana**, le programme LoCAL a mis au point des évaluations de diagnostic rapide destinées aux districts participants. Axés sur les risques climatiques, les vulnérabilités et l'adaptation au changement climatique, ces outils permettent d'établir des données de référence et de suivre les progrès réalisés.
- Dans le **Pacifique**, où des approches conjointes de l'adaptation au changement climatique et de la réduction des risques de catastrophe sont privilégiées, le programme LoCAL intervient dans ces deux domaines sous l'appellation « adaptation au changement climatique et réduction des risques ».
- En **RDP lao**, une évaluation des risques climatiques et de la vulnérabilité au niveau provincial a été mise au point dans le cadre de l'élaboration d'un projet financé par le FEM auquel participe le programme LoCAL. Pour chaque activité d'adaptation, une évaluation localisée des risques climatiques et de la vulnérabilité a été réalisée afin d'apporter un éclairage sur la viabilité de l'activité et la conception de l'adaptation. Ces évaluations ont également servi de point d'entrée pour renforcer les capacités de résilience face au changement climatique.

TABLEAU 4.1

Critères sélectionnés pour évaluer les risques liés au changement climatique dans le cadre de la planification du développement local

Critère	Évaluation	Score	Résultat
1. Le district a adopté un scénario de changement climatique (à partir des stratégies nationales de communication sur le changement climatique et/ou des plans d'adaptation nationaux)	Le district ne connaît pas du tout les scénarios de changement climatique envisagés dans les politiques nationales et/ou les plans nationaux d'adaptation au changement climatique.	1	
	Le district connaît les scénarios de changement climatique envisagés dans les politiques nationales et les plans nationaux d'adaptation au changement climatique, mais il n'en tient pas compte dans les plans de développement local ni dans les plans locaux d'adaptation au changement climatique.	2	
	Le district connaît les scénarios de changement climatique envisagés dans les politiques nationales et les plans nationaux d'adaptation au changement climatique et il en tient compte dans les plans de développement local et les plans locaux d'adaptation au changement climatique.	3	
	Le district tient compte des scénarios de changement climatique envisagés dans les politiques et les plans nationaux, les approfondit à l'échelle locale et/ou les met à jour dans les plans de développement local et/ou les plans locaux d'adaptation au changement climatique.	4	
2. Les risques liés au changement climatique sont analysés à la lumière des événements passés et de l'évaluation des données historiques (probabilité basée sur la fréquence et les répercussions enregistrées ; mécanismes de contrôle mis en œuvre)	Le district ne dispose d'aucune donnée historique sur les risques qui le concernent.	1	
	Le district dispose de données historiques, mais celles-ci ne sont pas enregistrées ni utilisées pour évaluer les principaux risques auxquels est exposé son territoire.	2	
	Le district dispose de données historiques enregistrées sur les risques le concernant, mais celles-ci sont incomplètes et partiellement utilisées pour évaluer les principaux risques.	3	
	Le district dispose de données historiques sur les risques qui l'ont touché et les utilise afin de caractériser tous les risques majeurs présents sur son territoire.	4	
3. Instauration d'un cadre relatif aux critères d'évaluation des risques permettant de définir l'intensité du risque (intensité du risque = échelle de probabilité + échelle d'impact)	Le district n'a pas encore défini d'échelle de probabilité ni d'échelle d'impact de tous les risques affectant son territoire.	1	
	Le district a défini une échelle de probabilité et une échelle d'impact des risques auxquels est exposé son territoire, mais il ne les a pas croisées afin de définir l'intensité de chaque risque.	2	
	Le district a défini les échelles de probabilité, d'impact et d'intensité des risques affectant son territoire, mais il n'a pas hiérarchisé les actions en fonction de cette évaluation.	3	
	Le district a défini les échelles de probabilité, d'impact et d'intensité des risques affectant son territoire, et il hiérarchise les actions à mener dans le cadre des plans de développement local et des plans locaux d'adaptation au changement climatique en fonction de cette évaluation.	4	
4. Analyse des mécanismes efficaces de surveillance et de contrôle des risques permettant de hiérarchiser les risques (Priorité = intensité – mécanismes efficaces de contrôle existants)	Le district ne dispose d'aucun mécanisme de surveillance ou de contrôle des risques auxquels il est exposé.	1	
	Le district dispose de mécanismes de surveillance et de contrôle des risques auxquels il est exposé, mais ces derniers ne sont pas efficaces et/ou à jour.	2	
	Le district dispose de mécanismes efficaces de surveillance et de contrôle des risques auxquels il est exposé, mais ces derniers ne sont pas à jour.	3	
	Le district dispose de mécanismes de surveillance et de contrôle des risques auxquels il est exposé, et ceux-ci sont efficaces et à jour.	4	
5. Élaboration de cartes de risques permettant d'identifier les zones géographiques susceptibles d'être affectées par chacun des risques recensés	Le district ne dispose d'aucune information lui permettant de cartographier les risques et ne connaît pas les zones susceptibles d'être les plus touchées par chacun d'entre eux.	1	
	Les informations dont dispose le district pour cartographier les risques sont erronées, et aucune carte n'a été élaborée.	2	
	Le district dispose d'informations et d'une cartographie des risques, mais celles-ci ne sont pas exhaustives et/ou actualisées.	3	
	Le district dispose d'informations et d'une cartographie des risques, et celles-ci sont exhaustives et actualisées.	4	

(suite)

TABLEAU 4.1

Critères sélectionnés pour évaluer les risques liés au changement climatique dans le cadre de la planification du développement local (suite)

Critère	Évaluation	Score	Résultat
6. Carte intégrée des risques (si possible) permettant d'évaluer l'interaction des différents risques et de définir les zones les plus critiques (qui concentrent les effets liés aux risques)	Le district ne possède pas les informations nécessaires pour établir une cartographie multirisque et ne connaît pas les zones à risques multiples susceptibles d'être les plus touchées.	1	
	Les informations dont dispose le district pour établir une cartographie exhaustive/multirisque sont erronées.	2	
	Le district dispose d'informations et de cartes pour chacun des risques auxquels il est exposé, mais celles-ci ne sont pas exhaustives et/ou actualisées pour permettre une cartographie multirisque.	3	
	Le district dispose d'informations et d'une cartographie des risques et multirisque, et celles-ci sont complètes et actualisées.	4	

Source : C. S. Tramunt, 2016 ; inspiré d'un document de l'ONG Adapt-Chile, 2014.

Évaluer les vulnérabilités

Si les projections climatiques améliorées concentrent l'attention de nombreux instituts de recherche d'envergure, il se peut qu'elles ne correspondent pas aux besoins des collectivités locales en raison des difficultés liées à la réduction d'échelle des prévisions météorologiques mondiales (au niveau local). L'évaluation de la vulnérabilité permet de pallier en partie l'absence de projections détaillées du changement climatique à l'échelle locale.

Les évaluations des risques climatiques et de la vulnérabilité sont complémentaires, chacune d'entre elles permettant aux collectivités locales d'améliorer leur compréhension des risques auxquels les expose le changement climatique ainsi que des capacités nécessaires pour les réduire. L'évaluation des risques est orientée **vers l'extérieur** afin de déterminer la probabilité de survenance et les conséquences d'un risque donné, tandis que l'évaluation de la vulnérabilité est tournée **vers l'intérieur** afin d'évaluer la prédisposition des collectivités locales et de leurs populations face à un certain risque.

La vulnérabilité constitue donc une strate supplémentaire ou un filtre qui vient compléter les résultats de l'évaluation des risques. Les collectivités locales peuvent comparer les domaines de risque et de vulnérabilité afin de définir leurs priorités d'action. Ainsi, il peut y avoir certains domaines où elles sont exposées à un risque moyen, mais présentent une vulnérabilité élevée, et où une

intervention plus urgente sera donc nécessaire. Les collectivités locales peuvent également avoir intérêt à évaluer leur vulnérabilité puis à analyser les domaines de grande vulnérabilité à l'aide d'un cadre d'évaluation des risques. Par exemple, si les autorités locales estiment que leur approvisionnement en eau est vulnérable face au changement climatique, il peut être intéressant de réaliser une évaluation quantitative des risques afin d'analyser dans quelle mesure l'approvisionnement en eau sera affecté ; il sera ainsi plus facile de planifier le renforcement du système d'approvisionnement.

C'est pourquoi il convient d'appréhender les risques prévus du changement climatique à la lumière des vulnérabilités des communautés et des groupes, ainsi que des secteurs (p. ex., agriculture, élevage et pêche, infrastructures, éducation, santé), des écosystèmes (p. ex., zones littorales, zones arides, îles, montagnes) et des ressources naturelles (p. ex., eau, forêts, terres).

L'encadré 4.4 présente des exemples d'initiatives d'évaluation de la vulnérabilité menées dans le cadre du programme LoCAL. Le tableau 4.2 expose les critères sélectionnés au moyen de l'outil de diagnostic rapide mis en place au **Ghana** par LoCAL afin d'évaluer les facteurs de risque liés à la vulnérabilité. Cet outil évalue les vulnérabilités selon cinq dimensions : le capital humain, social, institutionnel, écologique et économique. Le tableau donne quelques exemples de critères retenus en matière de capital humain, social et institutionnel.

Exemples d'initiatives d'évaluation de la vulnérabilité au changement climatique menées dans le cadre du programme LoCAL

- Au **Bénin**, le programme LoCAL a réalisé, au cours de sa première année d'intervention, des diagnostics participatifs de la vulnérabilité auprès des populations de trois communes pilotes. Ces évaluations ont servi à l'élaboration d'une première génération de plans locaux d'adaptation. Depuis, le Bénin bénéficie d'une assistance technique dans les quatre domaines d'évaluation (risques climatiques, vulnérabilité, adaptation et renforcement des capacités), notamment grâce à la formation à l'utilisation des systèmes d'information géographique.
- Au **Bhoutan**, la méthodologie de l'évaluation rurale participative a été utilisée comme point de départ, puis adaptée à l'évaluation de la vulnérabilité au changement climatique et à la planification de l'adaptation. Les agents locaux de vulgarisation œuvrant en faveur du développement de l'agriculture, de la sylviculture et de l'élevage, déjà initiés à l'évaluation rurale participative dans le cadre de leur formation initiale, ont été formés à l'utilisation de cette méthodologie adaptée.
- Au **Cambodge**, le programme LoCAL recourt systématiquement à la méthodologie d'évaluation de la vulnérabilité afin d'identifier et de concevoir des projets de réduction de la vulnérabilité au changement climatique qui tiennent compte des besoins des communautés. L'évaluation de la vulnérabilité est un outil fondé sur la perception. Il peut servir à obtenir des données de référence sur la vulnérabilité, mais également à suivre et à mesurer la réussite des activités d'adaptation communautaires ainsi que les progrès accomplis dans la réalisation des résultats. L'évaluation de la vulnérabilité met l'accent sur la compréhension de la façon dont le changement climatique affecte et affectera les vies et les moyens de subsistance des communautés ciblées. Elle porte sur les dangers liés au climat, les vulnérabilités et les capacités d'adaptation au changement climatique, en vue de renforcer la résilience future (PNUD Cambodge, 2014).
- Au **Tuvalu**, tous les *Kaupules* participants ont reçu un accompagnement préalable au lancement effectif des SRCBP, sous forme d'évaluations communautaires des vulnérabilités climatiques et des capacités, visant à identifier les domaines touchés par le changement climatique, les mesures d'adaptation et les investissements immédiats nécessaires. Pendant la première année de mise en œuvre du mécanisme LoCAL, les *Kaupules* ont bénéficié d'un appui à l'élaboration de plans de développement insulaire, lesquels seront ensuite utilisés pour formuler les plans annuels de développement des *Kaupules* en prévoyant les investissements nécessaires à la lutte contre le changement climatique.

Évaluer les options d'adaptation

Après avoir évalué la vulnérabilité et les risques climatiques, il convient d'examiner les options d'adaptation afin de répondre aux questions suivantes :

- Quels risques climatiques actuels et futurs nécessitent des adaptations ?

- Quelles sont les principales dimensions de la vulnérabilité ?
- Quels risques et vulnérabilités doivent être traités en priorité ?
- Quels domaines relèvent du mandat des autorités locales et où pourraient-elles avoir un impact ?

L'évaluation de l'adaptation désigne l'exercice qui consiste à identifier les options d'adaptation

TABLEAU 4.2

Critères sélectionnés pour évaluer l'intégration de la vulnérabilité dans la planification du développement local

Critère	Évaluation	Score	Résultat
CAPITAL HUMAIN			
1. Connaissance des populations les plus vulnérables et des zones exposées aux effets du changement climatique (femmes, enfants, personnes âgées, personnes en situation de handicap, etc.)	Le district ne sait pas quels sont les groupes les plus vulnérables ni dans quelle partie du territoire ils vivent.	1	
	Le district identifie les groupes les plus vulnérables, mais ne sait pas comment ils se répartissent sur le territoire.	2	
	Le district connaît les groupes vulnérables et leur emplacement sur le territoire, mais il n'existe aucun plan visant à réduire leur vulnérabilité.	3	
	Le district connaît les groupes vulnérables et leur emplacement sur le territoire et met en œuvre des stratégies visant à réduire leur vulnérabilité dans le cadre des plans de développement local et des plans locaux d'adaptation au changement climatique.	4	
2. Connaissance des habitats vulnérables et des zones où ceux-ci sont exposés aux effets du changement climatique	Le district ne sait pas quels sont les groupes d'habitats vulnérables ni où ils se situent sur le territoire.	1	
	Le district identifie les groupes d'habitats vulnérables, mais ne sait pas comment ils se répartissent sur le territoire.	2	
	Le district connaît les groupes d'habitats vulnérables et leur emplacement sur le territoire, mais il n'existe aucun plan destiné à réduire leur vulnérabilité.	3	
	Le district tient un registre des habitats vulnérables indiquant leur emplacement sur le territoire et met en œuvre des stratégies visant à réduire leur vulnérabilité dans le cadre des plans de développement local et des plans locaux d'adaptation au changement climatique.	4	
3. Connaissance de la situation en matière d'insécurité alimentaire et des zones/populations les plus exposées aux effets du changement climatique	Le district ne sait pas quels sont les groupes touchés par l'insécurité alimentaire ni où ils se situent sur le territoire.	1	
	Le district identifie les groupes touchés par l'insécurité alimentaire, mais ne sait pas où ils se situent sur le territoire.	2	
	Le district connaît les groupes touchés par l'insécurité alimentaire et sait où ils se situent sur le territoire, mais il n'existe aucun plan visant à réduire leur vulnérabilité.	3	
	Le district tient un registre des groupes touchés par l'insécurité alimentaire, sait où ils se situent sur le territoire, et a inclus des stratégies visant à réduire leur vulnérabilité dans les plans de développement local et les plans locaux d'adaptation au changement climatique.	4	
4. Connaissance de la situation en matière d'accès à l'eau et à l'assainissement et des zones les plus exposées aux pénuries d'eau en raison des effets du changement climatique	Le district ne sait pas quelles populations n'ont pas accès à l'eau ni à l'assainissement, ni où elles se situent sur le territoire.	1	
	Le district identifie les populations qui n'ont pas accès à l'eau ni à l'assainissement, mais ne sait pas où elles se situent sur le territoire.	2	
	Le district connaît les populations qui n'ont pas accès à l'eau ni à l'assainissement et sait où elles se situent sur le territoire, mais il n'existe aucun plan visant à réduire leur vulnérabilité.	3	
	Le district tient un registre foncier qui recense les populations n'ayant pas accès à l'eau ni à l'assainissement, sait où elles se situent sur le territoire, et a inclus des stratégies visant à réduire leur vulnérabilité dans les plans de développement local et les plans locaux d'adaptation au changement climatique.	4	
5. Connaissance de la situation en matière d'accès à l'énergie et aux transports et des infrastructures les plus exposées aux effets du changement climatique	Le district ne sait pas quelles populations n'ont pas accès à l'énergie ni aux transports, ni où elles se situent sur le territoire.	1	
	Le district identifie les populations qui n'ont pas accès à l'énergie ni aux transports, mais ne sait pas où elles se situent sur le territoire.	2	
	Le district connaît les populations qui n'ont pas accès à l'énergie ni aux transports et sait où elles se situent sur le territoire, mais il n'existe aucun plan visant à réduire leur vulnérabilité.	3	
	Le district connaît les populations qui n'ont pas accès à l'énergie ni aux transports, sait où elles se situent sur le territoire, et a inclus des stratégies visant à réduire leur vulnérabilité dans les plans de développement local et les plans locaux d'adaptation au changement climatique.	4	

(suite)

TABLEAU 4.2

Critères sélectionnés pour évaluer l'intégration de la vulnérabilité dans la planification du développement local *(suite)*

Critère	Évaluation	Score	Résultat
6. Connaissance de l'incidence des maladies et de leur aggravation dues aux effets du changement climatique	Le district ne sait pas quelles populations les plus vulnérables sont touchées par les maladies liées au changement climatique ni où elles se situent sur le territoire.	1	
	Le district identifie les populations les plus vulnérables touchées par les maladies liées au changement climatique, mais ne sait pas où elles se situent sur le territoire.	2	
	Le district connaît les populations vulnérables aux maladies liées au changement climatique et sait où elles se situent sur le territoire, mais il n'existe aucun plan visant à réduire leur vulnérabilité.	3	
	Le district connaît les populations vulnérables aux maladies liées au changement climatique, sait où elles se situent sur le territoire, et a inclus des stratégies visant à réduire leur vulnérabilité dans les plans de développement local et les plans locaux d'adaptation au changement climatique.	4	
CAPITAL SOCIAL			
1. Présence et efficacité des systèmes d'alerte précoce	Il n'existe aucun système d'alerte précoce dans le district.	1	
	Il existe quelques systèmes d'alerte précoce dans les communautés, mais ils ne sont pas diffusés ni assortis de protocoles actualisés.	2	
	Les communautés disposent de systèmes d'alerte précoce assortis de protocoles actualisés, mais ils ne sont pas diffusés.	3	
	Il existe des systèmes d'alerte précoce efficaces, assortis de protocoles, qui sont diffusés et renforcés par les communautés et par des évaluations actualisées.	4	
2. Cohésion et force des organisations de la société civile au niveau local	Des organisations de la société civile existent au niveau local, mais leur cohésion et leurs capacités sont insuffisantes pour leur permettre de contribuer aux plans locaux. Elles ne participent pas au développement du district.	1	
	Des organisations de la société civile existent au niveau local, mais leur organisation et leur cohésion ainsi que leurs capacités de persuasion et de diffusion sont insuffisantes. Elles participent rarement au développement local.	2	
	Les organisations locales de la société civile font preuve de cohésion, d'organisation et de persuasion. Elles disposent d'un pouvoir de mobilisation et participent ponctuellement au développement local.	3	
	Les organisations locales de la société civile sont bien organisées. Elles sont à même de mettre leurs capacités de persuasion et de diffusion au service du développement local.	4	
3. Degré de coordination entre les organisations de la société civile et les collectivités locales	Il n'existe aucun espace de coordination.	1	
	Il existe des espaces et des organes de coordination, mais ils ne sont pas utilisés ni suffisamment diffusés, ou bien la coordination n'est pas assez encouragée.	2	
	Les espaces et les organes en place contribuent à favoriser la coordination entre les parties prenantes.	3	
	Il existe une forte culture de collaboration coordonnée entre les collectivités locales et les communautés.	4	
4. Encourager la participation locale à la prise de décisions et à l'amélioration du territoire du district	Le district n'a pas les capacités ni les moyens d'encourager la participation locale.	1	
	Le district parvient occasionnellement à lancer des appels à participation, mais ces derniers ne sont pas suivis d'effet.	2	
	Le district invite régulièrement les communautés à examiner les décisions des administrations locales.	3	
	Le district sollicite activement la participation des citoyens lors de la conception des politiques et des plans locaux.	4	

(suite)

TABLEAU 4.2

Critères sélectionnés pour évaluer l'intégration de la vulnérabilité dans la planification du développement local (suite)

Critère	Évaluation	Score	Résultat
CAPITAL INSTITUTIONNEL			
1. Influence des effets des phénomènes météorologiques extrêmes sur les services fournis par le district	Les effets antérieurs ont totalement dépassé la capacité des collectivités locales à assurer la continuité de leurs services.	1	
	Les effets antérieurs ont entraîné un risque d'interruption des services fournis par les collectivités locales.	2	
	Les effets antérieurs ont exercé de fortes pressions isolées et/ou des pressions importantes sur plusieurs fronts.	3	
	Les effets antérieurs ont exercé des pressions relatives, mais gérables, sur certains domaines relevant de la gestion locale.	4	
2. Les politiques et les règlements sur le développement applicables aux infrastructures du territoire (logement, communication, transport et énergie) tiennent compte de la réduction des risques	Les politiques et les règlements locaux ne tiennent pas compte de la réduction des risques liés au changement climatique.	1	
	Quelques secteurs tiennent compte de certains risques liés au changement climatique, mais pas dans le cadre réglementaire.	2	
	Quelques secteurs tiennent compte de certains risques liés au changement climatique dans le cadre des règlements municipaux.	3	
	Les risques liés au changement climatique font partie intégrante des règles de gestion du district et des règlements applicables aux infrastructures locales.	4	
3. Existence de plans et/ou de règlements d'adaptation au changement climatique au niveau local	Il n'existe pas de politique ni de plan d'adaptation concernant le changement climatique au niveau local.	1	
	Il existe une politique d'adaptation au changement climatique.	2	
	Il existe une politique et des plans d'adaptation au changement climatique au niveau local.	3	
	Le district est doté d'une politique d'adaptation au changement climatique assortie de plans et de cartes cohérents qui sont appliqués, actualisés et évalués.	4	
4. Existence de mesures visant à protéger les infrastructures publiques essentielles (eau et assainissement, santé, éducation, énergie et transport) des éventuels dommages causés par les phénomènes météorologiques extrêmes	Il n'existe aucune mesure de protection des équipements et des infrastructures publiques locales.	1	
	Il existe des mesures de protection et de soutien des infrastructures publiques essentielles, mais uniquement en réponse à un phénomène climatique.	2	
	Des mesures de protection des infrastructures publiques locales ont été élaborées, mais elles ne sont pas actualisées.	3	
	Des mesures de protection des infrastructures publiques essentielles sont mises en œuvre dans le cadre de plans d'action actualisés et évalués.	4	
5. Affectation de ressources financières aux activités d'adaptation au changement climatique et de réduction des risques de catastrophe, y compris concernant le relèvement post-catastrophe	Le district ne dispose pas de fonds suffisants ni d'un accès aux financements extérieurs pour mener des activités d'adaptation au changement climatique et de réduction des risques.	1	
	Le district ne dispose pas de fonds suffisants, mais peut accéder aux financements extérieurs afin de coordonner les mesures d'adaptation au changement climatique et les activités locales de réduction des risques.	2	
	Le district dispose de fonds suffisants pour coordonner les mesures d'adaptation au changement climatique et les activités locales de réduction des risques.	3	
	Les collectivités locales disposent de financements internes et externes suffisants pour coordonner les mesures d'adaptation au changement climatique et les activités locales de réduction des risques.	4	

Source : C. S. Tramunt, 2016 ; inspiré d'un document de l'ONG Adapt-Chile, 2014.

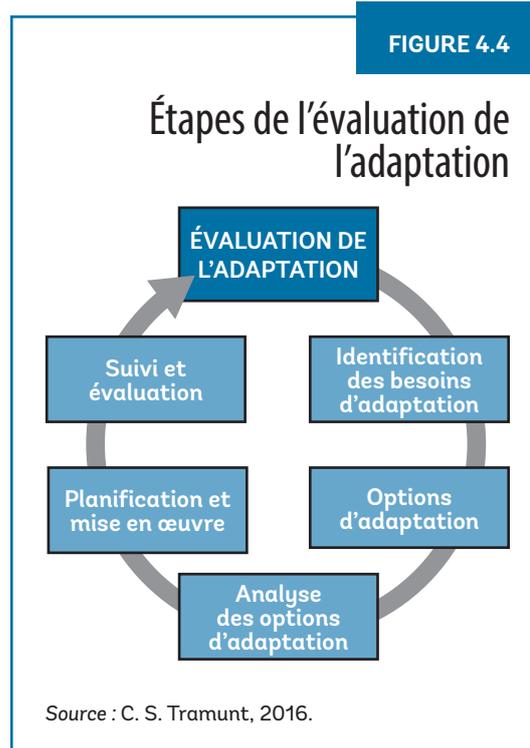
au changement climatique et à les évaluer selon les critères suivants : disponibilité, avantages, coûts, efficacité, efficience et faisabilité (Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, GIEC, 2014a). L'évaluation de l'adaptation peut se dérouler en cinq étapes, comme le montre la figure 4.4.

L'évaluation des options d'adaptation identifiées se fonde sur les avantages et les inconvénients de chaque intervention proposée. Une telle démarche implique de reconnaître que les mesures d'adaptation dont les processus de planification, de conception et de mise en œuvre incluent une forte composante participative contribuent également à renforcer les capacités des communautés, et donc leur résilience. Enfin, les mesures d'adaptation sélectionnées doivent permettre de réaliser les objectifs de développement local de la manière la plus efficace et la plus efficiente possible, dans les limites des capacités institutionnelles disponibles. Ainsi, tous les avantages et tous les coûts doivent être pris en compte.

Les solutions d'adaptation doivent répondre aux problèmes les plus urgents et être axées sur les plus vulnérables

L'un des principaux objectifs de l'adaptation est de réduire l'exposition (p. ex., en évacuant les populations des plaines inondables) et la sensibilité (p. ex., en choisissant des variétés végétales en fonction des nouvelles conditions climatiques) et d'accroître la capacité d'adaptation (p. ex., en ajustant les sources et les réseaux d'énergie aux nouveaux schémas de consommation) afin de réduire la vulnérabilité au changement climatique. Les solutions d'adaptation doivent être conçues pour répondre aux problèmes les plus urgents et axées sur les besoins des populations les plus vulnérables.

FIGURE 4.4



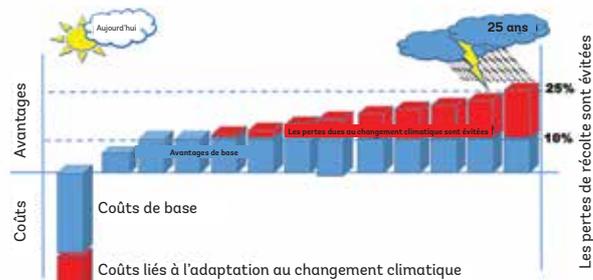
Les deux exemples ci-dessous, illustrés par la figure 4.5, permettent de mieux comprendre les possibilités d'adaptation, leurs coûts et leurs avantages.

- Les agriculteurs subissent des pertes de récolte en raison de la sécheresse. En l'absence de changement climatique (*statu quo*), les agriculteurs connaissent déjà des pertes. Plus le changement climatique s'aggravera, plus les pertes subies seront importantes. Un projet d'irrigation permet d'éviter les pertes de récolte. Il existe déjà un avantage en l'absence de changement climatique (*statu quo*), mais celui-ci (prévention des pertes de récolte) s'accroît avec le changement climatique. L'intervention est une **mesure « sans regret »**, puisqu'elle permet d'obtenir un avantage aussi bien en situation normale que dans un scénario de changement climatique. Ce type de mesure est particulièrement important dans le cadre du programme LoCAL, car celui-ci intervient principalement dans les PMA et peut avoir du mal à privilégier les interventions à long terme face aux besoins urgents d'une population qui rencontre des difficultés quotidiennes dans les zones les plus pauvres et les plus vulnérables en raison du manque de moyens de subsistance.

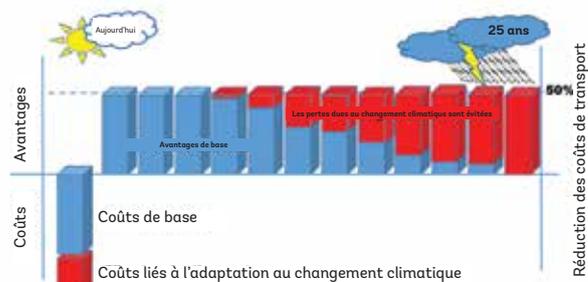
FIGURE 4.5

Avantages et coûts liés à l'adaptation de l'irrigation au changement climatique et à l'amélioration de la résilience d'une route au changement climatique

	Sans intervention d'adaptation	Avec l'intervention d'adaptation
Statu quo	Les agriculteurs perdent 10 % de leur récolte en raison de la sécheresse	<ul style="list-style-type: none"> Aucune perte de récolte Avantage de base : 10 % de la valeur des récoltes sont sauvées
Avec le changement climatique	En 25 ans, les pertes de récolte augmentent de 25 % sous l'effet du changement climatique	<ul style="list-style-type: none"> Aucune perte de récolte Avantage lié à la sensibilisation au changement climatique : la valeur des récoltes sauvées augmente de 15 % après 25 ans



	Sans intervention d'adaptation	Avec l'intervention d'adaptation
Statu quo	Les agriculteurs supportent des coûts de transport élevés pour acheminer leur récolte au marché	Avantage de base : réduction de 50 % des frais de transport, qui perdure si la route est bien entretenue
Avec le changement climatique	Les agriculteurs supportent des coûts de transport élevés et connaissent une baisse de leur chiffre d'affaires lorsqu'ils ne peuvent pas accéder au marché	Réduction de 50 % des frais de transport, qui perdure si la route est résistante aux changements climatiques et bien entretenue



Source : J. Abrams, 2015.

- Les agriculteurs supportent des coûts de transport élevés pour acheminer leur récolte au marché. Une nouvelle route est construite afin de réduire ces coûts. Le changement climatique entraînera une multiplication des inondations, ce qui pourra endommager la route si elle n'est pas construite selon une nouvelle norme de conception plus coûteuse, mais résiliente au changement climatique. L'avantage lié à la route (réduction des coûts de transport) reste le même à mesure que le changement climatique s'accroît, mais il sera perdu si la résilience climatique n'est pas renforcée. En l'absence de changement climatique, seuls les coûts supplémentaires liés à l'investissement dans des normes de conception résilientes au climat seraient perdus (même s'il est probable que l'amélioration des normes de conception et de la qualité de la route augmente sa durée de vie et réduise les frais d'entretien).

Ainsi, il convient généralement de privilégier les interventions qui permettent d'obtenir un rendement intéressant dans les circonstances actuelles et qui devraient permettre la création d'avantages à long terme en matière d'adaptation à mesure que le changement climatique progresse (mesures « sans regret »). Cette approche est adaptée aux besoins des communautés bénéficiaires, qui attendent des avantages immédiats et une protection contre les menaces futures.

Dans les faits, il est difficile de séparer les coûts de base et d'adaptation des avantages obtenus. Au **Cambodge**, le mécanisme LoCAL finance généralement un tiers des investissements dans les infrastructures, si l'on considère ce chiffre comme un indicateur de la part du coût consacré à l'adaptation au changement climatique. Dans les pays confrontés à des difficultés liées au calendrier et au volume des transferts réguliers versés par les

gouvernements centraux, le programme LoCAL peut financer la totalité des interventions visant à lutter contre le changement climatique (voir le [chapitre 6](#)). Il en va parfois de même lorsque des investissements d'urgence sont nécessaires (p. ex., réinstallation ou hébergements au [Tuvalu](#)).

Dans tous les cas, les mesures d'adaptation proposées aux fins d'un financement au titre des SRCBP doivent être clairement décrites et accompagnées d'une justification expliquant en quoi elles relèvent de l'adaptation au changement climatique. L'analyse des causes sous-jacentes des problèmes à résoudre (en termes de vulnérabilité et de risques climatiques) contribue grandement à déterminer si l'intervention proposée est pertinente et s'inscrit dans la lutte contre le changement climatique ou si elle relève des activités courantes. Le manque d'eau, par exemple, peut avoir des causes multiples : pression démographique, pollution, non-viabilité des pratiques agricoles, fuites dans le réseau d'alimentation en eau, ainsi que des causes liées au changement climatique, telles que la modification des régimes de précipitations et l'augmentation de l'évaporation. C'est pourquoi toutes les interventions dans le domaine de l'eau ne sont pas forcément justifiées du point de vue du changement climatique.

En outre, la vulnérabilité et les risques climatiques se manifestent à différentes échelles, par des liens en amont et en aval (crues soudaines, déforestation, érosion des pentes et du littoral), et des solutions peuvent nécessiter une action géographiquement ou financièrement plus large (p. ex., planification de la gestion et de la conservation des bassins versants, grandes installations de stockage de l'eau, ouvrages de protection du littoral et interventions coordonnées de préparation aux catastrophes). Le traitement des causes sous-jacentes pouvant aller bien au-delà de la portée des communautés locales, il convient d'évaluer les possibilités d'adaptation à différentes échelles afin de répondre aux besoins des communautés.

En conclusion, il convient de souligner qu'une justification sur le plan climatique (c'est-à-dire **pourquoi** [évaluations], **où** [situation géographique] et **comment** [moyens utilisés pour identifier et sélectionner les mesures d'adaptation, p. ex. de manière participative et en tenant compte des questions de genre, et modalités d'exécution des

mesures, p. ex. spécifications techniques relatives au changement climatique, abordées au [chapitre 7](#)) est, avec le contrôle de conformité des mesures d'adaptation au menu d'investissements, tout aussi importante que les interventions elles-mêmes (**quoi**) (figure 4.6).

Enfin, les options d'adaptation identifiées grâce aux différentes évaluations doivent être prises en compte et étudiées dans le cadre du processus de planification du développement local (voir le [chapitre 5](#)).

Évaluer les besoins en renforcement des capacités

Les conclusions des évaluations décrites ci-dessus fournissent des informations utiles pour évaluer les capacités d'adaptation dont disposent les communautés et les collectivités locales, ainsi que les besoins prioritaires en matière de renforcement des capacités. L'évaluation annuelle des performances renseigne également sur les capacités et les besoins (voir le [chapitre 8](#)).

Le tableau 4.3 présente des exemples de critères sélectionnés au moyen de l'outil de diagnostic rapide mis en place au [Ghana](#) par LoCAL afin d'évaluer les capacités d'adaptation.

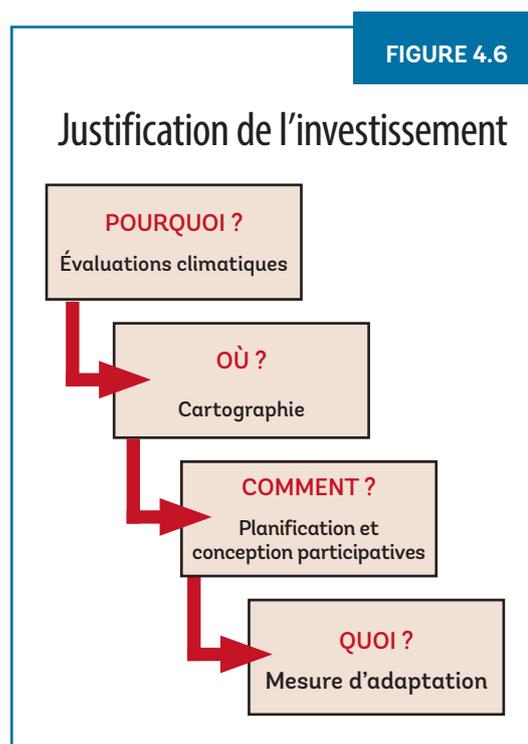


TABLEAU 4.3

Critères sélectionnés pour évaluer les capacités d'adaptation dans la planification du développement local

Critère	Évaluation	Score	Résultat
1. Capacité institutionnelle des équipes du district à s'adapter aux effets des scénarios de changement climatique projetés	Impossible pour le moment : l'adaptation nécessite un effort de planification très important, ainsi que des coûts élevés et/ou du personnel supplémentaire pour répondre aux projections.	1	
	Pas encore prévu : l'adaptation nécessitera des ajustements importants en matière de planification, ainsi que des coûts et/ou du personnel supplémentaire pour répondre aux projections.	2	
	Possible sous peu : l'adaptation nécessitera des ajustements en matière de planification, ainsi que des coûts importants et/ou du personnel supplémentaire pour répondre aux projections.	3	
	Déjà en cours : l'adaptation est efficace et nécessite aussi peu de coûts et d'efforts supplémentaires que possible.	4	
2. Connaissance des effets du changement climatique sur le district	Le district ne conserve pas les informations relatives aux phénomènes climatiques passés.	1	
	Le district tient une base de données sur les phénomènes météorologiques passés, mais celle-ci n'est pas intégrée à la planification locale.	2	
	Le district intègre les expériences passées relatives aux phénomènes météorologiques extrêmes sous la forme de protocoles, de règlements ou autres.	3	
	Le district intègre les informations relatives aux phénomènes climatiques extrêmes passés dans les plans de développement local et/ou les plans d'adaptation au changement climatique, ainsi que dans tout autre instrument de planification territoriale.	4	
3. Capacité à assurer le bon fonctionnement des services municipaux en cas de phénomène météorologique extrême	Il n'existe aucun plan de continuité des services en cas de phénomène météorologique extrême.	1	
	Il existe des plans de continuité des services municipaux en cas de phénomène météorologique extrême, mais ils ne sont pas appliqués.	2	
	Il existe des plans de continuité des services de district en cas de phénomène météorologique extrême, mais ils ne sont pas évalués.	3	
	Il existe des plans de continuité des services de district en cas de phénomène météorologique extrême, et ceux-ci sont évalués et actualisés.	4	
4. Ressources économiques locales consacrées à l'adaptation au changement climatique	Le district ne dispose pas des ressources ni du personnel qualifié nécessaires pour mener des actions en faveur de l'adaptation au changement climatique.	1	
	Le district dispose de fonds très limités et de quelques professionnels compétents pour mener des actions en faveur de l'adaptation au changement climatique.	2	
	Le district dispose de fonds limités, mais investit dans le renforcement des capacités de gestion de l'adaptation au changement climatique.	3	
	Le district dispose des fonds nécessaires pour intégrer l'adaptation au changement climatique dans sa routine décisionnelle.	4	
5. Accès et recours aux technologies (communication, surveillance et accès aux connaissances en matière d'adaptation au changement climatique) ; degré de numérisation	Le district n'a pas accès aux technologies nécessaires pour mener des actions en faveur de l'adaptation au changement climatique.	1	
	Le district dispose d'un accès très restreint aux technologies nécessaires pour mener des actions en faveur de l'adaptation au changement climatique.	2	
	Le district dispose d'un accès restreint aux technologies nécessaires pour mener des actions en faveur de l'adaptation au changement climatique.	3	
	Le district a accès aux technologies nécessaires pour mener des actions en faveur de l'adaptation au changement climatique.	4	
6. Capacité du district à créer des réseaux de connaissance et de soutien permettant de lutter contre le changement climatique	Le district ne cherche pas à établir de partenariats afin d'acquérir les connaissances et les compétences nécessaires pour mener des actions en faveur de l'adaptation au changement climatique.	1	
	Le district a tenté d'établir des partenariats afin d'acquérir les connaissances et les compétences nécessaires pour mener des actions en faveur de l'adaptation au changement climatique, sans y parvenir.	2	
	Le district a établi des partenariats avec d'autres organisations et institutions dans le domaine de l'adaptation au changement climatique.	3	
	Le district développe activement des partenariats avec les autres districts, les municipalités, les collectivités locales, le gouvernement national et les universités.	4	

Source : C. S. Tramunt, 2016 ; inspiré d'un document de l'ONG Adapt-Chile, 2014.

5



**INTÉGRATION DANS
LA PLANIFICATION DU
DÉVELOPPEMENT LOCAL**



De nombreux pays utilisent déjà des **méthodologies ou des documents d'orientation** visant à soutenir l'intégration de l'adaptation au changement climatique dans leurs plans de développement local. Lorsque de telles méthodologies existent (p. ex., méthodologie d'évaluation de la vulnérabilité et des risques

climatiques au **Népal**), le programme LoCAL s'appuiera sur celles-ci. Dans les pays où ces méthodologies n'ont pas encore été intégrées aux processus de planification locale, le programme soutiendra les efforts nationaux visant à intégrer le changement climatique dans les documents d'orientation de planification (encadré 5.1).

ENCADRÉ 5.1

Exemples d'initiatives menées en vue d'intégrer l'adaptation dans les documents d'orientation et les manuels relatifs au développement local

- Au **Bénin**, LoCAL a soutenu l'intégration de l'adaptation au changement climatique dans les documents d'orientation relatifs aux plans de développement de troisième génération, ainsi que la mise en application de ces directives dans les communes pilotes. Ce soutien a pris la forme d'activités d'apprentissage par la pratique, de formation et de renforcement des capacités menées avec les partenaires de développement, l'Agence allemande de coopération internationale (GIZ) et la Direction suisse du développement et de la coopération.
- Au **Bhoutan**, un manuel de planification du développement local a été élaboré en 2010, mais il ne favorisait pas suffisamment l'intégration du changement climatique. Le programme LoCAL a mis au point une méthodologie simple d'évaluation de la vulnérabilité et des risques climatiques et rédigé une annexe au manuel afin d'expliquer comment intégrer le changement climatique à chaque étape du processus de planification, et comment faire le lien avec le budget annuel.
- En **RDP lao**, le changement climatique a été intégré aux directives de planification du Fonds de développement des districts. Une fois adaptées, ces directives ont été testées dans le cadre d'une initiative financée par le Fonds pour l'environnement mondial (FEM) impliquant le programme LoCAL, et ont finalement reçu une approbation ministérielle permettant leur application à l'ensemble des processus de planification du pays.
- Au **Népal**, le processus actuel en 14 étapes intègre déjà un grand nombre de bonnes pratiques, dont l'évaluation de la vulnérabilité et des risques climatiques et la planification communautaire. Le programme LoCAL vise donc essentiellement à s'assurer que toutes les étapes sont mises en œuvre, que les résultats obtenus sont de qualité, et que les demandes de la communauté sont prises en compte dans les plans et les budgets annuels définitifs des districts.
- Au **Tuvalu**, les directives de planification existantes ne concernaient qu'un seul fonds spécial, et non l'ensemble des collectivités locales, et n'abordaient pas les questions liées au changement climatique. En s'appuyant sur les lois et les règlements des autorités locales, le programme LoCAL a contribué à l'élaboration de directives sur la planification et la budgétisation par étapes qui tiennent compte du changement climatique.

Comme évoqué au [chapitre 3](#), les **conditions minimales et les mesures de performance** contribuent également à améliorer le processus de planification et l'intégration de l'adaptation, car elles renseignent sur les mesures effectivement prises et leur qualité. Les conditions minimales garantissent un certain niveau de préparation en vue d'entreprendre les interventions de lutte contre le changement climatique financées par les SRCBP (p. ex., disposer d'un programme annuel d'adaptation approuvé et chiffré comme au **Bénin**, au **Mali**, au **Niger** et au **Tuvalu**). Les mesures de performance permettent d'améliorer la qualité dans le temps. Au départ, les indicateurs visent essentiellement à déterminer si certaines mesures ou approches du processus de planification et de budgétisation ont été effectivement mises en œuvre, conformément aux directives relatives au développement (p. ex., de manière participative et en tenant compte des questions de genre). La qualité des mesures de planification et des plans et budgets annuels s'accroît progressivement, à mesure que les collectivités renforcent leurs capacités. On s'assure en particulier que l'adaptation au changement climatique est suffisamment prise en compte dans les processus de planification locale, les plans à moyen terme et les programmes annuels. L'encadré 5.2 présente des exemples de mesures de performance qui contribuent à améliorer l'intégration du changement climatique dans les processus de planification.

Dans les pays ayant élaboré des plans d'action local d'adaptation, tels que le **Mozambique** et le **Népal**, le programme LoCAL s'appuie sur ces derniers en finançant un certain nombre d'activités d'adaptation identifiées dans le cadre du plan annuel des collectivités locales. De plus, LoCAL favorise l'intégration de ces plans d'action (généralement conçus dans le cadre de projets) dans le cycle de planification des collectivités locales. Dans les autres pays, le programme LoCAL met l'accent sur la qualité et l'utilisation des évaluations de la vulnérabilité et des risques climatiques, afin d'appuyer l'intégration de l'adaptation dans le processus de planification du développement local, plutôt que sur la création de nouveaux plans, comme l'explique l'encadré 5.3.

ENCADRÉ 5.2

Exemples de mesures de performance contribuant à améliorer l'intégration

- Les enjeux et les risques liés au changement climatique sont bien intégrés dans le processus réglementaire de planification et pris en compte dans les documents du plan (**Bangladesh**).
- L'adaptation au changement climatique est intégrée aux plans de développement local en utilisant les données relatives au climat et à la vulnérabilité pour justifier les investissements qui y sont consacrés et les coûts correspondants, et en expliquant clairement comment les investissements prévus renforceront la résilience au changement climatique (**Bénin, Mali et Niger**).
- Une analyse des données relatives au changement climatique est réalisée ; une liste des risques, des défis et des domaines concernés est élaborée à partir de cette analyse ; l'analyse est appliquée au processus de planification (**Ghana**).
- Le changement climatique est intégré au plan annuel de développement sous forme de chapitre donnant une description précise des domaines d'intervention (**Mozambique**).
- Le changement climatique est intégré aux plans stratégiques de développement local insulaire, en établissant des liens avec le plan d'investissement triennal et le plan de développement/budget annuel, sous forme de chapitre donnant une description précise des domaines d'intervention (**Tuvalu**).

ENCADRÉ 5.3

Élaborer ou intégrer les plans locaux d'adaptation

Au cours du premier cycle de planification et d'investissement mis en place au **Bénin**, le programme LoCAL a appuyé l'élaboration d'évaluations participatives de la vulnérabilité et de plans locaux d'adaptation dans les trois communes pilotes. Suite à l'évaluation des performances du premier cycle d'interventions, l'équipe d'évaluation a recommandé de réviser les conditions minimales relatives aux plans locaux d'adaptation afin de mettre l'accent sur l'amélioration des évaluations climatiques et sur leur intégration dans les plans de développement local. Des recommandations similaires ont été formulées au **Mali** et au **Niger**.

Lors du lancement de l'initiative LoCAL au **Mozambique**, le plan local d'adaptation du district de Massingir se trouvait à un stade d'élaboration avancé. À Mabalane, en revanche, le processus n'était pas encore commencé. Les interventions de renforcement des capacités menées avec les équipes techniques de ce district ont donc permis d'examiner en profondeur les avantages et les inconvénients liés à l'intégration du plan local d'adaptation au niveau du district.

Promouvoir la bonne gouvernance et les approches participatives

Les SRCBP permettent d'améliorer la solidité et la transparence des systèmes gouvernementaux. En général, les indicateurs relatifs aux conditions minimales et aux mesures de performance incluent un certain nombre d'indicateurs de bonne gouvernance qui concernent, entre autres, les domaines suivants : gestion des finances publiques, achats, transparence et redevabilité, et mesures

visant à promouvoir la participation et l'égalité (voir le [chapitre 3](#)). L'encadré 5.4 présente des exemples de mesures de performance favorisant la bonne gouvernance et la participation. Ces indicateurs ont une importance particulière dans les pays où la faiblesse de la gouvernance, de la gestion financière, de la transparence et de la redevabilité nuit à l'efficacité de la prestation des services et au ciblage des besoins locaux, lorsque les institutions démocratiques ne sont pas en place ou suffisamment solides au niveau local, ou lorsque les pays doivent faire face à des contraintes politiques. C'est par exemple le cas du **Mali** et du **Népal**, qui ne disposent d'aucun organe élu aux niveaux infranational et local, et où la participation citoyenne et la responsabilité envers la population sont donc très faibles.

Par définition, la planification est un processus multipartite auquel le dynamisme de la communauté et l'engagement de la société civile et du secteur privé sont extrêmement utiles. La participation constitue également en soi un moyen efficace de renforcer la résilience et la capacité d'adaptation des communautés. C'est pourquoi il est important de s'assurer que les processus de développement local contribuent à renforcer la résilience et la capacité d'adaptation des communautés et, à terme, leur capacité de transformation.

En vue de favoriser la participation, une **approche de la planification fondée sur les actifs** a été expérimentée au **Bhoutan**, au **Cambodge** et au **Tuvalu**. Cette dernière prend pour point de départ les capacités et les actifs des communautés et identifie les mesures d'adaptation prioritaires que les communautés peuvent elles-mêmes entreprendre. L'appui extérieur nécessaire à la mise en place des actions en matière de développement communautaire identifiées et convenues avec les autorités locales intervient seulement après. Les différents processus de planification existant au niveau communautaire sont ensuite regroupés à plus grande échelle, avec la participation de toutes les communautés concernées. Les capacités et les besoins connexes de chaque communauté sont évalués conjointement, de même que les mesures d'adaptation requises à plus grande échelle (p. ex., collectivités locales, bassins versants,

ENCADRÉ 5.4

Exemples de mesures de performance favorisant la bonne gouvernance et la participation

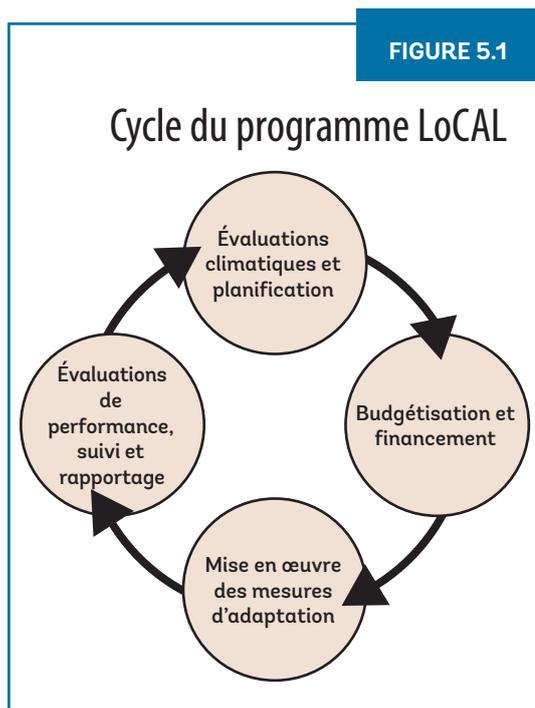
- Des consultations publiques/audits sociaux/forums de discussion sont organisés (**Bangladesh**)
- Le district a facilité la transparence et organisé des réunions publiques, exposé les progrès matériels et financiers obtenus, échangé avec les citoyens et présenté les plans de l'exercice budgétaire à venir (**Mozambique**)
- Les registres indiquent qu'au moins 25 % des ménages sont représentés dans les réunions de planification participative (**Cambodge**)
- Les plans et les budgets, les comptes définitifs (utilisation des fonds de l'année précédente), les états financiers du Fonds de développement des Upazila/Pourshava Parishad, les rapports d'audit, le rapport annuel/les rapports d'avancement des Upazila/Pourshava Parishad portant sur la composante « développement » des projets et les évaluations de performance annuelles sont publiés (**Bangladesh**)
- Les règles et réglementations relatives à la passation de marchés et aux contrats communautaires sont respectées (**Bhoutan**)
- Les mesures correctives énoncées dans les conclusions de l'audit précédent sont appliquées dans les délais impartis (**Bhoutan**)
- Des réunions publiques, un suivi communautaire, l'examen des progrès accomplis et le partage des informations essentielles (budgets, plans, rapports d'avancement auprès du public) sont organisés (**Tuvalu**)
- Les communautés participent à l'examen des projets identifiés dans le Plan stratégique triennal et à l'issue de l'examen (validation, annulation ou redéfinition des projets prioritaires), qui sont intégrés aux documents du plan (**RDP lao**)

écosystèmes). Puis, les ressources communautaires et extérieures sont affectées conjointement là où elles sont le plus nécessaires. Par conséquent, les communautés profitent non seulement de l'appui qu'elles reçoivent afin de répondre à leurs propres besoins, mais également de celui apporté aux autres communautés alors qu'elles prennent conscience des conditions et des défis auxquels elles sont exposées. En outre, une plus grande attention est accordée aux interventions d'adaptation à plus grande échelle qui visent à s'attaquer aux causes sous-jacentes et qui bénéficient à plusieurs communautés. Cette approche contraste avec les processus de planification de nombreuses collectivités locales, qui consistent généralement à répertorier les demandes de la communauté dans

le plan annuel, négligeant par là même les défis de plus grande envergure ou l'appui à l'ensemble des communautés.

Répondre aux besoins des communautés et promouvoir l'égalité entre les sexes

La participation des groupes vulnérables est indispensable à la réussite de l'adaptation au niveau local. C'est pourquoi le programme LoCAL s'attache à faire participer les communautés, les femmes et les autres groupes vulnérables afin de favoriser leur inclusion de diverses façons tout au long de son cycle de vie (figure 5.1), comme l'illustrent les exemples suivants.



Les mesures de performance peuvent également être un moyen d'améliorer l'inclusion et de mieux répondre aux besoins des citoyens, des communautés et des femmes (encadré 5.5).

- Au **Cambodge**, le programme LoCAL utilise les évaluations participatives de la vulnérabilité dans le cadre de son processus de planification du développement local et comme fondement pour répondre aux besoins d'adaptation locale.
- Au **Népal**, le mécanisme finance uniquement les interventions de lutte contre le changement climatique prévues dans les plans des collectivités locales et qui figurent également dans les plans des sous-districts (circonscriptions), plus représentatifs des demandes des communautés. Ainsi, le risque de voir les demandes du niveau central l'emporter sur celles émanant de la population est écarté.
- Au **Bénin**, au **Mali** et au **Niger**, le menu d'investissements inclut des mesures spécifiquement destinées aux femmes. Le manuel d'évaluation des performances recommande d'examiner un certain nombre d'indicateurs de performance au moyen, entre autres, d'entretiens menés dans au moins deux

ou trois communautés, et d'entretiens menés séparément auprès de femmes et d'enfants.

- Au **Bhoutan**, les évaluations communautaires de la vulnérabilité et la hiérarchisation des activités d'adaptation sont réalisées séparément dans des groupes distincts de femmes et d'hommes. Par la suite, une discussion a été organisée sur les points communs et les différences entre les résultats de ces évaluations, ainsi que sur les raisons sous-jacentes expliquant ces différences dans les plans et les priorités.
- Au **Mali**, l'une des deux premières interventions menées dans une commune pilote s'adressait spécifiquement aux femmes du village. Elle a consisté à former 238 femmes et à aménager un jardin de 2,5 hectares équipé d'un système d'irrigation solaire, d'un réservoir d'eau, d'installations de compostage et de haies végétales. Les autorités du village de Diadiéla et la responsable de l'association de femmes ont salué cette intervention ainsi que les multiples avantages qu'elle a apportés sur le plan climatique, environnemental et social.
- Au **Niger**, les femmes ont été rémunérées afin de mettre en œuvre les mesures visant à lutter contre l'érosion des sols, élaborées au cours du premier cycle de planification et d'investissement. Les femmes ayant bénéficié de cette intervention ont expliqué qu'elles avaient utilisé l'argent ainsi gagné pour subvenir à leurs besoins quotidiens et investir dans des fournitures scolaires.

Prendre en compte les aspects environnementaux

Le changement climatique touche à la fois l'environnement et l'homme. L'adaptation écosystémique offre des pistes intéressantes pour lutter contre le changement climatique au niveau local. C'est pourquoi le programme inclut des mesures de ce type dans les menus d'investissements, et applique systématiquement des normes et des bonnes pratiques environnementales, comme montre l'encadré 5.6

ENCADRÉ 5.5

Exemples de mesures de performance favorisant l'inclusion des citoyens, des communautés et des femmes

- Les femmes sont représentées à hauteur de 30 % minimum au sein du Comité consultatif de district (**Mozambique**)
- Les femmes membres des Upazila/Pourshava Parishad participent activement aux réunions : toutes ont assisté à au moins deux réunions mensuelles du conseil des Upazila/Pourshava Parishad sur trois, et, à chaque réunion, au moins une question à débattre a été soulevée par une femme (**Bangladesh**)
- Le plan quinquennal intègre les questions liées aux femmes et prévoit des stratégies visant à améliorer l'accès des femmes aux services ainsi que leur situation plus généralement (**Bangladesh**)
- Il existe des preuves de la participation de représentantes femmes aux réunions de planification du plan annuel (**Bangladesh**)
- Les mesures d'adaptation au changement climatique sont identifiées et hiérarchisées de manière participative et en tenant compte des questions de genre, et elles sont fondées sur une analyse multicritères (**Bénin**)
- Il est prouvé que les citoyens participent aux activités de lutte contre le changement climatique et sont bien informés (**Ghana**)
- Les citoyens locaux (autres que ceux appartenant aux conseils communautaires et aux autorités villageoises) participent à la préparation et à la mise en œuvre des activités financées par les SRCBP (**Cambodge**)
- Il est prouvé que les projets de lutte contre le changement climatique prennent en compte les groupes vulnérables tels que les femmes, les enfants et les personnes âgées (**Mozambique**)
- Des fiches d'évaluation permettent de mesurer la satisfaction des citoyens et de recueillir leur avis concernant les résultats obtenus (**Bhoutan**)
- Il est prouvé que les projets de lutte contre le changement climatique prennent en compte les besoins des groupes vulnérables tels que les femmes, les enfants et les personnes âgées, conformément au descriptif du plan annuel de développement (**Tuvalu**)
- L'équipe d'appui au développement qui sera créée dans chaque district afin de permettre l'apport d'une contribution technique au processus de planification des investissements comptera parmi ses membres la responsable de l'union des femmes du district et une représentante du village (**RDP lao**)

Exemples d'application de normes et de bonnes pratiques environnementales au moyen des mesures de performance

- Au **Bhoutan**, les investissements dans l'adaptation au changement climatique doivent être conçus de sorte à minimiser les effets potentiellement néfastes sur l'environnement. Lorsque de tels effets sont prévus, les investissements doivent tenir pleinement compte des mesures appropriées de protection de l'environnement (p. ex., choix des espèces en cas de reboisement/diversification des cultures, effets en aval en cas d'installation d'un système de drainage (adapté aux routes ou aux bâtiments), réseau d'irrigation, choix de la structure et des matériaux de construction).
- Au **Bénin**, au **Mali** et au **Niger**, l'évaluation portant sur les communes consiste à déterminer si les études de faisabilité nécessaires aux investissements tiennent compte des risques environnementaux et permettent de les réduire.
- Au **Ghana**, conformément au Fonds de développement des districts, les indicateurs de performance permettent d'examiner les preuves de conformité à l'évaluation des impacts environnementaux et sociaux et de déterminer si le district dispose d'un comité actif sur le changement climatique, l'environnement et la gestion des risques de catastrophe.

6



INTÉGRATION DANS LES BUDGETS



Le programme LoCAL est conçu pour s'adapter à la situation de chaque pays, qu'il dispose de mécanismes de transfert budgétaire bien établis et opérationnels comme au **Bhoutan**, limités en raison de l'instabilité politique comme au **Mali** ou en raison d'autres contraintes comme au **Bangladesh**, au **Cambodge**, au **Ghana**, au **Népal** et en **RDP lao**, ou en cours d'instauration comme au **Niger**. De fait, dans de nombreux pays où intervient le programme, la capacité à transférer efficacement les fonds aux autorités locales est fortement limitée, comme le montre le tableau 6.1.

L'initiative LoCAL est suffisamment souple pour s'adapter à la décentralisation croissante, à l'ajustement des flux financiers, aux conditions minimales et aux mesures de performance, et pouvoir s'intégrer aux systèmes nationaux en évolution. Réciproquement, l'expérience du programme LoCAL alimente cette évolution. Ainsi, les mécanismes de transfert budgétaire du

Ghana, du **Mali**, du **Niger** et du **Tuvalu** devraient être modifiés suite à un processus de réflexion et d'apprentissage.

Utiliser et renforcer les systèmes nationaux

Les SRCBP permettent de couvrir le surcoût des investissements en faveur de la résilience climatique. Elles complètent les allocations régulières versées par le niveau central aux collectivités locales au moyen du système de transfert budgétaire intergouvernemental. L'utilisation et le renforcement des systèmes nationaux se trouvent donc au cœur de l'initiative LoCAL. Au **Bhoutan**, premier pays d'intervention pilote, le mécanisme LoCAL repose entièrement sur le système national. Les questions clés présentées dans l'encadré 6.1 aident à évaluer la capacité des systèmes nationaux à transférer et à utiliser les SRCBP.

TABLEAU 6.1

Les scores du PEFA sur la transparence des relations fiscales intergouvernementales pour plusieurs pays de LoCAL

Sous-indicateur	Bangladesh	Bénin	Bhoutan	Cambodge	RDP lao	Mali	Mozambique	Népal	Niger
(i) L'affectation horizontale des transferts de l'administration centrale aux administrations infranationales est déterminée par des mécanismes transparents et fondés sur des règles	D	C	A	A	D	A	A	C	D
(ii) Délais d'information fiable aux gouvernements infranationaux sur leurs allocations du gouvernement central pour l'année à venir	D	D	A	A	D	D	C	C	NA
(iii) Mesure dans laquelle les données fiscales consolidées (au moins sur les recettes et les dépenses) sont collectées et rapportées aux administrations publiques selon les catégories sectorielles	D	D	A	D	D	C	D	B	D

Source : Analyse par J. Dendura, basée sur les données PEFA d'évaluation de la gestion des finances publiques, Indicateur 8 (www.pefa.org).

Remarque : NA = non disponible.

ENCADRÉ 6.1

Questions clés permettant d'évaluer la capacité des systèmes nationaux à transférer et à utiliser les subventions

- Les fonds des SRCBP peuvent-ils être versés au Trésor national ou sur un compte spécial dont il n'est pas titulaire ?
- Le versement des fonds aux collectivités locales peut-il être contrôlé par le ministère des Finances ou un organe équivalent ou par le comité technique LoCAL ?
- Tous les transferts nationaux du programme LoCAL peuvent-ils être effectués sur un compte des collectivités locales, ou bien sur un compte (commercial) dédié aux collectivités locales ?
- Le plan comptable a-t-il été bien défini ? Peut-il être adapté pour répondre aux besoins de rapportage dans le cadre du programme LoCAL sans générer des coûts de transaction importants ?
- Un plan d'adaptation est-il nécessaire en plus des pratiques de planification habituelles ?
- Les règles de gestion financière des collectivités locales sont-elles applicables à l'exécution budgétaire des SRCBP, ou bien existe-t-il des règles d'exécution budgétaire spécifiques ?
- Le système actuel de suivi et de rapportage relatif à la mise en œuvre du plan annuel permet-il d'obtenir les données de suivi nécessaires au programme LoCAL ?

Tous les pays appliquent des procédures de gestion financière spécifiques aux collectivités locales (voire les améliorent, p. ex., en renforçant les systèmes de rapportage), ainsi que le menu d'investissements (voir le [chapitre 5](#)), généralement large et adapté au niveau local ciblé. Dans la plupart des cas, les fonds

sont versés sur les comptes des collectivités locales. Les audits relèvent quant à eux de la compétence de l'organisme d'audit national, même s'il est fréquent qu'ils ne puissent être réalisés régulièrement ni en temps voulu en raison du manque de capacités ou de ressources financières. Dans ce cas, comme au **Mali** et au **Niger**, le programme LoCAL offre aux organismes concernés l'occasion de pouvoir participer aux évaluations de performance annuelles.

Lors des premières phases de l'initiative LoCAL, les SRCBP sont parfois versées sur un compte spécial non détenu par le Trésor national, ce qui signifie que le ministère des Finances ne maîtrise pas toujours le versement des subventions aux collectivités locales. Le comité LoCAL, sous la coordination du ministère ou de l'organisme concerné, s'assure de la conformité aux conditions minimales (selon l'assurance qualité LoCAL), demande le versement des tranches puis coordonne le processus de rapportage au programme LoCAL. L'encadre 6.2 illustre comment circulent les fonds par le biais du mécanisme LoCAL avec l'exemple du **Bénin**.

En tant que mécanisme de complément, LoCAL s'appuie sur les systèmes existants

Rapprocher la planification et la budgétisation

La planification est un élément essentiel de toute initiative LoCAL. En tant que mécanisme de complément, LoCAL s'appuie sur les systèmes existants et sur leur fiabilité. En effet, la planification repose sur des transferts de ressources efficaces, basés sur des allocations prévisibles.

Toutefois, certains pays peuvent rencontrer des difficultés sur le plan budgétaire qui ne permettent pas une planification efficace au niveau local : sources de financement multiples,

Exemple de circuit des fonds au Bénin

Au Bénin, le programme LoCAL est aligné sur le mécanisme national de financement du développement local (FADeC). Pendant les deux premières années, les SRCBP octroyées dans le cadre du programme ont complété à hauteur de 8 % environ la partie non préaffectée du fonds national destiné à financer les investissements et les interventions dans les communes ciblées. Au cours de la deuxième année, les six communes participantes ont reçu entre 30 000 USD et 74 000 USD de subvention, en fonction des critères d'allocation nationaux, tels que la superficie et la population. À l'heure actuelle, le circuit des fonds octroyés dans le cadre du programme LoCAL suit les étapes suivantes :

- La Direction générale du Trésor et des comptes publics informe la Direction générale du budget, qui inscrit les fonds au budget du ministère du Cadre de vie et du Développement durable sous une ligne budgétaire distincte (à des fins de transparence et de traçabilité).
- Les fonds sont transférés du Trésor sur le compte bancaire désigné via la banque centrale.
- Dès qu'il a confirmation que les conditions minimales d'accès aux SRCBP sont respectées, le ministère du Cadre de vie et du Développement durable délivre au Trésor une autorisation de transfert des fonds aux communes pilotes.
- À la réception des fonds, l'agent comptable de la commune informe le maire, qui peut alors commander les services et les interventions conformément aux règles et procédures de gestion des finances publiques ainsi qu'aux dispositions complémentaires applicables aux SRCBP, notamment concernant le menu des investissements éligibles.
- Les subventions octroyées dans le cadre du programme LoCAL sont inscrites au budget municipal en tant que recettes (sous une ligne distincte) puis en tant que dépenses (si possible, sous une ou plusieurs lignes distinctes). S'il n'est pas possible de faire apparaître les dépenses financées par le mécanisme LoCAL sous une ligne budgétaire spécifique, une liste détaillée des activités et de leur coût est jointe en annexe au budget municipal.
- Outre les critères de performance régulièrement appliqués dans le cadre du FADeC, les performances des SRCBP sont évaluées chaque année au regard d'une série de critères relatifs à la bonne gouvernance et à l'adaptation au changement climatique. À compter de la deuxième année, cette évaluation s'inscrit dans le cadre de l'audit réalisé par l'Inspection générale des finances et des affaires administratives.
- Le montant des subventions de l'année suivante est ajusté en fonction des performances, et les nouvelles allocations sont inscrites au budget des communes en vue de leur adoption en conseil municipal.

allocations indéterminées ou versées tardivement et antécédents de versements tardifs ou inférieurs au montant prévu. Ces lacunes affectent à leur tour la capacité des administrations locales à s'engager auprès des communautés ou sur le plan politique. À terme, le nombre limité d'activités mises en œuvre dans ce contexte risque de décourager les

citoyens de participer au processus de planification. Cette situation complique la mise en œuvre d'un mécanisme de complément, les autorités locales n'étant pas en mesure de planifier adéquatement le budget de base à compléter, et les budgets engagés (et donc les activités prévues) risquent alors d'être annulés.

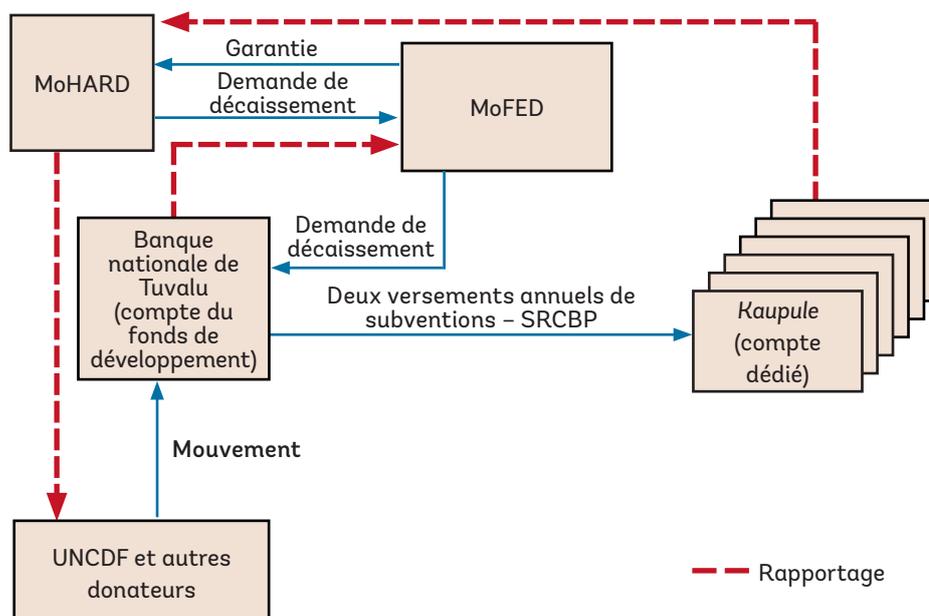
Bien que le programme LoCAL s'efforce d'intégrer ses SRCBP dans les transferts budgétaires ou les subventions basées sur la performance du gouvernement central aux collectivités locales, le manque ou la défaillance de ces mécanismes ne constitue en rien un obstacle. En effet, toute initiative ciblant les PMA doit s'attendre à ce que les

mécanismes de transfert budgétaire rencontrent un certain nombre de difficultés. Toutefois, il convient de s'assurer que le programme LoCAL contribue au renforcement de ces mécanismes ainsi que de la capacité à intégrer le changement climatique et les SRCBP dans les systèmes nationaux (encadré 6.3).

ENCADRÉ 6.3

Exemple de renforcement de la planification et de la budgétisation au Tuvalu

Au Tuvalu, le programme LoCAL a soutenu l'élaboration de directives de planification et de financement à l'intention des collectivités locales, auparavant en grande partie inexistantes. Le ministère en charge des autorités locales a adopté ces directives de planification, de budgétisation et de financement comme normes nationales en vue de poursuivre l'élaboration de manuels d'appui, ainsi que pour orienter le processus de conception du nouveau plan quinquennal stratégique pour les collectivités locales. Les fonds des SRCBP sont versés par les partenaires de développement du programme LoCAL sur un compte de la Banque nationale de Tuvalu à la demande du ministère de l'Intérieur et du Développement rural (MoHARD). Ils sont ensuite transférés sur le compte de l'actuel fonds de développement, détenu par le ministère des Finances et du Développement économique (MoFED). Avec l'accord de l'UNCDF, et après vérification par le MoHARD que les *Kaupules* remplissent les conditions fixées, le MoHARD adresse une demande au MoFED afin que ce dernier transfère les fonds (sous réserve de la garantie délivrée par le MoFED au MoHARD) sur le compte dédié de chaque *Kaupule* (à la Banque nationale de Tuvalu) afin de financer les actions du programme LoCAL. Cette demande indique le montant à verser aux *Kaupules* selon la formule d'allocation et leurs performances respectives. Enfin, le MoFED demande à la banque de verser les fonds sur le compte des *Kaupules* dédié aux SRCBP. La figure ci-dessous illustre le mouvement des fonds et les flux de rapportage.



Suivre le financement de l'adaptation

Les fonds des SRCBP transférés aux collectivités locales doivent faire l'objet d'un suivi afin d'identifier précisément les dépenses éligibles, c'est-à-dire les activités contribuant à améliorer la résilience climatique.

Dans les pays où la nomenclature budgétaire et le plan comptable permettent de suivre les fonds et leur utilisation par catégorie au niveau local, le

plan comptable a été adapté afin de rendre compte des activités d'adaptation menées à l'échelle locale (p. ex., en attribuant un code à chaque poste de financement comme au **Bhoutan**). Au **Mozambique**, le programme LoCAL a convenu avec le ministère de l'Économie et des Finances de doter les fonds des SRCBP d'un code spécial dans le cadre du Système d'administration financière de l'État (e-SISTAFE), comme le montre l'encadré 6.4.

Dans les pays où il est difficile, voire impossible, de mettre en œuvre une telle démarche (p. ex., **Bénin**,

BOX 6.4

Mise en place d'une codification propre au système des SRCBP au Mozambique

En 2002, le Mozambique a instauré le Système d'administration financière de l'État (SISTAFE) par la loi n° 09/2002. Ce système vise notamment à établir et harmoniser les règles et les procédures de programmation, de dépense, de contrôle et d'évaluation des ressources publiques et à créer, mettre en œuvre et administrer l'ensemble des procédures permettant d'assurer de manière adéquate et efficace la gestion économique des activités relatives aux programmes, aux projets, et à toute autre intervention déployée dans le cadre de la planification programmatique structurée et des objectifs correspondants. Suite à la signature d'un protocole d'accord avec le gouvernement en juillet 2015, plusieurs mesures ont été prises afin d'intégrer le programme LoCAL dans ce système.

- Le programme LoCAL est inscrit dans le système e-SISTAFE de 2015 à 2018. Cette période peut être prolongée de quatre ans moyennant la signature d'un nouveau protocole d'accord.
- Un compte en devises a été ouvert auprès de la banque centrale. Il est détenu par la Direction nationale du Trésor qui, sur demande de la Direction nationale de la planification et de la budgétisation, est chargée d'ouvrir le compte et d'autoriser le transfert des fonds mobilisés par LoCAL sur le compte unique du Trésor.
- Suite à la demande de la Direction nationale du Trésor à l'UNCDF et au transfert des fonds, la Direction nationale de la planification et de la budgétisation détermine le montant de l'allocation budgétaire et le code budgétaire approprié en fonction du type d'investissement. Ces informations sont ensuite communiquées au Trésor aux fins de programmation financière, puis la Direction nationale des comptes publics procède à l'enregistrement des règles comptables applicables au type d'investissement correspondant.
- Les fonds sont accessibles par voie électronique, via le guichet du système e-SISTAFE, aux détenteurs de profils membres de la Direction provinciale de l'économie et des finances, en charge de l'appui et du suivi des dépenses au niveau du district ou de la province.
- En novembre 2015, le Centre de développement des systèmes d'information et des finances a confirmé par voie électronique la disponibilité des fonds octroyés dans le cadre de l'initiative LoCAL, et la Direction de l'économie et des finances de la province de Gaça a informé le district qu'il pouvait procéder au paiement du prestataire de service.

Ghana, Mali et Niger), il peut être nécessaire d'instaurer à court terme des rapports spéciaux qui devront être, dans la mesure du possible, alignés sur le système existant (p. ex., **Bangladesh, Ghana**). L'approche adoptée consiste alors à comptabiliser les fonds issus du mécanisme LoCAL comme des recettes et à rendre compte des activités d'adaptation financées par le budget des collectivités locales. Il convient de définir clairement des dispositions bancaires afin de préciser si les fonds doivent être transférés sur un compte (dédié) du gouvernement central, à partir duquel ils seront versés aux collectivités locales, ou s'ils doivent transiter par le fonds consolidé du pays. Au **Tuvalu**, les fonds transitent par le compte du Trésor dédié au développement global (niveau central), mais sont versés sur un compte spécial (niveau local) afin de permettre leur suivi¹. Dans tous les cas, c'est l'accusé de réception des fonds par l'administration locale

¹ Cette pratique est considérée comme une étape provisoire jusqu'au renforcement des procédures de gestion des finances publiques.

destinataire qui permet de suivre l'acheminement des fonds vers les collectivités locales. C'est pourquoi le **Cambodge** tient des comptabilités distinctes afin de suivre l'utilisation des fonds octroyés dans le cadre de l'initiative LoCAL, et le **Tuvalu** a défini la source des financements dans le cadre de rapportage.

Le suivi de l'adaptation peut également se faire lorsqu'un pays passe à un budget programmatique assorti de données sur la performance. La plupart des pays ayant désormais engagé des réformes en ce sens, il est possible d'évaluer les dépenses consacrées à l'adaptation en utilisant les classifications établies dans le cadre du programme déployé dans le pays.

Ces problématiques soulignent l'importance des évaluations annuelles de performance. Celles-ci permettent de déterminer et d'examiner dans quelle mesure l'adaptation au changement climatique est intégrée dans les plans et les budgets locaux et constitue une réponse efficace aux effets du changement climatique et aux besoins des groupes vulnérables identifiés (voir le [chapitre 8](#)).

7



**MISE EN ŒUVRE DES
MESURES D'ADAPTATION**



Les mesures d'adaptation au changement climatique financées par les SRCBP octroyées dans le cadre de l'initiative LoCAL peuvent viser différents types de risques climatiques et de vulnérabilités, et d'interventions. Elles poursuivent généralement les objectifs suivants : amélioration de la résilience au changement climatique des infrastructures nouvelles ou existantes, ou construction d'infrastructures en faveur de l'adaptation aux changements climatiques ; adaptation écosystémique ; sensibilisation et renforcement des capacités ; prestation de services visant à aider les populations locales à accroître leur résilience face au changement climatique ; et renforcement institutionnel en faveur de l'adaptation au changement climatique. Ce chapitre examine les différentes problématiques liées à la mise en œuvre de ces mesures en vue de garantir la meilleure utilisation possible des SRCBP.

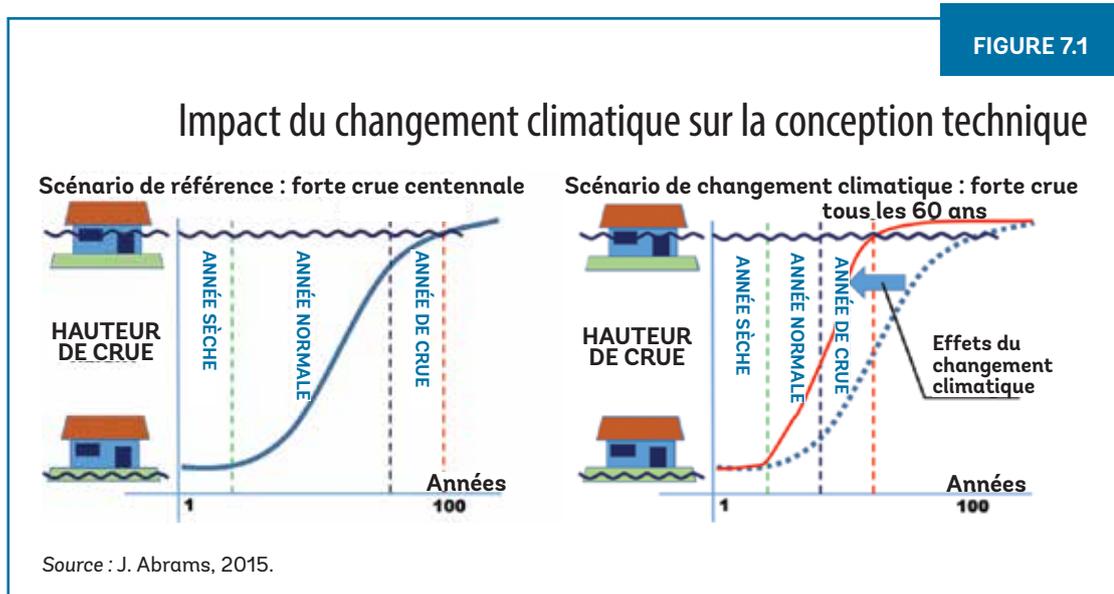
Les ponts ou barrages) sont conçues pour résister aux conditions climatiques prévues à endroit donné et aux phénomènes météorologiques les plus extrêmes susceptibles de se produire au cours de la durée de vie utile de la structure. En ce qui concerne les infrastructures rurales, il s'agit souvent d'un événement survenant tous les 50 à 100 ans, c'est-à-dire un phénomène d'une telle puissance qu'il ne se produit qu'une à deux fois par siècle en moyenne. Le risque de survenance d'un événement d'une ampleur supérieure à celle du phénomène centennal au cours de la durée de vie de l'infrastructure est considéré comme suffisamment faible pour être acceptable. Le phénomène centennal est généralement identifié en analysant les relevés climatiques antérieurs. Malheureusement, avec l'accélération du changement climatique, le passé n'est plus une indication fiable pour prédire l'avenir, comme le montre la figure 7.1.

Comprendre la résilience au changement climatique et le surcoût qu'elle implique

En règle générale, les infrastructures (p. ex., routes,

Des modèles de changement climatique peuvent être utilisés pour prévoir quelles seront les conditions climatiques futures. Dans la plupart des cas, il est difficile d'établir des prévisions précises compte tenu des difficultés liées à la réduction d'échelle des projections mondiales au niveau

FIGURE 7.1



local, et parce que les modèles de changement climatique projettent un éventail de conditions possibles autour d'une tendance centrale. Néanmoins, les tendances récentes peuvent fournir une orientation sur ce qui est susceptible de se produire dans un avenir proche et sur les effets qui pourraient en résulter sur la conception et le coût des infrastructures.

Le coût des investissements en faveur de la résilience au changement climatique (p. ex., les infrastructures) se compose du coût de base (le niveau de dépenses d'investissement qui auraient été nécessaires en l'absence de changement climatique) et des coûts supplémentaires dus au changement climatique (figure 7.2). De la même façon, les avantages liés aux investissements peuvent être considérés comme les avantages de base qui résulteraient des investissements de base plus les avantages supplémentaires résultant de l'adaptation au changement climatique. Ces avantages se traduisent généralement par l'élimination des pertes liées au changement climatique grâce à l'investissement réalisé.

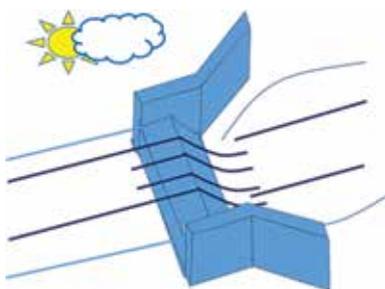
Études de faisabilité et conception technique

Après avoir évalué puis hiérarchisé les différentes options envisagées, comme l'expliquent les chapitres 4 et 5, les mesures visant à renforcer la résilience au changement climatique des infrastructures nouvelles ou existantes ou à construire des infrastructures en faveur de l'adaptation au changement climatique sont soumises à une étude de faisabilité. L'objectif principal de cette étude est de recueillir toutes les informations nécessaires à l'élaboration d'une conception technique adéquate. L'étude de faisabilité peut inclure les activités suivantes :

- **Enquêtes sur place et collecte de données**, géographiques, géologiques, climatiques et hydrologiques, et informations concernant les effets du changement climatique sur ces dernières
- **Élaboration d'un schéma de configuration du projet**, indiquant la position, les dimensions

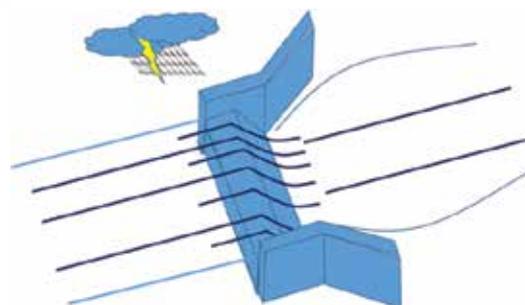
FIGURE 7.2

Surcoût lié à la protection contre les risques climatiques



Le barrage destiné à dévier les eaux du fleuve vers un réseau d'irrigation doit être conçu pour écouler le débit maximal de crue en toute sécurité. Dans des conditions normales (scénario de référence), un barrage de 10 mètres de large serait suffisant et coûterait 20 000 USD.

Cependant, sous l'effet du changement climatique, des inondations plus importantes devraient se produire. Le barrage devra donc mesurer 15 mètres de large, pour un coût de 25 000 USD. Le surcoût lié à la protection contre les risques climatiques est estimé à 5 000 USD.



Source : J. Abrams, 2015.

générales et les prescriptions techniques de chaque élément du projet d'infrastructure

- **Plan d'exploitation et d'entretien**, indiquant les activités à prévoir, le(s) responsable(s) et les modalités de financement des activités
- **Évaluation de l'impact social et environnemental**, pouvant consister à s'assurer que la surface foncière nécessaire à la réalisation du projet est disponible ou peut être acquise sans nuire aux utilisateurs des terres
- **Vérification que les avantages attendus** du projet sont réalistes

L'étude de faisabilité doit examiner les effets du changement climatique sur les investissements et évaluer les avantages attendus de la lutte contre le changement climatique. Les études de faisabilité doivent toujours être réalisées avec la participation des bénéficiaires.

Au **Bénin**, au **Mali** et au **Niger**, les projets d'infrastructure doivent être évalués à l'étape de l'étude de faisabilité afin de déterminer s'ils tiennent compte des effets potentiels du changement climatique. Les projets d'investissement doivent quant à eux intégrer dès la phase de préfaisabilité les résultats d'analyse des données relatives au changement climatique recueillies par les communes. En outre, il convient d'estimer et d'utiliser à des fins décisionnelles les coûts supplémentaires nécessaires à la résilience des projets d'investissement.

Les bonnes pratiques utilisées afin de réaliser l'étude de faisabilité peuvent être récompensées dans le cadre du système d'évaluation des performances. Au **Bangladesh**, les mesures de performance précisent que « les études de faisabilité des projets d'infrastructures locales sont réalisées en tenant compte de l'adaptation au changement climatique/l'atténuation et la prévention des risques climatiques ». L'encadré 7.1 présente d'autres exemples de mesures de performance similaires.

La plupart des pays où intervient le programme LoCAL sont dotés d'un ensemble de normes techniques applicables à la construction des infrastructures rurales. Certains disposent également de modèles de conception applicables aux types

ENCADRÉ 7.1

Exemples de mesures de performance relatives au changement climatique utilisées dans le cadre d'interventions locales

- Un pourcentage des investissements dans l'adaptation au changement climatique est mis en œuvre en réponse directe aux conclusions de l'évaluation de la vulnérabilité au changement climatique (**Bhoutan**)
- Les données climatiques (p. ex., précipitations et températures) sont collectées, analysées et utilisées aux fins de conception des investissements en faveur de l'adaptation au changement climatique (**Bhoutan**)
- Les projets de lutte contre le changement climatique sont mis en œuvre dans les délais fixés et conformément au plan de conception et au budget initiaux, et/ou un pourcentage d'activités de lutte contre le changement climatique est mis en œuvre conformément au plan établi (**Bangladesh**)
- Les coûts supplémentaires liés à l'adaptation au changement climatique ou à la protection contre les risques climatiques sont identifiés et inclus dans le budget (**Bhoutan** et **Tuvalu**)
- Au moins 50 % des projets s'accompagnent d'une estimation du surcoût des investissements en faveur de la protection contre les risques climatiques (**Mozambique**)

courants d'infrastructure rurales, qui peuvent être très utiles pour garantir l'uniformité des normes de conception, réduire les coûts de conception et pallier le manque de moyens techniques. Au **Cambodge**, les modèles NCDD-S regroupent près

de 30 plans types de conception applicables aux petites infrastructures locales courantes, telles que les réseaux d'approvisionnement en eau, les routes, les ponts, les canaux et les petits bâtiments destinés à accueillir les conseils municipaux. Environ 50 000 structures de petite dimension ont été construites suivant ces plans depuis leur mise au point dans les années 1990.

Mais les modèles de conception ne peuvent pas remplacer toutes les compétences techniques. Si l'équipe technique ne maîtrise pas toutes les exigences de conception, elle peut sélectionner des plans types qui seront utilisés dans des lieux auxquels ils ne sont pas adaptés. Il existe également le risque de choisir une conception non adaptée uniquement parce qu'elle figure au « catalogue », au lieu de réaliser une nouvelle conception mieux adaptée. Les collectivités locales rencontrent souvent des difficultés en raison du manque de personnel qualifié pour réaliser les études techniques et les plans de conception. C'est pourquoi le programme LoCAL leur apporte généralement un appui supplémentaire en mettant à leur disposition des ingénieurs ou des techniciens issus d'un niveau infranational supérieur ou du secteur privé. Au **Bhoutan**, l'équipe technique des *dzongkhags* (districts) apporte son appui aux *gewogs* (groupes de villages) en matière de conception. Au **Cambodge**, le programme LoCAL a expérimenté l'utilisation d'une partie des fonds des SRCBP pour recruter un technicien du secteur privé. En **RDP lao**, l'initiative LoCAL, intégrée dans un projet financé par le FEM, a développé les normes et les capacités afin de renforcer la résilience au changement climatique des infrastructures locales financées par les SRCBP. Au **Tuvalu**, le programme LoCAL, préalablement à la planification des investissements financés par les SRCBP, a dirigé le renforcement et la consolidation de l'appui fourni par le ministère de l'Intérieur aux *Kaupules* en matière de conception, d'étude de faisabilité et d'évaluation.

Passation des marchés, suivi et mise en œuvre

Les financements issus du mécanisme LoCAL prennent la forme de subventions allouées aux collectivités locales. Les règles de passation de

marché et les procédures de mise en œuvre qui leur sont applicables relèvent de la pratique courante des autorités locales. Toutefois, le programme s'attache à renforcer les pratiques d'achat locales en s'assurant que les procédures en vigueur sont mises en œuvre du mieux possible ou, s'il y a lieu, en soutenant l'instauration de procédures améliorées, y compris l'intégration de mesures climatiques dans les procédures d'appel d'offres et le suivi des contrats.

Les investissements qui relèvent de l'initiative peuvent être réalisés selon trois grandes stratégies de passation des marchés :

- **L'appel d'offres concurrentiel** : en général, l'entreprise privée qui propose le prix le plus compétitif est sélectionnée comme entrepreneur ou prestataire de service
- **La mise en œuvre communautaire** : la communauté bénéficiaire met directement en œuvre le projet ; lorsque cette mise en œuvre se fait dans le cadre d'une entente contractuelle formelle avec l'administration locale, on parle de « contrat communautaire »

Le programme LoCAL s'attache à renforcer les pratiques d'achat locales

- **La mise en œuvre directe** : le personnel des collectivités locales est directement impliqué (p. ex., organisation des travaux, recrutement de la main-d'œuvre, achat des matériaux) ou fournit directement les services (p. ex., les fonctionnaires du ministère de l'Agriculture dispensent des formations aux agriculteurs)

Ces trois modalités peuvent convenir selon la situation et les pratiques courantes de l'administration locale concernée, et toutes ont été utilisées dans le cadre de l'initiative LoCAL (encadré 7.2). Il est également possible de combiner ces trois approches. Par exemple, la mise en œuvre est assurée par la communauté bénéficiaire, mais

ENCADRÉ 7.2

Stratégies de passation des marchés

- **Appel d'offres concurrentiel :** au **Bénin** et au **Cambodge**, tous les travaux prévus ou réalisés à ce jour ont fait l'objet d'un appel d'offres. Le Cambodge utilise un système d'appel d'offres très simple adapté à toutes les entreprises locales.
- **Mise en œuvre/contrat communautaire :** au **Bhoutan**, les travaux dont le coût est estimé à moins de 23 000 USD environ peuvent être réalisés dans le cadre d'un dispositif contractuel communautaire. Au **Niger**, les femmes ont été rémunérées afin de mettre en œuvre des mesures d'adaptation visant à lutter contre l'érosion des sols. Au **Tuvalu**, les documents d'appel d'offres des projets et les contrats de travaux contiennent des dispositions concernant le changement climatique.
- **Mise en œuvre directe :** au **Bhoutan**, certains projets de travaux sont gérés directement par les autorités locales, qui emploient souvent de la main-d'œuvre locale. Au **Cambodge**, le personnel des bureaux agricoles de district dispense des formations aux agriculteurs.

les matériaux sont achetés par les fonctionnaires locaux, ou bien une part des travaux est exécutée par un entrepreneur spécialisé, tandis qu'une autre est réalisée par la main-d'œuvre communautaire.

L'étape suivante consiste à garantir la qualité des travaux réalisés ou des services fournis. Si la conception est adaptée et que le contrat a été confié à un entrepreneur, un prestataire de service ou tout autre organisme compétent, la clé d'une mise en œuvre réussie réside souvent dans la qualité de la supervision. Dans le cadre des contrats de travaux, un superviseur technique doit être désigné afin de contrôler la qualité de la mise en œuvre en s'assurant que : la qualité des matériaux utilisés est conforme

aux spécifications techniques ; les méthodes de travail de l'entrepreneur et la qualité d'exécution sont acceptables ; la construction est conforme à la conception ; et l'entrepreneur respecte les conditions contractuelles, notamment les mesures relatives à la protection de l'environnement, à la sécurité des travailleurs et aux conditions de travail. Le superviseur agit également en concertation avec l'entrepreneur afin d'examiner et de résoudre tout problème rencontré au cours de la mise en œuvre et de contrôler les demandes de paiement présentées par ce dernier.

La communauté bénéficiaire doit toujours participer au suivi. L'objectif du suivi communautaire est de renforcer la confiance de la communauté locale quant à la bonne exécution des travaux et à la prise en compte de leurs avis et de leurs besoins. Le comité de suivi communautaire peut également aider à assurer efficacement la liaison et la communication entre l'entrepreneur et l'administration locale. En général, le comité de suivi communautaire ne possède pas un niveau de compétence technique très élevé. Néanmoins, si le superviseur technique n'est pas en mesure de se rendre sur le site des travaux quotidiennement, il ou elle pourra former les membres du comité de suivi communautaire afin qu'ils contrôlent les principaux aspects qualitatifs de la construction.

Les responsables du suivi communautaire peuvent également vérifier que l'entrepreneur respecte les conditions non techniques du contrat telles que les mesures de protection sociale et environnementale, la sécurité et le bien-être au travail, l'emploi de main-d'œuvre locale et la protection des cultures et des terrains adjacents au site des travaux contre les dommages. L'encadré 7.3 présente des exemples de modalités de suivi communautaire.

Faire participer les communautés et renforcer la sensibilisation

Comme indiqué précédemment, la communauté bénéficiaire doit toujours être consultée au cours de la phase d'étude de faisabilité. Selon le type de projet et les pratiques locales, la communauté peut participer au suivi ou même jouer un rôle direct dans

ENCADRÉ 7.3

Exemples de modalités de suivi communautaire

- Au **Bhoutan**, les projets de construction de voies agricoles exigent la création d'un comité de construction routière et de suivi composé de représentants de la communauté et de membres élus de la circonscription.
- Au **Cambodge**, tous les projets d'infrastructures communales sont dotés d'un comité de gestion de projets dirigé par le conseil communal et composé de représentants des bénéficiaires.
- Au **Tuvalu**, les mesures de performance démontrent deux choses : les *Kaupules* ont mis en place un dispositif de suivi de projets afin de contrôler les projets en cours et ; une fois mis en œuvre, les projets d'investissement en faveur de la lutte contre le changement climatique ont fait l'objet d'un examen et d'un débat au sein de l'assemblée des *Falekaupules* (anciens) et lors d'autres réunions consultatives.

la mise en œuvre. La phase de construction ou de prestation de service peut être source d'avantages pour la communauté locale. La participation efficace de la communauté, en tant qu'exécutant direct (contrat communautaire) ou en matière de suivi, permettra d'accroître la sensibilisation et la compréhension à l'égard de la mesure

mise en œuvre et favorisera un sentiment accru d'appropriation. Cet aspect est particulièrement important lorsque l'exploitation et l'entretien de l'ouvrage en cours de construction doivent être assurés par la communauté, comme c'est le cas pour le comité de gestion des puits réhabilités au **Niger**.

La mise en œuvre de travaux d'infrastructure locale ou la restauration des écosystèmes peuvent créer de nouvelles possibilités d'emploi pour la communauté locale. Si les travaux sont essentiellement mécanisés, la quantité de main-d'œuvre non qualifiée nécessaire peut être très limitée. Cependant, lorsque les travaux mécanisés sont trop coûteux (p. ex., dans les régions isolées ou montagneuses du **Bhoutan** ou du **Népal**), l'utilisation de main-d'œuvre peut être plus rentable pour réaliser des travaux de construction ou de restauration, et nécessitera le recrutement d'un grand nombre de travailleurs intérimaires. Dans ce cas, il est important de s'assurer que tous les membres de la communauté qui souhaitent participer peuvent le faire dans des conditions égales et équitables.

En règle générale, les interventions ou les constructions nouvelles suscitent l'intérêt de la population locale. C'est pourquoi les projets de renforcement des capacités incluent habituellement des réunions et/ou des formations qui rassemblent de nombreux habitants de la localité. Ces activités permettent une prise de conscience collective à l'égard du changement climatique et de la nécessité de s'y adapter, qui offre à son tour l'occasion d'expliquer à la communauté locale le défi que représente le changement climatique, et comment le projet contribue à renforcer la résilience. Ainsi, la communauté appréhende mieux l'initiative LoCAL et le concept de changement climatique.

8



ÉVALUATIONS ANNUELLES DE LA PERFORMANCE



Les performances obtenues par les collectivités locales dans le cadre des SRCBP qui leur ont été octroyées doivent être évaluées tous les ans. Ces évaluations ont plusieurs objectifs :

- **Inciter** à l'amélioration continue de la lutte contre le changement climatique, le montant des subventions allouées au titre de l'année suivante étant déterminé par comparaison des résultats obtenus par les différentes collectivités locales participantes
- Examiner les **progrès** accomplis par les collectivités locales par rapport à leurs résultats antérieurs

Le programme LoCAL s'appuie autant que possible sur les évaluations de performance existantes

- Fournir des informations utiles sur les plus ou moins bons résultats des différents domaines en vue du **renforcement des capacités** et de l'**apprentissage institutionnel** des autorités locales et des autres parties prenantes (champs d'amélioration, moyens nécessaires et calendrier)
- Contribuer au **système de suivi et d'évaluation** dans son ensemble, en particulier concernant les questions relatives aux systèmes, procédures et produits
- Apporter de précieux **enseignements aux fins de l'amélioration du mécanisme**, notamment en début de projet

Comprendre les évaluations annuelles de la performance

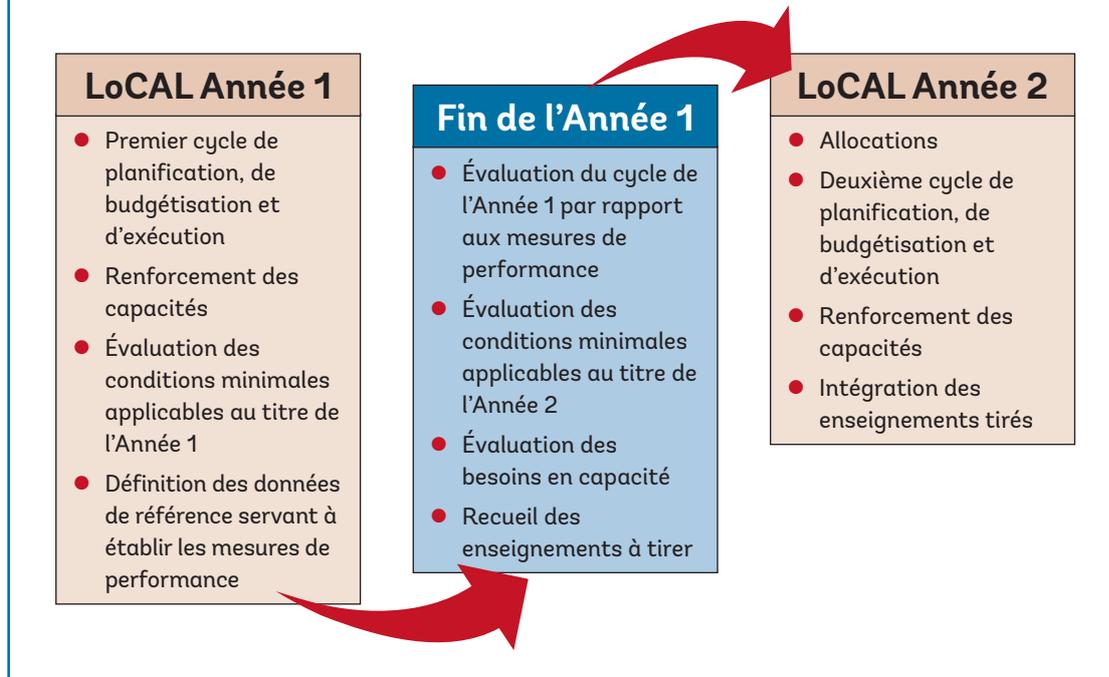
Les évaluations de la performance annuelles examinent les résultats obtenus par les collectivités locales au cours de l'année précédente par rapport à un ensemble de mesures de performance prédéterminées. Le montant des subventions allouées au titre de l'année suivante étant fonction des performances (figure 8.1), il est important d'avoir une vision claire des résultats et des allocations avant d'entreprendre le processus de planification et de budgétisation au niveau local.

Les évaluations de la performance annuelles sont également l'occasion d'examiner les conditions minimales applicables au titre de l'année suivante avant d'entamer un nouveau cycle de planification, de budgétisation et d'exécution. Ce processus permet aux collectivités locales d'identifier les éventuels points forts et points faibles, les mesures de correction et de renforcement des capacités à apporter, ainsi que les enseignements ou les recommandations permettant d'améliorer les systèmes et les procédures du gouvernement ainsi que le mécanisme LoCAL.

Concrètement, l'alignement du dispositif sur l'exercice budgétaire du gouvernement peut s'avérer difficile de prime abord, mais ces problèmes de synchronisation s'estompent généralement avec le temps. Les écueils possibles sont les suivants : délais de mobilisation des fonds octroyés dans le cadre du programme LoCAL, pressions pour un démarrage rapide, et retards dans la mise en place de l'initiative LoCAL dans le pays et/ou dans le transfert des fonds du niveau central aux collectivités locales. L'expérience passée montre cependant que les pays participant à l'initiative rattrapent progressivement le retard pris sur le calendrier budgétaire. Ainsi, au cours d'une première période de 12 mois, le **Mali**, le **Niger** et le **Tuvalu** ont réussi à planifier et à mettre en œuvre des activités d'adaptation dans le cadre

FIGURE 8.1

Les évaluations de la performance annuelles alimentent les décisions relatives à l'allocation des ressources du programme LoCAL



du premier cycle d'investissement, ainsi qu'à réaliser leur première évaluation de performance annuelle. Aujourd'hui, ces pays sont en mesure d'aligner l'initiative LoCAL sur leur cycle budgétaire respectif dès la deuxième année.

Coordonner les évaluations de la performance avec les évaluations et les audits existants

Lorsque les pays disposent déjà d'un système de subventions basées sur la performance (comme au **Bangladesh** [dispositif de subvention des Upazila], au **Bénin** [FADeC] et au **Ghana**, en **RDP lao** et au **Népal** [fonds de développement des districts]), les SRCBP et les évaluations du programme LoCAL sont étroitement reliées au système et aux évaluations en place au niveau national.

Le programme LoCAL engage un dialogue en vue de réaliser des évaluations conjointes et d'appuyer l'intégration de l'adaptation au changement climatique dans le système actuel

(p. ex., dans la planification et le rapportage), en ajoutant seulement quelques indicateurs relatifs à l'adaptation.

Lorsque les évaluations existantes et celles de l'initiative LoCAL ne peuvent pas être harmonisées (en particulier au cours de la phase I), ou si aucune évaluation n'est disponible, le programme LoCAL s'appuie sur les évaluations précédentes (p. ex., les audits réalisés dans le cadre du FADeC au **Bénin**) et/ou invite les institutions concernées à participer aux évaluations annuelles de la performance du programme LoCAL.

Si le système d'évaluation existant ne fournit pas certaines informations essentielles, telles que les résultats d'audit, il conviendra de pallier cette lacune dans le cadre du respect des conditions minimales fixées par le programme.

S'il n'existe aucun autre système de subventions basées sur la performance, l'initiative LoCAL contribue à sa mise en place (comme au **Bhoutan**, au **Mali**, au **Mozambique**, au **Niger** et au **Tuvalu**) et s'efforce de promouvoir les SRCBP et leur intégration dans le cadre

de transferts budgétaires intergouvernementaux plus importants.

Dans tous les cas, le programme s'assure de la fiabilité et de la crédibilité des évaluations et appuie le renforcement des processus en place.

Sélectionner un mode d'évaluation

Les principes de base applicables aux évaluations de la performance annuelles sont la **neutralité** et l'**objectivité**. C'est pourquoi il est crucial de veiller à ce que le personnel et les parties prenantes qui y participent n'aient aucun conflit d'intérêts. Ainsi, il se peut que les institutions chargées de l'appui au renforcement des capacités ne soient pas les mieux à même de réaliser les évaluations.

Selon le contexte national, les évaluations peuvent être réalisées par une équipe interministérielle, le plus souvent avec un appui extérieur, ou bien sous-traitées auprès d'organismes privés spécialisés. L'encadré 8.1 présente quelques-unes des approches et méthodes d'évaluation possibles. Le programme LoCAL mobilise l'appui nécessaire. Dans tous les cas, les évaluations doivent faire l'objet d'un processus de vérification et d'assurance qualité suffisant, car elles ont une incidence directe sur le fonctionnement des subventions et le montant des allocations.

Afin d'éviter les éventuels conflits d'intérêts et les problèmes de capacité, il est souvent préférable de sous-traiter tout ou partie des évaluations. Différents éléments doivent permettre d'assurer l'intégrité de l'équipe : contrôles et recoupements, assurance qualité fiable garantie par le comité/programme en charge du système de subvention, et vérifications assurées par le programme LoCAL. Ces mesures garantissent un très haut niveau de crédibilité tout au long du processus.

Quel que soit le mode d'évaluation choisi, une préparation et une planification efficaces sont nécessaires. Il convient d'organiser une séance d'information et de renforcement des capacités à l'intention de l'équipe d'évaluation, et d'adresser une notification préliminaire aux collectivités locales devant être évaluées. Au cours de la phase I, le programme LoCAL organise généralement une ou

deux missions d'accompagnement préalable afin d'aider les autorités locales à mieux appréhender les évaluations de performance annuelles et à s'y préparer. Ces missions se déroulent le plus souvent avec la participation des principaux membres des équipes d'évaluation (encadré 8.2).

Il est particulièrement important que l'initiative associe la collecte de données au niveau central à des visites sur le terrain dans les collectivités locales. Ces visites permettent d'examiner les aspects les plus qualitatifs de la performance, et sont l'occasion de rencontrer les maires, les responsables du personnel et les bénéficiaires. Elles permettent également à l'équipe d'observer les interventions d'adaptation sur le terrain et de contrôler la qualité et la fiabilité des données communiquées.

L'existence de systèmes d'assurance qualité fiables est essentielle aux évaluations. Les activités menées dans le cadre de l'assurance qualité au **Bénin**, au **Mali**, au **Niger** et **Tuvalu** sont les suivantes : examens et études initiales, préparation approfondie des collectivités locales et, après l'évaluation, contrôle qualité final et vérification par les consultants internationaux et le secrétariat du programme LoCAL.

Les approches utilisées pour arrêter les résultats définitifs des évaluations diffèrent selon les pays et, d'une manière générale, selon les expériences relatives aux systèmes de subventions basées sur la performance. Dans certains pays, les collectivités locales disposent d'un certain délai après l'évaluation (p. ex., deux semaines) pour faire part de leurs observations avant l'arrêt définitif et la validation des rapports d'évaluation au niveau central. Ailleurs, les résultats seront arrêtés immédiatement après l'évaluation afin d'éviter toute manipulation. De nombreux pays (**Bangladesh**, **Bénin**, **Ghana**, **Népal**, **Tanzanie** et **Tuvalu**) ont mis en place des comités de pilotage ou des organes équivalents chargés d'arrêter et d'approuver officiellement les résultats définitifs des évaluations. La création de ces comités est formalisée dans le protocole d'accord signé avec le programme LoCAL (p. ex., comité de pilotage du Programme de gouvernance locale et de développement durable au **Bhoutan** et comités de pilotage du programme LoCAL au **Bénin**, au **Mali**, au **Mozambique**, au **Niger** et au **Tuvalu**).

ENCADRÉ 8.1

Méthodes et exemples d'évaluation utilisés dans le cadre du programme LoCAL

- Les évaluations sont réalisées par l'**institution de contrôle du gouvernement** avec l'appui du programme LoCAL.
- Les évaluations sont réalisées par des **institutions gouvernementales** avec l'appui et l'assurance qualité du programme LoCAL.
- Les évaluations sont confiées à des **équipes professionnelles** spécialisées ou formées à cet effet.
- Les **auto-évaluations préparatoires** conduites par les collectivités locales, en concertation avec les citoyens, sont associées à des évaluations réalisées par les institutions gouvernementales et des organismes externes en vue de garantir la qualité et la neutralité (vérification par un tiers).

Ces différents modes d'évaluation peuvent être combinés.

- Au **Bénin**, l'initiative LoCAL s'appuie sur les audits gouvernementaux et les complète par une évaluation réalisée par les institutions gouvernementales avec l'appui et l'assurance qualité du programme LoCAL.
- Au **Bhoutan**, les évaluations sont réalisées par une équipe composée de plusieurs institutions gouvernementales avec l'appui du programme LoCAL.
- Au **Cambodge**, le programme LoCAL associe l'auto-évaluation réalisée par les collectivités locales en concertation avec les citoyens à des évaluations conduites par les institutions gouvernementales et des organismes externes.
- Au **Mali** et au **Niger**, le programme LoCAL s'appuie sur une équipe composée d'institutions gouvernementales, de consultants nationaux et internationaux et de membres de l'UNCDF.
- Au **Mozambique**, les districts font preuve d'une implication résolue et évaluent eux-mêmes leurs performances avant que des spécialistes universitaires et des consultants du programme LoCAL réalisent les évaluations externes proprement dites.
- Au **Tuvalu**, la première évaluation a été réalisée par une équipe composée de fonctionnaires et d'un consultant régional du programme LoCAL, avec l'appui et l'assurance qualité des consultants internationaux LoCAL. Il est prévu de soutenir la création d'une équipe d'évaluation régionale qui interviendrait dans différents pays du Pacifique afin de permettre l'apprentissage croisé entre les pays et de garantir la neutralité des évaluations.

ENCADRÉ 8.2

Composition des équipes d'évaluation des performances du programme LoCAL au Bhoutan et au Mali

Au **Bhoutan**, l'équipe d'évaluation conjointe se compose de fonctionnaires du département de la Gouvernance locale/ministère de l'Intérieur et des Affaires culturelles (qui assure la fonction de coordonnateur), de la Commission du bonheur intérieur brut, de la Commission nationale de l'environnement et du ministère des Finances. Le cas échéant, cette équipe est assistée par l'agent de planification des *dzongkhags*. Des consultants nationaux ou des spécialistes sont recrutés auprès de l'UNCDF/du programme LoCAL à la discrétion de l'organe chargé de constituer l'équipe. Les autres partenaires de développement intéressés peuvent participer en qualité d'observateurs.

Au **Mali**, l'équipe chargée d'évaluer les performances en 2016 était composée de membres de l'Agence de l'environnement et du développement durable, de l'Agence nationale d'investissement des collectivités territoriales, de la Direction générale des collectivités territoriales du ministère de la Décentralisation et de la Réforme de l'État, du Trésor, et des services d'inspection du ministère de la Décentralisation et de la Réforme de l'État en charge de l'administration territoriale, d'un consultant national et de membres de l'UNCDF/du programme LoCAL.

Lorsque les évaluations ont été réalisées et validées, leurs résultats doivent idéalement être publiés et largement diffusés en toute transparence dans un but d'apprentissage, de concurrence positive et de sensibilisation au sein des collectivités locales.

Déterminer le montant des allocations ultérieures

Les résultats d'évaluation sont pris en compte dans le calcul du montant de la SRCBP allouée au titre de l'année suivante. La pondération des résultats varie d'un pays à l'autre afin de s'adapter à la situation et aux systèmes nationaux. Le système d'ajustement des subventions doit être bien compris par le gouvernement central et les collectivités locales, et fondé sur le cadre juridique, les directives ou le système de subvention du pays.

Dans la plupart des pays où intervient le programme, le système pondère les résultats afin que tous les progrès réalisés soient répercutés sur les subventions : les résultats de chaque collectivité locale sont comparés à la moyenne, et les résultats supérieurs à la moyenne sont récompensés. Dans la plupart des pays, le système est équilibré au moyen de paramètres d'allocation de base afin de garantir que toutes les collectivités locales (qu'elles soient grandes ou petites, plus ou moins pauvres) bénéficient d'incitations égales. Les mesures de performance, la notation et les effets sur les subventions sont détaillés dans les manuels correspondants. Si le pays dispose déjà de tels manuels, ces derniers sont intégrés ou annexés au descriptif des SRCBP. L'encadré 8.3 présente un exemple de simulation du mécanisme LoCAL au **Mozambique**.

ENCADRÉ 8.3

Simulation d'affectation horizontale utilisant la formule de base et les performances du Mozambique

L'application de formules précises et objectives d'affectation des fonds est indispensable à la mise en œuvre du mécanisme LoCAL. Au Mozambique, où le programme LoCAL intervient dans quatre districts, le montant total des subventions, qui s'élève à 400 000 USD, complète à hauteur de 16 % en moyenne les subventions d'investissement moyennes.

L'affectation horizontale repose sur une formule clairement définie qui associe des éléments de la formule de base existante à des éléments de performance. Les SRCBP utilisent une composante de la formule de base (50 %) et une composante de performance (50 %) (voir le tableau ci-dessous). La formule de base est la suivante : superficie du territoire = 20 % ; population = 60 % ; et équité de la répartition = 20 %. Ainsi, 200 000 USD sont affectés au titre de la composante de la formule de base, et le reste de la subvention est affecté en fonction des scores de performance obtenus (sur une échelle de 0 à 100 points) au terme du cycle annuel de planification, de budgétisation et d'exécution.

Données	Composante de la formule de base						Composante de performance				Résultats			
	Superficie (km ²)	Population	Allocation basée sur la zone d'intervention (20%)	Allocation basée sur la population (60%)	Équité de la répartition (20%)	Total (100%)	Pondération de la composante de la formule de base (50%)	Score de performance hypothétique (0-100)	Score relatif	Score relatif pondéré par la formule de base	Score relatif pondéré par la formule de base	Pondération de la composante de performance (50%)	Total de l'allocation (USD)	Gain ou perte résultant de la performance (USD)
A	18 064,96	44 060	39 212	50 927	20 000	110 140	55 070	34	0 135	7 430	0 147	29 345	84 415	-25 725
B	4 187,42	91 392	9 089	105 638	20 000	134 727	67 363	87	0 345	23 256	0 459	91 851	159 215	24 488
C	8 922,10	37 829	19 367	43 726	20 000	83 092	41 546	56	0 222	9 232	0 182	36 464	78 010	-5 083
D	5 681,76	34 355	12 332	39 710	20 000	72 041	36 021	75	0 298	10 720	0 212	42 340	78 361	6 320
Total	36 855,76	207 635	80 000	240 000	80 000	400 000	200 000	252	1 000	50 639	1 000	200 000	400 000	0

Dans la simulation présentée ci-dessus, le district A a obtenu les scores de performance les moins élevés, avec une note de 34 sur 100. Le district B est celui qui a obtenu les meilleurs résultats, avec un score de 87. Les districts C et D ont obtenu la note respective de 56 et 75. Le score moyen est de 63.

Les districts A et C, qui ont tous deux enregistré des performances inférieures à la moyenne, recevront donc une subvention relativement inférieure à celle qu'ils auraient reçue s'ils avaient obtenu des résultats dans la moyenne, compte tenu de leur superficie, de leur population et de l'équité de la répartition. Sans la composante de performance, le district A aurait reçu 55 070 USD supplémentaires. En raison de performances relativement inférieures (34 points contre 63 en moyenne), l'allocation basée sur la performance s'élèvera à 29 345 USD, soit une perte de 25 725 USD, ou 30,5 %.

Les districts B et D, qui ont enregistré des performances supérieures à la moyenne, recevront une allocation relativement supérieure à celle qu'ils auraient reçue s'ils avaient obtenu des résultats dans la moyenne, compte tenu de leur superficie, de leur population et de l'équité de la répartition. Sans la composante de performance, le district B aurait reçu 67 363 USD supplémentaires. En raison de performances relativement supérieures, il recevra 91 851 USD, soit un gain de 24 488 USD, ou 15,4 %.

Les districts C et D, dont les performances enregistrées sont proches de la moyenne, voient leurs subventions évoluer légèrement (ils perdent et gagnent respectivement 5 083 USD et 6 320 USD). S'ils avaient obtenu des résultats dans la moyenne, ils auraient reçu le même montant que si aucune évaluation n'avait été réalisée. Chaque point compte, et les collectivités locales sont incitées à poursuivre les améliorations.

9



DÉPLOIEMENT
DU MÉCANISME À
L'ÉCHELLE NATIONALE



Passée la phase de test, le programme LoCAL a pour objectif de devenir un mécanisme de dimension nationale permettant un déploiement total des SRCBP à l'échelle du pays. Ainsi, les SRCBP seront progressivement accessibles à toutes les collectivités locales vulnérables aux aléas climatiques de la tranche appropriée.

Promouvoir une approche et une expansion géographique progressives

Grâce à cette approche par étapes, le programme LoCAL favorise une expansion régulière mais progressive. Le déploiement à l'échelle nationale s'appuie sur les résultats et les enseignements tirés des phases précédentes et de l'extension

géographique graduelle, comme le montrent l'exemple du **Bhoutan** et celui du **Cambodge** et son projet de Gouvernance locale et de lutte contre le changement climatique (LGCC) (figure 9.1).

- Au **Bénin**, la phase I du programme LoCAL a d'abord été mise en œuvre dans trois communes de la région d'Atacora-Donga. Dans le cadre de la phase II, les subventions octroyées au titre du programme LoCAL ont été élargies à six communes supplémentaires des régions d'Alibori et d'Atacora-Donga.
- Au **Bhoutan**, l'initiative LoCAL a d'abord été lancée dans deux *gewogs* de deux *dzongkhags* (Wangduephodrang et Zhemgang). Dans le cadre de la phase II, les subventions octroyées au titre du programme LoCAL ont été élargies

FIGURE 9.1

Expansion progressive du programme LoCAL au Bhoutan et au Cambodge

Bhoutan



Cambodge



à quatre autres gewogs des deux mêmes *dzongkhags*. Dans le cadre de la phase III, dix *gewogs* supplémentaires situés dans quatre nouveaux *dzongkhags* ont été retenus pour bénéficier de subventions à l'adaptation au changement climatique basées sur la performance durant quatre ans à compter de l'exercice budgétaire 2016–2017.

- Au **Cambodge**, le programme LoCAL a démarré dans deux districts et une municipalité de la province de Takeo. Dans le cadre de la phase II, les subventions octroyées au titre du programme LoCAL ont été élargies à cinq districts supplémentaires de la province de Battambang. Dans le cadre de la phase III, le Cambodge déploiera le programme LoCAL en vue d'atteindre la moitié des districts ruraux les plus vulnérables du pays, sur la base de l'indice de vulnérabilité et du respect de conditions minimales.
- Au **Népal**, la phase I du programme LoCAL a d'abord été mise en œuvre dans deux districts. Par la suite, le gouvernement a adopté puis déployé à l'échelle nationale le programme LoCAL comme mécanisme de financement de la protection de l'environnement et de la lutte contre le changement climatique s'inscrivant dans le cadre de la Gouvernance locale respectueuse de l'environnement.

Tirer parti du contexte politique

En 2001, la CCNUCC a instauré des Programmes d'action nationaux aux fins de l'adaptation, destinés à permettre aux PMA d'identifier les activités prioritaires propres à répondre à leurs « besoins urgents et immédiats » en matière d'adaptation au changement climatique. En 2010, la Conférence des Parties a établi un processus permettant aux PMA de formuler et d'appliquer des plans nationaux d'adaptation afin de planifier et de mettre en œuvre les actions nécessaires pour répondre aux « besoins d'adaptation à moyen et à long terme », en mettant fortement l'accent sur l'intégration du changement climatique. Ces 15 dernières années ont également été marquées par l'accélération des

efforts de décentralisation de nombreux pays en développement à travers le monde.

L'initiative LoCAL se situe à l'interface entre, d'une part, les grandes évolutions mondiales observées en matière d'adaptation au changement climatique et, d'autre part, la décentralisation. Dans de nombreux pays, les perspectives de déploiement sont soutenues par des tendances similaires et par un environnement politique de plus en plus propice à la gouvernance locale et à l'adaptation au changement climatique, comme le démontrent les exemples suivants.

LoCAL se trouve à la croisée des efforts internationaux en matière de changement climatique et de décentralisation

- Au **Bhoutan**, le passage à la monarchie constitutionnelle en 2008 a ouvert la voie vers une gouvernance démocratique, insufflant un élan considérable au processus de décentralisation engagé en 1981. Cette transformation a favorisé les initiatives fortes visant à consolider et à autonomiser les collectivités locales, notamment par la décentralisation budgétaire et par des processus de planification dirigés à l'échelle locale. À l'instar d'autres questions transversales, l'intégration de l'environnement et du changement climatique est devenue essentielle à l'élaboration des plans sectoriels et locaux. En 2008, l'UNCDF a aidé le gouvernement à mettre au point un système de subventions annuelles basées sur une formule dans le cadre du Programme conjoint d'appui à la gouvernance locale (LGSP). En 2011, l'introduction de l'initiative LoCAL a permis d'apporter de nouvelles améliorations et composantes axées sur la lutte contre le

changement climatique et le renforcement des performances.

- Au **Cambodge**, la réforme de décentralisation et de déconcentration engagée en 2002 a été renforcée par l'adoption d'un cadre stratégique en 2005 et l'entrée en vigueur de la Loi organique en 2008. S'en sont suivies la création du Comité national pour le développement démocratique infranational et l'instauration du processus relatif au programme national de développement démocratique infranational dans le cadre de plans de mise en œuvre triennaux.
- Au **Mali**, une loi adoptée en 1993 définit les collectivités territoriales du pays (district de Bamako, cercles, communes urbaines et communes rurales), chacune d'elles constituant une personne morale dotée de l'autonomie financière, librement administrée par des conseils ou des assemblées élus qui élisent à leur tour un organe exécutif. Le document-cadre de 2016 sur la politique nationale de décentralisation (2015–2024) reconnaît la nécessité de prendre en compte la préservation des ressources naturelles et la lutte contre le changement climatique dans le développement des territoires. De même, la politique nationale sur le changement climatique adoptée en 2011 encourage l'intégration de cette thématique dans les politiques et les stratégies sectorielles ainsi que dans la planification du développement aux niveaux national et local.
- Au **Népal**, où les élections locales sont restées suspendues pendant de nombreuses années en raison des conflits et de l'instabilité politique, l'instauration récente d'un État fédéral donne un caractère urgent à la nécessité d'améliorer les capacités des collectivités locales en matière de bonne gouvernance, de prestation de service et de lutte contre les effets du changement climatique. Le mécanisme de financement LoCAL est considéré comme une bonne pratique pour renforcer les capacités des collectivités locales, et notamment pour améliorer la résilience climatique des communautés.

Intégrer le mécanisme LoCAL dans les systèmes nationaux

Au **Bhoutan**, au **Cambodge** et au **Népal**, le mécanisme LoCAL a été mis en place sous la forme d'un projet d'envergure restreinte rattaché à un programme ou dispositif plus large qui a permis, par la suite, son intégration dans les plans et les programmes nationaux. Le déploiement à l'échelle nationale indique que le mécanisme LoCAL est parfaitement intégré aux systèmes de transferts budgétaires intergouvernementaux et aux systèmes de suivi correspondants (encadré 9.1).

Au niveau des collectivités locales, l'un des principaux objectifs du programme LoCAL est de garantir la prise en compte explicite de l'adaptation locale au changement climatique dans le mandat des autorités locales.

Assurer un niveau élevé de participation et de coordination de la part du gouvernement

La réussite de l'initiative LoCAL nécessite un haut niveau de participation et de coordination de la part des ministères et des organismes d'exécution chargés de la planification, de l'élaboration des politiques, des finances, de la gouvernance locale, de la protection de l'environnement et de l'adaptation au changement climatique, ainsi qu'entre les organes de l'administration centrale et les collectivités locales.

- Au **Bhoutan**, l'initiative LoCAL bénéficie des mécanismes de coordination mis en place aux niveaux politique et opérationnel du Programme d'appui au développement de la gouvernance locale. Ce dernier est géré par le département de la Gouvernance locale et fait intervenir divers organismes publics et partenaires de développement. Les agents de planification des *dzongkhags* et les administrateurs des *gewogs* sont les référents du programme LoCAL à leur échelon respectif, et assurent la coordination des différents secteurs techniques au sein de leur administration.

ENCADRÉ 9.1

Exemples d'intégration du mécanisme LoCAL dans les programmes et les systèmes nationaux

- Au **Bhoutan**, la phase I de l'initiative LoCAL a été intégrée au Programme conjoint d'appui au développement des capacités afin d'inclure les questions liées à l'environnement, au changement climatique et à la pauvreté dans les politiques, les programmes et les plans aux niveaux national et local. À l'issue du programme, le modèle LoCAL a été intégré au Programme de gouvernance locale et de développement durable. Ces programmes plus vastes, alignés sur la stratégie des plans quinquennaux du gouvernement, constituent un moyen viable de poursuivre et de renforcer l'initiative LoCAL dans le cadre du programme national de développement durable.
- Au **Ghana**, le mécanisme LoCAL a été conçu de manière à pouvoir être relié au système et aux procédures du Dispositif de développement des districts dans les domaines suivants : allocations, évaluations, systèmes de rapportage, de suivi et d'examen, et gestion. Le programme LoCAL intervient aux côtés d'autres partenaires de développement dans le cadre de la rénovation de l'Outil d'évaluation fonctionnelle et organisationnelle visant à inclure les indicateurs relatifs au changement climatique dans le système afin d'aboutir à une intégration complète du mécanisme à l'échelle nationale.
- Au **Mozambique**, l'initiative LoCAL s'inscrit dans le Système de gestion financière de l'État (e-SISTAFE), qui fixe et harmonise les règles et les procédures applicables en matière de programmation, de dépense, de contrôle et d'évaluation des ressources publiques.
- Au **Népal**, le mécanisme LoCAL a été intégré à un dispositif-cadre multidonateurs, le Projet de gouvernance local et de développement communautaire, et relève donc des mécanismes de pilotage et de coordination correspondants. Cette intégration a permis au programme LoCAL d'être lancé rapidement et de bénéficier d'une large reconnaissance en tant que mécanisme de financement climatique viable octroyant des ressources aux communautés par l'intermédiaire des collectivités locales.
- Au **Bénin**, le protocole d'accord du programme LoCAL a été signé par le ministère du Cadre de vie et du Développement durable, le ministère de la Décentralisation et de la Gouvernance locale et le ministère de l'Économie et des Finances. Le comité de pilotage bénéficie en outre de la participation active de l'Association nationale des communes du Bénin, de la Commission nationale des finances locales, du Fonds national pour l'environnement et le climat, et des préfectures des régions pilotes, entre autres. Au niveau local, les équipes qui accompagnent les communes pilotes ont été formées avec la participation de tous les services techniques déconcentrés concernés.
- Au **Cambodge**, le projet LGCC est géré par le Secrétariat du Comité national pour le développement démocratique infranational, présidé par le ministre de l'Intérieur et composé de représentants issus de onze ministères gouvernementaux. En outre, le projet LGCC a apporté une grande visibilité au programme LoCAL parmi ses partenaires de développement. Ces derniers, à savoir l'Agence japonaise de coopération internationale, le Fonds international de développement agricole et le PNUD, se sont employés à reproduire le programme LoCAL dans plusieurs districts et provinces supplémentaires.

- Au **Tuvalu**, l'initiative LoCAL a appuyé la remise sur pied et le renforcement du Comité interministériel et intergouvernemental de développement des *Kaupules* afin de coordonner toutes les questions relatives aux transferts aux autorités locales et au développement des îles périphériques. Le comité présente un potentiel important pour renforcer la coordination globale des flux de financement à destination du niveau local, bien supérieur à celui du programme LoCAL.

Financer le déploiement à l'échelle nationale

La phase III doit être financée essentiellement par le gouvernement central de chaque pays grâce à un réajustement de l'architecture des ressources disponibles pour l'adaptation locale. D'autres financements peuvent également être apportés par des organisations internationales (p. ex., par le biais de l'aide budgétaire), des institutions de financement et des fonds tels que le Fonds vert pour le climat (voir l'encadré 9.2).

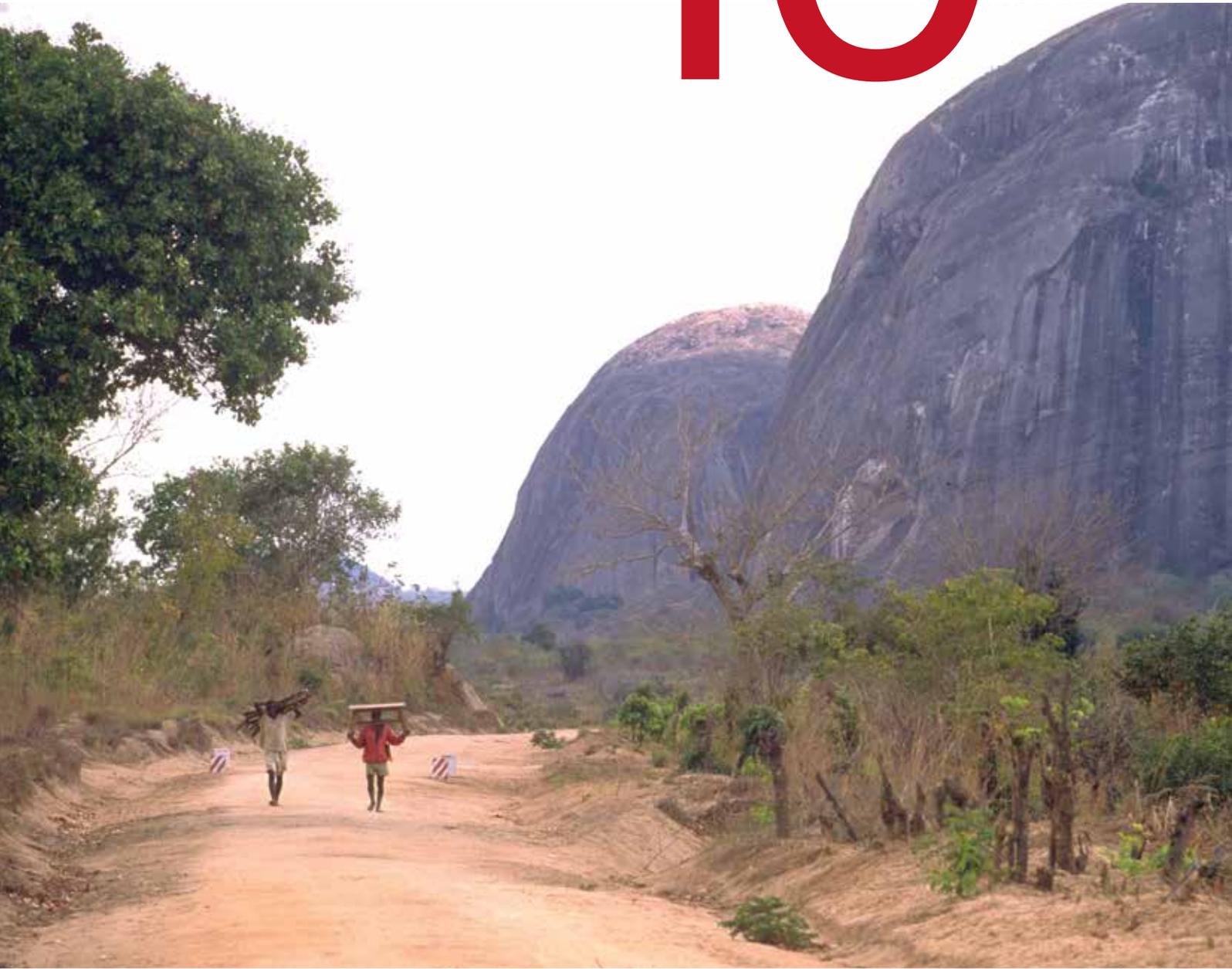
Le mécanisme LoCAL se situe à l'interface entre les grandes évolutions mondiales observées en matière d'adaptation au changement climatique et la décentralisation.

ENCADRÉ 9.2

Exemples d'options de financement en faveur du déploiement national

- Au **Bénin**, conformément aux modalités du Fonds d'appui au développement des communes, le mécanisme LoCAL est en cours de déploiement dans neuf communes du nord du pays. Il est **cofinancé** par le Fonds national pour l'environnement et le climat (FNEC), désigné premier organe national d'exécution en vue d'obtenir l'accréditation du Fonds vert pour le climat (GCF).
- Au **Bhoutan**, le mécanisme LoCAL sera élargi à 100 collectivités locales dans le cadre du déploiement national, avec l'**appui budgétaire** de l'Union Européenne et par le biais du Programme d'appui au développement de la gouvernance locale, en partenariat avec l'Initiative Pauvreté-Environnement du PNUD-ONU Environnement.
- Au **Cambodge**, le programme LoCAL a été lancé en 2012 grâce à une subvention de l'Alliance cambodgienne contre le changement climatique (Cambodia Climate Change Alliance - CCCA). Il opère aujourd'hui dans huit districts regroupant 61 communes, avec le **soutien bilatéral** de l'Agence suédoise de coopération internationale au développement (ASDI). Le gouvernement a nommé le Secrétariat du Comité national pour le développement démocratique infranational comme premier organe national d'exécution en vue d'accéder aux ressources du GCF, nécessaires au déploiement du mécanisme LoCAL dans l'ensemble du pays. Le Secrétariat du Comité national pour le développement démocratique du Cambodge, tout comme le Fonds national pour l'environnement et le climat du **Bénin**, poursuit actuellement ses efforts afin d'obtenir l'accréditation du GCF en vue du déploiement du programme LoCAL.
- Au **Népal**, l'adoption du programme LoCAL en tant que mécanisme de financement de la protection de l'environnement et de la lutte contre le changement climatique, qui s'inscrit dans le cadre de la Gouvernance locale respectueuse de l'environnement (EFLG) soutenu par le Royaume-Uni, permet de déployer le programme LoCAL à l'échelle nationale en utilisant les fonds mêmes du gouvernement et les financements de donateurs ciblés. Le gouvernement considère le mécanisme LoCAL/EFLG comme un moyen d'accéder prochainement et directement au GCF.

10



**MOTS DE
CONCLUSION**



Messages clés

Les expériences de LoCAL montrent que les subventions pour la résilience climatique basées sur la performance sont fondamentales pour renforcer les capacités des autorités locales pour gérer le financement climatique et l'adaptation au changement climatique au niveau local. Des éléments clés du mécanisme et des leçons apprises par LoCAL – dont la richesse est reflétée dans le guide – sont présentés dans cette section.

1. LoCAL est aligné avec, et soutient la mise en œuvre efficace des stratégies nationales de changement climatique et de décentralisation.
2. Le mécanisme favorise l'intégration de l'adaptation au changement climatique dans la planification du développement local et s'assure que les voix des communautés et des plus pauvres soient reflétées dans les plans de développement et les investissements locaux, de sorte que le financement climatique atteigne ceux qui en ont le plus besoin.
3. LoCAL nécessite très peu de systèmes et de procédures spécialisés, car il s'appuie sur ceux qui existent déjà dans un pays.
4. Combinés avec l'appui technique et le renforcement des capacités, les SRCBP fournissent des financements additionnels et contribuent à créer des systèmes financiers gouvernementaux plus solides et plus transparents.
5. Le système SRCBP repose sur un ensemble de conditions minimales et de mesures de performance qui incitent les autorités locales à s'attaquer efficacement à l'adaptation aux changements climatiques.
6. Les mesures d'adaptation au changement climatique financées par les SRCBP s'appuient sur un menu d'investissement spécifique au pays qui peut répondre à divers types de

risques et vulnérabilités climatiques et peut inclure des mesures « soft » et « hard ».

7. LoCAL offre à la communauté internationale un mécanisme éprouvé pour acheminer le financement climatique au profit des régions et des populations les plus éloignées et vulnérables du monde, assurant traçabilité, suivi et rapportage des performances.
8. L'approche par phases de LoCAL favorise une expansion régulière mais progressive, avec une mise à l'échelle nationale qui s'appuie sur les résultats et les leçons apprises. De cette façon, les SRCBP atteignent progressivement tous les autorités locales vulnérables au climat du niveau approprié.

Prochaines étapes

En 2016, le Conseil d'administration du programme LoCAL, composé des pays participants, s'est fixé l'objectif ambitieux de faire de LoCAL un mécanisme national normalisé et reconnu, destiné aux PMA. Ainsi, le programme LoCAL soutiendra l'accès direct au Fonds vert pour le climat (GCF) en vue de transférer des ressources vers les collectivités locales par l'intermédiaire d'institutions et de dispositifs nationaux, afin de renforcer la programmation de mesures vérifiables d'adaptation et de résilience au changement climatique.

Le Conseil d'administration du programme LoCAL s'est également engagé à s'investir plus avant aux côtés du Conseil et du Secrétariat du GCF, des autres institutions de financement de la lutte contre les changements climatiques et des partenaires de développement, afin d'instaurer une démarche systématique et stratégique de financement de l'action climatique reconnaissant le rôle fondamental des collectivités locales dans la mise en œuvre de l'Accord de Paris.

Le déploiement de l'initiative LoCAL à l'échelle nationale des pays participants actuels permettrait à

la communauté internationale engagée dans la lutte contre le changement climatique d'atteindre plus de 350 millions de personnes rien que dans ces 12 pays.

Les premiers pays ayant participé au programme LoCAL, le **Bhoutan** et le **Cambodge**, se préparent actuellement au déploiement à l'échelle nationale. Le **Bénin**, le **Mali** et la **Tanzanie** cherchent à moyen terme à faire de même dans leur pays respectif grâce aux ressources du GCF. Comme le souligne l'[encadré 9.2](#), ce processus est amorcé au **Bénin** et au **Cambodge**, qui ont chacun désigné une autorité locale compétente, généralement celle en charge de la décentralisation ou du financement de l'action climatique, en tant qu'entité nationale d'exécution afin d'obtenir l'accréditation du GCF. Au **Mali**, l'Agence nationale d'investissement des collectivités territoriales (ANICT) a également été désignée comme entité nationale de mise en oeuvre à accréditer. En **Tanzanie**, c'est au Bureau de l'administration régionale et des collectivités locales de la présidence de la République que revient cette fonction. Ce dernier a été sélectionné dans le cadre de la décentralisation de l'initiative de financement climatique soutenue conjointement par LoCAL et par l'Institut international pour l'environnement et le développement, comme décrit dans l'[encadré 2.1](#). En 2016, le **Bénin**, le **Cambodge** et le **Mali** ont entrepris une démarche commune afin de préparer

et de soumettre au GCF des propositions présentant l'approche LoCAL.

Entre 2017 et 2018, trois nouveaux pays du continent africain (**Lesotho** et **Ouganda**) et du Pacifique (**Vanuatu**) devraient rejoindre l'initiative et avoir recours au mécanisme des SRCBP, permettant ainsi à 40 millions de personnes pauvres supplémentaires de bénéficier, à moyen terme, de ce nouveau moyen d'accès au financement climatique et aux investissements en faveur de l'adaptation.

Vers un mécanisme national normalisé et internationalement reconnu...

D'autres PMA ont exprimé leur intérêt et se préparent à rejoindre le programme LoCAL, qui constitue pour eux un mécanisme éprouvé et évolutif d'acheminement du financement climatique aux personnes les plus défavorisées, dans une optique d'efficacité et de transparence. Avec l'appui de ses partenaires, l'UNCDF est prêt à relever le défi du déploiement de LoCAL à l'échelle nationale de tous les PMA.

GLOSSAIRE

Adaptation : démarche d'ajustement au climat actuel ou attendu, ainsi qu'à ses conséquences. Pour les systèmes humains, il s'agit d'atténuer les effets préjudiciables et d'exploiter les effets bénéfiques. Pour les systèmes naturels, l'intervention humaine peut faciliter l'adaptation au climat attendu ainsi qu'à ses conséquences (GIEC, 2014a).

Adaptation fondée sur les écosystèmes : recours à la biodiversité et aux services écosystémiques, dans le cadre d'une stratégie d'adaptation globale, aux fins d'aider les populations à s'adapter aux effets négatifs des changements climatiques. L'adaptation fondée sur les écosystèmes fait appel à la gestion durable, à la conservation et à la restauration des écosystèmes pour fournir des services permettant aux populations de s'adapter aux effets négatifs des changements climatiques. Elle vise à maintenir et à accroître la résilience, tout en réduisant la vulnérabilité des écosystèmes et des communautés humaines aux effets négatifs des changements climatiques (CDB, 2009).

Adaptation incrémentale : mesures d'adaptation destinées essentiellement à conserver l'essence et l'intégrité d'un système ou d'un processus à une échelle donnée (GIEC, 2014a).

Adaptation transformationnelle : adaptation qui modifie les attributs fondamentaux d'un système en réponse au climat et à ses conséquences (GIEC, 2014a).

Atténuation (des changements climatiques) : intervention humaine visant à réduire les sources ou à renforcer les puits de gaz à effet de serre (GIEC, 2014a).

Capacité d'adaptation : faculté d'ajustement des systèmes, des institutions, des êtres humains et d'autres organismes, leur permettant de se prémunir contre d'éventuels dommages, de tirer parti des opportunités ou de réagir aux conséquences (GIEC, 2014a).

Changement climatique : variation de l'état du climat, qu'on peut déceler (par exemple au moyen de tests statistiques) par des modifications de la moyenne et/ou de la variabilité de ses propriétés et qui persiste pendant une longue période, généralement pendant des décennies ou plus. Les changements climatiques peuvent être dus à des processus internes naturels ou à des forçages externes, notamment les modulations des cycles solaires, les éruptions volcaniques ou des changements anthropiques persistants dans la composition de l'atmosphère ou dans l'utilisation des terres. On notera que la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC), dans son article premier, définit les changements climatiques comme des « changements qui sont attribués directement ou indirectement à une activité humaine altérant la composition de l'atmosphère mondiale et qui viennent s'ajouter à la variabilité naturelle du climat observée au cours de périodes comparables ». La CCNUCC établit ainsi une distinction entre les changements climatiques attribuables aux activités humaines altérant la composition de l'atmosphère et la variabilité du climat imputable à des causes naturelles (GIEC, 2014a).

Conditions minimales : exigences fondamentales auxquelles les autorités locales doivent se conformer en vue d'accéder aux subventions. Elles visent à s'assurer que ces dernières disposent d'une capacité d'absorption minimale afin de gérer les fonds. Les autorités locales doivent remplir toutes les conditions fixées pour pouvoir obtenir leurs subventions. En général, ces conditions, dont le nombre varie de trois à dix, portent sur la bonne gouvernance et la gestion des finances publiques. Elles permettent de déclencher ou non le mécanisme et font office de garanties de base.

Danger : éventualité d'une tendance ou d'un phénomène physique, naturel ou anthropique, ou d'une incidence physique, susceptible d'entraîner

des pertes en vies humaines, des blessures ou autres effets sur la santé, ainsi que des dégâts et des pertes matériels touchant les biens, les infrastructures, les moyens de subsistance, la fourniture des services, les écosystèmes et les ressources environnementales (GIEC, 2014a).

Décentralisation : processus consistant à réaffecter les ressources d'une autorité centrale supérieure vers une autorité de niveau inférieur. La décentralisation peut prendre la forme d'un transfert (délégation de compétences aux autorités subordonnées) ou d'une régionalisation (découpage du territoire en entités plus petites). Elle vise généralement à rapprocher les citoyens du pouvoir et de l'autorité afin de promouvoir des politiques efficaces et démocratiques (Bevir, 2008).

Dégradation de l'environnement : détérioration de l'environnement provoquée par l'épuisement des ressources telles que l'air, l'eau et les sols, destruction des écosystèmes et des habitats, extinction des espèces sauvages et pollution. La dégradation de l'environnement désigne toute modification ou perturbation de l'environnement considérée comme délétère ou indésirable (Johnson et al., 1997).

Écosystème : complexe constitué d'organismes vivants, de leur milieu non vivant et de l'ensemble de leurs interactions, considéré en tant qu'unité fonctionnelle. Des écosystèmes se nichent au sein d'autres écosystèmes ; ils peuvent être très petits ou représenter l'ensemble de la biosphère. Au cours de la période actuelle, la plupart des écosystèmes comprennent l'être humain en tant qu'organisme clé ou subissent l'influence des activités humaines dans leur milieu (GIEC, 2014a ; Évaluation des écosystèmes pour le millénaire, 2005).

Évaluation de l'adaptation : détermination des options envisageables en matière d'adaptation au changement climatique et évaluation de ces options en fonction de critères tels que la disponibilité, les avantages, les coûts, l'efficacité, l'efficience et la faisabilité (GIEC, 2014a).

Évaluation des risques : estimation scientifique des risques sur le plan qualitatif et/ou quantitatif (GIEC, 2014a).

Exposition : présence de personnes, de moyens de subsistance, d'espèces ou d'écosystèmes, de fonctions, ressources ou services environnementaux, d'éléments d'infrastructure ou de biens économiques, sociaux ou culturels dans un lieu ou dans un contexte susceptibles de subir des dommages (GIEC, 2014a).

Liste des investissements d'adaptation éligibles : ensemble des domaines d'interventions ou des mesures qui relèvent de la compétence des autorités locales et sont à même de favoriser la résilience climatique. Cette liste permet d'éclairer le processus de planification et sert de garantie.

Mesures de performance : ensemble d'indicateurs permettant d'évaluer annuellement les collectivités locales. Les mesures de performance sont davantage qualitatives et plus variables que les conditions minimales, et couvrent de façon assez détaillée les domaines fonctionnels de base (p. ex., qualité de la planification et de l'intégration de l'adaptation au changement climatique, exécution des mesures d'adaptation). La performance globale est évaluée par rapport à ces mesures afin d'ajuster le montant des fonds mis à la disposition des autorités locales au titre de l'année suivante, sous réserve du respect des conditions minimales.

Résilience : capacité des systèmes sociaux, économiques ou environnementaux à faire face à une perturbation, une tendance ou un événement dangereux, leur permettant d'y réagir ou de se réorganiser de façon à conserver leur fonction essentielle, leur identité et leur structure, tout en gardant leurs facultés d'adaptation, d'apprentissage et de transformation (GIEC, 2014a).

Risque : conséquences éventuelles et incertaines d'un événement sur quelque chose ayant une valeur, compte dûment tenu de la diversité des valeurs. Le risque est souvent représenté comme la probabilité d'apparition de tendances ou d'événements dangereux qui viennent amplifier les conséquences de tels phénomènes ou tendances lorsqu'ils se produisent. Le risque résulte de l'interaction entre la vulnérabilité, l'exposition et le danger. Dans le présent document, ce terme désigne les risques liés aux effets du changement climatique (GIEC, 2014a).

Sensibilité : degré auquel un système ou une espèce est influencé, positivement ou négativement, par la variabilité du climat ou les changements climatiques. Les effets peuvent être directs (p. ex. : la modification des rendements agricoles due à un changement de la valeur moyenne, de l'amplitude ou de la variabilité de la température) ou indirects (p. ex. : les dommages causés par une augmentation de fréquence des inondations côtières en raison d'une élévation du niveau de la mer) (GIEC, 2014a).

Subventions pour la résilience climatique basées sur la performance (SRCBP) : subventions basées sur la performance permettant de couvrir les coûts supplémentaires des investissements en faveur de la résilience climatique. Ces subventions complètent les allocations régulièrement versées par le niveau central aux collectivités locales au moyen du système de transfert budgétaire intergouvernemental. Sur le plan technique, elles se caractérisent par un certain nombre de conditions minimales, des mesures de performance et une liste des investissements éligibles.

Système de transferts budgétaires intergouvernementaux : les subventions ou

les transferts intergouvernementaux peuvent être classées dans deux grandes catégories : les transferts à des fins générales (sans condition) et les transferts à des fins spéciales (assortis de conditions ou préaffectés). Les transferts à des fins générales prennent la forme d'un appui budgétaire global inconditionnel. Ils sont généralement prescrits par la loi, mais peuvent parfois être ponctuels ou discrétionnaires. Ces transferts visent à préserver l'autonomie locale et à améliorer l'équité entre les gouvernements. Les transferts à des fins spéciales, ou transferts conditionnels, visent à inciter les gouvernements à entreprendre des programmes ou des activités spécifiques. Ces subventions peuvent être régulières ou obligatoires, ponctuelles ou discrétionnaires (Banque mondiale, 2007).

Transformation : changement des attributs fondamentaux des systèmes naturels ou humains (GIEC, 2014a).

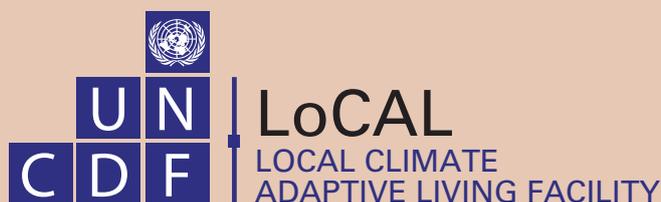
Vulnérabilité : propension ou prédisposition à subir des dommages. La vulnérabilité englobe divers concepts ou éléments, notamment les notions de sensibilité ou de fragilité et l'incapacité de faire face et de s'adapter (GIEC, 2014a).

RÉFÉRENCES

- Adapt-Chile, 2014, *Manual de Diagnóstico para la Adaptación al Cambio Climático*, Santiago.
- Banque mondiale, 2007, *Intergovernmental Fiscal Transfers : Principles and Practice*, Washington, D.C., Banque mondiale.
- Bevir, Mark, 2008, « *Key Concepts in Governance* », Londres, SAGE Publications Ltd.
- CCNUCC, 2015, « Accord de Paris ».
- CDB (Convention sur la diversité biologique), 2009, « *Connecting Biodiversity and Climate Change Mitigation and Adaptation : Report of the Second Ad Hoc Technical Expert Group on Biodiversity and Climate Change* », série technique n° 41, Montréal, Secrétariat de la CDB.
- Évaluation des écosystèmes pour le millénaire (MEA), 2005, *Ecosystems and Human Well-being : Current States and Trends. Findings of the Condition and Trends Working Group*, volume 1, Washington, D.C., Island Press.
- GIEC (Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat), 2014a, *Changements climatiques 2014 : Incidences, adaptation et vulnérabilité. Partie A : Aspects mondiaux et sectoriels. Contribution du Groupe de travail II au cinquième Rapport d'évaluation du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat* [sous la direction de Field, C. B., Barros, V. R., Dokken, D. J., Mach, K. J., Mastrandrea, M. D., Bilir, T. E., Chatterjee, M., Ebi, K. L., Estrada, Y. O., Genova, R. C., Girma, B., Kissel, E. S., Levy, A. N., MacCracken, S., Mastrandrea, P. R. et White, L. L.], New York, Cambridge University Press.
- GIEC, 2014b, *Résumé à l'intention des décideurs, in : Changements climatiques 2014 : Incidences, adaptation et vulnérabilité. Partie A : Aspects mondiaux et sectoriels. Contribution du Groupe de travail II au cinquième Rapport d'évaluation du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat* [sous la direction de Field, C. B., Barros, V. R., Dokken, D. J., Mach, K. J., Mastrandrea, M. D., Bilir, T. E., Chatterjee, M., Ebi, K. L., Estrada, Y. O., Genova, R. C., Girma, B., Kissel, E. S., Levy, A. N., MacCracken, S., Mastrandrea, P. R. et White, L. L.], New York, Cambridge University Press.
- Johnson, D. L., Ambrose, S. H., Bassett, T. J., Bowen, M. L., Crummey, D. E., Isaacson, J. S., Johnson, D. N., Lamb, P., Saul, M. et Winter-Nelson, A. E., 1997, « Meanings of Environmental Terms », *Journal of Environmental Quality* n° 26, p. 581–589.
- OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques, 2009, *Adaptation au changement climatique et coopération pour le développement : Document d'orientation*, OCDE, Paris.
- PNUD Cambodge, 2014, *Practitioner's Handbook : Implementing the Vulnerability Reduction Assessment*, 2e édition, Phnom Penh, Cambodge.
- UNCDF, 2010, *Performance-Based Grant Systems : Concept and International Experience*, New York, UNCDF.
- UNCDF, PNUD et PNUE, 2010, *Local Governance and Climate Change : A Discussion Note*, New York, UNCDF.

L'UNCDF facilite l'accès aux capitaux publics et privés par les populations les plus démunies dans les 47 pays les moins avancés du monde (PMA). Dans le cadre de son mandat de fourniture de capitaux et d'instruments d'investissement, l'UNCDF offre des modèles de financement du « last mile » permettant de débloquer les ressources publiques et privées, notamment au niveau national, afin de réduire la pauvreté et d'encourager le développement économique local. L'UNCDF s'appuie sur deux modèles de financement : l'inclusion financière, axée sur l'épargne, qui permet aux individus, aux ménages et aux petites entreprises de participer davantage à l'économie locale, en mettant à leur disposition les outils dont ils ont besoin pour sortir de la pauvreté et gérer leur situation financière ; et les investissements localisés – grâce à la décentralisation fiscale, au financement municipal novateur et au financement structuré de projets –, qui contribuent au financement public et privé sous-tendant la croissance économique locale et le développement durable. En renforçant l'accessibilité financière des personnes pauvres au niveau des ménages, des petites entreprises et des infrastructures locales, l'UNCDF contribue à la réalisation du premier objectif de développement durable, et le 17^e objectif de développement durable, relatif au renforcement des moyens de mise en œuvre. En identifiant les segments de marché dans lesquels les modèles de financement novateurs peuvent foncièrement faciliter le financement du « last mile », l'UNCDF contribue à la réalisation de plusieurs objectifs de développement durable.

Le Mécanisme de financement de l'adaptation au niveau local (LoCAL, de l'anglais Local Climate Adaptive Living Facility) intègre l'adaptation au changement climatique dans les systèmes de planification et de budgétisation des collectivités locales, renforce la sensibilisation et l'action locales face au changement climatique et accroît le volume des financements d'adaptation au changement climatique à la disposition des pouvoirs publics locaux.



- ✉ Courriel : LoCAL.Facility@uncdf.org
- 🏠 Site web : www.local-uncdf.org
- 📺 YouTube : www.youtube.com/local-uncdf
- 🐦 Twitter : [@UNCDFLoCAL](https://twitter.com/UNCDFLoCAL)
- 📷 Instagram : [@UNCDF](https://www.instagram.com/UNCDF)
- 📘 Facebook : fb.com/UNCDF