

Points essentiels

Les dirigeants sont appelés à reconnaître que les Indicateurs d'adaptation de Belém, adoptés à la COP30 en 2025, constituent un premier paquet convenu et non un système prêt à appliquer. Dans l'intervalle qui nous sépare de la COP32 d'Addis-Abeba en 2027, la priorité doit être d'apprendre par l'usage plutôt que de défendre une liste jugée complète ou fixe.

Les gouvernements auraient intérêt à expérimenter un petit sous-groupe d'indicateurs, avec le concours des partenaires techniques et des fonds pour le climat, afin d'en tester le réalisme, de clarifier les définitions et de repérer les lacunes critiques en matière de données.

La vision Bélem–Addis doit être centrée sur le caractère opérationnel. Les travaux techniques et le processus d'alignement des politiques des Parties offrent une possibilité de traduire les indicateurs en éléments d'orientation pratique, notamment des données plus claires, des méthodes réalistes et des expériences représentatives à l'échelle nationale.

(Suite à la page suivante)

De l'idéal au concret : opérationnaliser l'objectif mondial en matière d'adaptation

La Conférence des Nations Unies sur les changements climatiques de 2025 (COP30) a produit la première série d'indicateurs de progrès au titre du Cadre des Émirats arabes unis pour la résilience climatique mondiale, mais elle a aussi révélé un écart entre accord politique et usage pratique. Cette note d'information revient sur l'évolution de l'objectif mondial en matière d'adaptation, de son adoption à Paris en 2015 jusqu'à ce jour, puis analyse le processus d'élaboration d'indicateurs au titre du programme de travail EAU–Belém et les 59 « indicateurs d'adaptation de Belém » issus de la COP30. Elle explique pourquoi il faut traiter la COP30 comme un jalon dans l'élaboration des indicateurs d'adaptation et non pas comme un aboutissement. Dans la perspective de la COP32 en 2027, ce document présente la vision Belém–Addis sur l'adaptation comme un cheminement vers la mise en application des indicateurs, en priorisant l'expérimentation précoce, la clarification des méthodes et les métadonnées, mais aussi l'investissement dans les capacités de données et de reporting des pays.

L'objectif mondial en matière d'adaptation est au cœur d'une campagne menée de longue date par les pays en développement pour que l'adaptation soit traitée au même titre que l'atténuation dans la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC). Pour un grand nombre de pays vulnérables, le manque d'adaptation n'est pas un enjeu futur, mais une contrainte qui pèse déjà sur les vies et les moyens de subsistance des populations, sur les choix de développement. Or, depuis des années, les travaux sur l'adaptation dans le cadre de la CCNUCC ne progressent que par le biais d'initiatives éparpillées, au lieu d'un objectif commun équivalent à l'objectif de température.

Un changement est amorcé avec la signature de l'Accord de Paris à la COP21, en 2015. L'article 7 établit l'objectif mondial en matière d'adaptation, conçu pour renforcer les capacités d'adaptation, accroître la résilience et réduire la vulnérabilité¹. Sa portée politique est claire : bien plus qu'une série d'actions menées individuellement par les pays, l'adaptation aux changements climatiques est officiellement reconnue comme un effort mondial. Il reste encore à définir les moyens de traduire l'objectif en cibles opérationnelles et de cerner les progrès accomplis au fil du temps, tout en respectant la diversité des nations et en permettant un discours mondial crédible sur l'adaptation.

Points essentiels

Les fonds pour le climat jouent un rôle essentiel d'appui à la mise en œuvre des indicateurs par l'apport de moyens financiers et d'orientations techniques en renforcement des capacités nationales. Les indicateurs pourront ainsi servir à améliorer l'apprentissage et la prise de décision au lieu d'alourdir les contraintes de reporting.

De la COP21 à la COP26 : les « années silencieuses »

Si les données d'émissions et les cibles quantifiées permettent de suivre les progrès en matière d'atténuation, les données d'adaptation sont quant à elles intrinsèquement plus difficiles à mesurer. Certains considèrent même que l'adaptation est une problématique purement locale et qu'elle ne peut être abordée qu'au niveau national. Après tout, les progrès en matière d'adaptation sont influencés par des facteurs locaux : risques climatiques, capacités institutionnelles, conditions de développement et vulnérabilités historiques². Après la COP21, l'objectif mondial en matière d'adaptation demeure une idée séduisante, sans pour autant prendre immédiatement la forme d'un cadre pratique. Entre 2015 et 2020, les progrès limités dans la définition de l'objectif mondial en matière d'adaptation accroissent la frustration à l'égard du processus, d'autant plus que les impacts climatiques s'intensifient et que la pression autour des résultats augmente.

Ce contexte prépare le terrain pour la COP26 de Glasgow en 2021, marquée par le lancement du programme de travail Glasgow–Charm el-Cheikh (GlaSS). Il est limité dans le temps et guidé par une mission : préciser ce que signifierait l'objectif mondial en matière d'adaptation dans la pratique³. À travers des ateliers et des communications, les Parties commencent à faire émerger des questions fondamentales sur ce qui constitue le « succès » en matière d'adaptation, sur le rapport entre objectifs mondiaux et contextes nationaux, et sur la façon dont les progrès pourraient être suivis sans faire de l'adaptation un exercice de classement. La COP26 n'apporte pas de réponses à ces questions, mais elle crée l'espace politique nécessaire pour un travail structuré autour de l'objectif mondial en matière d'adaptation.

COP28 : le Cadre des Émirats arabes unis pour la résilience climatique mondiale est défini

À mi-parcours du programme de travail GlaSS, la nécessité d'un cadre plus concret pour l'objectif mondial en matière d'adaptation s'impose. C'est ainsi que le Cadre des Émirats arabes unis pour la résilience climatique mondiale (le Cadre des EAU) voit le jour à la COP28 de Dubaï, en 2023⁴. Il s'agit d'un tournant majeur : l'objectif mondial en matière d'adaptation, passe d'une aspiration globale à un ensemble structuré de cibles visant à guider l'action et la compréhension collectives.

Le Cadre des EAU se décline en 11 cibles : sept cibles dites thématiques et quatre cibles dites dimensionnelles⁵ qui cadrent avec les étapes du cycle itératif d'adaptation⁶. Les cibles

thématiques correspondent aux principaux domaines de résultats dans lesquels la résilience doit être renforcée. Pour leur part, les cibles dimensionnelles reconnaissent que l'adaptation n'est pas une intervention isolée, mais un cycle d'évaluation des risques, de planification, de mise en œuvre, suivi et apprentissage. La contribution du Cadre des EAU ne se résume toutefois pas au nombre de cibles fixées, car il lance également un signal politique : les Parties se sont accordées sur une structure commune pour ce que l'objectif mondial en matière d'adaptation tente d'accomplir.

Les indicateurs d'adaptation de Belém : un résultat politiquement contesté

Les Parties s'étant engagées à progresser dans le Cadre des EAU, il leur manque un moyen d'évaluer les progrès accomplis. C'est dans ce contexte que démarre le second processus biennal : le programme de travail EAU–Belém, chargé de l'élaboration d'indicateurs pour mesurer les progrès vers la réalisation des objectifs du Cadre des EAU.

La mission du programme est semée d'embûches dès le départ. Sur le plan technique, pour produire des indicateurs robustes, il faut des définitions claires, des méthodologies et des métadonnées. Il faut aussi cartographier la disponibilité des données et déterminer la faisabilité dans l'ensemble des contextes. Sur le plan politique, les indicateurs sont rarement neutres : ils peuvent être interprétés comme des mesures de performances, liés à des attentes en matière de reddition de comptes, associés à l'admissibilité ou à la priorisation des aides. Toutes ces interrogations sont amplifiées lorsqu'il s'agit d'adaptation, compte tenu de l'importance des besoins de financements et de renforcement des capacités, mais aussi des contextes nationaux qui varient considérablement.

Le processus EAU–Belém est néanmoins censé être à la fois ambitieux et inclusif. En septembre 2024, les Présidents des organes subsidiaires de la CCNUCC désignent un groupe de 78 experts, chargé de dresser une liste complète d'indicateurs possibles⁷. La sélection des experts est faite dans un souci de représentation équilibrée des régions et des perspectives techniques. Beaucoup considèrent alors la mise en place de ce groupe comme une étape importante qui s'éloigne du format habituel en « petit comité », élargit la participation et intègre une plus grande diversité de connaissances techniques dans les travaux sur l'objectif mondial en matière d'adaptation.

L'ampleur de la tâche est cependant colossale. Il s'agit, pour les experts, de regrouper un vaste univers d'environ 10 000 indicateurs candidats tirés des communications des Parties et de compilations techniques plus générales préparées dans le cadre des processus de la CCNUCC⁸. En septembre 2025, ils produisent une liste de 100 indicateurs possibles couvrant toutes les cibles du Cadre des EAU. Cette liste est ensuite présentée à la COP30 pour examen politique et adoption.

À la COP30, les Parties finissent par s'accorder sur 59 indicateurs : les Indicateurs d'adaptation de Belém⁹. Ces 59 indicateurs s'écartent sensiblement de ceux proposés par les experts (graphique 1)¹⁰. Bon nombre de délégations sont particulièrement préoccupées par l'ampleur et la nature des changements, mais aussi par leur apparition tardive : la liste révisée ne figure dans le projet de texte final que dans les derniers jours de la conférence et constitue un élément nouveau pour bon nombre de Parties qui ne sont pas intervenues dans son élaboration. Une forte montée des tensions se produit alors dans les dernières heures de la COP30, manquant de faire dérailler la session plénière de clôture.

Pourquoi une liste d'indicateurs « parfaite » n'a jamais été un objectif réaliste

On pourrait être tenté de présenter la COP30 comme une simple confrontation entre deux listes : celle des experts et celle des Indicateurs d'adaptation de Belém. L'enseignement majeur à retenir est cependant d'ordre structurel : une liste « parfaite » n'a jamais été un objectif réaliste compte tenu de l'organisation de la mission. L'élaboration d'indicateurs est un processus fondamentalement itératif qui nécessite normalement des phases d'expérimentation, de cartographie des données et de révision¹¹. Or, le processus EAU–Belém est censé mettre au point la liste d'indicateurs au moyen d'ateliers et de négociations plutôt que par des expérimentations techniques soutenues.

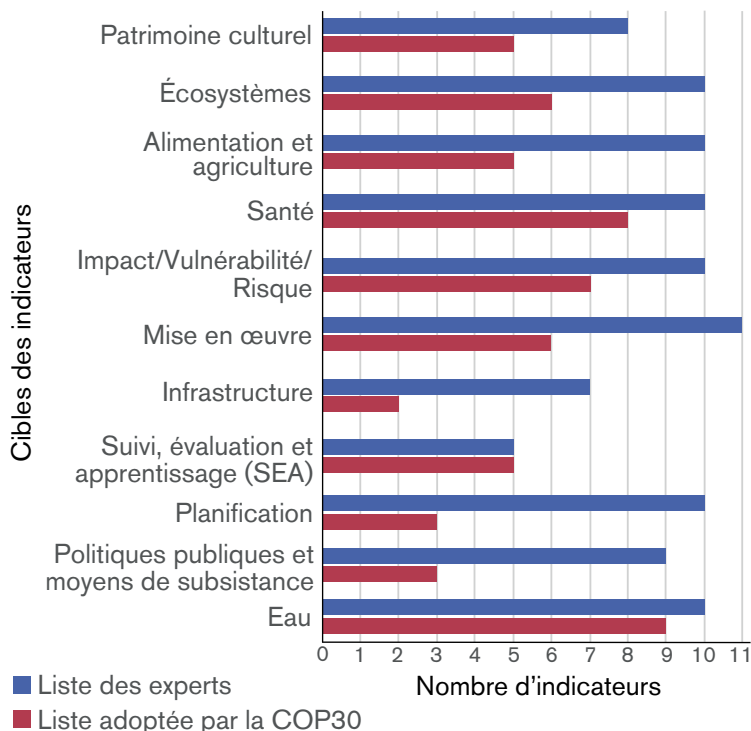
D'autre part, alors que les experts disposent en théorie de 18 mois pour élaborer leur liste, les règles du jeu ne cessent de changer. Il faudra attendre la COP29 de Bakou, fin 2024, pour que le résultat final attendu soit clarifié, les Parties convenant alors de limiter la liste à 100 indicateurs. Dans l'intervalle, les orientations sont rapidement étoffées et l'orientation stratégique de haut niveau issue de la 60^e session des organes subsidiaires mi-2024 se transforme en une mission tentaculaire : plus de 50 lignes directrices distinctes émanant de la COP29 fin 2024 et de la 62^e session des organes subsidiaires mi-2025.

Il est ainsi demandé aux experts de résoudre des arbitrages politiquement sensibles dans le cadre d'un processus technique, tout en ayant une marge de plus en plus réduite pour exercer leur jugement technique.

À cela s'ajoute le fait que la finalité des indicateurs n'est pas pleinement établie. Des indicateurs « mondiaux » peuvent avoir différentes fonctions : agrégation mondiale, établissement des rapports nationaux, apprentissage et retour d'information, ou éclairage de l'examen des moyens de mise en œuvre. Chacune de ces fonctions suppose des choix de conception différents. En tentant de satisfaire toutes ces fonctions simultanément, en très peu de temps et sur fond de débats contestés sur le financement, le renforcement des capacités et le transfert de technologies, les experts produisent inévitablement une liste dictée tant par des considérations politiques et par les contraintes du processus que par des considérations d'optimisation technique.

Par conséquent, s'agissant des indicateurs d'adaptation, la COP30 doit être traitée comme un jalon plutôt que comme un aboutissement, pour une lecture plus constructive. Les Indicateurs d'adaptation de Bélem doivent être appréhendés comme un premier paquet

Graphique 1. Nombre d'indicateurs par cible sur la liste des experts vs adoptés à la COP30



Remarque : comparaison uniquement numérique, ne rend pas compte de modifications du libellé ou du contenu des indicateurs

politiquement réalisable dans le temps imparti, et non pas comme le mot de la fin sur la mesure des progrès en matière d'adaptation. Dans la pratique, les systèmes d'indicateurs se développent à l'usage. Si les réponses à bon nombre de questions de conception ne peuvent pas être trouvées sur le papier, elles deviennent claires une fois que les pays tentent d'appliquer les indicateurs en situation réelle, qu'il s'agisse de planification ou de reporting ; une fois qu'ils les articulent avec les cadres nationaux de suivi en place et qu'ils font face à des contraintes pratiques liées à la disponibilité des données, à leur fréquence, leur comparabilité et aux obligations de reporting.

Sur le chemin de la COP32 : la vision Belém-Addis sur l'adaptation

Les indicateurs d'adaptation de Belém accaparent l'attention politique à la COP30. Sur le plan technique, cependant, le résultat est plus qu'une simple liste. Les Parties adoptent également un paquet pour la mise en œuvre, dont l'objectif consiste à traduire le texte négocié en un instrument que les pays pourront appliquer dans la pratique, avec des méthodes claires, des métadonnées plus solides et un cheminement pour l'apprentissage et le perfectionnement.

Au centre de ce paquet, la vision Belém-Addis sur l'adaptation met en route deux axes de travail parallèles pour la période conduisant à la COP32 d'Addis-Abeba en 2027 (graphique 2). Le premier est un axe technique. Piloté par un groupe de travail, il est consacré à l'amélioration des métadonnées et des méthodologies relatives aux indicateurs. Le second est un

axe politique. Son objectif est de recueillir les retours d'expérience des pays en matière d'expérimentation des indicateurs, notamment sur leur intégration dans les systèmes nationaux et les rapports à la CCNUCC. Les deux devraient être achevés au moment de la COP32, qui devient alors le prochain grand point de contrôle du fonctionnement pratique du Cadre.

Les modalités seront encore clarifiées à la 64^e session des organes subsidiaires à Bonn, mi-2026, mais la décision de la COP30 encourage déjà les pays à commencer à expérimenter les indicateurs et à utiliser les canaux existants – notamment les plans nationaux d'adaptation (PNA) et les rapports biennaux de transparence (RBT) – pour communiquer leurs retours d'expérience. Cette initiative, à ce stade précoce, est censée éclairer le processus d'alignement des politiques et déterminer les orientations qui seront l'un des principaux résultats de la COP32.

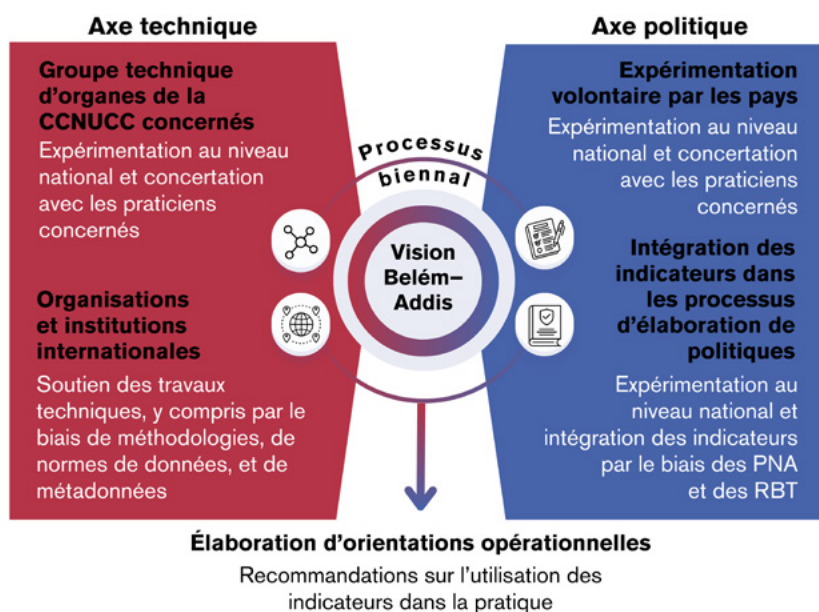
Il reste à résoudre la question des ressources. La COP30 a invité le Fonds pour l'adaptation, le Fonds vert pour le climat et le Fonds pour l'environnement mondial à soutenir les pays en développement dans la mise en œuvre du Cadre des EAU, notamment en renforçant leurs capacités de reporting. On ignore encore comment ces fonds réagiront, mais l'invitation n'est pas anodine : les signaux directs à des fonds par voie de négociation thématique sont relativement peu courants, les recommandations aux entités financières étant habituellement acheminées par voie de négociations financières spécifiques.

Prochaines étapes : du principe à la pratique

Les indicateurs d'adaptation de Belém, malgré toutes les controverses, sont adoptés. Mais accord et caractère opérationnel sont deux choses différentes. Un pays peut consulter les 59 indicateurs sans pour autant trouver de réponses à des questions élémentaires : que mesure-t-on exactement ? Quelles sont les sources des données ? À quelle fréquence celles-ci peuvent-elles être actualisées et quelles méthodes faut-il utiliser ? Cependant, le discours post-COP 30 laisse souvent entendre que la mise en œuvre peut tout simplement commencer, surtout si les financements suivent.

Un dilemme se pose alors pour la phase suivante. Pour qu'il y ait progrès, les pays doivent commencer à appliquer les indicateurs afin que des enseignements et des améliorations puissent être tirés de la pratique. De nombreux pays auront également besoin d'orientations plus claires et d'un accompagnement avant de pouvoir utiliser les indicateurs de manière cohérente et

Graphique 2 : Les volets d'action de la vision Belém-Addis sur l'adaptation



constructive. Faute d'être réellement mis en pratique, les indicateurs risquent de rester un simple point de référence convenu sur le plan technique plutôt qu'un outil opérationnel.

Par conséquent, les étapes suivantes doivent être axées sur le caractère opérationnel et sur l'apprentissage :

Les pays pourraient opter pour un point de départ pratique au lieu de la liste complète. En mettant à l'essai un sous-groupe d'indicateurs maniable avec les systèmes en place, par exemple la préparation du deuxième rapport biennal de transparence, ils seront mieux à même d'établir ce qui est possible dans l'immédiat, quelles définitions ont besoin d'être clarifiées et quelles sont les lacunes critiques en matière de données.

Le secrétariat de la CCNUCC a un rôle important d'accompagnement de la mise en œuvre des Indicateurs d'adaptation de Bélem à jouer. Son document technique est l'occasion de produire des orientations axées sur la mise en œuvre : clarifier les usages possibles des indicateurs au moyen d'exemples issus de différentes régions, cartographier les processus existants de synthèse et de reporting pouvant être développés, repérer les synergies et les lacunes, et décrire les méthodes exploitables d'agrégation des données d'adaptation au titre du Cadre des EAU.

Les organisations internationales et les praticiens peuvent accompagner les pays intéressés pendant les premières phases d'expérimentation en aidant à cartographier les sources de données, en apportant des solutions aux problèmes de méthodologie et en synthétisant les enseignements tirés des expériences des pays. Cet exercice de synthèse sera particulièrement utile pour éclairer l'alignement des politiques en préparation pour la COP32.

Enfin, **les fournisseurs de soutien et les fonds peuvent contribuer à faire en sorte que la mise en œuvre soit réalisable** en investissant dans les conditions favorables, c'est-à-dire les capacités de reporting, les systèmes de données,

mais aussi dans les travaux nécessaires en amont pour l'expérimentation et l'itération, parallèlement à la programmation générale en matière d'adaptation. Une fois ces éléments en place, l'intervalle de temps jusqu'à la COP32 pourra être utilisé à la fois pour bâtir une base factuelle plus solide sur ce qui fonctionne dans la pratique et faciliter le cheminement du texte de décision à la mise en œuvre.

La valeur de l'expérimentation précoce dépasse les frontières nationales ; c'est elle qui détermine si le prochain bilan mondial des progrès vers la réalisation des objectifs de l'Accord de Paris dispose de suffisamment de données exploitables pour une évaluation collective crédible des progrès et des freins en matière d'adaptation. Mais aussi pour établir vers quels domaines diriger l'ambition et le soutien pendant le prochain cycle quinquennal. Sans expérimentation dans des conditions réelles, sans interprétation et synthèse, les contributions resteront fragmentées et le sujet de l'adaptation peinera une fois de plus à s'imposer dans le dialogue sur le bilan mondial. Le caractère opérationnel et l'apprentissage font toute la différence entre un bilan qui fera évoluer les Parties, de l'identification des écarts d'adaptation à l'action, et un autre cycle dans lequel il sera pris note de l'importance de l'adaptation, mais sans vraiment agir.

Lina Yassin, Binyam Gebreyes et Aichetou Seck

Lina Yassin, chercheuse en politiques climatiques, IIED ; Binyam Gebreyes, conseiller principal auprès de la présidence du Groupe des pays les moins avancés, IIED ; Aichetou Seck, conseillère en diplomatie climatique, Climate Analytics



Knowledge Products

L'Institut international pour l'environnement et le développement (International Institute of Environment and Development, IIED) a pour mission de bâtir un monde plus équitable et plus durable, en s'appuyant sur les données d'observation, l'action et l'influence en partenariat avec d'autres acteurs.

Contact

Lina Yassin
lina.yassin@iied.org

44 Southampton Buildings
Londres, WC2A 1AP
Royaume-Uni

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

L'IIED invite les réactions et commentaires sur :
www.linkedin.com/
company/iied

ISBN : 978-1-83759-188-6

Funded by



Cette recherche a été financée par Wellcome. Les opinions exprimées dans cette publication ne reflètent toutefois pas nécessairement la position du bailleur de fonds.

Notes

¹ Nations Unies (2015), Accord de Paris. / ² Pörtner, H.-O. et al. [dir. pub] (2022), Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (2022), *Changements climatiques 2022 : impacts, adaptation et vulnérabilité. Contribution du groupe de travail 2 au Sixième rapport d'évaluation du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat*, Cambridge University Press, Cambridge et New York, doi:10.1017/9781009325844. / ³ CCNUCC (2021), Programme de travail Glasgow-Charm el-Cheikh sur l'objectif mondial en matière d'adaptation, Décision 7/CMA.3, Bonn. / ⁴ Fielding, O. (2024), « Decoding the Global Goal on Adaptation at COP28 », International Peace Institute, New York. / ⁵ Sécurité alimentaire, sécurité hydrique ; résilience sanitaire, résilience des infrastructures, protection des moyens de subsistance et protection des écosystèmes et patrimoine culturel. / ⁶ Évaluation des impacts, des vulnérabilités et des risques ; planification ; mise en œuvre ; et suivi, évaluation et apprentissage. / ⁷ CCNUCC (2024), « The experts convened by the SB Chairs to assist in the technical work under the United Arab Emirates–Belém work programme », Bonn. / ⁸ Comité de l'adaptation de la CCNUCC (2024), « Contribution of the Adaptation Committee to a compilation and mapping of existing indicators », Bonn. / ⁹ CCNUCC (2025), Objectif mondial en matière d'adaptation, projet de décision -/CMA.7, proposition du Président, FCCC/PA/CMA/2025/L.25, Bonn. / ¹⁰ CCNUCC (2025), « Final list of potential indicators, UAE–Belém work programme on indicators », Bonn. / ¹¹ Bours, D. et al. (2013), Monitoring and evaluation for climate change adaptation: a synthesis of tools, frameworks and approaches, SEA Change Community of Practice, Phnom Penh et UKCIP, Oxford.



POUR EN SAVOIR PLUS

Nos travaux sur ce sujet entrent dans le cadre du projet « Des indicateurs inclusifs pour l'objectif mondial en matière d'adaptation » (Delivering inclusive indicators for the Global Goal on Adaptation), mené avec le Groupe des pays les moins avancés (PMA).