



Bruxelles, le 12.11.2018
COM(2018) 738 final

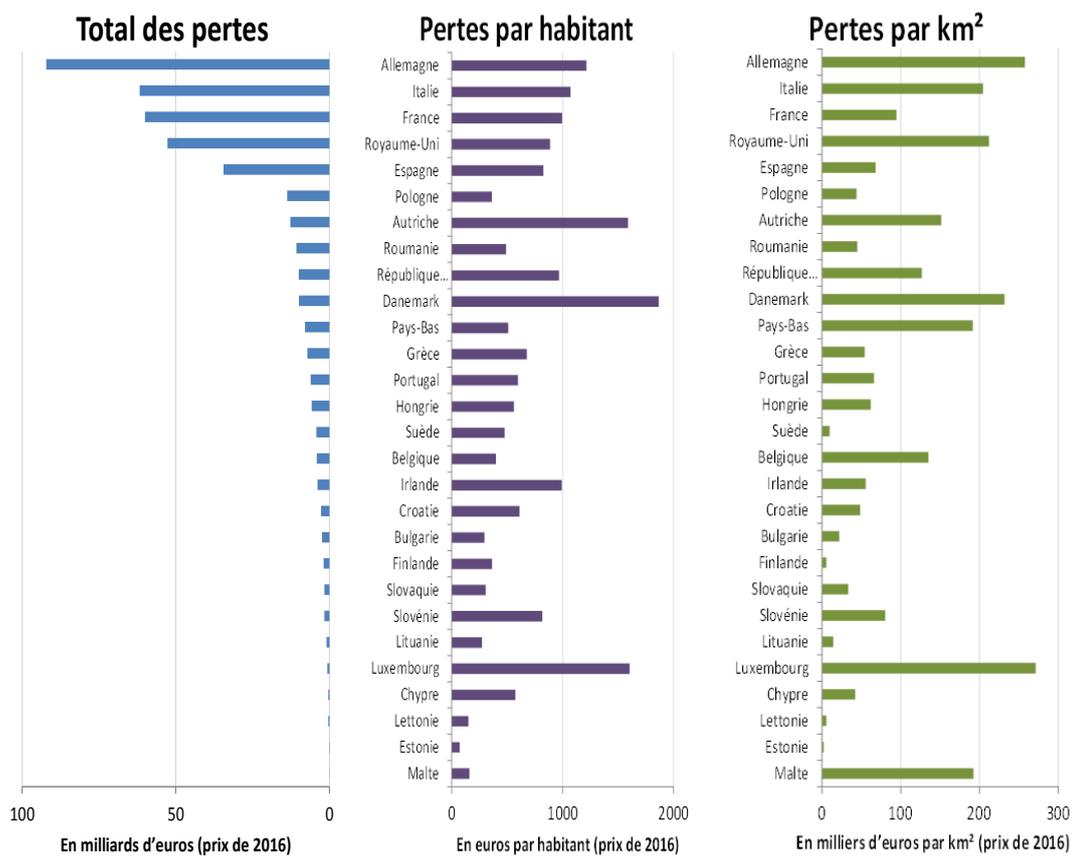
RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

**sur la mise en œuvre de la stratégie de l'UE relative à l'adaptation au changement
climatique**

{SEC(2018) 472 final} - {SWD(2018) 460 final} - {SWD(2018) 461 final}

1. INTRODUCTION

Trois citoyens européens sur quatre estiment que le changement climatique constitue un très grave problème. Les changements climatiques observés ont d'ores et déjà une incidence importante sur les écosystèmes, les secteurs économiques, la santé humaine et le bien-être en Europe. Le total des pertes économiques déclarées causées par des phénomènes météorologiques extrêmes et d'autres conditions climatiques extrêmes en Europe de 1980 à 2016 a atteint plus de 436 milliards d'EUR et se répartit comme suit entre les États membres de l'UE¹:

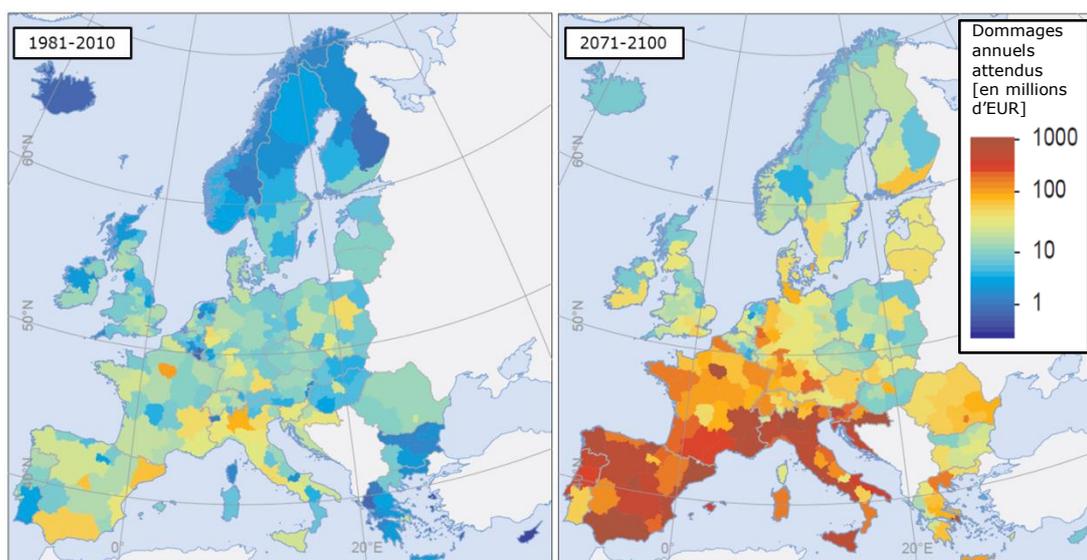


Selon des scénarios de maintien du statu quo, les dommages annuels causés aux infrastructures critiques en Europe du seul fait du changement climatique pourraient être décuplés d'ici la fin du siècle (passant de 3,4 milliards d'EUR actuellement à 34 milliards d'EUR)². Les pertes les plus importantes concerneraient les secteurs de l'industrie, des transports et de l'énergie.

¹ Rapport n° 15/2017 de l'AEE, «L'adaptation au changement climatique et la réduction des risques de catastrophe en Europe» (2017), mis à jour en 2018 dans le cadre de l'indicateur de l'AEE sur «les répercussions des événements climatiques et météorologiques extrêmes dans les pays membres de l'AEE». Les différences de dommages entre les pays s'expliquent en partie par le fait que le niveau de déclaration varie d'un pays étudié à l'autre. Il y a lieu de noter que plus de 70 % des dommages sont occasionnés par seulement 3 % des événements déclarés.

² Forzieri et coll. (2018), «Escalating impacts of climate extremes on critical infrastructures in Europe», *Global Environmental Change*, vol. 48, pp 97–107. Étude du Centre commun de recherche de la Commission européenne.

Estimation des dommages annuels causés aux infrastructures critiques des régions européennes par le changement climatique d'ici la fin du siècle (en millions d'EUR)³



Ces cartes sur les dommages causés aux infrastructures critiques font apparaître une tendance générale: dans l'ensemble, les effets du changement climatique seront répartis de manière inégale en Europe, à la fois en ce qui concerne le moment et l'endroit où ils se produiront. À titre d'exemple⁴:

- La région méditerranéenne souffrira davantage d'effets du type mortalité humaine liée à la chaleur, restrictions d'eau, perte d'habitats, demande d'énergie pour le refroidissement et incendies de forêt.
- Dans un scénario d'émissions élevées (entre 3,2 °C et 5,4 °C d'augmentation de la température mondiale de 2081 à 2100)⁵, les régions côtières pourraient subir des pertes économiques d'environ 39 milliards d'EUR par an d'ici 2050 et jusqu'à 960 milliards d'EUR par an vers la fin du siècle⁶.
- De premiers indices laissent prévoir une contraction importante des écosystèmes de toundra alpine en Europe, même si le réchauffement climatique ne dépasse pas la limite des 2 °C fixée par l'accord de Paris. Outre leur rôle clé dans la régulation des eaux et l'eau douce destinée à la consommation humaine, les toundras alpines entretiennent le tourisme et maintiennent les communautés rurales, sans oublier qu'elles abritent des espèces endémiques qu'on ne trouve qu'en Europe.

Les incendies de l'été dernier en Suède montrent qu'au-delà des modélisations et des projections, aucun pays européen n'est à l'abri des conséquences du changement climatique.

³ Forzieri et coll. (2018), «Escalating impacts of climate extremes on critical infrastructures in Europe», *Global Environmental Change*, vol. 48, pp 97–107.

⁴ Ces exemples sont tirés des travaux réalisés dans le cadre du projet PESETA de la Commission européenne, <https://ec.europa.eu/jrc/en/peseta>

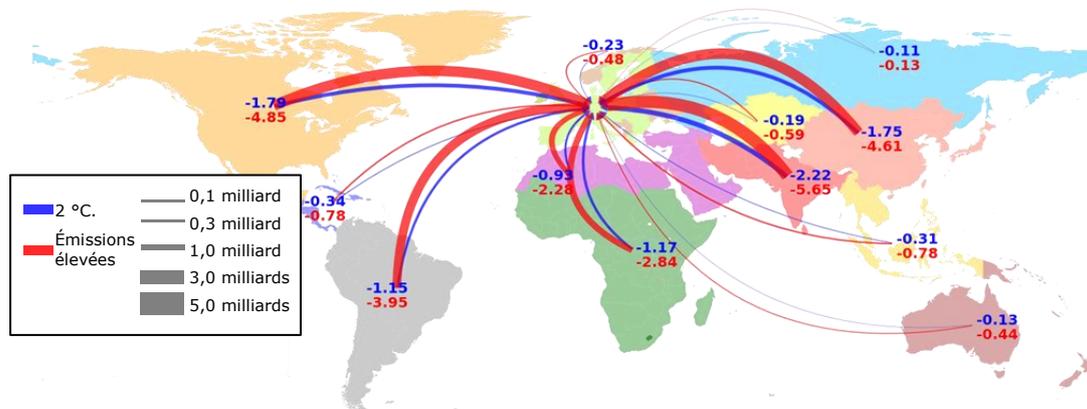
⁵ Combinaison de scénarios du GIEC RCP8.5 – SSP5.

⁶ Voudoukas et coll. (2018), «Climatic and socioeconomic controls of future coastal flood risk in Europe», *Nature Climate Change*, vol. 8, pp. 776-780.

Il apparaît de plus en plus clairement que, par la voie du commerce, des flux financiers internationaux, des migrations⁷ et des questions de sécurité, l'Europe est également vulnérable aux effets du changement climatique qui surviennent au-delà de ses frontières. Le risque climatique franchit les frontières, en raison des milliers d'interactions complexes et mondiales entre les personnes, les écosystèmes et les économies. Considérer l'adaptation comme un bien public mondial pour gérer les risques transfrontières pourrait être l'occasion de renforcer la coopération internationale en matière de résilience⁸. En aidant les autres à s'adapter, les pays donateurs s'aident aussi eux-mêmes.

La Commission a recueilli de premiers éléments concrets qui montrent comment des effets climatiques qui se produisent dans d'autres régions du monde sont susceptibles d'affecter l'Europe par l'intermédiaire du commerce international (importations et exportations). La carte ci-dessous présente une analyse des pertes du PIB annuel de l'UE (en milliards d'EUR) dues à des effets climatiques survenus dans le reste du monde et répercutés par le commerce international. Les chiffres apposés sur les différentes régions indiquent les pertes dans un scénario d'émissions élevées (en rouge) et dans celui d'un monde ayant respecté l'objectif des 2 °C (en bleu) à la fin du siècle. Seuls quatre secteurs sont inclus dans l'évaluation: la productivité du travail, l'agriculture, l'énergie et les inondations dues aux crues.

Répercussions d'effets climatiques survenus dans le reste du monde sur le PIB annuel de l'UE (en milliards d'EUR) du fait du commerce international (importations et exportations)⁹



L'ampleur des effets du commerce international dépend de deux facteurs:

1. la gravité des effets climatiques dans les autres régions du monde; et
2. le volume des échanges commerciaux entre ces régions et l'UE¹⁰.

⁷ Rapport n° 1/2017 de l'Agence européenne pour l'environnement (AEE) intitulé «Climate change, impacts and vulnerability in Europe 2016», 2017.

⁸ Voir, par exemple, Benzie et coll., «Meeting the global challenge of adaptation by addressing transboundary climate risk, A joint collaboration between SEI, IDDRI, and ODI. Discussion Brief». Institut de l'environnement de Stockholm, Stockholm, 2018.

⁹ Source: Commission européenne, 2018 – projet PESETA du JRC.

La carte montre que l'UE pâtirait le plus d'effets climatiques survenant dans les Amériques et en Asie du Sud. Parmi les quatre secteurs évalués, l'agriculture est celui qui canalise la plupart des effets transfrontières, suivi de la productivité du travail. Par exemple, si le changement climatique réduit les rendements d'un partenaire commercial agricole de l'UE, le PIB de ce partenaire va diminuer, ce qui signifie (entre autres conséquences) qu'il importera moins de produits en provenance (notamment) de l'UE. Le PIB de l'UE s'en trouvera donc également réduit¹¹. Bien évidemment, des effets sont aussi à attendre de perturbations dans la chaîne d'approvisionnement des importations de l'UE, de dommages occasionnés à d'autres secteurs, et d'autres changements structurels qui ne sont pas pris en considération dans cette étude.

En ce qui concerne le climat et les migrations, des scénarios récents confirment l'existence d'un lien entre le changement climatique¹² et les fluctuations des demandes d'asile dans l'UE. Même selon un scénario d'émissions modérées¹³, les demandes d'asile devraient augmenter de 28 % en raison des effets du changement climatique d'ici la fin du siècle (ce qui représente une moyenne de 98 000 demandes d'asile supplémentaires par an).

L'adaptation consiste à trouver des solutions et à se préparer à relever ces défis nationaux et internationaux. Il s'agit d'anticiper les effets néfastes susmentionnés du changement climatique et de prendre des mesures appropriées pour empêcher ou limiter le plus possible les dommages qu'ils peuvent causer, ou de tirer parti des occasions qui se présentent.

En 2005, la Commission s'est mise à réfléchir à la nécessité de s'adapter aux changements climatiques en Europe. Ainsi, un livre blanc¹⁴ a été adopté en 2009, et une stratégie d'adaptation de l'UE (la «stratégie») en 2013¹⁵.

Lors de l'élaboration de la stratégie, les coûts économiques, environnementaux et sociaux de l'inaction pour un certain nombre de secteurs de l'économie de l'UE avaient été estimés à 100 milliards d'EUR par an en 2020 et à 250 milliards d'EUR par an en 2050¹⁶. Selon les estimations actuelles, le coût de l'inaction pourrait augmenter de façon exponentielle d'ici les années 2080¹⁷. Les modèles économiques actuels des incidences globales du changement climatique à l'échelle mondiale

¹⁰ Les mesures publiques d'adaptation ne sont pas modélisées et pourraient réduire les conséquences négatives du changement climatique dans les pays tiers.

¹¹ La méthode de l'étude PESETA III du JRC (équilibre général multirégional, multisectoriel) tient également compte d'autres effets économiques et commerciaux, comme l'augmentation de la production et des exportations agricoles de l'UE (qui augmenteraient le PIB de l'UE) due à la hausse des prix des produits agricoles dans le reste du monde, et la substitution d'importations plus coûteuses d'un partenaire commercial par celles d'un autre (détournement des flux commerciaux). L'effet net estimé est une réduction du PIB de l'UE.

¹² Missirian et coll. (2017), «Asylum applications respond to temperature fluctuations», *Science* 358, pp. 1610–1614.

¹³ Scénario du GIEC RCP4.5.

¹⁴ Adaptation au changement climatique: vers un cadre d'action européen. COM (2009) 147 final: https://ec.europa.eu/health/ph_threats/climate/docs/com_2009_147_en.pdf

¹⁵ Stratégie de l'UE relative à l'adaptation au changement climatique. COM (2013) 0216 final: https://ec.europa.eu/clima/policies/adaptation/what_en#tab-0-1

¹⁶ Rapport n° 12/2012 de l'Agence européenne pour l'environnement (AEE) intitulé «Climate change, impacts and vulnerability in Europe 2012», 2012.

¹⁷ COACCH (CO-designing the Assessment of Climate CHange costs): <http://www.coacch.eu/>

peuvent ne pas appréhender de manière adéquate les secteurs, l'intégration des conséquences sur l'environnement physique, les écosystèmes, la biodiversité et leurs services, le calcul de l'incertitude et des points de basculement. Ces modèles pourraient bien sous-estimer les risques futurs¹⁸.

La stratégie comporte huit actions visant à atteindre trois objectifs spécifiques:

1. augmenter la résilience des pays, régions et villes de l'UE;
2. éclairer la prise de décision en ce qui concerne l'adaptation;
3. renforcer la résilience des secteurs clés vulnérables ainsi que les politiques de l'UE s'y rapportant.

Depuis 2013, la Commission poursuit ces trois objectifs dans un grand nombre de ses activités. Ils continuent aujourd'hui de guider le travail de la Commission.

Le rapport examine le processus et les résultats de l'évaluation de la stratégie ainsi que les enseignements tirés de sa mise en œuvre jusqu'à présent.

2. PROCESSUS

La stratégie prévoit qu'en 2017 la Commission rende compte au Parlement européen et au Conseil de l'état d'avancement de la mise en œuvre de ladite stratégie et, s'il y a lieu, qu'elle propose une révision de cette dernière. C'est dans ce cadre que s'inscrit le présent rapport, ainsi que le document de travail des services de la Commission (SWD) qui l'accompagne et qui expose les résultats de l'évaluation.

Conformément aux lignes directrices de la Commission pour une meilleure réglementation, l'évaluation a été réalisée à l'aune des cinq critères suivants: i) efficacité, ii) efficience, iii) pertinence, iv) cohérence et v) valeur ajoutée de l'UE. Une évaluation approfondie selon ces critères est détaillée dans le document de travail des services de la Commission qui accompagne le présent rapport.

Les éléments de preuve ont été recueillis essentiellement par l'intermédiaire de contractants, qui ont effectué une analyse documentaire, une étude ciblée, une enquête publique, des entretiens, des ateliers et des études de cas.

En outre, la Commission a fondé son analyse sur plusieurs sources, qu'elle a consultées directement ou qui étaient intégrées dans le rapport des contractants, par exemple d'autres évaluations liées à des actions relevant de la stratégie¹⁹, des stratégies nationales d'États membres, des informations fournies par les États

¹⁸ Stoerk T, Wagner G, Ward R E T (2018); Recommendations for Improving the Treatment of Risk and Uncertainty in Economic Estimates of Climate Impacts in the Sixth Intergovernmental Panel on Climate Change Assessment Report, *Review of Environmental Economics and Policy*, vol. 12, pp. 371-376, <https://doi.org/10.1093/reep/rev005>

¹⁹ Ex.: évaluations du programme LIFE [SWD (2017) 355, https://ec.europa.eu/info/publications/mid-term-evaluation-life-programme_en] et plate-forme Climate-ADAPT (rapport n° 3/2018 de l'AEE, <https://www.eea.europa.eu/publications/sharing-adaptation-information-across-europe/>).

membres dans le cadre du règlement sur le mécanisme de surveillance²⁰, des rapports relatifs aux programmes financés par les Fonds structurels et d'investissement européens (Fonds ESI)²¹ depuis 2014 et des résultats de projets de recherche et d'innovation financés par les programmes-cadres de l'UE.

3. RÉSULTATS DE L'ÉVALUATION

Dans l'ensemble, la stratégie remplit ses objectifs. Des progrès ont été enregistrés pour chacune des huit actions individuelles, à savoir:

1. inciter tous les États membres à adopter des stratégies d'adaptation globales;
2. accorder des subventions au titre du programme LIFE²² 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 maires²³;
4. améliorer les connaissances;
5. développer la plate-forme Climate-ADAPT²⁴ pour en faire le «guichet unique» d'information sur l'adaptation en Europe;
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».

De 2013 à 2018, le nombre d'États membres ayant mis en place une stratégie d'adaptation nationale est passé de 15 à 25. L'UE promeut et suit la mise en œuvre des actions par l'intermédiaire de projets LIFE et de la Convention des maires pour le climat et l'énergie (la «Convention des maires»). La stratégie a contribué à améliorer les connaissances en matière d'adaptation et à les partager en vue d'éclairer la prise de décisions. Grâce à cette stratégie, l'adaptation a imprégné et orienté un large éventail de politiques et de programmes de financement clés de l'UE. Elle a également permis de renforcer les liens avec la réduction des risques de catastrophe, la résilience des infrastructures et le secteur financier.

3.1. Pertinence

Depuis l'adoption de la stratégie, il apparaît de plus en plus clairement que les phénomènes météorologiques et autres conditions climatiques extrêmes deviennent

²⁰ Règlement (UE) n° 525/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 relatif à un mécanisme pour la surveillance et la déclaration des émissions de gaz à effet de serre et pour la déclaration, au niveau national et au niveau de l'Union, d'autres informations ayant trait au changement climatique et abrogeant la décision n° 280/2004/CE

²¹ Pour la période 2014-2020, il s'agit des trois fonds de la politique de cohésion, à savoir le Fonds européen de développement régional (FEDER), le Fonds de cohésion (FC) et le Fonds social européen (FSE), ainsi que le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) et le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP).

²² <http://ec.europa.eu/environment/life/>

²³ <https://www.covenantofmayors.eu/>

²⁴ <https://climate-adapt.eea.europa.eu/>

plus fréquents et plus intenses en Europe. Les engagements actuels en matière de réduction des émissions au titre de l'accord de Paris²⁵ se traduiraient par un réchauffement de la planète de plus de 3 °C par rapport à l'époque préindustrielle. Il est donc impératif de renforcer la résilience de l'UE aux chocs climatiques, afin de limiter les coûts économiques, sociaux et environnementaux à court, moyen et long termes.

Le changement climatique retentira lourdement sur une grande partie de la population de l'UE. Les autorités publiques et les acteurs privés (ménages, entreprises, investisseurs) devront envisager des mesures préventives. Ainsi, les objectifs initiaux de la stratégie visant à éclairer la prise de décision et à augmenter la résilience au changement climatique dans toute l'Europe conservent leur pertinence et devraient être poursuivis.

Depuis 2013, l'évolution du cadre d'action international et notamment l'accord de Paris, les objectifs de développement durable et le cadre d'action de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe²⁶ ont considérablement renforcé la dynamique politique en faveur de l'adaptation au changement climatique à travers le monde. Il est nécessaire de poursuivre conjointement les engagements en matière de climat et les objectifs de développement durable afin de répondre plus efficacement aux problèmes aigus posés par la dégradation des écosystèmes, les effets climatiques, l'augmentation des inégalités et l'instabilité politique²⁷. Le champ d'application de la stratégie étant centré sur les effets du changement climatique sur le territoire de l'UE, les éventuelles interactions avec l'adaptation au changement climatique en dehors de l'UE n'ont pas été abordées. Faute de preuves, les possibles incidences du changement climatique à l'extérieur de l'Europe et leurs conséquences pour l'UE n'ont également été que partiellement prises en considération.

Cela étant, de plus en plus d'éléments montrent aujourd'hui qu'il est nécessaire que l'UE tienne compte des liens entre climat et sécurité ainsi que des effets transfrontières de l'adaptation, ou du manque d'adaptation, dans les pays tiers.

3.2. Efficacité

Les divers objectifs de la stratégie n'ont pas été complètement atteints en cinq ans, mais des progrès ont été accomplis. Dans l'ensemble, l'attention de la sphère politique s'est portée sur les questions d'adaptation et sur la nécessité de se préparer à faire face aux inévitables conséquences du changement climatique.

Au niveau national, 25 États membres disposent désormais d'une stratégie en matière d'adaptation, contre 15 en 2013. Depuis 2014, le programme LIFE a financé, à hauteur de 184 millions d'EUR, 60 projets liés à l'adaptation qui, une fois achevés, devraient, par réplique et transfert, avoir une incidence sur une superficie de 1,8 million de km², soit l'équivalent d'un quart du territoire de l'UE. Dans le cadre de projets spécifiques, LIFE contribue également à mettre en œuvre des stratégies d'adaptation nationales et régionales en Grèce et à Chypre. En outre,

²⁵ Contributions déterminées au niveau national (CDN). Voir également les rapports du PNUE sur l'écart des émissions: <https://www.unenvironment.org/fr/node/18308>

²⁶ <https://www.unisdr.org/we/coordinate/sendai-framework>

²⁷ Voir: World Resources Institute (Institut mondial pour les ressources): «Connecting the Dots: Elements for a Joined-Up Implementation of the 2030 Agenda and Paris Agreement», 2018.

l'adoption de stratégies d'adaptation a été accélérée par les Fonds structurels et d'investissement européens (Fonds ESI), qui ont instauré des évaluations des risques tenant compte de l'adaptation au changement climatique comme condition préalable pour garantir l'efficacité et l'efficience des dépenses²⁸.

Aux échelons régional et local, la Commission a introduit l'adaptation dans la Convention des maires, tout en sensibilisant les villes à la question et en les incitant et les aidant à adopter des stratégies locales en matière d'adaptation. En avril 2018, 1 076 signataires de la Convention des maires issus de 25 États membres de l'UE représentant une population de 60 millions d'habitants, se sont engagés à mener des évaluations de la vulnérabilité et des risques, ainsi qu'à élaborer et à mettre en œuvre des plans d'adaptation et à en rendre compte. Dans l'ensemble de l'UE, on estime à environ 40 % la proportion de villes de plus de 150 000 habitants à avoir adopté des plans d'adaptation pour protéger les Européens contre les effets du changement climatique²⁹.

L'évaluation confirme également une augmentation sensible des connaissances en matière d'adaptation, fruit des efforts déployés par la Commission, notamment grâce aux programmes-cadres de recherche et d'innovation de l'UE et à la plateforme européenne consacrée à l'adaptation au changement climatique (Climate-ADAPT). Néanmoins, aucune des principales lacunes dans les connaissances n'a été comblée et de nouvelles lacunes sont apparues. Premièrement, les lacunes dans les connaissances ont été déterminées en 2013 sur la base de questions à réponse libre (plutôt que sous la forme de questions propres à chaque secteur), d'où la difficulté de mesurer les progrès accomplis à cet égard. Deuxièmement, comme c'est souvent le cas pour les lacunes dans d'autres domaines scientifiques, il se peut que les connaissances ne soient jamais exhaustives ni certaines. L'incertitude peut toutefois être intégrée dans la modélisation ainsi que dans la prise de décision ouverte et transparente: elle ne peut excuser l'inaction.

Les avancées sont également nettes en ce qui concerne l'intégration dans les politiques et programmes actuels de l'UE. Des améliorations seraient encore possibles en ce qui concerne l'intégration de l'adaptation dans certaines politiques communes de l'UE, notamment dans les domaines du commerce et de la pêche. Concernant le commerce, il existe des lacunes dans les connaissances relatives aux effets d'entraînement des pays tiers, dont la compréhension permettrait d'intégrer efficacement l'adaptation dans la politique commerciale de l'UE. Pour ce qui est de la pêche, ces lacunes sont en grande partie dues à l'attention insuffisante accordée à l'adaptation au changement climatique par le fonds de l'UE correspondant.

Le degré d'intégration de l'adaptation prévu par les Fonds structurels et d'investissement européens est en effet variable: un système de suivi des dépenses liées au climat a été mis en place, mais il a parfois été difficile d'évaluer dans quelle mesure les investissements avaient fait progresser l'adaptation sur le terrain. Une séparation totale des dépenses d'atténuation et d'adaptation n'est pas toujours

²⁸ SWD(2017) 127 – The Value Added of Ex ante Conditionalities in the European Structural and Investment Funds

²⁹ Reckien et coll. (2018), «How are cities planning to respond to climate change? Assessment of local climate plans from 885 cities in the EU-28», *Journal of Cleaner Production*, 26 mars 2018. Le coordinateur de l'étude a extrait ces chiffres de la base de données de l'étude, qui comprenait un échantillon représentatif de 497 villes de l'UE de plus de 150 000 habitants.

possible, en raison des synergies entre les politiques, en particulier dans le secteur agricole. Toutefois, dans le cadre du Fonds européen de développement régional (FEDER) et du Fonds de cohésion (FC), un financement substantiel peut être directement rattaché aux investissements en matière d'adaptation. En outre, la politique agricole commune actuelle, adoptée quelques mois après la stratégie en matière d'adaptation, comprend un certain nombre de mesures intéressantes à la fois l'adaptation et l'atténuation (y compris les obligations découlant de la conditionnalité et de la composante écologique) qui couvrent plusieurs priorités. Le tableau ci-dessous présente les dotations en faveur de l'adaptation des différents programmes de financement.

Fonds structurels et d'investissement de l'UE pour la période 2014-2020 - dotations liées au climat (en milliard d'EUR et en % du total)

	Soutien de l'UE	Dotations liées au climat	Dont		
			Directement pour l'atténuation	Directement pour l'adaptation	Mesures de soutien pour les deux
FEDER et CTE ³⁰	196,7	37,9	30,8	3,4	3,6
		[19,3 %]	[15,7 %]	[1,7 %]	[1,8 %]
FC	63,4	17,6	13,4	3,0	1,3
		[27,8 %]	[21,1 %]	[4,7 %]	[2,0 %]
FSE ³¹ et Initiative pour l'emploi des jeunes	88,9	1,2	1,2	-	-
		[1,3 %]	[1,3 %]	-	-
FEAMP ³²	5,7	1,0	1,0	-	-
		[18,2 %]	[18,2 %]		
Feader ³³	99,0	56,5	5,4	7,5	43,6
		[57,1 %]	[5,5 %]	[7,6 %]	[44 %]
Total	453,7	114,2	51,9	13,9	48,5
		[25,4 %]	[11,4 %]	[3,1 %]	[10,8 %]

³⁰ Coopération territoriale européenne

http://ec.europa.eu/regional_policy/fr/policy/cooperation/european-territorial/

³¹ Fonds social européen: <http://ec.europa.eu/esf/home.jsp?langId=fr>

³² Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche: https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/emff_fr Les valeurs se rapportent à la partie du FEAMP en gestion partagée.

³³ Fonds européen agricole pour le développement rural https://ec.europa.eu/agriculture/rural-development-2014-2020_fr

En outre, tous les grands projets³⁴ financés par le Fonds européen de développement régional et le Fonds de cohésion font l'objet, au cours de la période 2014-2020, d'un processus destiné à favoriser la résilience au changement climatique au moyen d'évaluations de la vulnérabilité et des risques, suivies de la détermination, de l'évaluation et de la mise en œuvre de mesures d'adaptation appropriées.

Le Fonds social européen et le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche n'ont pas tenu spécifiquement compte de l'objectif thématique 5 («favoriser l'adaptation au changement climatique, ainsi que la prévention et la gestion des risques»), malgré les retombées sur les populations vulnérables, l'emploi et les stocks de poissons. Le Fonds européen de garantie agricole (FEAGA), qui finance les paiements directs de la PAC, ne fait pas partie des Fonds ESI, mais environ 20 % des paiements directs peuvent être considérés comme pertinents pour le climat.

3.3. Efficience

Les coûts administratifs résultant directement de la stratégie ont été peu élevés et essentiellement limités à la Commission, à l'exception des programmes de financement pour lesquels d'autres organisations (nationales, par exemple) complètent le financement de l'UE³⁵. Les coûts supportés par d'autres parties prenantes correspondaient, dans la plupart des cas, à des dépenses volontaires, principalement liées à l'accès aux fonds de l'UE.

Les avantages liés à la stratégie ont été obtenus à faible coût grâce aux effets multiplicateurs de ses actions en matière d'orientation, de coordination, de diffusion, de démonstration et d'intégration dans d'autres politiques et programmes de financement.

Dans l'ensemble, la stratégie de l'UE garantit l'optimisation des ressources, car le rapport coût-efficacité de ses huit actions peut être considéré comme très satisfaisant. À titre d'exemple, les projets LIFE, y compris les projets d'adaptation, ont apporté à la société des avantages estimés à environ 1,7 milliard d'EUR en 2014, soit quatre fois le budget LIFE total pour l'année en question³⁶.

3.4. Cohérence

Les effets du changement climatique seront généralisés dans l'Europe de demain. L'adaptation au changement climatique est nécessaire pour que l'action à tous les niveaux de gouvernance soit suffisamment transformatrice pour faire face aux changements systémiques dans notre climat, notre environnement et notre société.

³⁴ Concerne les grands projets au sens de l'article 100 du règlement portant dispositions communes [règlement (UE) n° 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013], qui font l'objet d'une procédure d'évaluation spécifique. Exemples de projets favorisant la résilience au changement climatique: *collecte des eaux usées et traitement des eaux usées sur l'île de Krk*, Croatie, CCI: 2017HR16CFMP005 et *construction de l'autoroute S2, section: jonction Pulawska – jonction Lubelska*, Pologne, CCI: 2017PL16CFMP014

³⁵ Par exemple, par la programmation, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation de mesures d'adaptation et d'amélioration de la résilience au changement climatique dans le cadre de programmes financés par l'UE tels que le Fonds européen de développement régional (FEDER).

³⁶ Évaluation à mi-parcours de LIFE [SWD(2017) 355, disponible sur https://ec.europa.eu/info/publications/mid-term-evaluation-life-programme_fr]

La stratégie est globalement en cohérence avec les autres politiques et mesures d'adaptation adoptées aux niveaux local, régional, national et de l'UE. L'orientation fournie par la Commission dans le cadre de la stratégie a facilité la coordination des politiques et secteurs au niveau national, et a contribué à résoudre certains problèmes climatiques transfrontières entre les États membres. Les stratégies macrorégionales de l'UE³⁷ et la Convention des maires ont également renforcé des approches similaires dans les États membres de l'UE exposés aux mêmes risques climatiques.

Le tableau est plus contrasté en ce qui concerne la cohérence par rapport aux politiques et initiatives internationales. Lors de l'élaboration de la stratégie, la Commission a décidé de se concentrer sur la lutte contre les effets du changement climatique sur le territoire de l'UE, et a analysé sommairement la relation entre migration et changement climatique³⁸ ainsi que les éventuelles répercussions pour l'UE.

Malgré cela, la mise en œuvre de la stratégie a contribué à renforcer l'action extérieure de l'UE concernant la résilience au changement climatique en améliorant la base de connaissances et en offrant une base d'expérimentation de réponses et de solutions d'adaptation qui pourraient se révéler pertinentes en dehors de l'UE³⁹.

En ce qui concerne l'avenir, il serait possible de recadrer la stratégie afin de mieux l'aligner sur l'évolution du cadre d'action international intervenue depuis 2013, ainsi que pour mieux évaluer les conséquences pour l'Union des répercussions transfrontières des effets climatiques touchant les pays tiers par l'intermédiaire, notamment, des flux migratoires, commerciaux et financiers.

En tant que partie à la CCNUCC⁴⁰, l'UE doit rendre compte de ses avancées et de ses actions en matière d'adaptation et éventuellement redéfinir ses ambitions dans ce domaine en réexaminant ses stratégies et ses politiques. La stratégie devrait appuyer ce processus en conjuguant les efforts d'adaptation européens et mondiaux.

Il existe des possibilités de corrélation entre la future politique d'adaptation de l'UE et la réalisation des objectifs de développement durable, la Convention sur la diversité biologique⁴¹ et le cadre d'action de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe. Par exemple, bon nombre des indicateurs mis au point pour suivre les progrès relatifs à ces cadres mondiaux sont très pertinents pour l'adaptation. En outre, des outils de modélisation intégrant des scénarios et des défis liés au

³⁷ http://ec.europa.eu/regional_policy/fr/policy/cooperation/macro-regional-strategies/

³⁸ L'un des documents de travail de la stratégie 2013 [SWD(2013) 138 final] portait sur la dégradation de l'environnement et les migrations.

³⁹ Par exemple, le document relatif à l'adaptation présenté par l'UE à la CCNUCC en 2017 explique comment la stratégie a préconisé une adaptation fondée sur les écosystèmes en Europe, qui peut fournir des informations et des exemples pertinents aux pays tiers (notamment aux plus vulnérables d'entre eux) qui sont confrontés à des problèmes similaires ou qui possèdent des écosystèmes semblables.

⁴⁰ Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques.

⁴¹ L'objectif 15 d'Aichi de la Convention sur la diversité biologique est énoncé en ces termes: «d'ici à 2020, la résilience des écosystèmes et la contribution de la diversité biologique aux stocks de carbone sont améliorées, grâce aux mesures de conservation et restauration, y compris la restauration d'au moins 15 % des écosystèmes dégradés, contribuant ainsi à l'atténuation des changements climatiques et l'adaptation à ceux-ci, ainsi qu'à la lutte contre la désertification».

développement durable et au changement climatique (pour l'adaptation et la mitigation) sont en cours d'élaboration⁴².

Sur le plan de la cohérence interne (c'est-à-dire du contenu), la stratégie s'est révélée très cohérente, plusieurs actions se complétant mutuellement. À titre d'exemple, un riche flux de connaissances sur l'adaptation a pu être observé entre ceux qui génèrent ou compilent les informations au niveau de l'UE⁴³, la plate-forme Climate-ADAPT⁴⁴ et les autorités locales qui y puisent les informations nécessaires pour communiquer dans le cadre de la Convention des maires. Cela étant, une recherche et une exploitation plus systématiques des liens entre les actions auraient pu renforcer encore davantage la cohérence interne⁴⁵.

3.5. Valeur ajoutée de l'UE

La stratégie génère une valeur ajoutée pour l'Europe, notamment parce qu'elle permet d'intégrer l'adaptation dans les secteurs clés, aux différents niveaux de gouvernance et dans les politiques de l'UE.

Les parties prenantes ont apprécié les résultats des recherches sur l'adaptation menées au niveau de l'UE, ainsi que la diffusion des connaissances grâce à des initiatives telles que la plate-forme Climate-ADAPT.

Il se peut que des décideurs au niveau national, régional ou local aient jugé indispensable d'envisager l'adaptation, indépendamment de la stratégie de l'UE. Néanmoins, les parties prenantes ont reconnu qu'en l'absence de pilotage de la part de l'UE en matière d'adaptation, il y aurait eu beaucoup moins de progrès et d'incitation à renforcer la capacité d'adaptation, en particulier entre les pays, dans les macrorégions de l'UE partageant des zones exposées aux mêmes risques climatiques⁴⁶, comme les bassins hydrographiques ou les régions alpines. De plus, sans la Convention des maires, les villes de l'UE seraient plus vulnérables et les acteurs locaux et régionaux disposeraient de moins de données scientifiques pour étayer la planification à long terme.

En outre, les parties prenantes ont jugé très bénéfique le rôle de catalyseur du programme LIFE. Celui-ci a permis de renforcer, depuis la base, l'action et

⁴² Voir: World Resources Institute (Institut mondial pour les ressources): «Connecting the Dots: Elements for a Joined-Up Implementation of the 2030 Agenda and Paris Agreement», 2018.

⁴³ Notamment par l'intermédiaire de programmes-cadres de recherche, de la Commission et de l'Agence européenne pour l'environnement.

⁴⁴ Portail de l'UE sur l'adaptation: <https://climate-adapt.eea.europa.eu/>

⁴⁵ Ainsi, depuis 2007, neuf projets LIFE au titre de l'action 2 soutiennent la mise au point de stratégies ou plans en matière d'adaptation au changement climatique au titre de l'action 1 (budget total: 16 millions d'EUR). La Commission a proposé que le programme LIFE conserve un sous-programme consacré à l'atténuation du changement climatique et à l'adaptation à celui-ci dans le prochain cadre financier pluriannuel. Le nouveau programme LIFE devrait être axé sur des projets intégrés stratégiques, qui aideront les États membres à mettre en œuvre des stratégies et des plans d'action clés sur le changement climatique, y compris en matière d'adaptation.

⁴⁶ Il existe quatre stratégies macrorégionales, qui intègrent toutes l'adaptation: pour la région de l'Adriatique et de la mer Ionienne, la région alpine, la région de la mer Baltique et la région du Danube. Une «stratégie macrorégionale» est un cadre intégré approuvé par le Conseil européen, qui peut bénéficier du soutien des Fonds structurels et d'investissement européens, entre autres, afin de relever les défis communs aux États membres et aux pays tiers situés dans la même zone géographique. Pour en savoir plus: http://ec.europa.eu/regional_policy/fr/policy/cooperation/macro-regional-strategies/

l'apprentissage en matière d'adaptation au changement climatique, tout en optimisant la mise en place des politiques de l'UE dans le domaine de l'environnement et du changement climatique en général.

L'action de la stratégie dans le domaine des assurances et dans le secteur financier n'a sans doute pas encore été suffisante pour surmonter les obstacles à la coopération entre les secteurs public et privé. Bien qu'elle ait permis de mieux comprendre le rôle clé des marchés d'assurance en tant qu'outil d'adaptation dans les États membres, et en particulier le rôle de l'assurance dans la gestion des risques climatiques, l'action de l'UE n'a pas encore livré de résultats tangibles. À cet égard, la valeur ajoutée de l'UE est de permettre la coopération entre les gouvernements et les assureurs, en les sensibilisant aux risques non couverts et à la nécessité pour les gouvernements d'intégrer l'assurance dans la gestion de tous les risques climatiques.

Bien que l'action 8 de la stratégie prévoie la promotion de produits financiers favorisant des investissements résilients, l'incidence du plan d'action 2018 de la Commission sur le financement de la croissance durable⁴⁷ ne fait pas partie de la présente évaluation en raison de son calendrier. Néanmoins, il est probable que ce plan permettra de garantir la stabilité du système financier de l'UE en incluant les risques climatiques dans les processus de gestion des risques des entreprises et des institutions financières. Le plan d'action vise également à renforcer la transparence et la viabilité des décisions d'investissement concernant tant les besoins d'adaptation que les possibilités de réduction des émissions.

4. ENSEIGNEMENTS TIRÉS

Les résultats et les exemples évoqués ci-dessus montrent qu'une stratégie d'adaptation au niveau de l'UE conserve toute sa pertinence et qu'elle apporte une valeur ajoutée aux efforts locaux, régionaux et nationaux en matière d'adaptation, tout en restant économiquement avantageuse. La stratégie est un instrument d'action qui a peu d'incidences administratives pour la plupart des parties prenantes et qui a pourtant permis d'attirer l'attention des décideurs sur la nécessité de se préparer aux aléas climatiques. La stratégie a servi de point de référence en ce sens qu'elle a ciblé et catalysé l'action à d'autres niveaux de gouvernance. En outre, elle a permis de conjuguer les efforts pour faire en sorte que les considérations relatives au changement climatique continuent d'être intégrées dans les politiques et les budgets de l'UE.

Le processus d'évaluation a permis à la Commission d'obtenir de précieuses informations sur les cinq premières années de mise en œuvre de la stratégie.

- Les **lacunes dans les connaissances** relatives à l'adaptation ne seront peut-être jamais totalement comblées, mais la valeur ajoutée des actions de recherche et d'innovation de l'UE depuis 2013 est très appréciée par les parties prenantes. 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, en particulier dans les secteurs

⁴⁷ COM(2018) 097. Voir aussi: https://ec.europa.eu/info/publications/180308-action-plan-sustainable-growth_en.

économiques ou les régions qui sont potentiellement plus vulnérables, comme l'agriculture dans les régions méditerranéennes ou les régions ultrapériphériques européennes. À cet effet, la Commission pourrait envisager des échanges d'informations entre les parties prenantes et la communauté scientifique sur les mesures d'adaptation qui se sont révélées efficaces. Dans une certaine mesure, une adaptation conçue conjointement, en partant de la base, peut stimuler l'action et l'apprentissage en dépit d'éléments de preuve incomplets, conformément au principe de précaution⁴⁸. Des dialogues structurés entre acteurs scientifiques et politiques pourraient être organisés régulièrement, par exemple, dans le cadre de la conférence européenne pour l'adaptation au changement climatique (ECCA)⁴⁹ qui a lieu tous les deux ans. De plus, un forum sur l'analyse et la modélisation de l'adaptation pourrait être mis sur pied, en vue d'améliorer l'utilisation des modèles d'adaptation et d'incidence du changement climatique aux fins de l'élaboration des politiques. Ce forum permettrait d'exploiter les mérites collectifs de divers modèles, de travailler sur les atouts et les limites d'approches concurrentes de recherche sur l'adaptation et de fournir une orientation continue pour la poursuite des efforts.

- La résilience au changement climatique est essentielle pour les investissements à long terme dans les **infrastructures**: elle nécessite, entre autres, des normes d'adaptation spécifiques⁵⁰, des données d'observation de la Terre, d'autres données et services spatiaux, des activités de vulgarisation scientifique et des lignes directrices à l'intention des experts et des décideurs. Il y a également moyen de renforcer davantage l'intégration de l'adaptation dans les infrastructures, notamment en imposant des mesures favorisant la résilience au changement climatique pour toutes les infrastructures financées par l'UE⁵¹, en particulier lorsqu'il s'agit d'infrastructures vitales pour les efforts de réduction des émissions.
- Les actions de la stratégie pourraient être **mieux intégrées** les unes aux autres. Des liens entre les actions sont apparus spontanément, mais pourraient être mieux mis en évidence et exploités. Par exemple, la plate-forme Climate-ADAPT pourrait fournir un meilleur aperçu des projets de recherche actuellement financés par l'UE ou des activités opérationnelles telles que les divers services de Copernicus. Il devrait en outre y avoir des échanges plus fréquents de méthodes et de résultats ciblant les praticiens et les plates-formes pertinentes au niveau

⁴⁸ Bien que le principe de précaution soit consacré par l'article 191, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, il n'y est pas défini. La Commission a publié une communication relative au principe de précaution en 2000: COM(2000)0001

⁴⁹ La prochaine conférence ECCA aura lieu à Lisbonne. Voir: <https://www.ecca2019.eu/>

⁵⁰ La Commission a demandé aux organismes européens de normalisation d'actualiser les normes requises pour une infrastructure à l'épreuve du changement climatique dans les secteurs des transports, de l'énergie et de la construction. Voir la décision de la Commission [C(2014) 3451].

⁵¹ Les propositions actuelles de la Commission concernant le budget de l'UE pour la période 2021-2027 prévoient que davantage d'investissements dans les infrastructures financés par l'UE soient à l'épreuve du changement climatique. Voir: COM(2018) 375 pour la proposition de règlement portant dispositions communes et COM/2018/372 final pour le FEDER et le FC en particulier. Tous les textes juridiques et toutes les fiches d'information sont disponibles sur: https://ec.europa.eu/commission/publications/regional-development-and-cohesion_fr. Voir également COM(2018) 439 pour le programme InvestEU et COM(2018) 438 en ce qui concerne le mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE).

national ou de l'UE, par exemple au moyen d'outils plus interactifs ou de séminaires en ligne.

- De même, la stratégie devrait mieux intégrer la **dimension internationale de l'adaptation** pour être en phase avec la politique et les actions collectives mondiales sur le développement durable, la biodiversité et la réduction des risques de catastrophes, pour n'en citer que quelques-unes. La Commission entend donc coordonner ses efforts et processus d'intégration pour atteindre les ODD et respecter les engagements climatiques, tant au sein de l'UE qu'à travers son soutien et sa coopération avec les pays en développement.
- La stratégie a mis en avant des plans d'adaptation à tous les niveaux, mais elle s'est révélée moins efficace en ce qui concerne **la mise en œuvre et le suivi** de ces plans dans les États membres. La mise en place d'un processus plus simple pour suivre les progrès accomplis au niveau des actions nationales d'adaptation et pour faciliter l'apprentissage entre pairs pourrait contribuer à accélérer davantage les mesures d'adaptation. L'adaptation est prévue dans le règlement sur la gouvernance de l'union de l'énergie⁵², ce qui permettra aux États membres de rendre compte régulièrement et de manière plus systématique des progrès accomplis au regard d'une série d'objectifs d'adaptation. Cela contribuera également à la mise en œuvre de l'accord de Paris. Le tout devrait déboucher sur un cadre de suivi renforcé à l'échelle de l'UE pour les stratégies nationales, régionales ou locales, qui permettrait à son tour de repérer plus efficacement les domaines nécessitant une action et une coopération renforcées, les défis communs ou les incertitudes partagées.
- En ce qui concerne le nombre de **stratégies locales en matière d'adaptation**, les avancées sont plus lentes que ce qui était prévu en 2013 et diffèrent d'un État membre à l'autre. Cette situation est probablement liée aux contextes nationaux, c'est-à-dire à l'existence ou non d'une législation nationale contraignante imposant aux autorités locales l'élaboration de plans d'adaptation locaux⁵³. Afin de promouvoir l'élaboration et la mise en œuvre de stratégies locales d'adaptation, la Commission devrait:
 - (1) encourager les États membres à envisager l'établissement de cadres pour renforcer activement et en permanence l'action locale; et
 - (2) amplifier l'action de sensibilisation et accroître l'aide technique et financière accordée aux autorités locales, par l'intermédiaire, notamment, de la Convention des maires ou d'autres initiatives, en particulier dans les États membres où la

⁵² COM(2016) 759: Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil sur la gouvernance de l'union de l'énergie, modifiant la directive 94/22/CE, la directive 98/70/CE, la directive 2009/31/CE, le règlement (CE) n° 663/2009, le règlement (CE) n° 715/2009, la directive 2009/73/CE, la directive 2009/119/CE du Conseil, la directive 2010/31/UE, la directive 2012/27/UE, la directive 2013/30/UE et la directive (UE) 2015/652 du Conseil, et abrogeant le règlement (UE) n° 525/2013

⁵³ Le Danemark, la France et le Royaume-Uni disposent d'une législation nationale contraignante qui impose aux autorités locales d'élaborer des plans d'adaptation locaux.

proportion de stratégies d'adaptation locales est plus faible (à savoir en Europe méridionale et orientale)⁵⁴.

- Les cinq années qui se sont écoulées depuis l'adoption de la stratégie ne suffisent pas pour **analyser les effets distributifs de l'adaptation** (ou du manque d'adaptation). L'incidence prévue varie qualitativement et quantitativement d'une région de l'UE à l'autre. Il se peut que les instruments de solidarité de l'UE ainsi que sa cohésion économique et sociale soient mis à l'épreuve: il pourrait y avoir des gagnants et des perdants, que ce soit au niveau régional, sur le plan social ou parmi les acteurs économiques. Il faudrait recourir à des indicateurs de performance appropriés agrégés au niveau de l'UE pour mesurer l'incidence spécifique sur les pays, les régions, les groupes de population ou les secteurs. Après la clôture des projets financés au titre du cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020, il pourrait être possible d'agréger des indicateurs sociétaux pertinents et innovants pour cartographier plus précisément les effets socio-économiques des politiques en matière de changement climatique et d'adaptation. Cela pourrait éventuellement permettre d'améliorer les approches relatives à la politique de cohésion de la Commission pour la période de programmation postérieure à 2027.
- La stratégie **pourrait être plus efficace à l'avenir** dans certains domaines, notamment:
 - **la réduction des risques de catastrophes**, en particulier en ce qui concerne l'intégration des perspectives d'adaptation dans les méthodes et les indicateurs, les connaissances nécessaires à l'évaluation des risques et le dialogue plus systématique entre les spécialistes de l'adaptation et les spécialistes de la réduction des risques de catastrophes. Le renforcement de la sensibilisation des citoyens pourrait également être pris en considération;
 - l'intégration de l'adaptation dans la **politique maritime et de la pêche de l'UE** et les régions côtières en général. Même si les émissions et les températures se stabilisent, le niveau de la mer continuera de monter. Un citoyen de l'UE sur trois vit à moins de 50 km du bord de mer. Sans mesures d'adaptation, des millions de citoyens seront concernés par des inondations côtières. Les politiques de l'UE qui ont une incidence sur les interactions terre-mer dans les régions côtières, comme la planification de l'espace maritime et la gestion intégrée des zones côtières⁵⁵, Horizon Europe et le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche⁵⁶, ainsi que les actions réalisées dans le cadre du programme de gouvernance internationale des océans⁵⁷ devraient être mieux préparées pour faire face à cette situation à l'avenir;

⁵⁴ Reckien et coll. (2018), «How are cities planning to respond to climate change? Assessment of local climate plans from 885 cities in the EU-28», *Journal of Cleaner Production*, 26 mars 2018.

⁵⁵ Directive 2014/89/UE. Voir aussi: <http://ec.europa.eu/environment/iczm/practice.htm>

⁵⁶ COM(2018) 390 final

⁵⁷ JOIN(2016) 49 final, https://ec.europa.eu/maritimeaffairs/sites/maritimeaffairs/files/join-2016-49_fr.pdf

Le programme pourrait également permettre de s'attaquer aux fluctuations constantes de la répartition

- l'élaboration et l'utilisation d'instruments et d'outils pour **les investisseurs et les assureurs** qui n'intègrent peut-être pas suffisamment le changement climatique dans leurs pratiques de gestion des risques⁵⁸. Il existe un potentiel inexploité d'amélioration des prévisions et des analyses de risques grâce aux services climatiques et à un meilleur partage des données⁵⁹, domaine dans lequel de nouveaux débouchés commerciaux peuvent stimuler l'adaptation, en particulier grâce à l'utilisation des informations sur le climat du programme Copernicus⁶⁰. La stratégie spatiale pour l'Europe⁶¹ a désigné les enjeux climatiques comme l'un des nouveaux besoins les plus importants des utilisateurs;
- **l'utilisation de l'investissement privé dans l'adaptation.** Les ressources publiques ne suffiront pas à construire une économie résiliente au changement climatique. Afin d'attirer aussi les financements privés, le plan d'action sur le financement de la croissance durable⁶² envisage d'indiquer clairement si les investissements contribuent ou non à l'adaptation climatique, au moyen d'une taxonomie des placements durables du point de vue de l'environnement⁶³. Cette action ainsi que l'aide à l'investissement accordée au titre du programme InvestEU laissent entrevoir des solutions pour orienter les capitaux privés vers des entreprises résilientes au changement climatique et pour constituer un réservoir de projets d'adaptation ciblés. Idéalement, cela devrait aller de pair avec l'élaboration d'outils tels que des normes techniques sur la résilience au changement climatique et des analyses coût-bénéfice mettant en évidence les avantages économiques de l'adaptation;
- **l'adaptation fondée sur les écosystèmes** (les pratiques agricoles de conservation, l'infrastructure verte, la protection de la nature, par exemple) offre de multiples avantages, notamment pour la biodiversité, les écosystèmes, l'adaptation au changement climatique, l'atténuation du changement climatique, la qualité de l'air et des sols, et le bien-être sociétal. Cette polyvalence devrait être mieux intégrée dans l'évaluation des options d'adaptation. Cela permettrait à des solutions d'adaptation fondées sur la nature de rivaliser à court terme avec d'autres options d'infrastructure «grise» ou plus classique. L'adaptation fondée sur les écosystèmes pourrait également être intégrée dans la mobilisation de capitaux et dans les investissements. Les enseignements tirés du programme LIFE (y compris son mécanisme de financement du capital naturel), du programme Horizon 2020 et d'autres projets financés par

et de l'abondance des espèces marines qui posent de véritables problèmes aux responsables de l'établissement des quotas.

⁵⁸ <https://www.sciencedaily.com/releases/2018/05/180515081720.html>

⁵⁹ Les services climatiques ont fait l'objet d'une attention croissante de la part de la communauté de recherche et d'innovation de l'Union aux alentours de 2015: <https://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/en/news/european-research-and-innovation-roadmap-climate-services>

⁶⁰ Voir: <https://climate.copernicus.eu/>

⁶¹ COM(2016)705

⁶² COM(2018) 097. Voir aussi: https://ec.europa.eu/info/publications/180308-action-plan-sustainable-growth_en

⁶³ COM(2018) 353, Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil sur l'établissement d'un cadre pour favoriser les investissements durables

l'UE devraient être pris en considération pour mettre en œuvre le plan d'action sur le financement de la croissance durable, de façon à susciter des investissements dans l'infrastructure verte et les solutions fondées sur la nature;

- l'adoption et le suivi de **l'action et des stratégies locales en matière d'adaptation**. Il est important de mieux intégrer l'adaptation dans les cadres juridiques nationaux ou régionaux (aménagement des zones urbaines, du territoire et des zones côtières, par exemple). Il convient d'encourager l'engagement politique à tous les niveaux de gouvernance, ce qui permettrait d'améliorer l'assistance technique offerte aux autorités locales et régionales et d'accroître le financement de mesures d'adaptation. Sur la base des dialogues nationaux permanents à plusieurs niveaux sur le climat et l'énergie envisagés dans le règlement sur la gouvernance de l'union de l'énergie, la Convention des maires pourrait faciliter la mise en évidence et le partage des meilleures pratiques nationales afin de mobiliser les villes;
- l'amélioration de la préparation des **zones géographiques** représentant des défis environnementaux spécifiques ou présentant des contraintes naturelles ou des vulnérabilités particulières et qui sont fortement exposées au changement climatique, comme les régions ultrapériphériques;
- **l'analyse et la cartographie de la vulnérabilité sociale aux événements climatiques**, ainsi que la mise en évidence et la mobilisation des groupes vulnérables, en vue de l'élaboration de politiques d'adaptation équitables à tous les niveaux de gouvernance pertinents. Par exemple, la Commission pourrait encourager l'évaluation, la planification et la mise en œuvre de mesures d'adaptation socialement justes dans les villes par l'intermédiaire des programmes de financement de l'UE, notamment en aidant à renforcer les capacités des municipalités pour qu'elles puissent concevoir des politiques d'adaptation socialement équitables. Certains exemples en Finlande, en Slovaquie et en France pourraient constituer un point de départ⁶⁴;
- le renforcement des liens entre **santé publique et adaptation**, notamment pour améliorer la coopération intersectorielle en matière d'évaluation des risques et de surveillance et pour accroître la sensibilisation et les capacités du secteur de la santé, y compris au niveau local, afin de prendre des mesures pour faire face aux risques sanitaires actuels et émergents liés au climat. La Commission pourrait notamment continuer à soutenir l'élaboration et le partage des bonnes pratiques et des nouvelles connaissances sur les risques pour la santé liés au climat par

⁶⁴ Certaines autorités locales (telles que la zone métropolitaine d'Helsinki en Finlande, Košice et Trnava en Slovaquie, Vejle au Danemark et Paris en France) ont déjà recensé des groupes qui sont socialement vulnérables au changement climatique et elles commencent à planifier et à mettre en œuvre des actions d'adaptation socialement justes. Source: Breil M, Downing D, Kazmierczak A, Mäkinen K, Romanovska L (2018), «Social vulnerability to climate change in European cities – state of play in policy and practice», Centre thématique européen sur l'air et le changement climatique, Vulnérabilité et adaptation (CTE/ACC) Document technique 2018/1. https://doi.org/10.25424/CMCC/SOCVUL_EUROPCITIES.

l'intermédiaire du programme Horizon 2020 et du programme qui lui succédera, ainsi qu'au moyen du programme LIFE et, éventuellement, du volet Santé du Fonds social européen plus⁶⁵ proposé pour la période 2021-2027;

- la promotion des **liens avec les politiques d'atténuation** à tous les niveaux de gouvernance. Au niveau de l'UE, la Commission inclura l'adaptation dans sa prochaine stratégie de développement à faibles émissions à long terme. L'adaptation apporte une stabilité économique et sociale. L'absence d'adaptation (ou une mauvaise adaptation) creusera les inégalités, affaiblira la cohésion territoriale et augmentera les déplacements et les risques pour la sécurité. Au niveau national, les objectifs d'adaptation feront partie des plans nationaux en matière d'énergie et de climat prévus dans le règlement sur la gouvernance de l'union de l'énergie. La Commission espère que ces plans traduiront la nécessité de garantir la résilience au changement climatique des secteurs qui sont déterminants pour la réduction des émissions (par exemple, l'utilisation des sols, l'agriculture, l'énergie ou les transports).

Dans l'ensemble, malgré leur nature indirecte et volontaire, les huit actions de la stratégie (orientation, coordination, recherche, diffusion, intégration de l'adaptation dans les politiques et secteurs), ont stimulé et soutenu l'adaptation nationale, régionale, locale et transfrontière.

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. L'ambition de la Commission en matière de climat pour le budget 2021-2027 s'appuie sur les idées déjà exposées dans la stratégie de 2013.

Ainsi, la Commission entend consacrer 25 % du prochain cadre financier pluriannuel (2021-2027)⁶⁶ aux objectifs d'adaptation au changement climatique et d'atténuation de ses effets⁶⁷. La proposition prévoyait d'affecter 35 % des crédits du programme-cadre de recherche de l'UE à des thèmes liés au climat⁶⁸. Le Fonds européen de développement régional viserait 30 % de dépenses climatiques et le Fonds de cohésion 37 %. Pour ces deux programmes de financement, cela représente une augmentation relative considérable par rapport à la période actuelle. De plus, les propositions⁶⁹ de la Commission prévoient ce qui suit:

⁶⁵ COM(2018) 382

⁶⁶ COM(2018) 322. Tous les textes juridiques et toutes les fiches d'information sont disponibles sur: https://ec.europa.eu/commission/publications/factsheets-long-term-budget-proposals_fr

⁶⁷ Il est à noter qu'au niveau du budget de l'UE, les rapports établis font état de l'«intégration des objectifs climatiques», sans aucune distinction entre adaptation et mitigation.

⁶⁸ COM(2018) 435 et https://ec.europa.eu/commission/publications/research-and-innovation-including-horizon-europe-iter-and-euratom-legal-texts-and-factsheets_fr

⁶⁹ COM(2018) 375 pour la proposition de règlement portant dispositions communes et COM/2018/372 final pour le FEDER et le FC en particulier. Tous les textes juridiques et toutes les fiches d'information sont disponibles sur: <https://ec.europa.eu/commission/publications/regional->

- (1) davantage d'investissements en infrastructures financés par l'UE devront être résilients au changement climatique; et
- (2) le soutien apporté par les fonds de la politique de cohésion sera, le cas échéant, subordonné à l'existence de plans de gestion des risques de catastrophe compatibles avec les stratégies nationales d'adaptation et les plans nationaux en matière d'énergie et de climat.

Cette approche sera étayée par des mesures législatives et non législatives dans le cadre de l'initiative de la Commission en faveur d'une finance durable, afin d'attirer les capitaux privés vers des activités liées à l'adaptation au changement climatique et à l'atténuation de ses effets et d'offrir plus de possibilités de financement mixte.

Par ailleurs, la Commission a poursuivi la consolidation de l'adaptation dans sa proposition législative pour la future politique agricole commune⁷⁰, dans laquelle l'adaptation au changement climatique est désormais clairement énoncée dans l'un des neuf objectifs spécifiques, avec des indicateurs spécifiques de résultats et d'impact permettant de suivre les progrès. Il est prévu que 40 % du budget de la future PAC contribuent à l'action pour le climat et, en outre, que dans leurs plans stratégiques de la PAC, les États membres mettent au point une stratégie d'intervention fondée sur une évaluation des besoins tenant compte des politiques et de la planification pertinentes en matière de changement climatique⁷¹.

À ce stade, la Commission estime que la stratégie actuelle est adaptée aux objectifs poursuivis, tout en reconnaissant que les besoins en matière d'adaptation se sont intensifiés et diversifiés depuis 2013. Avant de prendre une décision sur l'opportunité d'une révision de la stratégie, il conviendra de prendre en considération les résultats d'un certain nombre d'événements prévus d'ici à 2020, notamment:

- la COP24 de la CCNUCC⁷² et le dialogue de facilitation (de Talanoa) dans le courant de l'année 2018. L'adaptation est un aspect important du programme de travail de l'accord de Paris qui est en cours de négociation. La COP24 et le dialogue de Talanoa ont pour but de promouvoir une réflexion mondiale et européenne sur les progrès collectifs et individuels vers la réalisation des objectifs à long terme de l'accord de Paris. Cela pourrait avoir des conséquences sur les discussions relatives à l'adaptation, en particulier à la lumière du rapport spécial du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) et de son rapport spécial sur le changement climatique, les océans et la cryosphère;
- la mise en œuvre initiale du règlement sur la gouvernance de l'union de l'énergie. Les plans nationaux en matière d'énergie et de climat comprendront également des objectifs d'adaptation, s'il y a lieu. Le règlement impose à la Commission d'évaluer les projets de plans et l'habilité à formuler des recommandations à leur sujet. Les États membres devront, le cas échéant, dûment tenir compte de ces recommandations ou rendre publiques les raisons pour lesquelles ils s'abstiennent de le faire. Les

[development-and-cohesion_fr](#). Voir également COM(2018) 439 pour le programme InvestEU et COM(2018) 438 en ce qui concerne le mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE).

⁷⁰ COM(2018)392

⁷¹ Voir les articles 96, 97 et 103 et l'annexe XI de la proposition de la Commission [COM(2018) 392].

⁷² La 24^e conférence des parties à la CCNUCC: <http://cop24.gov.pl/>

stratégies nationales à long terme devront également porter sur l'adaptation et être compatibles avec les plans nationaux en matière d'énergie et de climat. Les États membres devront rendre compte de manière plus systématique et plus régulière des progrès relatifs à l'adaptation, et ce processus sera facilité par l'adoption d'actes d'exécution concernant la structure et le format de ces rapports;

- la stratégie de l'UE pour une réduction à long terme des émissions de gaz à effet de serre. L'adaptation aura sa place dans la stratégie à long terme, qui soulignera la nécessité pour les entreprises et les gouvernements de l'UE de prévoir des mesures pour contrer les effets du changement climatique qui apparaissent lentement, comme l'élévation du niveau de la mer ou la pénurie d'eau. La stratégie encouragera également la combinaison de mesures d'atténuation et d'adaptation dans le cadre d'actions et de réponses climatiques cohérentes.

Entre-temps, la politique maritime et la politique de l'environnement de l'UE (la stratégie thématique en faveur de la protection des sols et la stratégie en matière de biodiversité, par exemple), la stratégie pour la bioéconomie, les évaluations en cours de la politique agricole commune, les politiques régionales et de cohésion et le prochain budget pour la période 2021-2027 continueront de faire progresser les efforts d'intégration. Le soutien en faveur de l'adaptation au titre du programme LIFE, des fonds de la politique de cohésion et du programme Horizon 2020 sera maintenu jusqu'en 2020. La réforme du mécanisme de protection civile, si elle est adoptée, devrait permettre de renforcer les liens entre l'adaptation et la réduction des risques de catastrophe et, dans les villes, la Convention des maires ira de l'avant pour protéger les citoyens européens contre les effets du changement climatique.