



# QUESTION

18 NOVEMBRE 2014

## DE DÉVELOPPEMENT

SYNTHÈSES DES ÉTUDES ET RECHERCHES DE L'AFD

# Adaptation au changement climatique dans les villes : quelles conditions de succès ?

RETOURS D'EXPÉRIENCES  
(AFRIQUE SUBSAHARIENNE,  
AFRIQUE DU SUD ET COLOMBIE)

**Pour que les villes se protègent contre les dérèglements climatiques, un engagement politique fort est bien sûr nécessaire, mais pas seulement. Un ensemble de facteurs institutionnels, stratégiques et sociaux sont indispensables. Cet article présente les conditions de succès des politiques locales d'adaptation identifiées par trois travaux de recherche commandés par l'AFD sur ce sujet.**

Jusque récemment, les actions en faveur de l'adaptation au changement climatique se matérialisaient principalement par des projets ponctuels de réduction des vulnérabilités (infrastructures de drainage pluvial, systèmes d'alerte précoce...). Or, pour avoir une plus grande efficacité d'action, il est souhaitable d'une part d'élaborer de véritables politiques publiques dédiées à ce sujet, d'autre part d'intégrer cette préoccupation dans les autres politiques sectorielles et dans les stratégies nationales. L'AFD a ainsi lancé trois travaux de recherche pour mieux appréhender les conditions d'une adaptation efficace.

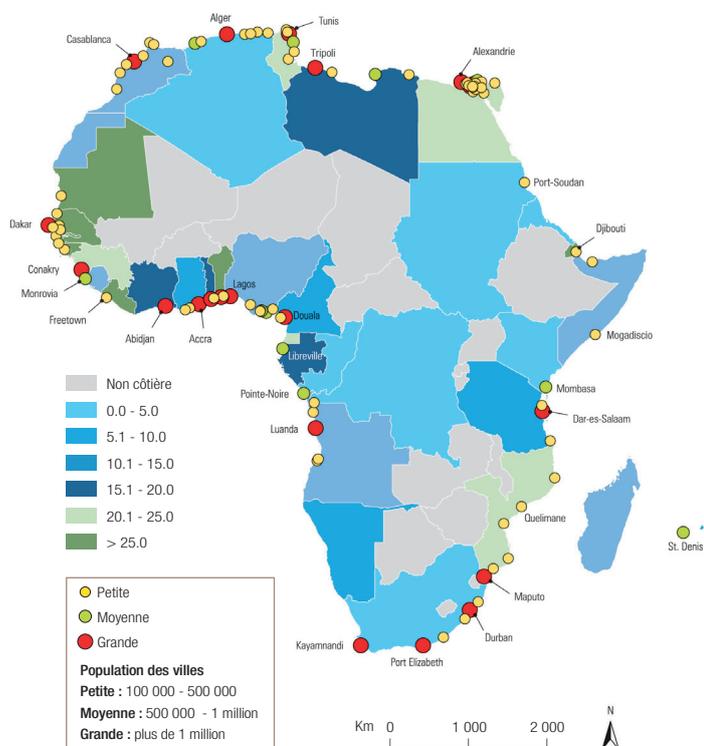
Les trois études s'interrogent sur les facteurs institutionnels, politiques, et sociaux qui font le succès ou l'échec de programmes d'adaptation à l'échelle d'une ville. Les villes étudiées ont été sélectionnées pour avoir initié des démarches d'adaptation, permettant ainsi un retour d'expérience à la fois sur la prise en compte de l'adaptation dans les priorités locales, mais aussi sur la mise en œuvre des stratégies, ce qui constitue un sujet de recherche relativement nouveau.

L'étude *Institutional Pathways for Local Climate Adaptation* a été réalisée par des universitaires sud-africains de l'université de Cape Town et de KwaZulu-Natal en 2012-2013. Elle identifie les dimensions politiques, institutionnelles et sociales d'une adaptation efficace à l'échelle municipale dans trois villes sud-africaines (Durban, Cape Town, Theewaterskloof).



## VILLES AFRICAINES VULNÉRABLES À L'ÉLEVATION DU NIVEAU DE LA MER

### % de la population urbaine nationale vivant en zone côtière de faible élévation



**Source :** Base de données côtières constituée à partir des données de population et de surface foncière issues du projet GRUMP (CIESIN, 2006) et de la définition des zones côtières à faible élévation selon la grille de mesure SRTM (CIESIN, 2006). Le GRUMP (*Global Rural-Urban Mapping Project*) est un projet du Centre pour le réseau international d'information de sciences de la Terre (CIESIN) de l'Institut de la Terre de l'Université Columbia.

**Définition :** Les zones côtières à faible élévation sont des zones contiguës au trait de côte et ne dépassant pas 10 m d'élévation par rapport au niveau de la mer.

**Source :** UN-HABITAT *Global Urban Observatory 2008*

L'étude *Understanding the Assessment and Reduction of Vulnerability to Climate Change in African Cities* de l'institut de recherche britannique *International Institute for Environment and Development* (IIED), datant de 2014, est plus sociologique, et s'intéresse à la vulnérabilité sociale au changement climatique dans les villes africaines, particulièrement dans les quartiers précaires (études de cas à Kampala, Accra, et Dakar).

Enfin, l'ensemble de documents *Ciudades y cambio climático en Colombia*, fruit du travail de l'institut de recherche colombien Fedesarrollo et de l'Institut de recherche et débat sur la gouvernance (IRG) en 2013, contient un diagnostic institutionnel sur la gestion du changement climatique dans onze villes colombiennes, ainsi qu'une synthèse sur des retours d'expériences concrètes labellisées « atténuation et adaptation » dans ces villes, du point de vue de la gouvernance.

Le succès d'une action ou politique d'adaptation repose sur l'effectivité de sa prise en compte dans les stratégies locales et sur l'efficacité de sa mise en œuvre. Les trois études mettent en avant les nombreux obstacles à la réussite de ces deux étapes, et la façon dont les villes étudiées les ont surmontés.

## Des contraintes financières, humaines et techniques

En premier lieu, les collectivités étudiées sont encore très dépendantes de l'appui international pour lancer des initiatives d'adaptation.

Le versant positif de ce constat est que celles-ci sont engagées dans des partenariats impliquant des acteurs internationaux avec lesquels les échanges peuvent être très bénéfiques. Ainsi, en Afrique du Sud « le succès de l'adaptation inclut presque toujours une forme de partenariat entre la municipalité et des bailleurs, des institutions de recherche et des ONG ». Cependant, les collectivités gagneraient à nouer des partenariats avec des associations, groupes de recherche, entreprises, universités et *think tanks* locaux, capables de renforcer leur rôle d'appui aux initiatives locales.

Le versant négatif de cette dépendance est le manque important de capacités financières et humaines des collectivités dans le domaine de l'adaptation. L'allocation des financements en la matière est souvent opérée aux niveaux national et régional, mais encore trop peu redistribuée à l'échelon municipal.

Pourtant, la gestion locale des financements (au niveau municipal ou communautaire) est un point clé du renforcement de capacités des villes en matière de gouvernance climatique, et se révèle souvent plus efficace que le financement de stratégies nationales car les villes appréhendent souvent mieux les enjeux locaux et y apportent des réponses plus pertinentes.

En outre, les collectivités manquent de capacités pour trouver de nouveaux financements. Un expert d'un bureau d'études colombien explique que : « La question majeure est celle de placer le plan [d'adaptation] dans les priorités de financements de la ville, et de faire en sorte que les fonctionnaires municipaux apprennent à chercher des sources de financement (pas nécessairement étatiques) et in fine qu'ils apprennent à monter les projets pour accéder à ces ressources ».

Les collectivités manquent également d'outils et de données scientifiques sur le climat à l'échelle locale, ce qui renforce le sentiment d'incertitude et par conséquent l'immobilisme de nombreux acteurs locaux.

Pour pallier ce manque de données, la municipalité de Cape Town a demandé à une équipe de recherche de l'université de traduire les projections climatiques nationales du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) à l'échelle locale, afin d'obtenir des informations plus précises sur les risques locaux.

Le manque de données quantitatives peut être partiellement compensé par des évaluations qualitatives. Dans certaines villes africaines, les outils d'évaluation participatifs se sont révélés très efficaces pour reconstruire les événements climatiques, pour évaluer leur relative sévérité, et les changements qu'ils ont provoqués dans la société. Les chercheurs soulignent la complémentarité de ces données avec les données quantitatives pour orienter les choix d'adaptation des décideurs.

## Développement et adaptation climatique : une séparation contre-productive

En Afrique du Sud, la notion de droit au développement est fermement ancrée : les politiciens le savent, et ne peuvent se permettre de faire passer des mesures environnementales ou l'adoption de nouvelles « normes durables » avant le rattrapage économique attendu par la population. C'est ce que les chercheurs appellent la « fracture entre environnement et développement ». « *L'adaptation n'est pas encore conceptualisée comme un impératif de développement* », déclare l'un d'eux.

Une conséquence directe de cette séparation est la connotation souvent négative de cette thématique, et ce d'autant plus que les initiatives en lien avec le changement climatique sont traitées par les autorités environnementales des municipalités.

Pourtant, la conjugaison des objectifs de développement et d'adaptation au sein de stratégies ou politiques sectorielles (non spécifiquement environnementales) existantes est l'un des plus sûrs moyens d'assurer la poursuite efficace et pérenne de mesures d'adaptation. C'est dans cette logique que plusieurs villes colombiennes, comme Bogota et Montería, ont choisi

d'intégrer explicitement l'adaptation à leurs plans de développement local. Le rapprochement entre l'adaptation et la gestion des risques, compétence transversale déjà reconnue par les collectivités, a aussi facilité une approche relativement intégrée de la question de l'adaptation.

La conjugaison d'objectifs de développement et d'adaptation passe également par une meilleure articulation des services concernés par le changement climatique : planification, eau, transports, gestion des risques... L'expérience colombienne montre que des dispositifs de coordination sur ces sujets sont difficiles à mettre en place. L'articulation avec le gouvernement national est très souvent faible, celle avec la région balbutiante ou inexistante, malgré l'impulsion nationale pour la création de groupes de travail régionaux.

En outre, les institutions publiques n'ont pas le monopole de l'action en matière d'adaptation : il faut considérer également les interactions des acteurs institutionnels publics avec les acteurs privés et sociaux (entreprises, ONG...), sans qui les institutions ne pourraient porter la question d'adaptation (Launay et O'Riordan, 2013).

## LES CONDITIONS DE SUCCÈS DES POLITIQUES D'ADAPTATION

	Mise à l'agenda	Mise en œuvre
<b>Obstacles</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Séparation des questions environnementales et de développement</li><li>• Contraintes financières et humaines</li><li>• Portage politique insuffisant</li><li>• Manque de données au niveau local sur les risques</li><li>• Problèmes d'articulation ville/gouvernement et villes/régions</li><li>• Temps long de l'adaptation</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Financement essentiellement externe de l'adaptation</li><li>• Difficultés dans l'allocation des financements</li><li>• Portage politique trop étroit sur le moyen-long terme / alternance politique</li><li>• Contraintes financières et humaines</li><li>• Manque de formation des équipes municipales et d'éducation des citoyens</li></ul>
<b>Leviers</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Événements (catastrophes, World Cup, COP17...) comme fenêtres d'opportunité</li><li>• Volonté d'innover et de mener des projets pilotes</li><li>• Importance des partenariats locaux et internationaux</li><li>• Politiques lancées en réponse à des considérations locales</li><li>• Combinaison de données scientifiques et de données sociales (enquêtes terrain)</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Importance des partenariats internationaux et locaux / renforcement de capacités, concertation</li><li>• Intégration aux politiques, plans préexistants</li><li>• Volonté politique, <i>leadership</i> d'une ou plusieurs personnes</li><li>• Initiatives sur mesure</li><li>• Vision territoriale, intégrée / planification</li></ul>

...

 **SÉGOLÈNE DAVIN**  
CONSULTANTE POUR LA DIVISION  
COLLECTIVITÉS LOCALES ET DÉVELOPPEMENT  
URBAIN, AFD

 **MARION JOUBERT**  
CHEF DE PROJET, DIVISION COLLECTIVITÉS  
LOCALES ET DÉVELOPPEMENT URBAIN, AFD

 **SABRINA ARCHAMBAULT**  
CHEF DE PROJET, DIVISION COLLECTIVITÉS  
LOCALES ET DÉVELOPPEMENT URBAIN, AFD

 **IRÈNE SALENSON**  
CHARGÉE D'ÉTUDES, DIVISION RECHERCHES  
ET DÉVELOPPEMENT, AFD

## Un portage politique insuffisant

En Afrique subsaharienne, y compris en Afrique du Sud, seuls quelques élus locaux se sont emparés du sujet de l'adaptation. En Colombie, peu d'acteurs locaux sont impliqués de façon permanente dans les groupes de travail sur le changement climatique; du fait d'abord de l'alternance politique, mais également de la trop faible fréquence des réunions, occasionnant une discontinuité dans les politiques et projets, et une perte de la « mémoire institutionnelle » et des capacités techniques.

Ce manque de portage politique s'explique par une méconnaissance des enjeux du changement climatique à tous les échelons de gouvernance, mais aussi par la contradiction entre le court terme des mandats municipaux et le moyen ou long terme nécessaire à la mise en place de projets d'adaptation efficaces, s'appuyant sur des données précises, un diagnostic détaillé, l'élaboration de plans d'actions concertés, etc.

Cependant, des événements (catastrophes naturelles, conférence internationale sur le climat...) permettent parfois une prise de conscience par certains responsables politiques et les contraignent à mettre le sujet à l'ordre du jour. Le défi est alors de faire perdurer l'intérêt pour la question au-delà de ces fenêtres de visibilité médiatique.

Quelques « champions du changement climatique » émergent à la faveur d'initiatives locales : à Theewaterskloof en Afrique du Sud, par exemple, un groupe d'une quinzaine de personnalités locales, politiques, chefs d'entreprises et simples agriculteurs a légitimé la prise d'initiatives sur l'adaptation. Bien que le portage politique à haut niveau soit important, il ne suffit pas : une initiative locale, inspirée par la population, ou au moins portée par celle-ci, a beaucoup plus de chances d'être efficace qu'une politique d'adaptation imposée « d'en haut » mais non opérationnelle. Les chercheurs affirment que les autorités publiques doivent soutenir les initiatives citoyennes qui sont

légitimes et efficaces car inspirées « par » les communautés « pour » elles-mêmes. Ils évoquent des initiatives portées par les municipalités, par la coopération internationale, par le monde académique ou par des associations locales : initiatives visant le bâti, les infrastructures de drainage, la reforestation, etc.

Les autorités municipales doivent faciliter, relayer, voire financer ces initiatives pour répondre à un besoin localement identifié. En outre, les enjeux de vulnérabilité au changement climatique doivent être intégrés dans les démarches de planification urbaine générale (schémas d'urbanisme, plans de déplacements urbains, etc.) pour susciter un effet d'entraînement plus important.

## Conclusion

Sans s'attarder sur les débats déjà connus au sujet de l'adaptation des villes au changement climatique, les trois études se sont attelées, chacune d'une manière différente, à décrire les éléments de contextes sociaux qui font la vulnérabilité d'un territoire, et à décortiquer les récentes tentatives institutionnelles en matière d'adaptation, quels que soient leur échelle et leur état d'avancement : politiques nationales, programmes régionaux, initiatives citoyennes.

La question de l'adaptation demeure complexe et encore peu traitée. La vision restrictive de l'adaptation s'intéresse principalement aux questions agricoles et à la gestion des ressources en eau. En s'appuyant sur les réflexions issues de ces travaux, l'AFD propose quatre recommandations pour une meilleure adaptation des villes (cf. encadré). Celles-ci sont similaires aux recommandations plus générales portant sur le développement urbain durable, mais le défi majeur est précisément d'intégrer les enjeux d'adaptation dans les démarches de planifications urbaine et territoriale. ■

## FOCUS

### Quatre recommandations pour l'adaptation des villes :

- **renforcer les capacités techniques et financières des collectivités ;**
- **intégrer l'adaptation dans une démarche de développement urbain intégré de long terme, comme dans le projet Green and Sustainable Urban Planning (GSUP) où l'AFD a contribué à la mise en œuvre de plans locaux pour l'adaptation et la prévention des risques dans trois villes des Philippines ;**
- **mieux articuler les échelles, les acteurs et les documents de planification se rapportant à l'adaptation ;**
- **développer les approches participatives et plus généralement la concertation.**

#### • BIBLIOGRAPHIE •

DODMAN D., K. SOLTESOVA, D. SATTERTHWAIKE et C. TACOLI (A PARAITRE), *Understanding the Assessment and Reduction of Vulnerability to Climate Change in African Cities: A focus on low-income and informal settlements*, AFD, Paris.

IPCC (2014), *Fifth Assessment Synthesis Report*, Geneva.

LAUNAY C. et E. O'RIORDAN (2013) *Sistematización de experiencias sobre mitigación y adaptación al cambio climático en once ciudades de Colombia - Análisis transversal*, IRG, Bogotá.

TAYLOR A., A. CARTWRIGHT et C. SUTHERLAND (2014), *Institutional Pathways for Local Climate Adaptation: A Comparison of Three South African Municipalities*, Focales, n°18, AFD, Paris.

QUESTION DE DÉVELOPPEMENT est une publication de l'AFD qui présente les synthèses des études, évaluations et recherches initiées ou soutenues par l'Agence. Cette série a pour objectif de résumer le questionnement, la démarche, les enseignements et les perspectives de l'étude présentée. Ce faisant, elle vise à ouvrir de nouvelles pistes d'action et de réflexions. Les analyses et conclusions de ce document sont formulées sous la responsabilité de ses auteurs. Elles ne reflètent pas nécessairement le point de vue de l'AFD ou de ses institutions partenaires.

Directrice de la publication : Anne PAUGAM . Directeur de la rédaction : Alain HENRY . Agence Française de Développement : 5, rue Roland Barthes - 75598 Paris Cedex 12.

Dépôt légal : novembre 2014 . ISSN : 2271-7404 . Conception : NOISE . Réalisation : Ferrari / Elm