

Revue de capitalisation

HISTOIRES DE CDN EN AFRIQUE DE L'OUEST



Numéro 02

Juin 2022

Innovations et bonnes pratiques en matière de méthodes de concertation pour établir les priorités et objectifs des contributions déterminées au niveau national (CDN) dans un contexte de Covid-19



Dans ce numéro

Comment les acteurs sont-ils parvenus à réaliser l'actualisation des CDN dans un contexte de crise sanitaire ? C'est la question à laquelle ce numéro tente de répondre en mettant la lumière sur les innovations et nouvelles méthodes de travail pour faire face à cette situation.

Editorial

La révision des contributions déterminées au niveau national (CDN) au défi de la crise sanitaire de la COVID-19.

Moussa LEKO, Directeur par intérim, Direction de l'Environnement et des Ressources Naturelles à la Commission de la CEDEAO



Depuis la COP21 en 2015, les pays d'Afrique de l'Ouest se sont mobilisés en faveur de l'Accord de Paris sur le climat, redoublant d'efforts et augmentant les investissements pour réduire leurs émissions de gaz à effet de serre et pour s'engager sur la voie d'un développement sobre en carbone. Toutefois, depuis 2020, la crise sanitaire de la COVID-19 met à rude épreuve

la mise en œuvre des ambitions nationales en matière de lutte contre les changements climatiques contenues dans les contributions déterminées au niveau national (CDN). Ceci s'est ressenti entre autres par le retard dans la soumission des CDN actualisées de certains pays, les restrictions de déplacement et de regroupement des acteurs lié à la pandémie, de même que les défis liés à la concertation qui ont ralenti le processus de révision des CDN.

Malgré cette situation, tous les pays de la région ouest-africaine ont soumis leur CDN révisée, avec des objectifs d'atténuation renforcés. L'actualisation des CDN pendant la période 2020-2021, avec les complications liées à la pandémie de COVID-19, met en exergue la détermination des pays à respecter leur engagement climatique.

Comment les acteurs sont-ils parvenus à réaliser l'actualisation des CDN dans un tel contexte de crise sanitaire ? C'est la question à laquelle ce numéro tente de répondre en mettant la lumière sur les innovations et nouvelles méthodes de travail pour faire face à cette situation.

Ainsi, pour surmonter les contraintes liées à la crise sanitaire de la COVID-19, de nouvelles manières de faire et bonnes pratiques ont émergé. A l'aune de la phase 2020-2021 d'actualisation des CDN, il est important de tirer les leçons apprises de ce processus de révision des CDN dans la région ouest africaine dans ce contexte difficile. Cette capitalisation vise à partager et diffuser des innovations et leçons apprises de ce processus. Elle illustre la primauté des bonnes pratiques en Afrique de l'Ouest en matière de méthodes de concertation pour établir les priorités et objectifs des CDN actualisées dans un contexte de COVID-19. De cette capitalisation est tirée également des enseignements et perspectives pour un processus de consultation inclusif et performant d'ici 2025.

Nous vous souhaitons une bonne lecture de cette deuxième édition de la revue « Histoires de CDN en Afrique de l'Ouest », et espérons que cette lecture puisse nourrir votre action pour le climat.



Les innovations et bonnes pratiques en matière de méthodes de concertation pour établir les priorités et objectifs des CDN dans un contexte de Covid-19

Cadre d'élaboration des contributions déterminées au niveau national (CDN) et des implications en termes de concertations multipartites

En fin d'année 2014, l'ensemble des États Parties de la Convention Cadre des Nations-Unies sur les Changements Climatiques (CCNUCC) se sont fixés pour but de mettre sur la table leurs engagements afin de crédibiliser la possibilité d'un accord international à Paris en décembre 2015. Ce processus d'élaboration des Contributions Prévues Déterminées au niveau National (CPDN) vise donc à agréger les efforts auxquels s'engagent les pays du monde en matière d'atténuation. Pour la première fois dans l'histoire des négociations internationales sur le climat, ce processus concerne collectivement, les pays développés historiquement responsables des dérèglements climatiques, et les pays en développement, dont la responsabilité est très différenciée selon le niveau d'avancement des économies.

Suite aux échecs successifs des précédentes COP de parvenir à un accord universel visant à stabiliser les concentrations de gaz à effet de serre « à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse (induite par l'homme) du système climatique », les CPDN portaient donc une lourde responsabilité de crédibilité. Néanmoins, en 2015, ce processus a manqué de principes directeurs clairs et communs conduisant à des difficultés de comparaison et d'agrégation des engagements déposés.

À l'échelle de la CEDEAO, le rapport de « Mise en œuvre de l'Accord de Paris sur le Climat en Afrique

de l'Ouest » a noté que des accompagnements ont été proposés par les organisations internationales pour l'élaboration de ces CPDN : par l'AFD (Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Guinée, Niger, Sénégal, Togo, Tchad), la GiZ (Ghana, Mali, Gambie), l'UNEP DTU (Guinée Bissau, Niger, Mauritanie, Nigeria) ou encore l'UNECA/ACPC (Liberia). Mais, plusieurs pays ouest-africains ont fait remonter que le processus d'élaboration de la CPDN avait été fait dans la précipitation (temps d'élaboration relativement très court), sans toutefois jamais rogner intégralement sur le caractère transversal de la consultation (interministérielle voire multi-acteurs).

L'Accord de Paris, entré en vigueur en 2016, a appelé les Parties à revoir leur CPDN et soumettre des Contributions Déterminées au niveau National (CDN) actualisées à l'aune de l'objectif collectif ratifié de limiter le réchauffement global des températures à +2°C et de tout faire pour limiter cette hausse à +1,5°C. Pour les 17 pays de la zone CEDEAO-CILSS, cette actualisation a été majoritairement assurée sous la coordination des Ministères de l'Environnement, impliquant d'autres ministères sur les sujets pertinents.

À l'aune de la phase 2020-2021 d'actualisation des CDN, de nombreux diagnostics ont été conduits pour obtenir un état des lieux fidèle de mise en œuvre des CDN sur les 5 prochaines années, au sein de la CEDEAO, mais ces derniers se sont fréquemment heurtés à une difficulté de collecte des données.

Le premier cycle d'actualisation des CDN : implications pour les États membres de la CEDEAO

L'Accord de Paris est un cadre de coopération durable qui n'est pas limité dans le temps. Il instaure un cycle dynamique dont l'application doit permettre d'accroître progressivement le degré d'ambition des pays comme de la communauté internationale. L'objectif est ainsi de créer un processus d'amélioration continue qui permet d'atteindre les objectifs d'atténuation et d'adaptation collectivement fixés. En matière d'atténuation, chaque CDN doit être communiquée et actualisée tous les cinq ans, présenter une progression par rapport à la CDN précédente et correspondre au niveau d'ambition le plus élevé possible.

En matière d'adaptation, chaque pays peut faire connaître de manière volontaire ses actions d'adaptation passées (résultats, retours d'expériences) et futures (stratégies, plans d'actions, évaluation des besoins). S'il le fait, une très grande flexibilité est laissée concernant le formalisme de

la communication sur ses engagements. En ce qui concerne la CEDEAO, il convient de rappeler que cette dernière n'est pas « Partie » à l'Accord de Paris, puisque n'en étant pas signataire. Son implication dans sa mise en œuvre vise donc à promouvoir la coopération régionale entre et avec ses États membres pour lutter contre les changements climatiques et apporter un soutien régional aux efforts nationaux de mise en œuvre de l'Accord de Paris.

Pour ce faire, elle dispose de plusieurs leviers d'actions tels que (i) l'harmonisation et la coordination des politiques et mesures nationales dans les domaines de coopération de la CEDEAO, (ii) les programmes et projets intégrant les considérations et les défis liés au climat, ou encore (iii) les instruments du marché commun (libéralisation des échanges, politique tarifaire, libre circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux).



Zoom sur l'appui du projet «Alliance Mondiale contre les changements climatiques Plus» - Volet Afrique de l'Ouest (GCCA+ AO)

Au sein de la CEDEAO, quatre pays membres ont bénéficié d'appuis pilote sur-mesure pendant la phase d'actualisation des CDN au travers du programme GCCA+ AO. Ainsi, au **Togo**, les capacités du Ministère de l'Environnement et des Ressources Forestières ont été renforcées notamment pour l'intégration des enjeux climat dans les documents de planification locale. Au **Libéria**, les capacités de l'Agence pour la Protection de l'Environnement pour la sensibilisation nationale et la compréhension de la CDN ont été renforcées.

En **Guinée Bissau**, un diagnostic des besoins en renforcement de capacités pour la révision et le suivi de la mise en œuvre de la CDN a été conduit, ainsi qu'un état des lieux de la mise en œuvre de la CDN. Enfin, un appui à la rédaction de la CDN actualisée a été fait en **Sierra Leone**, par la consolidation des documents et des études préparatoires, d'une part et par une étude du CILSS sur les projections des impacts et des estimations des coûts de l'adaptation dans le secteur AFOLU, d'autre part.

Plus largement, à l'échelle de la région, plusieurs dispositifs ont été créés et plusieurs actions ont été engagées lors de la phase d'actualisation écoulée :

- ✔ Le GRANIC : Groupe Régional d'Appui aux Négociations Internationales sur le Climat de la CEDEAO a été mis en place en 2021 pour appuyer les États membres et permettre à la CEDEAO plus de proactivité dans la défense des intérêts communs ouest-africains au sein du groupe africain, notamment pour mieux coordonner les positions régionales communes.
- ✔ La CEDEAO s'est engagée dans le Réseau de l'Afrique de l'Ouest sur la Mesure, la Notification et la Vérification (MRV) pour le renforcement des capacités techniques et institutionnelles de la région.
- ✔ La CEDEAO a engagé l'élaboration et la validation de sa Stratégie Régionale Climat pour soutenir la mise en œuvre des CDN de ses États membres.
- ✔ Un accord a été passé en 2020 entre le CILSS/CRA et la CEDEAO pour le renforcement d'AGRHYMET en vue de devenir le Centre Climatique Régional (CCR) qui vise à produire des prévisions météorologiques et climatiques régionales, accroître la surveillance du climat, renforcer les capacités opérationnelles des Directions Nationales de la Météorologie, ainsi que gérer et diffuser de l'information météorologique et climatique.

L'ambition climatique à l'épreuve de la crise sanitaire

La survenue de la pandémie de la Covid-19 a généré des bouleversements majeurs dans le monde entier depuis début 2020. L'Afrique de l'Ouest, bien que touchée par le virus, a eu la « chance » d'être l'une des dernières régions impactées par la crise. Malgré cette situation exceptionnelle, des mesures ont été prises par les États de la région (travail en distanciel, fermeture des frontières, restrictions de déplacements et confinements locaux ou nationaux), et ce avec de fortes disparités entre et au sein des pays.

A l'échelle internationale, les répercussions ont été inédites en matière de lutte contre les changements climatiques puisque pour la première fois dans l'histoire des négociations internationales, la COP prévue en 2020 a été reportée à 2021. Ceci a impacté le calendrier de soumission des CDN actualisées des pays et a contribué à retarder l'action climatique internationale pourtant indispensable face à l'urgence toujours plus prégnante des faits.

Le seul point positif de cette situation étant que les États ont bénéficié d'une année supplémentaire pour actualiser leur CDN et consulter largement leurs parties prenantes, mais les conditions difficiles de consultation ont malgré tout persisté sur la quasi-totalité de 2021.

Répercussions sur le processus de concertation inhérent à l'actualisation des CDN

La pandémie de la Covid-19 n'a pas été sans conséquence pour les processus de consultation engagés au sein des États membres de la CEDEAO. Pour illustrer cela, un panel de pays représentatif de la diversité de la CEDEAO, et ayant publié leur CDN actualisée, a été consulté. À ce titre, l'exemple de la République de Guinée est très explicite. Monsieur Sékou Fodé Camara, point focal CDN depuis 2019, explique que la crise sanitaire a mis des contraintes sur les possibilités pour les parties prenantes de se retrouver et échanger. Il a été difficile de mobiliser les acteurs, ce qui a généré un manque de temps pour échanger sur les questions cruciales.

La visioconférence, outil de prédilection pour pallier ces difficultés, n'a pas permis de poser toutes les problématiques. Pourtant, le processus Adapt'action de l'AFD, a permis le renforcement des capacités des acteurs impliqués dans l'élaboration et l'actualisation de la CDN, en désignant des référents climatiques dans les différents ministères. Ces derniers ont constitué le noyau de l'actualisation de 2020-2021. Le processus d'actualisation a démarré par l'état des lieux de la mise en œuvre de la CDN élaborée en 2015. Après l'état des lieux, le démarrage des activités d'actualisation a été lancé, malgré le contexte sanitaire, avec une implication de tous les acteurs institutionnels : Départements ministériels, Primature, Assemblée Nationale, Conseil Économique, Social, Environnemental et Culturel.

Cependant, ceci n'a pas été le cas pour tous les pays de la région puisque la société civile ouest-africaine a déploré dans certains pays, comme le Mali, un ralentissement du processus des CDN suite à l'impossibilité de regroupement des acteurs concernés. De même, au Nigéria, Madame Edeh Chioma Felistas Amudi, Desk Officer NDC & MRV, souligne que la pandémie a rendu, dans un premier temps, plus difficiles les échanges avec les différentes parties prenantes impliquées dans l'actualisation de la CDN du pays. Les outils numériques, bien que pertinents, étaient nouveaux pour de nombreux acteurs et ont nécessité une phase d'apprentissage collectif avant de déployer leur pleine efficacité. La pandémie a donc eu pour principale conséquence au Nigéria, comme pour de nombreux autres pays du monde, de décaler dans le temps le processus d'actualisation, initialement prévu pour fin 2020.

Solutions mises en œuvre pour assurer un processus le plus inclusif possible

Dans un contexte sanitaire tel que celui de 2020-2021, l'inclusivité de toutes les parties prenantes au processus d'actualisation des CDN a été mis à mal mais des solutions concrètes ont tout de même pu être mises en œuvre. Ainsi, en Côte d'Ivoire, le travail a été inclusif par la mobilisation de 70 personnes au niveau central, notamment via des systèmes de téléconférence, et la construction d'une architecture de concertation à trois niveaux:

- un COPIL présidé par le Directeur de cabinet du ministère de l'Environnement et composé des Directeurs de cabinet des ministères pertinents pour la CDN,
- un Comité technique présidé par le Directeur de la lutte contre les changements climatiques et secondé par le Directeur du programme national des changements climatiques, rassemblant tous les points focaux des ministères afin qu'ils analysent les rapports des consultants internationaux mobilisés et donnent leur avis, et
- un Comité de coordination qui fait le lien et organise les consultations.

En complément de l'échelon central, cette phase d'actualisation a vu une nouveauté majeure, à savoir l'implication des collectivités locales (régions, districts et communes). À ce titre, 4 ateliers ayant mobilisé 110 personnes au total ont été organisés en région avec pour objectif de capter les vulnérabilités des zones côtières et des activités agricoles (cacao et coton).

En République de Guinée, l'inclusivité la plus large a aussi été observée malgré le contexte sanitaire. Pour ce faire, plusieurs activités ont été conduites :

- un atelier de lancement à Conakry,
- des concertations dans les départements ministériels,
- des ateliers régionaux dans les 7 régions administratives de la Guinée,
- un questionnaire en ligne pour récolter les avis de la société civile sur la CDN et sur leur compréhension des évolutions du climat en Guinée.

L'implication des différents échelons a donc été rendue possible par des concertations en région sous forme d'ateliers, puis grâce à des rencontres en présentiel avec les consultants internationaux mobilisés pour l'accompagnement du processus. Dans les ateliers en présentiel, les acteurs régionaux ont été impliqués et une forte mobilisation a été enregistrée. Ces ateliers se tenaient dans la capitale mais les acteurs régionaux se sont déplacés et ont pris part aux discussions. La situation sanitaire a bousculé quelque peu ces ateliers mais les mesures ont été prises pour permettre leur tenue sans « perdre » la participation locale.

Dans la même logique, les acteurs internationaux

ont été le plus impliqués possible, que ce soit par visioconférence ou en présentiel.

Au Nigéria, l'implication de l'ensemble des parties prenantes a été possible étape par étape au fur et à mesure de l'évolution de la situation sanitaire du pays. Ainsi, le déploiement des outils numériques a permis de mobiliser largement, et ce à tous les niveaux : fédéral, national, sous-national et société civile. Des réunions de coordination hebdomadaires ont été mises en place, virtuellement dès 2020 et en présentiel progressivement en 2021. L'implication du secteur privé a été un franc succès pour le pays, puisque malgré les difficultés sanitaires initiales, de nombreux représentants des secteurs clés de la CDN, tels que l'énergie, les transports ou les déchets, ont été impliqués dans le processus d'actualisation.

Quelques limites non surmontées en 2021

À date de la COP26, les difficultés nouvelles qui ont émergé à cause de la crise sanitaire semblent avoir été partiellement surmontées par les pays ouest-africains. Néanmoins, certains défis demeurent. C'est le cas pour la Côte d'Ivoire par exemple qui signale que les activités de renforcement de capacités (ex : accès au financement climat, élaboration de plans d'investissement pour la mise en œuvre des CDN) et de partage d'expériences prévues au sein de nombreuses initiatives ont été mises à mal par la crise sanitaire. Monsieur Frédéric Zakpa, sous-directeur de la lutte contre les changements climatiques en Côte d'Ivoire, en charge des politiques d'atténuation et d'adaptation et point focal du NDC Partnership appelle à ce qu'elles soient relancées afin de mobiliser les moyens nécessaires à l'action et à l'émergence d'une ambition régionale forte.

Pour S. Camara, en République de Guinée, la principale difficulté demeure la disponibilité des données. Quand la CDN initiale a été réalisée, le secteur de la forêt n'avait pas été pris en compte. Au fil des concertations, le constat a été fait qu'il fallait impliquer le secteur et des calculs ont été réalisés pour estimer le potentiel des forêts guinéennes et les financements nécessaires à leur préservation. Du fait de la crise sanitaire, les difficultés ont été nombreuses dans le processus de collecte de l'information.

Plus largement, le diagnostic réalisé sur cette phase d'actualisation montre qu'il demeure une certaine méconnaissance du contenu des engagements pris par la Guinée par les responsables des services techniques déconcentrés régionaux et préfectoraux. En conséquence, plusieurs actions entreprises par les services techniques sur le terrain, bien qu'allant dans le sens de l'atténuation ou de l'adaptation, ne s'inscrivent pas formellement dans le cadre de la mise en œuvre de la CDN 2015. Elles sont plutôt perçues comme des réponses locales aux impacts, de plus en plus forts, des changements climatiques sur le territoire.

Au Nigéria, selon E. Chioma, le constat est analogue: une feuille de route stratégique est une première étape essentielle mais il faut désormais un soutien technique et financier ainsi que du renforcement de capacités pour la mettre en œuvre efficacement. Le pays déplore aujourd'hui un manque de moyens financiers pour la mise en œuvre d'actions concrètes de lutte contre les changements climatiques en phase avec les préconisations des parties prenantes concertées sur toute la durée du processus d'actualisation. Il est donc nécessaire, pour assurer l'intégration systémique du climat à tous les niveaux de décision, une augmentation des moyens humains et financiers.

Les enseignements et perspectives pour un processus de consultation inclusif et performant d'ici 2025 élargi à l'ensemble des États membres de la CEDEAO

A l'heure du bilan de ce processus d'actualisation, plusieurs éléments sont sources de satisfaction. En effet, à l'inverse de ce qui avait été observé pour les CPDN en 2015, les États membres de la CEDEAO ont eu le temps pour actualiser leurs engagements. Même si la situation sanitaire a rendu plus complexes les initiatives de consultations élargies, notamment de la société civile ouest-africaine, cette dernière estime massivement avoir été impliquée comme le montre le sondage réalisé par le RC&D - Réseau Climat & Développement (rassemblant des OSC d'Afrique de l'Ouest), selon lequel 91% de ses membres déclarent être impliqués dans le processus de suivi des CDN (près de 30% en tant que membre des comités nationaux des CDN ou en tant qu'experts et 70% en tant qu'observateurs ou collaborateurs des institutions en charge) de leurs pays.

Pourtant, malgré ces bonnes nouvelles, des limites persistent. Par exemple, en République de Guinée, les consultations citoyennes réalisées pour la phase d'actualisation de la CDN montrent que les citoyens sont bien informés du cadre institutionnel de la prise en compte du changement climatique, notamment grâce à la forte mobilisation autour de l'Accord de Paris. Par contre, concernant le niveau de connaissances des actions précises engagées à l'échelle nationale, ce degré d'information baisse fortement. Ainsi, seulement 4 sur 10 des personnes ayant répondu au questionnaire en ligne diffusé

pendant la phase d'actualisation avaient une idée de ce qu'était la CDN de Guinée.

Il convient de finir ce numéro d'Histoire de CDN sur une note positive en proposant quelques recommandations pour la suite du cycle d'actualisation prévu dans 5 ans. F. Zakpa souligne qu'il serait pertinent de produire un policy brief constitué des leçons tirées à l'échelle de la CEDEAO afin de donner les guidelines aux futurs coordinateurs et points focaux. Par exemple, l'initiative de tenir une réunion d'information par mois réunissant toutes les parties prenantes impliquées dans l'actualisation de la CDN de Côte d'Ivoire est une initiative à valoriser et dupliquer. Par ailleurs, dans le cadre d'une mobilisation accrue de la société civile, le RC&D propose :

- d'appuyer les parties prenantes dans le domaine de l'expertise climat et effectuer des plaidoyers collectifs vers les États francophones africains pour être au rendez-vous avec des CDN réalistes,
- de mobiliser les ressources pour l'information/sensibilisation, l'assistance technique et la formation des populations pour contribuer à l'atteinte des objectifs poursuivis, et
- de décliner les CDN au niveau local pour une meilleure appropriation par les parties prenantes.





La contribution déterminée au niveau national (CDN) est un instrument de l'Accord de Paris dans lequel chaque Etat signataire de la Convention cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC) consigne ses engagements de réduction des gaz à effet de serre et d'adaptation aux changements climatiques en démontrant qu'il s'agit du plus haut niveau d'ambition possible compte tenu des circonstances du pays.

La revue intitulée « Histoires de CDN en Afrique de l'Ouest » vise à présenter les leçons apprises, les succès, les difficultés issues de la mise en œuvre des CDN dans les pays de la région ouest-africaine. La particularité de la revue est de révéler les pratiques informelles ou intangibles qui ne sont pas toujours documentées dans la mise en œuvre des CDN.

Cette revue a été réalisée avec la collaboration du projet GCCA+ Afrique de l'Ouest. Le projet « Global Climate Change Alliance Plus – volet Afrique de l'Ouest (GCCA+ AO) » est financé par l'Union Européenne et mis en œuvre par Expertise France sous le leadership de la Commission de la CEDEAO et en collaboration avec le Comité permanent inter-États de lutte contre la sécheresse au Sahel (CILSS). Ce projet s'inscrit dans une dynamique de coopération régionale. Il vise à contribuer à l'effort régional de mise en œuvre de l'Accord de Paris et renforcer la résilience de l'Afrique de l'Ouest aux changements climatiques.

En savoir plus :

 @ARAA_CEDEAO
@ecowas_agric
@ecowas_cedeao

 @araaraaf
@ecowas.agriculture
@Ecowas.Cedeao

www.araa.org
www.ecowap.ecowas.int
www.ecowas.int

Comité de rédaction

CEDEAO :
Moussa LEKO, Raoul KOUAME

Projet GCCA+ AO :

Laure KUHN BRUMA, Cécile VIVIEN,
Christel KENOU, Vanessa LAUBIN,
Camille ANDRE

Crédits et autorisations

Licence creative commons
CC BY-NC-SA



Cette publication a été produite avec le soutien financier de l'Union Européenne. Son contenu relève de la seule responsabilité de la CEDEAO et d'Expertise France et ne reflète pas nécessairement les opinions de l'Union européenne.