

Etat des lieux des capacités pour la planification de l'adaptation aux changements climatiques

Renforcement de la gouvernance du processus de Plan National d'Adaptation (PNA) au Bénin

Résumé

Pour la réussite de la mise en œuvre du processus de Plan National d'Adaptation dans les Pays les Moins Avancés, il est indispensable d'identifier les capacités actuelles de façon approfondie et de fixer des objectifs à moyen terme.

Dans ce cadre, le Bénin a conduit en octobre 2017 l'état des lieux des capacités de mise en œuvre et de détermination de la vision à moyen terme de son processus PNA avec l'appui technique et financier du Projet d'Appui Scientifique aux processus de Plans Nationaux d'Adaptation (PAS-PNA). L'outil SNAP développé par la GIZ a été utilisé pour mener cette activité. Son application a permis (1) d'identifier le niveau actuel des facteurs de succès des plans nationaux d'adaptation, (2) de fixer des objectifs stratégiques réalisables à moyen terme pour le renforcement des capacités d'adaptation et (3) de proposer des mesures concrètes pour atteindre les objectifs fixés. Les capacités de suivi-évaluation (S&E) du processus et de sa mise en œuvre ont été évaluées à un très faible niveau. La capacité d'une vision et d'un mandat à long terme pour le processus PNA est moyenne. Cependant, l'analyse de ces résultats montre qu'il existe encore un potentiel considérable pour améliorer la capacité du Bénin à planifier l'adaptation aux changements climatiques.

Le renforcement de la capacité pour le S&E de l'adaptation, l'intégration de l'adaptation dans la planification sectorielle et la mise à jour de la feuille de route du processus PNA ont suivi cette activité. Cette évaluation constitue un référentiel diagnostique qui a permis de mieux orienter les activités dans le processus d'élaboration du PNA du Bénin aux niveaux national et sectoriel.

Contexte

Conscient de l'état de latence de son processus PNA démarré depuis 2013 le Bénin a sollicité et obtenu du Ministère Fédéral allemand de l'Environnement, de la Protection de la Nature et de la Sécurité Nucléaire (BMU), un accompagnement en 2016 à travers le Projet d'Appui Scientifique aux processus de Plans Nationaux d'Adaptation (PNA) dans les pays francophones les moins avancés d'Afrique subsaharienne (PAS-PNA). Le PAS-PNA

est mis en œuvre au Bénin par la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, en coopération avec Climate Analytics gGmbH et le Centre de Partenariat et d'Expertise pour le Développement Durable (CePED), sous la tutelle du Ministère du Cadre de Vie et du Développement Durable (MCVDD) sur la période de 2016 à 2019.



Les participants à l'atelier de l'état des lieux des capacités de mise en œuvre du processus de Plans Nationaux d'Adaptation (PNA) au changement climatique du Bénin



Contact

Nele Bünner
nele.buenner@giz.de

Gauche : Les villages à la côte à Grand-Popo, Bénin, sont en danger à cause d'érosion côtière

Droite : Inondations des mangroves à Ouidah, Bénin

Après la conduite de (i) l'état des lieux de la planification et budgétisation au Bénin (« l'analyse NAP Align »), (ii) la formation des acteurs sur le processus PNA, (iii) l'inventaire des connaissances scientifiques existantes sur les impacts et la vulnérabilité aux changements climatiques du Bénin et (iv) l'identification des possibilités d'amélioration des approches, méthodes, et analyses scientifiques, le PAS-PNA a appuyé la réalisation de l'état des lieux des capacités pour la mise en œuvre du PNA du Bénin.

Aussi bien au Bénin que dans les autres pays cibles du projet, le manque de capacités et de savoir-faire du personnel technique et des institutions administratives ainsi que l'inefficacité de structures de gouvernance et de coordination intersectorielle constituent un handicap à la mise en œuvre du PNA. Il est donc indispensable pour la réussite de la mise en œuvre du processus PNA dans ces pays cibles d'identifier les capacités actuelles de façon approfondie et de fixer des objectifs à moyen terme pour le processus PNA. C'est à cet exercice qu'est destiné l'outil SNAP. Il a été développé par la GIZ sous le mandat du Ministère fédéral de la Coopération économique et du Développement (BMZ).

La mise en œuvre de l'outil SNAP au Bénin a permis de connaître l'état initial des différents facteurs de réussite du processus PNA, afin d'en apprécier la progression dans la suite.

Objectif

L'objectif est de procéder à l'évaluation participative du niveau actuel des facteurs de réussite du Plan National d'Adaptation (PNA) du Bénin par toutes les parties prenantes et à la détermination du niveau d'amélioration réaliste de ces facteurs dans le moyen terme.

Approche

L'outil SNAP (Stocktaking for National Adaptation Planning) est un outil de diagnostic de l'état des lieux « stocktaking » pour la planification de l'adaptation au niveau national. L'élément central du SNAP consiste en une évaluation des besoins et des capacités favorisant une perspective stratégique sur l'ensemble du processus PNA. Il est fondé sur sept facteurs de succès du PNA, que sont : la Vision à long

terme et mandat, l'Information climatique, le Mainstreaming (intégration de l'adaptation aux changements climatiques), la Mise en œuvre, le Suivi-évaluation (S&E), les Capacités humaine et institutionnelle et la Participation.

Les facteurs de réussite du PNA découlent des directives techniques pour les processus PNA développées par le Groupe d'Experts des pays les moins avancés (LEG) et de l'expérience de la GIZ en termes d'adaptation aux changements climatiques. Ils sont déclinés en une série de 21 questions qui ont été adaptées au contexte national afin d'évaluer de façon détaillée la performance nationale de planification pour l'adaptation.

Les participants à l'état des lieux sont répartis de manière aléatoire en groupes hétérogènes. Au sein de chaque groupe, sur une échelle de 0 (faible) à 4 (très élevé), chaque participant évalue le niveau actuel des capacités de planification selon sa propre connaissance et perception. Les notes attribuées ont été présentées en plénière. L'exercice est réalisé pour identifier dans un premier temps les niveaux actuels de chacun des sept facteurs et dans un deuxième temps pour définir le niveau qui peut être atteint par ces facteurs sur un horizon de trois ans.

Les participants fournissent aussi une explication qualitative pour justifier la note attribuée à chaque facteur. Ces explications ont permis de formuler des recommandations et des actions concrètes pour l'amélioration des niveaux de capacité actuelle identifiés.

Parties prenantes

En plus de suivre une approche participative, transparente, sensible au genre, et d'intégrer tous les groupes vulnérables, le processus PNA touche à de nombreux secteurs simultanément (production végétale, élevage, pêche, eau, infrastructures, santé, tourisme et transport). L'identification des parties prenantes a donc été faite sur la base de tous ces paramètres.

Les parties prenantes mobilisées pour l'évaluation avec le SNAP au Bénin, sont les ministères sectoriels (agriculture, élevage, pêche, eau, infrastructures, santé) et centraux (planification, budgétisation, décentralisation et gouvernance locale), les chercheurs des universités et des instituts de recherche, les Organisations Non Gouvernementales, l'Association Nationale des Communes du Bénin, le secteur privé, le Centre International de



Gauche : Groupe de travail évaluant les capacités pour le facteur de réussite « Information climatique »

Droite : Participant affichant la note concertée par le groupe pour le facteur de réussite « Vision à long terme et mandat »

Recherche en Agriculture résiliente aux Changements Climatiques (CIRACC), les membres du Comité National sur les Changements Climatiques (CNCC), les membres de la Commission de Modélisation Economique et de l'Intégration des Changements Climatiques dans le Budget Général de l'Etat (CMEICB) et les représentants du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) au Bénin.

Ces différents acteurs sont très importants dans la planification et la mise en œuvre de l'adaptation aux niveaux national, sectoriel et local. Ce sont des décideurs, des cadres techniques, des entrepreneurs privés, des partenaires au développement, producteurs ou consommateurs d'information climatique.

Comme base pour le processus PNA, une analyse du système de planification et de budgétisation des politiques et stratégies nationales et sectorielles au Bénin et au Sénégal a été faite. Les résultats servent pour l'identification des points de départ pour l'intégration de l'adaptation dans les différentes politiques et stratégies.

Résultats obtenus et utilisation actuelle ou future de l'approche

La conduite de l'état des lieux des capacités de planification de l'adaptation au Bénin a permis

- (1) d'identifier le niveau actuel des facteurs de succès des plans nationaux d'adaptation,
- (2) de définir le niveau d'amélioration réaliste des facteurs de réussite du PNA à moyen terme pour le renforcement des capacités d'adaptation et
- (3) de proposer des mesures concrètes d'amélioration des facteurs de réussite du PNA et pour l'amélioration ultérieure de la feuille de route du processus PNA du Bénin.

Niveau actuel des capacités

Il ressort de cette analyse que le niveau de tous les facteurs de réussite est en dessous de la moyenne (< 2). Le suivi et évaluation (1,33 sur 4), la capacité de mise en œuvre (1,20 sur 4), la participation (1,64 sur 4) des différentes parties prenantes dans la planification de l'adaptation, et l'intégration (1,65 sur 4) de l'adaptation

aux changements climatiques dans les différents processus de planification de budgétisation nationaux constituent les facteurs de succès ayant les plus faibles niveaux de capacités.

Niveau de capacité souhaité à l'horizon de trois ans (2018 - 2021)

A l'issue des travaux menés par les différentes parties prenantes, les différents niveaux de capacité envisagés pour les trois prochaines années sont supérieurs à 3 pour chacun des facteurs de réussite du PNA. Le niveau le plus élevé pour les facteurs de réussite est relatif à la vision et le mandat à long terme (3,56 sur 4). Pour atteindre ce niveau souhaitable, il faudra harmoniser toutes les interventions, politiques et programmes nationaux et sectoriel afin d'éviter les doublons et s'accorder sur les objets généraux de la planification de l'adaptation au Bénin.

L'écart entre le niveau actuel et le niveau souhaitable des capacités humaines et institutionnelles (de 1,81 à 3,25) est relativement bas. En effet les capacités existantes ne sont pas suffisamment valorisées, il serait nécessaire de renforcer les capacités de planification de l'adaptation aux changements climatiques des agents des différents ministères et de mettre en place des mécanismes pour une mise à l'échelle des options d'adaptation mises en œuvre au niveau des différents secteurs et au niveau local.

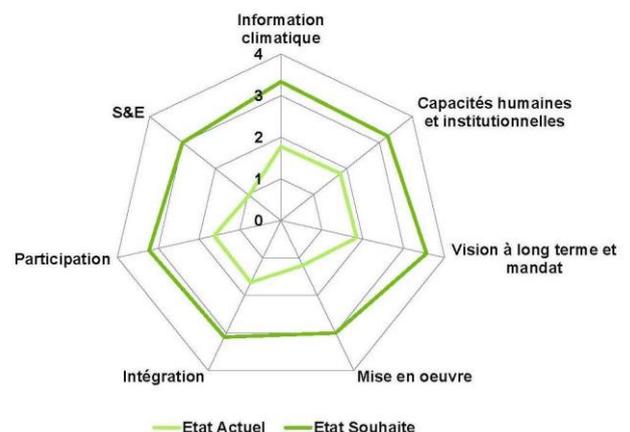


Figure : Niveaux actuel et souhaité des capacités de planification de l'adaptation au niveau national à l'horizon de trois ans (2018 - 2021)

Mesures concrètes d'amélioration du niveau des capacités et utilisation des résultats du SNAP

Plusieurs actions concrètes ont été retenues par les parties prenantes pour l'amélioration du niveau actuel des capacités de planification de l'adaptation au Bénin. Il s'agit notamment :

(1) de la mise à jour de la feuille de route du processus PNA. Cette mise à jour a été enclenchée au niveau du Ministère du Cadre de Vie et du Développement Durable, elle a abouti à l'élaboration des termes de référence de rédaction du document PNA du Bénin et au renforcement du processus de mise en place de la structure de coordination du processus PNA.

(2) du renforcement de la capacité des acteurs en suivi-évaluation de l'adaptation aux changements climatiques. Dès décembre 2017, ce renforcement de capacité a démarré le déroulement d'une formation sur le suivi-évaluation de l'adaptation au changement climatique. Ladite formation a conduit à la formulation des recommandations pour l'intégration du suivi-évaluation de l'adaptation aux changements climatiques dans les systèmes existants.

(3) de l'intégration de l'adaptation aux changements climatiques dans la planification du secteur de la santé et dans le Plan National de Développement.

L'exercice de l'évaluation des capacités avec l'outil SNAP sera encore réalisé courant l'année 2019 pour la détermination des améliorations qu'ont connues les facteurs de développement du PNA au Bénin.

Intégration de l'adaptation dans la planification politique

Dans le cadre du projet, différents secteurs des pays cibles sont soutenus dans le processus d'intégration de l'adaptation dans la planification. Au Bénin, le Ministère de la Santé a élaboré le premier Plan National de Développement Sanitaire (PNDS) climato-sensible. Avec le soutien du projet, les aléas climatiques qui impactent

la programmation du PNDS ont été identifiés et des mesures d'adaptation ont été intégrées. En outre, les coûts additionnels des mesures d'adaptation ont été évalués pour l'intégration dans le budget du PNDS et des indicateurs pour le suivi et l'évaluation ont été élaborés.

Le Ministère du Plan et du Développement (MPD) au Bénin a intégré les aspects liés à l'adaptation aux changements climatiques dans la Note Analytique du Programme de Développement 2018-2019 qui accompagne la loi de finance. Le MPD a intégré les défis par rapport aux changements climatiques dans deux sous-chapitres et souligné l'importance du processus PNA pour le développement du pays. Le PAS-PNA et le MCVDD ont soutenu le MPD dans l'intégration de ces points.

Enseignements clés

- La mise en œuvre du processus PNA est exigeante en termes de capacités et de ressources, il faut donc une coordination forte qui implique un niveau élevé de prise de décisions.
- Toutes les catégories d'acteurs de la société ont une part importante à jouer dans la réussite du processus PNA, il faut donc clarifier les responsabilités de chacun dès le début.

Références

GIZ (2016). *Stocktaking for National Adaptation Planning: Assessing Capacity for Implementing NDCs*.

GIZ (2014). *L'outil diagnostic de l'état des lieux pour la planification de l'adaptation au niveau national (SNAP)*.

Groupe d'Experts des Pays les Moins Avancés (2012). *Orientations techniques du processus de plans nationaux d'adaptation*. Bonn, Allemagne. Décembre 2012. unfccc.int/NAP.

MCVDD (2018). *Rapport de l'état des lieux des capacités de planification de l'adaptation au Bénin*.

Publié par	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH
	Siège de la société à Bonn et Eschborn, Allemagne
	Projet d'Appui Scientifique aux processus PNA dans les pays francophones les moins avancés d'Afrique subsaharienne (PAS-PNA) 08 B.P. 1132 Tri Postal Cotonou, Bénin T +229 21 31 01 67 F + 229 21 31 03 95 l www.giz.de/en/worldwide/62331.html
Auteurs	Hubert Madafimè, Olaodjéwou Odjougbélé, Nele Bünner
La GIZ se porte responsable pour le contenu de cette publication.	

Sur mandate du	Ministère fédéral allemand de l'Environnement, de la Protection de la Nature et de la Sécurité nucléaire (BMU)	
Adresses BMU	BMU Bonn Robert-Schuman-Platz 3 53175 Bonn, Allemagne T +49 (0)228 99 305-0 F +49 (0)228 99 305-3225 E zentrale@bmu.de l www.bmu.bund.de	BMU Berlin Stresemannstraße 128-130 10117 Berlin, Allemagne T +49 (0)30 18 305-0
Mise en page	Novembre 2018	

Ce projet est mis en œuvre dans le cadre de l'initiative internationale pour le climat (IKI). Le ministère fédéral allemand de l'Environnement, de la Protection de la Nature et de la Sécurité nucléaire (BMU) appuie cette initiative sur la base d'une décision adoptée par le Bundestag allemand.