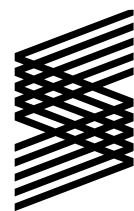


**Approche territoriale des
changements climatiques
au sénégal : cas du plan
climat territorial intégré
(PCTI) de la région de Dakar**
Rapport d'étude



PRISE

Pathways to resilience
in semi-arid economies

Recherche pour des futurs résilients au climat

Approche territoriale des changements climatiques au Sénégal : cas du plan climat territorial intégré (PCTI) de la région de Dakar

Mai 2017

Mor Seye Fall

Henri Lo

Florence Crick

Ce rapport a été produit dans le cadre d'une série de documents préliminaires pour guider à long terme le programme de recherche du projet Promouvoir la Résilience des Economies en zones Semi-Arides (PRESA).

Ce rapport a été produit par Innovation, Environnement, Développement en Afrique (IED Afrique) et London School of Economics and Political Sciences (LSE).

Le consortium PRESA est composé de Overseas Development Institute (lead institution), Royaume Uni; Grantham Research Institute for Climate Change and the Environment, Royaume Uni; Innovation, Environnement, Développement en Afrique, Senegal; et de la Sustainable Development Policy Institute, Pakistan; en collaboration avec des partenaires de recherche pays dont Regional Environmental Center for Central Asia, Tadjikistan; Kenya Markets Trust, Kenya; Université de Ouagadougou, Burkina Faso et University of Central Asia, Kyrgyzstan.

Remerciements

La production de ce rapport d'étude a été rendu possible grâce aux contributions de nombreux experts et techniciens issues d'organisations de la société civile, du milieu de la recherche, d'organisations internationales et de coopération internationale et de services techniques déconcentrés et nationaux. La recherche s'est fortement appuyé sur les différentes propositions des parties prenantes membres de la plateforme multi-acteurs du projet Promouvoir la Résilience des Economies en zones Semi-Arides (PRESA).

Nous remercions Guy Jobbins (ODI) pour avoir accepté de faire une lecture critique et des commentaires constructifs, qui ont aidé à améliorer le rapport final, et également toutes les personnes ressources qui ont fourni d'importantes informations nécessaires à la rédaction de ce rapport.



Sommaire

Liste des encadrés	6
Liste des figures	6
Sigles et abréviations	7
Résumé	8
Introduction	10
1. Cadre conceptuel de la gouvernance transfrontalière du changement climatique	12
2. Approche méthodologique	14
3. Présentation de la zone d'étude	15
4. Contexte et justification	16
4.1. Au niveau international	16
4.2. Au niveau national	16
4.3. Au niveau local	17
5. Objectifs et défis de l'approche territoriale du changement climatique au niveau de la région de Dakar	20
5.1. Objectifs de l'approche territoriale de la région de Dakar et limites de l'étude sur la vulnérabilité	20
5.2. Défis de l'approche territoriale de la région de Dakar	21
6. Cadre stratégique et mécanismes d'élaboration du pcti de Dakar	24
6.1. Cadre de pilotage du PCTI	24
6.2. Cadre de partenariat de l'élaboration du PCTI	24
7. Opportunités et contraintes de l'approche territoriale du changement climatique de la région de Dakar	26
7.1. Opportunités de la réalisation du PCTI	26
7.2. Contraintes de la mise en œuvre du PCTI	28
8. Leçons apprises de l'approche territoriale du changement climatique au niveau de la région de Dakar	30
Conclusion	32
Références bibliographiques	33
Annexe	34

Liste des encadrés

Encadré 1: Principales étapes du processus de décentralisation au Sénégal	18
Encadré 2: Fiche action du Projet de renforcement des capacités des élus locaux pour un portage effectif du PCTI de la région de Dakar	22
Encadré 3: Niveau d'appropriation du PCTI par le Conseil régional de Dakar	25

Liste des figures

Figure 1: Carte de la région Dakar	15
------------------------------------	----

Sigles et abréviations

ADL	Agence de Développement Local
ADM	Agence de Développement Municipal
AFD	Agence Française de Développement
ARD	Agence Régionale de Développement
ARENE	Agence Régionale de l'Environnement et des Nouvelles Energies
Cadak Car	Communauté d'Agglomération de Dakar, Communauté d'Agglomération de Rufisque
CADL	Centre d'Appui au Développement Local
CC	Changement Climatique
CCNUCC	Convention Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques
COMNACC	Comité National sur les Changements Climatiques
COMRECC	Comités Régionaux sur les Changements Climatiques
COP	Conférence des Parties
CPDN	Contributions Prévues et Déterminées au niveau National
Cr	Conseil régional
DCL	Direction des Collectivités Locales
DEEC	Direction de l'Environnement et des Etablissements Classés
FEM	Fonds pour l'Environnement Mondial
GES	Gaz à Effet de Serre
GIEC	Groupe d'Experts Intergouvernemental sur l'Evolution du Climat
IED Afrique	Innovation Environnement et Développement en Afrique
NRG4SD	Réseau des Gouvernements Régionaux pour le Développement Durable
ONG	Organisation Non Gouvernementale
OSC	Organisations de la Société Civile
PANA	Plan d'Actions National d'Adaptation au Changement climatique
PCR	Président de Conseil Rural
PCTI	Plan Climat Territorial Intégré
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PRESA	Promouvoir la Résilience des Economies dans les zones Semi arides et Arides
PSE	Plan Sénégal Emergent
UE	Union Européenne

Résumé

Le phénomène du changement climatique est, de nos jours, l'un des plus grands défis de l'humanité dans la mesure où il n'épargne aucune contrée de la planète et hypothèque les efforts de développement consentis par certains Etats. Bien que les pays industrialisés soient considérés comme principaux responsables du dérèglement du climat, les pays du Sud en l'occurrence les pays pauvres demeurent les plus vulnérables aux impacts négatifs de ce phénomène. Plusieurs initiatives ont été entreprises au niveau international, national et local en guise de réponses.

A l'échelle locale, tout comme au niveau des autres échelons, les conséquences des changements climatiques transcendent les frontières administratives des territoires. Dès lors, il sied d'analyser la manière dont la question de la mitoyenneté entre commune urbaine et communautés rurales est prise en considération dans les réponses préconisées au niveau local. La présente étude porte sur un cas à savoir l'approche territoriale du changement climatique adoptée par le Conseil régional de la région de Dakar à travers son Plan Climat Territorial Intégré (PCTI) dans le cadre de son partenariat avec la Région Ile-de-France.

Au niveau du Conseil régional de Dakar, le pilotage du PCTI était confié à la Commission Environnement même si la Commission Coopération de la Direction de la Coopération a aussi participé à l'élaboration du PCTI. Le rôle de co-maître d'ouvrage était assuré par le Conseil régional de l'Île-de-France et l'ARENE offrait l'assistance à la maîtrise d'ouvrage.

La démarche adoptée par le Conseil régional de Dakar, dans le cadre de l'élaboration du PCTI, a consisté à commandé un certain nombre d'études dont les plus essentielles sont le Bilan carbone de la région de Dakar et la Vulnérabilité de Dakar au changement climatique. Ces études diagnostiques ont permis d'identifier les principales activités émettrices de GES de la région de Dakar ainsi que les secteurs les plus vulnérables au changement climatique. Des ateliers ont été organisés par la suite pour permettre aux acteurs affectés par le changement climatique d'identifier des projets à titre de plan d'actions.

S'agissant des résultats de l'étude, certaines limites ont été relevées dont l'incohérence de la démarche du Conseil régional, le manque de participation et la non prise en charge de la question de la mitoyenneté. La question de l'incohérence de la démarche est liée au fait que des acteurs différents ont réalisé les études diagnostiques et le plan d'actions. Bien que les auteurs des études diagnostiques aient participé à la validation du plan d'action, selon certains responsables du Conseil régional, des gaps ont été identifiés entre les problèmes identifiés et les solutions préconisées.

Pour ce qui est des problèmes de participation, certaines structures publiques importantes dont les missions sont en droite ligne avec les objectifs du PCTI n'ont pas été impliquées dans le processus d'élaboration. C'est le cas de l'Agence de Développement Local (ADL) et de l'Agence de Développement Municipal (ADM). Ceci risque de poser des problèmes en termes d'efficacité et d'appropriation du plan d'action par tous les acteurs qui sont en jeu autour des questions de développement local.

Concernant l'absence de la mitoyenneté, même si toutes les catégories de communes ont été considérées au moment du diagnostic de la vulnérabilité de la région de Dakar, la question de la mitoyenneté entre communes urbaine et rurale n'a pas été cependant prise en considération. Car une analyse des interdépendances entre ces catégories de communes n'a pas été réalisée. Paradoxalement, l'étude sur la vulnérabilité a conclu qu'en raison des interactions entre les différentes zones et leur imbrication « au sein de grands ensembles géographiques (urbain, périurbain, périphérie rurale), eux-mêmes fortement indépendants les uns des autres », la mise en œuvre du PCTI ne devrait pas se réduire à une succession de projets vertueux indépendants les uns des autres. Elle doit plutôt procéder « d'une approche systémique qui prenne en compte les complémentarités, interdépendances et interactions qui lient les composantes du « système socio-écologique Ville-Territoire ».

Cette absence d'analyse des interdépendances entre communes urbaine et rurale dans l'étude diagnostique a eu des implications au niveau du plan d'actions du PCTI. L'un des projets consacrés à la sensibilisation et au renforcement de capacités des élus locaux, en matière d'adaptation au changement climatique, préconise une coopération transfrontalière mais elle est plutôt orientée vers l'extérieur et n'intègre pas par conséquent les communautés rurales.



Introduction

De nos jours, l'un des défis majeurs auquel l'humanité fait face, est le changement climatique. Bien qu'il affecte l'ensemble de la planète, les pays de l'Afrique subsaharienne restent parmi les plus vulnérables aux manifestations négatives du changement climatique. Cela s'explique essentiellement par le fait que les activités économiques de ces pays sont étroitement liées à la qualité et à la disponibilité des ressources naturelles qui elles-mêmes sont sujettes aux variations du climat. Or, avec le phénomène du changement climatique, ces dernières sont affectées à la fois par une raréfaction et une dégradation.

Pour juguler les impacts négatifs du changement climatique, des politiques d'adaptation (ou climatiques en général) ont été initiées à l'échelle internationale suivant une démarche descendante. Cependant les manifestations du changement climatique transcendent aussi bien les frontières nationales que les limites administratives des collectivités territoriales. Ceci justifie une approche transfrontalière pour asseoir des réponses efficaces et appropriées parce que territorialisées, à un phénomène appréhendé jusque-là à partir de son caractère global.

Le choix de la thématique pour la présente étude de cas sur le Plan Climat Territorial Intégré (PCTI) de Dakar n'est pas fortuit. Etant donné que les manifestations du changement climatique échappent aux limites administratives des communes et communautés rurales, il sied de s'interroger sur la manière dont les approches intégrées qui sont préconisées, ont pris en charge la question de la dimension transfrontalière dans les réponses apportées. C'est dans cette perspective que la démarche adoptée par le Conseil régional de Dakar dans le cadre de la mise en œuvre d'une réponse territoriale au phénomène du changement climatique sera analysée.

Il convient aussi de souligner que la notion d'approche territoriale du changement climatique n'est pas sans ambiguïté dans la mesure où plusieurs autres concepts ou notions sont utilisés pour désigner la même réalité. Parmi ces notions figurent : (i) « la gouvernance transfrontalière », (ii) « la gouvernance multi-échelle » ou « multi niveaux » et « l'approche territoriale ». D'où l'intérêt d'un cadre conceptuel pour mettre en lumière les nuances entre ces différentes notions et spécifier ce dont il s'agit dans le cadre de la présente étude.

Direct hit

© Graham Holliday, Creative Commons License:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/2.0/> Afrique



1. Cadre conceptuel de la gouvernance transfrontalière du changement climatique

Les approches descendantes et centralisées de la gouvernance climatique découlent du fait que les premières tentatives de réponses au phénomène du changement climatique, étaient à l'initiative de la communauté internationale et s'adressaient essentiellement aux gouvernements centraux. Plusieurs théories de la gouvernance du changement climatique ont, depuis, vu le jour afin de promouvoir une meilleure prise en charge de la question au niveau local.

La « gouvernance transfrontalière du changement climatique », « l'approche territoriale du changement climatique » ainsi que « la gouvernance multi-échelle » ou « multi niveaux » sont autant de démarches, conçues pour renforcer l'inclusion et la participation des autorités et des communautés locales dans l'élaboration des politiques de lutte contre le changement climatique. Cependant, il s'avère opportun de se poser au préalable la question de savoir si ces notions renvoient aux mêmes réalités ; existe-t-il des liens ou des différences entre elles et quel est le contenu notionnel qui leur est attribué dans le cadre de la présente étude.

La notion de gouvernance transfrontière regroupe toutes catégories de “frontières” qu’elles soient administrative, politique, géographique, sectorielle, institutionnelle etc. Mais lorsqu’on parle de gouvernance transfrontalière, en général dans la littérature, c’est en relation avec les frontières internationales, surtout dans le domaine des ressources en eau (par exemple bassins internationaux). Il y a aussi des études sur la gouvernance transfrontalière qui portent sur les différents acteurs (gouvernementaux, privés, ONGs, etc.) incluant souvent cette dimension internationale.

Alors que dans le cadre de la présente étude, on s'intéresse à une frontière spécifique, celle au niveau local entre communes urbaines et communautés rurales. Précisément, c'est autour des frontières ou limites des communes urbaines et rurales de la région de Dakar que la gouvernance transfrontalière du changement climatique, sera analysée. L'objectif étant de voir si cela confère un caractère plus inclusif, plus participatif et plus intégré et si une telle approche favorise une meilleure compréhension de la problématique par les autorités locales ainsi que le regroupement des initiatives locales pour résoudre les problèmes communs.

Vu sous cet angle, la notion de gouvernance transfrontalière est perçue comme l'équivalent de la gouvernance territoriale dans la mesure où c'est un système de gouvernance qui intègre les différents niveaux et échelons territoriaux. Outre le fait qu'elle soit à l'initiative des collectivités locales, elle apparaît comme un concept fédérateur visant à promouvoir un projet de territoire à partir de solutions apportées à un problème transversal et qui ne laisse indemne aucun secteur. Ce faisant, l'approche territoriale intègre toutes les ressources de l'espace territorial et place au centre de ses préoccupations toutes les interactions urbaines/rurales¹.

Tout comme l'approche territoriale, la gouvernance multi-échelle ou multi niveaux du changement climatique vise à articuler les réseaux de politique publique concernés par des enjeux similaires créant ainsi une interaction entre les paliers gouvernementaux et non gouvernementaux². Dans ce sens, certains auteurs estiment que la gouvernance multi-échelle est une solution au problème traditionnel de saucissonnage des échelles locale, régionale et mondiale³. Comparé aux notions de « gouvernance transfrontalière » et d'« approche territoriale », la « gouvernance multi-échelle » intègre plus spécifiquement, de façon plus centrale, la dimension verticale.

Au regard des caractéristiques communes évoquées pour les notions de gouvernance transfrontalière et d'approche territoriale, ces terminologies sont utilisées de manière interchangeable dans le cadre de la présente étude.

¹ Lazarev, G. La gouvernance territoriale et ses enjeux pour la gestion des ressources naturelles, UNCCD 2009, p. 24.

² Alliance pour refonder la gouvernance en Afrique. Répondre au changement climatique en Afrique : une approche par la gouvernance des territoires, 2015, p.29.

³ Ibid



2. Approche méthodologique

La démarche méthodologique adoptée dans le cadre de cette étude repose essentiellement sur deux composantes : i) de la revue bibliographique et ii) des entretiens semi-structurés avec les principaux acteurs ayant contribué à l'élaboration du PCTI de Dakar, ainsi que des personnes ressources appartenant à des structures dont les missions étaient en phase avec le Projet d'élaboration du PCTI. Au total, douze entretiens ont été conduits (Voir Annexe 1). La revue bibliographique a consisté à exploiter les documents⁴ jugés pertinents; il s'agit principalement des rapports d'études du PCTI dont l'étude sur la vulnérabilité de la région de Dakar face au changement climatique et le bilan carbone de la région de Dakar. Les limites de l'étude tiennent entre autres, au fait que tous les acteurs pertinents n'ont pas été rencontrés, en raison de leur indisponibilité et de la démobilisation de la plupart du personnel qui travaillait pour le compte de la Région Collectivité locale. En conséquence, certaines informations n'ont pu être triangulées ou approfondies.



Inondations suite aux fortes pluies dans la ville de Dakar
© Image prise par Lancelot Soumelong Ehode/IED Afrique

⁴ Voir bibliographie.

3. Présentation de la zone d'étude

La région de Dakar est située à l'extrême Ouest du Sénégal et du continent africain. C'est une presqu'île de 550 km² soit 0.28% du territoire national. Elle est limitée à l'Est par la région de Thiès et par l'Océan Atlantique dans ces autres parties (Voir Figure 1). Sa population, estimée à 2 956 223 habitants en 2013, est la plus élevée du pays.

Au plan de l'organisation administrative, elle est découpée en quatre départements que sont Dakar, Guédiawaye, Pikine et Rufisque, dix arrondissements, quarante trois communes d'arrondissements et trois communautés rurales⁵. La région de Dakar abrite aussi la capitale nationale et concentre une grande partie du potentiel économique, social, administratif et politique du pays.

La coexistence de communes et de communautés rurales dans la région de Dakar soulève la question de la prise en charge de la mitoyenneté entre ces deux catégories de collectivités locales au niveau de la politique sur le changement climatique. Au-delà des limites administratives, tout plan climatique doit prendre en compte le caractère continu et transversal des manifestations du changement climatique au niveau des zones urbaine et rurale. Une telle démarche gagnerait à aller au-delà des conséquences du changement climatique prises de manière séparée et à les appréhender au regard de la vulnérabilité issue de l'interaction et des influences mutuelles entre commune urbaine et commune rurale⁶. En guise d'illustration, les zones rurale et périphériques de la région de Dakar offrent les produits maraichers aux zones urbaines or avec les conséquences du changement climatique sur le secteur agricole, les implications seront perceptibles au-delà des zones périurbaine et rurale.

Figure 1: Carte de la région Dakar



Source : https://www.google.sn/?gws_rd=ssl#q=carte+r%C3%A9gion+de+dakar

⁵ Depuis l'entrée en vigueur de l'Acte 3 de la décentralisation et la communalisation intégrale qui a été instaurée, les communautés rurales ont disparu au profit des communes.

⁶ En général, les communes urbaines disposaient de meilleures capacités techniques et financières que les communautés rurales du fait du niveau d'instruction des conseillers et de l'assiette fiscale. Compte tenu du fait qu'il n'existait pas de supériorité hiérarchique entre commune urbaine et communauté rurale, la politique de développement local qui comportait un volet d'adaptation au changement climatique de chaque collectivité est confinée dans son propre territoire. Par conséquent les communes en général, surtout celles rurales, éprouvaient des difficultés à élaborer et mettre en œuvre un plan d'adaptation au changement climatique devant considérer les interactions urbaines-rurales.

4. Contexte et justification

L'élaboration du PCTI de Dakar constitue une réponse locale aux impacts négatifs du changement climatique. Toutefois elle s'inscrit en droite ligne de l'effort global qui a été amorcé au niveau international. Ce faisant, une bonne évaluation du projet du PCTI en termes de lutte contre le phénomène du changement climatique nécessite une compréhension du contexte international et national qui ont vu naître cette initiative.

4.1. Au niveau international

En 2008, un pas de géant a été franchi dans la prise en charge spécifique de la dimension changement climatique par les gouvernements régionaux⁷. Cette initiative trouve son origine dans l'invitation faite aux acteurs locaux lors du Sommet de Rio de 1992. A l'Assemblée générale du Réseau des Gouvernements Régionaux pour le Développement Durable (nrg4SD) du Sommet de Saint-Malo de 2008, les gouvernements régionaux ainsi que les associations de régions ont rajouté aux engagements de Gauteng, de nouveaux engagements en lien spécifiquement, avec le changement climatique. Dans la même veine, le Réseau affirmait son plein engagement à réagir de façon adéquate face au changement climatique et à se préparer pour la phase post-Kyoto. Par rapport à la pertinence de la région comme échelon de gouvernance approprié, les membres du réseau considèrent que le domaine d'action régional est propice au développement et à l'application de stratégies et politiques de développement durable et, concrètement, de mesures et de politiques d'adaptation pour aborder le changement climatique⁸.

Les gouvernements régionaux membres du NRG4SD ont réaffirmé que l'intégration des politiques de lutte contre le changement climatique dans des politiques et stratégies régionales de développement durable élargies, facilite leur application et augmente leur efficacité⁹. Cette nouvelle vision est en phase avec les orientations de la COP 14 reconnaissant pour la première fois la région comme échelon de gouvernance approprié pour une bonne politique d'atténuation et d'adaptation au changement climatique.

Ce double intérêt pour la région comme théâtre opératoire du développement durable et de lutte contre le changement climatique implique un certain nombre d'actions à entreprendre par les autorités régionales. Le NRG4SD s'est engagé conformément à son document de politique sur l'adaptation et l'atténuation à réaliser plusieurs activités. On peut mentionner à titre illustratif la présentation des plans sur le changement climatique et stratégies d'adaptation régionaux coordonnés, avec une base commune et conforme au principe de responsabilité commune mais différenciée¹⁰.

Bien que cette initiative des gouvernements régionaux en faveur de la lutte contre le changement climatique ait été lancée par les pays développés, les pays en développement n'y seront pas indifférents car étant de loin les plus vulnérables aux impacts négatifs du changement climatique.

4.2. Au niveau national

Le Sénégal est considéré parmi les pays les plus vulnérables aux impacts négatifs du changement climatique (GIEC, 2007). Ceci justifie l'appui financier du Fonds pour l'Environnement Mondial (FEM) dont a bénéficié l'Etat du Sénégal pour réaliser son Plan d'Actions National d'Adaptation (PANA). Il a été réalisé et publié en 2006 comme document de référence pour les actions d'adaptation prioritaires retenues par le pays. Les actions d'adaptation identifiées dans le PANA concernaient certes des collectivités locales mais devaient aussi servir de cadre aux politiques d'adaptation élaborées par les élus locaux. Le Sénégal a également élaboré plusieurs autres documents dont : la Première et la Deuxième Communication Nationales, respectivement en 1997 et 2010 et la Stratégie Nationale de Mise en Œuvre (SNMO) de la CCNUCC en 1999.

En plus des documents élaborés, le Sénégal dispose d'une architecture institutionnelle pour lutter contre le changement climatique. Cette architecture peut constituer un cadre pour les orientations du PCTI de la région de Dakar.

⁷ Les régions sont à considérer ici comme des collectivités locales composantes du territoire national, donc situées à l'intérieur du pays.

⁸ Network of Regional Governments for Sustainable Development. Déclaration de Saint-Malo, le 28 Octobre 2008, p. 1.

⁹ Ibid

¹⁰ Ibid, pp 3-4.

Pour ce qui est de l'architecture institutionnelle de la gestion de l'environnement et de la lutte contre les changements climatiques, on note : (i) la Direction de l'Environnement et des Etablissements Classés (DEEC) qui constitue le point focal de la Convention Cadre des Nations Unies sur le Changement Climatique (CCNUUC), (ii) le Ministère de l'Environnement et du Développement Durable l'autorité compétente représentant le Gouvernement à la Conférence des Parties (COP) et point focal du Fonds Mondial pour l'Environnement (FEM), (iii) le Comité National Changement Climatique (COMNACC) regroupant différents partenaires assure les activités d'information, de sensibilisation et de suivi de la politique d'adaptation, (iv) la Direction de la Météorologie Nationale est le point focal du GIEC.

Le COMNACC a été institué par un arrêté en 2003 avant qu'un décret datant de 2011 ne vienne conforter sa mise en place en le plaçant sous la tutelle du Ministère chargé de l'Environnement. Il regroupe un large spectre d'acteurs dont l'Etat et les grands groupes avec pour mission d'assurer la coordination, l'intégration, le suivi et l'évaluation des interventions dans le domaine du changement climatique tant au niveau national qu'au niveau local¹¹. Ce dispositif semble témoigner de la volonté de l'Etat de ne pas circonscrire la politique d'adaptation au niveau national. A cet effet, l'article 11 dudit décret avait prévu la création de Comité Régionaux sur les Changements Climatiques (COMRECC)¹² dont le secrétariat est assuré par les Divisions régionales de l'Environnement¹³.

4.3. Au niveau local

Les véritables raisons qui ont motivé la région de Dakar à élaborer un PCTI, au cours de l'année 2013, s'expliquent en partie par son statut de collectivité locale qui lui donnait la possibilité de prendre en charge la question du changement climatique. En raison de la politique de décentralisation, la région de Dakar comptait parmi ses prérogatives la gestion de l'environnement et des ressources naturelles. En guise de rappel, le processus de décentralisation au Sénégal a connu plusieurs étapes dont trois semblent les plus déterminantes. Il s'agit de : (i) l'érection des communautés rurales en ordre de collectivités locales en 1972, (ii) la régionalisation et le transfert de neuf domaines de compétences aux collectivités locales en 1996 et (iii) la communalisation intégrale avec l'Acte 3 de la décentralisation en 2013¹⁴ (voir Encadré 1).

L'année 1996 aura été décisive, avec la création de la région comme ordre de collectivités locales mais surtout par rapport aux neuf domaines de compétences transférées aux collectivités locales que sont : la région, la commune et la communauté rurale. L'environnement¹⁵ et les ressources naturelles feront partie des compétences transférées. Pour une bonne exécution des missions assignées aux élus locaux, l'Etat a prévu des transferts financiers dans le cadre des fonds de concours et des fonds de dotation même s'ils sont jugés dérisoires par les élus locaux.

Considérant la pertinence de l'échelon régional comme niveau de gouvernance approprié pour une lutte efficace contre le changement climatique, la Région de Dakar a sollicité l'appui technique et financier de la Région Ile-de-France pour la réalisation d'un Plan Climat Territorial Intégré (PCTI). Cette requête s'inscrit dans le cadre d'un partenariat qui date de 1996. L'accord de partenariat paraphé en 2011, lors de la Commission mixte de coopération entre les deux régions, l'élaboration du PCTI pouvait démarrer avec l'appui de l'Agence Régionale de l'Environnement et des Nouvelles Energies (ARENE) comme partenaire technique du Conseil régional de Dakar.

¹¹ République du Sénégal, Ministère de l'Environnement et de la Protection de la Nature. Décret portant création du Comité National Changement Climatique, 2011, p.

¹² Aujourd'hui, avec les réformes introduites par l'acte 3 de la décentralisation, la réflexion porte sur le meilleur ancrage pour les COMRECC.

¹³ Ibid, p. 8.

¹⁴ Il convient de préciser que l'élaboration du PCTI a précédé l'Acte 3 de la décentralisation car cette dernière a supprimé la région comme ordre de collectivité locale alors que c'est le Conseil régional de Dakar qui avait initié à son temps le PCTI.

¹⁵ Même si le changement climatique n'est pas un problème exclusivement environnemental, au Sénégal le secteur de l'environnement jouit d'une position privilégiée pour traiter la question du changement climatique. Ce faisant, il est géré par le Ministère en charge de l'Environnement, au niveau national, et par les collectivités locales au niveau décentralisé.

Encadré 1: Principales étapes du processus de décentralisation au Sénégal

Depuis 1872, date de création des communes de Gorée et Saint-Louis, le Sénégal s'est lancé dans un processus irréversible de renforcement continu de la décentralisation. Ce processus a conduit essentiellement à deux réformes majeures réalisées respectivement en 1972 et en 1996. Entre temps, en 1960, à l'accession du Sénégal à la souveraineté internationale, le statut de commune de plein exercice est élargi à toutes les communes existantes. En 1964, la loi n° 64-02 du 19 janvier 1964 instituait, pour la première fois, un régime municipal spécial dérogeant au droit commun [...].

Par la suite, la première réforme majeure de 1972 pose « l'acte précurseur de libertés locales plus affirmées, avec la création des communautés rurales, la promotion de la déconcentration et la régionalisation de la planification ». Ainsi, une approche plus institutionnelle et plus administrative du développement local imprime la politique de décentralisation. Elle sera consolidée en 1990 avec la suppression des communes à statut spécial et le retrait de la gestion des communautés rurales aux Sous-préfets au profit des présidents de conseil rural. Réalisée en 1996, la deuxième réforme majeure, « dans le souci d'accroître la proximité de l'Etat et la responsabilité des collectivités locales », consacre la régionalisation, avec, notamment, l'érection de la région en collectivité locale, la création de communes d'arrondissement, le transfert aux collectivités locales de compétences dans neuf domaines, le contrôle de légalité à posteriori [...]. Cependant, depuis la dernière réforme de 1996, le contexte et les enjeux du développement local ont sensiblement évolué [...].

Aussi, le Gouvernement opte-t-il pour « la refondation majeure de l'action territoriale de l'Etat, à travers le projet de réforme dénommé « Acte III de la décentralisation » ». Le projet s'adosse ainsi à « l'option de territorialisation qui, en revisitant la démarche de conception et de mise en œuvre des politiques publiques, va permettre de bâtir le développement du Sénégal à partir des opportunités, atouts et potentialités de chaque terroir ».

Source : Voir Ministère de l'Aménagement du Territoire et des Collectivités Locales (MATCL). Note de cadrage pour la mise en œuvre du Schéma de l'Acte 3 de la Décentralisation, 2013, p. 4

Pour accompagner l'exécutif local dans la conception et la mise en œuvre de ses programmes, l'Etat a mis à sa disposition l'Agence Régionale de Développement (ARD) et le Centre d'Appui au Développement Local (CADL), en plus des services techniques déconcentrés traditionnels. Ces derniers sont des démembrements de l'Etat dans la mesure où ils représentent les différents départements ministériels au niveau local dont celui de l'environnement qui a en charge la question du changement climatique. Le Ministère en charge de l'Environnement assure à cet effet l'ancrage institutionnel des COMRECC qui sont les pendants du COMNACC au niveau local.

En dehors de l'appui qu'elles recevaient des services techniques déconcentrés, de l'ARD et du CADL, les communautés rurales ne disposaient d'aucun accompagnement de la part de structures spécifiquement dédiées au changement climatique. En effet, les interventions du COMRECC étaient circonscrites au niveau des régions et communes. Il s'y ajoute que dans le cas de Dakar le COMRECC n'est pas fonctionnel. Avant l'élaboration du PCTI de Dakar, il n'existait aucun document intégrant les préoccupations en matière de climat des différentes collectivités locales de la région, à savoir : les communes et les communautés rurales. Dès lors, il sied de relever les véritables objectifs et défis qui sous-tendent l'adoption d'un PCTI pour la région de Dakar.



5. Objectifs et défis de l'approche territoriale du changement climatique au niveau de la région de Dakar

L'élaboration du PCTI de Dakar vise à apporter des réponses aux défis auxquels la région de Dakar fait face et qui relèvent, en partie au moins, de la question climatique. Pour ce faire, l'élaboration du PCTI a été motivée par l'atteinte d'un certain nombre d'objectifs.

5.1. Objectifs de l'approche territoriale de la région de Dakar et limites de l'étude sur la vulnérabilité

Pour apporter des réponses aux impacts négatifs du changement climatique, le PCTI s'était fixé deux principaux objectifs: (i) permettre au Conseil régional de Dakar de fédérer tous les acteurs du territoire autour des enjeux climatiques et (ii) remettre à plat la question du développement territorial. Pour y arriver, des études ont été commanditées par le Conseil régional dont « l'étude de vulnérabilité de la région de Dakar face au changement climatique » et « le bilan carbone de la région de Dakar ». La première étude avait pour objectif d'analyser les forces et faiblesses du territoire face au changement climatique ainsi que les risques majeurs relatifs au climat futur. Bien que cette étude ait apporté une nouvelle lumière dans la connaissance des problèmes de la région de Dakar, par rapport au changement climatique, elle présentait quelques insuffisances.



A huge beach

© Jeff Attaway, Creative Commons License:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/2.0/> Afrique

5.1.1. La mitoyenneté passée sous silence

Une des principales limites de l'étude sur la vulnérabilité de la région de Dakar réside dans le fait que les éléments de vulnérabilité ont été identifiés de manière séparée, pour chaque zone géographique de la région, à savoir les zones urbaine, périurbaine et rurale. Par conséquent l'étude n'a pas mis en lumière la vulnérabilité issue des interactions et interdépendances entre ces trois zones. C'est comme si les flux socio-économiques qui existent entre ces trois zones géographiques ne créaient aucune incidence supplémentaire, du point de vue de la vulnérabilité au changement climatique ou des opportunités en termes d'adaptation. Les relations d'interdépendance existant entre ces trois zones appellent par conséquent des actions communes et intégrées. C'est sur la nécessité de mener ces actions communes et intégrées à l'échelle territoriale que les études ont conclu, sans une analyse croisée des facteurs de vulnérabilité qui sont en interaction.

L'étude sur la vulnérabilité de la région de Dakar conclut, en effet, que : « les progrès de la science, tout particulièrement de la science de la complexité, permettent de voir aujourd'hui qu'aucune des questions soulevées dans ce rapport n'est indépendante des autres, et que toutes sont imbriquées au sein de grands ensembles géographiques (urbain, périurbain, périphérie rurale), eux-mêmes fortement indépendants les uns des autres »¹⁶.

Cela semble dénoter une prise de conscience des défis posés par la mitoyenneté entre commune urbaine et commune rurale. Ceci constitue une avancée significative dans la manière d'approcher la question du changement climatique, car il n'existait pas auparavant d'actions concertées à l'échelle régionale pour couvrir les collectivités locales issues de différents types de zones géographiques. Il ne s'agit plus de considérer les différents types de zones géographiques comme des réalités séparées dont les interactions ne créent pas des conséquences additionnelles mais comme des entités en interaction nécessitant des actions transversales.

Dans la même veine, l'étude de vulnérabilité au changement climatique a indiqué que « la mise en œuvre du PCTI ne peut se résumer à une superposition de projets « vertueux » mais séparés, indépendants ou isolés. Elle doit au contraire procéder d'une approche systémique qui prenne en compte les complémentarités, interdépendances et interactions qui lient les composantes du « système socio-écologique Ville-Territoire »¹⁷.

Les orientations issues de l'étude sur la vulnérabilité semblent ne pas être suffisamment prises en compte dans le document du PCTI qui repose sur un « Diagnostic croisé » de ladite étude et de celle relative au « bilan des émissions des gaz à effet de serre de la région de Dakar ». En effet, les défis réels que pose la gouvernance locale transfrontalière, n'y figurent pas.

5.2. Défis de l'approche territoriale de la région de Dakar

La prise en charge par le plan d'action du PCTI des enjeux et défis que pose la question de la mitoyenneté entre communes urbaines et rurales et notamment en lien avec le changement climatique suppose qu'ils aient été identifiés au préalable par l'étude sur la vulnérabilité. Or l'identification de ces enjeux et défis semble avoir buté sur un certain nombre de problèmes parmi lesquels : la confusion qui est faite entre les notions d'enjeu et de défi dans le document de diagnostic et l'absence de référence à la gouvernance locale transfrontalière.

5.2.1. Confusion entre défis et enjeux

Les auteurs de l'étude sur la vulnérabilité semblent avoir confondu « enjeux » et « défi ». Par exemple, à propos de ce que l'étude sur le Diagnostic croisé a appelé des « enjeux négatifs », les aspects suivants ont été relevés au niveau de l'Aménagement du Territoire. Il s'agit de : (i) l'enclavement lié à une situation de presqu'île, (ii) la forte densité, (iii) la densification rapide de la population et de l'habitat et (iv) l'urbanisation non contrôlée. Ces problèmes sont en réalité des défis dans la mesure où ils constituent des contraintes majeures à la fois pour la résilience au changement climatique. Il s'y ajoute que les enjeux identifiés n'ont pas été mis en relation avec le changement climatique dans la mesure où ils risquent d'accentuer la vulnérabilité de la région de Dakar face aux conséquences du changement climatique. A titre illustratif la densification de la population et de l'habitat risquent d'aggraver les îlots de chaleur.

Par conséquent, le document sur le Diagnostic croisé n'a pas mentionné des défis que le plan d'action du PCTI devrait essayer de relever. Or l'une des finalités du PCTI est de proposer des réponses communes et articulées pour contribuer à la réalisation d'un développement local durable.

¹⁶ Institut de Recherche pour le Développement (IRD). Etude de vulnérabilité de la Région de Dakar au changement climatique, 2013, p. 83.

¹⁷ Ibid, p.84

5.2.2. Gouvernance locale transfrontalière : le chaînon manquant

La question de la gouvernance telle qu'abordée par le PCTI, semble être assez réductrice, se limitant au mode de fonctionnement du Conseil Régional et l'exemple qu'il devrait donner en appliquant à grande échelle des mesures d'efficacité énergétiques, d'énergies renouvelables dans les bâtiments neufs et ceux existant ainsi que dans les équipements et les matériels utilisés dans les bâtiments qui appartiennent au Conseil régional¹⁸.

La gouvernance locale transfrontalière bien qu'évoquée, n'a pas fait l'objet du traitement qui aurait permis d'identifier les véritables défis qui sont posés et les actions à mettre en œuvre pour les relever.

L'analyse des « fiches actions » semble en effet confirmer l'absence d'initiatives planifiées en lien avec la question de la gouvernance transfrontalière du changement climatique. Parmi les projets identifiés dans le cadre de l'orientation stratégique « vers une gouvernance et une gestion participatives », un seul semble être destiné à la collaboration des élus locaux de la région de Dakar en vue de relever les défis du changement climatique.

Encadré 2: Fiche action du Projet de renforcement des capacités des élus locaux pour un portage effectif du PCTI de la région de Dakar

Objectif général : former et renforcer les capacités des élus locaux en matière de « culture climat » pour un portage politique effectif du PCTI de la région de Dakar.

Objectifs spécifique : vers une gouvernance et une gestion participative et vers une responsabilité collective et citoyenne, une responsabilité partagée.

Bénéficiaires : Elus des villes de Dakar, Guédiawaye, Pikine et Rufisque

Actions

1. Affirmer le rôle des élus locaux de la région de Dakar dans la préservation de l'environnement au niveau national : relai auprès des institutions de tutelle
2. Sensibiliser les élus locaux de la région de Dakar aux nouveaux enjeux environnementaux et climatiques et proposer des projets en lien avec des partenaires locaux : gestion déchets, tourisme solidaire, loisirs éco-responsable...
3. Apporter une expertise adaptée pour l'élaboration et la mise en œuvre de stratégies locales (région de Dakar) en matière de préservation de l'environnement
4. Elaborer des modules de formation et des outils en « culture climat » en fonction des spécificités de chaque ville de la région de Dakar
5. Organiser les sessions de formation en direction des élus locaux de la région de Dakar pour une meilleure prise en compte des enjeux environnementaux et climatiques dans leurs projets politiques
6. Initier des programmes de coopération décentralisée avec des villes françaises pour partage et échange d'expériences et de pratiques de gestion politique
7. Promouvoir et animer des coopérations transfrontalières pour une meilleure prise en compte des enjeux environnementaux et climatiques au niveau local africain.

Source : Extrait du document de Projet de renforcement des capacités des élus locaux pour un portage effectif du PCTI de la région de Dakar

¹⁸ PCTI région de Dakar : la Région de Dakar, un territoire riche et vulnérable, dynamique et indépendant. Diagnostic croisé. 2013, p. 29.

Cependant, ni la manière de collaborer, ni les questions prioritaires sur lesquelles ils devraient collaborer, tenant compte des enjeux et défis identifiés et mis en lien avec le changement climatique, n'ont été abordées.

Au regard de l'objectif général et de certaines activités dudit projet, on est tenté de conclure que la question de la mitoyenneté entre communautés rurales et communes urbaines a été prise en compte de manière limitée, dans le PCTI de Dakar. Une analyse minutieuse des bénéficiaires du projet et des échelles d'intervention considérées, révèle en effet des insuffisances à deux niveaux.

Le premier, c'est qu'en parlant des élus locaux, les Présidents de Conseil Rural (PCR) qui représentent l'exécutif local dans les zones rurales, mitoyennes aux communes urbaines, ne sont pas mentionnés. Les seuls bénéficiaires du projet, au niveau de ce département, étaient les communes d'arrondissement de Rufisque. Il s'agissait à l'époque de Rufisque Est, Rufisque Ouest et Rufisque Nord. Par conséquent, les PCR des communautés rurales de Bambylor, Yène et Tivaouane Peul-Niaga n'étaient pas considérés par ce projet. Le deuxième niveau d'insuffisance est que la coopération transfrontalière n'est comprise que dans le sens des relations interétatiques et non de celles qui mettent en interdépendance, communes urbaines et rurales partageant le même territoire national. En effet le PCTI gagnerait en cohérence et en efficacité en commençant par les espaces les plus proches et ayant entre eux des relations fonctionnelles qu'elles soient économiques ou autres.

Les deux insuffisances sus-notées pourraient s'expliquer par le fait que l'étude diagnostique sur la vulnérabilité au changement climatique n'a pas analysé les influences et les interdépendances entre ces deux catégories de zones pour mettre en évidence des actions collectives indispensables à l'adaptation des sous-territoires, en plus des actions spécifiques.

Autre raison, non moins importante, pouvant expliquer le décalage entre l'option affirmée de ne pas réduire le PCTI à une superposition de projets vertueux et l'incapacité des fiches d'actions à s'inscrire dans cette dynamique, c'est la conduite de ces exercices par des acteurs différents qui auraient eu de très rares opportunités d'interactions et d'influences mutuelles. En effet, les acteurs qui ont réalisé l'étude diagnostique n'ont pas produit les fiches actions qui sont censées apporter des réponses aux problèmes identifiés. Le fait qu'ils aient contribué à la validation des fiches actions semblent insuffisant pour assurer au PCTI une cohérence d'ensemble.



Horticulture urbaine à Dakar, Sénégal

© Jerry Miner (GlobalHort), Creative Commons License:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/2.0/> Afrique

6. Cadre stratégique et mécanismes d'élaboration du pcti de Dakar

Même si le plan de mise en œuvre du PCTI de Dakar n'a pas été amorcé au cours de la première phase, une stratégie a été adoptée quant à son élaboration. Cette stratégie d'élaboration a reposé sur la mise en place d'un cadre de pilotage et d'un cadre de partenariat afin d'impliquer les différentes catégories d'acteurs du territoire régional de Dakar.

6.1. Cadre de pilotage du PCTI

Trois principaux acteurs ont été au cœur du dispositif de pilotage et de la maîtrise d'ouvrage dans le cadre de l'élaboration du PCTI. Il s'agit : du Conseil régional de Dakar, du Conseil régional de l'Île-de-France et de l'Agence Régionale de l'Environnement et des Nouvelles Energies (ARENE).

Le Conseil régional de Dakar a assuré le portage politique du PCTI dont le pilotage était confié à la Commission Environnement. La Commission Coopération de la Direction de la Coopération ainsi que l'ensemble des ressources techniques du Conseil régional ont participé également à l'élaboration du PCTI.

Quant au Conseil régional de l'Île-de-France, il assure le rôle de co-maître d'ouvrage dont l'appui va au delà des aspects financiers pour intégrer des aspects relatifs à l'appui institutionnel, au renforcement des capacités et à la mobilisation des acteurs institutionnels.

S'agissant de l'ARENE, c'est un organisme associé au Conseil régional d'Île-de-France pour l'accompagnement en matière d'animation territoriale et de réalisation des Plans Climat Energie Territoriaux (PCTE) et d'Agenda 21. Ce faisant, elle assurait l'assistance à la maîtrise d'ouvrage dans le cadre de la conduite du PCTI de Dakar.

La région de Dakar comptant un nombre considérable d'acteurs institutionnels autant qu'individuels (élus locaux, services techniques, universitaires, organisations de la société civile, etc.) le pilotage du PCTI aurait gagné en efficacité en impliquant tous ces différents acteurs.

Le processus d'élaboration du PCTI a également impliqué d'autres catégories d'acteurs, comme les services publics, dont les missions étaient en lien avec les objectifs du PCTI. Une bonne réussite de l'élaboration du PCTI devrait passer, entre autres, par une bonne identification des acteurs pertinents et une véritable participation de ces derniers. Dès lors, il s'avère important de s'interroger sur le cadre de partenariat qui a été mis en place pour une mobilisation et une contribution efficace desdits acteurs.

6.2. Cadre de partenariat de l'élaboration du PCTI

Conformément à sa mission de fédération des acteurs du territoire régional de Dakar, le Conseil régional a mobilisé les différents acteurs régionaux autour de l'élaboration du PCTI. Des entretiens avec quelques personnes ressources nous ont permis d'en savoir davantage sur le niveau de participation, les catégories d'acteurs incluses et le format de participation, faute d'informations explicites tirées des documents consultés.

6.2.1. Modèle de partenariat controversé avec les acteurs clefs

La question du modèle de partenariat développé avec les autres acteurs de la région de Dakar est un peu difficile à trancher. Pendant que certains acteurs évoquent les invitations régulièrement adressées aux structures dont les missions sont en lien avec l'élaboration du PCTI, d'autres prêtent un rôle important au Comité technique¹⁹ mis sur pied et réunissant les différents acteurs. Mais dans l'un ou l'autre des cas, des limites ont été notées dans la qualité de l'implication et de la participation des autres acteurs dont les Organisations de la Société Civile (OSC) et les Organisations Communautaires de Base (OCB).

Cependant, ces limites ne sont pas imputables aux seuls responsables du PCTI. En effet, les entretiens ont révélé que certaines structures impliquées, à l'image de l'Agence Nationale pour l'Aménagement du Territoire (ANAT), ne se sont pas véritablement appropriées le processus en faisant un suivi régulier du dossier par les agents désignés par l'Agence. S'y ajoute le fait qu'en dépit des stratégies déployées, certains élus ont très peu

¹⁹ Ce comité a été évoqué par certains acteurs mais nous ne disposons pas d'informations suffisantes permettant de confirmer son existence ainsi que sa structure.

été présents. Le cas de la Mairie de la ville de Dakar, qui est l'une des collectivités locales les plus importantes de la région, a été plusieurs fois évoqué dans ce sens. Selon certains de nos interlocuteurs, cette attitude serait liée à des problèmes de compétition et de positionnement politique dans la mesure où les élus sont souvent des adversaires politiques.

6.2.2. Manque de synergie entre les niveaux horizontal et vertical

Des insuffisances dans l'implication des structures dont les missions sont complémentaires à celles du Conseil régional et importantes dans l'atteinte des objectifs du PCTI seraient imputables au Conseil régional. A titre d'exemples : l'Agence de Développement Local (ADL), l'Agence de Développement Municipal (ADM), la Direction des Collectivités Locales (DCL)²⁰, entre autres, ont regretté leur manque d'implication. Il s'agit pourtant de structures qui jouent un rôle majeur dans l'appui aux élus et le renforcement de capacités des collectivités locales, en général.

Ce constat renseigne, à certains égards, sur le niveau d'articulation entre la gouvernance horizontale et la gouvernance verticale dans le processus d'élaboration du PCTI. Si les témoignages sont avérés, la faible implication des structures citées ci-haut, risque d'hypothéquer les chances de réussite du PCTI, faute d'appropriation du processus par ces dernières et surtout si l'on sait les liens étroits entre le changement climatique et le développement qu'ils ont pour mission d'impulser.

6.2.3. Déficit d'appropriation du PCTI

Encadré 3: Niveau d'appropriation du PCTI par le Conseil régional de Dakar

« Au niveau du Conseil régional, au début de la magistrature, la Commission Environnement enregistrait le plus grand nombre de membres. Mais lors des réunions de Commission, le nombre de participants ne cessait de baisser jusqu'à ce qu'on en arrive à sept membres réguliers. Un jour, je me suis dit que les gens ne venaient pas aux réunions peut-être parce qu'ils n'avaient pas bien compris. Car au Sénégal seule une élite restreinte se retrouve pour parler des questions d'environnement. J'ai organisé à cet effet un séminaire de trois jours, où j'ai invité même les rappeurs pour faire passer l'information et que les gens comprennent ce dont on parle quand il s'agit d'environnement et de plan climat. Les gens en sont sortis conscients par rapport aux questions d'environnement et de climat. Ils ont commencé à s'intéresser à la chose mais leur participation aux réunions était toujours timide. Est-ce qu'au niveau du Conseil régional, le président même avait compris l'importance du PCTI. Car, je patientais des heures pour pouvoir le rencontrer et le rendre compte sur l'état d'avancement du dossier à la suite de chaque réunion. Je lui ai fait savoir par la suite que je ne viendrais plus lui rendre compte car je ne pouvais pas patienter des heures pour lui rendre compte car j'avais un travail ailleurs. Après les comptes rendus que je lui faisais, je ne savais pas s'il avait bien compris. En tout cas, tout ce qui devrait être fait pour que le PCTI marche n'a pas été fait ou n'a pas été fait par tout le monde. L'implication qu'on attendait, on ne l'a jamais eue. Mais quand on avait des rencontres, le président venait faire son discours. Quand il y avait quelquefois de petites dépenses à faire, il nous appuyait. Mais le PCTI était plus l'affaire de la Commission Environnement et quand y avait des Conseils, on a profitait pour rendre compte et sensibiliser. Mais c'était la Commission qui travaillait essentiellement sur le PCTI, précisément les sept personnes. Parmi ces sept il y avait juste quatre élus, les autres étaient des conseillers techniques. »

Source : Extraits d'entretien avec un membre de l'ex Conseil régional de Dakar

L'autre manquement non moins important à souligner est que le problème d'appropriation et de participation au PCTI ne se situe pas seulement au niveau des acteurs extérieurs au Conseil régional. Car même au sein du Conseil régional et de la Commission en charge de l'Environnement certains acteurs ne semblaient pas prendre au sérieux le projet, selon certaines personnes interrogées. Et d'après ces dernières, il ne s'agirait pas d'acteurs de second rang, mais plutôt de hauts responsables du Conseil régional. Cela peut être compris comme un déficit de compréhension des véritables enjeux d'un Plan climat. Lors des entretiens, des membres du Comité de pilotage du PCTI n'ont pas manqué de relever cette difficulté au niveau de certaines collectivités locales, les élus arguant que leurs localités sont plus confrontées à des problèmes de développement que des questions relevant du changement climatique. Cela renseigne sur la faible maîtrise des liens entre le changement climatique et le développement et les besoins en matière de renforcement des capacités des élus locaux.

²⁰ Ce sont des services déconcentrés de l'état qui font partie du dispositif vertical.

7. Opportunités et contraintes de l'approche territoriale du changement climatique de la région de Dakar

Au regard des multiples défis auxquels les différentes collectivités locales de la région de Dakar sont confrontées pour une lutte efficace contre les changements climatiques (atténuation et adaptation), l'adoption d'une approche territoriale intégrée présente de réelles opportunités. Toutefois, un certain nombre de contraintes pourraient entraver sa bonne mise en œuvre.

7.1. Opportunités de la réalisation du PCTI

Les collectivités locales éprouvent d'énormes difficultés à réaliser un développement local même dans un contexte sans changement climatique. Ce faisant, la mise en application du PCTI pourrait contribuer à la résorption des difficultés liées à la fois à des considérations socio-économiques et politico-institutionnelles.

7.1.1. Le PCTI : un remède aux ressources financières déficitaires des collectivités locales

Les problèmes de développement local auxquels sont confrontés les collectivités locales sont imputables en partie au manque de ressources financières. Ce faisant, l'une des revendications les plus courantes des élus de la région de Dakar en particulier, du Sénégal en général, porte sur l'amélioration des moyens financiers modiques que l'Etat a mis à leur disposition pour l'exercice des domaines de compétences transférés. Sur un total de neuf domaines de compétences, les élus ne bénéficient d'appui financier de la part de l'Etat, que pour les trois domaines que sont : l'éducation, la santé, le sport et la culture.

Il s'y ajoute que les élus locaux disposent de faibles capacités à tirer profit de la coopération décentralisée qui est un des principaux leviers permettant de mobiliser des fonds. Pour résorber le problème des fonds de dotation et de concours jugés dérisoires, l'Etat envisage dans le cadre de la deuxième phase de l'Acte 3 de la décentralisation, d'initier de nouveaux mécanismes de financements²¹ qui seront alimentés par les taxes locales entre autres.

Compte tenu des dites difficultés financières auxquelles font face les collectivités locales à réaliser des initiatives de développement, la mise en œuvre des fiches actions du PCTI contribuerait à réaliser des actions de développement local grâce à la mobilisation de fonds extérieurs.

Au regard des spécificités de la région de Dakar, en tant que capitale ayant un nombre important de collectivités locales, l'application du PCTI pourrait également offrir d'autres opportunités aux collectivités locales de la région.

7.1.2. PCTI : Cadre au profit des problèmes transversaux

Le statut de capitale de la région de Dakar explique les problèmes auxquels elle est confrontée, dont : (i) la forte pression démographique et économique, (ii) l'urbanisation anarchique et (iii) la pullulation exponentielle d'un nombre considérable de collectivités locales.

Pour ce qui est de la pression démographique et économique, elle s'est fortement intensifiée au niveau de la région de Dakar. Plusieurs causes sont à l'origine dont: (i) la concentration des entreprises, des universités et des départements ministériels au niveau de la capitale sénégalaise, (ii) la détérioration des facteurs de production au niveau des zones rurales, imputable en partie aux impacts négatifs du changement climatique.

Compte tenu du fait que la région de Dakar est une presqu'île, cette ruée des populations venues de l'intérieur du pays, a engendré une urbanisation anarchique liée en partie, au déficit d'application des plans et schémas directeurs d'urbanisme conçus.

Concernant l'accroissement exponentiel des collectivités locales de la région de Dakar, essentiellement liée à la forte urbanisation, il a entraîné la création de cinquante collectivités territoriales. Ce nombre de collectivités

²¹ La réflexion a été juste amorcée dans le cadre de la première phase de l'acte 3 de la décentralisation mais les modalités de fonctionnement ainsi que l'appellation des dits mécanismes de financements doivent être précisés dans la deuxième phase de l'acte 3.

locales rend non seulement plus difficile l'accompagnement financier de l'Etat mais renseigne aussi sur l'énergie à déployer pour créer davantage de synergie dans la perspective d'une gouvernance transfrontalière.

Outre le fait d'accentuer le niveau de vulnérabilité de la région de Dakar au changement climatique, ces contraintes structurelles révèlent combien les capacités des élus locaux sont limitées pour mener une bonne politique d'adaptation avec des actions efficaces et appropriées. La mise en application du PCTI pourrait apporter des débuts de réponses aux problèmes de cloisonnement des politiques locales liés en partie au nombre important des collectivités de la région de Dakar. Compte tenu de l'implication de l'essentiel des collectivités locales de la région, au moment du diagnostic et de l'élaboration des fiches actions, le PCTI offre un cadre fédérateur permettant de réunir les différentes collectivités locales autour d'un projet commun. Vu les liens entre l'adaptation et le développement, la mise en œuvre du PCTI pourrait concourir à impulser le développement dans bon nombre de collectivités locales.

Les conséquences imputables au phénomène du changement climatique se présentent par conséquent comme un nouveau défi collectif, pour les collectivités locales de la région de Dakar, qu'aucune collectivité n'est en mesure de relever toute seule. A cet effet, l'élaboration du PCTI constitue une opportunité et un début de solution dans la mesure où des réponses sont initiées pour toutes les collectivités de la région et des pistes de financement sont aussi dégagées.

7.1.3. Un levier d'action pour l'atténuation

Outre la mise en œuvre de mesures collectives d'adaptation, l'élaboration du PCTI constitue aussi une opportunité du point de vue de l'atténuation. Même si l'Etat du Sénégal n'était pas contraint, dans le cadre du protocole de Kyoto, de réduire ses émissions de gaz à effet de serre, il n'en demeure pas moins qu'à l'instar des grandes villes, la région Dakar émet une quantité considérable de GES²². Avec le nouvel Accord de Paris que le Sénégal vient de ratifier, un effort d'atténuation est demandé à tous les pays y compris les pays de l'annexe 2²³. La région de Dakar étant la principale émettrice de gaz à effet de serre (GES), avec une quantité estimée à 15 786 000 tonnes équivalent CO₂²⁴, le bilan des émissions réalisé dans le cadre du PCTI pourrait être mis à profit pour identifier les leviers à actionner dans le cadre des Contributions Prévues et Déterminées au niveau National (CPDN).

Cependant, bien que l'adoption d'une approche territoriale intégrée présente de réelles opportunités quant à la résilience au changement climatique, un certain nombre de contraintes pourraient tout de même hypothéquer sa bonne mise en œuvre.

²² ARENE et ESPERE. Réalisation d'un diagnostic énergétique et bilan des émissions de gaz à effet de serre du PCTI de Dakar, p.5, 2013.

²³ Il s'agit des pays dont la contribution à l'émission de GES était jugée faible par la Convention Cadre des Nations Unies sur le Changement climatique.

²⁴ Ibidem

7.2. Contraintes de la mise en œuvre du PCTI

En réalité la finalité du PCTI ne se réduit pas à l'identification des facteurs de vulnérabilité de la région de Dakar au changement climatique et à l'identification des principales sources émettrices de carbone mais plutôt à la réalisation des actions permettant de résorber ces problèmes. Or la réalisation desdites actions nécessite des ressources financières qui souvent font défaut à l'Etat et par conséquent aux élus locaux et services techniques déconcentrés.

7.2.1. Ressources financières incertaines car dépendantes de l'extérieur

Dans le cadre du PCTI de Dakar, il était prévu au cours de la deuxième phase une mobilisation des ressources financières pour la mise en œuvre du plan d'actions. Les sources de financement en vue étaient essentiellement extérieures. Au niveau des fiches actions, des partenaires comme le PNUD, l'AFD, l'UE étaient pressentis pour financer les projets. Le Conseil régional devrait être accompagné par la Région Ile de France pour démarcher les partenaires ciblés. Par conséquent, la réalisation du plan d'actions est assujettie à des probabilités dans la mesure où l'essentiel des fonds est à chercher au niveau des partenaires étrangers. La Conférence des bailleurs qui a été organisée en 2013 à cet effet, n'a pas atteint les objectifs visés, l'annonce de la suppression des régions, avec l'Acte 3, ayant ébranlé la détermination du comité de pilotage du PCTI dans la poursuite des activités planifiées. Ce faisant, la Conférence des bailleurs n'a pas été préparée comme il se devait, du coup elle n'a pas connu la réussite escomptée, d'après un acteur interrogé.

Cette situation soulève le problème de la souveraineté, de l'autonomie et de l'indépendance économique de nos Etats face à une préoccupation aussi cruciale que les changements climatiques. Ceci n'est pas propre au PCTI de Dakar car les plans d'actions du PANA et la Deuxième Communication nationale dépendaient essentiellement de fonds extérieurs pour leur réalisation.

7.2.2. Acte 3 : l'élément perturbateur ?

Etant donné que la décentralisation est un processus continu, certaines réformes politiques peuvent également constituer des contraintes pour la réalisation du PCTI de Dakar. En guise de rappel, le PCTI a été conçu entre deux régions à travers la coopération décentralisée. A cet effet son pilotage et sa mise en œuvre devraient être réalisés initialement par le Conseil régional de Dakar. Or avec la réforme politique de l'Acte 3 de la décentralisation survenue en 2013, la région collectivité locale a disparu au profit du département. Cela a posé un problème de cohérence institutionnelle mais aussi de choix d'acteur pour le portage de l'initiative.

S'agissant du problème de cohérence territoriale, il est relatif au fait que le PCTI devrait être piloté par les Conseils régionaux d'Ile de France et de Dakar or avec la disparition de la région, au Sénégal, en tant que collectivité locale, la question de l'héritage du dossier par les quatre départements de la région de Dakar ou par l'un d'entre eux, se pose. Dans l'un ou l'autre cas, ça pourrait créer des désagréments avec le Conseil régional d'Ile de France qui doit traiter, à cause de l'acte 3, avec un ou des départements plutôt qu'avec une région comme initialement prévu. Malgré la décision de l'Entente Cadak et le Conseil départemental de Rufisque d'assurer la continuité du PCTI, certains acteurs de ce partenariat suspectent la ville de Dakar de vouloir hériter du PCTI à cause de son projet d'élaboration d'un Plan Climat Territorial Energie (PCTE). Bien que les raisons invoquées semblent insuffisantes, pour prêter cette intention à la ville de Dakar, l'autre problème qui se poserait dans ce cas de figure, c'est de savoir si les prérogatives de la ville, en tant que territoire administratif, lui permettent d'intervenir au niveau des autres collectivités de la région de Dakar.



8. Leçons apprises de l'approche territoriale du changement climatique au niveau de la région de Dakar

Au regard du processus de planification du PCTI, un certain nombre de préoccupations nous semblent légitimes. Elles sont issues des enseignements tirés de la démarche adoptée dans le cadre du PCTI, pour faire face au changement climatique. Ces enseignements sont axés sur les facteurs de risque à considérer pour une bonne réussite de la mise en œuvre du PCTI.

L'analyse du processus semble révéler que certains facteurs d'échec n'ont pas été suffisamment intégrés dans l'élaboration du PCTI. Parmi ces facteurs : (i) l'état des lieux des politiques de lutte contre le changement climatique, (ii) l'information et la sensibilisation des acteurs locaux sur l'opportunité d'une approche territoriale, (iii) l'identification de mesures d'accompagnement, (iv) l'évitement des doublons et la gestion des querelles de positionnement.

Concernant l'état des lieux des politiques nationales de lutte contre le changement climatique, le Conseil régional de Dakar ne semble pas avoir accordé une importance majeure à l'existant en termes d'acquis mais surtout de contraintes. Une bonne connaissance de l'état des lieux était indispensable pour ne pas reproduire les mêmes erreurs et adopter une démarche permettant de dépasser les limites des précédentes approches politiques. Le Conseil régional devait à cet effet réaliser une étude diagnostique de la politique nationale sur le changement climatique afin d'identifier les facteurs d'échecs et de succès à considérer dans le cadre de la territorialisation. L'ignorance de ces aspects fait courir des risques pour la bonne atteinte des objectifs du PCTI. En guise d'exemple, un diagnostic du mode de financement de la politique d'adaptation au changement climatique aurait permis de comprendre les limites des sources de financements dans la mesure où elles proviennent essentiellement de partenaires extérieurs.

S'agissant de l'information et de la sensibilisation des acteurs sur la nécessité de l'approche territoriale, elle ne semble pas apparaître à travers les activités réalisées à l'entame des activités du PCTI. Le Conseil Régional de Dakar aurait dû accorder une place capitale à ce volet pour une participation effective des acteurs locaux à la conception et à l'élaboration du PCTI et une meilleure appropriation du plan d'actions.

Quant à l'adoption de mesures d'accompagnement, elles sont essentielles pour toute nouvelle initiative impliquant de nouvelles pratiques. L'approche territoriale envisage un certain nombre d'actions dont les responsables sont issus de secteurs et de localités différents. Vu les difficultés auxquelles les collectivités locales et services techniques déconcentrés sont confrontés en termes de ressources financières, de ressources humaines de qualité et d'équipements logistiques, la mise en œuvre du plan d'actions va nécessiter un renforcement des capacités à plusieurs niveaux. Or, les documents du PCTI semblent être muets sur cet aspect.

Pour ce qui est des recoupements entre le PCTI et certaines missions du COMNACC, on peut noter les missions d'appui et d'accompagnement des acteurs de la région de Dakar à faire face au changement climatique. D'ailleurs, le président du COMNACC considère qu'une initiative comme le PCTI devrait être plutôt pilotée par le COMNACC malgré le fait qu'il a été impliqué dans le processus. Concernant les objectifs du PCTI à influencer la politique climatique de l'Etat, certaines études²⁵ avaient révélé que le COMNACC avait une influence très limitée sur les politiques nationales en matière de changement climatique. Le Conseil régional de Dakar risque d'être confronté au même problème dans la mesure où les raisons de ces résultats semblent ne pas être prises en compte.

Compte tenu de l'importance d'une bonne connaissance de l'existant, en matière de politique ainsi que de l'identification et de la planification des mesures d'accompagnement en vue de réaliser le changement souhaité, on peut considérer que des éléments essentiels pour la prise en charge de la dimension transfrontalière du changement climatique ont été absents durant le processus d'élaboration du PCTI. Car la bonne réussite du PCTI ne se réduit pas à l'identification des actions susceptibles de relever les défis du changement climatique de la région de Dakar, dont le problème de la mitoyenneté entre communautés urbaines et rurales, mais exige de privilégier les stratégies les plus appropriées.

²⁵ Citons en guise d'exemple l'étude réalisée par Dr Henri Mathieu LO et Mor Seye FALL sur la « Mise en place d'un cadre de partenariat et de réflexion sur les politiques environnementales, agricoles et pastorales ». Centre de Suivi Ecologique (CSE), Février 2013.

Conclusion

Au-delà du questionnement sur le niveau de prise en charge de la mitoyenneté et de la gouvernance transfrontalière devant résulter d'un plan climat territorial intégré, il a été aussi question dans cette étude d'interroger la démarche globale du PCTI. En l'occurrence, on s'est intéressé au travail qui a été réalisé tout au long du processus, à priori et à posteriori de l'élaboration du PCTI. L'importance d'une telle approche réside dans la prise en charge des préalables ainsi que des mesures d'accompagnement nécessaires à la bonne réussite du plan d'actions devant résulter d'un consensus des différentes composantes territoriales de la région.

L'analyse des informations disponibles a permis de relever les forces et faiblesses à ce niveau. La bonne réussite du PCTI dépendrait également du niveau d'implication et de participation des autres catégories d'acteurs dont les missions sont en lien direct ou indirect avec les missions du PCTI. L'analyse de la stratégie d'élaboration du PCTI et du cadre de partenariat a permis de mettre en lumière ces aspects importants. Mais elle a aussi permis de soulever les difficultés et manquements liés à la question de la participation, de l'articulation des politiques mais aussi de l'appropriation et du suivi des dossiers par les différentes structures pertinentes. Le problème de synergie entre la gouvernance horizontale et celle verticale a été également soulevé.

Il a été aussi abordé la question des sources de financement quant à la mise en pratique du plan d'actions du PCTI. Une telle préoccupation a été plutôt motivée par le souci de ne pas vivre la même expérience en termes de politique d'adaptation au changement climatique. Il est dommage de constater, qu'en raison de la dépendance vis-à-vis de partenaires financiers extérieurs, l'exécution des projets reste toujours incertaine.

Aujourd'hui, les perspectives du PCTI semblent corroborer le bien-fondé de ces inquiétudes relatives à la réalisation effective du plan d'actions. Bien que l'Entente Cadak et le Conseil départemental de Rufisque aient en charge le dossier du PCTI, aucune action n'est en vue par rapport aux projets qui ont été retenus dans le cadre du plan d'actions. En plus des raisons liées aux conséquences de l'Acte 3, avec la suppression de la région comme ordre de collectivité locale, le fait que la nouvelle équipe à la tête de la Région Ile de France ait opté pour la coopération Nord-Nord semble être une des principales raisons de l'arrêt des activités. Selon certains responsables, le fait que le dossier du PCTI n'a pas été évoqué par la nouvelle présidente de l'Ile de France, lors de sa visite à Dakar, est illustratif du changement de cap en termes de collaboration, notamment en ce qui concerne le PCTI.

Cette situation révèle à quel point la question de la gouvernance transfrontalière du changement climatique est énigmatique pour la région de Dakar. Si l'étude de la vulnérabilité a eu le mérite de relever l'absence de politiques locales articulées, parmi les principaux facteurs de vulnérabilité, la non mise en œuvre du plan d'actions rend préoccupante cette absence de synergie.

Références bibliographiques

Alliance pour refonder la gouvernance en Afrique. Répondre au changement climatique en Afrique : une approche par la gouvernance des territoires, 2015.

Conseil Régional de Dakar. Vulnérabilité de la Région de Dakar au Changement Climatique, 2013.

NRG4SD. Déclaration de Gauteng, Johannesburg le 31 Août 2002.

Institut de Recherche pour le Développement (IRD). Etude de vulnérabilité de la Région de Dakar au changement climatique, 2013.

LAZAREV G. La gouvernance territoriale et ses enjeux pour la gestion des ressources naturelles. Des approches novatrices pour lutter contre la désertification et la dégradation des terres et des eaux, UNCCD 2009.

LO H. M et FALL M. S. Mise en place d'un cadre de partenariat et de réflexion sur les politiques environnementales, agricoles et pastorales. Centre de Suivi Ecologique (CSE), Février 2013.

Network of Regional Governments for Sustainable Development. Déclaration de Saint-Malo, le 28 Octobre 2008.

République du Sénégal, Ministère de la décentralisation et de la Gouvernance locale. Note de cadrage pour la mise en œuvre du Schéma de l'Acte 3 de la Décentralisation, 2013.

ARENE Île-de-France, Conseil régional de Dakar et ESPERE. PCTI région de Dakar : la Région de Dakar, un territoire riche et vulnérable, dynamique et indépendant. Diagnostic croisé. 2013.

République du Sénégal, Ministère de l'Environnement et de la Protection de la Nature. Décret portant création du Comité National Changement Climatique, 2011.

VOIRIN S. La Coopération transfrontalière : un champ d'action pour l'adaptation au changement climatique, Université de Grenoble, 2014.

Annexe

Liste des personnes interrogées

Nom(s), Prénom(s)	Institutions
M. Malic FAYE	Conseiller technique au niveau de l'ex Conseil régional de Dakar
M. Pape Keïta	Président de la Commission Environnement au niveau de l'ex Conseil régional de Dakar
Mme SENE Aïssatou TOURRE	Directrice de la Coopération au niveau de l'ex Conseil régional de Dakar
M. Ousmane FALL SARR	Président COMNACC
M. Adama GUEYE,	Chargé de projets techniques Sénior Point Focal Environnement de l'ADM
M. Aliou KANDJI	Directeur du système d'information et de l'observatoire (ADL)
Pr Ibrahima LY	Contributeur étude sur la vulnérabilité de la région de Dakar
Pr Amadou GAYE	Contributeur étude sur la vulnérabilité de la région de Dakar
Mme FALL, Fatoumata Bintou CAMARA	Directrice des Collectivités locales (entretien téléphonique et courriel électronique)
Mme Yacine TINE,	ARD Dakar (entretien téléphonique et courriel électronique)
M. Mamadou SAMB	ANAT (entretien téléphonique et courriel électronique)
M. Djimé TIGANA	ANAT (entretien téléphonique et courriel électronique)

PRISE

Innovation, Environnement, Développement
en Afrique (IED Afrique)

24, Sacré-Cœur III – BP 5579

Dakar Fann – SENEGAL

Tel. (221) 33 867 10 58

www.prise.odi.org

Recherche pour des futurs résilients au climat

Ce travail a été effectué dans le cadre de l'Initiative de recherche collaborative sur l'adaptation en Afrique et en Asie (IRCAAA), avec le soutien financier du Department for International Development (DFiD) du Royaume Uni et le Centre de Recherche en Développement International (CRDI), Ottawa, Canada. Les opinions exprimées dans cet ouvrage sont celles de leurs auteurs et ne représentent pas nécessairement celles du Department for International Development (DFiD) du Royaume Uni et le Centre de Recherche en Développement International (CRDI) du Canada ou, de son Conseil de gouverneurs.



CARIAA
*Collaborative Adaptation Research
Initiative in Africa and Asia*



IDRC | CRDI

International Development Research Centre
Centre de recherches pour le développement international

Canada