

BILLET DE BLOG 9 novembre 2023

Il est urgent de rendre l'Objectif mondial d'adaptation opérationnel

Auteurs

Alexandre K. Magnan

Cawthron Institute

Lola Vallejo

Directrice, programme Diplomatie, Fondation européenne pour le climat

 Temps de lecture: 20 min

Principaux domaines de non-alignement

Un premier élément de désaccord concerne la définition d'objectifs pertinents au niveau mondial, c'est-à-dire applicables à tous les pays, et, par la suite, d'un système de métriques permettant de suivre les progrès/écarts par rapport à ces objectifs. Certains pays sont réticents à entrer dans les détails de cette discussion et préféreraient éviter de fixer des objectifs qui pourraient ensuite servir de base à des appels à un financement supplémentaire. En effet, d'autres pays plaident pour des cibles mondiales reflétant explicitement la situation spécifique des « pays particulièrement vulnérables ». En outre, l'approche

générale consistant à penser que les objectifs doivent s'appuyer sur des indicateurs quantitatifs au niveau national, la disponibilité ou non d'ensembles de données est considérée comme un facteur bloquant, pour ne pas dire déterminant, dans la définition des objectifs.

Au-delà de la diplomatie, il faut cependant reconnaître, premièrement, que le champ d'application du cadre de l'OMA est mondial par essence, ce qui signifie qu'il doit prendre en compte tous les pays ensemble, quel que soit leur niveau de développement. Deuxièmement, la définition d'objectifs pertinents au niveau mondial est un point de départ incontournable pour le cadre de l'OMA et, *in fine*, pour l'ensemble du cycle du Bilan mondial. Enfin, l'identification de métriques pertinentes n'est pas un obstacle insurmontable et devrait se faire après la définition d'objectifs communs, et non l'inverse. En effet, des méthodes d'évaluation alternatives existent ([Canales, 2023](#)), telles que les jugements d'experts structurés ([Morgan, 2014](#) ; [Magnan, 2023a](#)) par exemple, qui peuvent aider à surmonter le goulot d'étranglement classique des indicateurs quantitatifs ([Magnan, 2023b](#)). Certains pays préconisent également d'étudier la possibilité d'utiliser des indicateurs qui ont été définis dans d'autres domaines, comme les [Objectifs de développement durable](#) par exemple, à condition qu'ils puissent être mieux adaptés pour éclairer les mesures d'adaptation

Un deuxième domaine majeur de non-alignement entre les pays concerne la manière d'envisager les moyens de mise en œuvre relatifs au financement, au transfert de technologie et au renforcement des capacités. Certains pays préconisent que les moyens de mise en œuvre restent spécifiques aux circonstances des « pays particulièrement vulnérables » et qu'ils occupent une place prépondérante dans tout ensemble d'objectifs d'adaptation. D'autres pays préfèrent éviter de mettre l'accent sur les moyens de mise en œuvre et se réfèrent plutôt à des leviers d'action plus larges. Le problème est que, là encore en raison de la portée mondiale de l'OMA, il faut reconnaître que les pays développés n'investissent pas suffisamment dans leurs propres mesures d'adaptation et manquent de capacités, du niveau national au niveau infranational. Par conséquent, les « moyens de mise en œuvre », qui, dans le contexte de la CCNUCC, sont plus précis que les « leviers d'action », doivent être compris non seulement du point de vue du soutien international, mais aussi du point de vue national. Or, rien dans l'Accord de Paris n'empêche de souligner formellement la nécessité de renforcer le soutien international aux pays n'appartenant pas à l'annexe I (article 7.6), tout en ayant un objectif complémentaire applicable à tous les pays et permettant d'appeler les gouvernements des pays de l'annexe I à investir davantage dans l'adaptation (article 7.9)

Priorités les plus urgentes

La perspective de parvenir à un consensus sur tous les éléments structurels du cadre de l'OMA dans les prochaines semaines semble trop optimiste, d'autant plus que seulement sept heures sont prévues à la COP 28 pour cette discussion. L'accent devrait donc être mis sur les priorités les plus importantes, à savoir l'établissement d'objectifs d'adaptation pertinents au niveau mondial et l'identification de bases claires pour une feuille de route ambitieuse en vue du deuxième Bilan mondial.

Les priorités de second ordre pourraient être traitées dans les deux ans – mais pas plus – qui suivent la COP 28. Elles concernent des aspects plus techniques, notamment l'identification d'indicateurs pertinents, des systèmes de notification efficaces dans le cadre de la CCNUCC, des conseils aux pays pour la mise en œuvre du cadre de l'OMA, le rôle des parties prenantes hors CCNUCC et les modalités de synthèse des informations.

Vers des objectifs clairs pour l'OMA

En s'appuyant sur les contributions et les formulations des Parties et des groupes de Parties avant ([Bueno Rubial, 2023](#)) et pendant l'atelier du Botswana, ainsi que sur les récentes avancées scientifiques ([Magnan, 2023a](#)), certaines formulations d'un « message politique de haut niveau » et d'« objectifs spécifiques » sont proposées ici et pourraient servir de base aux discussions lors de la COP 28.

Concernant le message politique de haut niveau, l'approche suivante en six volets pourrait être adoptée : (a) toutes les nations s'engagent à protéger les populations et les écosystèmes d'un réchauffement planétaire de 1,5°C et au-delà ; (b) en accélérant la transition d'une adaptation progressive à une adaptation transformationnelle, tout en minimisant la maladaptation ; et (c) en faisant face aux impacts et aux risques climatiques pour les secteurs d'importance mondiale tels que la santé, la sécurité alimentaire et hydrique, les zones de peuplement humain et la paix par exemple. (d) L'action des pays consistera à activer davantage les instruments politiques existants (par exemple les plans nationaux d'adaptation) et sera soutenue par des moyens de mise en œuvre renforcés (financement, renforcement des capacités, transfert de technologies) sur la base de mécanismes différenciés comprenant un soutien international pour les pays non visés à l'annexe I et des investissements nationaux pour les pays visés à l'annexe I. (e) L'action collective s'alignera et contribuera aux défis mondiaux tels que l'atténuation du changement climatique et les Objectifs de développement durable. (f) Tout cela nécessite la définition d'objectifs clairs et pertinents à l'échelle mondiale en matière d'adaptation, un mécanisme de suivi solide et réalisable et une architecture pour l'établissement de rapports.

Sept objectifs pertinents à l'échelle mondiale sont proposés ci-dessous, qui intègrent d'importantes considérations politiques et scientifiques (Tableau 1). Premièrement, ils reflètent un certain consensus qui s'est dégagé tout au long des ateliers du GlaSS sur la nécessité d'évaluer les efforts d'adaptation par rapport aux 4 étapes du cycle de la politique d'adaptation : évaluation des impacts, de la vulnérabilité et des risques ; planification ; mise en œuvre ; et suivi, évaluation et apprentissage. Deuxièmement, ils reflètent 6 dimensions physiques et humaines essentielles qui, ensemble, contribuent à décrire l'adaptation de manière exhaustive ([Magnan, 2023a](#) ; [Magnan, 2023c](#)) : connaissance des risques climatiques actuels et futurs ; planification ; action ; capacités ; éléments probants en faveur de la réduction des risques ; et stratégie à long terme. Les 7 objectifs pertinents au niveau mondial pourraient être fixés à l'horizon 2050 et sont présentés dans le Tableau 1 ; ils doivent tous être renseignés à partir des rapports établis par les pays (par exemple, les communications sur l'adaptation) et par les parties prenantes ne relevant pas de la CCNUCC (par exemple, le rapport du PNUE sur le déficit d'adaptation, les rapports du Giec, etc.).

Tableau 1. Proposition de 7 objectifs d'adaptation pertinents à l'échelle mondiale. Les cellules grises indiquent la correspondance entre ces objectifs et les 4 étapes du cycle de la politique d'adaptation ainsi que les 6 dimensions essentielles de l'adaptation.

À partir de ces éléments, le travail technique de suivi devrait consister, tout d’abord, à établir un système de métriques pour mesurer et suivre les différentes composantes des objectifs mondiaux ([Magnan, 2023c](#)). Deuxièmement, il devrait formuler des orientations à l’intention des pays et aussi des parties prenantes ne relevant pas de la CCNUCC sur la manière de faire le point sur les risques climatiques (objectif 1), de veiller à ce qu’il y ait un effet d’entraînement du niveau national au niveau infranational (objectif 2), de rendre compte des mesures d’adaptation prises sur le terrain et de l’efficacité de la réduction des risques (objectifs 3 et 5), de mettre en place des trajectoires d’adaptation à long terme (objectif 6) et de prendre en compte l’adaptation transfrontalière (objectif 7).

Principaux domaines de non-alignement

Un premier élément de désaccord concerne la définition d’objectifs pertinents au niveau mondial, c’est-à-dire applicables à tous les pays, et, par la suite, d’un système de métriques permettant de suivre les progrès/écarts par rapport à ces objectifs. Certains pays sont réticents à entrer dans les détails de cette discussion et préféreraient éviter de fixer des objectifs qui pourraient ensuite servir de base à des appels à un financement supplémentaire. En effet, d’autres pays plaident pour des cibles mondiales reflétant explicitement la situation spécifique des « pays particulièrement vulnérables ». En outre, l’approche générale consistant à penser que les objectifs doivent s’appuyer sur des indicateurs quantitatifs au niveau national, la disponibilité ou non d’ensembles de données est considérée comme un facteur bloquant, pour ne pas dire déterminant, dans la définition des objectifs.

Au-delà de la diplomatie, il faut cependant reconnaître, premièrement, que le champ d'application du cadre de l'OMA est mondial par essence, ce qui signifie qu'il doit prendre en compte tous les pays ensemble, quel que soit leur niveau de développement. Deuxièmement, la définition d'objectifs pertinents au niveau mondial est un point de départ incontournable pour le cadre de l'OMA et, *in fine*, pour l'ensemble du cycle du Bilan mondial. Enfin, l'identification de métriques pertinentes n'est pas un obstacle insurmontable et devrait se faire après la définition d'objectifs communs, et non l'inverse. En effet, des méthodes d'évaluation alternatives existent ([Canales, 2023](#)), telles que les jugements d'experts structurés ([Morgan, 2014](#) ; [Magnan, 2023a](#)) par exemple, qui peuvent aider à surmonter le goulot d'étranglement classique des indicateurs quantitatifs ([Magnan, 2023b](#)). Certains pays préconisent également d'étudier la possibilité d'utiliser des indicateurs qui ont été définis dans d'autres domaines, comme les [Objectifs de développement durable](#) par exemple, à condition qu'ils puissent être mieux adaptés pour éclairer les mesures d'adaptation

Un deuxième domaine majeur de non-alignement entre les pays concerne la manière d'envisager les moyens de mise en œuvre relatifs au financement, au transfert de technologie et au renforcement des capacités. Certains pays préconisent que les moyens de mise en œuvre restent spécifiques aux circonstances des « pays particulièrement vulnérables » et qu'ils occupent une place prépondérante dans tout ensemble d'objectifs d'adaptation. D'autres pays préfèrent éviter de mettre l'accent sur les moyens de mise en œuvre et se réfèrent plutôt à des leviers d'action plus larges. Le problème est que, là encore en raison de la portée mondiale de l'OMA, il faut reconnaître que les pays développés n'investissent pas suffisamment dans leurs propres mesures d'adaptation et manquent de capacités, du niveau national au niveau infranational. Par conséquent, les « moyens de mise en œuvre », qui, dans le contexte de la CCNUCC, sont plus précis que les « leviers d'action », doivent être compris non seulement du point de vue du soutien international, mais aussi du point de vue national. Or, rien dans l'Accord de Paris n'empêche de souligner formellement la nécessité de renforcer le soutien international aux pays n'appartenant pas à l'annexe I (article 7.6), tout en ayant un objectif complémentaire applicable à tous les pays et permettant d'appeler les gouvernements des pays de l'annexe I [1](#) à investir davantage dans l'adaptation (article 7.9)

Priorités les plus urgentes

La perspective de parvenir à un consensus sur tous les éléments structurels du cadre de l'OMA dans les prochaines semaines semble trop optimiste, d'autant plus que seulement sept heures sont prévues à la COP 28 pour cette discussion. L'accent devrait donc être mis sur les priorités les plus importantes, à savoir l'établissement d'objectifs d'adaptation pertinents au niveau mondial et l'identification de bases claires pour une feuille de route ambitieuse en vue du deuxième Bilan mondial.

Les priorités de second ordre pourraient être traitées dans les deux ans – mais pas plus – qui suivent la COP 28. Elles concernent des aspects plus techniques, notamment l'identification d'indicateurs pertinents, des systèmes de notification efficaces dans le cadre de la CCNUCC, des conseils aux pays pour la mise en œuvre du cadre de l'OMA, le rôle des parties prenantes hors CCNUCC et les modalités de synthèse des informations.

Vers des objectifs clairs pour l'OMA

En s'appuyant sur les contributions et les formulations des Parties et des groupes de Parties avant ([Bueno Rubial, 2023](#)) et pendant l'atelier du Botswana, ainsi que sur les récentes avancées scientifiques ([Magnan, 2023a](#)), certaines formulations d'un « message politique de haut niveau » et d'« objectifs spécifiques » sont proposées ici et pourraient servir de base aux discussions lors de la COP 28.

Concernant le message politique de haut niveau, l'approche suivante en six volets pourrait être adoptée : (a) toutes les nations s'engagent à protéger les populations et les écosystèmes d'un réchauffement planétaire de 1,5°C et au-delà ; (b) en accélérant la transition d'une adaptation progressive à une adaptation transformationnelle, tout en minimisant la maladaptation ; et (c) en faisant face aux impacts et aux risques climatiques pour les secteurs d'importance mondiale tels que la santé, la sécurité alimentaire et hydrique, les zones de peuplement humain et la paix par exemple. (d) L'action des pays consistera à activer davantage les instruments politiques existants (par exemple les plans nationaux d'adaptation) et sera soutenue par des moyens de mise en œuvre renforcés (financement, renforcement des capacités, transfert de technologies) sur la base de mécanismes différenciés comprenant un soutien international pour les pays non visés à l'annexe I et des investissements nationaux pour les pays visés à l'annexe I. (e) L'action collective s'alignera et contribuera aux défis mondiaux tels que l'atténuation du changement climatique et les Objectifs de développement durable. (f) Tout cela nécessite la définition d'objectifs clairs et pertinents à l'échelle mondiale en matière d'adaptation, un mécanisme de suivi solide et réalisable et une architecture pour l'établissement de rapports.

Sept objectifs pertinents à l'échelle mondiale sont proposés ci-dessous, qui intègrent d'importantes considérations politiques et scientifiques (Tableau 1). Premièrement, ils reflètent un certain consensus qui s'est dégagé tout au long des ateliers du GlaSS sur la nécessité d'évaluer les efforts d'adaptation par rapport aux 4 étapes du cycle de la politique d'adaptation : évaluation des impacts, de la vulnérabilité et des risques ; planification ; mise en œuvre ; et suivi, évaluation et apprentissage. Deuxièmement, ils reflètent 6 dimensions physiques et humaines essentielles qui, ensemble, contribuent à décrire l'adaptation de manière exhaustive [Magnan, 2023a](#) ; [Magnan, 2023c](#)) : connaissance des risques climatiques actuels et futurs ; planification ; action ; capacités ; éléments probants en faveur de la réduction des risques ; et stratégie à long terme. Les 7 objectifs pertinents au niveau mondial pourraient être fixés à l'horizon 2050 et sont présentés dans le Tableau 1 ; ils doivent tous être renseignés à partir des rapports établis par les pays (par exemple, les communications sur l'adaptation) et par les parties prenantes ne relevant pas de la CCNUCC (par exemple, le rapport du PNUE sur le déficit d'adaptation, les rapports du Giec, etc.).

Tableau 1. Proposition de 7 objectifs d'adaptation pertinents à l'échelle mondiale. Les cellules grises indiquent la correspondance entre ces objectifs et les 4 étapes du cycle de la politique d'adaptation ainsi que les 6 dimensions essentielles de l'adaptation.

À partir de ces éléments, le travail technique de suivi devrait consister, tout d'abord, à établir un système de métriques pour mesurer et suivre les différentes composantes des objectifs mondiaux ([Magnan, 2023c](#)). Deuxièmement, il devrait formuler des orientations à l'intention des pays et aussi des parties prenantes ne relevant pas de la CCNUCC sur la manière de faire le point sur les risques climatiques (objectif 1), de veiller à ce qu'il y ait un effet d'entraînement du niveau national au niveau infranational (objectif 2), de rendre compte des mesures d'adaptation prises sur le terrain et de l'efficacité de la réduction des risques (objectifs 3 et 5), de mettre en place des trajectoires d'adaptation à long terme (objectif 6) et de prendre en compte l'adaptation transfrontalière (objectif 7).

[1 https://archive.ipcc.ch/publications_and_data/ar4/wg3/fr/annexsannex-i.html](https://archive.ipcc.ch/publications_and_data/ar4/wg3/fr/annexsannex-i.html)

[1 https://archive.ipcc.ch/publications_and_data/ar4/wg3/fr/annexsannex-i.html](https://archive.ipcc.ch/publications_and_data/ar4/wg3/fr/annexsannex-i.html)