Arboris
Replicable solutions for climate and biodiversity
Case Study Database

Le cas de São Paulo

Aligner la mise en œuvre **infranationale** de l'**adaptation au changement climatique**

Regions4
Sustainable Development

People

Nature

Collection Spéciale



Cette étude de cas fait partie d'une collection spéciale élaborée par Regions4 avec le soutien de la Fondation européenne pour le climat (European Climate Foundation, ECF), qui examine la manière dont les gouvernements infranationaux s'impliquent dans les plans nationaux d'adaptation (PNA) dans le cadre d'une gouvernance multiniveau.

Nature

Cette étude de cas présente trois exemples - le Gauteng (Afrique du Sud), São Paulo (Brésil) et la Lombardie (Italie) - qui illustrent chacun une configuration de gouvernance distincte, avec ses propres atouts, lacunes et contexte particulier en matière d'alignement des mandats juridiques et des capacités financières pour la mise en œuvre des plans nationaux d'action (PNA)

Ces conclusions, issues d'entretiens et de données d'enquête, ont pour objectif d'éclairer les recherches en cours et les débats politiques sur le renforcement de la gouvernance multiniveau de l'adaptation.

Territories

Solutions

Explorez l'ensemble de la collection sur **Arboris**

Connection

Arboris
Replicable solutions for climate and biodiversity
Case Study Database

Regions4
Sustainable Development

RegionsWithNature

European Climate Foundation

SÃO PAULO
GOVERNO DO ESTADO
SÃO PAULO SÃO TODOS

Découvrez-en plus **solutions régionales** pour le climat et la biodiversité sur **Arboris**.

À propos de cette publication

Introduction

En tant qu'État le plus peuplé et le plus important sur le plan économique du Brésil, São Paulo est exposé à toute une série de risques climatiques, notamment les inondations, les vagues de chaleur, le stress hydrique et les pressions exercées sur les infrastructures. Son expérience reflète une dynamique plus large dans le contexte de la gouvernance fédérale, où les responsabilités en matière d'adaptation sont partagées entre les différents niveaux de gouvernement, et où les mécanismes de coordination et les modalités de mise en œuvre ne cessent d'évoluer.

Informations clés

Localisation:
État de São Paulo, Brésil

Système de gouvernance:
Fédéral

Le PNA fait-il référence aux échelons infranationaux ? Oui, en partie

Domaines prioritaires: Résilience urbaine, eau, information sur les risques climatiques, planification municipale de l'adaptation, renforcement des capacités.

Contributeur: Gouvernement de l'État de São Paulo (secrétariat à l'Environnement, aux Infrastructures et à la Logistique)

Auteur

Regions4 pour le développement durable, avec le soutien de la European Climate Foundation (ECF)

Octobre 2026 © Regions4

Table des Matières

Contexte et Éléments de Cadrage	**5**
Présentation de l'étude de cas	5
Cadres Institutionnels et de Planification	6
Capacités et Contraintes Financières	7
L'adaptation Multiniveau dans la Pratique	**8**
La SIRACC et l'approche d'intégration	8
De la Planification à la Mise en œuvre	9
Reproductibilité et principaux enseignements tirés	**10**
À retenir	**11**
Références	**12**
Pour plus d'informations	**12**

Contexte et Éléments de Cadrage

Présentation de l'étude de cas

São Paulo est l'État le plus peuplé et le plus important sur le plan économique du Brésil ; il compte **645 communes et son économie rivalise avec le PIB de nombreux pays.**

Il concentre une grande partie de l'activité industrielle, des infrastructures et de la population urbaine du pays, ce qui en fait un pôle essentiel dans le paysage du développement brésilien. Cette concentration signifie également que les risques climatiques se manifestent à une échelle et avec une intensité considérables sur l'ensemble du territoire varié de l'État, depuis les zones métropolitaines densément urbanisées jusqu'aux zones agricoles et aux régions côtières.

Le Plan climat - Adaptation actualisé du Brésil, Plano Clima Adaptação, soumis à la CCNUCC en février 2026, établit le cadre national d'adaptation dans lequel s'inscrit l'expérience de São Paulo examinée dans cette étude de cas. Fondé sur les principes du fédéralisme climatique et de la justice climatique consacrés dans la CDN révisée du Brésil, le Plano Clima reconnaît explicitement les États fédérés et les municipalités comme des acteurs essentiels de l'adaptation. Il est important de noter que São Paulo avait déjà publié son propre Plan d'adaptation au changement climatique et de résilience de l'État (PEARC selon son acronyme en portugais) en 2025.

Les pressions climatiques auxquelles la Lombardie est confrontée sont variées et étroitement liées. Les inondations liées à des précipitations intenses affectent les infrastructures urbaines et les quartiers informels dans toute la région métropolitaine.

- **Le stress hydrique**, aggravé par une demande croissante, le vieillissement des réseaux de distribution et les changements d'affectation des sols, constitue une vulnérabilité majeure à long terme, compte tenu notamment de l'ampleur de la consommation d'eau dans la région.
- **Les vagues de chaleur et l'effet d'îlot de chaleur urbain** exercent une pression croissante sur les systèmes de santé publique et les infrastructures énergétiques.
- **La dégradation de l'environnement,** notamment la déforestation et la disparition des zones humides, affaiblit encore davantage les écosystèmes qui assurent des services essentiels de régulation du climat.

Ces pressions interagissent avec les dynamiques de développement existantes, influençant les performances des infrastructures, la prestation des services et la gestion environnementale sur l'ensemble du territoire continental de l'État, et nécessitent des réponses coordonnées qui transcendent les secteurs, les compétences territoriales et les niveaux de gouvernement.

Au sein du système de gouvernance fédéral brésilien, les responsabilités en matière de politique climatique sont réparties entre les niveaux national, régional et municipal. Le Plano Clima fournit un cadre d'orientation général, mais n'impose pas de dispositions juridiques détaillées ni d'obligations contraignantes aux États, ce qui reflète la structure constitutionnelle fédérale du Brésil ainsi que la publication très récente de ce plan, dont les modalités de coordination opérationnelle sont encore en cours d'élaboration.

Dans ce contexte, São Paulo occupe une place intermédiaire importante, contribuant à l'intégration des priorités nationales dans l'aménagement du territoire régional tout en aidant les communes à élaborer et à mettre en œuvre des mesures d'adaptation. Ce positionnement place l'État à la croisée des orientations fédérales et de la mise en œuvre locale, là où les mécanismes de coordination ne cessent d'évoluer et où la capacité institutionnelle de l'État joue un rôle catalyseur essentiel.

Le rôle de São Paulo en matière d'adaptation revêt de multiples facettes. Il englobe l'élaboration de la planification de l'adaptation à l'échelle de l'État, l'intégration des enjeux climatiques dans les politiques sectorielles, la fourniture d'un soutien technique et d'informations climatiques régionalisées aux municipalités, ainsi que la participation aux processus de coordination nationaux et intergouvernementaux. Dans un pays aux dimensions continentales et caractérisé par une grande diversité socioenvironnementale, où les priorités en matière de climat varient considérablement d'une région à l'autre, les États occupent une position stratégique qui fait le lien entre les cadres fédéraux et les réalités locales ; l'expérience de São Paulo illustre à la fois le potentiel et les conditions structurelles qui déterminent ce rôle dans la pratique.

Cette étude de cas retrace cette chaîne : du cadre national d'adaptation émergent du Brésil, fondé sur le fédéralisme climatique[1], aux mécanismes de coordination reliant les niveaux fédéral et fédéré, en passant par les lacunes dans la mise en œuvre qui apparaissent lorsque les capacités financières, les mandats institutionnels et les orientations opérationnelles n'ont pas encore atteint le niveau d'ambition affiché par São Paulo et le gouvernement fédéral.

[1] Le fédéralisme climatique désigne l'approche coordonnée de la gouvernance climatique à tous les niveaux de pouvoir, c'est-à-dire : au niveau national, régional et municipal. La CDN actualisée du Brésil (2024) contient un « engagement en faveur du fédéralisme climatique entre l'Union, les États et les municipalités », faisant directement référence à la « Coalition for High Ambition Multilevel Partnerships » (CHAMP) pour l'action climatique, dont le Brésil assure la coprésidence aux côtés de l'Allemagne. Cet engagement, officialisé par la résolution du Conseil de la Fédération n° 3 du 3 juillet 2024 prévoit que les entités fédérales à tous les niveaux élaboreront, de manière coordonnée et participative, des plans, des instruments et des objectifs en matière de climat. Pour plus d'informations, voir : LGMA (2024)

Cadres Institutionnels et de Planification

La gouvernance de l'adaptation à São Paulo s'appuie sur un cadre politique et institutionnel qui s'est progressivement développé **parallèlement aux processus nationaux de gouvernance climatique.**

Au niveau fédéral, la Politique nationale brésilienne sur le changement climatique (PNMC) et le Plan national d'adaptation (Plano Clima, 2025) fixent les orientations générales en matière d'adaptation et définissent une structure de gouvernance pour leur mise en œuvre par le biais du Système national de l'environnement (SISNAMA).

Ce plan a été approuvé par le Comité interministériel sur le changement climatique (CIM) (décembre 2025), principal organe fédéral de coordination de la politique climatique au Brésil, et a mis en place trois chambres consultatives afin d'organiser la participation à la mise en œuvre du PNA, dont une chambre d'articulation interfédérative dédiée, destinée à formaliser l'engagement des collectivités territoriales.

Au niveau de l'État, São Paulo a élaboré le Plan d'adaptation au changement climatique et de résilience de l'État (PEARC), publié en 2025, qui s'articule autour de cinq axes thématiques : la biodiversité, l'approche « Une seule santé », la sécurité alimentaire et nutritionnelle, la sécurité hydrique et les zones côtières. Ce plan a été élaboré dans le cadre d'un vaste processus participatif coordonné par le SEMIL, en partenariat avec la GIZ, en intégrant plus de 600 contributions issues d'institutions publiques, du secteur privé, de la société civile et de communautés en situation de vulnérabilité, dans le cadre d'un processus participatif.

Il convient de noter que le PEARC a été élaboré sur la base d'un engagement institutionnel propre à l'État de São Paulo, ancré dans sa politique étatique en matière de changement climatique (PEMC) de 2009, plutôt qu'en réponse à une directive fédérale. L'État a présenté pour la première fois le cadre du PEARC à la COP28 en 2023, avant la mise à jour du cadre national d'adaptation, et le plan va au-delà des exigences fédérales par son champ d'application, en intégrant un horizon de mise en œuvre de dix ans, un axe transversal consacré à la justice climatique et un autre consacré aux infrastructures, ainsi que le programme d'accompagnement Municípios Paulistas Resilientes (PMPR), destiné à renforcer la résilience des municipalités.

Selon les termes du NAP Global Network, l'architecture de coordination de São Paulo combine des mécanismes verticaux, reliant le gouvernement de l'État aux instances fédérales par l'intermédiaire de l'ABEMA et de la chambre d'articulation interfédérative de la CIM, avec des mécanismes de renforcement des capacités et d'échange de connaissances tels qu'AdaptaCidades, qui positionne l'État comme intermédiaire entre les programmes nationaux et leur mise en œuvre locale.

La coordination entre les niveaux régional et fédéral s'effectue grâce à une combinaison de groupes de travail intergouvernementaux comprenant des représentants des collectivités territoriales, de réseaux d'échange d'informations et de connaissances, ainsi que d'initiatives de renforcement des capacités.

Le PNA fait référence à une collaboration avec les États par l'intermédiaire de l'Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente (ABEMA), l'association des secrétaires d'État chargés de l'environnement, bien que la nature et la portée précises de cette collaboration ne soient pas encore entièrement définies. Les pratiques de coordination reposent donc actuellement sur une combinaison d'initiatives structurées et de processus ad hoc, reflétant à la fois le cadre constitutionnel fédéral du Brésil et la publication très récente du plan national, dont les mécanismes opérationnels sont encore en cours de mise en place.

L'un des domaines concrets d'harmonisation entre les cadres réglementaires régionaux et fédéraux réside dans un objectif commun : le PNA fédéral fixe pour objectif que les États accompagnent 35 % des municipalités dans l'élaboration de plans d'adaptation, ce qui correspond directement aux actions de soutien aux municipalités menées par São Paulo dans le cadre du programme PEARC, le Programme des communes vertes et bleues (PMVA) et AdaptaCidades.

Dans la pratique, ce contexte institutionnel reflète un système en transition : des cadres de planification et des orientations politiques sont en place et progressent tant au niveau des États qu'au niveau fédéral ; le PEARC de São Paulo et le Plano Clima partagent des priorités communes et un objectif concret commun, et la coprésidence du CHAMP par le Brésil témoigne d'un engagement national en faveur d'une gouvernance multiniveau. Dans le même temps, les mécanismes opérationnels nécessaires pour traduire ces engagements en une coordination structurée et prévisible entre les niveaux fédéral et régional sont encore en cours de définition, ce qui fait de cette période un moment crucial pour la mise en place de l'architecture institutionnelle dont dépendra la mise en œuvre du PNA.

Capacités et Contraintes Financières

Le cadre financier de São Paulo en matière d'adaptation s'appuie sur quatre sources principales : le budget de l'État lui-même, qui constitue sa principale **source de financement** et la plus stable, complété par des **financements internationaux** et **multilatéraux**, des **partenariats public-privé** et des **subventions du gouvernement national**.

L'État dispose d'une autonomie totale pour affecter ses propres ressources, et cette souplesse constitue un atout important dans un système fédéral où il n'existe pas encore de transferts financiers intergouvernementaux spécifiques destinés à l'adaptation. En 2025, São Paulo a continué de s'appuyer sur les ressources budgétaires de l'État, complétées par un soutien international à la planification de l'adaptation et au renforcement des capacités..

Cet effort de financement reflète l'approche proactive de l'État visant à mobiliser des ressources en l'absence de flux structurés de financement fédéral pour l'adaptation, une lacune que le Plano Clima reconnaît en identifiant le renforcement des instruments fédéraux de financement climatique, notamment le Fundo Clima, comme une priorité nationale.

L'accès au financement dépend à la fois de la disponibilité des ressources et de la capacité administrative à mobiliser différents mécanismes financiers. Les possibilités de financement internationales et multilatérales passent généralement par des procédures de candidature compétitives, des critères d'éligibilité complexes et des exigences en matière de suivi et de déclaration qui nécessitent d'importantes capacités techniques et administratives pour être correctement prises en compte. Pour les plus petites municipalités de l'État, où les ressources consacrées à la préparation des projets et à la mobilisation de financements pour le climat sont plus limitées, ces obstacles peuvent s'avérer particulièrement contraignants.

L'État joue un rôle important pour combler ce fossé, en fournissant un soutien technique et des données climatiques régionalisées aux municipalités par le biais d'initiatives telles que le zonage économique et écologique (ZEE) et AdaptaCidades, bien que ce soutien soit de nature technique plutôt que financière. Cette distinction est importante : le Plano Clima envisage les États comme des intermédiaires clés au sein de l'architecture nationale de financement de l'adaptation. Des instruments fédéraux de financement climatique sont disponibles, mais l'accès à ces financements, leur ampleur et leur prévisibilité demeurent des enjeux importants pour la mise en œuvre de mesures d'adaptation à l'échelle infranationale.

L'un des défis structurels du paysage financier actuel réside précisément dans ce décalage entre les ambitions du Plano Clima en matière de gouvernance et l'architecture financière disponible pour les concrétiser. La planification et la mise en œuvre des mesures d'adaptation à São Paulo sont financées principalement par le budget de l'État, complétées par des sources de financement nationales et internationales, des initiatives de coopération internationale et des mécanismes de financement propres à chaque projet. Le Plano Clima prévoit le renforcement progressif du Fundo Clima et d'autres instruments fédéraux afin de les rendre plus accessibles et plus efficaces aux niveaux régional et municipal ; toutefois, tant que ces instruments n'auront pas été réformés et étendus, les gouvernements infranationaux tels que celui de São Paulo devront compter principalement sur leurs propres ressources budgétaires et sur des financements externes compétitifs pour financer les mesures d'adaptation que le plan national leur attribue officiellement.

Si la base de financement globale est jugée modérément stable, compte tenu de la fiabilité des ressources budgétaires de l'État, le contexte général du financement reste toutefois variable, les financements internationaux et ceux issus de partenariats étant souvent soumis à des procédures de mise en concurrence et à des conditions externes. Le financement n'est jugé que partiellement suffisant pour répondre aux besoins d'adaptation identifiés, et l'État reconnaît que le caractère limité des ressources financières constitue un obstacle majeur à la mise en œuvre, au même titre que les lacunes en matière de coordination avec les autorités nationales et la nécessité de renforcer les cadres juridiques et institutionnels. Pour le gouvernement national et les partenaires internationaux, l'expérience de São Paulo montre que le fédéralisme climatique, en tant que principe de gouvernance, nécessite un fédéralisme financier correspondant :

des flux de financement de l'adaptation prévisibles, accessibles et ciblés, qui correspondent aux responsabilités de mise en œuvre que le cadre national attribue aux États.



L'adaptation Multiniveau dans la Pratique

Le programme AdaptaCidades

L'un des exemples les plus parlants d'adaptation à São Paulo est le rôle central que joue la ville dans le programme AdaptaCidades, une initiative fédérale destinée à aider les municipalités à élaborer des plans d'adaptation locaux, dans le cadre de laquelle les États jouent le rôle principal d'intermédiaires entre le gouvernement fédéral et les autorités locales.

AdaptaCidades met directement en œuvre l'un des engagements fondamentaux du Plano Clima en matière de gouvernance multiniveau : que les États devraient aider 35 % de leurs municipalités à élaborer des plans d'adaptation, en intégrant le principe du fédéralisme climatique dans un programme national concret.

La participation de São Paulo à ce programme revêt une importance particulière : l'État disposait déjà d'un programme municipal d'aide qui a directement inspiré la conception de l'initiative nationale, faisant de São Paulo non seulement un participant, mais aussi un modèle qui a façonné l'architecture du programme. Cette inversion de la logique descendante habituelle, selon laquelle les pratiques infranationales ont contribué à façonner la conception des programmes nationaux, plutôt que l'inverse, illustre concrètement ce à quoi ressemble le fédéralisme climatique lorsque les gouvernements infranationaux disposent des capacités institutionnelles nécessaires pour jouer un rôle moteur[2].

Dans le cadre du programme AdaptaCidades, le gouvernement fédéral assure la coordination générale et fournit des ressources sous forme de moyens techniques (formations, assistance technique et ateliers), tandis que l'État de São Paulo apporte des données climatiques régionalisées, son expertise et des recommandations adaptées aux diverses conditions socioenvironnementales de l'État. Cette combinaison permet aux municipalités d'avoir accès à la fois aux cadres nationaux et aux informations pertinentes au niveau local dans le cadre de leurs processus d'aménagement. Cette initiative, dont la durée prévue est d'environ deux ans, se poursuit actuellement et repose sur une collaboration entre les ministères nationaux, les administrations régionales et le personnel technique local. Il est important de noter que le programme ne prévoit pas de transferts financiers directs aux municipalités ; les ressources sont fournies sous forme de capacités techniques, l'État apportant un soutien complémentaire à partir de ses propres ressources.

L'une des caractéristiques déterminantes de cette initiative réside dans le rôle de São Paulo en tant que facilitateur et intermédiaire en matière de connaissances. L'État fournit des scénarios et des données climatiques à l'échelle régionale, aidant ainsi les municipalités à interpréter les informations climatiques et à les traduire en outils de planification adaptés aux réalités locales.

Cela reflète un modèle collaboratif dans lequel les responsabilités sont réparties entre les différents niveaux de gouvernance, chaque acteur apportant sa contribution en fonction de son rôle institutionnel et de ses capacités. Par ailleurs, São Paulo apporte un soutien technique aux municipalités qui ne participent pas à l'initiative fédérale, par le biais d'activités de renforcement des capacités et de la mise à disposition de données et d'outils de planification dans le cadre de programmes tels que le Programme des communes vertes et bleues (PMVA) et le cadre de zonage écologique et économique de l'État (ZEE-SP).

L'expérience AdaptaCidades illustre également un exemple concret de cohérence politique entre les cadres réglementaires régionaux et fédéraux. Le Plano Clima stipule que les États doivent aider 35 % des municipalités à élaborer des plans d'adaptation, un objectif qui s'inscrit directement dans le prolongement des mesures de soutien aux communes mises en place par l'État de São Paulo et qui est également intégré à son Plan d'adaptation et de résilience climatique (PEARC), ce qui constitue l'un des domaines les plus évidents d'alignement structuré entre les deux cadres de planification. Cet objectif commun est important non seulement du point de vue de la cohérence des politiques publiques, mais aussi parce qu'il montre comment l'utilisation d'indicateurs communs à différents niveaux de gouvernance peut créer des synergies favorables à la mise en œuvre, même lorsque les mécanismes formels de coordination sont encore en cours de développement. Il s'agit d'un enseignement directement transposable à d'autres systèmes fédéraux confrontés à des défis similaires. Plus généralement, ce cas illustre l'approche d'adaptation adoptée par São Paulo:

l'État, en tant que maillon entre les stratégies nationales et l'action municipale, facilite la mise en œuvre à travers toute la diversité continentale du Brésil tout en transmettant les connaissances régionales vers les instances nationales.

[2] Pour obtenir un résumé du programme, cliquez ici.



De la planification à la mise en œuvre

Le « Plano Clima Adaptação » trace une voie ambitieuse : les États devraient jouer un rôle d'intermédiaires au sein d'un système de gouvernance multiniveau, en assurant le lien entre les priorités fédérales et leur mise en œuvre au niveau municipal.

São Paulo a mis en place les fondements institutionnels nécessaires pour assumer ce rôle : PEARC, AdaptaCidades et une participation active aux processus de coordination nationaux. Cependant, l'écart entre cette ambition et sa mise en œuvre cohérente dans les 645 municipalités reste important, en raison de la publication très récente du plan et des lacunes structurelles en matière de coordination et de financement qui conditionnent sa mise en œuvre sur le terrain.

La coordination entre les différents niveaux de pouvoir constitue un aspect essentiel de la mise en œuvre. Les mécanismes existants, notamment les groupes de travail intergouvernementaux, les réseaux d'échange de connaissances et AdaptaCidades, offrent des occasions structurées d'interaction entre les acteurs fédéraux, régionaux et municipaux. Par ailleurs, les résultats de l'enquête montrent que la coordination globale entre São Paulo et le gouvernement fédéral est actuellement jugée insuffisante, principalement parce que le développement des mécanismes en place n'en est encore qu'à ses balbutiements et que la portée de ces mécanismes reste limitée. Les interactions ont tendance à être ponctuelles plutôt que pleinement institutionnalisées, et il n'existe pas de cadre de déclaration obligatoire, ce qui s'explique par la publication récente du PNA fédéral et par le fait que les dispositifs de suivi sont encore en cours d'élaboration.

L'équipe régionale souligne que le PEARC et le PNA fédéral ont été élaborés en grande partie en parallèle plutôt que dans le cadre d'un processus conjoint structuré, l'harmonisation ayant été obtenue grâce à des efforts internes plutôt qu'à une coordination institutionnalisée. Avec la mise en place de la chambre d'articulation interfédérative du Plano Clima, les conditions propices à une coordination plus structurée et plus prévisible pourraient s'améliorer, mais cela reste la lacune institutionnelle majeure à combler.

Les facteurs financiers et institutionnels influencent également la dynamique de mise en œuvre. Il reste essentiel de renforcer et d'étendre les instruments économiques et financiers fédéraux et régionaux destinés à l'adaptation, car le rythme de mise en œuvre continue de dépendre largement de la capacité budgétaire de l'État et de la disponibilité de financements externes obtenus par le biais de mécanismes de financement concurrentiels. Les ressources financières limitées sont identifiées comme un obstacle majeur à la mise en œuvre. Le renforcement de la mise en œuvre des mesures d'adaptation nécessite un financement adéquat et durable, ainsi qu'une coordination efficace entre les différents niveaux de gouvernement. L'État estime que son besoin le plus urgent réside dans la mise en place de cadres plus clairs définissant les rôles, les responsabilités et les mécanismes de collaboration entre les différents niveaux de gouvernance, complétés par des plateformes de coordination mieux structurées et des flux de financement plus prévisibles et plus accessibles.

L'objectif d'adaptation municipal commun au PEARC et au Plano Clima reste le point d'alignement structuré le plus évident, et témoigne de ce qu'il est possible de réaliser lorsque les cadres fédéraux et régionaux partagent des objectifs communs. Le principal défi de mise en œuvre qui nous attend consiste à étendre cette cohérence à l'ensemble des mécanismes de coordination, des instruments financiers et des systèmes de déclaration.



Reproductibilité et principaux enseignements tirés

L'expérience de São Paulo offre un ensemble d'enseignements transposables aux gouvernements infranationaux évoluant dans des systèmes fédéraux où les cadres nationaux fournissent des orientations sans pour autant imposer de mandats contraignants. Cela illustre ce à quoi ressemble le principe du fédéralisme climatique lorsqu'il est mis en œuvre par un gouvernement infranational compétent et proactif.

Les ambitions au niveau infranational peuvent précéder et façonner les cadres nationaux.

São Paulo a mis au point le programme PEARC avant la mise à jour du cadre national d'adaptation, en présentant son cadre lors de la COP28 en 2023, et son programme municipal d'accompagnement, déjà en place, a directement inspiré la conception d'AdaptaCidades. Cela démontre que les gouvernements infranationaux disposant de capacités institutionnelles solides peuvent non seulement agir comme des relais des priorités nationales, mais aussi jouer un rôle d'innovateurs dont l'expérience contribue à orienter l'élaboration des politiques nationales[3]. Pour les autres régions, cela souligne l'intérêt d'investir dans les capacités institutionnelles et les outils de planification, même lorsque les mandats nationaux ne sont pas encore pleinement définis.

Le rôle d'intermédiaire joué par les États constitue un atout structurel dans les systèmes fédéraux.

La position de São Paulo, à mi-chemin entre le gouvernement fédéral et les 645 municipalités, ainsi que son apport en matière de données climatiques régionalisées, d'expertise technique et de soutien à la mise en œuvre, illustre comment les États fédérés peuvent étendre la portée des programmes nationaux tout en tenant compte des spécificités régionales que les cadres nationaux à l'échelle continentale ne peuvent pas prendre en considération. La formalisation et la dotation en ressources de ce rôle d'intermédiaire, grâce à des mécanismes de coordination structurés et à des canaux financiers dédiés, renforceraient considérablement son efficacité et faciliteraient sa reproduction dans l'ensemble des États brésiliens.

La cohérence des politiques entre les différents niveaux renforce leur mise en œuvre.

L'alignement entre l'objectif municipal d'adaptation de São Paulo et l'objectif équivalent du PNA fédéral constitue un exemple concret de la manière dont des objectifs communs peuvent créer des synergies positives entre des cadres de planification élaborés indépendamment les uns des autres. Cela met en évidence l'intérêt de définir des indicateurs et des objectifs communs à tous les niveaux de gouvernance, même lorsque les mécanismes de coordination formels sont encore en cours d'élaboration.

Aperçu du cadre de gouvernance multiniveau - São Paulo, Brésil

Échelons infranationaux mentionnés dans le PNA	**En partie:** Les États et les municipalités sont explicitement pris en compte dans le cadre national d'adaptation. Pour les États, la coordination par l'intermédiaire de l'ABEMA est mentionnée comme une stratégie, tandis que des mécanismes de coordination et des modalités opérationnelles supplémentaires pourraient être développés.
Obligations légales	**Non:** aucune obligation formelle pour les États ; PEARC mis en place à l'initiative de l'État
Plan d'adaptation régional	**Oui :** PEARC autonome (2025), élaboré en amont de la mise à jour du PAN fédéral
Renforcement des capacités	**Partial:** technical support via AdaptaCidades
Mécanismes de coordination	**Partielle:** assistance technique via AdaptaCidades
Capacité financière	**Partielle:** Les mécanismes formels comprennent la Chambre de coordination interfédérative du CIM, tandis qu'AdaptaCidades offre un cadre structuré pour la coordination entre les gouvernements fédéral, étatiques et municipaux. Les dispositifs plus larges de coordination et les procédures de notification peuvent être davantage développés et consolidés.
Alignement entre la mission et le financement	**Faible:** plans élaborés en parallèle ; alignement obtenu grâce à des efforts internes, et non à une coordination structurée

[3] Cette dynamique est formellement reconnue par l'engagement du Brésil dans le cadre du CHAMP et par le principe de fédéralisme climatique. Les autres systèmes fédéraux auraient tout intérêt à l'institutionnaliser en mettant en place des mécanismes structurés permettant aux gouvernements infranationaux de participer aux processus d'élaboration et de révision des PNA.



À Retenir

L'expérience de São Paulo illustre ce à quoi ressemble le fédéralisme climatique dans la pratique : un État qui a élaboré son propre plan d'adaptation avant la mise en place du cadre national, contribué à façonner un programme fédéral grâce à ses travaux préalables et mobilisé des financements internationaux en l'absence de flux de financement fédéraux structurés.

Cela montre également que la pérennité et l'intensification de ces efforts dépendent de l'intégration progressive du leadership régional au sein de dispositifs nationaux de gouvernance cohérents, s'appuyant sur des mandats clairs, une coordination efficace et un financement dédié.

Pour le Brésil, le Plano Clima et l'engagement pris dans le cadre du CHAMP fournissent l'architecture nécessaire ; la prochaine étape cruciale consiste à veiller à ce qu'ils atteignent les États fédérés, avec le soutien opérationnel et les financements nécessaires à leur mise en œuvre.



Références

Ministério do Meio Ambiente (n.d.) AdaptaCidades. Government of Brazil. Disponible ici.

Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (2026) Plano Clima Adaptação. Government of Brazil, submitted to the UNFCCC February 2026. Disponible ici.

Secretaria de Meio Ambiente, Infraestrutura e Logística do Estado de São Paulo (n.d.) Plano Estadual de Adaptação e Resiliência Climática (PEARC). Government of São Paulo, Brazil. Disponible ici.

Secretaria de Meio Ambiente, Infraestrutura e Logística do Estado de São Paulo (n.d.) Portal ZEE-SP. Government of São Paulo, Brazil. Disponible ici.

Pour plus d'informations

Pour en savoir plus sur ce projet, contactez-nous par e-mail à l'adresse **info@regions4.org** afin de convenir d'un entretien d'information, d'obtenir des réponses à vos questions et de bénéficier d'un accompagnement pour la mise en œuvre de projets similaires.

Contributions

Regions4

Héloïse Chicou,
Responsable du programme Action climatique et résilience

Mélisa Cran
Responsable des régionsAdapt

Gabriela Carrera
Agent de programme en biodiversité

Brenda Tenório
Agent de communication junior

Conseil externe

Ana Dias
Consultant pour le programme climatique Regions4

Remerciements

Cette étude de cas a été réalisée avec le soutien de la Fondation européenne pour le climat (ECF). Les données ont été fournies par le gouvernement de l'État de São Paulo (Secrétariat à l'Environnement, aux Infrastructures et à la Logistique), le gouvernement provincial du Gauteng (Département de l'Environnement), ainsi que les autorités régionales de l'Île-de-France (Direction de l'Environnement, Pôle Agriculture, Ruralité et Transition Écologique) et de la Lombardie. Les résultats et les interprétations relèvent de la responsabilité des auteurs.

Clause de non-responsabilité

Cette publication a bénéficié du soutien de la Fondation Européenne pour le Climat. La responsabilité des informations et des opinions exprimées dans la présente publication incombe à leurs auteurs. La Fondation européenne pour le climat ne saurait être tenue pour responsable de l'usage qui pourrait être fait des informations contenues ou exprimées dans le présent document.

À propos de Regions4

Regions4 est un réseau mondial de gouvernements infranationaux qui œuvrent en faveur de l'action climatique, de la biodiversité et du développement durable. Créé en 2002 pour représenter les États fédérés, les régions et les provinces lors des négociations des Nations unies, des initiatives de l'Union européenne et des discussions internationales sur la biodiversité, le changement climatique et le développement durable, Regions4 rassemble aujourd'hui 59 membres dans 25 pays, représentant collectivement 171 gouvernements infranationaux et plus de 430 millions d'habitants.

Pour en savoir plus: www.regions4.org

Rue Egide Van Ophem, 40 A, 1180 Uccle, Belgium

Octobre, 2026 © Regions4