

Élaboration et mise en œuvre des JNAP dans la région du Pacifique : expériences, enseignements et voie à suivre

Padma Narsey Lal
TiriTiri Action Research & Development

24 juin 2013

Résumé analytique

Depuis 2010, les pays insulaires océaniques s'efforcent d'élaborer et d'appliquer un plan d'action intégré, ou Plan d'action national conjoint (JNAP) d'intégration de l'adaptation au changement climatique (ACC) et de la gestion des risques de catastrophe (GRC)¹. Les Tonga ont été le premier pays à élaborer un JNAP et à le faire entériner par les autorités en juillet 2010. Plusieurs autres pays insulaires océaniques ont suivi cet exemple. L'élaboration des JNAP a été encouragée et facilitée par le PROE et la Division SOPAC de la CPS, ainsi que par d'autres partenaires de développement. Les pays se sont également efforcés de mettre systématiquement en œuvre leur JNAP en puisant dans les ressources nationales et les fonds mis à leur disposition par le biais de l'aide publique au développement (APD) bilatérale et multilatérale et des fonds consacrés à l'adaptation aux changements climatiques.

Le présent rapport a pour objet d'examiner les modalités d'élaboration et d'application des JNAP dans le Pacifique, afin d'en tirer des enseignements et de trouver les moyens de renforcer ce processus dans la région. L'examen est centré sur les Tonga et les Îles Cook, qui ont progressé dans l'application de leur stratégie JNAP. Ces pays ont en outre bénéficié de l'appui de partenaires de développement pour la mise en œuvre de leur JNAP. L'examen portait aussi sur Tuvalu, qui a achevé son JNAP, approuvé par les autorités, ainsi que sur les pays qui sont en train d'élaborer leur JNAP : Kiribati, Nauru, Nioué et les Îles Marshall. D'autres pays sont cités, par exemple les Îles Salomon, les Palaos et Vanuatu, qui ont choisi d'autres voies pour intégrer la GRC et l'ACC.

Méthode suivie

La méthode suivie associait l'examen de la littérature grise et publiée, des consultations nationales sur la base d'un questionnaire et des entretiens à distance via Skype, ainsi que des missions aux Tonga et aux Îles Cook. Des partenaires régionaux ont également été consultés en personne, via Skype, et/ou à l'aide d'un questionnaire écrit. L'évaluation a été réalisée sur la base de deux cadres analytiques. Un cadre combiné fondé sur la gestion des risques et le cycle politique a servi à évaluer la phase d'élaboration des JNAP (d'après OCDE 2009, Olhoff et Schaer 2010). Un « cadre de piliers et de ponts », inspiré d'un cadre analytique adapté de Lal et Crawford (2012), a présidé à l'évaluation de la mise en œuvre effective des JNAP des Îles Cook et des Tonga.

Résultats

Les principales conclusions concernant les facteurs qui ont contribué au succès de l'élaboration et de l'application du JNAP, les principaux obstacles rencontrés tout au long de ce processus et les domaines à renforcer sont indiqués. Une évaluation détaillée de l'élaboration et de l'application du JNAP aux Îles Cook et aux Tonga figure dans les annexes 4 et 5. L'incidence des expériences faites à l'échelon national et les enseignements à en tirer pour le développement et la coordination de la stratégie régionale océanique intégrée pour la GRC et l'adaptation au changement climatique, telle que proposée (IPRS-DRM & CC), sont également évoqués.

¹ Les pays désignent parfois leur JNAP par des titres différents. Ainsi, celui de Tuvalu est intitulé « Plan d'action stratégique national pour l'adaptation au changement climatique et la GRC », tandis que celui de Kiribati est désigné par « Plan conjoint de mise en œuvre d'actions d'adaptation au changement climatique et de GRC à Kiribati » (KJIP).

Principales conclusions

Le JNAP est élaboré à l'aide d'un ensemble d'instruments nationaux à l'appui des efforts consentis par le pays en faveur du développement durable et de la résilience. Bien qu'environ trois ans se soient écoulés depuis l'élaboration du premier JNAP, on peut d'ores et déjà tirer quelques enseignements essentiels et cerner les domaines à renforcer pour intégrer, de manière efficace et efficiente, la GRC et l'ACC dans le développement.

Justification de l'élaboration de JNAP

Les pays (et les partenaires régionaux) justifient l'élaboration d'un JNAP par des motifs similaires, en fonction de leurs expériences concrètes et des difficultés qu'ils rencontrent pour faire face aux catastrophes, aux problèmes liés au changement climatique et au développement dans le cadre de processus parallèles. Ils reconnaissent notamment :

- le lien indissoluble existant entre développement et gestion des risques ;
- la nécessité d'éviter les chevauchements d'activités et de réduire les facteurs d'inefficacité dus à une pléthore de politiques et d'instruments isolés ;
- la possibilité d'améliorer l'efficacité grâce à la collaboration de toutes les institutions, qui, malgré des ressources humaines et financières limitées, adoptent des approches techniques similaires, utilisent des informations similaires et s'appuient sur compétences pluridisciplinaires similaires ;
- la nécessité d'assurer un financement continu des fonctions GRC et ACC et du développement, ainsi que les résultats gagnants-gagnants pouvant éventuellement être engrangés en associant simultanément le développement et la gestion des risques, grâce à des financements provenant de ressources nationales, de l'aide publique au développement (APD) et des fonds alloués à la lutte contre les effets du changement climatique ;
- l'intérêt d'un instrument tel que le JNAP, entériné à l'échelon national, qui permet aux pays de « prendre les commandes » pour s'engager aux côtés des partenaires de développement, en particulier lorsque l'instrument énonce clairement les priorités et les programmes d'action axés sur les parties prenantes.

Intégration des fonctions GRC & ACC et des JNAP

Les pays de la région ont suivi trois voies différentes pour faciliter l'intégration de la GRC et de l'ACC dans le développement.

Nombre d'entre eux se sont employés à élaborer leur JNAP en liaison avec leur stratégie nationale de développement durable (SNDD) ou l'équivalent. Tel a été le chemin suivi par exemple aux Tonga, aux Îles Cook et à Tuvalu, dont le JNAP a été officiellement entériné par le gouvernement. Nioué, Kiribati, les Îles Marshall et Nauru sont en train d'élaborer leur JNAP en liaison avec leur SNDD.

Certains pays, par exemple Vanuatu et les Palaos, ont décidé, dans un premier temps, de se concentrer sur la mise au point de modalités de gouvernance, afin de mieux coordonner les activités de leur bureau national de gestion des catastrophes et celles de l'organisme ou correspondant en charge du changement climatique.

Par ailleurs, des pays tels que les Îles Salomon ont choisi de se concentrer sur l'intégration et la mise en œuvre au niveau sectoriel, plutôt que d'élaborer un JNAP national proprement dit.

Élaboration et adoption des JNAP : expériences et enseignements tirés

L'élaboration des JNAP peut être évaluée d'après des critères d'intégration, d'efficacité et d'adhésion commune. Le succès de l'élaboration et de l'approbation des JNAP dépend dans une large mesure de l'engagement des pouvoirs publics et d'autres parties prenantes, ainsi que de la méthode suivie.

Élaboration des JNAP

Dans tous les pays ayant décidé de suivre la voie de l'élaboration d'un JNAP, les organisations intergouvernementales régionales, le PROE, la Division SOPAC de la CPS et le PNUD, membres de l'équipe centrale JNAP, ont apporté des ressources financières et un appui technique. Cette équipe a été rejointe plus récemment par d'autres partenaires de développement tels que la GIZ, l'Union européenne et l'Australie.

Les JNAP ont dans l'ensemble été élaborés conformément au guide publié par la SOPAC (*Guide to Developing DRM National Action Plan*, SOPAC et al., 2009), fondé sur l'association d'un cadre de gestion des risques et d'un cycle d'élaboration de politiques. Les pays ont généralement utilisé les sources d'information disponibles pour analyser les problèmes et les solutions à l'échelon national et sectoriel selon une approche schématique, sous la houlette d'un chef de file et de partenaires régionaux. Les JNAP détaillés sont habituellement axés sur des stratégies d'ensemble et des actions de type générique. Il a généralement suffi de réunir à cet effet des informations scientifiques et des données de l'expérience concernant les aléas, les évolutions et les impacts, figurant dans divers rapports d'examen officiels présentés au titre d'instruments internationaux et de textes régionaux associés, et de reproduire le profil du pays relatif au changement climatique et aux catastrophes.

Élaboration des JNAP : facteurs de succès et principaux obstacles

D'après l'expérience de l'élaboration de JNAP dans la région, plusieurs facteurs communs expliquent la réussite de ce processus, tandis que les retards apportés à l'élaboration et à l'approbation des JNAP tiennent à des raisons diverses, spécifiques aux pays. Les conclusions qui suivent découlent des observations triangulées de parties prenantes, formulées au cours de consultations nationales, des questionnaires remplis envoyés par les pays et les partenaires régionaux, et des entretiens individuels, via Skype, avec des partenaires et des personnalités des pays. Seuls sont cités ci-après les facteurs (y compris les opinions) qui ont été confirmés par plus d'un groupe de parties prenantes.

Parmi les principaux facteurs observés qui expliquent l'efficacité de l'élaboration des JNAP et leur appropriation commune, il faut citer les suivants :

- présence de porte-drapeaux intéressés et partisans de l'intégration de la GRC et de l'ACC (par ex. Tonga, Tuvalu) ;
- aval ministériel ou interministériel du concept de JNAP (par ex. Tonga) ;
- soutien ministériel à haut niveau et engagement en faveur de l'élaboration du JNAP (par ex. Tonga et Kiribati) ; et
- mise en place d'un dispositif « officiel » de gouvernance de l'élaboration du JNAP, comportant une institution chef de file clairement désignée et bénéficiant de l'appui d'un groupe de travail interinstitutionnel ou d'un groupe d'experts déterminés (par ex. Tuvalu, Tonga et Kiribati).

Identifier des porte-drapeaux locaux au sein des institutions, recueillir le soutien et l'engagement du ou des ministère(s) et établir un groupe de travail interinstitutionnel JNAP regroupant des parties prenantes déterminées avant d'entreprendre l'élaboration du JNAP.

Obstacles

Les pays ont rencontré des obstacles de taille pour mener à bien leur JNAP, même ceux qui l'ont déjà achevé. Certaines difficultés communes ont été relevées, bien que leurs caractères particuliers soient fonction du contexte social et politique du pays. Ces obstacles sont, entre autres, les suivants :

- Capacité des partenaires nationaux de consacrer du temps et des ressources pendant une longue période d'élaboration, ainsi que l'ont observé Kiribati, les Îles Marshall et les Îles Cook. Cet obstacle tient notamment à des effectifs limités dans chaque institution et à des exigences contradictoires. Des déplacements fréquents pour assister à des conférences régionales et internationales ont aggravé cette difficulté, empêchant les institutions de remplir leurs fonctions essentielles, a fortiori de prendre de nouvelles initiatives telles que l'élaboration du JNAP, considérée comme ne relevant pas de leur fonction essentielle.

Les pays et les partenaires doivent se montrer réalistes en estimant le temps et les ressources nécessaires et en tenir compte dans leur planification initiale et l'affectation des ressources avant de commencer à élaborer leur JNAP.

- Il est demandé aux partenaires régionaux d'apporter un soutien « concret » plus fort que prévu. Bien que plusieurs partenaires régionaux et internationaux conduisent des programmes d'intégration de la GRC et de l'ACC et qu'ils soient disposés à apporter leur assistance, ils se heurtent, eux aussi, à leurs propres modalités d'engagement, à savoir le financement par des enveloppes projets. Les effectifs disponibles pour effectuer ce travail supplémentaire ne sont pas toujours suffisants pour respecter le calendrier, même lorsque les pays sont en mesure d'organiser leurs partenariats internes et leur aide interne (par ex. Nauru).

Les chefs d'État et de gouvernement des pays membres du Forum et les partenaires pourraient revoir les modalités de financement et solliciter le soutien programmatique des organisations membres du CORP pour jouer leur rôle d'assistance technique et garantir des capacités adéquates et une marge de manœuvre suffisante, de manière à pouvoir répondre aux demandes d'assistance des pays.

- L'élaboration du JNAP proprement dite n'est pas toujours considérée comme prioritaire par les pouvoirs publics et/ou les différentes branches du gouvernement, ce qui retarde le processus et porte préjudice à l'adhésion des pouvoirs publics au JNAP (par ex. Îles Cook).

D'autres raisons sont invoquées pour expliquer les retards :

- L'élaboration du JNAP a pu être considérée comme une initiative des partenaires, et les pays n'ont pas été en mesure d'engager des ressources suffisantes à l'époque (par ex. Îles Marshall, Nioué, Nauru) ;
- Écart entre les priorités fixées par les pouvoirs publics et celles identifiées par les parties prenantes (ex. Nioué) ;
- La GRC et l'ACC sont considérées respectivement comme relevant de la gestion des catastrophes et des questions environnementales (ex. Fidji) ;
- Changement de personnel (ex. Îles Cook) ou des instances nationales en charge de l'ACC ou de la GRC (ex. Fidji).

En outre, le bien-fondé d'un JNAP a été mis en doute par des partenaires officiels, non gouvernementaux ou des partenaires de développement dès lors que le pays avait déjà plusieurs autres instruments stratégiques, par exemple des plans d'action nationaux, des plans d'action nationaux d'adaptation et/ou

une politique en matière de changement climatique, et qu'il a opté pour d'autres moyens d'intégrer la GRC et l'ACC (par ex. Îles Salomon et Vanuatu).

Avantages de l'élaboration d'un JNAP

Les trois pays dont le gouvernement a entériné le JNAP et des pays à différents stades de développement s'accordent à penser que, malgré les obstacles rencontrés au cours de la phase d'élaboration du JNAP, celui-ci comporte de nombreux avantages.

Un plan d'action national conjoint contribue par exemple à :

- faire mieux comprendre aux parties prenantes les relations étroites qui existent entre la gestion des risques de catastrophe et les risques associés au changement climatique et leurs conséquences sur les secteurs sensibles au climat ;
- faire mieux comprendre l'importance de la planification du développement compte tenu des risques liés au climat et aux catastrophes ;
- faire mieux connaître les différents types d'informations et de données qui existent et sont tenues à jour par les différentes branches du gouvernement et en montrer la pertinence ;
- encourager une coopération étroite entre les bureaux nationaux de gestion des catastrophes et les services en charge du changement climatique, les ministères sectoriels, les ONG et les organismes de la société civile ;
- dynamiser le dialogue interinstitutionnel et les contacts entre agents de différents organismes adoptant une même démarche ;
- rapprocher les parties prenantes à l'échelon national et local (et régional) afin de mutualiser les compétences, les informations, les connaissances et les ressources, et
- renforcer les capacités institutionnelles, de manière à prendre en compte, de manière systématique et intégrée, les aléas actuels et l'évolution du changement climatique, tout en s'appuyant sur les processus traditionnels de gouvernance et de prise de décisions.

Les pays se servent du JNAP pour orienter leurs efforts de développement et de gestion des risques, en particulier ceux pour lesquels ils sollicitent l'appui des partenaires de développement. L'existence d'un JNAP aide également ces derniers à justifier leurs domaines d'appui à un pays en vertu de l'APD et du financement d'actions d'adaptation au changement climatique. Ce point pourrait toutefois être amélioré, comme indiqué ci-dessous.

Avantages à l'échelon régional

Le processus JNAP a contribué à resserrer les liens entre le PROE et la CPS et d'autres partenaires régionaux tels que le PNUD et la GIZ, au profit des pays. L'approche fondée sur des partenariats a permis d'améliorer les relations de travail entre les principales institutions régionales, d'augmenter les ressources disponibles, tout en réduisant la concurrence des projets conduits sur le terrain. Les relations personnelles, en particulier entre institutions, ont certes permis d'améliorer le partenariat JNAP, en répartissant les responsabilités entre institutions, des progrès pourraient être accomplis sur le plan de l'efficacité et de l'efficacé, notamment en ce qui concerne l'apport de l'aide technique la plus efficace possible aux pays.

Faire en sorte que l'équipe centrale régionale JNAP possède l'expertise et les compétences de base, associant notamment expertise et expérience en matière de GRC, d'ACC, de développement et de planification stratégique. Accroître l'efficacité et l'efficacité de l'assistance technique régionale dispensée aux pays.

Les principales organisations membres du CORP, le PROE et la CPS (Division SOPAC), voire des membres du Forum des Îles du Pacifique, possèdent un éventail différent de compétences, et peuvent ainsi avoir des rôles différents mais complémentaires à jouer en vue de l'intégration de la GRC et de l'ACC dans le développement. Les ressources limitées à l'échelon régional pourraient être utilisées plus rationnellement grâce à un travail d'équipe et un partenariat plus efficaces, qui permettraient de mutualiser les ressources et de constituer un vivier de compétences appropriées, de manière à apporter aux pays une assistance intégrée, solide et techniquement adéquate, en matière de planification du développement et de gestion des risques.

Un JNAP est-il nécessaire pour la GRC et l'ACC ?

Plusieurs pays et partenaires de la région ont posé la question de savoir si l'élaboration d'un JNAP est la meilleure marche à suivre dans chaque pays insulaire océanien. Autrement dit, existe-t-il une solution universelle ?

La réponse n'est pas simple. La voie optimale qu'un pays devrait suivre pour faciliter l'intégration de la GRC et de l'ACC dépendrait sans aucun doute de plusieurs conditions particulières au pays. Ces facteurs peuvent être, par exemple, les suivants :

- Le pays considère-t-il explicitement le climat et les risques de catastrophe comme un défi, et, par conséquent, la SNDD ou son équivalent définit-elle un objectif particulier associé à la gestion des risques et la résilience ?
- L'ACC et la GRC sont-elles davantage qu'une simple question politique ? Autrement dit, le gouvernement s'engage-t-il à appliquer ce programme d'action et lui accorde-t-il un degré de priorité élevé ?
- Le pays dispose-t-il déjà d'instruments politiques clés tels qu'un plan d'action national, un programme d'action national pour l'adaptation, une politique en matière de changement climatique, y compris à l'échelon sectoriel, qui traduisent une approche de la GRC, de la gestion des risques liés au changement climatique et du développement qui implique « l'ensemble du pays » ?
- Les agents nationaux chargés de la GRC et de l'ACC entretiennent-ils de bonnes relations de travail, et apportent-ils ensemble leur soutien à l'application des principes du plan d'action national et des programmes d'action nationaux pour l'adaptation à l'échelon sectoriel, quel que soit le mandat législatif ?
- Les relations existant entre réduction des risques de catastrophe et adaptation au changement climatique, ainsi que l'intérêt de traiter de manière intégrée les risques et le développement sont-ils bien compris à tous les échelons des pouvoirs publics et des organisations non gouvernementales ?

Il se peut qu'un pays estime que, dans un premier temps, l'élaboration d'un JNAP n'est pas une démarche prioritaire. Il peut décider en revanche de renforcer son mécanisme de coordination et de gouvernance pour intégrer GRC et ACC, ou d'élaborer sa propre politique d'intégration de la GRC et de l'ACC. Telle est la voie suivie par exemple par Vanuatu et, dans une certaine mesure, par les Palaos.

Avant qu'un pays décide d'élaborer son JNAP, il est sans doute prudent d'étudier si le JNAP est la meilleure voie à suivre à ce stade, si un ensemble minimum de conditions sont réunies pour pouvoir élaborer le JNAP de manière efficace et rentable et de l'entériner.

JNAP – Intégration de la GRC, de l'ACC et de l'environnement dans le développement

Les trois JNAP tiennent compte, bien qu'implicitement, des rapports existant entre développement, risques de catastrophe et risques climatiques, ainsi que du rôle de l'environnement dans le

développement et la gestion des risques. Ils énoncent des stratégies visant à : remédier aux causes sous-jacentes de vulnérabilité (manque de systèmes adéquats d'adduction d'eau et d'assainissement), recourir à des solutions écosystémiques matérielles et conceptuelles (par exemple : gestion des zones côtières, gestion intégrée des bassins versants, ou réhabilitation de mangroves), prendre des mesures de gestion des catastrophes (système d'alerte précoce, préparation et capacité de réponse à des catastrophes).

Les Îles Cook reconnaissent explicitement l'importance du développement économique pour réduire les risques de catastrophe et les risques climatiques. Par ailleurs, des pays tels que les Tonga, les Îles Cook, Tuvalu et les Îles Marshall reconnaissent explicitement les relations existant entre sécurité énergétique et atténuation des risques et les objectifs d'atténuation des effets du changement climatique.

Tenir compte explicitement du lien indestructible entre développement, environnement et gestion des risques, tout en prenant en considération les questions liées à la gestion des risques de catastrophe, au changement climatique et au développement, et envisager un ensemble de mesures axées sur le développement durable et la résilience.

La nécessité d'inclure de telles stratégies est soulignée par les instruments internationaux et régionaux. En revanche, l'intérêt d'envisager simultanément tout l'éventail de mesures à prendre, notamment des mesures intelligentes et compatibles avec les conditions climatiques, commence tout juste à être perçu.

Il est possible de renforcer la capacité d'atteindre l'objectif ultime du JNAP – intégration de la GRC et de l'ACC dans le développement en vue d'un développement durable et de la résilience – par les moyens suivants :

- mieux comprendre les rapports existant entre catastrophes, environnement, changement climatique et leurs effets sur le développement durable et la résilience ;
- adopter un modèle intégré de développement et de gestion des risques fondé sur l'ensemble de modèles et principes acceptés à l'échelon mondial en matière de gestion des risques climatiques et de catastrophe, de gestion environnementale et de développement socioéconomique ;
- reconnaître la pertinence de mesures de riposte dans l'ensemble du continuum développement-atténuation des risques-gestion des risques.

Inculquer aux pouvoirs publics, à tous les niveaux, et aux ONG des connaissances de base concernant les rapports entre catastrophes, environnement et changement climatique ainsi que sur leurs effets sur le développement durable et la résilience.

Donner des orientations en vue de l'intégration de la GRC, de l'ACC et du développement, sur la base des modèles, principes et stratégies promus dans les principaux instruments internationaux et régionaux.

Le document JNAP – Structure

La structure du JNAP est similaire dans l'ensemble de la région et reflète dans une large mesure les cadres d'action régionaux pour l'atténuation des risques et la gestion des catastrophes (SOPAC 2005) et/ou le changement climatique (PROE 2011). Il existe néanmoins des différences importantes.

Tous les JNAP comportent une matrice reprenant les objectifs, les domaines stratégiques, les stratégies et actions et sous-actions, une estimation des coûts correspondant à chaque objectif et un dispositif de gouvernance pour la coordination des activités de mise en œuvre du JNAP et d'établissement de rapports. Les trois JNAP achevés se réfèrent au cadre de suivi-évaluation (S & E) et à la stratégie de communication qui doivent être établis après la mise en œuvre du JNAP. Les enseignements tirés du

dispositif de gouvernance JNAP mentionné dans le document, les systèmes de S & E et les stratégies de communication sont décrits dans la section 4 du rapport.

Planification stratégique et matrice JNAP

La matrice JNAP a été établie selon les principes de base de la planification stratégique et du cadre logique. Les trois pays qui ont établi leur JNAP utilisent une matrice similaire à un cadre logique pour énumérer leurs buts, stratégies, actions, sous-actions, ainsi que les chefs de file et les organismes partenaires. La présentation des objectifs de rang supérieur, des stratégies, des actions et sous-actions diffère toutefois d'un pays à l'autre.

Ainsi, les Tonga présentent d'abord les « Buts » de rang supérieur, suivis des « Actions » et « Sous-actions » ; les objectifs, la justification et les résultats escomptés sont cités sous forme de texte explicatif. Les Îles Cook, quant à elles, parlent de Domaines stratégiques généraux, suivis de « Stratégies » spécifiques, puis des « Actions » et « Sous-actions ». Dans la plupart des cas, les stratégies et actions spécifiques reproduisent de près ou de loin celles qui sont citées dans les deux cadres d'action régionaux, bien que les relations exactes soient parfois difficiles à cerner.

La distinction entre buts, objectifs, stratégies et actions n'est pas propre aux JNAP. On la trouve également dans de nombreux autres instruments stratégiques régionaux, par exemple le plan d'action national pour la réduction des risques de catastrophe et la gestion des catastrophes (DRR & DM NAP) et les politiques relatives au changement climatique (Lal octobre 2012). Cette différenciation reflète des lacunes plus vastes dans la capacité de planification stratégique à l'échelon sectoriel, voire dans les compétences diverses à la disposition des partenaires de développement qui apportent une aide aux pays.

Il conviendrait d'élucider les relations existant entre résultats escomptés, stratégies et actions.

- mise au point, par les pays, d'un ensemble d'activités classées par ordre de priorité, définition des collaborations interinstitutionnelles appropriées, et définition des composantes individuelles et collectives des budgets pluriannuels des institutions ;
- désignation des institutions chargées de négocier avec les partenaires du développement ;
- mise au point par les pays d'un système approprié de S & E comportant des indicateurs SMART (spécifiques (anglais : Specific), mesurables (anglais : Measurable), atteignables (anglais : Achievable), réalistes (anglais : Realistic), définis dans le temps (anglais : Time-bound) relatifs à la coordination et à la mise en œuvre du JNAP.

Renforcer les capacités de planification stratégique, en faisant mieux comprendre la différence entre politiques, buts/objectifs et stratégies énoncés dans un plan d'action ou d'exécution, mettre l'accent sur un plan d'action axé sur les résultats à obtenir et assorti de priorités et d'indicateurs SMART.

Les trois JNAP achevés se réfèrent au cadre S & E et à la stratégie de communication qui doivent être établis après la mise en œuvre du JNAP. Ni les Tonga ni les Îles Cook ne les ont toutefois établis à ce jour. Comme le fait remarquer l'OCDE, il importe de bien distinguer les objectifs, les résultats escomptés, les produits et les activités, et d'avoir un système S & E qui comporte un ensemble bien défini d'indicateurs de S & E et d'informations de référence, afin de pouvoir comparer la performance et d'apporter des modifications aux réponses au fil du temps (OCDE 2012).

Mise en œuvre des JNAP – expérience des Îles Cook et des Tonga

Il y a trois ans à peine que les JNAP ont été élaborés, approuvés et mis en œuvre, mais quelques enseignements peuvent d’ores et déjà être tirés de la façon dont les Îles Cook, les Tonga et Tuvalu ont mis en œuvre leur JNAP. Les leçons tirées de l’expérience des Îles Cook et des Tonga sont débattues ici. À Tuvalu, la mise en œuvre a été freinée par des sollicitations contradictoires des ressources humaines, limitées notamment par de fréquentes missions.

Le JNAP reconnu comme un instrument national d’orientation essentiel

Dans les deux pays, le document JNAP est destiné à servir de référence pour l’élaboration et l’exécution de projets d’intégration de la GRC et de l’ACC dans le développement. Les partenaires de développement utilisent les JNAP comme documents d’orientation dans les deux pays, mais ceux-ci utilisent les JNAP de manière très différente.

Aux Tonga, le JNAP :

- est reconnu comme le document qui résume les priorités du pays concernant la gestion des risques de catastrophe et celle du changement climatique ;
- jouit d’un grand prestige auprès des pouvoirs publics, des ONG et des partenaires. Les ministères chargés de l’exécution du JNAP et les ONG se réfèrent au JNAP dans leurs demandes de financement de projets, notamment pour les projets liés au changement climatique et bénéficiant principalement de l’appui des partenaires.

En revanche, aux Îles Cook, le JNAP n’a pas une bonne réputation. Les parties prenantes locales estiment que sa mise en œuvre est « trop limitée ou trop lente ». Cela s’explique par le fait que de nombreux projets mentionnés dans les rubriques « Actions » ou « Sous-actions » dans le JNAP étaient déjà parvenus à divers stades d’avancement. Par conséquent, certains estiment que la mise en œuvre du JNAP n’est « pas conforme à son intention ».

Si les Tonga et les Îles Cook ne perçoivent pas l’adhésion au JNAP et son intérêt de la même façon, cela tient peut-être à des degrés différents de mise en œuvre du dispositif de gouvernance JNAP établi à l’appui de l’application du JNAP dans les deux pays, notamment en l’absence de plan d’exécution dans les deux pays.

Mise en œuvre du JNAP : efficacité du dispositif de gouvernance et ressources disponibles

Le JNAP est un instrument destiné à faciliter l'obtention des résultats escomptés en matière de développement durable et de résilience grâce à des activités menées dans le cadre du système national de réduction des risques de catastrophe et d'adaptation au changement climatique, dans le contexte du développement national. Du point de vue fonctionnel, un système national de RRC et d'ACC recouvre des plans intégrés de développement et de gestion des risques, fixe des priorités, des modalités de gestion financière et leur articulation, et se traduit par des dispositifs organisationnels et des procédures de prise de décisions par les parties prenantes. Il repose également sur un environnement habilitant formé de cadres de connaissances, de capacités et de dispositions législatives (le « cadre de piliers et de ponts » évoqué plus haut).

Les Tonga comme les Îles Cook ont conçu un dispositif de gouvernance JNAP à deux niveaux. Mais les dispositifs convenus diffèrent de par leur mise en place et leur fonctionnement. D'après l'expérience de ces deux pays, la robustesse du système de gouvernance fait de « piliers et de ponts » et la disponibilité de ressources destinées à faciliter la coordination interinstitutionnelle influent grandement sur l'efficacité de la mise en œuvre du JNAP.

Dispositif de gouvernance JNAP des Tonga

Le dispositif de gouvernance JNAP des Tonga comprend :

- un forum réunissant le Comité national de coordination environnementale (NECC) et le Comité national de gestion des situations d'urgence (NEMC), chargé de fournir des orientations et de coordonner à haut niveau la mise en œuvre du JNAP ;
- un groupe de travail interdisciplinaire (couramment désigné par Comité technique JNAP, ou JNAP-TC), chargé de suivre l'avancement de la mise en œuvre du JNAP, le plan de financement et les obstacles rencontrés, et de rendre compte au gouvernement, après consultation du forum NECC-NEMC, de la mise en œuvre du JNAP.

Le dispositif de gouvernance prévoyait un secrétariat, assuré conjointement par le ministère des Terres, du cadastre, des ressources naturelles, de l'environnement, de l'énergie et du changement climatique (MLECCNR) et le Bureau national de gestion des situations d'urgence (NEMO), à l'appui du Comité technique JNAP (JNAP-TC). Au cours de la mise en œuvre du JNAP, un secrétariat JNAP a été établi, avec le concours financier de l'Australie, au titre de son programme bilatéral. Le document JNAP ne mentionne pas de secrétariat doté d'un personnel spécialisé.

Le secrétariat JNAP, composé de trois personnes, est le point focal des activités du Comité technique JNAP. Doté d'un personnel qui se consacre à cette tâche, le secrétariat est généralement considéré comme l'un des facteurs importants qui contribuent au succès de la mise en œuvre du JNAP aux Tonga. Bien que son rôle ne fût pas été officiellement défini au moment de sa création, le secrétariat a conduit diverses activités, selon les besoins.

Le secrétariat JNAP des Tonga rencontre cependant des obstacles de taille qui l'empêchent de promouvoir efficacement l'intégration de la GRC et de l'ACC dans le développement. Son efficacité pourrait être renforcée par les moyens suivants :

- définir officiellement le rôle et les attributions du secrétariat du Comité technique JNAP (JNAP-TCS) ;

- souligner que le JNAP-TCS a essentiellement pour rôle de faciliter l'intégration de l'ACC et de la GRC dans le développement ; jusqu'à présent, les activités étaient axées sur les problèmes liés au changement climatique, les initiatives étant considérées comme peu orientées vers la GRC ;
- faire en sorte que le JNAP-TCS soit clairement identifié comme une unité jouant un rôle intégré au service de l'ACC et de la GRC, et dont le directeur est également Directeur adjoint du service Changement climatique et environnement du MLECCNR ;
- recruter au sein du JNAP-TCS une personne compétente et expérimentée en matière de GRC, et accéder à l'expertise du ministère des finances et de la planification en matière de planification stratégique ; le secrétariat, dans sa composition actuelle, comprend deux techniciens qualifiés en changement climatique et environnement, et une troisième personne compétente en matière de finances ;
- élaborer un plan de mise en œuvre du JNAP à l'intention du JNAP-TCS, et
- mettre au point un système S & E pour assurer le suivi de la mise en œuvre du JNAP et en rendre compte de manière systématique.

Dispositif de gouvernance JNAP des Îles Cook

Le JNAP des Îles Cook prévoit également un dispositif de gouvernance en deux volets pour sa mise en œuvre et sa gestion :

- le comité de gestion du projet JNAP (JNAP-PMC) ;
- la plateforme JNAP, dont le secrétariat est assuré conjointement par les Divisions Climate Change Cook Islands (CCCI) (changement climatique) et Emergency Management Cook Islands (EMCI) (gestion des situations d'urgence).

Le JNAP-PMC est un sous-comité du Conseil national de gestion des risques de catastrophe et du changement climatique, dont il relève. Son rôle, défini dans l'instrument JNAP, consiste notamment à assurer la supervision opérationnelle de la conduite des activités liées au JNAP et de leur prise en compte dans le cadre budgétaire à moyen terme, le plan annuel de travail/d'activités et le budget, à élaborer et appliquer le cadre de S & E et à tirer les enseignements de la mise en œuvre du JNAP et de la conduite des activités de GRC et d'ACC. La date d'entrée en vigueur de ce dispositif n'est pas connue, le JNAP-PMC n'ayant pas encore été formé, bien que la Division CCCI ait été mise en place à la suite de l'examen fonctionnel et que la Division EMCI ait été placée sous la responsabilité administrative du Cabinet du Premier Ministre. Ces deux divisions devraient assurer conjointement des services de secrétariat pour le compte du JNAP-PMC, tout en assurant la coprésidence de la plateforme JNAP.

La plateforme JNAP est formée de l'équipe nationale en charge du changement climatique, dans sa composition initiale, et est dotée d'un mandat élargi aux questions de GRC. Elle comprend des représentants des principaux organes gouvernementaux, d'ONG et du secteur privé.

La coordination de la mise en œuvre des stratégies JNAP a été limitée pour plusieurs raisons qui tiennent à la gouvernance, notamment l'absence d'un suivi, au sein des divisions CCCI et EMCI, en vue de l'intégration de la GRC et de l'ACC dans leur plan de travail respectif ; seule l'EMCI l'a fait. Le niveau de coordination pourrait changer à partir de 2013-14, car la coordination de la mise en œuvre du JNAP est désormais mentionnée parmi les résultats attendus des deux divisions (Cabinet du Premier Ministre (Îles Cook) 2013 (février, final)). Chacune d'elles a toutefois tendance à mettre l'accent sur son propre mandat. Cela traduit peut-être une difficulté à établir un bon équilibre entre la fonction centrale du mandat de chaque division et la fonction commune, qui n'a pas été clairement définie, notamment du fait de l'absence de système central de S & E décrit ci-après.

Former et mettre en place une unité spéciale de coordination du JNAP ou un secrétariat doté d'agents possédant au moins des compétences en GRC et en ACC et ayant un rôle clairement défini à l'appui de la coordination et de la mise en œuvre du JNAP, encadré par un dispositif clair de gouvernance pour le suivi et la présentation de rapports. En outre, dans chaque ministère, intégrer la GRC et l'ACC dans le descriptif de fonctions d'une personne ou en faire sa fonction essentielle.

Cela peut s'expliquer par le manque de ressources. Sans la présence d'une personne se consacrant à cette tâche, ou d'une unité au sein du Cabinet du Premier Ministre possédant l'expertise et les

compétences nécessaires, il semble qu'il soit difficile de respecter l'une des fonctions de développement stratégique visée par le Plan d'activités des divisions CCCI et EMCI, inscrites parmi leurs fonctions essentielles, et la mise en œuvre du JNAP ne figure pas parmi celles-ci.

Importance d'une unité spécialisée ou d'un secrétariat et d'un dispositif de gouvernance approprié

La comparaison des expériences respectives des Tonga et des Îles Cook montre bien que, pour atteindre l'objectif du JNAP et apporter une réponse efficace et coordonnée aux problèmes communs de GRC et d'ACC, dans le contexte du développement national, il est impératif de mettre en place une unité spécialisée ou un secrétariat, qui assure la coordination du JNAP, ainsi qu'un dispositif simplifié, pleinement opérationnel, chargé de la coordination et de la mise en œuvre du JNAP. Au sein de ce dispositif, il est également important de bien définir les rôles et attributions aux différents échelons de gouvernance JNAP et de disposer d'un mécanisme approprié de reddition de comptes. La description de poste d'au moins un agent de chaque ministère devrait mentionner l'intégration de la GRC et de l'ACC, ou celle-ci devrait constituer sa fonction essentielle.

Gouvernance du JNAP – Relations fonctionnelles entre Stratégie nationale du développement durable, JNAP, plans sectoriels, programme et projets (pilier 1 et ponts 1 et 4)

Dans l'ensemble de la région, les pays, y compris les Tonga et les Îles Cook, se sont efforcés d'aligner le JNAP (ou son équivalent) sur leur stratégie nationale du développement durable (SNDD) ou l'équivalent. Alors que le JNAP vise à atteindre des objectifs précis de développement et de gestion des risques, le lien avec les SNDD n'est pas toujours solide. Cela s'explique notamment par la durée différente des instruments mis en rapport et les relations souvent ténues entre SNDD et plans sectoriels ou infranationaux et processus budgétaires.

Durée du JNAP et de la SNDD

La durée du JNAP n'est pas toujours la même que celle de la SNDD à moyen terme. Ainsi, le cadre national de planification stratégique des Tonga couvre la période de 2009 à 2014, tandis que la durée du JNAP va de 2010 à 2015. Du fait de cette disparité, il est difficile de faire coïncider l'examen du JNAP et celui de la SNDD, surtout si ces examens sont effectués par des ministères sectoriels différents, avec le concours de branches différentes des organismes intergouvernementaux régionaux. Un examen par les pairs portant sur le système national de gouvernance du développement, y compris la gestion des finances publiques et l'engagement des bailleurs de fonds, préconisé par le Secrétariat général du Forum des Îles du Pacifique en vertu du Pacte de Cairns (FIP 2009) ; il est généralement réalisé par le ministère de la planification et des finances. Les procédures d'examen du JNAP (ou du plan national d'action, ou du plan d'action national d'adaptation) sont facilitées par la CPS (Division SOPAC) et le PROE, et le ministère chargé de la coordination du JNAP (ou du plan national d'action, ou du programme d'action national d'adaptation) devrait y participer. Ces procédures d'examen se déroulent indépendamment et à des dates différentes. Il s'avère donc difficile de comparer les résultats aux différents échelons de gouvernance.

Il convient non seulement d'établir des liens explicites entre SNDD et JNAP, mais aussi d'aligner leur durée respective afin de réduire les pressions et d'augmenter l'efficacité du suivi et de mieux rendre compte des objectifs de développement national et des engagements pris en vertu d'instruments régionaux et internationaux.

Liens du JNAP avec la SNDD et les plans sectoriels et infranationaux

Les trois JNAP achevés font clairement ressortir les liens existants avec la SNDD ; toutefois les rapports avec les plans et politiques infranationaux et sectoriels sont limités.

Quelques efforts ont ainsi été déployés pour élaborer des politiques ou stratégies sectorielles spécifiques, au titre de projets précis relatifs au changement climatique, financés par des bailleurs extérieurs, par exemple le Projet océanien d'adaptation au changement climatique (PACC) et le Programme océanien d'assistance aux stratégies d'adaptation (PASAP). Toutefois, dans ces cas, si des politiques sectorielles ont été élaborées après l'approbation du JNAP, ce dernier n'est pas toujours explicitement mentionné.

En partenariat avec le ministère de la planification et des finances et les ministères sectoriels, aider à intégrer la GRC et l'ACC, et établir des plans d'activités des secteurs et des institutions, fixant des priorités, ainsi qu'un plan budgétaire triennal, compatible avec le cadre budgétaire à moyen terme.

Cela peut s'expliquer par plusieurs raisons, notamment le degré variable de compréhension des points suivants, observé aux Tonga et aux Îles Cook et ailleurs :

- relations entre les résultats sectoriels à atteindre et gestion des risques,
- rôle que le JNAP pourrait jouer à l'appui du développement durable et de la résilience, et tel qu'observé au sein d'organismes d'État et d'ONG,
- manque de capacités en matière de planification programmatique et d'élaboration d'un programme de travail pluriannuel, assorti de priorités et d'un calendrier approprié.

L'absence de plan sectoriel ou d'activités lié au JNAP limite le rôle conducteur du pays et l'empêche de solliciter l'aide des partenaires de développement, de coordonner et harmoniser leur aide à l'appui de ses propres priorités. Il est indispensable de renforcer, dans tous les secteurs, la compréhension technique et la capacité de planification stratégique, ainsi que l'élaboration de programmes axés sur les résultats et assortis de priorités.

Système de connaissances scientifiques et traditionnelles

Tous les pays se plaignent de difficultés pour accéder à des données scientifiques de référence et autres et à des savoirs traditionnels et tirés de l'expérience, disséminés dans les organismes de l'État, les ONG et les partenaires régionaux. La capacité d'exploiter ces informations est souvent limitée dans l'ensemble de la région. Celle-ci a besoin de renforcer d'urgence un système de connaissances scientifiques et traditionnelles qui facilite l'accès à des données et informations de référence, et d'acquérir les capacités d'exploiter les données et de faciliter la prise de décisions basée sur les connaissances.

Renforcer le système national d'information, y compris les bases de données socioéconomiques et sectorielles sur le climat, les catastrophes, et les savoirs traditionnels.

Renforcer les capacités de gestion intégrée des savoirs et de prise de décisions en connaissance de cause, à l'aide des outils disponibles, par exemple des analyses multi-critères.

Engagement des partenaires de développement, gestion des finances publiques et efficacité de l'aide (ponts 2 et pilier 2)

Jusqu'à présent, l'efficacité de l'exécution du JNAP était dans une large mesure tributaire des financements externes, de l'engagement des partenaires de développement et du système de gestion de projets et de gestion financière adopté par les bailleurs de fonds. Pour financer l'exécution du JNAP, des fonds sont souvent mobilisés auprès de sources APD bilatérales, multilatérales et régionales et de fonds d'adaptation au changement climatique. Pour accéder plus facilement à ces fonds, les Tonga, les Îles Cook et Tuvalu ont élaboré une stratégie de financement mentionnée dans leur document JNAP.

Le financement extérieur a généralement été assuré sous forme d'enveloppes-projets ; les pays ont négocié chaque projet avec des partenaires de développement, par le truchement du secrétariat JNAP (Tonga) ou des ministères sectoriels (Îles Cook et Tonga). Le JNAP a quelque peu accru l'efficacité de l'intervention des bailleurs, les partenaires de développement prenant en compte les priorités du pays énoncées dans le JNAP. Cela n'a pas été sans poser des difficultés, vu l'absence de plans sectoriels. Aux Îles Cook et aux Tonga, l'absence de plans sectoriels accompagnés de priorités et d'articulation claire entre développement et gestion des risques dans l'approche adoptée empêche les pays de « tenir les rênes » dans leur engagement auprès des partenaires de développement.

Gestion des finances publiques et gestion financière du projet JNAP

La gestion financière du JNAP varie selon les pays de la région, mais chaque pays possède son propre système de gestion des finances publiques, y compris des mécanismes de gestion et de coordination de l'aide.

Alors que les partenaires s'efforcent d'utiliser les systèmes nationaux pour acheminer l'aide au développement, y compris des initiatives fondées sur des enveloppes-projets, telles que la Déclaration de Paris et les Principes d'efficacité de l'aide dans le Pacifique, dans certains cas, les partenaires ouvrent des comptes spéciaux pour des projets parallèles, afin d'éviter tout retard dans le décaissement des fonds.

L'une des conséquences de ce processus parallèle est que les pays éprouvent des difficultés à concilier leur comptabilité avec celle de l'aide au développement ; les Tonga, par exemple, ont fait état de cette difficulté à amener leurs partenaires à communiquer aux pouvoirs publics le récapitulatif de leur aide totale au développement.

Financement du JNAP

Soucieux de pouvoir mieux gérer l'aide au développement à l'aide de leur système de gestion des finances publiques, les pays insulaires océaniques se sont prononcés, par exemple, en faveur d'un appui budgétaire direct et du recours au Fonds fiduciaire national d'adaptation au changement climatique (et de gestion des risques de catastrophe). L'adoption de telles modalités de financement comporte des avantages et des inconvénients par rapport au financement par enveloppes-projets, tel que décrit par le Forum des Îles du Pacifique (FIP 2011).

Certains pays (Samoa et Îles Cook, par exemple) conservent le statut d'institution nationale de mise en œuvre (INM) du Fonds pour l'adaptation malgré l'échec du premier cycle de demandes de financement. D'autres pays (Samoa, Tonga et Nauru) ont envisagé de recourir au Fonds d'affectation spéciale sur l'évolution du climat.

Pour être pérennes et efficaces, les fonds fiduciaires pour l'adaptation au changement climatique doivent être soigneusement conçus et respecter la législation nationale. Il faut en particulier veiller à ce qu'un dispositif de gouvernance approprié soit en place pour assurer une bonne gestion financière, la transparence et la responsabilité. En outre, il faut prêter attention aux types d'activités qui pourraient bénéficier de l'aide, compte tenu d'une approche intégrée du développement et de la gestion des risques. Dans d'autres cas, aux Tonga par exemple, la notion même de fonds fiduciaire national devra être revue, sa conception actuelle étant trop étroite.

L'institution d'un Fonds fiduciaire national d'ACC (et de GRC) ou de tout autre mécanisme centralisé de financement de ce genre suppose que les normes de transparence et de responsabilité en matière de gestion financière soient respectées, mais aussi que les projets et programmes financés par ce Fonds couvrent des initiatives de développement et de gestion environnementale visant à réduire les vulnérabilités, ainsi que des activités de réduction et de gestion des risques de catastrophe et d'ACC.

Conclusion

En conclusion, des pays ont mené à bien, dans une certaine mesure, l'élaboration et l'exécution de leur JNAP, et se sont appuyés sur une SNDD liée au JNAP pour solliciter l'aide de partenaires de développement. Les pays de la région ont élaboré un JNAP à plusieurs fins. Les avantages de cette démarche sont notamment une meilleure compréhension des relations étroites qui existent entre gestion des risques de catastrophe et risques associés au changement climatique, et la nécessité d'une approche du développement et de la gestion des risques fondée sur la collaboration de tous les acteurs des pouvoirs publics et du pays. Le JNAP associé à la SNDD – ou un instrument national équivalent – sert de document de référence qui peut être utilisé par les pouvoirs publics et les bailleurs de fonds pour justifier des demandes de financement présentées aux partenaires de développement.

Toutefois, l'efficacité d'un système de gouvernance se mesure à celle de son maillon faible. L'efficacité et l'efficacité de l'élaboration et de l'exécution du JNAP dans la région pourraient être accrues. L'expérience des pays de la région montre que, pour accroître l'efficacité des JNAP et l'efficacité de leur exécution, y compris l'accès à l'ADP et à des fonds pour l'ACC, les pays pourraient se concentrer sur leur système de gouvernance, à l'échelon national, sectoriel et infranational, y compris à l'échelon communautaire, sur l'amélioration des domaines qui ne donnent que des résultats partiels, et sur les domaines à renforcer à court terme pour en retirer des avantages maximums. À terme, pour renforcer le programme d'intégration de la GRC et de l'ACC en vue du développement durable et de la résilience, avec ou sans JNAP, les pays devraient adopter une vision systémique des besoins et des risques en matière de développement, et trouver et choisir des solutions appropriées, fondées sur de solides savoirs scientifiques et pragmatiques, dans le cadre d'un système de gouvernance associé, national ou infranational. Le renforcement des partenariats régionaux et de l'équipe centrale régionale JNAP pourrait également contribuer à accroître l'efficacité et l'efficacité de l'appui technique régional apporté aux pays.

Incidence des expériences des pays sur la Stratégie régionale océanienne intégrée pour la GRC et l'ACC

Des enseignements utiles peuvent être tirés de l'élaboration et de l'exécution des JNAP par les pays de la région, tandis que les partenaires régionaux et les pays élaborent une Stratégie régionale océanienne intégrée pour la gestion des risques climatiques et l'adaptation au changement climatique (IPRS -DRM & CC) :

1. Les pays et partenaires régionaux qui élaborent une IPRS doivent tenir compte de l'adoption d'un cadre intégré de développement et de gestion des risques, de manière à ce que les principes et les objectifs énoncés dans les instruments internationaux et les cadres régionaux soient reproduits dans l'IPRS -DRM & CC. Il s'agit de reprendre les modèles sous-jacents, les principes et stratégies figurant dans les instruments internationaux et régionaux et de les énoncer dans l'IPRS. Parmi les instruments internationaux et régionaux à rapprocher et « fusionner », il faut citer les suivants :

- CCNUCC et Cadre océanien d'intervention sur les changements climatiques (PIFACC) (ACC et gestion du changement climatique) ;
- Cadre d'action de Hyogo et Cadre d'action océanien pour la prévention des risques et la gestion des catastrophes – réduction et gestion des risques de catastrophe ;
- Convention sur la diversité biologique et Plan d'action de Nairobi,

Tirer des leçons, au niveau de chaque pays, de l'élaboration et de l'exécution de l'instrument JNAP intégré en vue d'élaborer l'IPRS -DRM&CC, notamment l'intérêt de mettre en place un secrétariat de coordination doté des ressources appropriées. Le personnel de cette unité/secrétariat de coordination doit posséder des compétences en GRC et ACC et en planification stratégique.

- Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification (CNULD) et gestion durable des terres ; gestion durable des forêts, et
- Déclaration de Paris et les Principes d'efficacité de l'aide dans le Pacifique, et Pacte de Cairns pour le renforcement de la coordination du développement.

2. Il importe en outre que les partenaires régionaux qui aident des pays à trouver des mesures de riposte appropriées reconnaissent la pertinence de toutes les options, matérielles et conceptuelles, que les pays devront envisager en matière de réduction et de gestion des risques de catastrophe et d'adaptation au changement climatique.

Ce n'est qu'en adoptant une approche de ce genre que les partenaires pourront aider les pays à répondre à leurs besoins actuels en matière de développement, à gérer les risques de catastrophe, et à s'adapter au changement climatique. Pour identifier et concevoir ces mesures, les partenaires régionaux devront faire appel à la collaboration des institutions régionales, de manière à exploiter leurs connaissances dans diverses disciplines, notamment la climatologie et d'autres sciences, la sociologie, les sciences comportementales, l'économie et la gestion financière.

3. L'IPRS doit prendre en considération un système national d'acteurs et de parties prenantes, en vigueur dans l'ensemble de la région – autorités régionales, nationales et infranationales, secteur privé, organismes de recherche et société civile, y compris les associations locales – qui jouent des rôles différents mais complémentaires en fonction de leurs attributions et capacités acceptées. Ces parties prenantes doivent travailler en partenariat sur les plans temporel, spatial, administratif et social, en s'appuyant sur des connaissances scientifiques et traditionnelles pertinentes.
4. L'IPRS doit contenir :
 - une matrice IPRS énonçant clairement les relations logiques entre objectifs, résultats attendus, stratégies et programmes ciblés, conformes aux principes sous-tendant l'IPRS conjointe ;
 - un dispositif de gouvernance régionale, permettant de coordonner l'exécution de l'IPRS, à l'appui des objectifs nationaux de développement durable et de résilience.
5. À l'échelon régional, il conviendra de mettre en place un secrétariat IPRS ou une unité relevant d'une organisation régionale appropriée, clairement identifiée et spécialisée, dotée d'attributions et de fonctions bien définies, notamment les modalités d'engagement d'autres organisations membres du CORP détenant un avantage comparatif technique précis pour l'élaboration et la coordination de l'exécution du JNAP. Cette unité ou ce secrétariat comportera au moins des spécialistes de la planification stratégique, du changement climatique, de la GRC, de la gestion des connaissances, ainsi qu'un spécialiste des financements.
6. Un plan d'exécution, assorti de priorités, devra être établi pour l'équipe/secrétariat IPRS, afin de faciliter la coordination de l'exécution de l'IPRS dans la région. Il devra être compatible avec les propres priorités du pays énoncées dans son JNAP associé à la SNDD, ou un instrument équivalent. Ce plan devra comporter :
 - a. une stratégie de financement et un budget glissant pour le secrétariat JNAP, à l'appui de la coordination de l'exécution de l'IPRS, et
 - b. un système S & E assorti d'indicateurs SMART pour l'unité/secrétariat IPRS, destiné à surveiller l'exécution de l'IPRS et associé au système S & E du JNAP à l'échelon national et à des indicateurs.

7. Il sera également nécessaire d'admettre que l'intégration du développement et de la gestion des risques est un nouveau domaine et que les organisations régionales possèdent des capacités variables de planification stratégique. Ces capacités devront par conséquent être renforcées, et des méthodologies cohérentes et robustes devront être suivies pour intégrer la GRC et l'ACC dans le développement.

En conclusion, les partenaires régionaux ont un rôle important à jouer pour aider les pays insulaires océaniques à concrétiser leur vision et à atteindre leur objectif de développement. Cette aide doit reposer sur l'adoption d'un cadre intégré de développement et de gestion des risques et sur des méthodologies techniquement robustes, tout en s'appuyant sur le système national de gouvernance tenant compte des capacités limitées et en reconnaissant la nécessité de disposer d'une équipe possédant les compétences techniques requises en fonction du contexte.