

Intégration de l'adaptation fondée sur les écosystèmes (AfE) dans les plans nationaux

Pour lutter efficacement contre les effets néfastes actuels et futurs des changements climatiques, les stratégies d'adaptation doivent s'inscrire dans des politiques et des processus de planification nationaux plus vastes, et non être déployées de façon isolée. Un effort conscient est nécessaire pour garantir que les solutions écosystémiques soient intégrées aux stratégies d'adaptation, mais également prises en compte dans d'autres processus de planification (plans nationaux de développement, politiques et stratégies sectorielles, etc.).



Afin de déterminer le rôle potentiel de l'AfE dans différents secteurs, il convient de comprendre les facteurs climatiques et non climatiques (voir les notes de synthèse n° 1 et 3) à l'œuvre dans chaque secteur et d'analyser la manière dont les services écosystémiques pourraient les influencer. L'intégration efficace de l'approche écosystémique dans les stratégies d'adaptation et dans la planification sectorielle ou intersectorielle au sens large peut être encouragée à l'aide de solides arguments en faveur de l'AfE, qui peuvent être compris par les décideurs dans le cadre de leurs champs de compétence politiques respectifs. Favoriser le recours à cette approche nécessitera en outre une bonne connaissance du contexte politique, financier et de planification afin de repérer ou de créer des points d'entrée et des possibilités d'intégration de l'AfE. Il sera par ailleurs indispensable de recueillir des données probantes sur les coûts, les avantages et la rentabilité des mesures d'AfE pour qu'elles soient adoptées de manière plus large et reproduites sur le terrain (voir la note de synthèse n° 5).

La présente note de synthèse indique pourquoi, où, quand et comment intégrer l'AfE dans les stratégies nationales d'adaptation et les autres processus politiques, budgétaires et de planification nationaux.

Assurer la durabilité de l'AfE : l'importance cruciale du contexte politique et du contexte de planification

L'AfE doit être envisagée comme un cheminement, et non comme une intervention ponctuelle. Pris isolément, chaque projet financé ne fait que lancer un processus qui devra se poursuivre sur de nombreuses années après la fin de son exécution afin de produire des effets positifs pour les communautés ciblées en matière d'adaptation. Cela s'explique par le fait que la restauration et la gestion des écosystèmes s'étalent sur des périodes très longues, mais aussi par la nécessité de mettre en place une gestion des ressources naturelles continue et durable, qui permettra le maintien des services écosystémiques même dans le contexte des changements climatiques.

L'AfE étant une stratégie à long terme, il est essentiel d'ajuster le contexte politique et de planification pour le rendre plus favorable à la réalisation des objectifs d'AfE si l'on souhaite obtenir des résultats durables dans le temps. L'importance d'un environnement politique favorable est d'ailleurs reconnue par la Convention sur la diversité biologique, qui précise dans sa définition de l'AfE datant de 2009 que celle-ci doit faire partie d'une

stratégie générale d'adaptation, aux côtés d'autres formes d'adaptation (voir la note de synthèse n° 4). Les interventions d'AfE doivent chercher à s'aligner sur les mesures politiques et les plans adoptés à l'échelle nationale, régionale et locale (législations, réglementations, instruments de facilitation, institutions, etc.)¹. Les mesures visant à influencer les politiques et à intégrer l'AfE doivent faire partie intégrante de tout projet d'AfE, de la planification à l'exécution. Lorsque les stratégies et les plans existants ne prennent pas encore en compte le rôle des écosystèmes, il est impératif d'œuvrer à l'intégration de ces considérations. De nombreux pays sont dotés de politiques qui reconnaissent le rôle des écosystèmes dans la croissance économique et l'adaptation. L'harmonisation de la planification des mesures écosystémiques dans les différents cadres politiques, réglementaires et programmatiques reste toutefois un défi permanent, et ce manque de cohérence est un obstacle majeur à tout changement de paradigme.

Trouver des points d'entrée pour intégrer l'AfE dans les politiques et la planification

Les plans nationaux d'adaptation (PNA), tels que mandatés par la COP 17 au titre de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) en 2011, constituent le principal document de stratégie nationale en matière d'adaptation. Ils suivent un processus de planification itératif qui doit s'appuyer sur les meilleures connaissances scientifiques disponibles. Ils sont par conséquent un bon point de départ pour l'intégration de l'AfE. Les contributions déterminées au niveau national (CDN) représentent les engagements pris par chaque pays dans le cadre de l'Accord de Paris et couvrent à la fois l'adaptation et l'atténuation dans la plupart des cas. Elles sont généralement alignées sur les PNA, lorsque ceux-ci existent. Sur 189 CDN soumises aux Nations Unies, 109 font valoir des considérations relatives aux écosystèmes dans leurs ambitions en matière d'adaptation, et 23 pays mentionnent explicitement l'AfE² : les futurs efforts d'intégration de l'AfE pourraient donc s'appuyer sur ces plans d'action.

En dehors des PNA, ces efforts d'intégration doivent également cibler tous les autres plans et politiques sectoriels et intersectoriels, notamment ceux qui concernent :

- le développement (p. ex. : stratégie nationale de développement, stratégie de développement durable, économie verte ou stratégie de croissance)
- certains secteurs économiques spécifiques (p. ex. : tourisme, pêche, exploitation forestière, agriculture, aquaculture)
- les questions environnementales (p. ex. : plans de gestion de l'eau, stratégies et plans d'action nationaux concernant la biodiversité, stratégies de gestion des déchets)
- la santé (p. ex. : politiques, stratégies et plans nationaux en matière de santé)
- les infrastructures (p. ex. : politiques et plans nationaux relatifs à l'énergie, au transport et au logement)
- la planification et la gestion par zones (p. ex. : plans d'aménagement du territoire, programmes de gestion intégrée des bassins versants, plans de gestion intégrée des zones côtières et planification de l'espace marin).

Si les politiques et les plans sectoriels et d'adaptation au niveau national constituent un bon point de départ pour l'intégration de l'AfE, ces plans à haut niveau ne sont pas le seul déterminant des mesures d'adaptation aux échelles infranationale et locale. La réussite de l'adaptation de l'échelle nationale à locale passe par une harmonisation entre les décisions et les mesures prises localement, et les stratégies adoptées au niveau national³. Les cadres de planification par zone, tels que la gestion intégrée des bassins versants ou des zones côtières, peuvent faciliter ce type d'harmonisation verticale (ainsi qu'une harmonisation horizontale ou intersectorielle), tout en favorisant efficacement la réalisation des objectifs d'AfE grâce à leur approche intersectorielle et à l'importance qu'ils accordent à la gestion écosystémique des paysages ainsi qu'à une perspective globale des systèmes (encadré 1).

Encadré 1. La gestion intégrée des zones côtières peut favoriser l'AfE

En 2010, le gouvernement de Madagascar a entamé un processus de planification des mesures et des politiques nationales en matière de gestion intégrée des zones côtières (GIZC), dont la mise en œuvre était prévue au long d'une série de programmes nationaux d'une durée de cinq ans (avec un premier programme couvrant la période 2011–2015). Ce processus est supervisé par un Comité national de la gestion intégrée des zones côtières constitué des ministères de l'Environnement, des Forêts, des Mines et du Transport maritime. Il prévoit la création de comités régionaux et de plans régionaux de GIZC, bien qu'un seul ait été mis en place à ce jour. Le projet d'AfE mené dans le pays par le PNUF vise à appuyer et améliorer la politique de GIZC en y intégrant des considérations relatives aux changements climatiques. L'objectif est notamment de renforcer les mécanismes de coordination de la GIZC au niveau régional et d'élaborer quatre stratégies régionales d'adaptation fondées sur cette approche. Pour cela, il est prévu de mettre au point une méthode de mesure des services rendus par les écosystèmes côtiers, qu'il s'agisse de services productifs ou de protection, afin d'informer les évaluations des vulnérabilités.

Principes directeurs de l'intégration de l'AfE dans les politiques et les plans d'adaptation pertinents

La meilleure stratégie pour intégrer l'AfE dans les plans et les politiques dépend des circonstances et du contexte nationaux, mais il peut être utile de suivre les grands principes suivants :

Constituer une base de données probantes et renforcer les capacités des décideurs.

Collecter et compiler des données susceptibles d'éclairer l'évaluation des risques climatiques, des trajectoires d'impact des changements climatiques et des solutions d'adaptation. Ces données doivent également apporter des informations sur les facteurs socio-écologiques et leurs relations d'interdépendance. Utiliser des modèles par zone pour comprendre les liens entre les différents écosystèmes. Débattre de ces données avec des responsables gouvernementaux et d'autres experts et étudier ensemble les vulnérabilités et les risques climatiques (y compris les effets des changements climatiques sur les écosystèmes) qui pèsent sur leurs secteurs respectifs. Si d'autres évaluations des vulnérabilités aux changements climatiques sont en cours de réalisation, y intégrer des considérations relatives aux écosystèmes et des approches d'AfE. Utiliser ce processus participatif pour constituer une base de données probantes afin de sensibiliser les interlocuteurs, d'obtenir leur adhésion, de favoriser l'appropriation, de renforcer la capacité des décideurs à soutenir davantage les mesures d'adaptation aux changements climatiques, notamment les mesures d'AfE, et à élaborer une politique relative aux changements climatiques pour leur secteur ou sous-secteur, qui pourra servir à faciliter le processus d'intégration. Grâce à une meilleure compréhension des données scientifiques les plus récentes, les responsables gouvernementaux seront mieux à même de concevoir des stratégies d'adaptation appropriées pour produire les résultats souhaités dans leur secteur. Aborder la planification de l'adaptation selon une approche par « trajectoires d'adaptation » afin de réduire les coûts dans un contexte d'incertitudes (voir la note de synthèse n° 4).

Parcourir les différents plans, politiques, lois et budgets afin de déterminer les mesures à harmoniser.

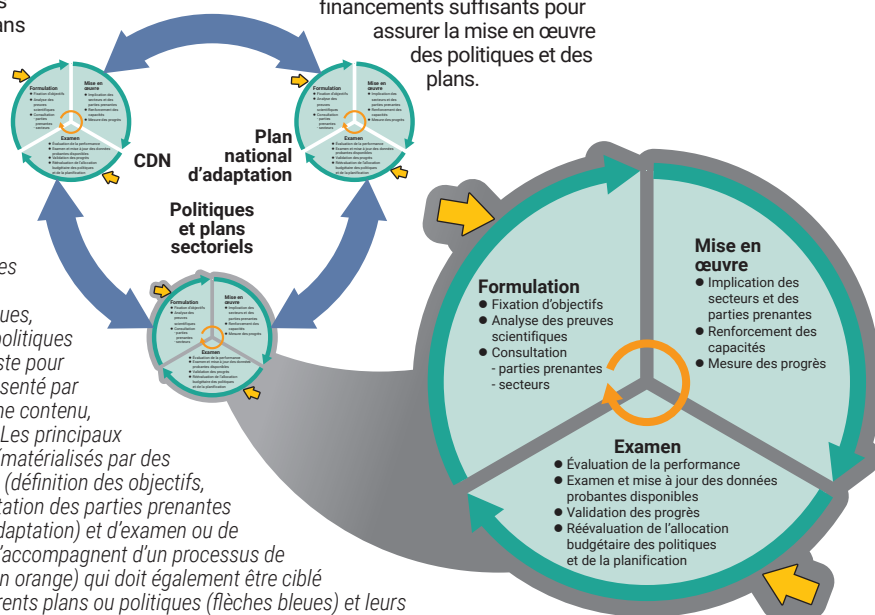
Passer en revue les politiques, plans, lois et budgets ayant trait aux changements climatiques afin de repérer les mesures qui ne correspondent pas aux objectifs d'adaptation. Renforcer le rôle joué par les budgets pour intégrer la question des changements climatiques dans les plans sectoriels. Cet examen des politiques, des plans et des budgets consiste à analyser si les pratiques actuelles vont dans le sens des objectifs d'adaptation ou si, au contraire, elles risquent à l'avenir d'accroître la vulnérabilité aux changements climatiques. Des contradictions peuvent notamment apparaître dans les plans de dépenses des ministères, si une partie du

budget est consacrée au renforcement de la résilience, tandis qu'une autre nuit à cet objectif. Les incitations fiscales à planter sur de grandes surfaces des monocultures qui pâtiront des effets futurs des changements climatiques, par exemple, aggraveront la vulnérabilité des populations sur le long terme (plusieurs éléments contribuant à la résilience sont énumérés dans la note de synthèse n° 2). En mettant en évidence les domaines dans lesquels une harmonisation est nécessaire, le travail d'intégration de l'AfE peut également contribuer à une harmonisation plus globale des politiques menées dans les différents secteurs et à différentes échelles. Œuvrer à la création et au maintien de partenariats solides avec des parties prenantes de différents ministères et différents secteurs afin d'améliorer l'harmonisation et d'intégrer l'AfE de façon efficace.

Connaître les cycles d'élaboration de politiques, de planification et de budgétisation afin d'identifier des points d'entrée.

Étudier les calendriers de révision des politiques, des plans et des budgets et imaginer des moyens de promouvoir l'intégration de l'AfE auprès des décideurs concernés avant ces révisions. Les périodes de révision des politiques et des plans existants sont l'occasion d'intégrer les nouvelles données dont on dispose et de procéder à des ajustements sur la base des meilleures informations et expériences disponibles. Les contributions déterminées au niveau national (CDN), par exemple, prévoient la réalisation d'un bilan de mise en œuvre tous les cinq ans à partir de 2018⁴ et seront révisées à partir de 2020. Il faut donc saisir cette occasion pour collaborer avec les gouvernements de façon à faire valoir l'AfE comme moyen de remédier à la vulnérabilité aux changements climatiques et à souligner l'importance des risques climatiques pour les écosystèmes eux-mêmes. Ces occasions d'agir doivent également être répertoriées dans les autres secteurs pertinents afin d'exploiter au maximum les possibilités d'intégration des mesures d'AfE (figure 1). Les politiques et les plans en cours d'élaboration, notamment de nombreux PNA, constituent aussi des points d'entrée stratégiques. Outre les révisions des politiques, il convient de cibler également les processus annuels de révision budgétaire afin de pouvoir disposer de financements suffisants pour assurer la mise en œuvre des politiques et des plans.

Figure 1. Favoriser l'intégration de l'AfE en ciblant les politiques, les plans et les budgets pertinents aux moments opportuns. Les politiques et les plans susceptibles d'intégrer des mesures d'AfE sont ceux qui portent sur les processus relatifs à l'adaptation aux changements climatiques, notamment les PNA et les CDN, ainsi que de nombreuses politiques sectorielles (par exemple, foresterie, santé, eau, etc.). Il existe pour chacun d'eux un cycle de politique et de planification (représenté par les cercles ci-contre ; notez que tous les cercles ont le même contenu, qui apparaît en plus grand format dans le cercle de droite). Les principaux points d'entrée pour intégrer l'AfE dans ces cycles itératifs (matérialisés par des flèches jaunes) sont les étapes d'élaboration des politiques (définition des objectifs, constitution d'une base de données scientifiques et consultation des parties prenantes afin d'évaluer les problèmes et de prioriser les mesures d'adaptation) et d'examen ou de révision des politiques et des plans existants. Ces étapes s'accompagnent d'un processus de révision et d'approbation du budget (représenté au centre en orange) qui doit également être ciblé par les efforts d'intégration. Les interactions entre les différents plans ou politiques (flèches bleues) et leurs cycles respectifs doivent être prises en compte dans les efforts d'intégration. Il convient donc de prêter attention aux synergies et aux conflits entre les différents objectifs, entre les rôles et responsabilités et entre les postes budgétaires.



Investir dans le suivi et l'évaluation et dans une culture de l'apprentissage

Recueillir des données d'évolution sur les paramètres du climat, les trajectoires d'impact des changements climatiques ainsi que l'efficacité de l'AfE et des autres mesures d'adaptation, notamment leurs performances par rapport aux indicateurs de résultats en matière de résilience. Réaliser des évaluations et discuter des résultats et de leurs implications avec les décideurs et les autres parties prenantes concernées. Utiliser ces processus pour instaurer une culture de l'apprentissage

chez les parties prenantes concernées, en encourageant une planification axée sur les résultats et une gestion adaptative. Cela permettra d'améliorer progressivement la qualité et l'efficacité de la planification des mesures d'adaptation, et donc de favoriser une utilisation plus efficace de ressources limitées. Il est important que les enseignements tirés des processus de suivi et d'évaluation soient utilisés pour influencer et réorienter les politiques, les plans et les budgets, le cas échéant.



Hannah McNeish/PNUF

Passer à un modèle d'AfE durable

Dans un contexte de multiplication des projets d'AfE à travers le monde, il est impératif que ces projets s'alignent (ou qu'ils influent) sur une planification plus large de l'adaptation, et idéalement sur les objectifs stratégiques des secteurs concernés. Seule l'intégration de l'AfE dans d'autres stratégies permettra de garantir les moyens humains et financiers nécessaires pour assurer leur viabilité sur le long terme. Les effets souhaités des mesures d'AfE se produisant généralement à plus longue échéance (c'est-à-dire bien au-delà du cycle de vie des projets), il est essentiel d'obtenir ce soutien politique et financier.

Pour susciter la volonté politique nécessaire à l'intégration de l'AfE dans la planification de l'adaptation et dans d'autres stratégies sectorielles, les projets

doivent prévoir un renforcement des capacités de façon à encourager le leadership et l'adhésion des responsables politiques. Ces efforts doivent systématiquement s'appuyer sur les dernières informations scientifiques et y contribuer, pour que les décisions soient étayées par des données probantes solides (voir la note de synthèse n° 2). Il convient également d'investir dans des mécanismes permettant de reproduire les mesures d'AfE ayant fait leurs preuves, notamment la législation, les politiques, les budgets ou encore les systèmes de compte rendu, et de constituer des groupes de soutien parmi les responsables politiques, du gouvernement et du secteur privé. Toutes ces actions seront indispensables pour assurer la durabilité des mesures d'AfE, et à terme, leur efficacité.

Actions clés

- Prévoir des activités visant à produire des évaluations quantitatives des risques tenant compte du rôle des écosystèmes afin d'éclairer l'élaboration des PNA.
- Faire participer un large éventail de parties prenantes à la constitution d'une base de données probantes et aux processus de planification afin de connaître l'ensemble des différents points de vue sur les coûts et les avantages des politiques proposées et de leurs effets.
- Renforcer le rôle des budgets nationaux ou juridictionnels et leurs cycles de révision en intégrant l'adaptation dans les plans sectoriels.
- S'efforcer d'harmoniser les cadres politique et juridique afin de réaliser les objectifs d'adaptation grâce aux mesures d'AfE.
- S'appuyer sur une stratégie de suivi et d'évaluation bien conçue et investir dans la gestion des connaissances.

Références

¹ McDonald, J., « The role of law in adapting to climate change », *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change*, vol. 2, mars-avril 2011.

² Seddon, N., Hou-Jones, X., Pye, T., Reid, H., Roe, D., Mountain, D. et Rizvi, A. R., « Adaptation fondée sur les écosystèmes : formule gagnante pour la durabilité face au réchauffement ». Note d'information de l'IIED, Institut international pour l'environnement et le développement, Londres, 2016.

³ Dazé, A., Price-Kelly, H. et Rass, N., *Vertical integration in National Adaptation Plan (NAP) processes: a guidance note for linking national and sub-national adaptation*. Institut international du développement durable, Winnipeg, 2016.

⁴ CCNUCC, « Faire le point et orienter la préparation des CDN successives », 2018. Disponible à l'adresse suivante : <https://unfccc.int/fr/processus-et-reunions/l-accord-de-paris/nationally-determined-contributions-ndcs/contributions-determinees-au-niveau-national-ndcs#eq-3>.