
Modalités d'adaptation aux changements climatiques

Initiatives d'une approche multi-acteurs à Saint-Louis (Sénégal)

Demba Niang

Agence de développement communal, Saint-Louis, Sénégal

Dès les années 1970, au niveau international, de nombreux auteurs soulignent que la gestion participative contribue à la promotion de la bonne gouvernance. En favorisant la coordination des différents acteurs et la participation des populations locales à l'élaboration et la mise en œuvre des politiques de développement, elle en accroît la pertinence et l'efficacité et permet de lutter contre les phénomènes de poches d'exclusion dans certains territoires. En octroyant une plus grande autonomie politique et financière aux autorités locales, elle favorise un meilleur prélèvement et une meilleure gestion des ressources publiques et assure une plus grande redevabilité des acteurs politiques élus, davantage sensibilisés à la situation des populations les plus pauvres. En multipliant les niveaux de gouvernance, elle assure également un meilleur équilibre des pouvoirs propice au développement démocratique.

Analyse contextuelle

Dans de nombreux domaines essentiels, cette gestion participative a, en effet, amélioré les services rendus par les pouvoirs publics aux populations, davantage en adéquation avec les attentes et les priorités locales.

Les transferts de compétences en matière d'état civil, de justice, de gestion des déchets, d'infrastructures (marchés, routes, etc.), de distribution d'eau ou de taxation ont pu renforcer l'efficacité de la gestion des territoires, en adaptant les politiques menées aux spécificités locales.

La nécessité d'une approche basée sur la co-production des dynamiques de développement et de gestion du local, s'est davantage posée, au cours des dernières années, avec les changements climatiques. Ce phénomène que certains qualifient de « nouveau » en raison de ses ampleurs et de ses impacts, rend vulnérables les collectivités locales et, plus généralement, l'État et ses autres démembrements.

En effet, les inondations dans les villes suscitent beaucoup de compassion et d'angoisse qui nécessitent une vision claire des défis de plusieurs ordres (politiques, économiques, sociales, scientifiques, etc.). Pour faire face à ces défis, il faudra capitaliser les expériences et faire preuve d'initiative tout en suscitant une position commune des maires, des communautés de base, des partenaires au développement et des états pour une démarche cohérente. La prise de parole des villes pour exprimer les problèmes locaux et partager les actions entreprises devient une nécessité pour mettre en exergue les urgences permettant d'améliorer le cadre de vie de ces villes totalement déstructurées par l'évolution climatique. Ce dialogue sur les territoires est d'autant plus nécessaire que beaucoup de villes sont sur la côte et que l'élévation du niveau marin risque de compromettre leur existence. Les faits sur les changements climatiques sont convaincants, maintenant il faut faire en sorte que les impacts prévus soient évités.

Le combat des changements climatiques se gagnera et se perdra dans les villes. La prise de conscience de la communauté internationale sur les risques cou-

Pour citer cet article : Niang D., « Modalités d'adaptation aux changements climatiques. Initiatives d'une approche multi-acteurs à Saint-Louis, Sénégal », in *Les Cahiers des Ateliers de dialogue Recherche-Action-Expertise, Adirea*, 2016, n° 6, Haouès-Jouve S. et Hidalgo J. (dir.), « Villes et climat : au carrefour de la recherche, de l'action et de la participation », p. 43-48.

rus par les villes est en train de prendre forme malgré certains ratés notés dans les récents rendez-vous depuis Copenhague. Dans ce contexte de relance du processus multilatéral, une nouvelle solidarité internationale prend forme et exprime la situation d'urgence que vivent les villes. On est de plus en plus convaincu qu'il ne faut plus tergiverser sur la question des changements climatiques et de ses impacts (glissement de terrain, inondation). Ainsi, la dimension territoriale globale surpasse la vision sectorielle intriquée. Dans cette perspective territoriale, la dimension locale est incontournable dans la conception et la mise en œuvre des politiques et stratégies.

Le changement climatique pose un enjeu de sécurité collective qui requiert une traduction effective en action des solutions à adopter de manière concertée. Il faudra toutefois combler le manque de technologie et l'implication réelle et dynamique des communautés vulnérables pour adresser les problèmes locaux.

L'encouragement à la diversité et à l'échange des expériences

Depuis de nombreuses années, des collectivités locales ont testé des démarches et mis en œuvre des pratiques dont la finalité est de consolider la démocratie représentative par des mécanismes et des outils de gestion participative qui placent le citoyen au cœur de l'action publique locale. Cet engagement s'inscrit dans une logique de bonne gouvernance qui, dans ses principes et son mode opératoire, favorise la participation, la négociation et la coordination. Ces expériences modifient les rapports entre l'État, les collectivités locales et la société civile. Dans un contexte de mondialisation, elles interpellent tous les acteurs et les incitent à repenser leur position et leur rôle dans la gouvernance locale.

Ces nouvelles orientations, qui revisitent les stratégies de gestion des affaires publiques, exigent de profondes réformes institutionnelles qui pourraient garantir le développement économique, social et démocratique des pays concernés. De ce point de vue, l'approche et la politique participatives devraient permettre d'investir, en tant que discours et pratiques, le champ de la gouvernance et, notamment, celui de la gestion des services publics locaux essentiels.

Les défis à relever et les obstacles à franchir

Progressivement, l'échelon local cesse donc d'être considéré comme le simple destinataire des orientations de développement décidées par des instances du niveau national, pour devenir un lieu où les acteurs locaux définissent leurs priorités et les mettent en œuvre. Les concepts de décentralisation et de participation citoyenne sont devenus des composantes essentielles du processus de prise de décision. Ils consti-

tuent désormais des outils d'information et d'aide à la décision qui assurent une meilleure efficacité et légitimité de la gouvernance locale. Par un renforcement des dynamiques de représentation et de participation, ils contribuent à renforcer la démocratisation, à laquelle aspirent les sociétés en développement. Toutefois, le passage d'un système centralisé à un système décentralisé soulève plusieurs défis qui dépassent les questions administratives liées au nouveau découpage territorial et aux nouvelles structures institutionnelles. Si le renforcement des capacités des ressources humaines et des pratiques de gestion sont des enjeux fondamentaux pour la réussite de la décentralisation, les défis environnementaux, politiques, financiers, démocratiques ou identitaires sont également décisifs.

Les relations entre l'État et les collectivités locales sont au cœur du processus. Les transferts de compétences ne sont pas toujours effectifs, ni accompagnés des ressources financières adéquates. Les mécanismes de contrôle et de tutelle peuvent soulever des difficultés et des conflits. La participation inclusive des populations à la gestion locale n'est pas nécessairement assurée par le seul canal des élections locales et des tensions identitaires peuvent émerger si la diversité des populations n'est pas prise en compte par les autorités locales.

Saint-Louis, des actions certes importantes mais encore en deçà des attentes

Dans cette perspective décrite ci-dessus, Saint-Louis s'est illustrée au cours des dernières années à travers une conjonction d'efforts qui se construit progressivement : l'État, la ville, les communautés de base et les partenaires de la coopération internationale ont pris des initiatives qualifiées de courageuses au regard des moyens mobilisés certes, importants mais relativement faibles face à l'ampleur des dégâts causés par les effets adverses des changements climatiques : la destruction des maisons, l'avancée du trait de côte, les risques (sanitaire, écologique, économique) sur les populations.

Les initiatives municipales

Consciente des enjeux et du meilleur parti qu'elle peut tirer du soutien de l'État et de la Communauté internationale, la Commune de Saint-Louis, avec l'appui de l'Agence de Développement Communal qui s'est vue assignée les fonctions de maîtrise d'ouvrage déléguée, s'est engagée dans une démarche permettant de répondre progressivement à différents objectifs :

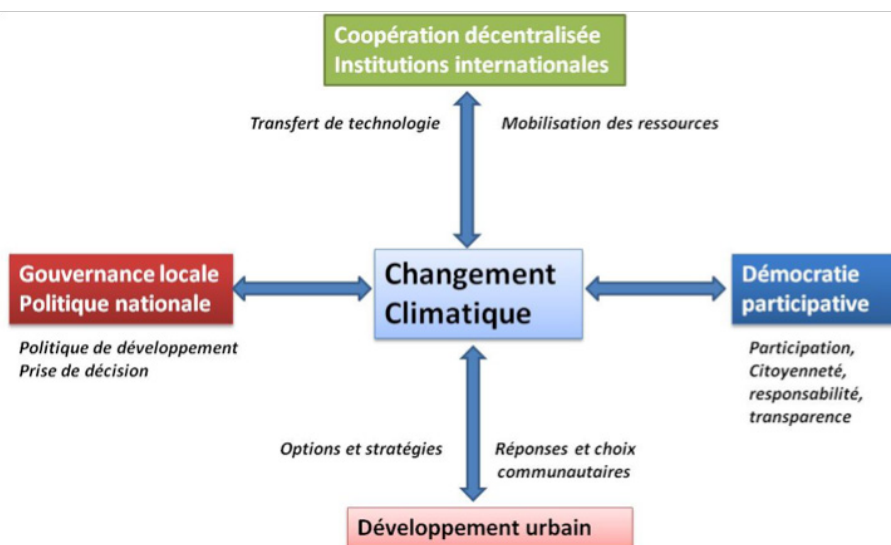
1. Définir d'un cadre par la mise en œuvre d'une stratégie de communication, d'information et de sensibilisation pour permettre une appropriation des initiatives.
2. Mettre en œuvre des stratégies de développement local durable :

Les changements climatiques : une menace bien réelle pour Saint-Louis



- Agenda 21 local : pêche, assainissement, santé communautaire, soutien ONU Habitat, l'IAGU et la ville de Lille ;
 - adoption de la Charte des villes Africaines contre les changements climatiques ;
 - élaboration d'une stratégie de développement de la ville à horizon 2030 prenant en compte l'adaptation aux changements climatiques suivant plusieurs secteurs : eau, aménagement urbain/espaces publics, économie urbaine/intercommunalité, transports, démocratie participative/culture/citoyenneté ;
 - développement de la gouvernance et des dynamiques communautaires locales dans l'élaboration des plans d'action communaux ;
- préparation d'un cadre de concertation sur les énergies.
3. Atténuer les émissions de gaz à effet de serre :
 - végétalisation des voies publiques ;
 - soutien de projets : protection de la mangrove ;
 - contribution au Plan climat territorial de la ville de Lille (coopération décentralisée) en s'engageant à développer, en partenariat, un programme d'amélioration de l'efficacité énergétique et de développement des énergies renouvelables à horizon 2018.
 4. Aménager la ville pour s'adapter aux conséquences des changements climatiques :

Campagne interne et externe Pour rendre la ville résiliente



- programme « Initiatives Villes et Changements Climatiques » (CCCI) avec le soutien d'ONU Habitat ;
- formation sur les changements climatiques à 25 jeunes issus des Conseils de Quartiers ;
- sensibilisation des élus et des agents municipaux ;
- études sur l'érosion côtière et cartographie des zones vulnérables ;
- déplacement de 150 familles victimes de l'érosion côtières dans des nouvelles constructions, avec ONU Habitat.

5. Accompagner le territoire vers une transition énergétique :

- soutien de projets visant la production d'énergie renouvelable : four et cuiseur solaire, bio charbon, biogaz...
- partenariat public-privé sur les énergies renouvelables, en cours.

6. Participer aux réseaux et communiquer sur les engagements et les réalisations : une ville en réseau qui développe des partenariats et tisse ses liens avec sa

coopération internationale et intègre dans la mesure du possible les enjeux climatiques selon une approche multi acteurs.

7. Mettre en œuvre une campagne interne et externe pour rendre la ville résiliente selon une approche multi-acteurs.

8. Organiser un forum international sur le thème « Changements climatiques et bonne gouvernance : les Villes d'Afrique s'engagent ». Cette rencontre internationale animée par l'université Gaston Berger qui a présidé son comité scientifique, a réuni plus de 600 participants, représentant 21 pays. Beaucoup ont estimé que son objectif qui était de constituer un échange d'idées fructueuses sur la coopération décentralisée, les changements climatiques, le développement urbain durable et la démocratie participative a été largement atteint.

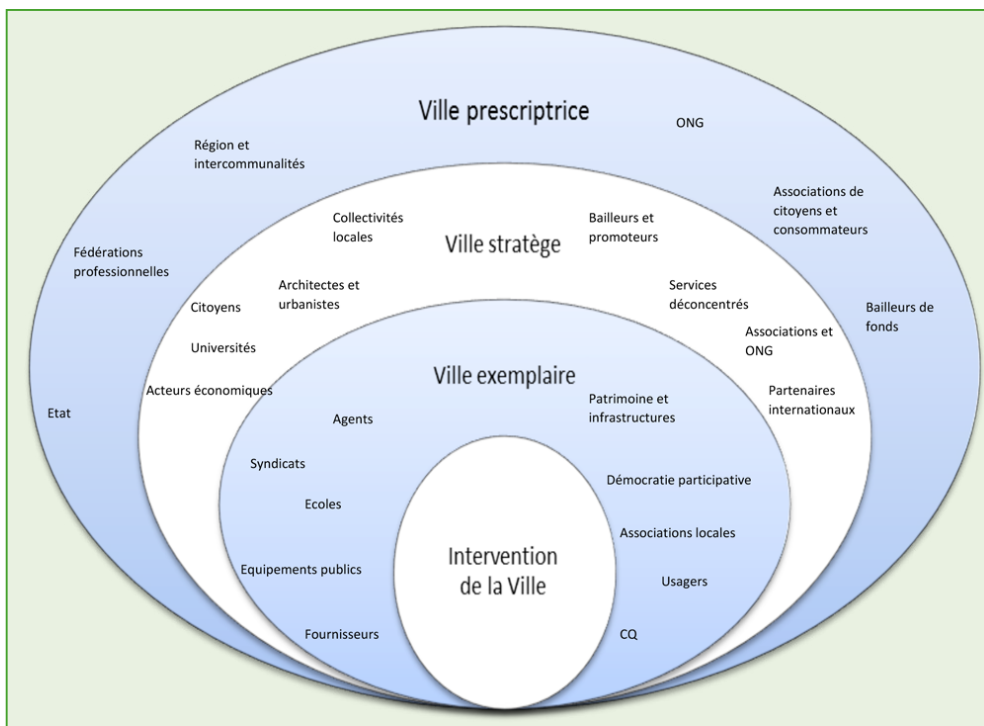
9. La pertinence du thème se mesurait à la dimension des défis qui se pose au niveau de la ville : i) risques urbains liés au changement climatique, ii) actions concrètes à mettre en œuvre dans le court et le long terme, iii) le partenariat et la mobilisation des ressources humaines, financières et institutionnelles pour faire face aux problèmes locaux. La complexité des questions qui s'entremêlent et se chevauchent, requiert une approche intégrée qui nécessite une forte participation collective et un engagement des décideurs à tous les niveaux, mais surtout des responsables de la ville au quotidien.

De même, la nouveauté de cet atelier réside dans le cadrage conceptuel qui concilie gestion de la crise climatique avec les questions de gouvernance.

Ce forum a offert l'occasion de rappeler l'urgence de réagir au changement climatique en mettant un accent particulier sur l'aménagement et l'occupation du territoire qui sont hors de portée des autorités locales et qui imposent une intervention massive de l'État et des partenaires techniques et financiers.

Les actions de l'Etat en réponse aux défis majeurs à relever

Au plan institutionnel : un Conseil interministériel et un Conseil présidentiel sur Saint-Louis ont été organisés par l'État en 2012, deux ans après le forum. Au-delà de l'objectif de ces rencontres initiées par l'État, l'occasion était offerte aux autorités de la ville d'interpeller les pouvoirs publics sur l'urgence de prendre en compte et de régler définitivement certaines questions de développement de la ville. Le discours et sa tonalité renseignent à suffisance sur le désarroi des autorités communales : je cite : « Saint Louis est au carrefour des impacts désastreux des changements climatiques.



- des ateliers d'information et de sensibilisation des jeunes sur les changements climatiques et les adaptations nécessaires ;
- la capitalisation de l'Agenda 21 local de Saint-Louis ;
- une stratégie de développement urbain (CDS)/Préparation de la vision de développement de l'agglomération de Saint-Louis en élaborant un plan d'action climat intégré intitulé « Saint-Louis, horizon 2030 » soutenue par Onu Habitat et l'Agence Française de Développement ;
- des actions qui combinent adaptation aux changements climatiques, développement durable et promotion de l'économie locale en faveur des femmes transformatrices de produits halieutiques de Guet Ndar ;

Nichée entre le fleuve et l'océan atlantique dans une zone deltaïque, la ville est constamment menacée par les eaux du fleuve et de la mer qui dans leurs furies épisodiques débordent sur les maisons réduisant à néant les efforts longtemps accumulés de ménages démunis. Saint Louis est menacée par l'érosion côtière qui affecte quotidiennement sans cesse la langue de Barbarie qui, si rien n'est fait pourrait disparaître dans cent ans selon les hypothèses les plus optimistes ; par les inondations qui menacent plusieurs sites non assainis avec leurs cortèges de maladies qui risquent d'annihiler tous les efforts menés par la communauté internationale et nationale pour venir à bout des pathologies comme le paludisme ;

« [...] Après plusieurs études menées par des universitaires nationaux et des bureaux d'études internationaux dont le célèbre cabinet des Pays-Bas Arcadis, la seule solution viable qui s'offre à nous est de libérer les zones *non aedificandi* fortement menacées et de déplacer une partie des populations dans des zones habitables » – fin de citation.

Au plan scientifique et stratégique : des études ont été réalisées, des projets initiés et des rencontres scientifiques organisées dans le cadre d'un partenariat entre la Commune et l'université de Gaston Berger dont les experts ont été fortement mis à contribution au cours des dix dernières années.

Au plan opérationnel : aménagement digues de protection de la ville ; stations de pompage et de relèvement construites, réhabilitation de réseaux d'assainissement des eaux usées et pluviales

Une coopération internationale sensibilisée, s'engage aux côtés de la ville de Saint-Louis

Concrètement, cela s'est traduit par les actions suivantes :

• des projets d'assainissement de certains quartiers soutenus par les partenaires de la coopération décentralisée en relation avec les Agences de bassin (Seine-Normandie, Adour-Garonne).

Quels enseignements tirer des modalités d'adaptation aux changements climatiques ?

L'efficacité des interventions de la commune ne pourra se faire qu'avec la contribution des différents acteurs compétents et selon les trois niveaux d'intervention de la Commune : ville exemplaire, ville stratégique, ville prescriptrice.

Les initiatives et les modalités de leur mise en œuvre rappellent qu'on est face à un défi politique qui nécessite la participation de tous les acteurs en collaboration avec les scientifiques. La pluralité des intervenants, y compris les partenaires extérieurs, nécessite une bonne coordination pour mieux tirer profit des opportunités.

Pour soutenir cette dynamique, qui met en relation les acteurs, la création et le partage des connaissances sont un enjeu central qu'il faudra avoir comme leitmotiv pour toute option de gestion durable de l'environnement. De ce point de vue, certains risques sont à éviter, notamment : la fragmentation de l'action publique due à une intervention massive de l'État et des partenaires sans une mise en cohérence des efforts mobilisés ; le découragement et l'impuissance des autorités face à des contraintes que la nature impose au territoire et à ses acteurs. Face aux défis d'une gestion qui souffre d'un manque chronique de moyens, une stratégie de développement à long terme devrait être privilégiée au détriment d'une approche projet.

Enfin, les modalités d'adaptation aux changements climatiques devraient être aussi abordées sous l'angle de la recherche-action. À ce sujet, Saint-Louis s'offre en exemple au regard des partenariats dynamiques développés avec les universités du Sénégal et d'ailleurs (Gaston Berger de Saint-Louis, École d'architecture de Lille, Lille 1, etc).

Le témoignage apporté par Saint-Louis lors du colloque organisé par l'AIMF à Lausanne, en octobre 2010, a été entendu comme un plaidoyer en faveur de la collaboration entre la Ville et l'Université. Voici un extrait du discours du Maire : « En effet si le développement local est défini comme un processus par lequel la communauté participe au façonnement de son propre environnement dans le but d'améliorer la qualité de vie de ses résidents, il va de soi que cette démarche néces-

site une intégration harmonieuse des composantes, intellectuelle, économique, sociale, culturelle, politique et environnementale. Les projets et l'action, plus que les institutions et les politiques, doivent mobiliser l'ensemble des acteurs. De ce point de vue, l'Université qui est partie intégrante de la Ville ne peut pas se replier dans sa tour d'ivoire ou se recroqueviller sur la recherche et les enseignements qui y sont dispensés. L'Université fait partie de la Ville qui a une culture et une histoire donc un capital en ressources humaines et en atouts économiques qu'elle doit, à notre avis, bonifier. C'est la raison pour laquelle, il est attendu de l'université une mission d'accompagnement de la ville en termes de conception, de réflexion et de capitalisation, de promotion du développement local et de renforcement de capacités des autres acteurs ».



Diplômé de l'École nationale d'économie appliquée de Dakar, puis de l'Institut universitaire d'études du développement de Genève, **Demba Niang** est titulaire d'un doctorat en géographie, aménagement et urbanisme de l'université Toulouse Jean Jaurès (France). Il bénéficie d'une trentaine d'années d'expérience professionnelle dans le domaine de la décentralisation et du développement local au Sénégal et en Afrique. D'abord planificateur au Service régional de planification de Saint-Louis (1986-1990), il dirige ensuite la Cellule de coordination d'information et d'animation pour le développement local (CCIADL, 1994-1999), puis l'Agence de développement communal de la ville de Saint-Louis (ADC, 2000-2002). Par la suite, il prend la tête du Programme d'appui à la décentralisation en milieu rural (PADMIR-PNUD/FENU, 2002-2005) puis de la Cellule nationale de coordination des projets et des programmes d'appui à la décentralisation (CEPAD, 2005-2006) auprès du ministre de la Décentralisation et des Collectivités locales. Depuis Février 2015, il est chef de la mission d'assistance technique du Programme d'appui

sectoriel à la décentralisation et à la déconcentration de la République de Guinée (financement UE). Depuis 2008, Demba Niang est chercheur associé au laboratoire Lisst-Cieu de l'université Toulouse Jean Jaurès.

Contact : niang.demba@gmail.com

Cette publication émane de l'Atelier de dialogue « Villes et climat : au carrefour de la recherche, de l'action et de la participation » organisé le 13 mars 2015 par le Centre interdisciplinaire d'études urbaines (Lisst-Cieu, UMR 5193, CNRS, EHESS et Université Toulouse Jean Jaurès) et le Centre national de recherches météorologiques (CNRM, UMR 3589, CNRS et Météo-France).

Ces ateliers ainsi que la présente publication ont bénéficié du soutien financier et éditorial de la Maison des sciences de l'Homme et de la société de Toulouse (MSHS-T) ainsi que du Programme EUREQUA (ANR BVD 2011).

Directeur de la publication : Jean-Jacques Guibbert.

Éditrices du cahier n°6 : Sinda Haouès-Jouve, Julia Hidalgo.

Conception graphique et secrétariat d'édition : Jean-Yves Le Talec.

Couverture : Benoît Colas (UTM/CPRS – UMS 838), photo DR.

Pour citer ce document : Haouès-Jouve S. et Hidalgo J. (dir.), « Villes et climat : au carrefour de la recherche, de l'action et de la participation », *Les Cahiers des Ateliers de dialogue Recherche-Action-Expertise Adirea* 2016, n° 6.