



Convention-cadre sur les changements climatiques

Distr. générale
27 octobre 2009
Français
Original: anglais

Organe subsidiaire de conseil scientifique et technologique

Trente et unième session

Copenhague, 7-18 décembre 2009*

Point 3 de l'ordre du jour provisoire

Programme de travail de Nairobi sur les incidences des changements climatiques et la vulnérabilité et l'adaptation à ces changements

Rapport de synthèse sur les méthodes et les expériences d'intégration et d'extension de la planification et des activités en matière d'adaptation, et les enseignements tirés, les bonnes pratiques, les lacunes, les besoins, les obstacles et les contraintes dans ce domaine

Note du secrétariat**

Résumé

Le présent rapport contient une synthèse des informations transmises dans leurs communications par les Parties et les organisations compétentes sur l'intégration et l'extension de la planification et des activités en matière d'adaptation à plusieurs niveaux et dans plusieurs secteurs, ainsi que des informations sur les activités y relatives dans le cadre du processus de la CCNUCC et hors de celui-ci. Il donne une vue d'ensemble des efforts actuels des Parties et des organisations pour mieux intégrer et étendre les activités en matière d'adaptation, ainsi qu'un résumé des enseignements tirés, des bonnes pratiques, des lacunes, des besoins, des obstacles et des contraintes.

* Les dates exactes de la session restent à confirmer.

** Le présent document a été soumis tardivement en raison du délai requis pour analyser les informations provenant des différentes sources.

Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction.....	1–14	3
A. Mandat.....	1–2	3
B. Portée de la présente note.....	3–4	3
C. Généralités.....	5–9	4
D. Méthodes.....	10–14	5
II. Méthodes et expériences d'intégration et d'extension de la planification et des activités en matière d'adaptation.....	15–52	6
A. Intégration de la planification et des activités en matière d'adaptation à plusieurs niveaux.....	15–29	6
B. Intégration de la planification et des activités en matière d'adaptation pour divers secteurs et modes de vie.....	30–40	9
C. Intégration de la planification et des activités pour divers types de risques.....	41–46	11
D. Intégration et extension de l'adaptation à plusieurs niveaux et dans plusieurs secteurs.....	47–52	13
III. Enseignements tirés, bonnes pratiques, lacunes, besoins, obstacles et contraintes en matière d'adaptation.....	53–86	14
A. Bonnes pratiques.....	54–63	14
B. Lacunes et besoins.....	64–72	16
C. Obstacles et contraintes.....	73–86	18
IV. Questions à examiner plus avant.....	87	20
V. Conclusion.....	88	22

I. Introduction

A. Mandat

1. L'Organe subsidiaire de conseil scientifique et technologique (SBSTA), dans les conclusions de sa vingt-huitième session sur le programme de travail de Nairobi sur les incidences des changements climatiques et la vulnérabilité et l'adaptation à ces changements, a demandé au secrétariat d'établir, pour sa trente et unième session, un rapport de synthèse contenant les vues et les informations communiquées par les Parties et les organisations compétentes¹ sur les méthodes et les expériences d'intégration et d'extension de la planification et des activités en matière d'adaptation aux niveaux national, infranational, communautaire et local, y compris en transposant à une plus grande échelle les mesures d'adaptation prises aux niveaux local et communautaire; ainsi que sur les enseignements tirés, les bonnes pratiques, les lacunes, les besoins, les obstacles et les contraintes en matière d'adaptation, y compris pour la mise en œuvre des projets d'adaptation. En outre, le rapport devait fournir des renseignements provenant d'autres sources pertinentes, y compris le bilan tiré du processus des programmes d'action nationaux aux fins de l'adaptation (PANA)².

2. À la même session, le SBSTA a prié le secrétariat d'organiser, sous la direction de son président et avant la trente et unième session du SBSTA, un atelier technique consacré aux moyens de faire avancer l'intégration de diverses méthodes de planification de l'adaptation, y compris la transposition à une plus grande échelle des mesures d'adaptation prises aux niveaux local et communautaire³. L'atelier avait pour but de permettre la prise de décisions éclairées au sujet des initiatives et mesures intégrées en matière d'adaptation à prendre dans la pratique à divers niveaux et pour divers secteurs et modes de vie, compte tenu des informations figurant dans le présent rapport de synthèse.

B. Portée de la présente note

3. Le document présente une synthèse des vues et informations communiquées par les Parties et les organisations compétentes sur les méthodes et les expériences d'intégration et d'extension de la planification et des activités en matière d'adaptation. Il contient aussi des informations sur les résultats des activités entreprises dans le cadre du programme de travail de Nairobi en ce qui concerne la planification et les pratiques en matière d'adaptation dans la première phase, qui incluent: les communications des Parties et des organisations compétentes⁴ et un rapport de synthèse connexe⁵; un rapport de synthèse sur les résultats des travaux du Groupe d'experts des pays les moins avancés, du Groupe consultatif d'experts des communications nationales des Parties non visées à l'annexe I de la Convention (GCE) et du Groupe d'experts du transfert de technologies (GETT) concernant la planification et les pratiques en matière d'adaptation⁶; un atelier tenu à Rome (Italie) en

¹ Les communications des Parties et des organisations sont compilées dans le document FCCC/SBSTA/2009/MISC.4.

² FCCC/SBSTA/2008/6, par. 59.

³ FCCC/SBSTA/2008/6, par. 61.

⁴ FCCC/SBSTA/2007/MISC.10 et FCCC/SBSTA/2007/MISC.11.

⁵ FCCC/SBSTA/2007/9.

⁶ FCCC/SBSTA/2007/10.

septembre 2007⁷; et une interface Web⁸ donnant des informations sur les pratiques existantes en matière d'adaptation et sur les stratégies locales d'adaptation. Des informations concernant les processus des PANA et des communications nationales sont également prises en compte.

4. En outre, des exemples d'expériences concernant des activités ne relevant pas du processus de la CCNUCC ont été résumés et incorporés dans le rapport. Il s'agit notamment des travaux de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) sur l'intégration du processus d'adaptation dans l'aide au développement, et de portails pour l'adaptation comme le mécanisme «Adaptation aux changements climatiques» et le portail de données de la Banque mondiale sur les changements climatiques. Les informations pertinentes contenues dans les PANA ont également été intégrées dans le présent rapport.

C. Généralité

5. L'objectif global du programme de travail de Nairobi est d'aider toutes les Parties, en particulier les pays en développement et surtout les pays les moins avancés (PMA) et les petites États insulaires en développement, à mieux comprendre et évaluer les incidences des changements climatiques et la vulnérabilité et l'adaptation à ces changements, et à adopter en connaissance de cause des décisions sur les initiatives et mesures pratiques d'adaptation à prendre pour faire face aux changements climatiques sur des bases scientifiques, techniques et socioéconomiques solides, en tenant compte des changements et de la variabilité climatiques actuels et futurs⁹.

6. Les activités relatives à la planification et aux pratiques en matière d'adaptation dans le cadre du programme de travail de Nairobi sont entreprises conformément aux objectifs énoncés dans l'annexe à la décision 2/CP.11 concernant les sous-thèmes 3 b) ii), «Recueillir, analyser et diffuser des informations sur les initiatives et mesures concrètes d'adaptation passées et actuelles, notamment les projets d'adaptation, les stratégies d'adaptation à court et à long terme et les connaissances locales et autochtones», et 3 b) iv), «Faciliter la communication et la coopération entre les Parties et entre celles-ci et les organisations compétentes, les milieux professionnels, la société civile et les décideurs, ainsi que les autres parties prenantes».

7. Les activités dans le domaine de la planification et des pratiques en matière d'adaptation peuvent contribuer aux efforts déployés par les Parties et les organisations pour:

a) Mettre en commun des informations sur les expériences, les enseignements tirés, les difficultés et les obstacles rencontrés s'agissant des mesures et initiatives passées et actuelles en matière d'adaptation, et leurs retombées sur le développement durable;

b) Promouvoir différents moyens permettant de mettre en commun l'information et de renforcer la coopération entre les Parties et les secteurs, institutions et communautés compétents, y compris en matière de réduction et de gestion des risques de catastrophe;

⁷ Voir le document FCCC/SBSTA/2007/15 contenant le rapport de l'atelier.

⁸ La base de données peut être consultée à l'adresse <http://unfccc.int/4555.php>.

⁹ Décision 2/CP.11, annexe, par. 1.

c) Mieux faire comprendre les stratégies de riposte, y compris les systèmes d'alerte, les stratégies locales d'intervention et les enseignements qui peuvent être appliqués ailleurs;

d) Évaluer les moyens de soutenir les mesures d'adaptation et de surmonter les obstacles et les difficultés qui compromettent leur mise en œuvre.

8. Le programme de travail de Nairobi en est à sa deuxième phase. Les activités et les réalisations escomptées dans la première phase du programme dans le domaine de la planification et des pratiques en matière d'adaptation sont résumées dans le document FCCC/SBSTA/2008/12.

9. Les activités et les réalisations escomptées dans la deuxième phase, qui va de 2008 à 2010, sont présentées en détail dans le document FCCC/SBSTA/2008/6. En plus des communications dont il est fait une synthèse dans le présent document et de l'atelier pertinent déjà mentionné au paragraphe 2, les autres résultats escomptés dans le domaine de la planification et des pratiques en matière d'adaptation incluent:

a) Un document technique et un atelier technique sur l'incorporation dans les politiques et programmes nationaux des pratiques, outils et systèmes employés pour l'évaluation et la gestion des risques climatiques et les stratégies de réduction des risques de catastrophe;

b) Les communications des Parties et des organisations compétentes sur les efforts déployés pour suivre et évaluer l'exécution des projets, politiques et programmes d'adaptation et le rapport coût-efficacité des projets, politiques et programmes menés à terme, avec leurs points de vue sur les enseignements tirés, les bonnes pratiques, les lacunes et les besoins;

c) Une interface renforcée relative aux pratiques en matière d'adaptation.

D. Méthodes

10. Des communications sur les méthodes et les expériences d'intégration et d'extension de la planification et des activités en matière d'adaptation, et sur les enseignements tirés, les bonnes pratiques, les lacunes, les besoins, les obstacles et les contraintes dans ce domaine, ont été reçues de neuf Parties (représentant les vues de 23 Parties), à savoir Arabie saoudite, Belize, Colombie, Costa Rica, Japon, Nouvelle-Zélande, Ouzbékistan, République tchèque au nom de la Communauté européenne et de ses États membres et Sri Lanka, d'une organisation intergouvernementale (Centre de la Communauté des Caraïbes sur les changements climatiques (CCCCC)), d'un organisme des Nations Unies (Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO)) et d'une organisation non gouvernementale (Practical Action). La plupart des communications faisaient référence à des études de cas montrant comment le processus d'adaptation aux changements climatiques était intégré avec succès dans la planification nationale; en particulier, ces études montrent que l'intégration de la planification en matière d'adaptation au niveau national facilite l'intégration de la planification et des pratiques en matière d'adaptation aux niveaux infranational, local et communautaire.

11. La notion d'«intégration et extension de la planification et des activités en matière d'adaptation» mentionnée plus haut au paragraphe 1 peut être entendue de plusieurs manières. Il a été utilisé ici l'interprétation retenue dans les communications des Parties et des organisations compétentes et dans les rapports sur d'autres activités en matière d'adaptation dans le cadre de la Convention. Il est donc fait référence à un large éventail d'activités.

12. Chaque communication ou document a été analysé à la lumière du mandat pertinent. Les communications contenaient des informations sur les activités en matière d'intégration et sur les approches et les besoins en matière d'adaptation en général. Les informations sur les approches sectorielles en matière d'adaptation ou sur les approches limitées à un seul niveau de gouvernement n'ont généralement pas été retenues dans la synthèse, sauf si elles s'inscrivaient dans une démarche intégrée de plus vaste ampleur. On a de même exclu les approches et les enseignements en matière d'adaptation de nature générale, parce que dans le cadre d'autres activités prévues dans le programme de travail de Nairobi beaucoup d'attention avait été portée à ces expériences dans le but de les mettre à profit. En outre, beaucoup d'informations communiquées par les Parties et les organisations sur les bonnes pratiques, les obstacles, les lacunes et les besoins n'ont pas été retenues parce qu'il y avait déjà été fait référence dans des communications précédentes.

13. Les communications présentées par les Parties démontraient les progrès réalisés pour élaborer et appliquer des stratégies nationales d'adaptation. Certaines organisations, comme Practical Action, se sont spécifiquement intéressées à l'extension de l'intégration de la planification en matière d'adaptation dans les processus en cours pertinents.

14. Certaines sources, comme le rapport de l'atelier sur la planification et les pratiques en matière d'adaptation mentionné plus haut au paragraphe 3, contenaient des sections spécifiquement consacrées à l'intégration des mesures d'adaptation. Dans d'autres, comme la compilation des projets au titre des PANA, la question de l'intégration des mesures d'adaptation n'était pas traitée de manière spécifique; les PANA et les communications nationales étaient analysés sous l'angle des activités à plusieurs niveaux ou dans plusieurs secteurs. Dans les sources faisant référence à la mise en commun d'expériences en matière d'adaptation, on s'est attaché à rechercher les termes clefs spécifiques en relation avec le mandat, comme «intégration» et «extension» ainsi que les informations en matière d'adaptation intéressant plusieurs niveaux ou secteurs.

II. Méthodes et expériences d'intégration et d'extension de la planification et des activités en matière d'adaptation

A. Intégration de la planification et des activités en matière d'adaptation à plusieurs niveaux

15. La présente section traite de l'intégration et de l'extension de la planification et des activités en matière d'adaptation aux niveaux national, infranational, local et communautaire. On entend par adaptation au niveau infranational l'adaptation au niveau des États ou des provinces. L'adaptation au niveau local s'entend des initiatives prises par les municipalités et les villes, et l'adaptation au niveau communautaire recouvre les mesures d'adaptation prises pour une communauté spécifique.

16. L'intégration de la planification et des activités en matière d'adaptation peut prendre de multiples formes. Dans l'approche directive et centralisée de l'intégration:

- a) Le gouvernement central assure l'environnement propice au processus d'adaptation aux niveaux inférieurs;
- b) Le gouvernement central fournit des orientations et des informations spécifiquement destinées à ces niveaux de gouvernement inférieurs;
- c) On veille à ce que la politique élaborée au niveau national soit appliquée aux niveaux inférieurs, c'est-à-dire à ce qu'elle ait un effet de retombées.

17. Il existe une autre méthode d'intégration fondée sur des projets ou des réalisations et impliquant une coopération entre différents niveaux de gouvernement pour régler un problème dans un certain secteur ou dans un lieu particulier; quand cette méthode est adoptée, des interventions peuvent être faites à tous les niveaux et dans le cadre de nombreuses juridictions différentes.

1. Créer l'environnement propice au processus d'adaptation aux niveaux inférieurs

18. On trouve dans les communications de nombreux exemples de gouvernements nationaux ou régionaux qui ont créé l'environnement requis pour qu'il puisse y avoir une adaptation aux niveaux inférieurs. Beaucoup de pays européens élaborent des stratégies ou des plans nationaux aux fins de l'adaptation, pour assurer l'intégration de la planification en matière d'adaptation dans les documents nationaux et aider les autorités aux échelons inférieurs à planifier leurs mesures d'adaptation. Ces stratégies prennent en compte le point de vue de tous les niveaux de gouvernement, y compris les ministères et les départements sectoriels. Elles impliquent le plus grand nombre possible de parties prenantes et, comme souligné dans les communications, elles mettent à profit les connaissances et les activités en matière d'adaptation existant dans le pays.

19. Certains pays, comme l'Ouzbékistan, ont bien avancé dans l'élaboration de leurs stratégies d'adaptation. En Thaïlande, la conservation et la protection de l'environnement sont incorporées dans la planification nationale depuis le début des années 80 à travers des plans quinquennaux de développement économique et social. La problématique des changements climatiques a été récemment intégrée dans les plans¹⁰.

20. La formulation de la plupart des stratégies d'adaptation débute par un bilan. La Lettonie, par exemple, a récemment entrepris cet exercice, tandis que le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord en est à un stade plus avancé du processus. L'Irlande élabore une base de données en matière d'adaptation pour appuyer l'élaboration de sa stratégie d'adaptation aux changements climatiques. La stratégie d'adaptation du Danemark comprend un Forum interministériel de coordination en matière d'adaptation, un Centre d'information sur l'adaptation et un Groupe de coordination pour la recherche sur l'adaptation aux changements climatiques. L'Allemagne a élaboré une stratégie nationale d'adaptation aux changements climatiques¹¹.

21. L'Union européenne (UE) a des politiques d'adaptation harmonisées avec des objectifs au niveau national. L'UE élabore actuellement une politique d'adaptation aux changements climatiques fondée sur le Livre vert de la Commission européenne intitulé «Adaptation au changement climatique en Europe: les possibilités d'action de l'Union européenne». Cette politique a pour objet de promouvoir l'intégration de l'adaptation aux changements climatiques dans les politiques sectorielles et autres politiques pertinentes mises en œuvre au niveau de l'UE, afin de compléter l'action des États membres.

2. Fournir des orientations et des informations

22. La Nouvelle-Zélande a établi divers matériels d'orientation à l'intention des administrations locales, reconnaissant que cet échelon de gouvernement est responsable de nombreuses fonctions qui peuvent être affectées par les changements climatiques. Au niveau communautaire, le Ministère néo-zélandais de l'agriculture et des forêts administre le Sustainable Farming Fund (un fonds pour une agriculture durable) qui finance des

¹⁰ Voir la communication nationale initiale de la Thaïlande à l'adresse <http://unfccc.int/resource/docs/natc/thainc1.pdf>.

¹¹ http://bmu.de/files/english/pdf/application/pdf/das_gesamt_en_bf.pdf.

programmes communautaires dirigés par des exploitants agricoles et forestiers et comportant une composante se rapportant spécifiquement aux changements climatiques.

23. Pour que la politique d'adaptation élaborée au niveau national soit exécutée aux niveaux inférieurs, il faut les informations et les conseils voulus et il faut qu'il existe au niveau local la capacité de définir et d'évaluer les options possibles en matière d'adaptation. Les Parties mentionnaient que les planificateurs au niveau local avaient besoin de conseils, émanant dans l'idéal de l'autorité centrale et reposant sur des éléments scientifiques solides, qui fassent clairement ressortir les retombées positives à attendre des initiatives¹².

3. Veiller à la mise en œuvre des politiques

24. La méthode d'intégration à plusieurs niveaux suivie par le Royaume-Uni en matière d'adaptation entend favoriser les initiatives d'inspiration nationale mais sous responsabilité communautaire¹³ avec, par exemple, des projections climatiques à l'intention des utilisateurs établies par le Centre Hadley des services météorologiques du Royaume-Uni, des objectifs pour les autorités locales et des partenariats locaux pour partager les meilleures pratiques. Ces activités sont exécutées dans le cadre d'un programme national d'adaptation aux changements climatiques et de la loi relative aux changements climatiques.

25. Mais les politiques d'adaptation établies au niveau national ne sont pas toujours mises en œuvre efficacement au niveau local parce qu'elles sont mal connues ou mal comprises¹⁴. Il a déjà été rencontré des difficultés pour mettre en œuvre et faire respecter les lois sur l'environnement au niveau local¹⁵.

4. Intégration sur la base de projets et de réalisations spécifiques

26. Les programmes de recherche des États membres de l'UE sont souvent établis en fonction de la demande, définis par des acteurs représentant divers secteurs et ciblés sur une région vulnérable particulière. Le projet des Pays-Bas sur la connaissance du climat, le programme de recherche de l'Irlande sur les changements climatiques et le Centre de compétences de l'Allemagne sur le réchauffement de la planète sont des exemples d'initiatives de ce type. Les exemples d'approche intégrée pour la mise en œuvre d'activités en matière d'adaptation sont plus rares que les exemples de programmes de recherche intégrés.

27. Le Costa Rica a néanmoins opté pour une approche sectorielle pour étendre la planification et les activités en matière d'adaptation à tous les niveaux, en s'attachant à réduire la vulnérabilité des secteurs les plus sensibles et les plus importants pour le pays. Par exemple, les ressources en eau du pays sont évaluées à l'aide d'études de la vulnérabilité des bassins versants afin de prévoir pour chaque région des mesures d'adaptation, avec une répartition claire des responsabilités d'exécution entre les institutions et autres parties prenantes.

¹² FCCC/SBSTA/2007/9, par. 23.

¹³ Communications du Royaume-Uni présentées dans le document FCCC/SBSTA/2009/MISC.4.

¹⁴ Levina E et Adams H, 2006. *Domestic Policy Frameworks for Adaptation to Climate Change in the Water sector. Part I: Annex I Countries*. Accessible à l'adresse www.oecd.org/dataoecd/32/47/36835429.pdf.

¹⁵ FCCC/SBI/2005/18, par. 27.

28. Le programme national des Pays-Bas sur l'adaptation aux changements climatiques et l'aménagement de l'espace et leur stratégie nationale d'adaptation ont été élaborés grâce à une collaboration entre différents échelons de gouvernement. Dans cette approche, l'intégration est reconnue comme un élément indispensable pour prendre en compte les changements climatiques dans l'aménagement de l'espace.

29. Forte de son expérience avec la mise en œuvre du projet de plan national intégré d'adaptation¹⁶, la Colombie observait que les mesures d'adaptation avaient plus de chances de réussir si elles étaient fondées sur les pratiques actuelles et si les communautés locales y étaient associées.

B. Intégration de la planification et des activités en matière d'adaptation pour divers secteurs et modes de vie

30. La présente section met en lumière les activités engagées pour intégrer et étendre la planification et les pratiques en matière d'adaptation pour divers secteurs économiques et modes de vie. Cette intégration passait par divers moyens:

- a) Des projets d'adaptation pour plusieurs secteurs;
- b) L'interconnexion propre à l'environnement naturel et les retombées bénéfiques de l'adaptation dans un secteur pour un autre secteur;
- c) L'accent mis dans des plans de développement spécifiques sur des zones géographiques et sur leur vulnérabilité;
- d) L'incorporation de la planification en matière d'adaptation dans les documents de politique et dans la planification au niveau national, avec les ressources requises;
- e) L'adoption d'une approche participative au plus haut niveau de gouvernement, en association avec de multiples parties prenantes.

31. Dans sa communication, le Costa Rica a présenté un exemple d'adaptation impliquant deux secteurs et a décrit les efforts intersectoriels déployés dans le cadre du programme national d'adaptation pour la biodiversité et les zones marines côtières, afin de protéger la biodiversité du pays des effets des changements climatiques. Des évaluations des risques climatiques pour la biodiversité et les zones côtières étaient effectuées et incorporées dans les plans directeurs existants et nouveaux. Les activités comprennent une surveillance, le paiement des services environnementaux et une gestion intégrée des zones côtières protégées.

32. Il y a de nombreux exemples d'adaptation dans un secteur avec des retombées bénéfiques pour un autre secteur. La gestion intégrée des zones côtières, la gestion intégrée des ressources en eau et la remise en état des écosystèmes sont des méthodes établies qui permettent de réunir différents secteurs et de concilier différentes priorités. Le rapport technique du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) sur les changements climatiques et l'eau¹⁷ analyse systématiquement les liens entre les ressources en eau et d'autres secteurs tels que biodiversité, agriculture et sécurité

¹⁶ Plan national intégré d'adaptation: écosystèmes de haute montagne, îles colombiennes des Caraïbes, et santé humaine.

¹⁷ Bates BC, Kundweyicz ZW, Wu S et Palutikof JP (éd.). 2008. *Climate Change and Water. Technical Paper of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Genève: secrétariat du GIEC.

alimentaire, utilisation des terres et foresterie, santé humaine, assainissement, infrastructures et divers aspects économiques.

33. Dans de précédentes communications présentées dans le cadre du programme de travail de Nairobi¹⁸, il a été donné des exemples de retombées bénéfiques de projets. On a souvent cité l'adaptation dans les zones côtières – c'est-à-dire l'application des principes de la gestion intégrée des zones côtières à l'adaptation aux changements climatiques. Cela peut inclure la remise en état d'habitats (par exemple, les dunes), la protection de la biodiversité (récifs coralliens par exemple), la gestion des risques de catastrophe (par exemple, marées de tempête et cyclones) et l'adaptation des pratiques agricoles (par exemple, risque d'inondation accru ou salinisation). La gestion intégrée des zones côtières fait aussi intervenir les questions du déboisement, de la protection des infrastructures et de la durabilité des ressources en énergie. Les activités en matière d'adaptation dans les États insulaires sont, par définition, intersectorielles, puisque la plupart des infrastructures y sont situées dans la zone côtière.

34. Il est possible aussi d'étendre à plusieurs secteurs les mesures d'adaptation en mettant l'accent dans des plans de développement spécifique sur des zones géographiques et sur leur vulnérabilité. Les autorités régionales peuvent réunir ainsi les acteurs sectoriels afin de réduire la vulnérabilité d'une zone géographique donnée. C'est la méthode suivie par les Pays-Bas dans leurs activités d'intégration, qui sont ciblées sur le développement des connaissances concernant les «points chauds» des changements climatiques. Le secteur public, le secteur privé et les institutions scientifiques sont associés à ce travail. Il est constitué une équipe réunissant des représentants des autorités locales et des milieux scientifiques et économiques, afin de développer des compétences adaptées à la demande pour des zones ou des sites vulnérables (comme le port de Rotterdam ou l'aéroport de Schiphol).

35. Le plan canicule élaboré par la France et activé chaque été est un exemple de mesure d'adaptation intersectorielle réussie; la mise en œuvre du plan fait intervenir le Ministère de la santé, Météo-France et les autorités locales.

36. Mais il est difficile d'espérer que les organismes sectoriels chercheront activement à coopérer en vue d'une adaptation dans d'autres secteurs si un mandat à cet effet, accompagné de mesures incitatives et de ressources, n'est pas inscrit dans les plans nationaux¹⁹. Les Parties semblent vouloir encourager l'adaptation intersectorielle aux plus hauts niveaux de gouvernement.

37. L'UE et ses États membres suivent une démarche participative pour élaborer les plans d'adaptation, en créant des commissions ou des groupes de travail intersectoriels ou ministériels rassemblant de multiples acteurs. En Espagne, l'intégration de mesures d'adaptation pour plusieurs secteurs a été facilitée par un plan national d'adaptation aux changements climatiques, qui vise à assurer une approche globale cohérente tout en reconnaissant que les facteurs climatiques varient d'un secteur à l'autre. Les méthodes incluent l'élaboration d'une approche commune, le développement d'une base de connaissances pour l'adaptation dans les divers secteurs, et l'échange systématique de données et de résultats entre les secteurs. Le plan définit les moyens de coopération dans le cadre des organes existants (gouvernement, établissements de recherche et organisations non gouvernementales, la coordination étant assurée par le Bureau espagnol des changements climatiques). Parmi les autres mécanismes nationaux de coopération on peut citer un groupe de travail sur les incidences et l'adaptation et le Réseau espagnol des villes

¹⁸ http://maindb.unfccc.int/public/adaptation_planning.

¹⁹ OCDE, 2009. *Adaptation au changement climatique et coopération pour le développement: document d'orientation*.

pour le climat. Le Bureau des changements climatiques aide à définir les politiques locales en matière de changements climatiques.

38. La Nouvelle-Zélande a élaboré un programme quinquennal d'adaptation pour l'agriculture et la foresterie, qui privilégie les partenariats entre les secteurs impliquant une utilisation des terres (y compris l'agriculture et la foresterie), la communauté maorie et le gouvernement local. L'Ouzbékistan a défini les mesures d'adaptation qui devaient être prises conjointement dans le secteur de l'agriculture et dans celui des ressources en eau. La Lettonie a inclus la problématique de l'adaptation dans son système de sécurité nationale et de protection civile, avec une coopération renforcée entre le Ministère de l'environnement et celui de la défense.

39. Sri Lanka a entrepris d'intégrer le processus d'adaptation dans les activités du nouveau Ministère de la gestion en cas de catastrophe et des droits de l'homme (chargé de la planification des mesures d'adaptation en cas d'événements extrêmes). Le pays est doté d'un Secrétariat sur les changements climatiques, qui joue le rôle de centre de coordination national, et d'un Comité consultatif national sur les changements climatiques. Le réseau Asie-Pacifique du Japon pour la recherche sur les changements au niveau de la planète et le CCCC de la région des Caraïbes fonctionnent de la même manière.

40. Une autre méthode participative d'intégration implique le secteur privé. Dans le cadre du programme de travail de Nairobi, l'initiative en matière d'adaptation impliquant le secteur privé a pour objet d'associer ce dernier au processus d'adaptation et de montrer comment les entreprises privées intègrent la problématique des changements climatiques dans leurs stratégies d'action. Allianz (société qui fournit des assurances et des services financiers) a conçu plusieurs produits en relation avec la même problématique, en coopération avec des organisations non gouvernementales et des organismes de développement dans des pays comme l'Égypte, l'Inde et l'Indonésie. La Caisse des dépôts encourage la prise en compte des changements climatiques dans différents secteurs au niveau local, en mettant l'accent sur les problèmes auxquels seront confrontées les villes à cause de ces changements. La Munich Climate Insurance Initiative veut développer les capacités techniques et institutionnelles en matière d'assurance contre les événements climatiques. Siemens travaille à des technologies pour aider divers secteurs à s'adapter aux changements climatiques, par exemple en adaptant leur technologie de purification de l'eau. L'entreprise Sompo Japan Group élabore un mécanisme d'assurance lié aux indices météorologiques pour les agriculteurs thaïlandais afin de les aider à s'adapter aux changements climatiques.

C. Intégration de la planification et des activités pour divers types de risques

41. L'intégration de mesures d'adaptation pour divers types de risques peut s'inscrire dans la formulation de stratégies nationales d'adaptation. Elle passe aussi par des plans sectoriels pour prendre en compte les risques pour les activités d'un secteur particulier. Mais le principal moyen d'intégrer et d'étendre la planification et les pratiques en matière d'adaptation pour divers risques passe par l'intégration de plans de réduction des risques de catastrophe dans les plans d'adaptation et les plans de réduction de la pauvreté. La FAO, par exemple, insiste sur les liens qui doivent être faits entre l'adaptation aux changements climatiques, le développement rural et la gestion des risques au niveau local. L'intégration de la gestion des risques de catastrophe dans la planification du développement aide à limiter les pertes humaines et matérielles associées aux catastrophes climatiques et permet de mettre à profit les expériences dans d'autres secteurs face aux risques climatiques.

42. Les Parties et les organisations compétentes ont soumis au secrétariat leurs vues et des informations²⁰ sur les efforts en cours pour intégrer l'adaptation et la gestion des risques dans la planification du développement, qui ont été discutées lors de l'atelier technique sur l'intégration des pratiques, outils et systèmes employés pour les stratégies d'évaluation et de gestion des risques climatiques et de réduction des risques de catastrophe dans les politiques et programmes nationaux, tenu à La Havane (Cuba) du 10 au 12 mars 2009²¹. Deux grands types de stratégies sont ressortis des discussions de l'atelier – une stratégie à long terme axée sur les capacités d'adaptation et l'élaboration de politiques et une stratégie pour la réduction des risques dans le court terme. Ces stratégies sont complémentaires. Les participants étaient d'accord sur la nécessité d'«internaliser» dans les politiques de développement l'évaluation et la gestion des risques climatiques et la réduction des risques de catastrophe²².

43. Il a été fait référence lors de l'atelier et dans les communications s'y rapportant à un large éventail de moyens pour faciliter l'intégration des stratégies d'évaluation et de gestion des risques climatiques et de réduction des risques de catastrophe dans les politiques et programmes nationaux. Dans les plans directeurs nationaux, la réduction des risques de catastrophe pouvait être intégrée dans les stratégies d'adaptation et de réduction de la pauvreté. Il pouvait être envisagé en outre l'élaboration de plans intégrés pour l'adaptation aux changements climatiques et la réduction des risques de catastrophe, ce qui représentait un autre moyen d'intégrer la réduction des risques de catastrophe dans les politiques nationales.

44. Les participants à l'atelier ont défini des approches génériques applicables à un certain nombre de risques, de secteurs et de niveaux, consistant notamment à associer des acteurs, à constituer des comités multipartites, à valider et à utiliser les savoirs autochtones et à faire appel à des méthodes de gestion multirisques, plurisectorielles et adaptatives.

45. Il y avait d'autres processus favorables pour l'intégration des risques climatiques dans les politiques nationales, consistant notamment à préparer des communications nationales et des PANA et à faciliter l'interaction entre les groupes d'acteurs, notamment les producteurs et les utilisateurs de l'information; à renforcer les institutions nationales clefs (par exemple, les services hydrométéorologiques); à mettre à profit les savoirs locaux; à promouvoir la coordination et la coopération; à communiquer dans des langues accessibles; et à encourager l'interaction entre la science, les politiques et les savoirs locaux. Ces approches rejoignent celles qui ont été mises en relief dans des communications et des rapports d'ateliers antérieurs sur l'intégration de la problématique de l'adaptation dans la planification.

46. La Stratégie internationale de prévention des catastrophes (SIPC) des Nations Unies vise à promouvoir et à coordonner les activités au niveau mondial pour réduire les risques de catastrophe et mieux y faire face grâce à la mise en œuvre du Cadre d'action de Hyogo²³. La SIPC utilise les cadres d'action existants pour appuyer le développement de cadres juridiques et institutionnels et renforcer la collaboration entre les acteurs sectoriels aux fins de l'adaptation²⁴. Les activités consistent notamment à faire en sorte que les stratégies d'adaptation s'appuient sur les institutions, politiques et mécanismes existants en matière

²⁰ FCCC/SBSTA/2009/MISC.4.

²¹ http://unfccc.int/adaptation/sbsta_agenda_item_adaptation/items/4742.php.

²² Le document FCCC/SBSTA/2009/5 contient le résumé des travaux de l'atelier.

²³ <http://www.unisdr.org/eng/hfa/hfa.htm>.

²⁴ Annonce de mesures dans le cadre de la SIPC aux fins du programme de travail de Nairobi, accessible à l'adresse: http://unfccc.int/files/adaptation/sbsta_agenda_item_adaptation/application/pdf/isdr_march09.pdf.

de réduction des risques de catastrophe; à définir les stratégies et les mesures d'adaptation appropriées en facilitant l'échange de compétences et d'expériences en matière de réduction des risques de catastrophe et d'adaptation; à faire inscrire à l'ordre du jour d'ateliers la question de l'adaptation; et à préparer une analyse des obstacles et des besoins pour une intégration de la réduction des risques dans les plans d'adaptation aux niveaux municipal et national.

D. Intégration et extension de l'adaptation à plusieurs niveaux et dans plusieurs secteurs

47. Certains processus sont intégrés par nature et s'appliquent à plusieurs niveaux et dans plusieurs secteurs. Ces processus couvrent aussi l'intégration de l'adaptation dans les activités de planification et de renforcement des capacités. Les processus des PANA et des communications nationales sont de bons exemples à cet égard.

48. Le processus des PANA pour les pays les moins avancés a facilité la planification des activités d'adaptation à tous les niveaux et dans tous les secteurs. Les PANA sont considérés comme un succès parce que les parties prenantes sont largement associées à leur élaboration, au niveau tant national que local. Les PANA représentent une approche consultative et participative de l'adaptation et une méthode permettant d'intégrer les évaluations de la vulnérabilité et le principe de l'adaptation aux changements climatiques dans les mécanismes pour la planification et le développement au niveau national (par exemple, documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté et objectifs du Millénaire pour le développement²⁵). En outre, le rôle des savoirs autochtones est explicitement reconnu dans le processus des PANA.

49. Le processus des PANA est un point de départ essentiel pour la prise en considération des changements climatiques dans les décisions en matière de planification nationale; il importe que la mise en œuvre des PANA soit renforcée pour que ces programmes aient une place plus importante dans la planification nationale²⁶. Le processus permet d'ajuster les projets d'adaptation prioritaires qui sont définis aux priorités de développement nationales (c'est-à-dire les secteurs prioritaires comme l'agriculture et la foresterie, la pêche, les ressources en eau et la réduction des risques de catastrophe). En conciliant ainsi efforts d'adaptation et efforts de développement, on pourra non seulement accroître la durabilité des projets de PANA mais aussi en faciliter l'exécution, puisque les réseaux et les mécanismes existants pourront être utilisés.

50. En outre, le processus des PANA est fondé sur l'exécution de projets et favorise l'intégration entre les secteurs et au sein des secteurs. Une analyse préliminaire des projets soumis au secrétariat révèle que beaucoup portent sur plusieurs secteurs. On citera à titre d'exemples les projets pour l'approvisionnement en eau et la production agricole dans les zones côtières (Bangladesh, Maldives); pour la gestion intégrée des ressources en eau (Cap-Vert); pour la gestion intégrée des zones côtières (Djibouti, Kiribati, Sierra Leone); pour la conservation des écosystèmes et la biodiversité (Soudan, Tuvalu); pour la remise en état des forêts et l'amélioration de l'aménagement des bassins versants en général afin d'accroître les ressources en eau et les capacités pour l'agriculture (Haïti, Malawi); pour le développement du tourisme durable (Samoa, Vanuatu); et pour le développement de moyens de subsistance durables en zone rurale (Malawi)²⁷.

²⁵ www.un.org/millenniumgoals.

²⁶ FCCC/SBI/2007/32, par. 38.

²⁷ On trouvera à l'adresse <http://unfccc.int/4583.php> un résumé des projets de PANA soumis à ce jour.

51. Les communications nationales sont importantes elles aussi pour l'intégration et l'extension des activités en matière d'adaptation pour plusieurs niveaux, secteurs et types de risques puisqu'il est demandé aux Parties de recueillir des informations sur les programmes de développement durable et d'en faire la synthèse. Les communications nationales montrent que les Parties ont utilisé le programme Action 21 et les objectifs du Millénaire pour le développement pour guider la formulation des politiques visant à intégrer les changements climatiques dans le développement durable. La réduction de la pauvreté et la sécurité alimentaire sont généralement les objectifs fondamentaux des politiques de développement durable. Les changements climatiques sont aussi pris en compte dans les politiques portant sur des domaines de développement prioritaires, tels que l'accès à l'éducation et aux soins de santé primaires, le contrôle de la croissance démographique, l'utilisation rationnelle des ressources en énergie et des ressources naturelles, la promotion de technologies respectueuses de l'environnement et la protection de l'environnement.

52. La compilation et la synthèse des communications nationales initiales soumises par les Parties non visées à l'annexe I de la Convention mettent en évidence le rôle des plans d'action nationaux comme cadres pour la planification et le renforcement des capacités, face aux changements climatiques, aux niveaux national et sectoriel. Toutefois, les communications nationales ont montré aussi que la situation nationale contribuait à déterminer comment les changements climatiques étaient pris en compte dans le processus de planification, en modifiant les priorités en matière de développement durable (par exemple climat, géographie, profil démographique et profil des utilisations des terres, dotation en ressources naturelles, «panier» énergétique et structures économiques). Dans les Parties non visées à l'annexe I, il a déjà été engagé des initiatives institutionnelles et gouvernementales pour mieux intégrer, coordonner et mettre en œuvre les activités relatives aux changements climatiques à tous les niveaux²⁸.

III. Enseignements tirés, bonnes pratiques, lacunes, besoins, obstacles et contraintes en matière d'adaptation

53. Ce chapitre met en relief certains des enseignements tirés en ce qui concerne l'intégration des activités entreprises à ce jour. Les bonnes pratiques, les lacunes et les besoins, ainsi que les obstacles et les contraintes, en relation avec l'intégration sous toutes ses formes sont considérés. Les informations dans les sections qui suivent n'ont pas été regroupées par forme d'intégration, parce que beaucoup des stratégies réussies, mais aussi des obstacles et des besoins, sont communs à toutes les formes. L'une des conclusions qui peut être tirée des communications est que l'intégration de mesures d'adaptation n'est pas nécessairement complexe, mais peut tout simplement passer par la mise en commun de données pour des modèles à différents niveaux dans un pays (comme l'Espagne l'a démontré).

A. Bonnes pratiques

54. Il y a des exemples de bonnes pratiques pour l'intégration et l'extension de la planification en matière d'adaptation à tous les niveaux de gouvernement, du niveau international à celui de la communauté, et beaucoup d'approches et de formes d'intégration différentes. L'intégration et l'extension de l'adaptation ont été particulièrement réussies dans les domaines suivants:

²⁸ FCCC/SBI/2005/18, par. 26.

- a) Développement de la coopération entre les niveaux et les secteurs, et renforcement de son efficacité;
- b) Transposition à une plus grande échelle des études pilotes et extension des mesures d'adaptation prises au niveau communautaire;
- c) Détermination des points de départ les plus efficaces pour intégrer les mesures d'adaptation.

55. En outre, les bonnes pratiques en général impliquent la reconnaissance des retombées positives croisées entre l'adaptation aux changements climatiques, le développement et la protection de l'environnement, et aussi de l'importance d'une approche «sans regrets». De nombreuses Parties ont déjà retenu cette approche²⁹.

1. Coopération en matière d'adaptation

56. Au niveau international, la coopération entre différents acteurs pour la planification et les pratiques en matière d'adaptation est bien développée, à l'exemple des activités de collaboration entre l'Organisation mondiale de la santé, l'Organisation météorologique mondiale et le Programme des Nations Unies pour l'environnement³⁰. Il existe aussi de nombreux réseaux régionaux unissant des pays appartenant à la même région géographique, qui collaborent pour des activités d'adaptation.

57. Au niveau national, le processus des PANA s'est révélé positif pour intégrer des mesures d'adaptation dans les plans nationaux de développement. La formulation de projets prioritaires dans le cadre de PANA, fondés sur les objectifs nationaux en matière de réduction de la pauvreté, comme au Rwanda, permet de faire de l'adaptation une priorité de politique nationale. Kiribati s'est dotée d'un programme national d'adaptation pour prendre en compte les besoins à long terme, en plus des besoins immédiats définis dans le cadre du processus de PANA (OCDE, 2009). La formulation de PANA a permis de prendre des décisions en matière de planification fondées sur une bonne connaissance des changements climatiques et de leurs effets possibles.

58. Au niveau national, le Gouvernement indien a mis en place un système d'information sur l'environnement afin d'assurer l'intégration des initiatives nationales pour la collecte, la gestion et la diffusion de données sur l'environnement. À cet effet, il a été établi dans le cadre de plusieurs organisations ou instituts des centres chargés de suivre divers problèmes environnementaux. Bien que cette structure ne s'occupe pas aujourd'hui spécifiquement des questions d'adaptation, elle est un bon exemple d'intégration concrète entre différents secteurs et différentes activités pour les questions environnementales³¹.

59. Le programme du Royaume-Uni sur les incidences des changements climatiques combine approches directives et participatives pour l'adaptation. Il fournit aux parties prenantes les outils nécessaires pour planifier et mettre en œuvre des mesures d'adaptation, tout en assurant la coordination des recherches sur les incidences des changements climatiques et l'adaptation à ces changements. L'implication des parties prenantes est jugée très importante dans ce type de recherches.

²⁹ Voir par exemple le document FCCC/SBI/2005/18, par. 28.

³⁰ Comme montré dans des précédentes communications sur la planification et les pratiques en matière d'adaptation, figurant dans les documents FCCC/SBSTA/2007/MISC.10 et Add.1 et FCCC/SBSTA/2007/MISC.11.

³¹ Voir <http://www.envis.nic.in> et la communication nationale soumise par l'Inde.

2. Transposition à une plus grande échelle des études pilotes et extension des mesures d'adaptation prises au niveau communautaire

60. Le Belize a souligné l'utilité des études de cas au niveau local pour la mise en place de politiques à des échelons plus élevés. Dans les communications du CCCCC sur les pratiques en matière d'adaptation en général, des études de cas sont utilisées pour impliquer les acteurs dans le processus et les tenir informés. Au niveau régional, les projets concernant les changements climatiques exécutés par les membres de la Communauté des Caraïbes sont des exemples d'une coopération régionale avec des retombées nationales (voire infranationales); bon nombre des études de cas et des projets réalisés ont été utiles pour les stratégies nationales et les politiques sectorielles en matière de changements climatiques.

61. La FAO et l'organisation Practical Action s'attachent à amplifier l'échelle des projets d'adaptation au niveau communautaire à travers la création de partenariats avec des entités communautaires locales et l'utilisation de plans de développement au niveau local, ainsi que par le biais d'un renforcement des institutions des gouvernements locaux et du gouvernement central. Practical Action a mis au point à cet effet une méthode qui repose sur le partage des informations et des expériences dans le cadre de réseaux au niveau national et au niveau des districts.

3. Détermination des points de départ existants pour l'intégration

62. Il est largement admis que certaines activités sectorielles offrent des points de départ utiles pour engager le processus d'intégration dans plusieurs secteurs et à plusieurs niveaux³². Il a déjà été dit que les mécanismes de réduction des risques de catastrophe fournissaient un point de départ essentiel pour l'adaptation; les cadres institutionnels et les partenariats existants au niveau intersectoriel prennent en compte la problématique de l'exposition actuelle aux risques naturels. La sécurité alimentaire est une autre priorité centrale de l'intégration des activités en matière d'adaptation, dans la mesure où les changements climatiques, la réduction des risques de catastrophe et la gestion et le développement des ressources naturelles sont des facteurs clefs de la sécurité alimentaire.

63. Les études d'impact sur l'environnement et la santé sont un autre point de départ possible pour une coopération intersectorielle en matière d'adaptation, de même que les approches intégrées impliquant par exemple une planification fondée sur les écosystèmes, ou l'utilisation de systèmes d'information géographique pour établir des cartes de vulnérabilité.

B. Lacunes et besoins

Lacunes et besoins communs

64. Parmi les lacunes et les besoins mis en évidence dans les communications et dans d'autres documents pris en considération dans le présent rapport, on a insisté sur la nécessité d'améliorer les connaissances et les informations disponibles, de renforcer l'engagement des acteurs et les réseaux régionaux, et d'améliorer les communications. La mise en place d'un environnement politique qui reconnaisse l'importance de l'intégration de la gestion des risques et de l'adaptation aux risques est indispensable aussi pour continuer à intégrer et à étendre les activités d'adaptation.

³² FCCC/SBSTA/2007/9.

65. La nécessité d'une meilleure intégration en général a été mise en relief par deux appels à l'action lancés par le secrétariat: l'un sur l'intégration renforcée des activités d'adaptation dans la planification et les politiques concernant le développement et les budgets aux niveaux infranational, national, régional et international; et l'autre sur la nécessité d'approches intra- et intersectorielles pour éviter les réponses sectorielles non coordonnées³³.

66. En vue de favoriser la planification et les pratiques en matière d'adaptation à tous les niveaux et dans tous les secteurs, les activités générales suivantes étaient préconisées:

- a) Entreprendre une recherche plus ciblée sur les solutions concrètes en matière d'adaptation, y compris leurs coûts, leurs avantages et les compromis possibles;
- b) Établir des cadres théoriques pour l'adaptation qui permettraient de recenser toutes les pratiques en matière d'adaptation;
- c) Favoriser une meilleure communication entre les utilisateurs et les fournisseurs de données et d'informations; mettre en place des systèmes de qualification des bonnes pratiques;
- d) Faire l'inventaire des bases de données relatives à l'adaptation et en diffuser les résultats³⁴.

67. Les communications, les PANA et les communications nationales faisaient ressortir trois besoins principaux: la transposition à une plus grande échelle des activités au niveau communautaire; des analyses des besoins et des réponses en matière d'adaptation pour plusieurs secteurs; et un renforcement des capacités pour répondre aux changements climatiques en même temps qu'à d'autres problèmes nationaux.

68. Il fallait d'abord mettre l'accent sur l'amplification et la coordination des activités au niveau communautaire à travers le partage de connaissances (par exemple, par l'intermédiaire de centres de connaissances en ligne), la gestion responsable des écosystèmes et l'incorporation dans les programmes de formation des méthodes de résolution des conflits³⁵. On devait pour cela réorienter les politiques gouvernementales pour aider les plus vulnérables, par exemple au moyen de services de vulgarisation au niveau communautaire.

69. La question de l'adaptation a été peu analysée pour plusieurs secteurs à la fois. Pourtant, l'utilité des modèles d'évaluation intégrée et des enseignements tirés de leurs résultats a souvent été évoquée pour aider à élaborer les politiques d'adaptation aux niveaux sectoriel et infranational. Ces évaluations devraient favoriser l'intégration intersectorielle et à plusieurs niveaux. Il fallait de nombreux acteurs pour concevoir et tester ces modèles, souvent établis dans le cadre national pour faciliter la prise de décisions aux niveaux infranational et sectoriel.

70. Les besoins en matière d'intégration tels qu'ils ressortaient des communications nationales soulignaient l'insuffisance générale dans les Parties non visées à l'annexe I de capacités pour intégrer les changements climatiques dans les plans de développement et les plans sectoriels nationaux, ainsi que dans leurs efforts pour atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement. Ces capacités insuffisantes pour la formulation, l'analyse et l'application de plans intégrés spécifiques ont aussi été soulignées dans les communications nationales des Parties non visées à l'annexe I³⁶. Il fallait développer les

³³ Voir les appels à l'action 05 et 06 à l'adresse <http://unfccc.int/4430.php>.

³⁴ FCCC/SBSTA/2007/15.

³⁵ Voir la communication de Practical Action dans le document FCCC/SBSTA/2009/MISC.4.

³⁶ FCCC/SBI/2005/18, par. 31.

capacités institutionnelles pour favoriser les synergies entre les conventions et pour coordonner et appuyer les mécanismes aux niveaux local et national, et améliorer les données et les compétences techniques disponibles pour procéder aux évaluations intégrées.

71. Des lacunes plus spécifiques ont été notées par les Parties dans leurs communications. Au Costa Rica, l'intégration de mesures d'adaptation dans le processus de développement nécessitait l'intégration de telles mesures pour l'utilisation des terres au niveau des administrations locales, d'autres évaluations des zones critiques et une étude économique plus poussée des possibilités d'adaptation présentant le meilleur rapport coût-efficacité.

72. Dans sa communication, le Japon a proposé certains éléments pour promouvoir l'intégration et l'extension des activités en matière d'adaptation: un réseau de connaissances pour faciliter le développement de capacités pour les évaluations en matière d'impact, de vulnérabilité et d'adaptation et les mesures d'adaptation; l'intégration accrue dans le processus de la CCNUCC d'informations provenant des projets d'appui aux niveaux bilatéral et multilatéral; et une amélioration de la documentation et du partage de l'information en ce qui concerne l'appui à l'adaptation. Pour l'Ouzbékistan, d'autres programmes d'éducation au niveau international et une «union des efforts» impliquant une coordination accrue entre les secteurs étaient nécessaires pour l'adaptation dans les pays en développement.

C. Obstacles et contraintes

1. Obstacles communs

73. Les Parties ont identifié des obstacles communs à tous les niveaux et à toutes les formes d'intégration, notamment: l'incapacité des institutions, des départements, des acteurs et des différents niveaux de gouvernement de coordonner efficacement leur action; un engagement insuffisant des acteurs; une documentation et une diffusion insuffisantes des études de cas; et l'absence d'analyses coûts-avantages et d'informations sur les coûts au niveau approprié. L'engagement politique insuffisant était un autre obstacle fondamental. Tous ces obstacles avaient été déjà mentionnés dans des communications et des rapports d'ateliers antérieurs sur la planification et les pratiques en matière d'adaptation.

74. L'élimination de certains obstacles peut être particulièrement utile pour promouvoir l'adaptation dans l'ensemble des secteurs et à tous les niveaux, par exemple pour parvenir à une définition commune des menaces et des possibilités de réponse et pour déterminer les rôles et les responsabilités. Cet exercice, qui pourrait être effectué pour l'ensemble des secteurs au niveau national, permettrait de s'assurer que toutes les parties prenantes avaient une même idée des menaces et des possibilités de réponse. Plus important encore, il permettrait de déterminer les acteurs clefs pour permettre une adaptation intersectorielle, ou à tous les niveaux.

75. Mais il serait encore plus difficile de surmonter les frontières institutionnelles entre les secteurs. Les Parties avaient plus souvent cité des obstacles à l'intégration intersectorielle que des obstacles à l'intégration aux différents niveaux. Il subsistait certes des obstacles à l'intégration efficace de mesures d'adaptation aux différents niveaux de gouvernement, mais il semblait, du moins selon le point de vue des gouvernements nationaux reflété dans les communications, que des possibilités d'intégration aux différents niveaux de gouvernement existaient, même si elles devaient être mieux exploitées.

76. Un important obstacle à l'intégration et à l'extension des activités en matière d'adaptation à différents niveaux et pour différents secteurs tient à la nature des fonds disponibles qui, selon le rapport de synthèse mentionné plus haut au paragraphe 3, «sont souvent présentés comme ne convenant pas au type de stratégie intersectorielle, à plusieurs niveaux et flexible requise pour l'adaptation»³⁷. Un projet peut combiner en effet des aspects et des objectifs qui touchent à la fois à la réduction des risques de catastrophe, à la sécurité alimentaire et à la gestion des ressources naturelles. Mais les fonds disponibles sont insuffisants et ne sont alloués qu'à des secteurs spécifiques.

77. Dans les communications, il a été suggéré divers moyens de surmonter ces obstacles, depuis l'emploi d'un coordonnateur chargé à plein temps de l'adaptation pour amplifier la portée des activités et assurer leur intégration, jusqu'à la création d'un instrument international prévoyant l'élaboration de plans d'adaptation nationaux.

78. Les obstacles à l'intégration dans la planification de la réduction des risques de catastrophe sont similaires à ceux qui existent sur le plan intersectoriel et aux différents niveaux. Comme pour l'intégration dans la planification de mesures d'adaptation, l'engagement politique est insuffisant pour qu'on puisse réellement progresser sur la voie de la gestion des risques climatiques. Les raisons sont elles aussi identiques, à savoir l'incertitude quant aux conséquences des changements climatiques, l'absence d'informations sur les coûts, des cycles politiques à court terme, des opérations cloisonnées et un soutien financier insuffisant pour le renforcement des capacités et la gestion des activités de réduction des risques de catastrophe.

2. Obstacles à l'intégration des mesures d'adaptation aux différents niveaux

79. Beaucoup d'obstacles s'opposent à un processus à l'échelle gouvernementale: la dévolution exclusive des questions relatives aux changements climatiques aux ministères chargés de l'environnement, l'absence de mesures d'incitation pour faire évoluer les structures et les pratiques existantes, et les rigidités des cadres réglementaires. L'intégration des mesures d'adaptation dans la politique nationale prend du temps, et elle est encore freinée en cas de changements au sein du gouvernement ou dans les priorités politiques. En outre, on n'a pas assez d'informations sur les incidences des changements climatiques sur les fonctions gouvernementales essentielles (OCDE, 2009).

80. L'intégration de mesures d'adaptation dans les politiques et les processus des donateurs implique que les pays bénéficiaires soient mieux sensibilisés à la question de l'adaptation aux changements climatiques. En effet, comme les mécanismes de soutien budgétaire sont axés sur les priorités du pays partenaire, des mesures d'adaptation ne seront mises en œuvre que si le pays partenaire les juge prioritaires.

81. Parmi les obstacles propres à la mise en œuvre des PANA, on peut citer: les difficultés à trouver et à recruter les experts techniques voulus; le manque de capacités institutionnelles nationales pour exécuter les projets des PANA; un appui linguistique insuffisant pour les PMA francophones et lusophones; les capacités insuffisantes des bureaux locaux du FEM; et les capacités insuffisantes pour élaborer les projets.

3. Obstacles à l'intégration des mesures d'adaptation au niveau intersectoriel

82. On a peu d'informations sur la vulnérabilité et les incidences au niveau sectoriel, de même que sur les modalités d'interaction des effets des changements climatiques avec d'autres changements connexes concernant par exemple les mécanismes du marché et les tendances démographiques. Souvent, les changements climatiques ne sont pas une priorité

³⁷ FCCC/SBSTA/2007/9, par. 64.

pour les autorités sectorielles, qui n'ont pas toujours les moyens d'entreprendre leurs propres analyses de vulnérabilité et qui n'ont pas forcément accès aux connaissances en matière climatique des organismes publics chargés de la météorologie et de l'environnement. On a peu d'informations, enfin, sur ce que coûtera l'adaptation, ce qui empêche les autorités sectorielles d'évaluer exactement les ressources nécessaires, puis de les mettre de côté.

83. Des informations concernant plus directement les secteurs et une flexibilité plus grande devraient être intégrées dans la planification (en particulier lorsque les plans sont fondés sur le climat passé) afin d'accroître les capacités internes permettant d'évaluer les effets des changements. Faute d'informations sur les coûts des mesures d'adaptation, il est difficile d'allouer avec précision des ressources (OCDE, 2009).

84. En outre, les divers acteurs qui devaient prendre des mesures d'adaptation étaient parfois en conflit les uns avec les autres³⁸. Pourtant, l'intégration intersectorielle est l'une des plus faciles à envisager, puisque les activités sectorielles n'ont pas de frontières bien délimitées. On citera, par exemple, l'agriculture et les ressources en eau ou l'utilisation des terres et la protection des zones côtières.

85. Parmi les exemples d'obstacles à l'intégration des mesures d'adaptation au niveau intersectoriel, on peut mentionner un partage de données insuffisant entre les stations météorologiques et les exploitants agricoles locaux, et le flux inadéquat d'informations et de données entre les instituts de recherche et les exploitants agricoles, les exploitants forestiers ou les pêcheurs. Les obstacles liés aux politiques comprennent l'absence de cadres juridiques et d'environnement propice; l'absence d'engagement politique au plus haut niveau pour coordonner et favoriser une approche intersectorielle; et l'absence de comités intersectoriels institutionnalisés mis en place dès le stade de la planification afin de superviser la transition jusqu'à la phase de mise en œuvre.

86. À tous les niveaux, il est difficile d'évaluer les conséquences possibles des changements climatiques sur les politiques, les plans et les projets en l'absence de données sur le climat et sur les incidences des changements climatiques à une échelle inférieure et par région. En outre, pour l'adaptation au niveau intersectoriel, il faudra des modèles des incidences des changements climatiques au niveau intersectoriel.

IV. Questions à examiner plus avant

87. Compte tenu des informations sur les approches, les expériences, les enseignements tirés, les bonnes pratiques, les lacunes, les besoins et les obstacles provenant des communications des Parties et des organisations compétentes et concernant généralement l'adaptation dont rend compte le présent document, les Parties voudront peut-être examiner les questions suivantes lorsqu'elles approfondiront leurs travaux sur l'intégration et l'extension de la planification et des activités en matière d'adaptation:

³⁸ Levina E, 2006. *Domestic Policy Frameworks for Adaptation to Climate Change in the Water Sector. Part II: non-Annex I Countries. Lessons Learned from Mexico, India, Argentina and Zimbabwe*. OCDE/Agence internationale de l'énergie. Accessible à l'adresse www.oecd.org/dataoecd/46/15/37671630.pdf; Levina E et Adams H, 2006. *Domestic Policy Frameworks for Adaptation to Climate Change in the Water Sector. Part I: Annex I Countries*. OCDE/Agence internationale de l'énergie. Accessible à l'adresse www.oecd.org/dataoecd/32/47/36835429.pdf.

a) Il est reconnu dans les communications, dans les conclusions des ateliers et dans les recommandations de politique générale qu'il existe des points de départ pour intégrer des mesures d'adaptation dans la planification, par exemple à travers des évaluations stratégiques de l'impact environnemental des politiques, des plans et des projets, ou par le biais des stratégies de réduction des risques de catastrophe, de réduction de la pauvreté, de gestion intégrée des zones côtières et de gestion intégrée des ressources en eau. Comment ces points de départ existants peuvent-ils être encore mieux compris et mis à profit?

b) Même si l'utilité d'envisager l'aide au développement à travers le prisme des changements climatiques est largement admise, peu de pays effectuent systématiquement cet exercice lorsqu'ils prennent leurs décisions en matière de planification. Les changements climatiques ne sont souvent pris en compte que de manière ponctuelle quand sont élaborés les plans concernant des secteurs particulièrement vulnérables. Comment peut-on concevoir et adopter des cadres juridiques pour la prise en compte systématique des changements climatiques dans le processus de planification au niveau national (et à tous les échelons inférieurs)?

c) L'un des principaux obstacles à l'intégration de mesures d'adaptation dans les secteurs qui a été mis en lumière par les Parties était l'absence d'une coordination efficace entre les institutions clefs. Et la question est encore plus complexe dès lors qu'il s'agit d'étendre l'intégration des activités en matière d'adaptation à d'autres secteurs et niveaux. Il faut donc déterminer comment arriver à une coordination intersectorielle malgré l'absence de coordination à l'intérieur des secteurs. Une solution consisterait à prévoir une coordination entre les institutions chargées de fonctions similaires dans différents secteurs;

d) Les communications ont mis en relief l'utilité de renforcer l'information sur les changements climatiques et de mieux sensibiliser les décideurs et le grand public pour créer un environnement plus propice à l'intégration. Comment peut-on renforcer les mécanismes de sensibilisation existants et les adapter aux besoins en matière d'intégration?

e) On a également fait référence dans les communications aux expériences pour intégrer des mesures d'adaptation dans l'aide au développement, et aux enseignements tirés. La Suède a chargé une commission de la question des changements climatiques et du développement. Le Japon a élaboré des recommandations sur la coopération internationale pour l'adaptation aux changements climatiques dans les pays en développement; il a formé des partenariats avec les pays en développement de la région Asie-Pacifique en vue d'activités en matière d'adaptation (par exemple, une initiative de partenariat étendu pour l'eau et l'assainissement) et il fournit une assistance pour la réduction des risques de catastrophe aux pays membres du Forum des îles du Pacifique. L'OCDE a établi des directives sur l'intégration de mesures d'adaptation aux changements climatiques dans la coopération pour le développement. Comment ces activités peuvent-elles être combinées d'une manière cohérente?

f) Il faudrait examiner plus avant le rôle de certains facteurs qui n'ont pas été pleinement pris en considération jusqu'à maintenant et qui pourraient offrir des possibilités d'intégration et d'extension plus poussées des activités en matière d'adaptation, comme les questions de parité, la gestion des services des écosystèmes et les activités en matière de sécurité alimentaire. Ces activités intersectorielles par nature faciliteraient l'implication d'acteurs qui ne sont pas encore engagés dans les processus d'adaptation.

V. Conclusion

88. Il ressort des communications que des avancées ont été faites pour étendre et mieux intégrer les activités en matière d'adaptation depuis la présentation de la dernière série de communications en 2007. On peut mentionner, à titre d'exemples, les recherches sur des options plus ciblées en matière d'adaptation; la mise à disposition accrue d'informations scientifiques pour la prise de décisions; l'engagement du secteur privé dans la formulation des stratégies nationales en matière d'adaptation; la facilitation de l'intégration par le biais des processus pertinents de la CCNUCC; et les travaux des Parties et des organisations pour intégrer l'adaptation dans les processus de développement et mécanismes d'appui.
