



ACTEURS NON-ÉTATIQUES

VERS UN RÔLE MOTEUR
DANS LA MISE EN ŒUVRE
DE L'ACCORD DE PARIS

PRÉSENTATION DU RC&D

⇒ Le RC&D en bref

Le Réseau Climat & Développement (RC&D) réunit des ONG francophones de plaidoyer et de terrain, majoritairement africaines et réparties dans plus de 21 pays, qui travaillent pour un développement local et/ou national à l'épreuve des changements climatiques. Créé en 2007 pour renforcer la voix de la société civile francophone dans les enceintes politiques nationales, régionales et internationales sur le climat, le réseau travaille à la prise en compte des enjeux climatiques et énergétiques dans les politiques locales de développement, pour lutter contre la pauvreté et favoriser un développement durable et résilient aux changements climatiques. Le RC&D se consacre à porter l'action des organisations de la société civile à travers une approche « bottom up » pour s'assurer de la prise en compte effective des préoccupations des populations les plus vulnérables, aussi bien dans les politiques climatiques que dans leurs processus nationaux ou régionaux de mise en œuvre.

Le RC&D produit chaque année une vision partagée assortie de recommandations politiques. Entre 2010 et 2015, ses publications ont porté successivement sur la prise en compte des enjeux climatiques et énergétiques dans les politiques locales de développement, la gouvernance efficace et équitable des financements climat, la formulation des recommandations pour le Sommet Rio+20, l'intégration des contraintes climatiques et énergétiques dans les pratiques de développement, le rôle clé des énergies renouvelables en Afrique pour lutter contre la pauvreté et les changements climatiques, et sur les défis à relever par l'accord de Paris pour répondre aux besoins des populations africaines. En 2016, le RC&D a concentré ses efforts sur le respect des promesses faites à la COP21 à travers l'adoption de l'accord de Paris pour assurer la justice climatique. L'accent est mis cette année sur le renforcement du rôle des acteurs non-étatiques dans la planification de l'adaptation et la mise en œuvre des différents processus et initiatives issus de l'accord de Paris en cours de développement sur le continent africain.

⇒ Atelier annuel du RC&D 2017 : cap sur Abidjan pour mieux définir le rôle des acteurs non étatiques

Du 22 au 26 mai 2017 s'est tenu à Abidjan, Côte d'Ivoire, le 11^{ème} atelier annuel du RC&D. Placé sous le thème : « renforcer le rôle des acteurs non-étatiques dans la mise en œuvre de l'accord de Paris », cet atelier a réuni une cinquantaine de participants représentant les organisations membres du RC&D, des personnes ressources et des partenaires. 18 pays essentiellement africains étaient représentés : Bénin, Burkina Faso, Burundi, Cameroun, Congo Brazzaville, Côte d'Ivoire, Djibouti, France, Ile Maurice, Mali, Mauritanie, Maroc, Niger, République Démocratique du Congo, République centrafricaine, Sénégal, Tchad et Togo.

L'objectif de cet atelier était de construire une stratégie et des recommandations communes afin de renforcer et de valoriser le rôle des acteurs non-étatiques dans l'application de l'accord de Paris, car les objectifs de l'accord ne pourront être atteints sans la mobilisation de l'ensemble des acteurs concernés, y compris les acteurs non-étatiques.

Les participants ont fait un état des lieux de l'implication des acteurs non-étatiques au niveau international, national et local dans le cadre de la mise en œuvre de l'accord de Paris. Ils ont ensuite partagé des expériences sur les barrières et les leviers d'inclusion des acteurs non-étatiques dans les processus climatiques en cours



© RC&D - Atelier annuel RC&D à Abidjan 2017

dans les différents pays. À l'issue des communications et des travaux en groupes, un travail de synthèse et de priorisation a permis de formuler des recommandations à l'endroit des négociateurs internationaux, des partenaires techniques et financiers, des gouvernements, des parlementaires, des acteurs politiques locaux et des organisations de la société civile. Un forum d'échanges avec les organisations de la société civile de la Côte d'Ivoire a été organisé pour établir des liens et partager l'expertise du RC&D avec des membres de la société civile ivoirienne.

La présente publication reprend et développe les conclusions de cet atelier.

SOMMAIRE

Présentation du RC&D	2
Résumé exécutif de la publication	4



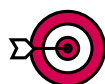
ANALYSE

INCLURE LES ACTEURS NON-ÉTATIQUES DANS LA MISE EN ŒUVRE DE L'ACCORD DE PARIS : QUELS ENJEUX, QUELLES OPPORTUNITÉS ?	6
Rappel : Qui sont les acteurs non-étatiques ?	7
Des opportunités multiples de participation sous le nouveau régime climatique	8
Les freins à l'inclusion des acteurs non-étatiques persistent	13



TERRAIN

DES EXEMPLES INSPIRANTS : MOBILISER DIFFÉRENTES ÉCHELLES D'ACTION POUR INCLURE LES ACTEURS NON-ÉTATIQUES	20
Projet 1 : Inclure les acteurs non-étatiques à l'échelle locale : l'exemple du Groupement Intercommunal des Collines au Bénin	22
Projet 2 : L'élaboration de la CPDN togolaise et les mécanismes institutionnels de participation des acteurs non-étatiques	24
Projet 3 : L'initiative 4C au Maroc : un exemple de coordination intersectorielle pour lutter contre les changements climatiques	27



LES RECOMMANDATIONS DU RC&D

QUELS LEVIERS POUR L'INCLUSION DES ACTEURS NON-ÉTATIQUES DANS LES PROCESSUS DE MISE EN ŒUVRE DE L'ACCORD DE PARIS ?	30
ÉCHELLE INTERNATIONALE Renforcer la participation des acteurs non-étatiques dans tous les espaces de discussions	30
ÉCHELLE NATIONALE Renforcer l'inclusion des acteurs non-étatiques pour l'application des processus climatiques nationaux	32
ÉCHELLE LOCALE Assurer une coopération entre les acteurs locaux dans la mise en œuvre de plans climat et développement locaux	34



RÉSUMÉ EXÉCUTIF DE LA PUBLICATION

L'accord de Paris en 2015 marque un point de départ indispensable pour enrayer la crise climatique. Mais l'essentiel reste à faire après son adoption. En effet, il s'agit désormais de négocier les mécanismes de mise en œuvre qui n'ont pas été décidés à l'occasion de la COP21 et de travailler à la réalisation des objectifs de l'accord. Il faut également s'assurer que les contributions nationales des pays (CDN) accélèrent réellement les efforts de lutte contre les dérèglements climatiques et soient elles-mêmes renforcées pour répondre aux priorités des pays les plus pauvres et les plus vulnérables.

La très grande majorité des pays africains, ont soumis leurs CPDN avant la COP21 et des processus sont en cours pour les réviser, les renforcer ou les mettre en œuvre. L'implication de l'ensemble des acteurs à toutes les échelles, aussi bien au niveau international, national, qu'infranational est un impératif pour leur concrétisation. Dès lors, les acteurs non-étatiques, au premier rang desquelles les ONG, les associations et les collectivités locales prises en compte dans cette étude, doivent jouer un rôle moteur dans ces

processus. À travers leur inclusion dans l'ensemble des dynamiques et à tous les niveaux, ils ont en effet le potentiel de rendre la mise en œuvre de l'accord de Paris non seulement effective mais aussi ambitieuse.

Cependant les acteurs non-étatiques sont confrontés à de multiples freins institutionnels qui rendent difficiles l'accès aux instances d'élaboration, de décision et aux financements climatiques nécessaires pour valoriser et pérenniser leur expérience. N'ayant pas ou peu accès à l'information, ces acteurs n'ont pas toujours les moyens de suivre les processus de manière efficiente. Il est alors important de renforcer leurs compétences techniques sur les changements climatiques, mais aussi de valoriser les synergies pouvant émerger entre eux. De ces barrières résulte parfois une faible appropriation des initiatives internationales, nationales et locales, pouvant alimenter le désengagement des acteurs non-étatiques et limiter l'impact de ces différents processus.

Heureusement, il existe de nombreux leviers pouvant enrayer ces barrières et mener à une mise en œuvre inclusive de l'accord de Paris. Des exemples inspi-



L'activité de pêche à Ganvie au Bénin.

© Roberto Maldeno

rants existent pour mobiliser et inclure les acteurs non-étatiques.

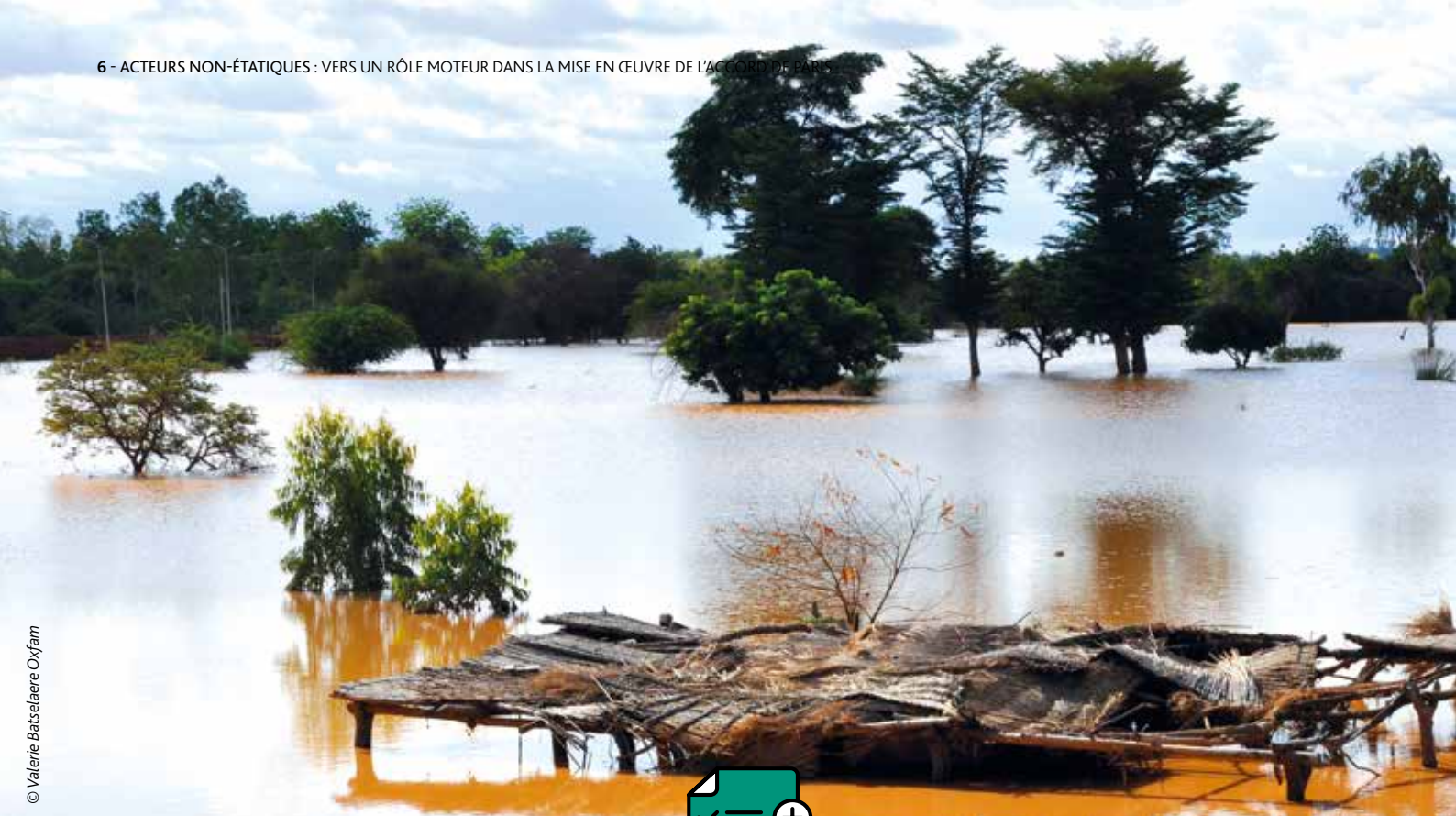
Au Bénin, dans le Groupement Intercommunal des Collines (GIC), se déroule une expérience pionnière où ONG, autorités locales, populations bénéficiaires et experts nationaux et internationaux travaillent main dans la main pour faire face aux changements climatiques, grâce à la volonté des communes d'allier différents acteurs non-étatiques à l'échelle locale.

Au Togo, l'élaboration de la CPDN a suivi un processus participatif et inclusif avec une implication non seulement des ministères sectoriels et du patronat mais aussi des organisations de la société civile. Cette démarche, enclenchée par l'État togolais à travers le Ministère de l'Environnement et des Ressources Forestières (MERF), a permis aux acteurs non-étatiques de participer au processus et à favoriser la prise en compte de leur expérience.

Au Maroc, l'initiative « 4C Maroc » est un exemple de coordination intersectorielle pour lutter contre les changements climatiques. Son mode de gouver-

nance novateur allie les acteurs étatiques, le secteur privé, le secteur de la recherche et la société civile. Cette initiative, bien que n'étant qu'à ses débuts, est porteuse de solutions pour permettre l'inclusion des acteurs non-étatiques dans l'élaboration des politiques climatiques.

La richesse des projets présentés montre qu'il existe de nombreuses initiatives nationales et locales porteuses d'approches et d'outils innovants. Il est donc nécessaire de repenser les interactions entre les échelons en diffusant les pratiques et les informations au sein de toutes les sphères d'action climatiques, à toutes les échelles. Il s'agit de (1) renforcer la participation des acteurs non-étatiques dans tous les espaces de discussions à l'échelle internationale ; (2) renforcer l'inclusion des acteurs non-étatiques pour l'application des processus climat à l'échelle nationale ; et (3) assurer une coopération entre les acteurs politiques locaux et les acteurs non-étatiques pour la mise en œuvre de plans climatiques et de développement locaux adaptés.



ANALYSE

RENFORCER L'INCLUSION DES ACTEURS
NON-ÉTATIQUES DANS LA MISE EN
ŒUVRE DE L'ACCORD DE PARIS: **QUELS
ENJEUX, QUELLES OPPORTUNITÉS?**



Les changements climatiques se manifestent notamment en Afrique par des modifications des saisons des pluies, créant des inondations.

Une définition ouverte et mouvante

Il n'existe pas de définition officielle et consensuelle des acteurs non-étatiques. Ces acteurs sont indépendants de l'État et peuvent prendre la forme d'organisations à but lucratif ou non lucratif pour promouvoir une question ou pour défendre un intérêt général ou particulier. On peut les regrouper en quatre principaux groupes d'acteurs :

- les associations et les ONG sous toutes leurs formes,
- le secteur privé, y compris les partenaires économiques et les syndicats,
- le secteur de la recherche, et
- les collectivités territoriales, etc.

La notion inclut ainsi les collectivités territoriales, les entreprises, les associations, les syndicats, les fédérations professionnelles, les organisations non-gouvernementales (ONG), les organismes scientifiques, les bailleurs et les citoyens¹. Dans cette publication, la définition des acteurs non-étatiques est volontairement circonscrite aux ONG, associations et collectivités territoriales, dont le rôle est primordial pour la bonne mise en œuvre de l'accord de Paris.

RAPPEL : QUI SONT LES ACTEURS NON-ÉTATIQUES ?

La prise en compte des acteurs non-étatiques dans les arènes politiques climatiques n'est ni évidente ni certaine : elle est le fruit de mobilisations, de prises de décisions politiques et d'une prise de conscience progressive de leur importance.

De l'accord de Paris à aujourd'hui : inclusion, promesses et mobilisations

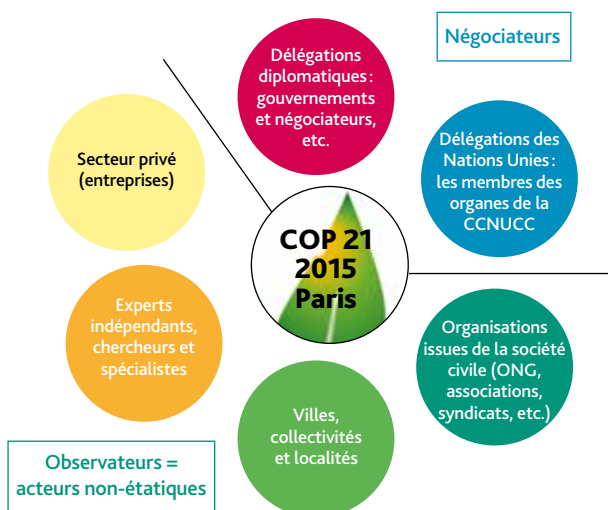
Les acteurs non-étatiques ont joué un rôle crucial dans l'adoption de l'accord de Paris. Avant et pendant la COP21, la société civile, les gouvernements locaux et les entreprises ont fait preuve d'une mobilisation exceptionnelle à travers de nombreux événements organisés : entre autres la Conférence climat pour la Méditerranée (MedCOP21), la Marche mondiale pour le climat, le Sommet des élus locaux pour le climat, etc. Ces événements ont permis

aux acteurs non-étatiques de prendre des engagements en faveur de la lutte contre les changements climatiques, qui doivent compléter – et non remplacer – les actions des États.

Après l'adoption de l'accord de Paris, la mobilisation s'est intensifiée, surtout à la suite de la décision des États-Unis de se retirer de l'accord. La réaction des acteurs non-étatiques à cette annonce – aussi bien des ONG que des villes² – donne l'espoir qu'en travaillant en synergie, ils pourront pousser les gouvernements à aller plus loin dans la lutte contre les changements climatiques.

L'accord de Paris, entré en vigueur en novembre 2016, donne un cadre général nouveau pour définir le partenariat États/acteurs non-étatiques, et constitue une opportunité pour renforcer leur rôle à tous les niveaux.

COP 21, acteurs étatiques et acteurs non-étatiques



¹ — Définition utilisée par Climate Chance, <http://climatechance-2017.com/a-propos/depliant-climat-chance/>

² — Aguila Yann, « La mobilisation des acteurs non étatiques : le « paradoxe de Trump » », *Les Echos Executive*, 12 juin 2017, <https://business.lesechos.fr/directions-juridiques/metier-et-carriere/associations-professionnelles-et-reseaux/030373331225-la-mobilisation-des-acteurs-non-etatiques-le-paradoxe-de-trump-310453.php>

Synthèse des opportunités existant aux échelles internationales, nationales et locales pour permettre l'inclusion des acteurs non-étatiques



DES OPPORTUNITÉS MULTIPLES DE PARTICIPATION SOUS LE NOUVEAU RÉGIME CLIMATIQUE

1. À L'INTERNATIONAL, REPENSER LA PLACE DES PARTIES-PRÉNANTES DANS LES NÉGOCIATIONS

Depuis la signature de l'accord de Paris en 2015, la communauté internationale a évolué et de nouvelles opportunités ont émergé pour que les acteurs non-étatiques rendent audibles leurs préoccupations.

Une reconfiguration de la donne internationale

La reconfiguration de l'espace politique climatique international tient en premier lieu aux différents signaux climatiques reçus. En effet, si des signes positifs ont été

observés en 2016 avec la stagnation depuis 3 ans consécutifs des émissions de CO₂³, ou le doublement des nouvelles installations d'énergies renouvelables en Afrique par rapport à l'année précédente⁴, les États ne pourront pas respecter leur engagement de maintenir le réchauffement global en-dessous de 2°C, voire 1,5°C, s'ils maintiennent la trajectoire actuelle⁵. Réduire drastiquement les émissions de gaz à effet de serre et favoriser l'adaptation des populations les plus pauvres sont donc une urgence mondiale.

Par ailleurs, le leadership politique climatique s'est vu reconfiguré : les pays vulnérables gagnent progressivement en visibilité grâce des coalitions ambitieuses comme le Climate Vulnerable Forum et affichent ouvertement leurs ambitions⁶.

3 — AFP, « Les émissions de CO₂ liées à l'énergie stagnent à nouveau en 2016 », *Science et Avenir*, 17 mars 2017, https://www.sciencesetavenir.fr/nature-environnement/les-emissions-de-co2-liees-a-l-energie-stagnent-a-nouveau-en-2016_111392

4 — « 2016 a Record Year for Renewables, Latest IRENA Data Reveals », IRENA, 30 mars 2017, http://www.irena.org/News/Description.aspx?mnu=cat&PriMenuID=16&CatID=84&News_ID=1486

5 — « Avec une moyenne supérieure d'environ 1,1 °C aux valeurs préindustrielles, l'OMM confirme que 2016 a été l'année la plus chaude jamais enregistrée », *Organisation Météorologique Mondiale*, 18 janvier 2017, <https://public.wmo.int/fr/medias/communiqu%C3%A9s-de-presse/avec-une-moyenne-sup%C3%A9rieure-d%E2%80%99environ-11-%C2%B0c-aux-valeurs>

6 — Cette coalition de 43 pays vulnérables s'est par exemple engagée à atteindre 100% d'énergies renouvelables au plus vite lors de la COP22 à Marrakech.



Marche pour le Climat à Genève.

D'autres États, comme les États-Unis sous la présidence de Donald Trump ont au contraire tourné le dos à la scène climatique internationale, quand certains pays émergents adoptent des postures hésitantes, comme la Chine, le Brésil ou l'Inde. Ces bouleversements modifient les relations internationales et les négociations climatiques. Les acteurs non-étatiques ont donc l'opportunité d'investir ces espaces et de s'appuyer sur de nouveaux acteurs, particulièrement les pays vulnérables, pour relever l'ambition climatique.

La montée en puissance de scènes sensibles au climat

Au niveau international, des espaces de négociations prennent de l'ampleur. Ainsi, le G7, le G20, le Dialogue de Petersberg, les forums des banques de développement etc. sont autant d'espaces que les acteurs non-étatiques peuvent investir afin de diffuser leurs recommandations pour la justice climatique. L'enjeu est de veiller notamment à la prise en compte des questions de financement de l'adaptation, de renforcement de capacités et d'accès aux financements climat.

Avec le renforcement des échelles continentales et régionales, les acteurs non-étatiques africains peuvent influencer les forums d'échanges régionaux comme par exemple ceux organisés au sein de l'Union africaine (UA), la Conférence des chefs d'État et des gouvernements africains sur

les changements climatiques (CAHOSCC), la Conférence des Ministres africains de l'environnement (AMCEN), ou investir les initiatives régionales comme l'Initiative africaine pour les énergies renouvelables (IAER).

Les opportunités créées par le nouveau régime de l'accord de Paris

L'accord de Paris pose le cadre d'une action climatique universelle que chaque État doit désormais concrétiser par des politiques locales et nationales, instaurant de nouveaux mécanismes climatiques. Les acteurs non-étatiques disposent ainsi de nouveaux leviers d'action à investir dans les années à venir :

- La révision des engagements nationaux (CDN) s'inscrit dans le cadre d'un cycle quinquennal qui commence en 2018 avec le « dialogue de facilitation »⁷ qui préfigure les bilans mondiaux qui se tiendront à partir de 2023⁸. Ces bilans seront des moments d'évaluation collective des ambitions et des actions portées par les États en termes d'atténuation et d'adaptation. Les acteurs non-étatiques peuvent se saisir de ces événements pour mettre en évidence les écarts entre ce qui est consenti par les États et l'effort qu'ils devraient affirmer, mais aussi pour faire pression sur eux et les rendre redevables de leurs actions.

- Si l'année 2018 est une année charnière, c'est aussi qu'elle doit acter la définition des règles de fonctionnement de l'accord

de Paris, ainsi que les outils pour son suivi et son évaluation. Les acteurs non-étatiques ont donc l'opportunité de faire remonter les exigences de redevabilité, de transparence et de conformité. En investissant cet espace, ils pourront chercher à être impliqués durablement dans les mécanismes de gouvernance.

- Enfin, le suivi des initiatives découlant de l'accord est tout aussi porteur d'enjeux pour maintenir une solidarité internationale inclusive, comme dans le cadre de l'Initiative africaine pour les énergies renouvelables (IAER) ou l'Initiative adaptation pour l'Afrique. Les acteurs non-étatiques peuvent se saisir de tous les moments liés à ces processus (Board, assemblées...) pour évaluer et faire des recommandations pour leur mise en œuvre. Il s'agira aussi de veiller à renforcer l'accès aux informations pour assurer la transparence des initiatives, et de permettre l'instauration d'une gouvernance inclusive pour les bénéficiaires et indépendante des bailleurs⁹.

L'échelle internationale prévoit donc l'instauration de nouveaux espaces et moments que les acteurs non-étatiques peuvent s'approprier. Ils représentent des opportunités d'inclusion et d'action nouvelles à saisir afin de promouvoir une mise en œuvre participative, juste et durable de l'accord.

⁷ — Paragraphe 20, *Accord de Paris*, 12 décembre 2015.

⁸ — Article 14, Annexe, *Accord de Paris*, *ibid*.

⁹ — Résumé exécutif en français, *Africa Renewable Energy Initiative For Africa: African Civil Society Organizations Perspective*, Africa Coalition For Sustainable Energy And Access (ASCEA).



Fossil of the day awards, lors de la COP 21, une initiative pour dénoncer les pays les plus émetteurs de gaz à effet de serre.

2. CONCRÉTISER L'ACTION À L'ÉCHELLE NATIONALE : QUELLE PLACE POUR LES ACTEURS-NON ÉTATIQUES ?

L'accord de Paris acte la décentralisation de la lutte contre les changements climatiques en mettant en avant la dimension nationale de l'adaptation et l'atténuation¹⁰. C'est une reconnaissance indirecte du rôle que les acteurs non-étatiques devront jouer pour une mise en œuvre réussie de l'accord. L'inclusion effective de tous les acteurs étatiques et non-étatiques dans l'élaboration, le suivi, l'évaluation et la mise en œuvre des CDN passerait ainsi par le renforcement de la solidarité, la diffusion des informations sur les documents, et la formation des acteurs aux nouvelles problématiques climat et au fonctionnement des processus issus de l'accord de Paris.

L'élaboration des CPDN comme tremplin à l'inclusion

L'élaboration des Contributions (prévues) déterminées au niveau national (CPDN) est le socle de l'accord de Paris. Pour les acteurs non-étatiques, cet exercice obligatoire pour les États constitue une opportunité de prendre part à un processus participatif et inclusif, de manière à ce que les engagements étatiques soient une construction collective. En outre, ce nouveau cadre doit permettre de pousser les pays en développement à lier l'ambition climatique aux objectifs de développement, notamment à travers des mesures d'adaptation comme les Plans nationaux d'adaptation (PNA). En d'autres termes, il s'agit de promouvoir un alignement des CPDN avec des plans et des politiques nationaux existants pour relier adaptation, atténuation et réduction de la pauvreté.

En 2015, l'Afrique s'est résolument engagée dans ce processus. Les États africains, dans leur grande majorité, ont soumis leurs CPDN en amont de la COP21, assumant ainsi leur juste part dans la lutte mondiale contre le réchauffement de la planète.

Aujourd'hui : la mise en œuvre inclusive des processus

Une fois l'accord de Paris ratifié, les CPDN deviennent des Contributions déterminées au niveau national (CDN), qui fixent des objectifs pour les pays en matière de réduction d'émissions de gaz à effet de serre et d'adaptation.

La mise en œuvre des CDN est un enjeu et une préoccupation majeure pour les acteurs non-étatiques qui s'efforcent de suivre comment les gouvernements financent leurs CDN, les réalisent, les mesurent, les évaluent et produisent des rapports d'étape à leur sujet.

Au niveau national, l'enjeu porte donc sur les structures de gouvernance à mettre en place pour inclure les acteurs non-étatiques dans mise en œuvre des CDN. La transparence et la redevabilité sont des objectifs inconditionnels que les États doivent atteindre pour tous les processus climatiques et de développement. Les systèmes de suivi des engagements et de redevabilité sont un outil essentiel mettant en relief les bonnes pratiques, favorisant la coordination et la communication entre les parties prenantes et assurant un suivi efficient des projets, et devraient donc être généralisés à tous les processus.

À partir de 2018 : la relève des ambitions comme défi

Il est d'ores et déjà nécessaire que certains pays, notamment africains, renforcent leurs contributions, en précisant notamment leur volet adaptation qui est une priorité et qui est la plupart du temps souvent peu détaillé¹¹. Cette révision doit tenir compte des capacités différenciées des pays en développement vis-à-vis des pays développés qui doivent montrer la voie.

¹⁰ — Article 7, Annexe, Accord de Paris, *ibid.*

¹¹ — Publication 2015 du RC&D.



Les ateliers de terrain permettent de comprendre le quotidien des populations.



Travailler avec les populations favorise l'appropriation et donc la pérennisation du projet.

Ce processus de révision constitue un enjeu fort pour les acteurs non-étatiques, car les pays pourront examiner et inclure d'autres contributions provenant notamment de la société civile. Cette révision des CDN permettrait de renforcer la prise en compte des spécificités territoriales et des préoccupations des populations bénéficiaires.

Enfin, il est important de réviser les processus en ayant une approche transversale : les États doivent pouvoir relier les échelles d'action, mais surtout les différents processus climatiques - comme de développement -, afin de s'en inspirer et d'avoir une ambition climatique globale.

Donner aux acteurs les moyens de réaliser les projets

Si plusieurs pays ont conçu des politiques et des cadres pour attirer des financements pour l'adaptation et l'atténuation, beaucoup reste à faire cependant. L'enjeu est d'autant plus pressant que le déficit de financement freine la relève des défis climatiques.

La mise en œuvre inclusive de l'accord de Paris passe donc par une coopération étroite entre États. En effet, les objectifs des pays africains fixés dans leurs CDN ne peuvent

être tenus sans un soutien technique et financier approprié, notamment pour les pays africains dont les ressources sont d'ores et déjà assez limitées. Les pays développés devraient donc fournir aux pays en développement les moyens requis tels que prévus par l'accord de Paris (financements, renforcement des capacités, transfert et développement des technologies)¹².

Dans ce contexte, les gouvernements peuvent également saisir l'opportunité que leur offre l'accord de Paris pour concevoir des politiques et stratégies qui encouragent les organisations de la société civile, et notamment le secteur privé, à s'investir dans la lutte contre les changements climatiques et à réduire leur impact sur ces derniers. À titre d'exemple, bien encadrés, des mécanismes de marché pourraient favoriser l'efficacité énergétique auprès des grandes industries consommatrices d'énergie en leur permettant d'échanger des certificats d'économie d'énergie¹³.

La mise en œuvre efficace de l'accord de Paris dépendra en grande partie de l'implication de l'ensemble des acteurs à tous les niveaux et à toutes les échelles. La mobilisation des acteurs non-étatiques peut jouer un rôle clé dans la transformation des principes de l'accord de Paris en politiques régionales et locales concrètes.

3. CONCRÉTISER L'ACCORD SUR LE TERRAIN, EN MISANT SUR LES COLLECTIVITÉS LOCALES

L'atteinte des objectifs de l'accord de Paris passe enfin par la mobilisation décentralisée des acteurs. Une mise en œuvre juste de l'accord de Paris implique de renseigner les décideurs nationaux et locaux sur les préoccupations des personnes les plus vulnérables, sur les répercussions et les causes des changements climatiques.

L'importance de l'inclusion des autorités locales

Les acteurs politiques locaux sont un maillon essentiel pour que la mise en œuvre de l'accord de Paris soit cohérente et ancrée localement.

En effet, de nombreux plans climat et autres initiatives se développent au niveau local parfois sans tenir compte des engagements nationaux dont les acteurs locaux n'ont pas connaissance. Des liens peuvent être créés entre les gouvernements nationaux et l'échelon local pour développer des stratégies, des visions et des plans communs à l'échelle locale comme nationale en matière de climat.

¹³ — Exemple de l'Inde : Center for Study of Science, Technology and Policy (CSTEP), « Accroissement de l'efficacité énergétique en Inde », *Think Tank Initiative*, www.thinktankinitiative.org/sites/default/files/TTI-SS_02_CSTEP_FRE_0.pdf

¹² — Articles 9, 10 et 11, Annexe, Accord de Paris, *ibid*.



Technique de paillage à base de résidus de récolte.



L'accès à l'énergie est une priorité en Afrique.

Par ailleurs, les collectivités territoriales ainsi que les autorités municipales sont souvent responsables de services qui contribuent à résoudre des problèmes pressants liés aux changements climatiques, ou qui sont directement touchés par ces problèmes, entre autres le transport, l'urbanisme et la gestion de l'eau. Les autorités locales peuvent contribuer à évaluer les répercussions et à déterminer les risques pour les infrastructures. Les efforts déployés par celles-ci peuvent garantir que les mesures de lutte contre les changements climatiques prises par le gouvernement national soient transparentes et que les ressources se rendent là où elles le doivent, contribuant ainsi à une plus grande responsabilisation.

Les différentes échelles de mise en œuvre de l'accord de Paris offrent ainsi aux acteurs non-étatiques, en particulier les ONG et les collectivités locales, de multiples opportunités pour s'impliquer et pour amplifier la lutte contre les changements climatiques aux côtés des acteurs institutionnels. L'enjeu pour les acteurs non-étatiques est donc de se saisir de ces moments politiques forts pour promouvoir leur participation. Mais si de nombreuses opportunités existent pour renforcer l'inclusion des acteurs

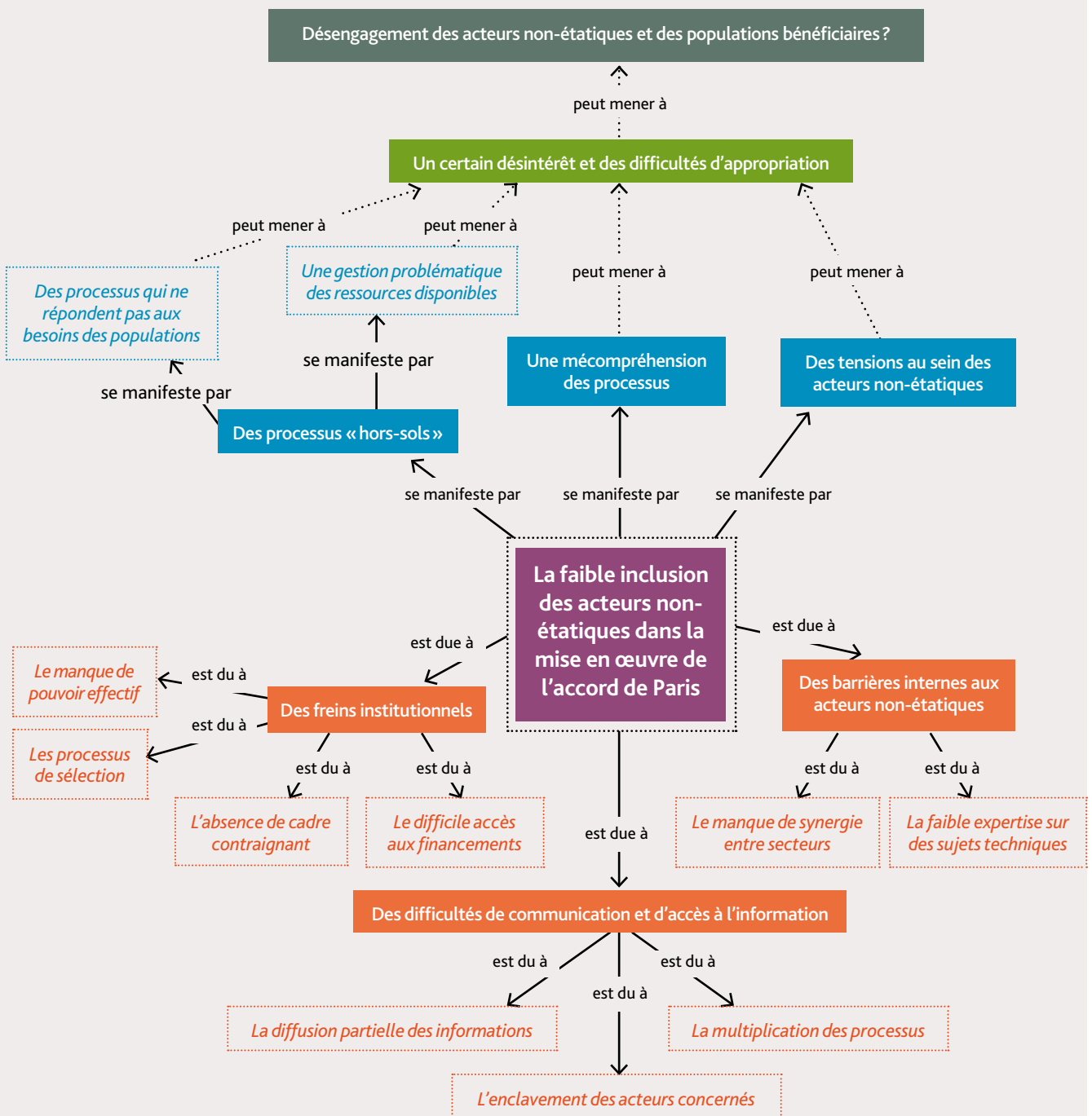
non-étatiques, ces-derniers n'arrivent pas forcément à s'en saisir, comme en témoignent les membres du RC&D.

Ainsi, si la théorie encourage leur participation effective, de nombreux progrès restent à accomplir dans les faits. Et pour cause : les acteurs non-étatiques sont toujours confrontés à des barrières capables de limiter leur inclusion dans les processus climatiques.

LES FREINS À L'INCLUSION DES ACTEURS NON-ÉTATIQUES PERSISTENT

Remédier au déficit d'inclusion des acteurs non-étatiques dans le cadre de la mise en œuvre de l'accord de Paris suppose avant tout de comprendre ses manifestations et ses causes. C'est ce que cette analyse des témoignages des membres du RC&D a cherché à réaliser en faisant remonter les expériences des barrières à l'inclusion vécues par les acteurs non-étatiques. Il s'agit donc d'analyser les signaux de cette faible inclusion, mais aussi d'identifier les racines de ces barrières.

Les freins à l'inclusion des acteurs non-étatiques et leurs manifestations





Les pluies diluviennes, fruits des changements climatiques, détruisent les infrastructures (Niamey, au Niger).

© Valérie Batselaere 2012

Les difficultés de participation ne se caractérisent non pas par une exclusion totale, mais plutôt par un manque d'inclusion ou une faible inclusion. L'absence totale d'échange et de coopération avec les acteurs non-étatiques est rare.

1. DES OBSTACLES INSTITUTIONNELS NOMBREUX ET SPÉCIFIQUES

Les acteurs non-étatiques sont confrontés à de multiples freins institutionnels qui ne leur permettent pas – ou peu – d'avoir accès aux instances d'élaboration, de décision et aux financements nécessaires pour valoriser et pérenniser leur expérience.

¹⁴ — Témoignage recueilli dans le cadre d'un sondage réalisé parmi les membres du RC&D en décembre 2016.

¹⁵ — Témoignage recueilli dans le cadre de l'atelier annuel du RC&D du 22 mai au 26 mai à Abidjan (Côte d'Ivoire).

Une participation partielle ou non effective

L'inclusion des acteurs non-étatiques a souvent lieu mais reste – selon les contextes – partielle car déterminée par un processus de sélection. Comme en témoigne certaines associations du Mali, la société civile a été impliquée dans l'élaboration de la CPDN « souvent de façon sélective et le processus n'était pas très ouvert à la société civile »¹⁴. Ainsi, la participation peut être conditionnée et peut dépendre de critères spécifiques à chaque organe et pays. Au Burkina Faso (voir boîte #1), un responsable d'ONG explique que la participation à l'élaboration de la CDN dépendait moins de critères objectifs que des contacts qu'avaient les organisations avec les différents points focaux du gouvernement. Les relations interpersonnelles déterminent dans ce cas-ci l'accès ou non aux différents processus climatiques.

L'inclusion n'est aussi pas nécessairement effective et n'implique pas systématiquement un pouvoir décisionnel et transformationnel. L'ONG Mali Folkecenter questionne ainsi l'impact de l'invitation de la société civile lors des réunions organisées par le gouverne-

ment, car les représentants des ONG peuvent voir leur rôle réduit à « signer des feuilles de présence »¹⁵. L'enjeu d'une inclusion quantitative mais surtout qualitative est identifié comme essentiel pour favoriser une mise en œuvre de l'accord de Paris tenant compte des préoccupations des acteurs non-étatiques.

Des difficultés d'accès aux financements

Les barrières institutionnelles contraignent aussi l'accès aux financements. S'il ne s'agit pas tant de questionner les moyens disponibles, il est davantage question de l'accès aux ressources d'ores et déjà présentes. Ainsi, les difficultés d'accès à des financements climatiques limitent la capacité d'engagement des acteurs non-étatiques, leurs moyens et donc leur disponibilité et renforcent durablement le manque d'inclusion.



Les changements climatiques impactent les modes d'élevage en renforçant la pression sur les ressources naturelles.

© AIPAT

1 La sélection dans la participation au Burkina Faso

Dans le cadre de l'élaboration de la Contribution prévue déterminée nationale (CPDN) du Burkina Faso entre mai et juillet 2015, les acteurs non-étatiques ont été impliqués lors de quelques temps forts. Ainsi, en mai 2015, l'atelier de lancement a permis de faire intervenir partiellement la société civile - puisque seulement quelques ONG triées sur le volet ont pu être invitées, mais aussi lors de la phase de collecte de données qui a mené à la rédaction de deux livrables en juin 2015. Enfin, en juillet 2015, un second atelier de validation technique a été organisé pour la présentation du troisième livrable.

Si certains acteurs non-étatiques étaient présents au cours de ces événements comme experts nationaux pour aider à prioriser des projets, il y avait un obstacle à franchir : celui du processus de sélection. De fait, les structures ayant le plus de contacts avec les différents points focaux chargés de l'élaboration de la CPDN, les organisations les plus visibles ou les plus proches du gouvernement ont pu être identifiées et ont donc été choisies pour participer à l'élaboration de la CPDN. En définitive, les consultations n'ont pas touché des organisations de genre ou de défense des droits des femmes, qui sont passées à la trappe des invitations pour les consultations et la collecte de données.

Par conséquent, le document final ne comprend presque pas de mention de genre. Lorsque l'on analyse le contenu de la CPDN, sur les 33 projets présentés, seulement 3 ont pour co-bénéficiaires les femmes¹⁶, et la prise en compte du genre est non transversale, à l'inverse de ce que demandaient les acteurs non-étatiques. Il est donc important que les acteurs non-étatiques soient impliqués dans la mise en œuvre de la CDN pour auditer les projets écrits ou en écriture, effectuer le suivi et l'évaluation et s'assurer ainsi de la prise en compte du genre, et de manière plus générale des revendications des populations locales.

L'absence de cadre contraignant

Les obstacles institutionnels se manifestent aussi par l'absence ou le manque de cadre institutionnel contraignant les politiques à inclure des acteurs non-étatiques. En effet, si l'accord de Paris inscrit pour principe la collaboration avec les acteurs non-étatiques¹⁷, les gouvernements n'ont aucune contrainte impliquant l'application de ce principe.

Une mise en œuvre déracinée de la réalité

Les barrières institutionnelles à l'inclusion des acteurs non-étatiques ont des conséquences nombreuses et différentes selon les contextes. Cependant, elles conduisent généralement à une faible intégration des préoccupations des populations bénéficiaires : ainsi, les politiques et programmes mis en œuvre risquent de ne pas répondre aux besoins des populations. Comme en témoigne l'ONG burkinabé WEP (voir boîte 1#), le manque de participation des organisations de la société civile spécialisées dans la promotion des droits des femmes dans le cadre de l'élaboration de la CPDN, a conduit à la réalisation d'un document qui n'inclut pas le genre comme une priorité transversale. La critique du processus réalisé « hors-sol », loin des réalités des populations est souvent présente et émise par les acteurs non-étatiques qui contestent le contenu de certains PNA, CDN¹⁸, etc. En outre, si le document ne rend pas compte des pré-

16 — Contributions Prévue déterminées au niveau National (CPDN) au Burkina Faso, Septembre 2015, <http://www4.unfccc.int/ndcregistry/PublishedDocuments/Burkina%20Faso%20First/INDC%20BURKINA%20FASO%20280915.pdf>

17 — Préambule, et paragraphes 134 à 137, Accord de Paris, *ibid.*

18 — Voir « Regard critique : les politiques genres encore insuffisantes au Bénin », La justice climatique au cœur de la mise en œuvre de l'accord de Paris, Analyse et recommandations du RC&D, RC&D, octobre 2016.



L'irrigation est un défi majeur à relever dans certaines régions africaines, touchées par des vagues de sécheresse.



L'érosion côtière en Côte d'Ivoire peut provoquer l'exil des population.

occupations des populations bénéficiaires, celles-ci ne pourront pas se l'approprier et donc pérenniser sa mise en œuvre.

L'enjeu de la gestion des ressources disponibles

La non prise en compte des acteurs non-étatiques dans l'élaboration et l'application des programmes climatiques peut aussi conduire à la difficile gestion des ressources qui y sont assignées. Comme l'explique l'ONG JVE Bénin, l'inclusion partielle des acteurs non-étatiques dans le cadre de l'élaboration du PNA au Bénin a conduit non seulement à une insuffisance des ressources allouées à la lutte contre les changements climatiques, mais aussi à une gestion peu efficiente de celles-ci¹⁹. Cela a conduit selon l'ONG à des projets inachevés – surnommés « éléphants blancs » – et/ou creux. Souvent, malgré plusieurs projets successifs pour le bénéfice d'une communauté, leurs conditions de vie ne s'améliorent pas.

¹⁹ — Présentation de l'ONG JVE Bénin dans le cadre de l'atelier annuel du RC&D, *La CDN au Bénin et les barrières à la participation des acteurs non-étatiques*, <http://climatdeveloppement.org/les-presentations-2017-du-11eme-atelier-du-rcd/>

²⁰ — Présentation de l'ONG JVE Bénin dans le cadre de l'atelier annuel du RC&D, *La CDN au Bénin et les barrières à la participation des acteurs non-étatiques*, <http://climatdeveloppement.org/les-presentations-2017-du-11eme-atelier-du-rcd/>

L'inclusion des acteurs non-étatiques au sein des institutions de mise en œuvre de l'accord de Paris reste conditionnée à la volonté des décideurs politiques et est spécifique à chaque contexte puisqu'aucun cadre ne contraint leur implication. Pourtant, leur participation est un atout qui permet la prise en compte de toutes les parties prenantes et assure donc la durabilité et la stabilité des processus.

2. LES DIFFICULTÉS DE COMMUNICATION ET D'ACCÈS À L'INFORMATION

Les acteurs non-étatiques sont confrontés à une autre barrière lorsqu'il est question de participer à la mise en œuvre de l'accord de Paris : celle de l'accès à l'information et la communication.

La désinformation et la mésinformation des processus

Le degré de désinformation dépend des pays et des processus mais reste un problème transversal qui renforce la méconnaissance des acteurs non-étatiques. L'absence ou la diffusion partielle d'informations sur l'état d'avancement des processus, sur les décisions le concernant, voire leur contenu ou encore sur l'agenda des différents projets, conduisent à une faible appropriation de ces plans, non seulement de la part d'acteurs spécialisés sur ces sujets, mais aussi des populations qui sont peu informées.

L'enclavement des sphères étatiques et non-étatiques

Si les parties prenantes ne sont pas systématiquement informées de l'évolution des processus, on constate aussi que les décideurs politiques aux différents échelons manquent d'informations, ou alors ont une compréhension partielle du monde des acteurs non-étatiques.

En effet, les acteurs non-étatiques ne sont pas nécessairement perçus comme une partie-prenante pouvant valoriser ou faciliter la mise en œuvre des politiques climatiques.

À cela s'ajoute, comme l'explique l'ONG JVE Bénin, une certaine méconnaissance des enjeux climatiques et de la réalité des populations locales de la part des décideurs politiques²⁰. Paradoxalement, ceci ne favorise pas systématiquement l'inclusion des acteurs non-étatiques mais peut tendre à renforcer les frontières qui les séparent des acteurs étatiques.

Le millefeuille de processus

Comment expliquer ces difficultés quant à la circulation des informations ? L'ONG camerounaise Alternatives Durables pour le Développement (ADD) (voir boîte 2#) témoigne du problème de la multiplication des textes et processus. En effet, la diversité des espaces dilue la capacité d'implication des acteurs non-étatiques qui doivent être sur tous les fronts. Contributions Déterminées au niveau National (CDN), Plan National d'Adaptation



© Madiji Moutari

(PNA), stratégies nationales LEDS etc. sont autant de processus climatiques à suivre et à maîtriser, auxquels s'ajoutent d'autres plans de développement comme les Objectifs du développement Durable (ODD), les Plans de Développement Communaux (PDC) mais aussi des programmes reliant climat et forêts (REDD + par exemple), les droits humains, la biodiversité, la sécurité alimentaire etc. La superposition des textes et des arènes fragilise l'action des acteurs non-étatiques et complexifie l'accès à l'information.

Une des conséquences possibles du manque d'information est le détachement progressif des acteurs concernés de ces processus, car comme en témoigne un membre de l'ONG Lead Tchad, « l'ignorance crée le désintérêt »²¹. Les difficultés quant à accéder aux informations peuvent provoquer un sentiment d'incompétence et affaiblir l'engagement des possibles contributeurs.

2 La multiplication des textes et des processus au Cameroun

Dans sa CPDN, le Cameroun s'est engagé à réduire de 32% ses émissions de gaz à effet de serre à l'horizon 2035²², et a institué une multitude de stratégies nationales pour parvenir à cet objectif, avec notamment un Plan National d'Adaptation (PNA) et une stratégie nationale LEDS (stratégies de développement à faibles émissions).

En vue de l'élaboration et de la mise en œuvre de ces processus, le gouvernement a sollicité la participation des acteurs non-étatiques en tant que consultants et facilitateurs. Cependant, face à la diversité et la multiplication des plans initiés, l'inclusion des acteurs non-étatiques se trouve diluée et donc inhibée malgré la volonté manifeste du gouvernement de les impliquer. Par ailleurs, très peu de liens ont été établis non seulement entre les différents documents durant leur élaboration, mais aussi entre les plans de développement qui en découlent.

Cette multiplication des processus a eu pour effet de diviser l'action des acteurs non-étatiques. L'implication de ces-derniers s'est faite en fonction de leurs capacités à remplir des cahiers des charges dont les conditions diffèrent largement d'un processus à l'autre. Chaque acteur se voit ainsi spécialisé sur un processus. Mais surtout, cela empêche les synergies entre les acteurs non-étatiques et ne leur permet pas de suivre efficacement la mise en œuvre de l'accord de Paris. Afin de remédier à ce problème, il est important de favoriser les échanges entre les différents plans et d'assurer une place spécifique dédiée aux acteurs non-étatiques au sein de chacun des processus.

²¹ — Présentation de l'ONG Lead Tchad dans le cadre de l'atelier annuel du RC&D, Les barrières à l'inclusion des acteurs non étatiques dans le cadre des CDN du Tchad, <http://climatdeveloppement.org/les-presentations-2017-du-11eme-atelier-du-rcd/>

²² — Contribution Prévue Déterminée au niveau national (CPDN) du Cameroun, septembre 2015, <http://www4.unfccc.int/ndcregistry/PublishedDocuments/Cameroon%20First/CPDN%20CMR%20Final.pdf>



©COGEL BF

Comprendre et s'appropriier l'information

Apprendre des savoir-faire locaux et échanger les connaissances.

Si l'information circule, encore faut-il que les acteurs concernés puissent s'en saisir. La compréhension des textes émis par les arènes politiques internationales, nationales et locales est un enjeu particulièrement fort. Par exemple, la non-translation des documents issus de l'accord de Paris en langues vernaculaires et en langage accessible à tous et vulgarisé ne permet pas leur appropriation par toutes les personnes concernées.

Les populations bénéficiaires, les acteurs politiques et les acteurs non-étatiques sont tous confrontés à des problèmes de communication, d'appropriation et de traitement de l'information. Ce manque d'échanges renforce alors les frontières entre ces différentes parties prenantes et favorise la faible inclusion des acteurs non-étatiques.

3. DES OBSTACLES INTERNES À SURMONTER

Le terme « d'acteurs non-étatiques » renvoie à une réalité complexe et diverse composée des ONG aux collectivités locales²³. Il est important de constater que si des objectifs communs peuvent exister entre ces différents acteurs, ils n'impliquent pas nécessairement de la cohésion.

Créer des liens entre les acteurs non-étatiques

Le manque de synergie entre acteurs de la société civile fragilise leur capacité d'implication. L'absence de cadre de concertation complique la circulation des informations, empêche la mutualisation des efforts - notamment pour la levée de financements -, freine l'harmonisation des stratégies et des actions, mais surtout diminue le partage de pratiques. Du degré d'échanges existant peuvent dépendre l'identification des acteurs non-étatiques comme un partenaire pertinent, l'accès aux arènes politiques locales, nationales et internationales et la diffusion et la réplique des projets efficaces portés par les acteurs non-étatiques.

La synergie entre les acteurs non-étatiques est d'autant plus difficile à établir que les barrières institutionnelles rencontrées créent souvent un terrain fertile à la concurrence et à la division.

Renforcer les capacités pour renforcer la participation

La qualification parfois insuffisante des acteurs non-étatiques sur les processus et les mécanismes de l'accord de Paris explique en partie le manque de participation. Si le manque d'expertise sur certaines problématiques est dû aux difficultés d'accès à l'information, cette méconnaissance traduit aussi un besoin de renforcement de capacités et de mutualisation des acquis et des compétences.

Quand la faible inclusion mène au désengagement

Les freins à l'inclusion des acteurs non-étatiques sont à la fois nombreux et complexes et peuvent conduire au désengagement. En effet, l'ONG congolaise OCEAN (voir boîte 3#) explique que l'exclusion des acteurs non-étatiques du processus d'élaboration de la CDN a conduit ces derniers à ne pas travailler à la ratification de l'accord de Paris par le Parlement, au suivi et à l'évaluation de sa mise en œuvre. Les freins rencontrés peuvent alimenter le désintérêt, voire la défiance vis-à-vis des processus. Acteurs non-étatiques et populations bénéficiaires peuvent alors progressivement se désengager.

²³ — Voir « Qui sont les acteurs non-étatiques ? » page 7.



L'objectif : élaborer des plans climatiques qui répondent aux spécificités locales et aux enjeux de développement.

3 Causes et conséquences du manque d'appropriation de la CPDN en République Démocratique du Congo (RDC)

En août 2015, la République Démocratique du Congo (RDC) a soumis sa CPDN²⁴, qui est la synthèse de plusieurs travaux antérieurs où était impliquée la société civile. Malgré l'existence de groupes de travail opérationnels, mais aussi de plateformes d'acteurs non-étatiques, le ministère n'a associé les acteurs non-étatiques à l'élaboration de la CPDN que lors d'un atelier de concertation en août 2015. Par ailleurs, seules six provinces sur vingt-six ont participé au processus de validation, avec des ateliers réunissant une trentaine de personnes. Les seules parties prenantes, au-delà des ministères concernés, étaient quelques ONG internationales et des individus à titre personnel : de fait, ni restitution ni échanges vers les organisations non-étatiques n'ont eu lieu.

L'absence de consultation des acteurs non-étatiques réduit la cohérence de la CPDN vis-à-vis des enjeux du terrain. Comprendre le document était aussi plus complexe, d'autant que l'accès aux informations sur l'état d'avancement de la CPDN et son contenu était délicat. Ainsi, lors de l'atelier de concertation, les acteurs non-étatiques conviés ne maîtrisaient pas le fond de la CPDN car le document leur avait été transmis dans des délais trop courts. Par ailleurs, la rédaction en tant que telle a eu lieu sur un laps de temps bref de 4 mois. Or, la réactivité des acteurs non-étatiques et l'appropriation des projets – et donc leur inclusion – sont conditionnées à la durée du processus. L'urgence du cadre d'élaboration des CPDN est ainsi un frein pour une bonne appropriation.

La faible implication des acteurs non-étatiques lors de l'élaboration de la CPDN peut affecter sur le long terme sa mise en œuvre. Les acteurs non-étatiques rencontrent d'ores et déjà des difficultés pour se l'approprier, ce qui complexifiera son suivi et son évaluation. Mais surtout, la société civile ne voit plus nécessairement l'intérêt de continuer à travailler à la ratification de l'accord de Paris par le Parlement, car l'objectif est désormais de faire front pour dénoncer le contenu de la CPDN. Les difficultés d'échanges et l'échec de la coopération conduisent ainsi à un désengagement de certains acteurs non-étatiques.

Les facteurs expliquant le manque d'inclusion ne s'inscrivent donc pas dans un schéma linéaire de cause-à-effets, mais s'entremêlent et se renforcent mutuellement. Malgré la complexité des freins à l'inclusion des acteurs non-étatiques, de nombreux leviers peuvent permettre d'enrayer les barrières, et permettre une mise en œuvre inclusive de l'accord de Paris.

²⁴ — Contribution Prévue Déterminée au niveau national (CPDN) de RDC, août 2015, www4.unfccc.int/submissions/INDC/Published%20Documents/Democratic%20Republic%20of%20the%20Congo/1/CPDN%20-%20R%C3%A9p%C3%A9m%20du%20Congo.pdf



TERRAIN

DES EXEMPLES INSPIRANTS

MOBILISER DIFFÉRENTES ÉCHELLES
D'ACTION POUR INCLURE LES ACTEURS
NON-ÉTATIQUES



©Gustave Deghila

La démarche du RC&D : partir des expériences des membres du réseau

1. ÉCHANGER SUR LES PROJETS RÉUSSIS POUR S'EN INSPIRER

C'est pour favoriser une approche intégrée et enracinée au niveau local que les ONG membres du Réseau Climat & Développement échangent sur leur expérience. Le partage du vécu, les discussions sur les projets et sur les pratiques sont autant d'informations et d'idées innovantes qui inspirent les membres et les autres acteurs non-étatiques : nous sommes ici au cœur du processus de renforcement des capacités en créant un débat et une ouverture sur d'autres expériences. Valoriser une approche micro au plus près des populations locales, c'est mettre en avant

le savoir-faire et le savoir-être de terrain. Trois projets novateurs et inclusifs ont ainsi été sélectionnés parmi les présentations, les échanges et les débats qui ont eu lieu au cours de l'atelier annuel du RC&D qui s'est tenu en mai 2017 à Abidjan. Ces trois projets illustrent des mécanismes qui ont permis et permettent l'inclusion des acteurs non-étatiques. La question est maintenant de savoir comment répliquer ces expériences dans d'autres espaces et au sein de processus différents.

2. TRAVAILLER LE JEU DES ÉCHELLES

L'enjeu est clair : comprendre les mécanismes d'inclusion des acteurs non-étatiques spécifiques à un terrain pour ensuite s'en inspirer et les relayer aux différents échelons. Le RC&D a donc choisi de développer des projets s'inscrivant dans différents pays, échelles et processus pour montrer l'importance de l'innovation et la richesse du terrain, qui est le « laboratoire » de la mise en œuvre de l'accord de Paris. Les expériences proposées ne sont pas représentatives mais permettent d'identifier les opportunités multiples qui s'offrent aux acteurs non-étatiques, en particulier aux ONG et aux collectivités locales.

PROJET 1

Inclure les acteurs non-étatiques à l'échelle locale : l'exemple du Groupement Intercommunal des Collines (IDID, Bénin).

PROJET 2

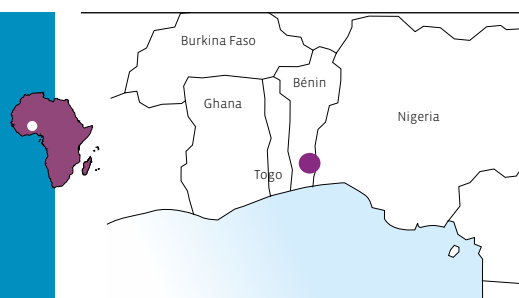
L'élaboration de la CPDN togolaise et les mécanismes institutionnels de participation des acteurs non-étatiques (JVE Togo et AFHON Togo, Togo).

PROJET 3

L'initiative 4C au Maroc : un exemple de coordination intersectorielle pour lutter contre les changements climatiques. (Association H&E et AESVT, Maroc).

PROJET 1

Inclure les acteurs non-étatiques à l'échelle locale : l'exemple du Groupement Intercommunal des Collines au Bénin



Dans le Groupement Intercommunal des Collines (GIC) se déroule une expérience pionnière où ONG, autorités locales, populations bénéficiaires et experts nationaux et internationaux travaillent main dans la main pour permettre à ce regroupement de communes de faire face aux changements climatiques. Si le GIC dans sa structure administrative a été un tremplin unique et spécifique, cet exemple de coopération entre acteurs non-étatiques peut inspirer d'autres espaces et d'autres mécanismes.

L'ONG IDID témoigne de l'expérience du Groupement intercommunal des Collines au Bénin qui a permis de relier différents acteurs autour de projets locaux pour lutter contre les changements climatiques.

1. LA MISE EN PLACE DES CONDITIONS POUR UNE ACTION LOCALE CONCERTÉE

Le contexte de la décentralisation au Bénin et l'exemple du GIC

La décentralisation est devenue effective au Bénin avec l'installation des premiers conseils municipaux et communaux élus à la suite des premières élections de 2002-2003, créant des réseaux d'acteurs locaux. Les communes disposent à la fois d'une autonomie de gestion, et peuvent entretenir une vision de développement concertée et d'aménagement de territoire à l'échelle régionale, comme l'exemple du GIC.

Le GIC a été créé en août 2004 et regroupe six communes du département des Collines. Son objectif est de « participer au développement économique et social concerté des communes membres »²⁵ en favorisant notamment la participation des citoyens au développement de leur territoire à travers des espaces de concertation avec les élus locaux.

La multiplicité des acteurs concernés

En 2014, le programme Africa4climate²⁶ est mis en place au Bénin par Expertise France qui lance alors un appel à candidatures pour aider le GIC à adapter sa réponse aux changements climatiques. La candidature du tandem de l'ONG Groupe Énergies Renouvelables, Environnement et Solidarités (GERES) et de l'ONG Initiative pour un Développement Durable (IDID) est retenue pour appuyer les communes en fournissant une expertise technique. GERES est spécialisé sur les projets d'accès à l'énergie et de développement économique, tandis

que IDID travaille davantage en appui à l'agriculture et à la gestion des écosystèmes.

En parallèle, le Comité permanent Inter-États de Lutte contre la Sécheresse dans le Sahel (CILSS) à travers le Projet Régional de Gestion Durable des Terres et d'Adaptation aux Changements Climatiques (PRGDT) et le Programme d'Appui au Développement de l'Agriculture dans le département des Collines (PADAC, un projet de l'AFD) soutiennent aussi l'action de GERES et de IDID auprès du GIC.

Le GIC est alors l'intermédiaire entre tous les acteurs concernés et coordonne les relations, les communications et les échanges entre les différentes échelles. Le GIC fait donc le lien entre les ONG et les bénéficiaires qui sont très nombreux, puisque le projet identifie comme populations cibles les cadres techniques des mairies, les élus locaux, les centres communaux de promotion agricole, les organisations professionnelles agricoles et les communautés locales.

25 — Groupement Intercommunal des Collines, https://www.pseau.org/outils/organismes/organisme_detail.php?org_organisme_id=24849

26 — Projet financé par l'AFD et FFEM, mis en œuvre par Expertise France (<https://www.expertise-france.fr/>) de 2012 à 2017.



2. LES PROJETS RÉALISÉS SUR LE TERRAIN

Définir les besoins des populations en matière de lutte contre les changements climatiques

Le GIC est l'organe qui a établi les besoins de la population, en priorisant les impacts des changements climatiques sur l'agriculture, puisque 80% de la population du département tire son revenu du secteur agricole²⁷. Avec les changements climatiques, le rythme des pluies et leur intensité se sont modifiés et il existe aujourd'hui une longue saison des pluies et une longue saison sèche au lieu de deux saisons sèches et deux saisons pluvieuses. L'impact de ces modifications météorologiques sur le calendrier agricole diminue le rendement des exploitations, ce qui incite les agriculteurs à planter plus et plus longtemps, favorisant l'appauvrissement des sols. Mais cela renforce aussi la pression sur le foncier agricole et peut entraîner la déforestation des espaces environnants. Par ailleurs, l'abondance des pluies peut aussi provoquer le phénomène d'érosion des sols en charriant les minéraux, la terre etc.

GERES et IDID ont alors pour missions de répondre à ces problèmes en :

- formant aux enjeux climatiques les agriculteurs et le personnel du GIC;
- intégrant la question des changements climatiques dans les politiques territoriales appuyées par le GIC.

Mutualiser les expériences pour renforcer les capacités

Des conseillers agricoles des ONG se sont rendus directement dans les exploitations agricoles du GIC pour rencontrer les exploitants agricoles et déterminer ce qui pouvait être mis en place : la restauration des sols par la mise en place de jachères et l'introduction de pratiques agroforestières ont ainsi permis aux habitants d'augmenter leur rendement agricole en fixant dans le sol les éléments minéraux. Mais surtout, les différentes communes et agriculteurs ont pu échanger sur leurs propres pratiques et partager ainsi les mécanismes à répliquer lors de réunions et de formations qui leurs étaient destinées.

Par ailleurs, afin de pouvoir pérenniser le travail d'anticipation des changements climatiques, une station météorologique au bénéfice de toutes les communes a été construite pour pouvoir faire des relevés précis et adapter la réponse au contexte climatique spécifique. Les agriculteurs de l'intercommunalité ont été formés pour analyser et traiter les données.

Sensibiliser et fournir les outils aux acteurs politiques locaux

Afin de renforcer les compétences des acteurs politiques locaux, GERES et IDID ont aussi organisé des ateliers de formation et de sensibilisation sur les changements climatiques et sa prise en compte dans la planification locale, ils ont élaboré une

Installation d'une plantation forestière à Savalou au Bénin.

grille thématique pour le suivi-évaluation, ils ont évalué et analysé les documents de planification locale (stratégie collines 2040, PDC 2) afin de vérifier leur compatibilité climat, et ont réalisé le diagnostic énergie au niveau de deux pôles de développement stratégique des Collines.

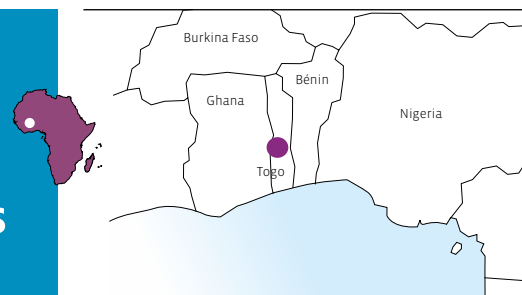
Actuellement, le consortium GERES-IDID accompagne le GIC dans le processus d'élaboration des Plans de développement communaux (PDC) troisième génération pour veiller à la prise en compte des défis liés au genre, aux changements climatiques et aux énergies renouvelables.

Cette synergie entre d'une part les ONG GERES et IDID, et d'autre part le GIC et tout acteur bénéficiaire, a permis de valoriser les compétences de tous les acteurs non-étatiques, que ce soit des ONG, des agriculteurs ou des politiques locaux etc. Les projets de lutte contre les changements climatiques sont pensés, mis en œuvre collectivement, assurant une pérennisation des programmes. En formant et sensibilisant une multitude d'acteurs aux enjeux climatiques, les plans climat et de développement ne pourront être que mieux compris, perçus et appropriés par les populations des Collines, facilitant une mise en œuvre intégrée.

²⁷ — Chak Film, Vidéo Africa4Climate et le GIC au Bénin, juillet 2016, produite et financée dans le cadre du projet Africa4Climate.

PROJET 2

L'élaboration de la CPDN togolaise et les mécanismes institutionnels de participation des acteurs non-étatiques



Le Togo a soumis fin septembre 2015 sa contribution déterminée au niveau national (CPDN) qui comporte ses objectifs de réduction des émissions. Pays historiquement peu émetteur de gaz à effet de serre et n'ayant que très faiblement contribué à la crise climatique actuelle, le Togo est pourtant déjà fortement confronté aux conséquences des changements climatiques. Dans sa CPDN, le pays s'engage à réduire d'ici 2030, ses émissions de 11,14% par rapport à l'année de référence 2010²⁸ et de 31,14% comme cible conditionnelle.

L'ONG Jeunes Volontaires pour l'Environnement (JVE) Togo et l'ONG Actions en Faveur de l'Homme et de la Nature (AFHON) Togo analysent le processus d'élaboration de la CPDN togolaise qui se démarque par différents mécanismes institutionnels d'inclusion des acteurs non-étatiques.

1. UNE INCLUSION INSTITUTIONNELLE GRÂCE À DIFFÉRENTS MÉCANISMES

L'élaboration des CDN du Togo a suivi un processus participatif avec une implication non seulement des ministères sectoriels et du patronat, mais aussi des organisations de la société civile. La démarche a été enclenchée par l'État, à travers le Ministère de l'Environnement et des Ressources Forestières (MERF) qui reste à la tête de ces mécanismes institutionnels de concertation (voir schéma). Pourtant, et malgré cette approche du haut vers le bas (top-down), les acteurs non-étatiques ont pu effectivement participer à l'élaboration de la CPDN.

Un comité intersectoriel incluant les acteurs non-étatiques

Afin de faire participer de façon active les parties prenantes pertinentes, un cadre institutionnel a été mis en place par arrêté interministériel avec la création d'un comité national CPDN. Ce comité est composé des ministères sectoriels clés, du patronat, d'institutions de recherches, et d'organisations de la société civile dont AFHON-Togo, JVE Togo, OPED et Amis de la Terre-Togo. Les ONG ont été sélectionnées sur la base de leur connaissance des changements climatiques et de leur expérience de terrain sur les questions d'adaptation notamment, mais aussi selon leur implication dans les autres processus climatiques.

Pour permettre un dialogue entre ces différents acteurs et favoriser un processus itératif, les différents membres du comité se sont rencontrés dans le cadre de plusieurs réunions techniques et au cours d'ateliers qui se sont tenus aux différentes étapes du processus : pour le lancement du processus, pour la présentation du plan de travail de

l'équipe des experts, pour la validation des outils de collecte, pour la validation du rapport de démarrage et de recadrage, pour la présentation des résultats et pour la validation du document. Ces rencontres régulières ont permis à la fois de faire un suivi précis de l'élaboration de la CPDN, de veiller à ce que son contenu réponde aux attentes de toutes les parties prenantes mais aussi de créer des liens entre les membres du comité.

Collecter les données et proposer des projets : le nécessaire lien avec le terrain

Les membres du comité de pilotage de la CPDN étaient au cœur de la collecte de données. Des outils de collecte (fiches de collecte et guides d'entretien) ont été conçus pour sélectionner les initiatives ayant une dimension « changements climatiques » auprès des membres du comité de pilotage et d'acteurs identifiés. Les acteurs questionnés devaient donc identifier cinq projets d'adaptation/d'atténuation et

²⁸ — Contribution Prévue Déterminée au niveau national (CPDN) Togo, septembre 2015, http://www4.unfccc.int/submissions/INDC/Published%20Documents/Togo/1/CPDN%20_TOGO.pdf



L'atelier de validation de la CPDN togolaise, le 15 septembre 2015.

2. ATOUTS ET PERSPECTIVES POUR LA CPDN TOGOLAISE

développer les obstacles rencontrés, les conditions de mise en œuvre du projet, mais aussi le budget nécessaire, l'évaluation des impacts du projet et les perspectives.

L'objectif était ainsi de faire remonter des actions innovantes et efficaces testées sur le terrain à inscrire dans la CPDN. Ces fiches ont permis de capitaliser les savoirs acquis par les acteurs non-étatiques membres du comité et de valoriser le savoir intégré à la réalité de terrain. Par la suite, les données collectées ont été analysées par une équipe d'experts nationaux et internationaux, et ont servi de base à la rédaction de la CPDN.

Pour les ONG ayant participé au processus, même si le temps imparti pour la rédaction était trop court pour consulter plus d'acteurs - notamment les collectivités territoriales -, il s'agissait d'une reconnaissance de l'importance des acteurs non-étatiques, considérés comme acteurs cernant au mieux les réalités que vivent les populations et en mesure de proposer des solutions et des politiques efficaces.

Une CPDN qui tient compte des préoccupations des acteurs non-étatiques

L'accord de Paris est encore un événement récent et l'élaboration des CPDN et leur mise en œuvre tiennent donc de la nouveauté. Mais force est de constater qu'en dépit de plusieurs difficultés relatives à la compréhension même du processus, au manque de données scientifiques solides pour faire des simulations et au manque de moyens financiers pour une tenue régulière des réunions, le processus d'élaboration de la CPDN du Togo revêt plusieurs atouts, dont l'inclusion de différents acteurs.

Le caractère participatif et inclusif du processus a permis aux acteurs d'apporter leurs préoccupations en termes d'éléments à inclure dans la CPDN, notamment concernant les efforts nationaux d'atténuation et d'adaptation, les besoins financiers et technologiques nationaux ainsi que les besoins en renforcement des capacités.

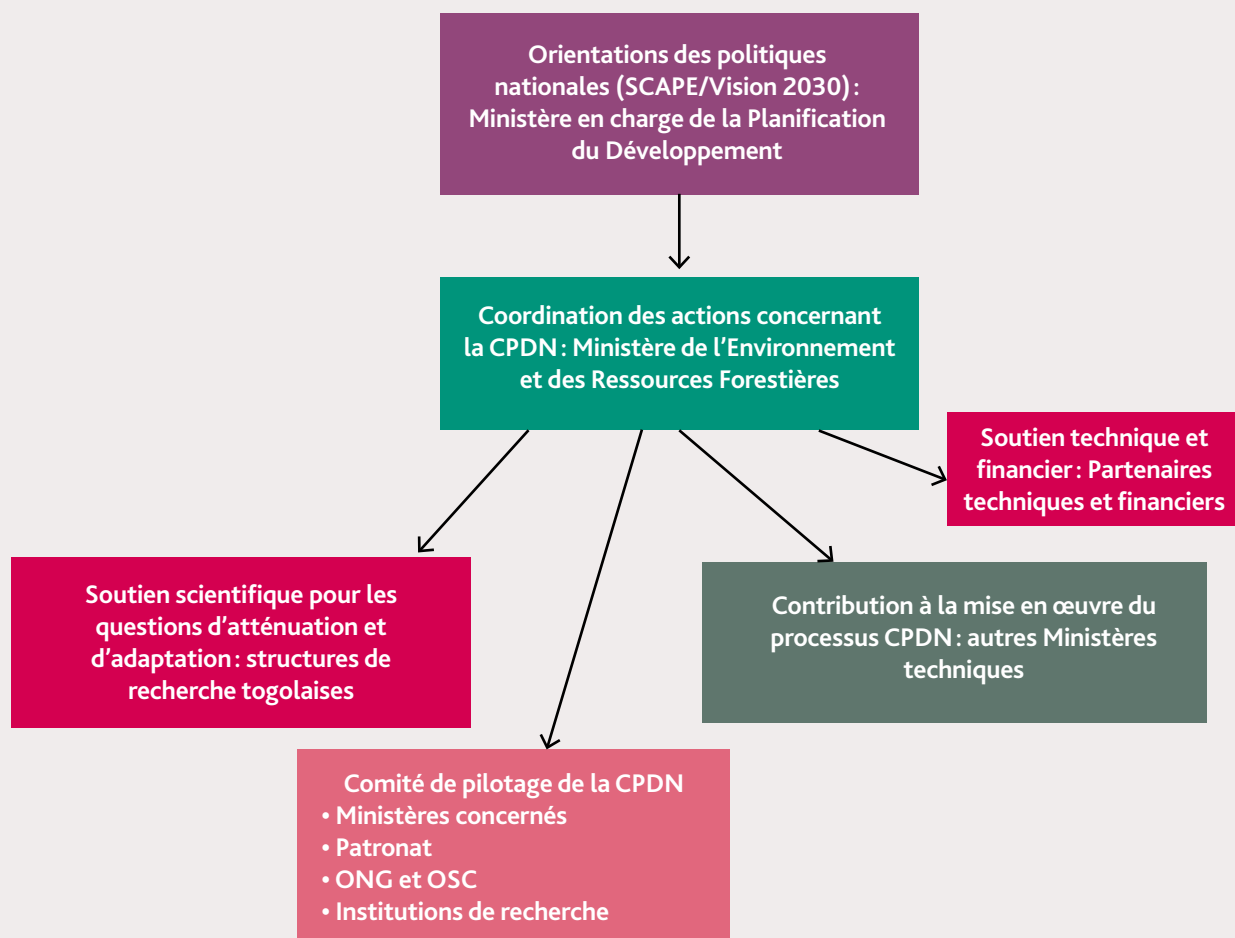
Au-delà de tenir compte des principes portés par les ONG, l'équipe d'experts a aussi sélectionné des projets portés par les ONG membres du comité de pilotage. En effet, à la suite de la collecte de données, certains projets de la société civile ont inspiré les projets de la CPDN (des projets de foyers améliorés et des produits solaires), et certains ont même été repris dans leur intégralité, comme le Programme écologie et conscience (PEC).

Une inclusion dans l'élaboration qui se poursuit dans la mise en œuvre

La diversité des propositions qui ont émanées lors des consultations témoigne de la volonté des acteurs non-étatiques d'être impliqués dans la mise en œuvre de l'accord de Paris et de poursuivre cette participation dans son suivi et son évaluation. De fait, le comité de pilotage est désormais reconduit en devenant le comité de coordination et de suivi de la mise en œuvre de la CPDN du Togo.

Ce comité, à l'instar du précédent, est aussi acté par un arrêté interministériel. Mais surtout, il est écrit dans la CPDN que le Ministère de l'environnement « entend orga-

Schéma des relations hiérarchiques pour l'élaboration de la CPDN du Togo



niser régulièrement des consultations pour réexaminer la mise en œuvre des mesures d'adaptation et d'atténuation contenues dans la CPDN. Il s'agira d'un processus itératif pour s'assurer que la CPDN est mise en œuvre et qu'elle est régulièrement à jour»²⁹. L'enjeu est donc de suivre cet engagement et de faire pression pour assurer le rôle des acteurs non-étatiques.

Une meilleure appropriation ?

La CPDN a été élaborée conjointement avec des experts internationaux et nationaux avec la participation d'acteurs travaillant sur le terrain. Grâce au processus de capitalisation des savoirs locaux en matière d'adaptation, l'appropriation de la CPDN par les acteurs non-étatiques et les populations bénéficiaires sera sûrement facilitée.

Le processus d'élaboration de la CPDN du Togo est un exemple intéressant d'une inclusion des différents acteurs non-étatiques de manière top-down qui a permis la prise en compte des préoccupations des acteurs non-étatiques impliqués dans le comité. Il serait donc intéressant d'évaluer le degré d'appropriation du processus par les populations bénéficiaires pour mesurer la vraie plus-value de l'inclusion des acteurs non-étatiques. Il pourrait alors devenir le résultat manifeste des atouts que représente leur participation.

²⁹ — « 4. Processus de Planification », *Contribution prévue déterminée au niveau national (CPDN)*, septembre 2015, page 11, http://www4.unfccc.int/submissions/INDC/Published%20Documents/Togo/1/CPDN%20_TOGO.pdf

PROJET 3

L'initiative 4C au Maroc : un exemple de coordination intersectorielle pour lutter contre les changements climatiques



L'initiative 4C est un acronyme faisant référence au Centre de Compétence Changement Climatique né lors de l'assemblée générale du 7 octobre 2015 à Rabat et officiellement créée le 3 novembre 2016³⁰. Il s'agit d'un Groupe d'Intérêt Public (GIP) dont le mode de gouvernance novateur allie les acteurs étatiques, le secteur privé, le secteur de la recherche et la société civile. Cette initiative, bien que n'étant pas encore fonctionnelle, est porteuse de solutions pour permettre l'inclusion des acteurs non-étatiques dans la mise en œuvre de l'accord de Paris.

L'ONG marocaine Homme & Environnement (H&E) et l'Association des enseignants des Sciences de la Vie et de la Terre (AESVT) du Maroc – une association membre du collège de la société civile –, présentent l'initiative 4C du Maroc, un exemple national d'inclusion des différents secteurs impliqués dans la lutte contre les changements climatiques.

1. LE 4C : UNE GOUVERNANCE INCLUSIVE POUR UNE MEILLEURE COORDINATION DE L'ACTION CLIMATIQUE

Le Gouvernement marocain, à travers le Ministère délégué chargé de l'environnement et avec le soutien de l'Agence allemande de coopération internationale (GIZ), a créé le 4C dans l'objectif premier de promouvoir le renforcement de capacité pour la conception et la mise en œuvre de politiques publiques en matière de changements climatiques.

Lors de l'assemblée générale constitutive, la structure de la gouvernance du 4C a été actée et est composée de 4 collèges : un collège pour l'État, un collège pour le secteur privé, un collège recherche et expertise et un collège société civile et ONG³¹.

Aujourd'hui, le 4C n'a pas encore réalisé de projets mais il a pour objectifs d'exercer pour ses membres, les activités suivantes :

- Contribuer au renforcement des capacités des acteurs nationaux en matière de changements climatiques ;
- Capitaliser l'information/la connaissance/le savoir-faire en matière de vulnérabilité, adaptation, atténuation et financement liés aux changements climatiques au Maroc ;
- Développer des outils d'aide à la prise de décision en matière de changements climatiques ;
- Contribuer à l'effort mondial en assurant le partage d'expérience, la veille et le réseautage par rapport aux changements climatiques au niveau international et notamment en Afrique et dans la région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord.

2. L'INCLUSION DES ACTEURS NON-ÉTATIQUES DANS LA GOUVERNANCE ET LEURS IMPACTS

L'initiative 4C est un levier pour renforcer la participation des acteurs non-étatiques dans la mise en œuvre de l'accord de la COP 21 en promouvant la composition multi-acteur et en intégrant en particulier les acteurs non-étatiques dans la gouvernance.

Un intermédiaire pour le NDC Partnership

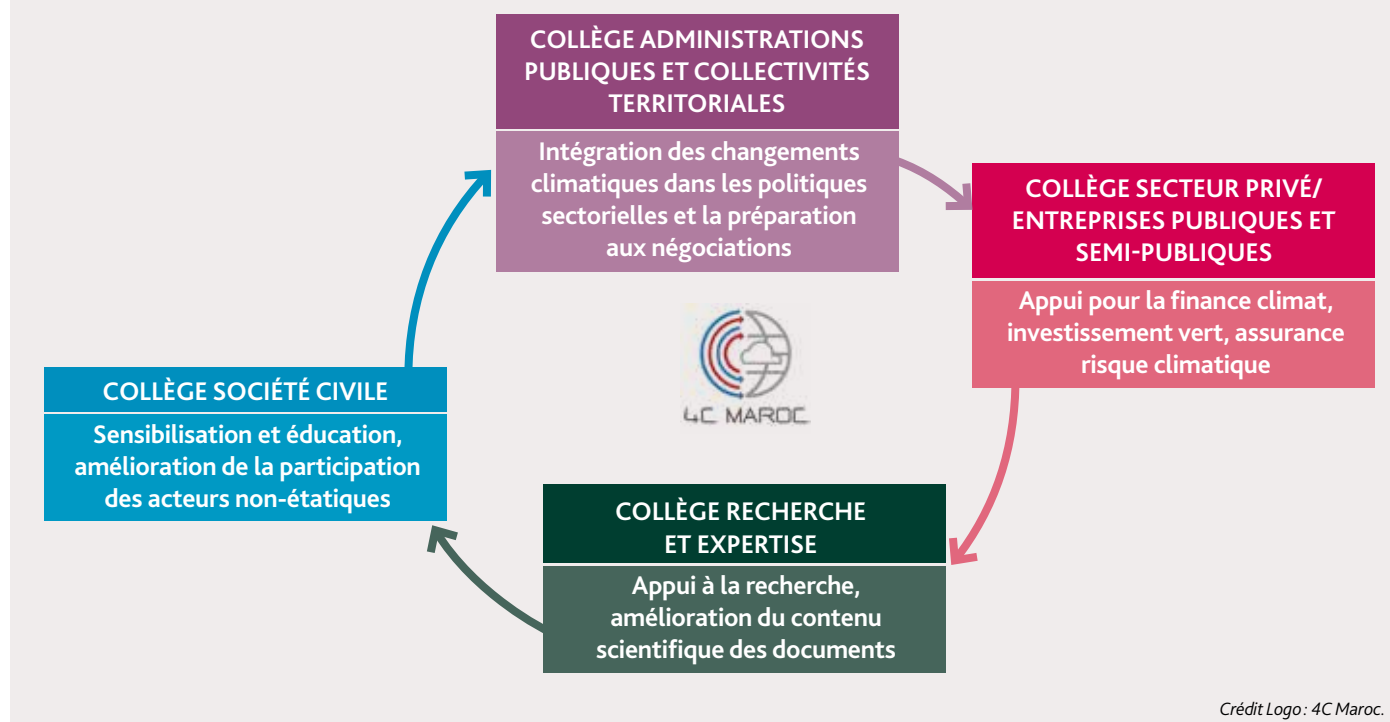
Avant tout, le 4C joue le rôle d'interlocuteur marocain pour le « NDC Partnership »³². En étant l'interface privilégié pour cette initiative – qui a pour but d'aider les pays en développement à atteindre leurs engagements nationaux sur le climat dans le cadre de leur CDN –, le 4C, avec le collège des acteurs

30 — « Qui sommes-nous? », 4C, 2015, <http://www.4c.ma/4c-maroc/qui-sommes-nous>

31 — Le collège « société civile et organisations non gouvernementales » regroupe les représentants des organisations non gouvernementales membres du 4C Maroc.

32 — Le NDC Partnership est une initiative de l'Allemagne lancée lors de la COP 22 et co-présidée par le Maroc.

Schéma synthétique du rôle des collèges dans l'initiative 4C



non-étatiques et ses associations membres, a un rôle déterminant pour pouvoir influencer pour une application ambitieuse et juste de l'accord de Paris.

Les acteurs non-étatiques : force de proposition en AG ?

Les organisations de la société civile représentent un des quatre collèges composant la gouvernance. De fait, lors de l'assemblée générale (AG) constitutive en octobre 2015, étaient présentes six associations de protection de l'environnement aux côtés des ministères sectoriels concernés, d'acteurs publics et semi-publics, et de cinq établissements du secteur privés.

Au cours de ces AG, les représentants de la société civile membres du 4C ont un droit de proposition pour améliorer le mode de gouvernance, ils peuvent donc prendre librement la parole et ont un droit de vote effectif. Cependant, si chacun des membres a un droit de vote, les acteurs-non étatiques

– n'étant que six associations et n'ayant donc que six voix – pèsent peu dans la décision finale face aux collèges de l'État – qui a le plus de voix –, du secteur privé et de la recherche.

Orienter la stratégie du 4C

Au-delà de la consultation lors des AG, les acteurs non-étatiques sont aussi actuellement consultés pour établir le plan d'action du 4C et la méthodologie de travail. Rappelons ainsi que l'initiative n'est pas encore fonctionnelle et que la majorité des débats internes portent donc sur le mode de gouvernance : ainsi les acteurs non-étatiques veulent faire de cette initiative un exemple d'inclusion pour que leur mode de fonctionnement puisse être répliqué dans d'autres processus de mise en œuvre de l'accord de Paris.

L'enjeu d'une implication : intégrer les populations bénéficiaires et les jeux d'échelle

Si le mode de gouvernance inclut les acteurs non-étatiques, c'est que leur implication dans cette structure peut garantir tout d'abord l'implication des territoires et l'intégration des aspirations des populations vulnérables dans les planifications nationales et régionales issues de l'accord de Paris. De plus, en étant associés à la gouvernance du 4C, les acteurs non-étatiques peuvent s'assurer de la bonne traduction des politiques à l'échelle locale en fournissant leur expertise et leur expérience acquises. Les acteurs non-étatiques peuvent donc veiller à l'interconnexion entre les différentes échelles internationales, nationales et locales, et les différentes politiques de lutte contre les changements climatiques. Enfin, cette initiative permet aux acteurs non-étatiques de travailler de concert et de coordonner leur action avec les autres acteurs luttant contre les changements climatiques, ce qui renforce la possibilité d'une mise en œuvre harmonisée et concertée de l'accord de Paris.



©EDER Niger

L'agriculture est un secteur particulièrement sensible aux changements climatiques.

3. UNE INITIATIVE EN CONSTRUCTION: LES PERSPECTIVES D'AMÉLIORATION POUR LE 4C

Pour jouer entièrement son rôle moteur dans la mise en œuvre de l'accord de Paris et permettre l'inclusion des acteurs non-étatiques, l'initiative 4C pourrait amplifier son action en :

- définissant des objectifs plus reliés au terrain et aux projets portés par les ONG. De cette manière les actions portées par 4C seront ancrées localement et permettront une mise en œuvre de l'accord de Paris plus inclusive pour les organisations de la société civile.
- veillant à ce que les collèges aient un pouvoir effectif et qu'ils représentent leurs secteurs, et notamment que le collège des acteurs non-étatiques inclut d'autres acteurs de la société civile marocaine pour une réelle représentativité.
- Favorisant les échanges avec les autres acteurs non-étatiques africains, en allant au-delà du simple partage entre acteurs marocains pour permettre un dynamisme

dans le cadre de la mise en œuvre de l'accord de Paris sur le continent africain. Il est ainsi intéressant de penser à la création d'un réseau international de centres d'excellences et de réflexion pour la mise sur pied de capacités dans le domaine de la lutte contre les changements climatiques (INCCETT 4 CB), porté par le comité scientifique COP 22.

L'initiative 4C n'en est donc qu'à ses débuts et peut faire du collège des acteurs non-étatiques un pilier autonome et indépendant

du secrétariat, égal aux autres collèges. Ainsi, une étude a été lancée pour élaborer les scénarios de fonctionnement du 4C fin juillet 2017, et devrait tenir compte de l'importance d'une inclusion effective des acteurs non-étatiques. Le 4C est porteur de changements pour favoriser l'inclusion des acteurs non-étatiques dans la mise en œuvre de l'accord de Paris en proposant un mode de gouvernance participatif qui pourrait en faire le porte étendard pour inspirer les autres mécanismes de l'accord de Paris.



© Roel Burgler SPNDD

L'enjeu de l'accès à l'énergie pour tous et durablement est essentiel en Afrique .



LES RECOMMANDATIONS DU RC&D POUR RENFORCER LA PARTICIPATION DES ACTEURS NON-ÉTATIQUES

LES CLÉS DU SUCCÈS

L'accord de Paris est entré en vigueur, sa mise en œuvre ne fait que commencer. L'implication des acteurs non-étatiques est essentielle aux échelles internationales, mais aussi nationales et locales pour atteindre l'objectif de l'accord de Paris de maintenir un réchauffement à 2°C. Puisque chaque pays détermine son ambition climatique et les moyens pour la réaliser, les États africains pourraient devenir un exemple en incluant les acteurs non-étatiques, en relevant les engagements climatiques et en prenant en compte les intérêts des populations locales. Comme en témoigne la richesse des projets présentés dans cette publication, il existe de nombreuses initiatives porteuses d'approches et d'outils innovants. Il est donc nécessaire de repenser les interactions entre les échelons en diffusant les pratiques et les informations au sein de toutes les sphères d'action climatiques. Les associations membres du Réseau Climat & Développement ont formulé des recommandations pour garantir une mise en œuvre inclusive et participative de l'accord de Paris.

ÉCHELLE INTERNATIONALE

RENFORCER LA PARTICIPATION DES ACTEURS NON-ÉTATIQUES DANS TOUS LES ESPACES DE DISCUSSIONS

Les enjeux de l'échelle internationale : les arènes internationales doivent être les boussoles de l'inclusion des acteurs non-étatiques et inspirer les autres échelles. Non seulement la participation effective des acteurs non-étatiques est possible car les leviers pour la renforcer sont nombreux, mais elle est aussi nécessaire puisqu'il s'agit d'un principe défendu et porté dès le préambule de l'accord de Paris³³. En favorisant une gouvernance ouverte aux acteurs non-étatiques, les Parties assurent une mise en œuvre transparente, juste, où le principe de redevabilité est effectif. Mais surtout, les espaces internationaux restent le siège d'initiatives dont le potentiel est reconnu : elles doivent donc être mises en œuvre en respectant les attentes des populations bénéficiaires et en se portant garantes du respect des droits fondamentaux et de la promotion du genre.

³³ — Préambule, Accord de Paris, 12 décembre 2015, <http://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/fre/l09f.pdf>

LES NÉGOCIATEURS INTERNATIONAUX DOIVENT :

Faciliter l'accès à l'information pour toutes les parties prenantes sur les processus internationaux et les moments clés des négociations, dont le dialogue de facilitation de 2018, les Bilans Mondiaux et les cycles de 5 ans associés, afin que les acteurs non-étatiques puissent être informés, relayer l'information auprès d'autres acteurs et être force de proposition.

L'information est cruciale pour que les acteurs-non étatiques puissent faire entendre leur voix. Les mécanismes de transparence et d'ambition sont le gage d'une mise en œuvre participative et peuvent obliger les États à respecter et à amplifier leurs engagements sous le nouveau régime climatique.

D'ici à la COP24 en 2018, inscrire la participation des acteurs non-étatiques dans les règles de mise en œuvre de l'accord de Paris concernant l'inclusion des acteurs non-étatiques, notamment dans le cadre des CDN, en instaurant des mécanismes de transparence.

Il est indispensable de réaliser des progrès substantiels sur la définition de ces règles lors de la COP23. Sans un cadre institutionnel international fort et exemplaire et une volonté affichée des pays, l'inclusion des acteurs non-étatiques aux autres échelons sera plus difficile. Les acteurs non-étatiques ont un rôle central à jouer pour rendre les États redevables et favoriser une application juste de l'accord de Paris.

LES INITIATIVES INTERNATIONALES ET RÉGIONALES DOIVENT :

Permettre la participation effective et qualitative des acteurs non-étatiques dans la gouvernance, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation, ce qui inclut l'accès public aux informations sur les projets, l'évolution de leur mise en œuvre, l'agenda, etc.

Cette inclusion effective est particulièrement nécessaire pour que les initiatives mises en œuvre sur le continent africain, telles que l'Initiative africaine sur les énergies renouvelables (IAER), l'Initiative africaine pour l'adaptation etc. prennent réellement en compte les besoins spécifiques des pays et des populations. Il est nécessaire d'inclure de manière effective les bénéficiaires au sein de la gouvernance, non seulement comme gage de transparence mais aussi pour réaffirmer l'indépendance de ces initiatives.

LES BAILLEURS INTERNATIONAUX DOIVENT :

Renforcer l'accès direct aux financements climatiques pour les acteurs non-étatiques, notamment l'accès au Fonds Vert pour le Climat, au Fonds d'adaptation, etc.

Les acteurs non-étatiques doivent être en mesure de jouer pleinement leur rôle d'impulsion et de « porte d'entrée » de l'action climatique au niveau territorial afin que les financements climat atteignent leurs cibles. Il est urgent de soutenir l'accès aux financements climat, en particulier pour l'adaptation, en renforçant les capacités des acteurs non-étatiques sur ces questions, en valorisant des modes de financement innovants tout en simplifiant les modalités d'accès aux financements existants. Favoriser l'accès aux financements à l'échelle internationale pour les acteurs non-étatiques c'est leur donner les moyens d'agir et reconnaître leur capacité d'expertise.

Veiller à ce que l'accès aux financements climat au niveau international par les États ne puisse se faire sans une implication réelle des acteurs non-étatiques à toutes les étapes de la formulation du projet et de sa mise en œuvre.

Les acteurs non-étatiques doivent pouvoir surveiller, grâce à des mécanismes, l'allocation et l'emploi des financements climat tout en assurant que leur utilisation réponde aux priorités identifiées. C'est vrai en particulier pour l'adaptation : alors que les besoins pourraient atteindre 300 milliards de dollars par an d'ici à 2030, leur financement n'atteindra qu'environ 20 milliards de dollars par an en 2020³⁴. Les acteurs non-étatiques doivent être vigilants à ce que cette progression soit effectuée notamment dans les pays les plus vulnérables aux changements climatiques.

34 — Nakhooda Smita, Watson Charlene, Schalatek Liane, 10 things to know about climate finance, Novembre 2016.

ÉCHELLE NATIONALE

RENFORCER L'INCLUSION DES ACTEURS NON-ÉTATIQUES POUR L'APPLICATION DES PROCESSUS CLIMATIQUES NATIONAUX

Les enjeux de l'échelle nationale : l'échelle nationale est le moteur de l'inclusion des acteurs non-étatiques. En créant une réelle synergie entre les acteurs étatiques et non-étatiques, les projets innovants et expérimentés sur le terrain et les mécanismes permettant l'inclusion des acteurs non-étatiques, se diffusent aux échelles locales et internationales. Le niveau national est un carrefour d'échanges, un relai pour la coopération climatique.

Par ailleurs, le succès de la mise en œuvre juste et durable de l'accord de Paris repose en grande partie sur les décideurs nationaux qui doivent garantir l'émergence d'un cadre institutionnel favorable à la participation des acteurs non-étatiques. Car en tant qu'interface entre les destinataires du projet et les institutions publiques nationales, mais aussi en tant que lien entre les différentes échelles d'actions et processus, les acteurs non-étatiques doivent participer effectivement aux processus nationaux sur le climat. Ainsi, la participation effective des acteurs non-étatiques au sein de la communauté politique nationale climatique renforce la crédibilité et la légitimité des processus climatiques, mais aussi leur appropriation et donc leur pérennisation.

LES GOUVERNEMENTS PEUVENT ET DOIVENT :

Mettre en place et/ou renforcer le cadre institutionnel et légal afin de rendre effective la participation des acteurs non-étatiques. Cela passe par l'inscription dans des arrêtés, des lois, des directives etc. de la nécessité d'impliquer les acteurs non-étatiques à toutes les étapes des processus issus de l'accord de Paris, notamment dans la mise en œuvre des CDN, des PNA.

Les acteurs non-étatiques sont porteurs d'idées, de connaissances et de compétences qui peuvent renforcer la pertinence des cadres législatifs comme les CDN et les PNA et faciliter leur mise en œuvre grâce à une meilleure appropriation. Mais leur potentiel ne peut se réaliser sans les moyens et les outils appropriés pour être parties-prenantes actives et codécideurs dans les processus.

Permettre l'accès direct, permanent, transparent à tous les acteurs non-étatiques aux informations faisant état de l'avancement dans l'élaboration, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des différents plans climatiques.

L'accès à l'information permet aux acteurs non-étatiques d'anticiper, d'analyser et d'échanger afin de pouvoir appuyer et conseiller la mise en œuvre des processus en proposant une approche complémentaire à celle des décideurs politiques nationaux.

LES PARLEMENTAIRES DOIVENT :

Créer et/ou renforcer un cadre de coopération et d'échange d'informations, d'expériences et d'analyses entre le Parlement et les acteurs non-étatiques pour permettre le renforcement des capacités et donc une appropriation des processus de la part des deux parties.

Acteurs non-étatiques et parlementaires ont le mandat commun de garantir le respect et la prise en compte des intérêts des populations locales. Un cadre d'échanges favorise l'ouverture d'un débat politique transparent mais garantit aussi un renforcement mutuel des capacités.

Utiliser les moyens parlementaires d'interpellation du gouvernement pour exiger l'inclusion effective des acteurs non-étatiques dans les processus nationaux sur le climat et la prise en compte des aspects genre et droits humains dans la mise en œuvre de l'accord de Paris.

Les parlementaires ont le rôle de garde-fou du pouvoir exécutif et doivent s'engager à assurer le respect des droits fondamentaux des populations et la promotion du genre. Ils ont les capacités pour être les porte-paroles d'un système plus inclusif et transparent, tout en soutenant la mise en place d'un cadre législatif propice à l'inclusion des acteurs non-étatiques dans les processus issus de l'accord de Paris.

TOUS LES ACTEURS NON-ÉTATIQUES D'UN MÊME PAYS, LES ACTEURS POLITIQUES LOCAUX ET TERRITORIAUX, LES ACTEURS DU SECTEUR PRIVÉ ET LES PARTICULIERS DOIVENT :

Renforcer et encourager les synergies entre les différents acteurs et secteurs engagés dans la mise en œuvre de l'accord de Paris en créant des passerelles pour pouvoir échanger des réflexions et des informations.

Au sein d'un même pays, la mutualisation des efforts et des informations est nécessaire pour parvenir à une action concertée, et donc constructive. Rendre audible les projets qui fonctionnent sur le terrain, diffuser aux autres échelles les mécanismes de concertation, échanger les pratiques et les informations sont à la base d'un renforcement de capacités efficient. En valorisant les relations entre les acteurs non-étatiques luttant contre les changements climatiques, leur crédibilité et leurs compétences sont renforcées, et leurs impacts consolidés.

LES ORGANISATIONS ISSUES DE LA SOCIÉTÉ CIVILE (OSC) D'UN MÊME PAYS S'ATTACHERONT À :

Mettre en œuvre des plateformes nationales pour assurer le suivi des discussions climatiques et des processus sur le climat, créer un cadre d'échange d'informations, valoriser leurs actions et renforcer leur visibilité.

Les plateformes nationales peuvent constituer des observatoires des pratiques, des relais d'informations, des amplificateurs de voix. Lorsqu'il s'agit de renforcer l'accès à l'information, aux financements, aux arènes politiques etc., la mutualisation des efforts par la mise en place d'une plateforme est un outil concret et efficace qui va dans ce sens.

ÉCHELLE LOCALE

ASSURER UNE COOPÉRATION ENTRE LES ACTEURS LOCAUX DANS LA MISE EN ŒUVRE DE PLANS CLIMAT ET DÉVELOPPEMENT LOCAUX

Les enjeux de l'échelle locale : l'importance de l'échelle locale tient en son double rôle de laboratoire de l'action climatique et d'espace de concrétisation des ambitions politiques. Ainsi, les acteurs non-étatiques travaillant sur le terrain sont à la base de projets innovants qui répondent au contexte spécifique et aux besoins des populations locales. Plus que jamais, les populations et acteurs locaux doivent se saisir des opportunités créées par l'accord de Paris afin de faire remonter leurs revendications et permettre la prise en compte des questions de genre et de droits humains. L'échelon local est aussi un espace privilégié pour faire le suivi et l'évaluation des processus déjà mis en œuvre et est porteur d'un fort potentiel transformationnel. Il s'agit non seulement de créer de nouveaux espaces de concertation, mais surtout d'inscrire les acteurs non-étatiques dans les processus climatiques et de développement existants.

LES ACTEURS ET REPRÉSENTANTS POLITIQUES LOCAUX DOIVENT :

Développer des partenariats pour appuyer la planification climatique et énergétique dans le cadre du développement durable et pour mobiliser des financements climat nécessaires à la mise en œuvre des plans climatiques locaux.

Les échanges entre acteurs politiques locaux et acteurs non-étatiques permettent un renforcement mutuel des capacités. Leur collaboration favorise une action concertée et complémentaire, et renforce l'ancrage des projets climatiques auprès des populations locales : les projets sont à la fois cohérents, harmonisés et efficaces. La construction de partenariats locaux peut par ailleurs faciliter l'accès aux financements climatiques auprès des bailleurs nationaux et internationaux, mais facilite aussi le suivi et l'évaluation des plans climatiques et de développement, favorisant l'émergence des bonnes pratiques.

Veiller à la prise en compte des préoccupations des groupes vulnérables et marginalisés ainsi que des aspects genre et droits humains dans les plans de développement locaux, et notamment dans le cadre des Plans de Développement Communaux (PDC).

Les questions de justice sociale, de sécurité alimentaire, de biodiversité, de genre et de droits humains sont encore trop souvent perçues comme des simples critères à inclure dans les programmations, sans percevoir l'importance de leur transversalité pour atteindre les objectifs de développement et de lutte contre les changements climatiques. Une vision englobante des problématiques climatiques et de développement permet une transition résiliente, pérenne et juste.

LES ACTEURS NON-ÉTATIQUES TRAVAILLANT À L'ÉCHELLE LOCALE S'ATTACHERONT À :

Mettre en œuvre des plateformes locales d'échange d'informations et de partage d'expériences autour des processus locaux liés aux changements climatiques et au développement durable.

Tout comme à l'échelle nationale, il est important de créer des réseaux de solidarité et d'échange à l'échelon local pour renforcer la capacité à diffuser aux autres échelles les projets portés au niveau local, tout en amplifiant la capacité d'appropriation des processus locaux.

Cet ouvrage a pu être réalisé grâce au soutien du Ministère français de l'Europe et des Affaires étrangères, de l'ADEME et de la Fondation Prince Albert II de Monaco. Les opinions et les avis qui y sont exprimés sont ceux du Réseau Climat & Développement. Ils n'engagent ni la responsabilité ni la position de ses partenaires financiers.

Droits d'auteur : Réseau Action Climat-France, ENDA Énergie.

Reproduction : la reproduction de cette publication à des fins non commerciales, notamment éducatives, est permise sans autorisation écrite préalable des détenteurs des droits d'auteurs à condition que la source soit dûment citée.

Coordination : Joseph Yaovi L. Kogbe (Réseau Climat & Développement), Zoé Lavocat (Réseau Action Climat-France).

Remerciements aux auteurs (par ordre alphabétique) : Paul Dossou Banka (AFHON Togo), Stanislas Bineli (ADD Cameroun), Saïd Chakri (AESVT Maroc), Credo Komigan Eze (JVE Bénin), Saïd Hounkponou (IDID), Joseph Kogbe (RC&D), Zoé Lavocat (RAC-F), Alidor Kass Muteba (OCEAN), Mohammed Saddik (H&E Maroc), Zenabou Segda (WEP Burkina).

Remerciements aux relecteurs : Nicolas Drunet et Cécile Vivien, Marie-Reine Fadonougbo, Aïssatou Diouf, Jean-Philippe Thomas et Lucile Dufour.

Graphisme : solennmarrel.fr

Disponible auprès de : Réseau Action Climat-France
47 avenue Pasteur – 93100 Montreuil – France
infos@reseauactionclimat.org

La publication est également disponible en version électronique sur les sites suivants :
www.climatdeveloppement.org
<https://reseauactionclimat.org>
www.endatiersmonde.org

Crédits photo couverture : Abdoul Madjiji Moutari.

Associations membres du RC&D

Algérie : Association des Amis de la Saoura Béchar, **Bénin :** CREDEL-ONG, ECO-Bénin, IDID, JVE Bénin, **Burkina Faso :** AFEP Burkina, WEP BF, **Burundi :** AVOCHACLISD, **Cameroun :** ACAMEE, ADD, ADEID, CENAH, CGE, Horizon Vert Cameroun, **Centrafrique :** JVE Centrafrique, **Côte d'Ivoire :** AFHON Côte d'Ivoire, JVE Côte d'Ivoire, **Djibouti :** EVA, **France :** ACF, HELIO International, Rain Drop, ENERGIES 2050, RAC-F, **Guinée :** Guinée Ecologie, **Île Maurice :** DION, MAUDESCO, **Mali :** AFAD, AMADE PELCODE, ASIC, CTESA, GRAT, MFC, Réseau Musonet, **Mauritanie :** ANPEC, **Maroc :** AESVT, AH&E, **Niger :** ATPF, EDER Niger, DEMI-E Niger, JVE Niger, LEAD Niger, **République du Congo :** ACDA, APEDD, **République Démocratique du Congo :** ACDI, Horizon Vert RDC, JVE RDC, OCEAN, PlaV-RDC, **Sénégal :** ADARS, ENDA Energie, REPAO, **Tchad :** AFPAT, LEAD Tchad, **Togo :** AFHON Togo, ASED, JVE Togo, MVD, OPED-Togo, RJE, **Tunisie :** Association 2C2D.





www.climatdeveloppement.org
info@climatdeveloppement.org

ISBN : 978-2-919083-19-0