Les Minutes Adaptation

Mars 2021

Retour sur la stratégie d'adaptation aux changements climatiques de l'UE : une volonté d'accélérer mais pas de transformer

Mars 2021

Le 24 février dernier, la Commission européenne a publié sa nouvelle stratégie européenne d'adaptation aux changements climatiques. Cette Stratégie UE Adaptation 2021 s'inscrit dans la lignée de la prise en considération du sujet par l'Union Européenne, laquelle débute en 2005 par les premières réflexions sur « *la nécessité de s'adapter aux changements climatiques en Europe* ». Le Livre Blanc sur la question, adopté en 2009, préfigure la 1ère stratégie d'adaptation de l'Union Européenne lancée en 2013, dont l'action fut analysée dans un rapport d'évaluation sorti en 2018 à travers cinq critères : i) efficacité, ii) efficience, iii) pertinence, iv) cohérence et v) valeur ajoutée de l'UE. La nouvelle stratégie 2021 reprend les enseignements tirés de cette évaluation, notamment afin de converger vers le cadre politique et d'action sur l'adaptation qui est en train d'être mis en place au niveau international.

Comité 21

1er réseau d'acteurs
du développement durable

www.comite21.org

Dans la lignée du rapport d'évaluation 2018

Pour mieux comprendre le contenu de la nouvelle Stratégie UE Adaptation 2021, il est nécessaire de revenir sur le rapport d'évaluation 2018 de la Stratégie UE Adaptation 2013 qui en pointe les progrès effectués et les lacunes à combler. Dans les premiers, ce rapport mentionne que la stratégie d'adaptation aux changements climatiques de l'Union Européenne est devenue un cadre de référence coopératif sans lequel certains progrès n'auraient pas vu le jour[1], notamment en termes de partage de connaissances scientifiques et d'intégration de la thématique dans les politiques nationales et locales. Forte de cette conviction, la nouvelle stratégie 2021 réaffirme avec vigueur ce rôle de cadrage qui vise à tirer vers le haut les membres de l'Union Européenne en matière de prise de conscience, d'élaboration et de mise en œuvre d'actions d'adaptation face à l'évolution climatique observée et à venir. Il est par ailleurs important de rappeler l'aspect non prescriptif de cette stratégie qui ne se révèle être qu'une orientation prônée par la Commission Européenne.

Concernant les lacunes, le rapport d'évaluation souligne qu'un recadrage de la stratégie est nécessaire *« afin de mieux l'aligner sur l'évolution du cadre d'action internationale intervenu depuis 2013 »*. Ce point est primordial à garder en tête pour mieux cerner les choix opérés dans la nouvelle stratégie 2021. Enfin, les enseignements tirés de la stratégie 2013 soulignés dans le rapport d'évaluation 2018 préfigurent largement les orientations de la nouvelle stratégie 2021, ne créant pas, de ce fait, beaucoup de surprises (**tableau 1 en Annexe**).

Il n'y a pas de réelles surprises dans le contenu de la stratégie 2021 par rapport aux recommandations du rapport d'évaluation 2018 de la stratégie 2013.

Une stratégie 2021 plus musclée autour de la résilience

Dès le titre, l'objectif principal de la stratégie 2021 est clair : *« bâtir une Europe résiliente aux changements climatiques »* sur le long terme (2050). Cet objectif rentre en adéquation avec les efforts visant la neutralité carbone (à ce même horizon), les engagements de l'Accord de Paris et avec la proposition de loi européenne sur le climat (qui pour objectif de traduire dans la législation l'objectif d'une Union neutre pour le climat d'ici à 2050[2]).

En termes de contenu, la stratégie 2021 est plus musclée que celle de 2013, ce que reflète le volume du document (23 pages contre 11[3]) et le nombre d'actions (38 actions contre 8). La nouveauté se situe dans sa structure en deux volets qui distinguent son action à l'intérieur de l'Union (*« 1. Bâtir une Union résiliente au climat »*) de son action internationale (*« 2. Renforcer l'action internationale pour la résilience climatique »*). Les titres de ces volets résument bien le leitmotiv de **la stratégie 2021 qui met au centre de son action la résilience et la gestion des risques** (incluant les impacts et les catastrophes) (**tableau 2** en Annexe), **répondant en partie aux interrogations lors de sa préparation** (*« La stratégie actualisée conduira-t-elle l'UE vers une adaptation transformative ? »*)[4].

[1] « *La stratégie est devenue un cadre de référence coopératif, permettant de mettre à jour les connaissances et de signaler qu'il est nécessaire de transformer nos sociétés au fur et à mesure que les effets climatiques se concrétisent. Il n'aurait pas été possible d'accomplir des progrès équivalents sans cette stratégie, en particulier pour la production et le partage des connaissances et l'intégration de l'adaptation dans les politiques de l'UE* (p. 19 – rapport d'évaluation 2018). ».
NB : les traductions anglais > français effectués dans cet article sont de l'auteur.
[2] En décembre 2020, les dirigeants de l'UE ont convenus que **30 % des dépenses totales** du budget de l'UE pour 2021-2027 et de l'instrument Next Generation EU cibleraient des projets liés au climat. Les dépenses au titre de ces deux budgets respecteront l'objectif de l'UE consistant à atteindre la neutralité climatique d'ici 2050, les objectifs de l'UE en matière climatique à l'horizon 2030 ainsi que l'accord de Paris.
[3] La comparaison a été faite avec les versions en anglais.
[4] Voir Anisimov, 2020.

Box 1. De l'utilisation de la lexicométrie pour guider les interprétations

La lexicométrie est une méthode qui permet d'enrichir les interprétations d'analyses qualitatives d'énoncés par l'étude des fréquences lexicales, qui va de l'utilisation de logiciels lexicométriques poussés à la simple énumération des termes utilisés. Appliquée (simplement et sans aucune prétention scientifique) à la stratégie 2021, on peut remarquer le changement de vocabulaire utilisé avec celui de la stratégie 2013 (qui va bien au delà du doublement du nombre de pages entre les deux versions) :

Termes (en anglais)	Occurrence 2013	Occurrence 2021
Risk ; Risks	14 ; 3	60 ; 25
Resilient ; Resilience	9 ; 1	21 ; 55
Impact ; Impacts	7 ; 18	8 ; 41
Disaster ; Disasters	6 ; 4	34 ; 6
Protect ; Protection	0 ; 2	4 ; 11
Transformation; transformational et transformative	0 ; 0	3 ; 2

Nombre de fois (occurrence) où certains termes sont cités dans la stratégie 2021 en comparaison avec la stratégie 2013.

Également, le ton utilisé dans la stratégie 2021 diffère de la sobriété du ton général de la stratégie 2013, comme l'illustre son entrée en matière :

Titre du chapitre 1 en 2013 :
Introduction : faire face à un climat qui change.

Titre du chapitre 1 en 2021 :
La réalité des impacts des changements climatiques - le besoin d'agir MAINTENANT.

Enfin, tout au long de la stratégie 2021, l'urgence mise de l'avant se caractérise par une sémantique affirmée, via l'emploi du futur *(« la Commission aidera »)*, de l'obligation *(« nous devons »)* et d'un vocabulaire dévoilant la volonté des instances européennes à coordonner l'accélération de la mise en place d'actions *(« aider, promouvoir, soutenir, renforcer, créer… »)* au plus près *(« local »)* et avec les instruments et programmes qu'elle dispose.

La stratégie s'aligne donc avec la dynamique internationale actuelle faisant de la résilience la pierre angulaire des discours, politiques et programmes sur l'adaptation aux changements climatiques. Cette « *sacralisation* » de la résilience, comme le souligne Bettina Laville lors du Séminaire organisé par le Comité 21 sur le décryptage de cette nouvelle stratégie 2021[5], est à mettre en relation avec la confusion sémantique entre adaptation et résilience, déjà entre-aperçue lors du Climate Adaptation Summit de janvier 2021[6] **(Box 2)**.

[5] Voir le replay du webinaire du Comité 21 organisé le 4 mars 2021

[6] *« La confusion sémantique entre adaptation et résilience, qui recouvre par exemple dans l'Accord de Paris des réalités, mécanismes, et financements différents. Ainsi, l'article 7 de l'Accord de Paris vise l'adaptation, l'article 8 le mécanisme des pertes et préjudices (WIM), soit la résilience. Les deux chapitres sont organisés très différemment dans l'enceinte de la CCNUCC, mais confondus dans ce premier Sommet. »* (Comité 21, 2021).

Box 1. De l'importance de la sémantique pour diriger l'action menée

Les questions de sémantique peuvent paraître de l'ordre du détail aux yeux de certains gestionnaires, alors même que plusieurs recherches montrent que le vocabulaire influe non seulement sur les pratiques mais également sur l'interprétation et la compréhension de la problématique considérée. Dans le cas qui nous concerne, l'utilisation de la « résilience » ou de l' « adaptation » influence l'élaboration et la forme pratique de l'action prise en réponse aux changements climatiques, problématique elle-même inscrite dans une évolution plus globale où s'entrecroisent de nombreuses autres problématiques. C'est avec cette préoccupation que la note de propositions du Comité 21[7] fut élaborée afin que soit précisés les contours de ce que l'on entend par « adaptation aux changements climatiques » (ACC) :

- l'ACC est avant tout un cadre d'analyse de la durabilité des actions en place dans les territoires et les activités ;
- Sa traduction opérationnelle nécessite une approche écosystémique afin d'inter-relier et de décloisonner les enjeux, les acteurs et leurs logiques d'action ;
- L'ACC est une démarche sociale dynamique qui dépend de la capacité d'agir collectivement à l'échelle locale en vue d'élaborer de nouveaux récits qui prennent en compte les contextes locaux ;
- L'ACC ne peut pas se matérialiser par un indicateur ou un outil unique et son suivi nécessite une combinaison d'indicateurs multiples quantitatifs et qualitatifs définis localement.

Enfin, notons que cette note précise que l'eau et la biodiversité étant deux marqueurs hautement sensibles de l'évolution climatique, leurs enjeux convergent avec ceux liés à l'ACC, ce que soulignent également plusieurs actions de la Stratégie UE 2021 centrées sur les ressources en eau et les solutions d'adaptation fondées sur la nature (SAFN). Comité 21, 2020. Note « S'adapter aux changements climatiques : propositions pour une transformation accélérée des territoires et des organisations ».

Ainsi, bien que citée quelques fois dans le texte, **la notion de transformation telle que présentée dans le rapport du GIEC 2014 à travers l'adaptation transformationnelle** [8] **se fait discrète**, aspect qui diffère d'un des principaux enseignements tirés souligné dans le rapport d'évaluation 2018 : *« La stratégie (…)* [permet] *de signaler qu'il est nécessaire de transformer nos sociétés au fur et à mesure que les effets climatiques se concrétisent. »* (p. 19). Dans la stratégie 2021, la seule mention liée à une action transformatrice est liée à la présentation d'une Mission Recherche et Innovation sur l' « *Adaptation au changement climatique, y compris la transformation de la société* » (p. 14) pour aider des communautés locales à des solutions d'adaptation transformatrice à travers des démonstrateurs[9]. Au-delà de cette timide évocation, **la Stratégie 2021 centre surtout ses actions sur la prévention et la gestion de l'incertain**, synthétisées dès les premières lignes : *« nous devons prévenir l'inadaptable et nous adapter à l'inévitable »* (p. 1).

[7] Comité 21, 2020. Note « S'adapter aux changements climatiques : propositions pour une transformation accélérée des territoires et des organisations ».

[8] L'adaptation transformationnelle est définit comme des mesures qui changent les éléments fondamentaux d'un système en réponse au climat et à ses effets (GIEC, 2014).

[9] *« La mission aura à tester des solutions intégrées capables de concrétiser la vision de la résilience climatique d'ici 2050 en mettant l'accent sur l'engagement des citoyens. Ces solutions pourraient ensuite être étendues et déployées en Europe et au-delà. La proposition de mission vise à aider 200 communautés à développer des solutions d'adaptation transformatrice et à intensifier 100 démonstrations en profondeur de la résilience climatique. Horizon Europe a également prévu des missions sur la santé des sols, les villes climatiquement neutres et les océans, qui sont directement pertinentes pour l'action sur l'adaptation. (p. 14) »*

À travers un ton d'urgence, la stratégie d'adaptation aux changements climatiques 2021 de l'UE centre son action autour de la résilience et la gestion des risques.

Est adossée à cette entrée en matière une définition de l'adaptation qui, bien que reprise de celle du GIEC 2014 dans les premiers mots, est agrémentée d'une explication propre[10] dans laquelle sont énumérés des termes généralement associés à la gestion des risques (*aléas, exposition, vulnérabilités*). Dès lors, en donnant davantage de place à une « adaptation incrémentale » visant le *maintien de la nature et de l'intégrité du système* (institutionnel, socioéconomique) *actuellement en place*[11] à l'échelle de l'UE,

la stratégie 2021 semble davantage soutenir des réorganisations « à la marge » que des actions visant une transformation plus profonde des activités, des aménagements ou des comportements qui mèneraient l'UE vers une trajectoire viable.

Cette interprétation est partagée par Magali Reghezza[12] qui pointe une stratégie qui lui apparaît trop **statique** et **manque de vision dynamique**, soulignant que la révision prévue tous les cinq ans ne peut correspondre avec l'urgence climatique que les territoires subissent au rythme d'une récurrence d'événements extrêmes qui s'accélère. Cette accélération de la résilience dans les dispositifs portant sur les réponses à mettre en œuvre face aux changements climatiques est relativement bien étayée dans les travaux de recherche, notamment ceux qui s'intéressent aux post-catastrophes (entre multiples travaux, citons ceux de B. Quenault sur l'après Xynthia en France, de M. Reghezza sur l'après Katrina à la Nouvelle-Orléans ou de N. Klein sur l'après Maria à Porto-Rico). Dans la plupart des cas la résilience arrive comme l'injonction post-catastrophe, suivi du concept *build back better* (reconstruire (en) mieux), introduit dans le Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe 2015-2030[13] et PNUE[14] avant d'être repris par l'équipe promotionnelle de Joe Biden au cours de sa campagne 2020. Or, M. Reghezza nous rappelle que le *better* n'est pas consensuel puisque non mis en débat, ce que montre sur le terrain Naomi Klein[15] en dévoilant les opportunités que s'accaparent les grandes influences économiques au moment de la reconstruction d'un territoire ayant subi de catastrophiques avaries météorologiques. Ainsi, **l'adaptation ne peut pas être vue uniquement comme un coût, mais comme un instrument et une orientation complémentaire de multiples autres politiques dont celles relatives aux réductions des émissions de gaz à effet de serre, tout en ne restant pas confinée dans des questions techniques éclipsant les aspects sociaux**[16], rejoignant les observations soulignées par B. Quenault (2013) à ce propos.

[10] *« L'adaptation est le processus d'ajustement au climat actuel ou attendu et à ses effets (IPCC AR5). Il ne s'agit pas d'une intervention d'urgence ponctuelle, mais d'une série de mesures proactives pour faire face au lien entre les aléas (ex : sécheresse, élévation du niveau de la mer), l'exposition (ex : moins d'eau dans le sud) et la vulnérabilité (ex : pauvreté ou manque de éducation). Les complications (et les dangers) proviennent des points (seuils) de basculement tels que la fonte du pergélisol, la perte des glaces de mer ou le dépérissement massif des forêts. » (p. 1)*

[11] Pour reprendre la définition de « l'adaptation incrémentale » présentée dans le rapport 2014 du GIEC.

[12] Voir le replay du webinaire du Comité 21 organisé le 4 mars 2021

[13] Disponible ici en français.

[14] Programme des Nations Unies pour l'Environnement

[15] Voir la Stratégie du choc (2017) ou le choc des utopies (2019).

[16] Voir Quenault, 2013. « *« La résilience actuellement mobilisée dans la planification urbaine conforte [la vision technologiste et ingénieuriale de l'adaptation au changement climatique] au détriment d'une adaptation plus sociétale fondée sur les principes de solidarité et d'éthique. »*

Moins de science, plus d'actions transversales

La structure (tableau 2) du premier volet (« *1. Bâtir une Union résiliente au climat* ») est déclinée en trois objectifs, lesquels sont composés de plusieurs actions.

Le premier objectif (« *une adaptation plus intelligente : améliorer les connaissances et gérer l'incertitude* ») est fidèle à l'enseignement tiré lors de l'évaluation 2018 de la stratégie 2013 : *« Il est peut-être temps désormais de dépasser le stade de la production de connaissances pour se concentrer sur l'application de ces connaissances à la prise de décisions dans un contexte d'incertitude »*[17].

La voilure de la production de connaissances scientifiques sur les changements climatiques semble donc stabilisée, sous-entendant l'idée que nous disposons d'assez d'informations issues de résultats de travaux de recherche pour agir. Les sept actions qui composent cet objectif ont d'ailleurs principalement comme objectif de renforcer divers programmes de recherche (Horizon Europe, Digital Europe, Copernicus), outils et données (Risk Data Hub, INSPIRE Directive) ou institution (EIOPA) et de reconduire le dispositif Climate-ADAPT. Seule réelle nouveauté, la création d'un Observatoire européen du climat et de la santé.

Le deuxième objectif du premier volet (« *une adaptation plus systémique : soutenir les politiques de développement à toutes les échelles et dans tous les secteurs* ») diffère clairement de la stratégie 2013 puisqu'il affiche une volonté d'implanter une action davantage « **systémique** », c'est-à-dire à la fois entre les membres de l'UE et entre les programmes européens en place. Cet appel au décloisonnement et à une transversalité accrue se caractérise par plusieurs actions qui ont pour vocation d'harmoniser les cadres (normes, indicateurs, guides, outils) et les politiques (de financement, coopération transfrontalière accrue), tout en tissant des liens entre divers programmes européens possiblement reconduits (ESF+, Erasmus+, European Solidarity Corps, Stability and Convergence Programmes) et en véhiculant l'adaptation via des dispositifs déjà en place (EU Covenant of Mayors, EU Funds).

Deux critiques peuvent être formulées ici. La première tient lieu de doute : il semble légitime de s'interroger sur le but de cette harmonisation : s'agit-il d'une manière d'optimiser les politiques, c'est-à-dire de réduire les ressources (financières, humaines) à travers la disparition ou la fusion de certains programmes ? La deuxième concerne les contours de cette vision systémique et à ce titre, Liviu Stirbat, chef d'unité adjoint en charge de l'adaptation au changement climatique à la Commission européenne, nous en dit un peu plus lors du séminaire[18] du Comité 21 :

Il s'agit effectivement *« d'élargir le cadre pour aller dans chaque département de la Commission »* afin qu'ils puissent intégrer dans leurs actions la problématique climatique et ses enjeux d'adaptation.

Au delà de cette bonne nouvelle, ne s'agit-il pas plutôt de « *mainstreaming* », c'est-à-dire l'intégration d'objectifs d'adaptation à travers des actions, projets ou politiques déjà en place ? Et si c'est le cas, rappelons que Klein et al. (2007) [19] soulignaient déjà en 2007 que cette voie est séduisante notamment parce qu'elle permet d'associer l'adaptation avec le développement socioéconomique. Et si vision systémique il y a, ne pourrait-elle pas prendre forme, comme le rappelle M. Reghezza, à travers des actions qui puissent comporter des **co-bénéfices** sur plusieurs problématiques à la fois ? Par ailleurs, le climat n'est pas à l'origine de tous les maux, comme le rappelle le rapport Dantec[20],

[17] « *… en particulier dans les secteurs économiques ou les régions qui sont potentiellement plus vulnérables, comme l'agriculture dans les régions méditerranéennes ou les régions ultrapériphériques européennes. » (p. 13)*
[18] Voir le replay du webinaire du Comité 21 organisé le 4 mars 2021
[19] Klein, J.T.R., Eriksen, S.E.H., Naess, L.O., Hammill, A., Tanner, T.M., Robledo, C. and O'Brien, K.L. (2007). "Portfolio screening to support the mainstreaming of adaptation to climate change into development assistance." Climatic Change 84: 23-44.
[20] Rapport des sénateurs Dantec et Roux, 2020.

les changements climatiques sont, en France, estimés responsables de 30 à 40% des dommages constatés. L'urbanisme et les différents facteurs de vulnérabilités sociales et du territoire comportent également leurs parts de responsabilité.

Le troisième objectif (*« adaptation plus rapide: accélérer l'adaptation à tous les niveaux »)* est le plus conséquent en termes d'actions (17), ce qui peut être interprété comme étant là où se concentrent les **principales ressources et efforts de cette nouvelle stratégie, témoignant ainsi de la volonté de l'UE d'accélérer** la mise en place d'actions en réponses à l'évolution du climat sur son territoire. Là encore, il est composé d'actions attestant la volonté d'accélérer l'intégration de l'adaptation dans les dispositifs européens, que ce soit dans la mise à jour de Natura2000, de Horizon Europe Mission ou de la Forest Strategy.
L'UE souhaite aller plus loin et viser également l'intégration de la thématique dans les outils de gestion des risques qu'elle souhaite uniformiser à l'échelle des membres, dans les critères de construction et de rénovation immobilière ainsi que dans le secteur de la santé. Cette uniformisation européenne pourrait passer, comme la stratégie le souhaite, par les outils d'évaluation des risques voire à travers une norme spécifique, dont on peut se poser la question de l'adéquation avec la récente norme ISO 14090 portant sur l'adaptation.

Plusieurs actions sont amenées à renforcer le dialogue avec le secteur de l'assurance et entre les décideurs ainsi qu'explorer les instruments financiers possibles pour consolider les outils de gestion des risques et promouvoir leur intégration dans les outils d'assurances.

Également, plusieurs actions ont comme priorité de protéger les ressources en eau (sécurisation de l'approvisionnement, optimisation des usages) à travers la prise en compte des risques climatiques dans la gestion de l'eau, notamment via l'utilisation de « permis » et d'« allocations » de ressources, dans la lignée de la politique européenne engagée sur ces aspects. [21]

La stratégie UE 2021 : une convergence vers ses cousins

Tout comme le rapport 2021 du PNUE mesurant l'écart entre les besoins et les perspectives en matière d'adaptation [22], le Climate Adaptation Summit [23], ou encore, à l'échelle française, le 3ème Colloque national sur l'adaptation [24], plusieurs messages de la stratégie UE 2021 sont concomitants, parmi lesquels ces trois points choisis.

Tout d'abord, la confirmation une nouvelle fois partagée d'une **forte inquiétude sur la capacité des États du monde de réduire leurs émissions des gaz à effet de serre** de manière à contenir la trajectoire actuellement dommageable pour l'ensemble de la planète, et donc, des territoires européens. Ce constat s'appuie notamment sur l'observation directe de l'accélération des impacts climatiques au cours de ces dernières années touchant aussi bien les activités et les populations de multiples régions d'Europe. Selon cette nouvelle stratégie 2021, le niveau de pertes économiques a atteint en moyenne 12 milliards d'euros par an et dans un horizon à +3° C (par rapport aux niveaux préindustriels), il pourrait atteindre 170 milliards d'euros par an. Notons qu'en 2013, le coût minimum de ne pas s'adapter était estimé à 100 milliards d'euros par an en 2020 et à 250 milliards d'euros par an en 2050 pour croître de façon exponentielle d'ici les années 2080.

Dès lors ce constat désormais renouvelé avec insistance, l'adaptation devient désormais la réponse privilégiée pour répondre aux changements climatiques,

comme le montre l'intérêt croissant pour la question dans les instances internationales aussi bien que nationales et locales. Il reste qu'un

[21] Cf. Simonet, G. et Salles, D. (2014). « Eau et changement climatique sur la Garonne moyenne : L'adaptation en négociation », [22] Sud-Ouest européen, 37 | 2014, 53-62.
[23] Cf. UNEP, 2021
[24] Cf. CAS, 2021

chemin est encore à parcourir pour s'abstraire d'une dichotomie « adaptation / atténuation » et pour que cela ne soit pas la seule facette « protection », notamment à travers la mobilisation tout azimut de la résilience, qui soit mise en avant dès lors qu'on parle de s'adapter.

En effet, la **dimension « transformatrice » de l'adaptation**, mise à l'écart jusque là, devrait davantage être mobilisée, notamment pour tisser des liens avec les actions de réduction de gaz à effet de serre jusqu'à ne former qu'une seule et même réponse face à cette problématique [25].

Ensuite, les progrès visant l'intégration de l'adaptation aux changements climatiques dans l'action publique européenne et dans les politiques nationales, régionales et locales des membres de l'UE sont mentionnés *(« tous les États membres disposent désormais d'une stratégie ou d'un plan national d'adaptation ; l'adaptation a été intégrée dans les politiques et le budget à long terme de l'UE »* - p. 3). La Commission mondiale de l'adaptation reconnait elle-même le côté pionnier de l'UE en la matière.
Ainsi, alors que la prise de conscience sur l'évolution climatique actuelle et son accélération semble progresser à l'échelle des décideurs européens tout comme des acteurs territoriaux publics et privés, la question du financement conséquent *(« pour accélérer les mesures d'adaptation, la mise en œuvre nécessite des ressources à la mesure du défi »* (p.12).) et efficace *(« l'adaptation n'est pas seulement un coût, c'est un investissement »* (p. 4)) en amont de la mise en œuvre d'actions de terrain reste posée.

Enfin, la mise en avant d'actions d'adaptation « sans regrets », ayant des co-bénéfices sociaux et environnementaux ou des objectifs d'évitement de pertes humaines, naturelles ou matérielles (notion de « triple dividende »). Dans ce cadre, la montée en puissance de la reconnaissance des **Solutions d'adaptation fondées sur la nature** (SAFN) se poursuit, rendant de plus en plus transversale la mise en place d'actions pour faire face à la fois à la problématique climatique et à la crise de la biodiversité, tel que le montre l'engagement de l'UE au programme « Leaders' Pledge for nature » qui vise à faire face de manière conjointe aux crises de la biodiversité et des changements climatiques.

Quelles convergences et distinctions avec les dispositifs à l'échelle Française?

Comme énoncé plus haut, **la Stratégie UE Adaptation 2021 se veut convergente avec le cadre international** en place sur l'adaptation, faisant la part belle à la résilience.

De son côté, la France semble également s'orienter vers ce cap à travers la préparation de sa loi dite « climat et résilience » actuellement en cours de discussion à l'Assemblée Nationale, laquelle est plutôt silencieuse sur le sujet de l'adaptation comme le souligne le Haut Conseil sur le Climat [26].

Il est donc fort à parier que les deux lois sur la question en préparation à l'échelle française et européenne soient du même acabit. Notons que sur ces aspects, le Comité 21 propose dans son rapport La Grande Transformation [27] une loi-cadre sur l'adaptation telle que le soulignent les sénateurs Dantec et Roux [28], afin « *d'inscrire ce thème primordial au cœur du débat public et d'examiner de façon cohérente tous les aspects d'un sujet foncièrement transversal* ».

[25] Cf. le 3ème Colloque Science et Société organisé par Ouranos-AuRA, 2021, dont les replay des webinaires sont disponibles. Voir « La dichotomie atténuation/adaptation : un problème pernicieux (1/2) - Autopsie d'une dichotomie malheureuse », 2021.
[26] Voir l'Avis portant sur le projet de la loi climat et résilience, Haut Conseil pour le Climat, 2021.
[27] Comité 21, 2020. La grande transformation : « *Proposition 10 : Accélérer la transformation en adaptant les secteurs qui le peuvent aux nouvelles conditions climatiques annoncées, en mobilisant par une Loi-Cadre sur l'adaptation, comme le proposent les Sénateurs Roux et Dantec, qui contiendrait un volet intelligence artificielle dédié aux plateformes de transformation énergétique. L'examen d'un projet de loi-cadre sur la stratégie d'adaptation de notre pays au changement climatique pourrait être l'occasion d'inscrire enfin ce thème primordial au coeur du débat public et d'examiner de façon cohérente tous les aspects d'un sujet foncièrement transversal, mais trop souvent appréhendé de manière sectorielle. De façon plus générale, au-delà du Parlement, il convient de susciter un large débat sociétal et de permettre l'émergence d'une culture commune et d'un consensus national sur les enjeux d'adaptation* ».
[28] Rapport des sénateurs Dantec et Roux, 2020

Conclusion

Tout en gardant à l'esprit son aspect non contraignant, la Stratégie UE Adaptation 2021 est un réel progrès par rapport à sa prédécesseuse 2013 en termes de volonté de répondre aux enjeux des changements climatiques. Néanmoins, son orientation marquée vers la résilience laisse entrevoir les lacunes en matière de transformation des territoires, des activités et des comportements, nécessité qui devient chaque jour toujours plus incontournable pour envisager une modification de la trajectoire environnementale et socioéconomique actuelle, aussi bien à l'échelle mondiale qu'européenne.

Il reste donc au Parlement européen à la rendre plus offensive lors de l'examen de la future loi européenne sur le Climat. Proposer un contenu et des objectifs européens plus précis en matière d'adaptation pourrait être une des voies à explorer, notamment afin d'appliquer l'article 7 de l'Accord de Paris qui prévoit un « objectif mondial », lequel se fait attendre dans un contexte d'accélération de l'évolution climatique. Le rendez-vous en juin prochain est d'ores et déjà pris.

Directrices de publication : Bettina Laville, Sarah Schönfeld

Rédacteurs : Guillaume Simonet (Abstraction Services)

Contributrices : Sarah Dayan, Emma Lamérand

Comité 21

National
102 avenue des Ternes
75017 Paris
Tél. : 01 55 34 75 21
comite21@comite21.org

Grand Ouest
3, bd de la Loire
44200 Nantes
Tél. : 02 28 20 60 80
grandouest@comite21.org

www.comite21.org
www.comite21grandouest.org

Annexes

Tableau 1. Principaux enseignements tirés de la Stratégie Adaptation UE 2013 qui préfigurent les orientations et objectifs de la nouvelle Stratégie Adaptation UE 2021.

Enseignements tirés de la stratégie UE 2013 *(rapport d'évaluation 2018)*
« la résilience au changement climatique est essentielle pour les investissements à long terme » ;
« les actions de la stratégie pourraient être mieux intégrés les unes aux autres » ;
« la stratégie devrait mieux intégrer la dimension internationale de l'adaptation pour être en phase avec la politique et les actions collectives mondiales » ;
« Mise en place d'un processus plus simple pour suivre les progrès accomplis au niveau des actions nationales » ;
« Afin de promouvoir l'élaboration et la mise en oeuvre de stratégies locales d'adaptation, la Commission devrait 1) encourager les États membres à envisager l'établissement de cadres pour renforcer l'action locale et 2) amplifier l'action de sensibilisation et accroitre l'aide technique et financière accordée aux autorités locales, par l'intermédiaire (…) de la Convention des maires » ;
« Il faudrait recourir à des indicateurs de performance appropriés agrégés au niveau de l'UE »
« Être plus efficace concernant :
- *la réduction des risques de catastrophes ;*
- *l'intégration de l'adaptation dans la politique maritime et de la pêche de l'UE ;*
- *l'élaboration et l'utilisation d'instruments et d'outils pour les investisseurs et les assureurs ;*
- *l'utilisation de l'investissement privé dans l'adaptation ;*
- *l'adaptation fondée sur les écosystèmes ;*
- *l'analyse et la cartographie de la vulnérabilité sociale aux événements climatiques ;*
- *le renforcement des liens entre santé publique et adaptation ;*
- *la promotion des liens avec les politiques d'atténuation à tous les niveaux de gouvernance. »*

Tableau 2. Une stratégie UE 2021 plus conséquente que celle de 2013 en termes d'actions

Stratégie UE 2013		*Stratégie UE 2021*	
Objectifs	Actions	Objectifs	Actions
		Volet 1 : Bâtir une Union résiliente au climat	38 actions
1. augmenter la résilience des pays, régions et villes de l'UE	3 actions	a. Une adaptation plus intelligente: améliorer les connaissances et gérer l'incertitude	7 actions
2. éclairer la prise de décision en ce qui concerne l'adaptation	2 actions	b. Une adaptation plus systémique: soutenir l'élaboration de politiques à tous les niveaux et secteurs	14 actions
3. renforcer la résilience des secteurs clés vulnérables ainsi que les politiques de l'UE s'y rapportant	3 actions	c. Adaptation plus rapide: accélérer l'adaptation à tous les niveaux	17 actions
		Volet 2 : Renforcer l'action internationale pour la résilience climatique	10 actions

Tableau 3. Convergences des structures entre la Stratégie UE Adaptation 2021 et le PNACC 2.

PNACC2	Stratégie UE 2021
Objectifs	Objectifs
Protéger les Français des risques liés aux catastrophes dépendant des conditions climatiques (domaine d'action « Prévention et résilience »)	**Volet 1 : Bâtir une Union résiliente au climat**
Renforcer la résilience des activités économiques aux évolutions du climat (domaine d'action « Filières économiques »)	
Renforcer la résilience des écosystèmes pour leur permettre de s'adapter au changement climatique et s'appuyer sur les capacités des écosystèmes pour aider notre société à s'adapter au changement climatique (domaine d'action « Nature et milieux »)	
Améliorer la connaissance des impacts du changement climatique et diffuser largement l'information pertinente (domaine d'action « Connaissance et information »)	a. Une adaptation plus intelligente: améliorer les connaissances et gérer l'incertitude
Structurer et renforcer le pilotage et le cadre de suivi (domaine d'action « Gouvernance »)	b. Une adaptation plus systémique: soutenir l'élaboration de politiques à tous les niveaux et secteurs
	c. Adaptation plus rapide: accélérer l'adaptation à tous les niveaux
Renforcer l'action internationale de la France en matière d'adaptation au changement climatique	**Volet 2 : Renforcer l'action internationale pour la résilience climatique**

Détails des 8 actions de la Stratégie UE Adaptation 2013 :

Objectifs	Actions
1. augmenter la résilience des pays, régions et villes de l'UE	1. inciter tous les États membres à adopter des stratégies d'adaptation globales
	2. accorder des subventions au titre du programme LIFE pour aider au développement des capacités et au renforcement de l'action en faveur de l'adaptation en Europe
	3. inclure l'adaptation dans la Convention des maires
2. éclairer la prise de décision en ce qui concerne l'adaptation	4. améliorer les connaissances
	5. développer la plate-forme Climate-ADAPT pour en faire le «guichet unique» d'information sur l'adaptation en Europe
3. renforcer la résilience des secteurs clés vulnérables ainsi que les politiques de l'UE s'y rapportant	6. faciliter l'intégration des questions de résilience au climat dans la politique agricole commune (PAC), la politique de cohésion et la politique commune de la pêche (PCP)
	7. améliorer la résilience des infrastructures
	8. promouvoir des produits d'assurance et d'autres produits financiers pour des décisions d'investissement et des décisions commerciales «à l'épreuve du climat»

Détails des 8 actions de la Stratégie UE Adaptation 2021 :

Objectifs	Actions
Forger une Union résiliente au climat	
Une adaptation plus intelligente: améliorer les connaissances et gérer l'incertitude	• Aider à combler les lacunes dans les connaissances sur les impacts climatiques et la résilience, y compris sur les océans, par le biais d'Horizon Europe, Digital Europe, Copernicus et EMODnet
	• Améliorer l'état de l'art sur la modélisation de l'adaptation, l'évaluation des risques et les outils de gestion - vers la « modélisation au niveau des actifs »
	• Promouvoir et soutenir l'utilisation du Risk Data Hub pour harmoniser l'enregistrement et la collecte de données complètes et granulaires sur les risques et les pertes liés au climat, et promouvoir des partenariats public-privé au niveau national pour collecter et partager ces données
	• Explorer avec l'EIOPA et l'industrie les meilleurs moyens d'améliorer la collecte de données uniformes et complètes sur les sinistres assurés, et habiliter l'EIOPA au besoin
	• Élargir la portée de l'accès du public aux informations environnementales dans la directive INSPIRE pour inclure les données sur les risques et les pertes liés au climat
	• Actualiser et élargir Climate-ADAPT en tant que source de connaissances sur les impacts et l'adaptation au climat, notamment en fédérant diverses sources d'informations et en tant que mécanisme de suivi et de compte rendu
	• Créer un observatoire européen du climat et de la santé dans le cadre de Climate-ADAPT
Une adaptation plus systémique: soutenir l'élaboration de politiques à tous les niveaux et secteurs	• Stimuler la coopération régionale et transfrontalière et renforcer les lignes directrices sur les stratégies nationales d'adaptation en coopération avec les États membres
	• Améliorer le suivi, les rapports et l'évaluation de l'adaptation en utilisant un cadre harmonisé de normes et d'indicateurs
	• Fournir des outils d'évaluation ex ante des projets pour mieux identifier les co-bénéfices et les impacts positifs sur l'économie des projets d'adaptation et de prévention
	• Mettre à jour les lignes directrices et la boite à outils pour une meilleure règlementation afin de mieux refléter les principes de cohérence des politiques de gestion des risques climatiques
	• Accroitre le soutien à la planification et à la mise en œuvre de l'adaptation locale et lancer un mécanisme de soutien à l'adaptation dans le cadre de la Convention des maires de l'UE
	• Soutenir la reconversion et la requalification des travailleurs pour une résilience juste et équitable grâce à l'éducation et à la formation via le ESF+, Erasmus + et le European Solidarity Corps
	• Continuer de garantir l'application de la législation sociale et de l'emploi existante et, le cas échéant, envisager de proposer de nouvelles initiatives qui renforcent la protection des travailleurs contre les effets du climat
	• Développer des moyens de mesurer l'impact potentiel des risques liés au climat sur les finances publiques, développer des outils et des modèles pour les tests de résistance au climat et engager des discussions avec les États membres sur une meilleure prise en compte du changement climatique dans les rapports nationaux et les cadres budgétaires
	• Explorer et discuter avec les États membres des actions visant à atténuer l'impact budgétaire des événements liés au climat et à réduire les risques de viabilité budgétaire
	• Explorer avec les États membres si et dans quelle mesure les programmes de stabilité et de convergence pourraient prendre en compte la dimension de l'adaptation au changement climatique
	• Promouvoir une meilleure coordination et complémentarité entre les opérations d'urgence et de relèvement post-catastrophe soutenues par le Fonds de solidarité de l'Union européenne et d'autres fonds de l'UE pour encourager le principe de « reconstruire en mieux »
	• Proposer des solutions d'adaptation fondées sur la nature (SAFN) pour l'élimination du carbone, y compris la comptabilité et la certification dans les prochaines initiatives de production de carbone
	• Développer les aspects financiers des solutions fondées sur la nature et favoriser le développement d'approches et de produits financiers qui couvrent également les SAFN
	• Continuer d'inciter et d'aider les États membres à déployer des SAFN par le biais d'évaluations, d'orientations, de renforcement des capacités et de financement de l'UE.

Adaptation plus rapide: accélérer l'adaptation à tous les niveaux	• Mettre en œuvre la mission prévue d'Horizon Europe sur « l'adaptation au changement climatique » et d'autres missions liées à l'adaptation, y compris sur la santé des sols, les villes climatiquement neutres et les océans, une fois celles-ci approuvées
	• Soutenir le développement de nouvelles solutions d'adaptation, y compris des outils d'aide à la décision en réponse rapide pour enrichir la boite à outils des praticiens de l'adaptation
	• Intégrer l'adaptation dans la mise à jour de Natura 2000 et des orientations sur le changement climatique, et dans les lignes directrices sur le boisement et le reboisement respectueux de la biodiversité, ainsi que dans la future stratégie forestière
	• Renforcer son soutien pour protéger le potentiel d'adaptation des ressources génétiques, notamment en proposant une législation sur la production et la commercialisation des semences
	• Continuer à développer la taxonomie de l'UE pour les activités durables pour l'adaptation au climat
	• Améliorer les conseils sur la protection contre le changement climatique et promouvoir son utilisation en Europe et à l'étranger
	• Développer une évaluation des risques climatiques à l'échelle de l'UE et renforcer les considérations climatiques dans la prévention et la gestion des risques de catastrophe dans l'UE
	• Aborder la préparation et la réponse au niveau de l'UE aux menaces pour la santé liées au climat, notamment par le biais du cadre de l'UE sur les menaces pour la santé et, le cas échéant, de l'autorité de préparation et de réponse aux urgences sanitaires
	• Accroitre la coopération avec les organisations de normalisation pour des normes de résistance au climat et en développer de nouvelles pour la solution d'adaptation au climat
	• Soutenir l'intégration des considérations de résilience climatique dans les critères applicables à la construction et à la rénovation des bâtiments et des infrastructures critiques
	• Aider à examiner la pénétration de l'assurance contre les catastrophes naturelles dans les États membres et à la promouvoir, par exemple par le biais de lignes directrices, et inviter l'EIOPA à développer son tableau de bord contre les catastrophes naturelles permettant des évaluations au niveau des pays
	• Renforcer le dialogue entre les assureurs, les décideurs et les autres parties prenantes
	• Identifier et promouvoir les meilleures pratiques en matière d'instruments financiers pour la gestion des risques, en étroite coopération avec l'EIOPA
	• Explorer une utilisation plus large des instruments financiers et des solutions innovantes pour faire face aux risques induits par le climat
	• Aider à assurer une utilisation et une gestion durables et résilientes au climat de l'eau à travers les secteurs et les frontières en améliorant la coordination des plans thématiques et d'autres mécanismes, tels que l'allocation des ressources en eau et les permis d'eau
	• Aider à réduire l'utilisation de l'eau en augmentant les exigences d'économie d'eau pour les produits, en encourageant l'efficacité et les économies d'eau, et en promouvant une utilisation plus large des plans de gestion de la sécheresse ainsi qu'une gestion durable des sols et l'utilisation des terres
	• Contribuer à garantir un approvisionnement stable et sécurisé en eau potable, en encourageant la prise en compte des risques du changement climatique dans les analyses de risques de la gestion de l'eau

Renforcer l'action internationale pour la résilience climatique

• Renforcer le soutien au développement et à la mise en œuvre de contributions déterminées au niveau national et de plans nationaux d'adaptation dans les pays partenaires de l'UE et intégrer la résilience et la préparation au climat sensibles aux conflits, d'anticipation et de prévention dans les politiques et instruments d'action extérieure pertinents de l'UE
• Intensifier et élargir le soutien à l'adaptation des autorités locales des pays partenaires de l'UE et développer des programmes régionaux, y compris pour les pays des voisins sud et est de l'UE, ainsi que dans les pays candidats et candidats potentiels
• Inclure les considérations relatives au changement climatique dans le futur accord sur la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité marine des zones situées au-delà de la juridiction nationale
• Viser à accroître le financement climatique international pour l'adaptation grâce aux instruments de l'UE pour l'action extérieure et en tirant parti des investissements du secteur privé
• Promouvoir la conception et la mise en œuvre de stratégies de financement des risques de catastrophe pour accroître la résilience macroéconomique au climat dans les pays partenaires
• Soutenir les pays partenaires dans la conception de politiques et d'incitations pour promouvoir des investissements résilients au climat, y compris dans des SAFN
• Améliorer la protection contre le changement climatique de tous les investissements et actions extérieurs de l'UE
• Soumettre les plans et actions d'adaptation de l'UE dans le cadre de l'Accord de Paris
• Renforcer l'engagement politique sur l'adaptation au changement climatique avec les partenaires internationaux et régionaux et les pays partenaires
• Accroître le pool de connaissances et d'outils sur l'adaptation disponibles pour les pays non membres de l'UE et promouvoir l'adaptation dans les alliances vertes et les partenariats