

CONFÉRENCE MONDIALE DE CAPITALISATION DE L'EXPÉRIENCE DE L'AMCC+

Comment améliorer les bénéfices sociaux tirés des politiques et interventions relatives au changement climatique (p. ex. nombre de bénéficiaires, diffusion des meilleures pratiques, etc.)?

PROGRAMME | 12-14 SEPTEMBRE 2016

CONFÉRENCE MONDIALE DE CAPITALISATION DE L'EXPÉRIENCE, 2016

Comment améliorer les bénéfices sociaux tirés des politiques et interventions relatives au changement climatique (p. ex. nombre de bénéficiaires, diffusion des meilleures pratiques, etc.)?

PROGRAMME | 12-14 SEPTEMBRE 2016

1. Introduction

Ce document vise à 1) apporter des informations contextuelles au sujet des bénéfices sociaux tirés des politiques et interventions relatives au changement climatique dans le monde, en analysant l'expérience de l'AMCC; 2) présenter une base de travail et des lignes directrices techniques et stratégiques afin de débattre des futurs projets et programmes relatifs au changement climatique dans les PMA et les PEID. Ce document a pour principal objectif de décrire les défis et les opportunités qui se présentent aux PMA et aux PEID lorsque l'on comprend, améliore et met en œuvre les politiques et interventions relatives au changement climatique dans divers secteurs sociaux et économiques. Il cherche en particulier à analyser les bénéfices sociaux des stratégies et plans d'adaptation aux niveaux national et local, en se basant sur l'expérience actuelle et passée de l'AMCC et des autres projets et politiques en la matière. Ce document a pour vocation de susciter et faciliter le dialogue et l'échange d'expériences concernant les stratégies de développement et autres plans climatiques entre les pays/parties prenantes de l'AMCC+ pendant les débats de la Conférence mondiale de capitalisation de l'expérience (CMCE) sur ce thème.

2. Contexte

Le changement climatique affecte tout un chacun mais ce sont les personnes les plus vulnérables de la société qui en subissent les répercussions négatives les plus lourdes. Malgré toute l'attention accordée au changement climatique et à la grande diversité d'initiatives prises partout dans le monde pour s'y adapter, des populations vulnérables restent menacées. C'est en particulier dans les PMA et les PEID que des défis persistent pour appliquer efficacement et à plus grande échelle les approches d'adaptation au changement climatique qui ont fait leurs preuves au niveau local. Deux grandes questions demeurent: comment maximiser le nombre de bénéficiaires, et qu'est-ce qui limite cette maximisation?

De bonnes pratiques sont adoptées sous diverses formes, depuis des méthodes agricoles jusqu'à l'élaboration participative de politiques, et il est peu probable qu'un seul et même facteur entrave la diffusion des initiatives éprouvées. Il faut plutôt mettre en cause une conjonction de contraintes, notamment des limitations des ressources à la fois financières et humaines, un manque de volonté politique, une sensibilisation insuffisante et des réticences face au changement.

À l'échelle mondiale, l'objectif de développement durable n° 13 (ODD 13), «Prendre d'urgence des mesures pour lutter contre les changements climatiques et leurs répercussions», englobe les cibles suivantes, particulièrement pertinentes par rapport au thème du présent document:

13.3 Améliorer l'éducation, la sensibilisation et les capacités individuelles et institutionnelles en ce qui concerne l'adaptation aux changements climatiques, l'atténuation de leurs effets et la réduction de leur impact et les systèmes d'alerte rapide.

13.b Promouvoir des mécanismes de renforcement des capacités afin que les pays les moins avancés et les petits États insulaires en développement se dotent de moyens efficaces de planification et de gestion pour faire face aux changements climatiques, l'accent étant mis notamment sur les femmes, les jeunes, la population locale et les groupes marginalisés.

Concernant la politique de l'UE, l'initiative phare AMCC+ restera centrée sur les PMA et les PEID, maintiendra le dialogue politique et continuera à soutenir les pays partenaires dans leurs efforts visant à s'adapter et à devenir plus résilients au changement climatique, ainsi qu'à en atténuer les effets. L'AMCC+ tirera parti de trois atouts distincts qui contribueront à maximiser le nombre de bénéficiaires, à savoir:

- un exceptionnel corpus d'expériences et d'instruments pratiques permettant de soutenir et d'améliorer les politiques et programmes climatiques nationaux des pays partenaires;

- l'action conjointe de centres spécialisés de niveaux mondial, régional et national qui se complètent et ajoutent une valeur manifeste au paysage de l'action climatique;
- la consolidation du partenariat stratégique avec le groupe des PMA et des PEID, combinée à une approche différenciée, en particulier dans la mise en œuvre de la planification nationale de l'adaptation (PNA) et des contributions (prévues) déterminées au niveau national (C(P)DN).

L'AMCC+ donnera la priorité aux initiatives qui démontrent un intérêt pour une coopération accrue avec l'UE en matière de changement climatique, une volonté d'appropriation et un désir d'appliquer à plus grande échelle des projets pilotes ou de recherche menés dans d'autres régions et/ou secteurs en les adaptant au contexte local.

Bien que la majorité des pays aient adopté des plans de développement, ils admettent depuis longtemps qu'il est difficile de répondre aux besoins des membres les plus pauvres de la société. Voici plus de 15 ans, une étude de la Banque mondiale concluait que les dépenses publiques avaient tendance à être dégressives et que les schémas de dépenses sectorielles dans les programmes sociaux (approvisionnement en eau, santé et enseignement) favorisaient de façon disproportionnée les ménages les mieux nantis¹. En dépit de quelques progrès, les interventions réellement ciblées continuent à poser des difficultés. Le contexte dans lequel la pauvreté se concentre change aussi et continuera à changer pendant que nous avançons: une proportion croissante de personnes extrêmement pauvres vit dans des pays qui sont soit politiquement fragiles, soit vulnérables du point de vue environnemental, soit les deux en même temps. Par conséquent, les réponses au changement climatique doivent à la fois être précisément ciblées et prévoir assez de flexibilité pour des circonstances dynamiques.

Dans le contexte spécifique de l'adaptation au changement climatique, les gouvernements disposant de moyens techniques et financiers limités sont obligés de s'occuper des priorités immédiates, tandis que les mesures efficaces propres à contrer les menaces du changement climatique nécessitent souvent des investissements généraux à long terme. Dans un grand nombre de ces pays, en particulier les PMA et les PEID, il reste à surmonter des barrières institutionnelles car les questions de responsabilité et d'appropriation liées aux programmes en matière de changement climatique doivent encore trouver des réponses. Par exemple, un ministère du changement climatique peut très bien être responsable de la conception et du contrôle du budget d'une initiative mais sans posséder le mandat pour sa mise en œuvre. Il doit donc déléguer cette tâche à un autre ministère, ce qui n'est pas sans conséquences pour l'appropriation et la coordination de l'initiative. Les problèmes institutionnels de ce type peuvent entraver la livraison des résultats aux bénéficiaires.

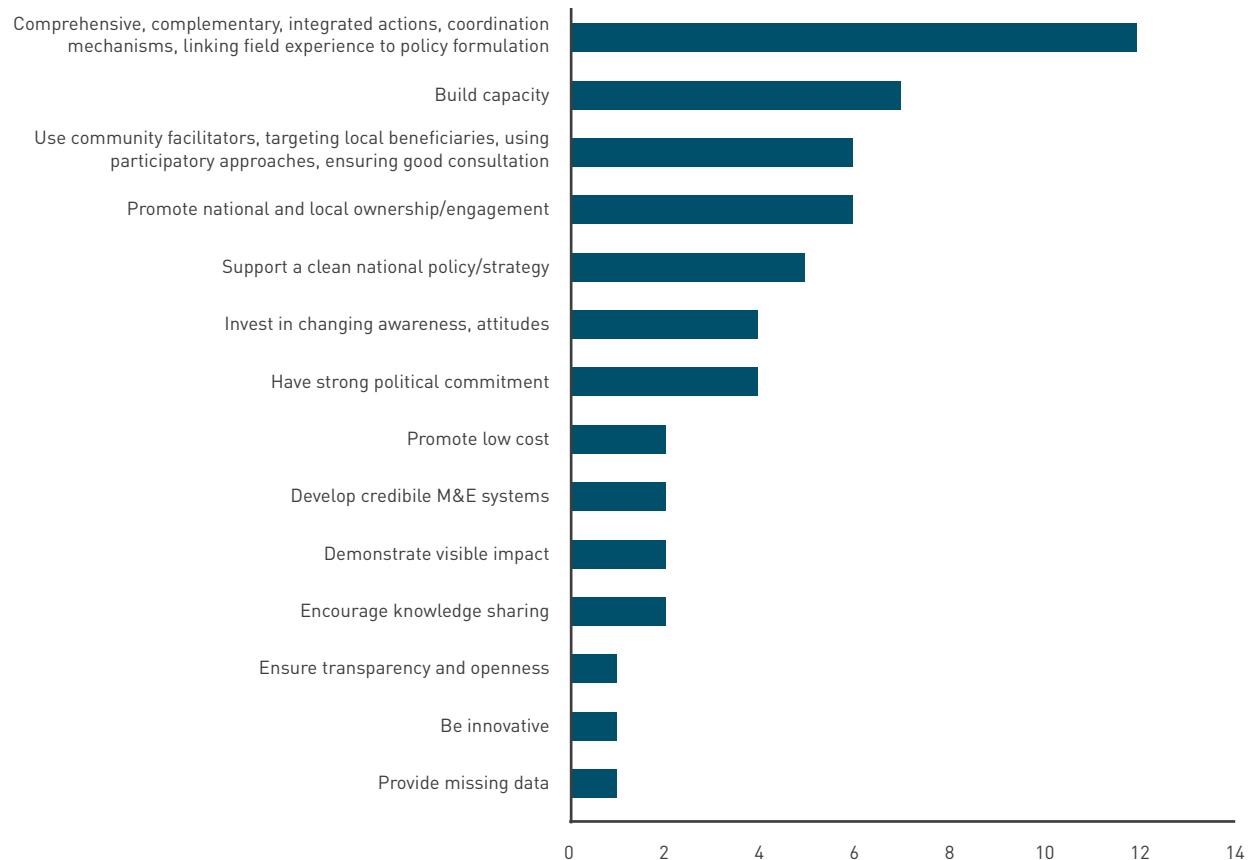
3. L'expérience de l'AMCC et les enseignements qui en ont été tirés

Sur ses dix ans d'existence, l'AMCC a accumulé une expérience considérable. Les divers projets et programmes ont tiré une série d'enseignements pertinents pour notre thème. Le diagramme 1 ci-dessous montre quels enseignements sont les plus souvent cités comme facteurs de réussite, notamment pour augmenter les bénéfices sociaux.

¹ Une étude menée au niveau mondial sur les programmes sociaux centrés sur la pauvreté a conclu que, alors que le programme moyen transférait aux pauvres 25 % de plus que ne le faisaient des affectations universelles, un quart de ces programmes ciblés étaient en réalité dégressifs, avec des avantages penchant en faveur des non-pauvres; Coady D., M. Grosh et J. Hoddinott, «Targeting Outcomes Redux», World Bank Research Observer, v. 19, n° 1, printemps 2004, pp. 61-86.

DIAGRAMME 1.

Fréquence avec laquelle les enseignements sont cités² par les projets de l'AMCC comme facteurs de réussite



La nécessité d'utiliser des **approches globales et intégrées** est l'enseignement le plus fréquemment cité. Étant donné la nature transversale et polymorphe du changement climatique, l'expression de cette nécessité peut paraître évidente, mais elle souligne à quel point il importe d'adopter des perspectives stratégiques de grande portée lors de la conception des interventions.

Le **renforcement des capacités** est perçu comme le deuxième défi le plus fréquent. En effet, des capacités insuffisantes constituent un important facteur limitatif pour l'atteinte des objectifs des projets et programmes. Il peut s'avérer nécessaire de renforcer les capacités à différents niveaux, depuis le local jusqu'au national, afin de répondre à divers besoins pratiques, techniques ou administratifs. Promouvoir une véritable participation aux initiatives et l'appropriation de celles-ci est aussi un facteur de réussite souvent mentionné. Le défi à relever consiste à assurer que la **participation** et l'**appropriation** soient effectives et contribuent à l'atteinte d'objectifs durables.

Les interventions qui soutiennent **des politiques et stratégies clairement définies et s'alignent sur elles** présentent des avantages. Des pays de plus en plus nombreux disposent dorénavant de stratégies nationales mais des défis persistent quant à la planification et à la mise en œuvre des initiatives au niveau infranational.

² Source: enseignements clés tirés par les programmes nationaux tels que présentés sur le site <http://www.gcca.eu/fr>

Pour être efficaces, les approches qui s'attaquent au changement climatique exigent souvent un **changement d'attitude**, l'abandon de la mentalité «business as usual». Accroître la sensibilisation peut contribuer au changement et nécessiter l'adoption d'approches différentes qu'il faudra maintenir dans le temps. Le fait d'afficher des **résultats visibles** peut s'avérer crucial. L'importance de l'**engagement politique** ne peut être ignorée et doit être encouragée.

Les enseignements moins fréquemment cités comprennent l'adoption d'approches **à faibles coûts**, qui revêtent une importance particulière pour l'application d'initiatives à plus grande échelle. Apporter des preuves objectives du changement constatées à l'aide de systèmes de **suivi et d'évaluation** crédibles est une bonne pratique particulièrement pertinente dans le domaine du changement climatique. Pour certains projets, il est important d'encourager le **partage des connaissances** (à l'échelon régional). Les trois enseignements le moins fréquemment cités, indication probable de leur spécificité contextuelle, sont: assurer la **transparence**, faire preuve d'**esprit d'innovation** et aider à apporter les **données manquantes**.

Afin de compléter cet aperçu des enseignements tirés de l'expérience de l'AMCC+, nous reproduisons dans l'encadré 1 des citations extraits des soumissions qui ont été proposées en vue de la Conférence mondiale 2016 de capitalisation de l'expérience. Ces textes illustrent l'ampleur du champ d'application et la diversité des initiatives, avec les divers enseignements qui y correspondent.

ENCADRÉ 1. CITATIONS EXTRAITES DES SOUMISSIONS EN RÉPONSE À L'APPEL RELATIF À LA CMCE 2016

Maurice

«Paille en canne» est un projet pilote mené à Maurice pour réduire les émissions de CO₂ par l'utilisation de l'énergie de la biomasse provenant des cannes à sucre. En l'étendant aux cultivateurs à petite échelle de Terra, cent emplois ont pu être créés et les postes existants maintenus. La proposition de transformation d'un sous-produit du secteur du sucre de canne, avec l'implication de cultivateurs à petite échelle, générera des économies de deux millions USD/an et préservera les paysages naturels et locaux.

PAILLE EN CANNE: accroître les bénéfices sociaux des politiques et interventions en matière de changement climatique grâce au partage des bonnes pratiques et à l'application à l'échelle régionale de projets locaux existants

Région du Pacifique

La mise en place d'un ensemble de qualifications reconnues au niveau régional améliore la mobilité de l'employabilité, bien que la capacité renforcée grâce à cette formation ait pour but de favoriser d'abord les communautés dans lesquelles la formation s'est déroulée. Pour atteindre ce but, les possibilités d'emploi devront être mises à la portée des participants à cette formation, qui pourront ainsi tirer le meilleur parti de leurs compétences améliorées. Dans cet esprit, l'engagement avec le secteur privé et l'alignement sur les normes industrielles concernées doivent aussi faire partie intégrante de la conception et de la mise en œuvre du projet.

Projet d'éducation et de formation technique et professionnelle

Colombie, Viêt Nam, Tanzanie, Zambie

Les règles internationales dans le domaine du changement climatique et de la biodiversité ne sont pas toujours directement applicables aux personnes qui gèrent et/ou contrôlent les terres avec ou sans leurs ressources. Pourtant ces personnes sont tout autant affectées par le changement climatique et les menaces pour la biodiversité, qui ont des impacts directs sur leurs moyens de subsistance.

Planification pour la biodiversité et le changement climatique

ENCADRÉ 1. CITATIONS EXTRAITES DES SOUMISSIONS EN RÉPONSE À L'APPEL RELATIF À LA CMCE 2016

Ouganda

Les communautés qui ont des revenus plus élevés et des moyens de subsistance durables sont plus susceptibles d'adopter et de maintenir des stratégies d'adaptation et de réduire leur vulnérabilité.

Fermes-écoles à sensibilisation climatique pour le renforcement des capacités d'adaptation des communautés agricoles et la diffusion des bonnes pratiques dans le couloir central du bétail en Ouganda

La boîte à outils permet de comprendre à fond la résilience d'une communauté en offrant une méthode fiable pour mesurer non seulement les données de référence en matière de résilience mais aussi l'impact des interventions sur la résilience. De plus, elle permet d'identifier les priorités stratégiques pour les actions à entreprendre.

Accroître l'impact des interventions liées au changement climatique: boîte à outils d'évaluation, d'étalonnage et d'impact pour la résilience (RABIT)

À Maurice, la multiplication du nombre de bénéficiaires apportera des bénéfices sociaux, économiques et environnementaux. Dans le Pacifique, la collaboration en matière de renforcement des capacités est privilégiée, tout comme la coopération étroite avec le secteur privé. Un important enseignement tiré d'un projet régional est qu'il faut veiller à formuler les politiques et stratégies en ayant d'abord bien compris les besoins des communautés qui les mettront en œuvre au final. Les initiatives menées en Ouganda ont montré qu'il est difficile d'apporter du changement dans les communautés les plus vulnérables et qu'il importe d'élaborer des méthodologies efficaces.

En plus de partager sa propre expérience, l'AMCC+ peut s'informer en s'inspirant d'autres partenaires. Dans un exemple venant du Malawi (encadré 2), un vaste programme visant à améliorer l'adaptation des communautés au changement climatique et à réduire les risques de catastrophe a élaboré un ensemble essentiel d'interventions qui ont montré leur efficacité à l'échelle locale. Il reste cependant le défi de généraliser cette réussite par la mise en place d'un programme national.

ENCADRÉ 2. PROGRAMME DE RENFORCEMENT DE LA RÉSILIENCE DES COMMUNAUTÉS (ECRP) AU MALAWI

Financé par le DFID, Irish Aid et l'ambassade norvégienne, ce programme est en marche au Malawi depuis 2012. Sa mise en œuvre est assurée par deux consortiums d'ONG qui travaillent avec des communautés et des agences publiques dans les 11 districts ciblés.

Le programme ECRP travaille pour obtenir les résultats suivants:

- renforcer les capacités, à l'échelle locale, des autorités, des communautés et des individus afin de faire face aux impacts du changement climatique;
- mieux adapter les pratiques des communautés et des ménages aux impacts de la variabilité et du changement climatiques;
- renforcer le partage d'informations entre les diverses parties prenantes concernant la gestion des risques de catastrophe et l'adaptation au changement climatique;
- renforcer les programmes relatifs à la réduction des risques de catastrophe et au changement climatique, ainsi que les structures utilisées par les ministères et départements concernés pour mettre en œuvre ces programmes.

ENCADRÉ 2. PROGRAMME DE RENFORCEMENT DE LA RÉSILIENCE DES COMMUNAUTÉS (ECRP) AU MALAWI

L'impact du programme ECRP est évalué à l'aide de trois indicateurs: a. Pourcentage de la population vivant sous le seuil national de pauvreté. Au moyen d'une enquête par sondage auprès des ménages, l'évaluation à mi-parcours de 2014 a révélé que 86 % des ménages bénéficiaires étaient en situation de pauvreté monétaire, n'indiquant pas de recul mais pas non plus de changement depuis l'année de référence 2012. b. Population moyenne exposée à l'insécurité alimentaire dans les districts cibles du Malawi: la population exposée à l'insécurité alimentaire dans les districts cibles a diminué entre les campagnes de consommation 2012/2013 et 2013/2014. c. Nombre de bénéficiaires directs ayant vécu au moins 9 mois avec des aliments qu'ils ont produit eux-mêmes. Lors de l'évaluation à mi-parcours, 34 % des répondants estimaient disposer d'aliments en suffisance pour au moins 9 mois dans la campagne de consommation 2014/2015. L'on constate donc une amélioration par rapport aux 15 % enregistrés pour la campagne de consommation 2012/2013.

Quelques enseignements:

- Tout le monde s'accorde pour dire que le programme ECRP contribue au renforcement de la résilience à l'échelle locale. Si l'on applique le programme à plus grande échelle, il serait bon de se concentrer sur un ensemble essentiel de stratégies transformatrices complémentaires en matière de changement climatique et de RRC. Nous parlons de stratégies qui ont été accueillies favorablement, qui sont économiques et contribuent grandement à renforcer la résilience.
- Le défi que présente le renforcement de la résilience des communautés au Malawi est considérable et prend de plus en plus d'ampleur. Pour relever ce défi, il faudra faire de la phase suivante du programme ECRP un élément clé et, idéalement, une contribution à la «stratégie de résilience nationale» conduite par le gouvernement en coopération étroite avec les autres partenaires de développement. La communication avec le gouvernement local est bonne et a donné des résultats. Quant à celle avec le gouvernement central, elle devra être améliorée pour la phase suivante.

4. Identification d'initiatives de transformation

Dans ce document, nous présentons brièvement le concept d'initiative transformatrice dans le contexte du changement climatique. Le but est, à l'occasion de la CMCE, de susciter et de faciliter des échanges d'expériences, d'enseignements tirés et de bonnes pratiques parmi les pays et parties prenantes de l'AMCC+. Une évaluation déterminant à quel point une initiative est «transformatrice» permettrait d'identifier les facteurs cruciaux et leurs interactions, et de mieux informer la conception des nouvelles actions de l'AMCC+. Une initiative peut être considérée comme «transformatrice», par exemple, si elle mène à un changement structurel qui affecte les interactions des dimensions institutionnelles, culturelles, technologiques, économiques et écologiques d'un système donné, et ouvre ainsi de nouveaux parcours de développement, impliquant notamment de nouvelles pratiques sociales et visions du monde.

Dans le contexte du changement climatique, les initiatives transformatrices peuvent être celles qui:

- permettent l'«institutionnalisation» des pratiques efficaces de résilience climatique et leur diffusion, et ainsi l'augmentation du nombre de bénéficiaires, en particulier parmi les communautés les plus vulnérables au changement climatique;
- produisent des effets non seulement à court terme mais aussi à long terme, au-delà de l'horizon du projet;

- peuvent bénéficier d'un appui aux niveaux local et national mais également régional.

Les initiatives transformatrices permettent de mener une sensibilisation qui prépare le terrain en vue d'une transformation plus profonde à instaurer avec le temps. Elles peuvent susciter des actions à court terme mais aussi contribuer à la stimulation de changements transformateurs qui prendront plus d'ampleur au fil du temps. Les initiatives transformatrices produiront des effets sensibles à divers niveaux – local, régional, national et mondial – de la société et sont susceptibles d'être reproduites et appliquées à plus grande échelle.

5. La voie à suivre

La CMCE 2016 de l'AMCC+ entend partager l'expérience entre les participants et utiliser cette expérience pour contribuer à des actions concrètes qui apportent des améliorations.

Dans ce but, nous proposons le groupe d'activités ci-dessous (ajustements possibles pendant l'événement).

- Veuillez consulter le diagramme 1. Les participants s'accordent-ils pour dire que le schéma général de fréquence des facteurs de réussite correspond à leur expérience?
- D'autres facteurs (avec exemples) absents du diagramme 1 peuvent-ils être partagés avec le groupe?
- Pouvez-vous mettre en évidence des «initiatives transformatrices»?
- Pouvez-vous citer des facteurs clés caractéristiques d'une initiative transformatrice et recommander au programme AMCC+ une manière de contribuer à la diffusion et à l'application à plus grande échelle d'initiatives de ce type?

Une fois que la liste de facteurs a été validée et/ou affinée, l'étape suivante consiste à identifier les meilleures manières de les faire agir et de surmonter tout obstacle à leur mise en œuvre.

- Concernant les principaux facteurs, les défis identifiés dépendent-ils ou non de notre volonté?
- Pouvez-vous identifier des moyens ou orientations susceptibles d'améliorer la situation actuelle?
- Pouvez-vous suggérer des actions concrètes pouvant être entreprises dans le cadre des programmes nationaux pour relever les défis identifiés?
- Pouvez-vous recommander au programme AMCC+ une manière de faciliter l'approche de ces défis?



Imprimé sur du papier recyclé

