



Septième Forum pour le développement de l'Afrique

*Agir face aux changements climatiques pour promouvoir
un développement durable en Afrique*

Gouvernance pour la paix et la sécurité dans un contexte de changements climatiques

Document de travail n°6

ADF VII • 10-15 octobre 2010 • Centre de conférences des Nations Unies • Addis-Abeba (Éthiopie)



Union africaine



Banque africaine
de développement



Commission économique
pour l'Afrique



Septième Forum pour le développement de l'Afrique

Agir face aux changements climatiques pour promouvoir un développement durable en Afrique

Gouvernance pour la paix et la sécurité dans un contexte de changements climatiques

Document de travail n°6

ADF VII • 10-15 octobre 2010 • Centre de conférences des Nations Unies • Addis-Abeba (Éthiopie)



Union africaine



Banque africaine
de développement



Commission économique
pour l'Afrique

I. Vue d'ensemble

1. La vulnérabilité de l'Afrique tient à une conjugaison de facteurs multiples, allant de l'extrême pauvreté à l'accroissement de la population, en passant par des catastrophes naturelles fréquentes, telles que sécheresses et inondations, et des systèmes agricoles (qu'il s'agisse de cultures ou d'élevage) fortement tributaires des précipitations. Elle représente un multiplicateur de risques qui exacerbe les tendances, les tensions et l'instabilité actuelles et compromet la durabilité des modes de subsistance.

2. Les publications scientifiques récentes sur les changements climatiques concluent pour la plupart que les pays susceptibles de subir des dommages environnementaux et dont les capacités de production diminuent – par la déforestation et la dégradation des sols notamment – sont davantage exposés aux conflits, tant internes qu'externes.

3. **Les pays** feront l'expérience des incidences des changements climatiques différemment les uns des autres – les individus, les communautés et les régions ne sont pas tous également touchés, les changements climatiques en avantageant certains et en défavorisant d'autres. Certains pays en développement seront extrêmement vulnérables aux changements climatiques parce qu'ils ont d'ores et déjà atteint les limites de leur capacité à affronter les phénomènes climatiques. Comme les changements climatiques touchent à tant de secteurs et d'aspects de la vie différents, il est probable que leurs incidences se feront d'abord sentir comme *autant de pressions supplémentaires s'exerçant sur tout point de tension pré-existant*. Ainsi, la première chose à faire pour répondre aux changements climatiques consiste donc à remédier définitivement aux points faibles de la société avant qu'ils ne s'aggravent et ne se répandent dans un climat plus hostile. Une meilleure gouvernance s'impose pour désamorcer les problèmes sur lesquels on a mis le doigt.

4. **Les catastrophes météorologiques, les migrations, la paix, la stabilité et la sécurité** sont autant de sources cumulées d'inquiétudes quant à l'avenir de l'Afrique eu égard à un climat qui a changé. *Tout porte à croire que la sécurité environnementale continuera à se dégrader avec les changements climatiques, ce qui se traduira probablement par le déclin généralisé des revenus en zone rurale et de nouvelles détériorations environnementales, souvent suite à la diminution des ressources en eau disponibles*. Quand les gens ont faim, ils ont à choisir entre mourir de faim, se révolter ou migrer.

5. **Les conflits et la pauvreté** constituent non seulement les deux principaux obstacles au développement mais comptent aussi parmi les motifs les plus importants de mouvements de réfugiés, de migrations et autres déplacements de populations sur le continent. Ce sont les personnes démunies qui sont les plus vulnérables aux conflits, en particulier à ceux qui portent sur l'accès aux ressources naturelles et la propriété de celles-ci, susceptibles de découler d'incidences négatives des changements climatiques sur les modes de subsistance.

6. **Potentiel de croissance** : L'Afrique est un continent jeune composé de nombreux petits États et de quelques-uns plus étendus. Elle passe actuellement par un long processus de réadaptation post-coloniale qui se traduit par la stabilisation des structures du pouvoir, des flux de ressources et des moyens de création de richesses. Elle est maintenant en passe de connaître un essor économique mais est sérieusement menacée par les changements climatiques et les questions d'utilisation équitable et durable de ressources limitées en voies d'eau transfrontières. La gestion des processus d'adaptation et de transition nécessaires pour passer à une économie verte exige la stabilité au niveau du continent.

II. Principaux enjeux

A. Stabilité et sécurité, deux facteurs d'adaptation aux changements climatiques

7. Il est indispensable d'assurer la stabilité et la sécurité si l'on veut que les nombreux processus d'adaptation et de développement se déroulent avec le maximum d'efficacité possible. Les rapports entre changements climatiques et sécurité n'en sont pas moins complexes. Il est difficile de prédire où un conflit peut surgir. Cela dit, les changements climatiques risquent d'aggraver les conflits en Afrique de différentes façons : l'évolution des phénomènes climatiques et les changements que subit la production agricole pourraient entraîner des mouvements de population plus importants et accroître les pressions sur les zones de destination urbaines, le contrôle des ressources pourrait se muer en instrument politique et les ressources naturelles de l'Afrique peuvent attirer l'attention de pays plus riches mais privés de ressources, les changements climatiques pourraient attiser les conflits suscités par les rivalités autour de la nourriture, de l'eau, de l'énergie ou des terres. Par exemple, les tensions entre agriculteurs et éleveurs sont monnaie courante : nul n'ignore que, le long des frontières, les communautés pastorales vivent dans l'insécurité, laquelle pourrait s'aggraver avec un climat plus variable. Les voies d'eau transfrontières peuvent se transformer en zones névralgiques en cas de diminution des précipitations ou de variabilité accrue des eaux de ruissellement. Des tensions pourraient aussi surgir entre États à cause de rivalités pour des ressources en eau limitées.

8. **Entre autres sources potentielles de conflit** en rapport avec les changements climatiques, on peut citer des migrations qui échappent à tout contrôle, des établissements humains déstabilisés et l'enrôlement de plus en plus de personnes au sein de groupes armés au fur et à mesure que les débouchés sur le marché du travail se raréfient. Le fait que les changements climatiques ont des incidences injustes ne fera que faciliter ce recrutement.

9. **Chances de renforcer la solidarité** : Dans ce contexte, il est urgent d'améliorer les moyens de réagir à la variabilité et au changement et d'accroître la coopération tant intersectorielle qu'entre États. Une sensibilisation accrue au changement et aux incidences qui en découlent au-delà des frontières nationales s'impose. L'impact des changements climatiques peut jouer en faveur de l'amélioration de la collaboration et de la coexistence si les pays et les populations choisissent de travailler ensemble pour trouver des solutions. Des investissements durables dans l'adaptation aux changements climatiques et l'atténuation de leurs incidences devraient se solder par de réels avantages en termes de création d'emplois et d'incitation au développement économique. Des activités d'adaptation qui privilégient des approches telles que les systèmes d'alerte précoce et l'engagement de la société civile dans les consultations au niveau des communautés et des parties prenantes sur les risques climatiques pourraient contribuer à prévenir les conflits.

10. De même, l'adaptation pourrait contribuer au renforcement de la paix à plus long terme dans les zones sujettes aux conflits en renforçant la capacité des communautés locales à adopter une stratégie d'adaptation peu onéreuse aux fins de gérer ensemble des ressources communes. Le respect de l'état de droit est capital à cet effet, que l'état de droit ait été institué par un régime traditionnel ou un État moderne. Actuellement, la situation est telle qu'il est d'autant plus indispensable de veiller à une gestion coopérative, équitable et durable des ressources d'eau transfrontières, que la pénurie d'eau causée par une augmentation de la demande se conjugue aux répercussions des changements climatiques sur les ressources en eau.

11. **Promouvoir la stabilité :** Les programmes en cours visant à renforcer la gouvernance, réduire les conflits et encourager la stabilité exigent un soutien durable et il peut être intéressant d'adhérer à de nouvelles initiatives, dont des « stratégies et programmes de développement national et local à l'épreuve des changements climatiques », qui ont pour corollaire la création d'emplois. La méthodologie suivie pour les évaluations de sécurité environnementale peut aider à évaluer les incidences des changements environnementaux et de l'utilisation des ressources naturelles sur la paix, la sécurité alimentaire et la durabilité des écosystèmes. Les activités de maintien de la paix doivent pouvoir compter sur un financement suffisant et disposer de capacités de réserve de façon à ce que, lorsqu'un conflit semble imminent ou éclate, les efforts de stabilisation, s'ils s'avèrent nécessaires, ne tardent pas et donnent rapidement des résultats. Il faut aussi veiller à ce que les missions de maintien de la paix reçoivent un mandat suffisant.

B. Vulnérabilité des États fragiles et des États en transition

12. Les États fragiles et ceux qui sortent d'un conflit se caractérisent par la faiblesse de leurs structures et services institutionnels de gouvernement comme les services de maintien de l'ordre et, en tant que tel, ils peuvent, s'ils n'y prêtent pas attention, abriter des activités illégales et antisociales de toutes sortes. Aussi peut-il être bien plus difficile d'aider les communautés de ces pays (et des régions voisines des pays limitrophes) à s'adapter aux changements climatiques. Cet état de choses rend aussi les pays voisins plus vulnérables au risque de se voir submergés en temps de crise par l'afflux de réfugiés climatiques venant d'États moins organisés et moins bien préparés. La communauté internationale a pris conscience de l'importance de remédier aux causes profondes de la fragilité et certains donateurs orientent plus de la moitié de leur aide vers les États fragiles. Un rang de priorité plus élevé doit être accordé à la restauration du tissu social en Afrique et à l'amélioration des capacités des principales institutions de gouvernance.

13. Comme indiqué ci-dessus, le changement climatique entraîne des risques considérables en matière de sécurité. Les États fragiles, caractérisés par la faiblesse de leurs structures et services, auront du mal à faire face à ces menaces. Ils sont donc particulièrement vulnérables aux risques qu'entraînent les changements climatiques.

C. Migrations massives

14. Les conflits relatifs aux ressources dans les zones semi-arides d'Afrique vont devenir une source de préoccupation croissante comme l'illustrent déjà les différends sur les pâturages et les schémas de migration, et subiront eux-mêmes les répercussions des changements climatiques. La sécheresse, avec ce qu'elle implique en termes de pénurie d'eau et d'insécurité alimentaire, constitue actuellement le risque météorologique le plus grave qui contribue aux conflits et aux déplacements/mouvements massifs de communautés pastorales. Des mesures doivent être prises pour contrôler ces déplacements et les gouvernements doivent mettre en place des stratégies et politiques propres à faciliter le franchissement des frontières en toute sécurité.

15. On peut s'attendre à ce que la désertification, principale cause du phénomène des réfugiés climatiques dans le monde, s'intensifie suite aux pénuries d'eau et à des pressions démographiques plus fortes. De nombreux migrants se retrouvent dans les villes. Plus de la moitié de la population mondiale vit désormais dans un environnement urbain et les migrations vers les centres urbains - en d'autres termes, la « mobilité de la main d'œuvre » - font partie intégrante de la croissance et du développement pour peu que des emplois soient disponibles. Alors que l'Afrique est encore

essentiellement rurale, les changements climatiques risquent de perturber les modes de subsistance en milieu rural et d'accélérer les migrations vers les villes. Les migrations forcées ou qui échappent à tout contrôle représentent non seulement une catastrophe pour les intéressés mais font aussi courir le risque de maladies, dévorent les ressources, exercent des pressions sur les infrastructures urbaines et réduisent la production alimentaire et engendrent des conflits. Dans certains cas, où les contraintes qui pèsent sur les ressources deviennent intolérables et les conflits inévitables, il peut s'avérer utile d'encourager, à l'aide d'incitations, des migrations volontaires vers un environnement plus sûr.

16. ***L'Afrique est d'ores et déjà le continent qui abrite le plus grand nombre de réfugiés, personnes déplacées et apatrides dans le monde.*** Historiquement, en Afrique, les courants de migration étaient déterminés par des facteurs économiques et sociaux. Les changements climatiques et les dégradations environnementales étaient rarement considérés comme des éléments déterminants de la mobilité humaine et des migrations. Aussi le climat est-il l'oublié des politiques et plans de migration et de développement africains. Selon des estimations mondiales, jusqu'à 200 millions de personnes pourraient devenir des migrants climatiques d'ici à 2050, soit le double du nombre de migrants actuel. Une tendance importante qui se fait jour en Afrique réside dans le nombre croissant de femmes dans les flux migratoires. Les incidences des changements climatiques et les répercussions de ceux-ci sur les communautés pastorales sont plus que jamais évidentes, tout portant à croire que les migrations et les conflits se multiplieront autour de ressources souvent insuffisantes.

17. ***Des pressions d'un type nouveau :*** Les migrations dues à des raisons d'ordre climatique étaient souvent la conséquence de catastrophes naturelles. Avec les changements climatiques, la pénurie de ressources, l'insécurité alimentaire et le manque d'eau deviendront les principaux facteurs de migrations climatiques volontaires à long terme en Afrique au long du XXI^e siècle. Il s'agit de cerner les zones névralgiques potentielles et de faire le nécessaire.

18. ***Un grand nombre de petits pays :*** Par ailleurs, avec son grand nombre de pays relativement peu étendus, l'Afrique est particulièrement sujette aux migrations transfrontières en période de crise. Les réfugiés de catastrophes naturelles peuvent en général rentrer chez eux à plus ou moins longue échéance, mais les futurs migrants climatiques pourraient se voir contraints de trouver un nouveau point d'ancrage permanent, souvent dans un autre pays. La Commission de l'Union africaine (CUA) et les communautés économiques régionales (CER) peuvent avoir besoin de collaborer avec les États sur ce point de façon à étendre la liberté actuelle au déplacement dans la région, avec les incitations nécessaires à cet effet. Chaque fois que possible, les migrants devraient être encouragés à accéder à l'autonomie et y être aidés. Dans les cas où une assistance internationale est disponible, elle devrait viser à permettre aux migrants de s'insérer dans l'économie locale et à devenir des maillons productifs de celle-ci et ne pas pérenniser les problèmes. Peut-être faut-il réviser les stratégies et politiques de migration pour en étendre la portée aux migrants climatiques. Il est probablement indispensable que les gouvernements apportent leur soutien en pareil cas pour tirer le meilleur parti de la situation elle-même et éviter à des communautés aux ressources déjà limitées d'avoir à supporter une charge supplémentaire. Dans la plupart des cas, mieux vaut minimiser les facteurs de migration et aider les populations à rester chez elles plutôt que réagir après leur départ.

D. Aggravation des catastrophes naturelles

19. La variabilité accrue du climat est un signe avant-coureur et, le cas échéant, apporte parfois confirmation de changements climatiques. Elle explique déjà la multiplication des catastrophes d'ordre météorologique, qui touchent de nombreuses communautés vulnérables d'Afrique, défavorisées en

particulier. La fréquence et l'impact des catastrophes déclenchées par des risques naturels et les pertes économiques et sociales qui en résultent sont à la hausse en Afrique. Il faut mieux comprendre l'interaction complexe entre les facteurs économiques et sociaux et les risques biophysiques, mise en lumière par les taux élevés de vulnérabilité aux risques de catastrophe dans plusieurs régions du continent. Ces catastrophes peuvent enfermer les gens dans une pauvreté dont ils ne peuvent s'extirper et devenir une incitation puissante à migrer.

20. Les programmes de secours actuels tendent à réagir aux catastrophes assez rapidement pour maintenir les communautés ensemble dans leurs villages, leurs modes de subsistance demeurant plus ou moins intacts. Plus tard, dans un environnement plus hostile, au fur et à mesure que les catastrophes se multiplieront et auront davantage de conséquences sur les modes de subsistance, les pressions pour que les populations intéressées abandonnent des modes de subsistance non durables sur leur territoire traditionnel se feront de plus en plus fortes. Il faut toutefois atténuer l'impact de tels phénomènes en améliorant l'état de préparation des populations et en renforçant leur résilience (notamment par l'information, des alertes rapides, des filets de sécurité comme l'assurance fondée sur l'indice climatique, des abris et refuges temporaires, des secours alimentaires et l'aide à la reconstruction).

E. Points chauds

21. Les changements climatiques sont loin d'être équitables. Alors que certains pays peuvent même dans un premier temps en bénéficier, d'autres sont particulièrement vulnérables et subiront rapidement de graves répercussions. D'où la nécessité d'examiner les vulnérabilités sous-jacentes dans la région et de déterminer les niveaux de résilience aux changements climatiques pour fixer des critères qui permettront d'augmenter la résilience économique et sociale et de diminuer la vulnérabilité sociale.

22. Ces considérations invitent à la recherche et à l'innovation. Il faut examiner la façon dont on s'est attaqué dans certaines régions à tel ou tel type de problème et s'il existe ailleurs un savoir-faire susceptible d'être exploité. À titre d'exemple, on peut évoquer les systèmes d'innovations pastorales mis en œuvre dans la corne de l'Afrique afin que les éleveurs puissent accéder à du fourrage de bonne qualité qui permet à leur bétail de survivre plus longtemps, notamment la coopération avec les agriculteurs qui vendent du foin aux éleveurs et autorisent leur bétail à paître dans des champs frappés par la sécheresse. Il s'agit-là d'une pratique courante dans certaines régions du Darfour qui pourrait s'avérer utile ailleurs. Il est donc nécessaire de soutenir les enseignements tirés de l'innovation pratiquée au niveau des modes de subsistance des ménages et des institutions locales et nationales.

23. Les petits États insulaires en développement et les zones côtières de faible élévation de l'océan Indien devraient être les plus sérieusement touchés par les changements climatiques et certaines îles risquent même de se retrouver complètement submergées à cause de la hausse du niveau de la mer et des marées de tempête. Les mesures prises pour protéger les côtes peuvent certes retarder l'évacuation des populations, mais, comme l'ouragan Katrina l'a montré à la Nouvelle-Orléans, des digues ne sauraient protéger de tout danger.

24. L'État est en première ligne face aux problèmes soulevés par les changements climatiques. Sur le plan interne, il lui appartient d'administrer l'utilisation des ressources, de gérer les conflits et de répondre aux menaces à la sécurité. Sur le plan externe, c'est lui qui négocie au premier chef l'utilisation des ressources naturelles communes à plusieurs États. La gouvernance joue un rôle capital dans la gestion des changements climatiques. Une *gouvernance capable d'adaptation* est d'autant plus efficace.

III. Conclusion

25. Devant la gravité et le nombre croissants des catastrophes naturelles et des pressions supplémentaires qui s'exercent sur les foyers de tension dans la société, il est d'une importance cruciale de minimiser l'impact de ces catastrophes et de maintenir la paix et la sécurité par la prévention des conflits. La stabilité est la condition *sine qua non* d'une croissance durable et de l'amélioration de la qualité de la vie. L'amélioration de la gouvernance dans ce domaine dépend des grandes lignes d'action ci-après :

- a) Maintenir à tout prix **la stabilité et la sécurité** en assurant un développement à large assise;
- b) Mettre sur pied, en renforçant l'architecture institutionnelle et grâce à la coopération régionale, une coalition prête à l'action qui s'attaquera à la prévention et au règlement des conflits;
- c) Soutenir **les États fragiles et les États en transition**;
- d) Faire face aux risques de **migrations massives** qui déstabilisent les villes et les États voisins ;
- e) Améliorer **l'état de préparation aux catastrophes** pour réduire l'impact de celles-ci ;
- f) **Points chauds** : soutenir les États les plus vulnérables aux changements climatiques.

IV. Questions clefs

A. Maintien de la paix

26. Quelles sont les mesures à prendre maintenant pour contribuer à assurer le maintien de la paix, de la stabilité et de la sécurité environnementale quand surviendront les changements environnementaux, économiques et sociaux majeurs qui se profilent à l'horizon ? Quel est le rôle de la bonne gouvernance tant dans la prévention des conflits liés à l'environnement que dans la façon d'aborder les changements climatiques eux-mêmes, par des mesures d'adaptation aux changements climatiques et d'atténuation de leurs effets ? La bonne gouvernance et l'état de droit s'étendent-ils suffisamment en dehors des métropoles ? Les gouvernements ont-ils conscience de l'importance des évaluations de sécurité environnementale pour se faire une idée des impacts des changements climatiques sur la sécurité des populations (changements multiplicateurs de risques en matière de sécurité) ?

B. États fragiles et États en transition

27. Quelles sont les mesures spéciales à prendre maintenant pour aider à renforcer les États fragiles et les États en transition afin qu'ils puissent s'adapter aux changements climatiques et adhérer progressivement à des modes de développement plus durables ? Comment assurer l'intégration des mesures de réduction des risques de catastrophe dans les processus de rétablissement et de réadaptation suite à une catastrophe ? Quelles mesures faut-il prendre pour sensibiliser davantage l'opinion aux rapports entre ressources naturelles et conflits et aux difficultés et opportunités de prévention des conflits, de rétablissement de la paix et de consolidation de la paix ?

C. Migrations massives

28. Comment éviter les effets déstabilisateurs de migrations massives ? Que faut-il faire pour améliorer la sécurité environnementale des populations rurales et urbaines ? Quelles stratégies et politiques faut-il mettre en place pour faire face à une urbanisation croissante et au développement massif des taudis et répondre au souci de plus en plus préoccupant que suscite le fait que les populations défavorisées urbaines et péri-urbaines qui tendent à vivre dans des zones écologiquement fragiles s'exposent de façon disproportionnée aux risques environnementaux et autres entraînés par les changements climatiques ? Comment l'Afrique peut-elle éviter le surpeuplement de ses villes dû à des migrations motivées par les changements climatiques ? Que faut-il faire encore pour bien saisir le lien entre conflits, catastrophes naturelles et vulnérabilité, en particulier dans certaines régions d'Afrique subsaharienne où les pressions démographiques sont exacerbées et où la dégradation des terres et la désertification s'aggravent rapidement ?

D. Aggravation des catastrophes naturelles

29. Les pays africains sont-ils suffisamment sensibilisés aux catastrophes et dotés de mécanismes de réaction aux catastrophes suffisants ? Comment renforcer la collaboration et la coopération entre structures régionales et réseaux transrégionaux pour atténuer les conséquences des catastrophes causées par l'homme et réagir face à ces catastrophes ? Quels sont les meilleurs moyens d'assurer la protection des droits fondamentaux des communautés vulnérables contre les inondations, les sécheresses et les tempêtes au moment où se produiront les nombreux changements attendus ?

E. Zones particulièrement touchées

30. Comment agir en faveur des populations des petites îles vulnérables ou des régions qui subiront de plein fouet les changements climatiques ? Quel est le degré de sécurité assuré par les défenses côtières contre la hausse du niveau de la mer et les fortes marées de tempête ? Où ces populations vont-elles aller si elles ne peuvent plus rester sur place ?

F. Initiatives en cours

31. Comment renforcer ces initiatives ? Comment resserrer la collaboration et la coordination entre les structures régionales auxquelles participent les gouvernements, l'Organisation des Nations Unies, les donateurs et la société civile dans les domaines suivants :

- a) Risques recensés, évalués et contrôlés
- b) État de préparation général ?

32. Quelles dispositions faut-il prendre pour disposer de données partagées actualisées (modélisation des changements climatiques ; évaluation de la biodiversité ; etc.) et quelles sont les données partagées ? Existe-t-il d'autres programmes pertinents qu'il serait intéressant de renforcer ?

- a) Programme de renforcement des capacités pour la paix et la sécurité dans le cadre de l'architecture africaine de paix et de sécurité en vue du déploiement rapide des Forces africaines de maintien de la paix (CUA et communautés économiques régionales)
- b) Programmes de stabilité et de sécurité dans les États fragiles
- c) Mise en œuvre de la Stratégie régionale africaine de prévention des catastrophes

***Multiplication des catastrophes et des populations touchées :
premières conséquences des changements climatiques***

Les catastrophes climatiques se multiplient à la faveur du réchauffement de la planète, comme le confirment les observations scientifiques et les modélisations informatiques du climat futur. L'année 2007 a été marquée par des crises climatiques, de nature souvent jusque-là inégalée, dont les pires inondations qu'ait connues l'Afrique en 30 ans, des inondations sans précédent au Mexique et en Asie du Sud et des vagues de chaleur et des incendies de forêt en Europe, en Australie et en Californie. À la mi-novembre, l'ONU avait lancé 15 « appels éclairs », soit le plus grand nombre jamais enregistré en un an. Tous, sauf un, faisaient suite à des catastrophes climatiques. En même temps, davantage de personnes sont touchées par les catastrophes à cause de la pauvreté, de l'impuissance, de la croissance démographique et des déplacements de population vers des zones marginalisées. Le nombre total de catastrophes naturelles, pour la plupart des inondations et des tempêtes, a quadruplé au cours des 20 dernières années. Pendant la même période, le nombre de personnes touchées est passé d'environ 174 millions à une moyenne supérieure à 250 millions par an (Oxfam, 2007).

