

Points clés

La CCNUCC et les parties prenantes doivent s'efforcer de donner un cadre conceptuel clair à l'Objectif mondial d'adaptation (OMA), et de fournir des recommandations plus accessibles pour sa mise en œuvre.

Les mécanismes de suivi, d'évaluation et d'apprentissage destinés à faire remonter les données sur l'OMA sont essentiels, et les agences internationales comme les donateurs doivent veiller à ce que ceux-ci répondent aux priorités nationales plutôt qu'à des exigences imposées par le haut.

Les efforts de coordination de la communauté internationale en vue de l'OMA doivent se concentrer sur supporter une progression équitable entre les Parties et éviter de faire de la rigueur technique une idée fixe.

Les progrès en matière d'adaptation exigent que les bailleurs de fonds rationalisent leurs procédés et leurs critères d'éligibilité, afin de garantir l'égalité d'accès des pays au financement de l'action climatique.

Avancer vers l'Objectif mondial d'adaptation – les grands enjeux

L'Objectif mondial d'adaptation (OMA) fixé dans le cadre de l'Accord de Paris vise à catalyser l'action collective pour répondre aux enjeux de l'adaptation au changement climatique. Mais afin d'évaluer correctement les progrès réalisés en la matière, la communauté internationale doit résoudre différents problèmes conceptuels et méthodologiques, ainsi que surmonter les obstacles en termes de capacités. Le cadre – encore à déterminer – de l'OMA influencera largement le type de mesures d'adaptation qui seront prises en priorité, et donc comptera le plus aux yeux de la communauté internationale. La définition des lignes directrices censées rendre l'OMA opérationnel n'a guère progressé en dépit de l'approche du premier Bilan Mondial, attendu pour 2023. La communauté internationale et les organes de la CCNUCC doivent donc veiller à ce que la mise en œuvre des processus robustes définis dans le cadre de l'OMA s'accompagne d'un soutien aux besoins et aux capacités des pays en développement, où les efforts d'adaptation sont les plus nécessaires.

L'Accord de Paris (AP) de 2015 constitue une étape décisive vers l'équilibrage politique entre les objectifs d'atténuation et d'adaptation. L'Objectif mondial d'adaptation (OMA) établi par l'AP vise à orienter les efforts et à améliorer la capacité d'adaptation, ainsi qu'à renforcer la résilience et à réduire la vulnérabilité au changement climatique. L'article 14 de l'AP stipule que les avancées collectives de chaque pays seront évaluées dans le cadre du Bilan Mondial. Cette

évaluation périodique sera effectuée tous les cinq ans et le premier bilan de 2023 s'appuiera sur des données qui commenceront à être collectées à partir de cette année.

Différentes procédures permettant aux pays signataires de planifier, communiquer et rendre compte de leurs objectifs d'atténuation, ainsi que de leurs progrès et de leurs contributions, sont d'ores et déjà en place. Il s'agit notamment des Contributions déterminées au niveau national, des Plans

L'adaptation étant par nature un sujet contextuel et qualitatif, il semble difficile d'évaluer correctement les progrès uniquement sur une base quantitative

nationaux d'adaptation et de la Communication relative à l'adaptation¹. Cependant, les Parties doivent encore déterminer comment évaluer ce que les pays ont déjà accompli et leurs futurs progrès dans le cadre de l'OMA.

Le Comité d'adaptation (CA) est la principale structure chargée du suivi de l'adaptation au titre de la Convention, et il est de sa responsabilité de fournir les conseils appropriés sur l'OMA et le Bilan Mondial. Malgré le travail en

cours du CA (rédaction de documents techniques qui examinent et proposent des approches d'évaluation des progrès accomplis au plan mondial dans la réalisation de l'OMA), les pays disposent d'informations limitées pour lancer leurs débats nationaux et leurs dispositifs d'évaluation respectifs.

Bien que le Bilan Mondial commence cette année, il n'y a, en réalité, pas encore de feuille de route claire pour la mise en œuvre de l'OMA. Des discussions sont en cours pour définir les concepts capables de forger une vision collective de l'OMA, pour fixer des méthodes d'évaluation de l'adaptation et pour déterminer les soutiens nécessaires à la réalisation de l'OMA. Il existe actuellement de grandes disparités entre les pays dans leur niveau de préparation à l'OMA. Ces écarts sont susceptibles de nuire gravement à certains d'entre eux, dont les ressources et les capacités sont moins importantes, en les excluant de fait des discussions. Ce fossé et ce déficit d'information font peser un risque majeur sur l'avancement des mesures d'adaptation, tant au niveau national qu'international.

Ce briefing vise à donner un aperçu des défis conceptuels et techniques que posent les discussions en cours sur l'OMA. Nous voulons ici souligner les implications pratiques de ces défis dans le débat actuel, notamment pour les pays en développement, ainsi que formuler trois considérations fondamentales relatives à leur mise en œuvre.

Trois grandes priorités pour la mise en œuvre de l'OMA

L'OMA ne doit non seulement être facile à opérationnaliser pour tous les pays signataires de l'AP, mais aussi jouer un rôle d'accélérateur des mesures d'adaptation. Pour avancer, trois démarches clés doivent être entreprises :

Définir conceptuellement « l'adaptation collective ». La notion d'adaptation au changement climatique renvoie généralement au « processus d'ajustement au climat réel ou attendu et ses effets. Dans les systèmes humains, l'adaptation cherche à modérer ou à éviter les dommages ou à exploiter les opportunités bénéfiques. Dans certains systèmes naturels, l'intervention humaine peut faciliter l'ajustement au climat attendu et à ses effets. »². Autrement dit, l'adaptation répond à une définition particulièrement vaste, mais elle est aussi soumise à de fortes influences contextuelles : elle renverra à des significations différentes selon les populations, les environnements et les cultures considérés. Si les efforts d'atténuation peuvent être évalués par la mesure quantitative des émissions de gaz à effet de serre, il n'existe pas une unique unité de mesure ou un seul et unique indicateur — ni une même batterie de mesures ou d'indicateurs — capable de donner une représentation fidèle de l'ampleur et de la variété des efforts d'adaptation effectués à travers le monde.

Cette complexité s'exprime notamment à travers les nombreux cadres et concepts déjà existants pour définir et faire référence à l'adaptation, tels que la vulnérabilité, la résilience ou les capacités d'adaptation. Autant de concepts entremêlés et souvent interchangeable, qui pâtissent de l'absence de consensus autour d'un cadre unique et universel, capable d'embrasser toutes les conceptions de l'adaptation. Si le texte de l'AP mobilise un certain nombre de ces notions, le fait d'associer ainsi des concepts proches et néanmoins différents risque de semer la confusion dans la nécessaire formulation des cadres et des méthodes pour atteindre l'OMA³.

Comment, dans ces conditions, ouvrir la réflexion sur l'évaluation des « progrès d'adaptation collective » vers un objectif « mondial » tel qu'énoncé dans l'Accord de Paris ? Il n'existe aujourd'hui aucune définition claire de ce qui doit être évalué ni

de l'échelle sur laquelle mesurer les progrès — par exemple, sur la base d'objectifs nationaux ou de plans sectoriels. Le cadre conceptuel, qui sous-tend l'OMA et sa vision, doit être établi le plus tôt possible avant de passer à l'étape suivante : l'identification des méthodologies.

Privilégier l'équité des processus et systèmes sur les détails

méthodologiques. L'évaluation collective des progrès d'adaptation pose intrinsèquement divers dilemmes méthodologiques. Ces derniers concernent l'agrégation, la comparaison et l'exploitation statistique des données à travers des mesures quantitatives et autres indicateurs, ainsi que l'inévitable comparaison avec les méthodes d'atténuation. Au regard des enjeux contextuels et de la nature qualitative de l'adaptation, il apparaît difficile d'évaluer correctement les progrès réalisés en la matière à l'aide des seuls chiffres — et l'AP reconnaît la nécessité pour l'OMA de s'appuyer sur des approches mixtes et différenciées.

Un cadre pertinent doit reposer sur une série d'indicateurs possibles : en outre, ces indicateurs doivent pouvoir tenir compte des différents contextes tout en conservant un minimum de points communs dans leurs définitions respectives. Cependant, une grande complexité dans l'opérationnalisation des évaluations de l'adaptation soulève le problème des ressources et des capacités qui sont requises pour collecter une telle quantité de données.

Dans la plupart des pays en développement, dont les ressources sont limitées, la mise en application de cadres méthodologiques solides est particulièrement difficile. C'est là un obstacle susceptible de produire des différences de qualité et d'introduire des biais négatifs dans les données. En d'autres termes, des difficultés dans le recueil des données risqueraient de faire conclure, à tort, à une absence de progrès d'adaptation dans les pays en développement. Les cadres et les méthodes ne doivent donc pas seulement être flexibles, contextualisés et comparables, mais également adaptés équitablement aux contraintes spécifiques qui pèsent sur la production des données au sein de chaque pays.

Pour soutenir les mesures d'adaptation et assurer leur traçabilité à toutes les échelles géographiques — du local à l'international, de

solides mécanismes de suivi, d'évaluation et d'apprentissage (SEA) sont nécessaires⁴. Ces derniers temps, le débat politique sur le climat a pris une tournure particulière qui met en avant les méthodes et les indicateurs quantitatifs comme garants d'une adaptation efficace et de progrès mesurables, tant au niveau national que collectif.

Cette focalisation excessive sur les indicateurs chiffrés a éclipsé la nécessité de concevoir des systèmes appropriés aux réalités nationales : des systèmes dans lesquels des indicateurs contextualisés viennent accompagner la planification, les mesures environnementales et la remontée des données tout en limitant les lourdeurs bureaucratiques⁵. Le recours à des systèmes d'indicateurs quantitatifs lourds serait contreproductif. Il convient plutôt de soutenir les besoins et les capacités des pays en développement où les efforts d'adaptation sont les plus urgents.

Le SEA de l'adaptation, les mesures et les politiques décidées ont d'autant plus de chances de donner des résultats qu'ils s'appuient sur les besoins, le contexte, les représentations sociales et les politiques de développement spécifiques à chaque pays. C'est en développant des systèmes d'adaptation capables d'évoluer et itératifs que les acteurs parviendront à s'adapter aux chocs et changements climatiques au fur et à mesure de leur survenue.

En outre, de tels systèmes, pensés à l'échelle du pays, offriront davantage de synergies avec les priorités nationales s'inscrivant dans les cadres internationaux — tels que le Cadre d'action de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe et les Objectifs de développement durable — et renforceront la cohérence et l'efficacité des différentes politiques. Il ne s'agit pas de concevoir des systèmes de SEA de l'adaptation au climat totalement nouveaux, mais de faire en sorte qu'ils donnent la priorité et viennent compléter les systèmes et les sources de données déjà existants. Ce serait là la meilleure façon de tirer parti des efforts actuels de SEA et de tout ce que les pays ont déjà accompli en matière d'adaptation (cf. Encadré 1).

Financer les capacités sans créer de nouvelles contraintes.

Tout comme les dimensions conceptuelles et méthodologiques, pour être efficace, la mise en œuvre de l'OMA devra également

Encadré 1. Exemples nationaux et transfrontaliers en Amérique du Sud

En Amérique du Sud, l'Uruguay est l'un des pays en développement les plus avancés dans sa préparation à l'OMA et dans l'élaboration de ses mesures d'adaptation. L'Uruguay est en effet le deuxième pays à avoir soumis une Communication en matière d'adaptation dans le cadre de son plan de Contribution déterminée au niveau national (CDN) en 2017. La CDN est l'outil de mise en œuvre des objectifs nationaux en matière de changement climatique qui précise les mesures prioritaires envisagées sur cinq ans en matière d'atténuation et d'adaptation. Concernant l'adaptation, chaque mesure de la CDN de l'Uruguay était assortie d'objectifs quantitatifs et qualitatifs, le tout réparti dans trois plans d'adaptation : agriculture ; villes, infrastructures et côtes ; énergie et santé. Chaque objectif était accompagné d'un mécanisme de suivi national s'inscrivant dans une feuille de route pour l'adaptation jusqu'en 2025. De plus, l'approche uruguayenne se déclinait sous forme de programmes dits d'adaptation, de développement durable et de réduction des risques.

Si la rédaction de rapports sur l'OMA est de la responsabilité de chaque pays, les mesures concrètes d'adaptation relèvent bien souvent de territoires transfrontaliers. Or, le dépassement des frontières géopolitiques est un défi tout aussi important qu'indispensable à relever pour garantir l'adaptation aux échelles voulues. L'Argentine et l'Uruguay ont une longue histoire de conflits autour de l'aménagement de leur ressource commune qu'est le fleuve Uruguay. Une rivalité qui a même conduit les deux États devant la Cour internationale de Justice en 2006. Néanmoins, actuellement, les deux pays déploient des mesures d'adaptation sur les rives du fleuve Uruguay, dans le cadre d'un projet financé par le Fonds d'adaptation au changement climatique, qui inclut le développement de méthodes de collecte, d'analyse et de systématisation des données et de l'information relatives aux impacts, aux dommages et risques divers associés au changement climatique.

résoudre les problèmes de capacités. Au lieu de promouvoir l'action collective autour de solutions mondiales pour faire progresser l'adaptation, les efforts actuels de coordination et de négociations internationales s'inscrivent dans une logique de compromis entre les mesures et les systèmes locaux, nationaux et internationaux. Les discussions actuelles qui visent à améliorer la coordination devraient se concentrer sur le renforcement des capacités à l'échelle des limites naturelles, c'est-à-dire là où se jouent les dynamiques d'adaptation. Il s'agit alors de renforcer les capacités au niveau des populations, des territoires, des régions et des zones transfrontalières⁶.

Nous avons besoin de systèmes et de méthodes d'évaluation en phase avec les capacités nationales et capables d'apporter le soutien international nécessaire à leur mise en œuvre. C'est seulement ainsi que le travail dans le cadre de l'OMA engendrera un progrès sans pour autant générer de

nouvelles injustices climatiques ou d'autres inégalités dans le traitement de l'information. Cette collaboration des Parties dans la définition et l'évaluation des progrès réalisés dans le cadre de l'OMA sont donc l'occasion d'élaborer un système plus juste. Par exemple, en passant d'un système fondé sur les indicateurs quantitatifs à un système fondé sur les besoins et adaptable aux différents contextes, conformément aux meilleures données scientifiques disponibles.

Pour respecter le principal engagement des Objectifs de développement durable — ne laisser personne de côté, et donc pour que la réalisation de l'OMA soit réellement le fruit d'un travail collectif mondial, il faut assumer la responsabilité de la mise à disposition des fonds et des aides nécessaires. Les pays en développement ont besoin de financement et de soutien pour l'élaboration de leurs Plans nationaux d'adaptation (PNA), pour le développement de leurs systèmes de SEA, mais aussi pour leurs mesures d'adaptation

elles-mêmes. Cependant, le financement international de l'action climatique reste largement en deçà des objectifs et des engagements.

Jusqu'à présent, l'architecture financière de l'action climatique a favorisé les politiques et les interventions d'atténuation. Les processus actuels d'accès au financement sont inutilement longs, et les critères d'accès désavantagent les pays en développement qui ne disposent pas des ressources humaines et financières nécessaires pour s'orienter dans de tels systèmes complexes. Cela se traduit par un manque de financements disponibles pour l'adaptation, a fortiori pour les pays en développement. Par exemple, au 17 novembre 2020, seuls 55 pays en développement sur 125 étaient soutenus par le Fonds vert pour le climat dans le processus de formulation de leurs PNA ; les partenaires bilatéraux et d'autres organismes soutenaient plusieurs autres pays et leurs activités⁷. Bien que l'OMA ne traite pas directement du financement de l'action climatique, les progrès en matière d'adaptation nécessiteront une rationalisation des processus et des mécanismes d'éligibilité à l'accès aux fonds, ainsi qu'une augmentation des sommes globales allouées.

Faire avancer l'adaptation dans le cadre de l'OMA : les prochaines étapes

Après plusieurs décennies de négociations, l'AP a établi que le monde devait travailler collectivement à l'adaptation, en reconnaissant que chaque mesure locale est liée et participe aux efforts internationaux. Mais les discussions et les processus d'adaptation actuels ne reflètent pas l'approche nationale mise en avant dans l'AP, et les efforts d'adaptation n'ont pas significativement augmenté. Le débat politique sur le climat est désormais loin de l'objectif final de promotion des mesures d'adaptation et d'équilibrage coordonné entre adaptation et atténuation. La seule façon à la fois juste et durable d'avancer vers un avenir résilient est de créer une feuille de route axée sur les besoins spécifiques des pays et de débloquer les fonds nécessaires pour les satisfaire.

Pour donner un nouveau souffle à l'adaptation au plan mondial, les pays — mais aussi d'autres acteurs tels que les populations, les autorités locales et les

initiatives régionales transfrontalières — doivent commencer par répondre à une question déterminante : que faire pour réduire la vulnérabilité, augmenter la résilience et renforcer la capacité d'adaptation de ma population / de mon pays / de ma région ? Les exercices de planification participative et itérative de l'adaptation peuvent aider à apporter des réponses contextualisées à cette question, par une meilleure prise en compte des circonstances et des capacités spécifiques. Les réponses d'adaptation doivent donc être formulées puis intégrées dans les cycles de planification du développement et les systèmes d'évaluation déjà en vigueur. C'est ainsi que l'on pourra s'assurer que les politiques et interventions intersectorielles déployées à toutes les échelles répondent bien à une perspective d'adaptation au changement climatique, mais aussi d'atténuation de ses effets.

Même si les pays restent le point focal pour la communication et la remontée des données sur l'adaptation, les processus d'adaptation devront néanmoins s'appliquer à toutes les échelles géographiques. C'est pourquoi la coordination des efforts d'adaptation exigera peut-être la mise en place de mécanismes supplémentaires — tout en veillant à ce que les processus internationaux ne soient ni intrusifs ni trop lourds. Les Parties et la communauté internationale doivent éviter d'entraver involontairement les progrès en accordant trop d'importance aux questions méthodologiques et techniques excessivement complexes de l'OMA.

Cette année marque le lancement du premier processus de Bilan Mondial, par lequel vont être évalués les progrès réalisés collectivement pour atteindre l'OMA. C'est l'occasion d'insister sur l'étendue et la complexité des enjeux de l'adaptation au changement climatique et de laisser derrière nous les approches réductionnistes. Le défi consiste à élargir la perspective pour mieux faire avancer l'adaptation à l'aide de processus justes et équitables, en tenant compte de la parole des uns et des autres, par-delà les différences.

Emilie Beauchamp, Cecilia da Silva Bernardo et Maria del Pilar Bueno

Emilie Beauchamp est chercheuse au sein du Strategy and Learning Group de l'IIED. Cecilia da Silva Bernardo est directrice de la coopération pour le ministère de la Culture, du Tourisme et

de l'Environnement de la République d'Angola et vice-présidente du Comité d'adaptation. Maria del Pilar Bueno est chercheuse au CONICET (Argentine), professeure à l'université nationale de Rosario et membre du Comité d'adaptation.



Knowledge Products

L'Institut international pour l'environnement et le développement (IIED) promeut le développement durable, en reliant les priorités locales aux défis mondiaux. Nous soutenons certaines des populations les plus vulnérables du monde pour faire entendre leurs voix dans la prise de décisions.

Contact

Emilie Beauchamp
emilie.beauchamp@iied.org

Third Floor, 235 High Holborn
London, WC1V 7LE
United Kingdom

Tél : +44 (0)20 3463 7399
www.iied.org

IIED invite les réactions et commentaires sur : @IIED et
www.facebook.com/theiied

ISBN 978-1-78431-902-1

Ce briefing a été réalisé avec le généreux soutien de l'Agence suédoise de développement et coopération internationale (Sida). Cependant, les opinions exprimées dans ce document ne reflètent pas nécessairement celles de la Sida.



Notes

¹ Sharma, A, Schwarte, C, Müller, B, Abeyasinghe, AC, Barakat, S (2016) Guide de Poche pour l'accord de Paris. ecbi.pubs.iied.org/fr/g04042 / ² Noble, IR, Huq, S, Anokhin, YA, Carmin, J, Goudou, D, Lansigan, FP, Osman-Elasha, B and Villamizar, A (2014) Adaptation needs and options. Dans: Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part A: Global and Sectoral Aspects. Contribution du Groupe de travail II au Cinquième rapport d'évaluation du GIEC (Field, CB, Barros, VR, Dokken, DJ, Mach, KJ, Mastrandrea, MD, Bilir, TE, Chatterjee, M, Ebi, KL, Estrada, YO, Genova, RC, Girma, B, Kissel, ES, Levy, AN, MacCracken, S, Mastrandrea, PR et White, LL [eds]). Cambridge University Press, Cambridge, Royaume-Uni et New York, NY, États-Unis. www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/02/WGIIAR5-Chap14_FINAL.pdf / ³ Ngwadla, X et El-Bakri, S (2016) The Global Goal for Adaptation under the Paris Agreement: Putting ideas into action. CDKN, Londres. <https://cdkn.org/wp-content/uploads/2016/11/Global-adaptation-goals-paper.pdf> / ⁴ Brooks, N, Anderson, S, Aragon, I, Smith, B, Kajumba, TC, Beauchamp, E, D'Errico, S et Rai, N (2019) Framing and tracking 21st century climate adaptation. IIED, Londres. pubs.iied.org/10202IIED / ⁵ D'Errico, S, Geoghegan, T, Piergallini, I (2020) Evaluation to connect national priorities with the SDGs. IIED, Londres. pubs.iied.org/17739IIED / ⁶ Benzie, M, Adams, KM, Roberts, E, Magnan, AK, Persson, A, Nadin, R, Klein, RJT, Harris, K, Treyer, S et Kirbyshire, A (2018) Meeting the global challenge of adaptation by addressing transboundary climate risk: A joint collaboration between SEI, IDDRI, and ODI. Notes de discussion. Stockholm Environment Institute, Stockholm. / ⁷ FCCC/SBI/2020/INF.13 – amélioration du processus de formulation et mise en œuvre des plans nationaux d'adaptation.

