



Le processus de PNA et la consolidation de la paix

Note d'information

1.0 Introduction

Pour les États qui s'efforcent de prévenir, d'atténuer ou de surmonter les conflits et la fragilité, le chemin de la stabilité et de la durabilité comporte de nombreux obstacles. Ces pays doivent répondre de toute urgence à des besoins immédiats : assurer la sécurité, soulager les souffrances, fournir de l'eau potable et restaurer l'énergie, la santé, l'éducation et d'autres services publics. Du côté des gouvernements, il est déjà difficile de répondre à ces priorités en temps normal, mais il est exponentiellement plus difficile d'y parvenir en disposant de ressources limitées et de capacités affaiblies, sous la menace de la violence.

Pour ces pays, il peut être difficile de prioriser les actions permettant de répondre aux changements climatiques. Ce serait néanmoins une erreur de négliger les besoins d'adaptation à moyen et à long terme dans ces contextes. Le processus de plans nationaux d'adaptation (PNA) présente une occasion importante pour harmoniser et intégrer les processus de planification de l'adaptation et les processus de consolidation de la paix. Cette note d'information examinera l'importance de réunir ces deux enjeux ainsi que les difficultés associées, dans des contextes de fragilité et d'instabilité. Elle se penchera également sur le cas de certains pays qui ont déjà commencé



Le Soudan est classé parmi les États les plus fragiles du monde et parmi les plus vulnérables aux changements climatiques.

à intégrer les considérations à l'égard des conflits dans leurs processus de planification de l'adaptation. La prise en compte et l'harmonisation de ces enjeux sera d'une importance capitale pour le développement durable des États et régions fragiles qui cherchent à prévenir, à cesser ou à se remettre des conflits.

2.0 Définition du contexte : L'adaptation dans des milieux fragiles

De nombreux pays fragiles manifestent des vulnérabilités climatiques parmi les plus élevées du monde, un phénomène conjuguant leur grande sensibilité aux risques climatiques, leur dépendance économique de secteurs dépendants du climat tels que l'agriculture et leurs antécédents de gouvernance faible, de conflits et de pauvreté, qui sapent tous la résilience climatique (Brown & Crawford, 2009). Le Tableau 1 montre le chevauchement appréciable entre les États qui sont considérés comme étant les plus fragiles et ceux qui sont parmi les plus vulnérables aux changements climatiques et les moins préparés à s'y adapter. La Somalie représente un exemple significatif, s'agissant de l'État classé au premier rang au niveau de sa vulnérabilité aux changements climatiques et au deuxième rang en ce qui concerne la fragilité (University of Notre Dame, 2019 ; Fund for Peace, 2019).

Tableau 1. Classement des États en matière de fragilité et de vulnérabilité face aux changements climatiques

Rang	États les plus fragiles*	États les plus vulnérables aux changements climatiques et les moins préparés à s'y adapter **
1	Yémen	Somalie
2	Somalie	Tchad
3	Soudan du Sud	Érythrée
4	Syrie	République centrafricaine
5	République démocratique du Congo	République démocratique du Congo
6	République centrafricaine	Soudan
7	Tchad	Niger
8	Soudan	Haïti
9	Afghanistan	Afghanistan
10	Zimbabwe	Guinée-Bissau

Sources : *Fund for Peace, 2019 ; **University of Notre Dame, 2019.



Photo ONU/PAM

L'Afghanistan a enduré diverses formes de conflit armé au cours des quatre dernières décennies, contribuant à son statut de 9e État le plus fragile du monde (Brown, 2019 ; The Fund for Peace, 2019). Cet historique des conflits a exacerbé la vulnérabilité du pays face aux changements climatiques et entravé sa capacité d'adaptation. Sur la photo figurent des agriculteurs en Afghanistan qui récoltent du blé dont le rendement est diminué en raison de précipitations inférieures à la normale sur l'ensemble du pays

Les risques entraînés par les conflits et les risques climatiques ont souvent les mêmes moteurs, notamment la faiblesse des institutions, la discrimination, la marginalisation, les inégalités historiques et la pauvreté (Nicoson, et al., 2019). Pour de nombreux pays, les deux crises convergentes que représentent les conflits et les changements climatiques peuvent se renforcer mutuellement ; si l'on n'y porte pas remède, les répercussions des changements climatiques peuvent interagir avec différentes phases du cycle des conflits, des causes et déclencheurs sous-jacents au redressement et à la consolidation de la paix, tandis que les conflits et les violences affaiblissent les structures et institutions de gouvernance nécessaires pour augmenter la résilience aux niveaux national et communautaire (Crawford et al., 2015).

Dans des contextes de conflits et de fragilité, il peut être difficile de rendre prioritaire un investissement en temps et en ressources — éléments qui sont souvent tous les deux insuffisants — dans les programmes d'adaptation. Au lieu de prendre en compte et de réduire la vulnérabilité d'une communauté ou d'un pays vis-à-vis des forces et événements climatiques futurs, on déploie fréquemment des efforts jugés — souvent à juste titre — plus urgents : rétablir l'ordre et le droit, reconstruire les structures de gouvernance, fournir des services de base et renforcer le contrat social entre l'État et le citoyen.

Même lorsqu'ils disposent d'un appui politique, les États aux prises avec l'instabilité peuvent être confrontés à un certain nombre de défis dans la planification et la mise en œuvre efficaces des mesures d'adaptation. Plus précisément, **les projets d'adaptation et leur degré d'avancement peuvent être torpillés par les conflits** ; les communautés visées dans le cadre de ces conflits peuvent être contraintes de prendre la fuite, le personnel mobilisé pour un projet peut devoir

être évacué, les ressources du projet peuvent être endommagées et les priorités de financement peuvent être modifiées. Au Mali, par exemple, les efforts d'adaptation entrepris par le PNUD ont été entièrement arrêtés en 2012 suite à l'éclatement d'un conflit lié à des groupes terroristes islamiques dans le nord du pays (Tanzler, Ruttinger, & Scherer, 2018).

Une planification et une politique efficaces en matière d'adaptation reposent sur une compréhension claire des vulnérabilités climatiques, qui à son tour repose sur une base de données et d'informations climatiques solides et fiables. Dans bon nombre de ces contextes, ces informations restent extrêmement limitées (Mason et al., 2015). Les stations météorologiques ont souvent été endommagées ou négligées au point de devenir inutilisables ; au Rwanda, par exemple, le nombre de stations d'observation pluviométriques a chuté de 100 en 1990 à près de zéro à la suite du génocide de 1994 (Mason et al., 2015). En outre, le personnel technique peut avoir fui la violence ou été tué, les programmes de formation visant à renforcer les capacités nationales peuvent avoir été suspendus et les investissements nationaux et internationaux dans la production et la gestion des données climatiques peuvent s'être taris (Mason et al., 2015). À titre d'exemple, lorsque les Taliban se sont emparés du pouvoir en 1996 en Afghanistan, ils ont licencié les 600 météorologues du pays, fermé l'Autorité météorologique afghane et brûlé les données des archives climatologiques nationales (Dokoupil, 2015).

Le financement est tout aussi problématique dans ces contextes. Les budgets nationaux sont généralement trop serrés et pas assez financés, tandis que les capacités des gouvernements à lever et à absorber efficacement des financements climatiques provenant de donateurs bilatéraux et multilatéraux sont limitées (Saunders, 2019). Cela peut s'expliquer par divers facteurs : un État fragile peut continuer à lutter contre la corruption, être dépourvu de l'infrastructure préexistante nécessaire pour demander et gérer des fonds d'adaptation, subir des niveaux inférieurs d'activité du secteur privé ou avoir une capacité limitée à développer et à gérer une réserve de projets d'adaptation susceptibles d'attirer un financement. Les donateurs peuvent également se sentir obligés de financer des besoins humanitaires plus immédiats dans de tels contextes ; il peut, par exemple, paraître plus aisément justifiable de reconstruire des routes et des hôpitaux que d'investir dans l'adaptation. Enfin, les financements en faveur de la prévention des conflits ou de la consolidation de la paix proviennent souvent de différentes sources que les financements focalisés sur l'adaptation aux changements climatiques ; les deux types de financement sont rarement coordonnés entre eux.

Pris dans leur ensemble, ces défis signifient que, le plus souvent, les personnes les plus vulnérables face aux changements climatiques — à savoir celles qui vivent dans des contextes de fragilité et qui subissent une exposition aux risques climatiques — peuvent être parmi les personnes les moins équipées pour s'adapter aux impacts des changements climatiques. En outre, si l'on n'y porte pas remède, les changements climatiques peuvent nuire à la pérennité des actions humanitaires et des programmes de développement sur le long terme — et exacerber les facteurs de fragilité. Les sécheresses, les inondations et la variabilité des précipitations peuvent entraîner des pénuries de nourriture, d'eau et de terres cultivables, pénuries qui peuvent à leur tour intensifier la concurrence pour des ressources rares. Des événements météorologiques extrêmes peuvent compromettre et menacer la viabilité des interventions humanitaires en cours ; les réfugiés rohingyas vivant dans des camps du sud-est



Photo ONU/Tobin Jones

Les répercussions des changements climatiques, y compris la sécheresse, les inondations et la variabilité des précipitations, peuvent entraîner des pénuries de nourriture, d'eau et de terres cultivables, qui à leur tour peuvent submerger les institutions étatiques. En Somalie, la sécheresse peut conduire à l'insécurité alimentaire et à la famine.

du Bangladesh, par exemple, sont extrêmement vulnérables aux glissements de terrain et aux inondations en période de mousson (UNDP, 2019). Les changements climatiques peuvent aussi provoquer des mouvements de population à grande échelle, des modifications de la portée géographique de maladies à transmission vectorielle ou des pertes de territoire dues à l'élévation du niveau de la mer — chacun de ces phénomènes étant potentiellement déstabilisant, voire existentiel (Stark, Terasaw, & Ejigu, 2011). Ces effets néfastes peuvent, à leur tour, surcharger les institutions étatiques — surtout dans les États aux prises avec la fragilité — en exerçant des pressions supplémentaires sur les systèmes de santé, d'eau, d'alimentation et d'énergie (Crawford et al., 2015).

L'adaptation aux impacts des changements climatiques peut contribuer à relever ces défis.

Le soutien en faveur de l'adaptation, lorsqu'il est soigneusement conçu et mis en œuvre,¹ peut faire davantage que renforcer la capacité des pays et des communautés à affronter et à se remettre des chocs et stress climatiques ; il peut également aider à s'attaquer aux causes profondes des conflits et à renforcer les fondements sur lesquels la paix est construite. Pour que cela se produise, la planification est essentielle.

¹ L'adaptation concerne souvent la gestion et la (re)distribution des ressources. De ce fait, elle peut influencer la dynamique du pouvoir, les relations politiques et l'égalité entre les groupes de parties prenantes. Il est essentiel que les mesures d'adaptation soient planifiées et mises en œuvre dans le cadre d'une approche sensible aux conflits qui tient compte de ces éventualités en termes de conflits, de fragilités et de dynamique du pouvoir, afin de garantir la réalisation efficace des avantages conjoints de l'adaptation, qui permettent de remédier aux vulnérabilités relatives au climat et aux conflits.

3.0 La consolidation de la paix et le processus de PNA

Le processus de PNA permet aux gouvernements, aux bailleurs de fonds et aux autres parties prenantes d'adopter une nouvelle approche en matière de développement dans un contexte de fragilité. En intégrant l'adaptation aux changements climatiques dans les plans nationaux de développement à moyen et à long terme, et ce de façon participative, holistique et maîtrisée par le pays, le processus de PNA peut être conçu pour tenir compte d'un grand nombre de vulnérabilités essentielles ou chevauchantes d'un pays, à la fois au niveau des conflits et des changements climatiques. Le processus de PNA lui-même ne sera pas en mesure de répondre à l'ensemble des moteurs de conflit d'un pays ; néanmoins, dans la mesure où il représente une approche intégrée à la planification du développement et de l'adaptation, il est bien positionné pour appuyer les processus de consolidation de la paix, et ce pour plusieurs raisons :

1. **Les calendriers des processus de PNA correspondent bien aux calendriers de la consolidation de la paix.** Les conflits violents entraînent des répercussions généralisées et durables ; en moyenne, il faut 22 ans pour que l'économie d'un pays se remette d'un conflit majeur (Hoeffler, 2012). Une consolidation de la paix réussie implique de répondre aux besoins immédiats après un conflit, mais aussi de créer des institutions légitimes et de s'attaquer aux causes profondes de la fragilité, qui nécessitent tous les deux des engagements à long terme et un accès à un financement prévisible (United Nations, 2015). Le Plan national de relèvement et de consolidation de la paix pour la République centrafricaine, par exemple, inclut les priorités à court terme du désarmement et de la démobilisation sur le plan national, mais a également pour objectif à long terme de renforcer les capacités institutionnelles (La Banque mondiale, 2018). Les processus antérieurs de planification de l'adaptation, tels que les programmes d'action nationaux d'adaptation (PANA) de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC), étaient axés à juste titre sur les besoins d'adaptation urgents et immédiats des PMA, mais par conséquent ils ne répondaient pas forcément aussi bien à certains objectifs et calendriers de consolidation de la paix à long terme pour les États se remettant d'un conflit. Inversement, le processus de PNA se concentre sur l'intégration des besoins et priorités d'adaptation dans les plans de développement à moyen et long terme, dans tous les secteurs et à tous les niveaux de gouvernance (Groupe d'experts des PMA, 2012). À ce titre, il peut être harmonisé à la fois avec les processus de consolidation de la paix à court terme et à plus long terme — de l'identification des priorités immédiates à la période prolongée durant laquelle ces processus sont intégrés aux efforts de planification du développement. De par son caractère itératif, le processus de PNA est conçu pour tenir compte des contextes dynamiques des États fragiles ; en effet, les plans peuvent être ajustés au fil du temps afin de refléter les réalités changeantes du terrain.
2. **Le processus de PNA adopte une approche holistique pour remédier à la vulnérabilité.** De nombreuses mesures d'adaptation ont tendance à se focaliser sur les répercussions immédiates des changements climatiques et pas nécessairement sur les facteurs sous-jacents de la vulnérabilité, notamment les inégalités historiques, la pauvreté et les conflits. Bien qu'elles représentent des composantes importantes du renforcement de la

résilience, ces approches technocratiques ou incrémentielles — y compris la prise en compte des risques climatiques pour les opérations en cours, la construction d'infrastructures résilientes au climat ou l'adoption de nouvelles technologies — peuvent ne pas être suffisamment transformatives pour garantir la résilience globale des personnes et des lieux vulnérables (Church & Hammill, 2019). Le processus de PNA oblige les pays à adopter une approche plus holistique de l'adaptation englobant à la fois des mesures incrémentielles et transformatives dans tous les secteurs et à tous les niveaux de gouvernement, afin d'augmenter la résilience de manière plus significative et durable. Pour y parvenir avec efficacité, il faudra s'attaquer aux facteurs sous-jacents de la vulnérabilité climatique, qui peuvent inclure les conflits et leurs causes profondes, tout en abordant également les moteurs qui favorisent à la fois les changements climatiques et les conflits.

- 3. Le processus de PNA fournit une plateforme de dialogue et de renforcement de la confiance pour un large éventail de parties prenantes.** Les Directives techniques pour le processus des plans nationaux d'adaptation du Groupe d'experts des pays les moins avancés (GEPMA) soulignent que ce processus devrait être participatif et transparent tout en répondant aux questions de genre (Groupe d'experts des PMA, 2012). De par l'inclusion de groupes traditionnellement marginalisés dans la planification et la mise en œuvre de l'adaptation au niveau national, ces groupes seront mieux à même de garantir que leurs voix,



“Central African Republic Crisis” par Ivan Lieman est sous licence CC BY-NC 4.0

La République centrafricaine est classée parmi les États les plus fragiles du monde et parmi les plus vulnérables aux changements climatiques.

leurs besoins et leurs griefs potentiels soient connus et pris en compte. Cela ne contribuera pas seulement à l'efficacité des mesures d'adaptation, mais pourra soutenir la consolidation de la paix en favorisant la confiance et le dialogue entre des acteurs qui n'avaient pas auparavant travaillé ensemble ou qui avaient eu des relations conflictuelles ; la nécessité de s'adapter aux changements climatiques peut s'avérer un sujet de discussion moins politiquement controversé entre les parties que, par exemple, les droits fonciers ou les injustices historiques.

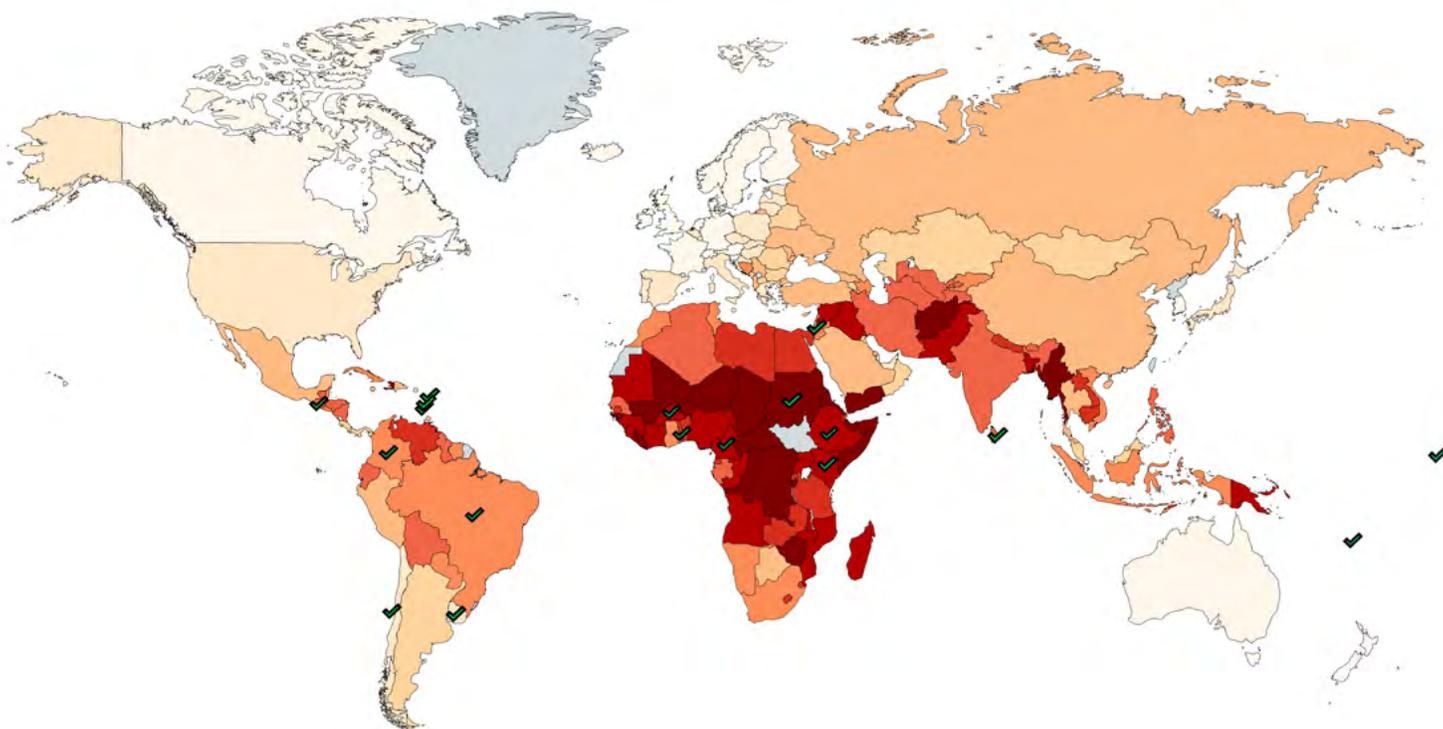
- 4. Le processus de PNA bénéficie d'un important élan politique et financier.** On constate aux niveaux national et international un intérêt croissant à la fois pour la planification de l'adaptation et pour la prise de mesures dans ce sens, en même temps qu'un octroi des financements nécessaires. En octobre 2019, 120 pays en développement sur un total de 153 avaient entrepris des activités liées au processus de PNA — soit une augmentation de 29 pays depuis 2018, d'après la communication annuelle du GEPMA à la CCNUCC (LDC Expert Group, 2019). Et bien que de nombreux gouvernements de pays fragiles soient encore à la traîne par rapport à des gouvernements de pays plus stables dans leurs efforts de planification de l'adaptation, il existe une reconnaissance croissante de la manière dont les changements climatiques peuvent affecter les efforts humanitaires, de prévention des conflits et de consolidation de la paix. Comme mentionné précédemment, le financement de l'adaptation dans les États fragiles a toujours été difficile, bien que cela soit peut-être en train de changer ; alors que le financement global de l'adaptation n'est pas aussi important que celui disponible pour l'action humanitaire dans les États fragiles, il existe une somme d'argent croissante permettant à ces gouvernements d'accéder à un soutien, dont une partie leur est spécifiquement affectée. À titre d'exemple, tous les pays en développement peuvent accéder au Programme de préparation aux PNA du Fonds vert pour le climat (FVC), qui attribue des fonds pour le renforcement des capacités institutionnelles des gouvernements qui lancent leur processus de PNA. Il serait souhaitable que l'appui au renforcement des capacités apporté par le Programme de préparation aux PNA aide les gouvernements à mieux se positionner pour solliciter des montants de financement plus importants de la part du FVC — et d'autres sources de financement — à l'avenir. Certains États fragiles ont déjà réussi à obtenir un financement du FVC ; par exemple, en juillet 2019, le FVC a approuvé un projet d'une valeur de 10 millions d'USD visant à accroître la capacité d'adaptation des ménages souffrant d'insécurité alimentaire au Zimbabwe, et également en 2019, la Somalie s'est vue octroyer 3 millions d'USD de fonds de préparation afin d'améliorer les capacités de préparation aux risques climatiques de ses communautés pastorales (Green Climate Fund, 2019). Au-delà du FVC, le financement de l'adaptation provenant de diverses sources (y compris d'autres fonds internationaux relatifs aux changements climatiques, les donateurs bilatéraux et le secteur privé) est en hausse, et bien que ces niveaux de financement restent moins élevés que ceux consacrés spécifiquement à l'action humanitaire, ils pourraient tout de même fournir aux budgets nationaux déjà tendus les ressources nécessaires pour réduire la vulnérabilité et les risques climatiques.

4.0 Les PNA et le conflit en pratique

Le processus de PNA est déjà utilisé en tant qu'outil permettant de reconnaître et d'intégrer la dynamique des conflits dans la planification et les efforts en matière d'adaptation. Bon nombre des 18 documents de PNA soumis à la CCNUCC jusqu'en janvier 2020 avaient intégré la dynamique de la paix et des conflits à des degrés divers : certains pays soutiennent que des mesures d'adaptation sont nécessaires pour prévenir les conflits, tandis que d'autres notent que les conflits sont une source de vulnérabilité climatique qui doit être prise en compte car elle éclaire par la suite les options d'adaptation disponibles.

La Figure 1 superpose l'indice global d'adaptation de Notre-Dame (en anglais, « Notre Dame Global Adaptation Index », ou ND-GAIN), qui montre la vulnérabilité d'un pays aux changements climatiques et sa résilience globale, et l'indice des États fragiles. Plus la couleur rouge est foncée, plus les deux indices perçoivent le pays comme étant fragile et vulnérable aux changements climatiques. Les coches indiquent quels pays avaient soumis leur document de PNA sur la plateforme NAP Central dès janvier 2020.

Figure 1. Fragilité et vulnérabilité des pays face aux changements climatiques



Sources : University of Notre Dame, 2019 ; The Fund for Peace, 2019 ; CCNUCC, 2019.

Tableau 2. Classements relatifs à la fragilité et à la vulnérabilité climatique pour les pays ayant soumis leur document de PNA sur la plateforme NAP Central (janvier 2020)

Pays ayant déposé un document de PNA sur la plateforme NAP Central de la CCNUCC	Classement des pays selon l'indice des États fragiles en 2019²	Classement des pays selon l'indice ND-GAIN en 2019³
Brésil	95	80
Burkina Faso	130	161
Cameroun	162	138
Chili	28	28
Colombie	108	76
État de Palestine	Aucune donnée	Aucune donnée
Éthiopie	154	163
Fidji	96	87
Grenade	56	47
Guatemala	121	111
Kenya	153	150
Kiribati	Aucune donnée	Aucune donnée
Sainte-Lucie	Aucune donnée	63
Saint-Vincent-et-les-Grenadines	Aucune donnée	49
Sri Lanka	132	100
Soudan	170	176
Togo	140	145
Uruguay	21	55

² Pour le classement des pays selon l'indice des États fragiles, un score de 1 identifie le pays le moins fragile et un score de 177 identifie le pays le plus fragile (Fund for Peace, 2019).

³ Pour le classement des pays selon l'indice ND-GAIN, un score de 1 identifie le pays le moins vulnérable aux changements climatiques et un score de 181 identifie le pays le plus vulnérable aux changements climatiques (University of Notre Dame, 2019).



Photo ONU/Gill Fickling

En Colombie, les villageois Wayuu ont accès à des ressources en eau de plus en plus rares. Le document de PNA de la Colombie a signalé que la rareté des ressources en eau provoquée par les effets néfastes des changements climatiques représente une source potentielle de conflit.

De nombreux gouvernements qui ont soumis leur PNA à la CCNUCC — qu'il s'agisse de pays fragiles ou non — reconnaissent que les changements climatiques pourraient entraîner des conflits à moins que des mesures d'adaptation n'y portent remède. Ces gouvernements signalent que les effets néfastes des changements climatiques (y compris les sécheresses, les inondations et la variabilité des précipitations) peuvent peser sur les précieuses ressources naturelles, entraînant peut-être des concurrences — parfois violentes — entre des groupes et des stratégies de subsistance qui s'opposent. Les PNA du Togo, du Kenya, de l'Éthiopie, du Cameroun, du Soudan et du Burkina Faso mettent tous l'accent sur l'importance de l'adaptation en tant que mécanisme permettant de prévenir les conflits potentiels autour de l'utilisation de l'eau et des terres, notamment ceux qui pourraient survenir entre pasteurs et agriculteurs. Le PNA du Soudan, par exemple, souligne qu'un grand nombre de conflits récemment observés dans le pays ont opposé ces deux groupes et que la sécheresse pourrait exacerber davantage ces griefs (Republic of the Sudan, 2016). Le gouvernement estime que l'adaptation pourrait atténuer ce risque en réunissant les groupes antagonistes dans une démarche de gestion durable des ressources terrestres et aquatiques partagées (Republic of the Sudan, 2016). De façon similaire, le PNA du Burkina Faso précise que la mise en place d'un Observatoire national du pastoralisme représente une priorité d'adaptation car elle favoriserait une paix sociale durable entre groupes pastoraux grâce à des mesures d'adaptation expressément conçues dans l'optique de réduire les tensions liées à la concurrence pour les ressources (Burkina Faso, Ministry of Environment and Fishery Resources, 2015). Enfin, le PNA du Cameroun mentionne une meilleure gouvernance des terres parmi les principales priorités d'adaptation ; en son absence, la dégradation des terres cultivables provoquée par les changements climatiques augmentera probablement le risque de conflits dans les régions les plus touchées (République du Cameroun, 2015). Pour chacun de ces cas de figure, l'adaptation est reconnue en tant que mécanisme clé visant à prévenir les conflits liés aux changements climatiques.

En Amérique latine, les PNA du Brésil, de la Colombie et du Chili reconnaissent que des tensions sectorielles pourraient émerger face à des ressources en eau qui se raréfient — et que de meilleurs mécanismes de gestion des conflits et de règlement des différends sont nécessaires pour atténuer ces risques. En Colombie, des modifications du cycle de l'eau devraient entraîner des pénuries d'eau et des conséquences ultérieures pour l'usage domestique, l'assainissement et la santé. Cette situation pourrait à son tour provoquer des conflits potentiels entre la population et les entités chargées de la fourniture et de la gestion de l'eau. Dans ces trois pays, le processus de PNA représente un mécanisme permettant d'identifier les conflits potentiels et de créer des plans visant à les prévenir.

Bien qu'il s'agisse d'une situation moins répandue, certains pays ont reconnu par le biais de leur processus de PNA que les conflits peuvent être une source importante de vulnérabilité climatique et peuvent même limiter le nombre d'options d'adaptation à leur disposition. Le PNA du Soudan, par exemple, identifie les conflits en cours dans certaines provinces comme étant un facteur clé de la vulnérabilité climatique régionale ; la province du Kordofan du Sud, en particulier, est considérée comme l'une des régions les plus vulnérables du pays, non pas en raison de sa vulnérabilité à la sécheresse mais plutôt parce qu'elle reste définie par un contexte de fragilité, de conflit et de manque de services de base (Republic of the Sudan, 2016).

Le PNA de l'État de Palestine est peut-être le plus réactif face au conflit, notamment en ce qui concerne le conflit israélo-palestinien. Il reconnaît que le conflit en cours continuera d'avoir un impact sur les vulnérabilités climatiques à la fois à Gaza et en Cisjordanie ; par exemple, alors que la production d'olives et de légumes dans la bande de Gaza pourrait diminuer en raison des changements climatiques, cette vulnérabilité est aggravée par le nombre d'installations agricoles détruites par les frappes aériennes israéliennes en 2008, 2012 et 2014 (State of Palestine, Environment Quality Authority, 2016). Le PNA précise explicitement que le conflit en cours avec Israël limite la capacité de la Palestine à s'adapter, notamment en limitant les options d'adaptation dont dispose l'Autorité palestinienne, compte tenu des restrictions qui pèsent sur la circulation des personnes, sur l'importation de nouvelles technologies, sur le développement des infrastructures ou sur l'importation et l'exportation de matières premières et de produits (State of Palestine, Environment Quality Authority, 2016).

5.0 Défis à relever

Les praticiens et les décideurs politiques qui œuvrent pour le climat et pour la consolidation de la paix travaillant souvent en vase clos, la coordination entre ceux qui travaillent sur l'adaptation et ceux qui travaillent sur la prévention des conflits et la consolidation de la paix peut être limitée. L'harmonisation de ces intérêts et de ces programmes sera essentielle au développement durable des États fragiles, étant donné que la crise climatique et les conflits ont tendance à se renforcer mutuellement. Le processus de PNA présente un nouveau mécanisme permettant de réunir les programmes d'adaptation aux changements climatiques et ceux qui se focalisent sur la consolidation de la paix. Bien que certains États aient déjà commencé à intégrer les dynamiques de conflit et de consolidation de la paix dans leur processus de PNA, ces efforts et défis actuels subissent toujours des limites qui devraient être prises en compte :

1. **Tenir compte des risques et problèmes transfrontaliers.** Bien que le processus de PNA soit un processus dirigé par les pays, les impacts des changements climatiques et des conflits ne se limitent pas aux frontières nationales. Des efforts continus doivent être consacrés à l'exploration ou à l'élaboration de plans d'adaptation transfrontaliers entre pays voisins afin de tenir compte de ces risques partagés.
2. **Planifier et mettre en œuvre l'adaptation dans un contexte de conflit actif.** Malgré la nécessité de planifier et de mettre en œuvre des processus d'adaptation dans les États les plus fragiles du monde, la faisabilité de ce processus est sérieusement limitée lorsque le pays est en état de conflit actif. Ces États peuvent être dépourvus des services, des institutions et des ressources de base qui sont nécessaires au lancement du processus de PNA.
3. **Garantir la participation pleine et entière des populations marginalisées.** Bien que le processus de PNA vise à être inclusif et participatif, il reste encore des populations qui luttent pour leur représentation. Les réfugiés, par exemple, font partie des populations les plus vulnérables du monde et sont pourtant généralement absents des processus de PNA existants dans les pays d'accueil ou de destination. Pour aboutir à des processus de PNA représentatifs et inclusifs dans les États fragiles, il est important que ces populations ne soient pas négligées lors de la planification et de la prise de décision en matière d'adaptation.

Ces trois limites représentent des domaines clés méritant d'être étudiés et examinés à l'avenir ; elles seront essentielles à la réussite des processus de PNA des États fragiles.

Les changements climatiques ne provoqueront pas inévitablement des conflits ; les communautés et les pays se sont adaptés pacifiquement et avec succès aux sécheresses, aux inondations et aux événements météorologiques extrêmes dans le passé. En outre, les conflits n'entraîneront pas inévitablement une incapacité à s'adapter aux effets néfastes des changements climatiques ; les populations qui vivent sous la pression constante des conflits sont vraisemblablement parmi les plus adaptables au monde. Malgré cela, il est essentiel que les facteurs sous-jacents des changements climatiques et des conflits, phénomènes qui se jumellent souvent entre eux tout en se renforçant mutuellement, soient étudiés et pris en compte afin de permettre des progrès significatifs vers le développement durable. Heureusement, de nombreux attributs d'une planification de l'adaptation et d'une consolidation de la paix réussies sont alignés entre eux ; les deux processus doivent être pilotés par les pays, holistiques et participatifs tout en répondant aux questions de genre ; ils doivent impliquer plusieurs niveaux de gouvernance ; et ils devraient être planifiés et mis en œuvre en réponse aux priorités immédiates ainsi qu'à celles qui se dessinent à moyen et à long terme. Pour les pays qui luttent le plus face aux changements climatiques et aux conflits, l'harmonisation de ces deux enjeux n'est pas seulement une question de bonne pratique : elle est essentielle.

Références

- La Banque mondiale. (2018). *Central African Republic: National Recovery and Peacebuilding Plan 2017-21 (anglais)*. Groupe de la Banque mondiale. <https://documents.banquemondiale.org/fr/publication/documents-reports/documentdetail/817461516999933538/central-african-republic-national-recovery-and-peacebuilding-plan-2017-21>
- Brown, O. (2019). *Climate-fragility risk brief: Afghanistan*. The Climate Security Expert Network. https://olibrown.org/wp-content/uploads/2019/09/Climate_Fragility_Risk_Brief_Afghanistan_2019.pdf
- Brown, O., & Crawford, A. (2009). *Changements climatiques et sécurité en Afrique*. Institut international du développement durable. https://www.iisd.org/system/files/publications/climate_change_security_africa_fr.pdf
- Burkina Faso, Ministry of Environment and Fishery Resources. (2015). *Burkina Faso national climate change adaptation plan (NAP)*. Ministry of Environment and Fishery Resources, Burkina Faso.
- Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques [CCNUCC]. (2019). Plans nationaux d'adaptation. <https://unfccc.int/fr/topics/adaptation-and-resilience/workstreams/plans-nationaux-d-adaptation>
- Church, C., & Hammill, A. (2019). *Defining adaptation - and distinguishing it from other development investments*. International Institute for Sustainable Development. https://www.adaptationcommunity.net/wp-content/uploads/2019/05/IISD_Defining-Adaptation_05.2019.pdf
- Crawford, A., Daze, A., Hammill, A., Parry, J.-E., & Zamudio, A. N. (2015). *Promoting climate- resilient peacebuilding in fragile states*. International Institute for Sustainable Development. <https://www.iisd.org/library/promoting-climate-resilient-peacebuilding-fragile-states>
- Dokoupil, T. (2015). *Send in the weathermen*. NBC News. <https://www.nbcnews.com/specials/weathermen>
- The Fund for Peace. (2019). *Fragile states index annual report 2019*. The Fund for Peace. <https://fundforpeace.org/2019/04/10/fragile-states-index-2019/>
- Gobierno de Chile. (2014). *Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático*. Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques.
- Government of Brazil. (2016). *National adaptation plan to climate change*. Ministry of Environment, Government of Brazil. Récupéré de <http://www4.unfccc.int/nap/Documents/Parties/Brazil%20NAP%20English.pdf>
- Government of Kenya. (2016). *Kenya national adaptation plan 2015-2030*. Republic of Kenya, Ministry of Environment and Natural Resources. Récupéré de http://www4.unfccc.int/Nap/Documents%20nap/Kenya_Nap_Final.Pdf
- Green Climate Fund. (2019). *Country Profiles*. Récupéré de Green Climate Fund: <https://www.greenclimate.fund/countries>
- Groupe d'experts des PMA. (2012). *Directives pour les Plans Nationaux d'Adaptation (PNA) : Directives techniques pour le processus des PNA*. Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques. <https://unfccc.int/fr/themes/adaptation-and-resilience/workstreams/national-adaptation-plans-naps/directives-pour-les-plans-nationaux-d-adaptation-pna>

- Hoeffler, A. (2012). *Growth, aid and policies in countries recovering from war*. Organisation for Economic Co-operation and Development. https://www.oecd-ilibrary.org/development/growth-aid-and-policies-in-countries-recovering-from-war_5k49dfgl38wb-en
- LDC Expert Group. (2019). *Progress in the process to formulate and implement national adaptation plans*. United Nations Framework Convention on Climate Change.
- Mason, S., Kruczkiewicz, A., Ceccato, P., & Crawford, A. (2015). *Accessing and using climate data and information in fragile, data-poor States*. International Institute for Sustainable Development. <https://www.iisd.org/library/accessing-and-using-climate-data-and-information-fragile-data-poor-states>
- Nicoson, C., von Uexkull, N., Haugen-Poljac, I., Henriksen, T., Syvertsen, T., & Tønnessen-Krokan, M. (2019). *Overlapping vulnerabilities: The impacts of climate change on humanitarian needs*. Norwegian Red Cross. https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/rk_overlapping-vulnerabilities_digital_singles.pdf
- République du Cameroun. (2015). *Plan National d'Adaptation aux Changements Climatiques du Cameroun*. Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques.
- Republic of the Sudan. (2016). *National adaptation plan*. Higher Council for Environment and Natural Resources, Ministry of Environment, Natural Resources & Physical Development.
- Saunders, N. (2019). *Climate change adaptation finance: Are the most vulnerable nations prioritised?* Stockholm Environment Institute. <https://www.sei.org/publications/climate-adaptation-finance-vulnerable-nations/>
- Stark, J., Terasaw, K., & Ejigu, M. (2011). *Climate change and conflict in pastoralist regions of Ethiopia: Mounting challenges, emerging responses*. United States Agency for International Development. http://www.fess-global.org/Publications/Other/Climate_Change_and_Conflic_%20in_Ethiopia.pdf
- State of Palestine, Environment Quality Authority. (2016). *National adaptation plan to climate change*. Environment Quality Authority, State of Palestine.
- Tanzler, D., Carius, A., & Maas, A. (2013). *The need for conflict-sensitive adaptation to climate change*. Adelphi, Environmental Change and Security Program. <https://www.adelphi.de/en/publication/linking-climate-change-adaptation-peacebuilding-and-conflict-prevention>
- Tanzler, D., Ruttinger, L., & Scherer, N. (2018). *Building resilience by linking climate change adaptation, peacebuilding and conflict prevention*. Planetary Security Initiative, Adelphi, Clingendael. <https://www.adelphi.de/en/publication/linking-climate-change-adaptation-peacebuilding-and-conflict-prevention>
- United Nations. (2015). *The challenge of sustaining peace: Report of the advisory group of experts for the 2015 review of the United Nations peacebuilding architecture*. United Nations. https://www.un.org/pga/wp-content/uploads/sites/3/2015/07/300615_The-Challenge-of-Sustaining-Peace.pdf
- United Nations Development Programme. (2019). *NASA and Columbia University partner with UNDP, IOM and UNHCR for disaster risk reduction in Rohingya camps*. United Nations Development Programme. https://www.bd.undp.org/content/bangladesh/en/home/presscenter/pressreleases/2019/08/22/NASA_Columbia_Uni_partner_UNDP_IOM_UNHCR_for_DRR_in_Rohingya_camps.html
- University of Notre Dame. (2019). *ND-GAIN country index*. Notre Dame Global Adaptation Initiative. <https://gain.nd.edu/our-work/country-index/>



**Réseau
mondial
de PNA**

**Coordination pour un développement résilient
au changement climatique**

www.napglobalnetwork.org

info@napglobalnetwork.org

 [@NAP_Network](https://twitter.com/NAP_Network)

 [@NAPGlobalNetwork](https://www.facebook.com/NAPGlobalNetwork)

Financial support provided by:

Ce projet a été réalisé avec l'appui financier de :

Secretariat hosted by:

Secrétariat hébergé par :



Government
of Canada

Gouvernement
du Canada



Federal Ministry
for Economic Cooperation
and Development



IISD

International Institute for
Sustainable Development