NOTE BRÉVE

Numéro 1 • Février 2025

Adaptation Without Borders

Les risques climatiques transfrontaliers en cascade et le groupe des Pays les Moins Avancés

Mobiliser des options de réponse au sein de la CCNUCC

1. Introduction

Les « risques transfrontaliers » est un terme générique désignant les impacts négatifs potentiels qui peuvent traverser les frontières, que ce soit entre pays voisins ou entre régions éloignées. À première vue, de tels risques semblent peu probables, mais la pandémie de COVID-19 a mis en évidence à quel point nos systèmes commerciaux, alimentaires, financiers et sanitaires sont interconnectés à l'échelle mondiale. La pandémie de COVID-19 a révélé que les impacts mondiaux et régionaux des événements néfastes, ainsi que nos réponses à ces derniers, se répercutent en cascade sur la vie, les moyens de subsistance et le bien-être des individus. Elle a également révélé à quel point la plupart des pays sont insuffisamment préparés à les évaluer, à les gérer et à en tirer les leçons.

De même, le changement climatique met en évidence l'interdépendance des systèmes et les insuffisances des réponses (en matière d'atténuation et d'adaptation) qui se concentrent principalement sur les échelles locales et nationales.

Le sixième rapport d'évaluation du GIEC (AR6) a noté que « les extrêmes climatiques et météorologiques ont des répercussions économiques et sociétales transfrontalières à travers les chaînes d'approvisionnement, les marchés et les flux de ressources naturelles, avec des risques transfrontaliers croissants prévus dans les secteurs de l'eau, de l'énergie et de l'alimentation ».[1] Les données indiquent également que « de multiples aléas climatiques se produiront simultanément et que de multiples risques climatiques et non climatiques interagiront, ce qui entraînera une aggravation du risque global et une cascade de risques entre secteurs et régions ».

Des impacts et des risques climatiques en cascade sur plusieurs pays ont également été identifiés dans les chaînes d'approvisionnement de produits de base, dans les investissements directs étrangers et le financement du développement, dans la santé et dans les moyens de subsistance.[2]

Il existe également de plus en plus d'éléments prouvant que les mesures nationales d'adaptation et d'atténuation peuvent, elles-mêmes, créer des risques transfrontaliers. Le sixième rapport d'évaluation a souligné que « des risques découlent de certaines mesures destinées à réduire les risques liés au changement climatique, notamment les risques liés à la mauvaise adaptation et aux effets secondaires négatifs de certaines mesures de réduction des émissions et d'élimination du dioxyde de carbone ».

Collectivement, ces ensembles de risques sont appelés risques transfrontaliers liés au climat et à l'adaptation (RTCA) ; il s'agit des impacts ou conséquences négatifs potentiels qui traversent les frontières nationales. Ces risques peuvent découler :

- des impacts transfrontaliers du changement climatique
- des conséquences transfrontalières des mesures d'adaptation d'un pays qui ont un impact sur les options d'adaptation et/ou d'atténuation d'autres pays et/ou exacerbent les impacts du changement climatique
- des conséquences transfrontalières des mesures d'atténuation qui ont un impact sur les options d'adaptation et/ou d'atténuation des pays et/ou exacerbent les impacts du changement climatique.

1 GIEC (2022) pp. 18–19
2 Anisimov et Magnan (2023)

Bateau de pêche en mer, Thaïlande.
Crédit : NPDstock/shutterstock

Encadre 1. Adaptation Without Borders et le groupe des PMA

Cette note bréve est le fruit d'un dialogue permanent entre Adaptation Without Borders (AWB) et le Groupe des PMA. En 2023, les deux organisations ont entamé des discussions visant à renforcer la sensibilisation du Groupe des PMA aux RTCA et ses capacités à les évaluer et à les gérer dans le cadre des processus nationaux de planification de l'adaptation, ainsi que des possibilités de gestion collaborative régionale.

La note s'appuie sur un examen des documents du Groupe des PMA et de la CCNUCC ; sur des discussions avec certains négociateurs des PMA et le bureau du président des PMA ; sur les résultats d'une session d'un jour et demi sur les RTCA lors de la réunion pré-COP29 du Groupe des négociateurs africains (AGNES) à Nairobi, au Kenya, en septembre 2024 ; et sur un atelier en ligne avec les participants des PMA en janvier 2025. (AGNES est membre de l'AWB et fournit des preuves scientifiques et une expertise technique relatives aux négociations internationales sur le climat aux gouvernements africains et au Groupe des négociateurs africains (AGN).

Lors de la réunion pré-COP29, les partenaires de l'AWB – ODI Global, l'Institut de l'environnement de Stockholm (SEI), Enda Energie, l'Institut international de recherche sur l'élevage (ILRI) et AGNES – ont discuté avec un ensemble diversifié de décideurs politiques, des gouvernements infranationaux aux négociateurs nationaux, de l'état d'avancement des points à l'ordre du jour de la COP29. Les implications potentielles des négociations de la COP sur l'adaptation transfrontalière pour les efforts d'adaptation aux niveaux local, national, régional et international ont également été évoquées.

Grâce au financement de l'Agence Française de Développement (AFD) et de l'organisme SPARC (Supporting Pastoralism and Agriculture in Recurrent and Protracted Crises), l'AWB a invité plusieurs négociateurs du groupe des PMA à poursuivre les discussions sur les RTCA. Le segment RTCA de la réunion avait les objectifs suivants :

- explorer les dernières données sur les RTCA et en extraire les implications pour le Groupe des PMA et le Groupe des négociateurs africains
- explorer les cadres des risques transfrontaliers et la coopération régionale en matière d'adaptation dans le cadre de l'Objectif mondial d'adaptation (OMA)
- réfléchir à l'inclusion des RTCA dans le premier Bilan mondial (GST) et élaborer une stratégie en vue de leur plus grande inclusion dans le deuxième GST
- évaluer dans quelle mesure les RTCA sont ou peuvent être intégrés dans les plans nationaux d'adaptation (PNA) des PMA et dans d'autres politiques climatiques
- renforcer les réseaux entre les négociateurs engagés dans les différentes pistes de négociation de la CCNUCC qui ont un rapport avec les TCAR
- réfléchir aux positions de l'Afrique et des PMA sur les RTCA dans le but de trouver un terrain d'entente pour garantir que les indicateurs relatifs aux RTCA soient intégrés dans le programme de travail EAU—Belém .

Certains résultats clés du segment comprenaient l'élaboration d'un ensemble initial d'indicateurs en vue de leur affinement et de leur soumission éventuelle au programme de travail , ainsi qu'une contribution à une déclaration du président de l'AGN à la feuille de route de la mission 1.5 Troika Majlis en octobre 2024. D'autres sections de cette note décrivent l'évolution des indicateurs élaborés lors de la réunion pré-COP29.

Historiquement, l'adaptation a été traitée principalement comme une préoccupation locale ou nationale dans les négociations internationales sur le climat.[3] Cependant, plusieurs pays et blocs de négociation ont appelé et continuent d'attirer l'attention sur les dimensions régionales et internationales de l'adaptation. Le Groupe des négociateurs africains, comprenant les pays africains désignés comme pays les moins avancés (PMA), qui a reconnu que l'adaptation avait des dimensions à plusieurs échelles et qu'elle nécessitait des approches régionales et internationales renforcées dans la gestion des RTCA.

Le groupe des PMA, dont de nombreux membres sont des pays africains, est un autre bloc de négociation au titre de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC). Ce bloc représente les intérêts et les besoins spécifiques de 44 pays – 32 d'Afrique, 8 d'Asie, 1 des Caraïbes et 3 des îles du Pacifique – qui sont les plus vulnérables au changement climatique et parmi ceux qui en sont le moins responsables.

Cette note bréve synthétise la priorité accordée par le Groupe des PMA aux RTCA et les stratégies visant à les mettre au cœur des négociations mondiales sur le climat. Comme pour les risques climatiques aux niveaux local et national, certains pays subissent déjà des impacts disproportionnés des RTCA et sont confrontés à des défis disproportionnés en matière d'atténuation et d'adaptation au changement climatique tout en effectuant la transition vers un développement à faible émission de carbone, résilient au changement climatique et réduisant la pauvreté. Cette note bréve met en évidence l'intérêt et la dynamique du Groupe des PMA pour accorder une plus grande place aux RTCA dans les efforts internationaux de négociation sur le climat, et identifie les opportunités à court terme pour soutenir les efforts du Groupe des PMA visant à commencer à faire face à ces risques.

2. Les RTCA dans l'Accord de Paris et les progrès vers leur mise en œuvre

L'article 7.2 de l'Accord de Paris souligne l'importance de « l'adaptation en tant que défi mondial auquel tous sont confrontés, avec des dimensions locales, infranationales, nationales, régionales et internationales ». En plus de reconnaître l'adaptation comme un défi mondial, l'Accord de Paris a établi l'Objectif mondial d'adaptation (OMA) comprenant trois objectifs à long terme – améliorer la capacité d'adaptation ; renforcer la résilience ; et réduire la vulnérabilité au changement climatique – en vue de contribuer au développement durable et d'assurer une réponse d'adaptation adéquate dans le contexte de l'objectif de température mentionné à l'article 2 de l'Accord. Cependant, il a été difficile de traduire cet objectif, formulé de manière imprécise, en pratique opérationnelle, ou de s'entendre sur la manière d'évaluer les progrès accomplis vers sa réalisation.

Lors de la COP26 (Glasgow, novembre 2021), le programme de travail biennal Glasgow–Sharm el-Sheikh (GlaSS) a été établi pour examiner les processus d'adaptation et lancer l'élaboration d'un cadre pour guider la réalisation de l'OMA. Le GlaSS s'est conclu lors de la COP28 (Dubaï, décembre 2023) avec la mise en place du Cadre des Émirats arabes unis pour la résilience climatique mondiale dans le cadre du premier GST en vertu de la décision 2/CMA.5.

Ce cadre marque une étape importante dans la mise en œuvre de l'OMA et dans l'accroissement des ambitions et de la mise en œuvre de l'adaptation. Il y parvient en consacrant quatre objectifs dimensionnels d'un processus d'adaptation itératif visant à faire de l'adaptation un processus et non un objectif final :

1. évaluation de l'impact, de la vulnérabilité et des risques (y compris les systèmes d'alerte précoce multirisques, les services d'information climatique et l'observation systémique pour soutenir ces services)
2. planification
3. mise en œuvre
4. Suivi, évaluation et apprentissage (SEL)

Le programme de travail biennal EAU- Belém a également été établi lors de la COP28, dans le but d'élaborer des indicateurs pour mesurer les progrès réalisés vers sept cibles thématiques et les quatre cibles dimensionnelles du processus d'adaptation (tableau 1). Les sept cibles thématiques sont censées être couvertes à toutes les étapes des cibles dimensionnelles. Lors de la SB60 en juin 2024, l'Organe subsidiaire de mise en œuvre (SBI) et l'Organe subsidiaire de conseil scientifique et technologique (SBSTA) de la CCNUCC ont convenu d'un processus de cartographie des soumissions d'indicateurs et de paramètres de sélection. Ces paramètres comprennent : la capacité à refléter les circonstances régionales, nationales et locales ; la disponibilité des données pour mesurer l'indicateur ; la pertinence et l'applicabilité de l'indicateur dans différents contextes ; la clarté des méthodologies associées aux indicateurs et leur agrégation ; et la facilité d'interprétation.

Il est important de noter que le Cadre (paragraphes 18–19) « reconnaît également que les impacts du changement climatique sont souvent de nature transfrontière et peuvent impliquer des risques complexes et en

3 Opitz- Stapleton et al. (2021)

cascade qui peuvent bénéficier d'une réflexion collective et d'un partage des connaissances, d'une gestion transfrontière tenant compte du climat et d'une coopération sur des solutions d'adaptation mondiales… » en catalysant et en renforçant « la coopération régionale et internationale sur l'intensification des mesures d'adaptation et le soutien entre les Parties, les organisations internationales et les organisations non gouvernementales ». Cette mention implique que la gestion des risques transfrontaliers liés au climat et à l'adaptation doit être prise en compte dans le cadre du processus d'adaptation (cibles dimensionnelles) et dans le cadre des sept domaines thématiques.

Elle appelle également les Parties à « accélérer une action rapide à grande échelle et à tous les niveaux, du local au mondial, en alignement avec d'autres cadres mondiaux, en vue d'atteindre, entre autres, les objectifs suivants d'ici 2030 et progressivement au-delà » (Décision 2/CMA.5 paragraphe 9).

Tableau 1. Objectifs thématiques et dimensionnels d'adaptation au titre du Cadre

Objectifs thématiques	Objectifs dimensionnels des processus itératifs de planification de l'adaptation
Approvisionnement en eau résilient au climat, assainissement et accès à une eau potable sûre et abordable pour tous	Évaluation de l'impact, de la vulnérabilité et des risques
Approvisionnement et distribution de production agricole et d'aliments résilients au changement climatique	Planification
Réduire les impacts du changement climatique sur les écosystèmes et la biodiversité, passer à une adaptation basée sur les écosystèmes	Mise en œuvre
Atteindre la résilience face aux impacts sanitaires liés au climat, réduire la morbidité et la mortalité liées au climat et promouvoir des services de santé résilients au climat	Suivi, évaluation et apprentissage
Accroître la résilience climatique des infrastructures et des établissements humains	
Réduire les impacts du climat sur les moyens de subsistance et les mesures de réduction de la pauvreté	
Protéger le patrimoine culturel contre les impacts climatiques	

Source: Decision 2/CMA.5: paragraphes 9–10.

Cependant, sur près de 10 000 indicateurs soumis par diverses Parties et non-Parties jusqu'en novembre 2024 au Programme de travail, seuls 64 mentionnent explicitement le terme « transfrontalier ».[4] Ces indicateurs concernent principalement les systèmes hydriques transfrontaliers. Parmi les indicateurs soumis autour de la coopération transfrontalière dans le domaine des eaux dans le cadre de l'objectif d'approvisionnement en eau résiliente au changement climatique, la plupart se concentrent sur l'élaboration de plans multinationaux, l'installation de jauges de débit et de stations météorologiques, ainsi que le partage de données entre plusieurs pays et les systèmes d'alerte précoce en cas d'inondation. Deux soumissions mentionnent le terme « transfrontalier », deux mentionnent la « transhumance », quatre mentionnent les « migrants et réfugiés » et quelques dizaines mentionnent le terme « régional ». Des indicateurs relatifs à la collaboration régionale ont été proposés par l'Union européenne, le Japon et le Pakistan. Le terme « transfrontalier » n'est pas non plus mentionné dans les soumissions sur les lacunes critiques en matière d'adaptation. Cela met en évidence une lacune critique concernant les indicateurs transfrontaliers que le Groupe des PMA peut combler par le biais d'une soumission.

L'ensemble final d'indicateurs d'adaptation élaborés dans le cadre du programme de travail deviendra la principale mesure volontaire par rapport à laquelle les pays sont encouragés à rendre compte des progrès réalisés en matière d'adaptation dans leurs PAN à partir de 2030. Certains des indicateurs peuvent être mondiaux,

4 CCNUCC (2024)

sur lesquels tous les pays doivent rendre compte, tandis que d'autres peuvent être inclus dans un menu de sélection, le cas échéant, pour refléter les contextes nationaux d'adaptation spécifiques. Ces indicateurs n'empêcheront pas les pays de rendre compte d'autres indicateurs d'adaptation importants pour leur contexte. Cette modalité suggère également que les organismes de financement climatique pourraient de plus en plus évaluer les projets d'adaptation qu'ils choisissent de financer en fonction des indicateurs. Par exemple, les banques multilatérales de développement (BMD) ont convenu lors de la COP28 d'utiliser une « approche commune pour mesurer les résultats climatiques », dans laquelle un cadre MBD unifié est proposé pour accroître le financement de l'adaptation climatique en alignement avec les cibles et les indicateurs du cadre des EAU.[5]

En l'absence d'indicateurs permettant de saisir les risques multinationaux en cascade dans le cadre de chacune des sept cibles thématiques et des quatre cibles dimensionnelles, la coopération locale, régionale et internationale sur la gestion de ces risques – et le financement climatique pour les gérer – risquent de continuer à être déficients. Ainsi, la fenêtre entre la COP29 et la conclusion du programme de travail EAU- Belém fin 2025 est essentielle pour garantir que des indicateurs concrets, mesurables et exploitables liés aux RTCA et à la collaboration régionale soient inclus dans les soumissions et acceptés par les Parties. L'élaboration et l'acceptation de ces indicateurs contribueront à façonner l'ambition et la mise en œuvre de l'adaptation et le financement climatique pour les années à venir.

3. L'état des RTCA dans la planification de l'adaptation des PMA

En mai 2024, le Groupe des PMA a examiné les indicateurs utilisés par les PMA africains dans le cadre de leurs contributions déterminées au niveau national (CDN) et de leurs PNA.[6] L'analyse a révélé que si les PMA africains cherchent à mesurer quantitativement les progrès réalisés en matière d'adaptation dans le cadre de leurs politiques et programmes climatiques, la plupart des indicateurs qu'ils utilisent actuellement sont axés sur le suivi de la mise en œuvre (842 sur un total de 944 indicateurs). De nombreux PNA et CDN manquent d'indicateurs pour l'évaluation de l'impact, de la vulnérabilité et des risques, la planification et la phase de suivi et d'évaluation d'un processus d'adaptation itératif. Le Groupe des PMA reconnaît également que la majorité des indicateurs (de mise en œuvre) sont axés sur l'agriculture et les systèmes alimentaires. L'eau, la santé, les écosystèmes et d'autres cibles thématiques sont sous-représentés.

Même si les PAN des PMA existants ne comportent pas d'évaluation détaillée des RTCA, nombre d'entre eux s'intéressent explicitement à certains RTCA (tableau 2). Sur les 23 PMA ayant soumis un PAN en 2023, 15 (dont 10 pays africains) sont explicitement concernés par les risques transfrontaliers liés aux cours d'eau, forêts ou autres écosystèmes transfrontaliers partagés. Les pays côtiers sont également préoccupés par la migration des stocks de poissons hors de leurs eaux, et plusieurs PMA africains soulignent les défis posés par le changement climatique au pastoralisme transfrontalier. En outre, plusieurs PMA mentionnent la nécessité d'un partage régional des connaissances et des données, ainsi que d'une programmation coopérative d'adaptation.

Toutefois, un seul PNA (celui de la Sierra Leone) mentionne les risques transfrontaliers pour les marchés des produits de base (riz) et les impacts sur la sécurité alimentaire et la malnutrition dans le pays. La comptabilisation des impacts transfrontaliers sur les importations de denrées de base et d'intrants agricoles/d'élevage n'est pas abordée dans les autres PNA des PMA. En conséquence, les vulnérabilités, les impacts et les risques interconnectés entre les secteurs, ainsi que les dépendances vis-à-vis des pays voisins et des produits alimentaires internationaux, des maladies, des finances et des chaînes d'approvisionnement, ne sont pas évalués. De ce fait, les connexions entre plusieurs pays sont systématiquement ignorées dans les étapes d'évaluation, de planification, de mise en œuvre et de MEL (suivi, évaluation et apprentissage) de la formulation du PNA, ce qui accroît le risque global de changement climatique pour les PMA.

Les PNA des PMA examinés ne prévoient pas non plus de mécanismes concrets de gestion des RTCA (planification et mise en œuvre) ni de suivi de l'efficacité de ces mécanismes pour réduire les impacts sociaux et économiques. Certains PNA des PMA mentionnent les institutions de bassins hydrographiques transfrontaliers comme moyens de gestion des ressources en eau partagées, mais peu mécanismes régionaux d'adaptation coopératifs, tels que les systèmes régionaux d'alerte précoce, sont proposés.

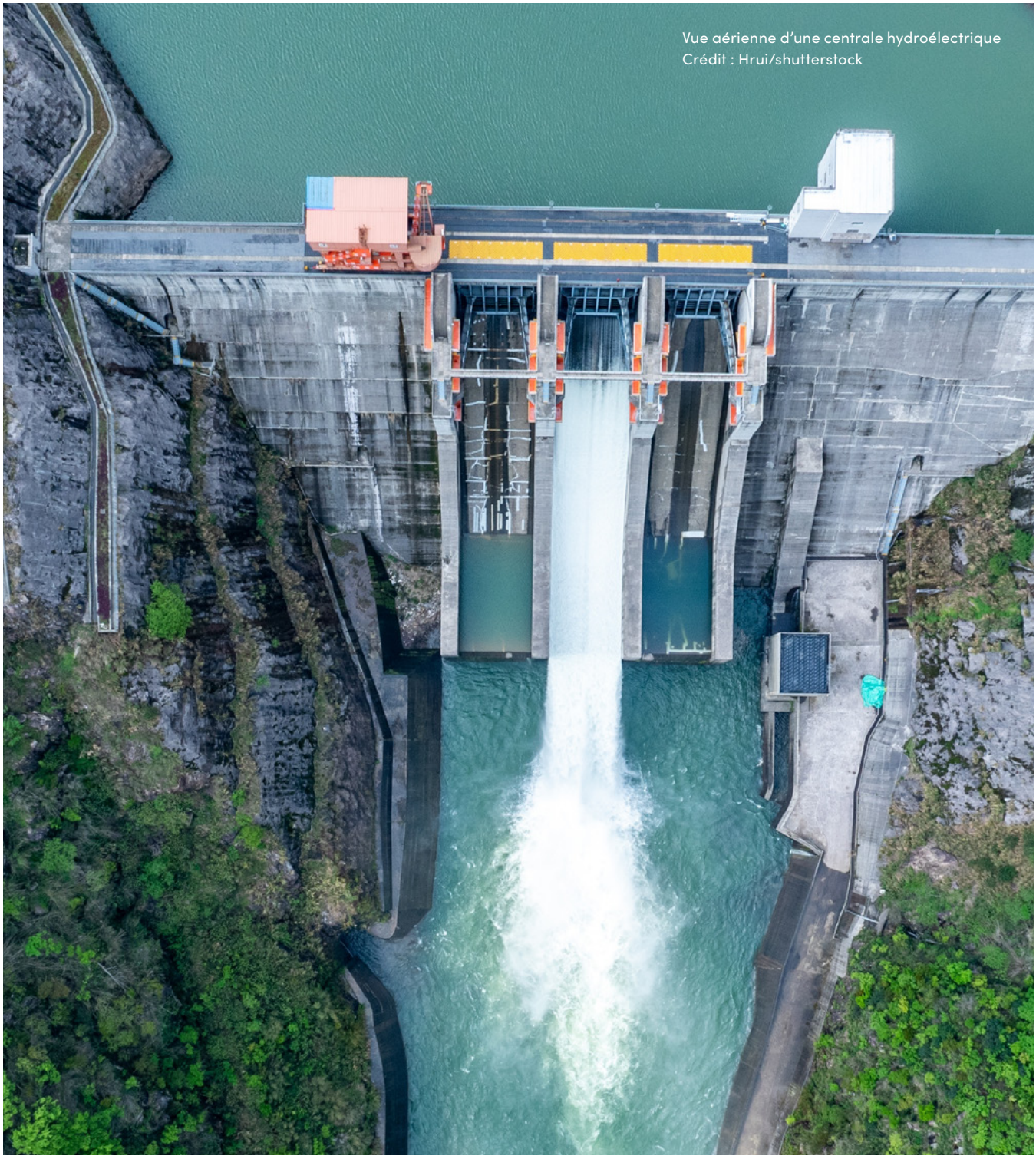
Malgré les difficultés rencontrées dans la planification et la mise en œuvre des TCAR, les PMA africains sont peut-être mieux équipés pour les gérer que certains membres de la région Asie-Pacifique ou des Caraïbes.

5 Banque mondiale (2024)

6 Groupe des PMA (2024). L'examen des PMA reconnaît que, faute de temps, il n'a pu examiner que les politiques climatiques des PMA africains ; les données des PMA des Caraïbes et de la région Asie-Pacifique n'ont pas été examinées.

En effet, l'Union africaine et de nombreuses communautés économiques régionales disposent de plans et de stratégies climatiques qui visent à renforcer la coopération régionale. La stratégie et le plan d'action de l'Union africaine sur le changement climatique et le développement résilient (2022-2032) appellent spécifiquement à « une coordination renforcée entre les communautés économiques régionales et les États membres pour faire face aux risques climatiques transfrontaliers et en cascade et les gérer ».[7] Les cibles thématiques spécifiques où cette coopération est mise en avant sont le renforcement de la gestion et de la coopération transfrontalières de l'eau ainsi que des solutions multi-pays fondées sur la nature telles que l'Initiative de la Grande Muraille Verte pour le Sahara et le Sahel.

7 Union africaine (2022) p. 32



Vue aérienne d'une centrale hydroélectrique
Crédit : Hrui/shutterstock

Tableau 2. Préoccupations liées au RTCA dans les PNA des PMA

Zone cible	Préoccupations transfrontalières dans le PAN des PMA	Pays
Approvisionnement en eau résilient au changement climatique	Gestion et coopération accrues des bassins fluviaux transfrontaliers Partage régional des connaissances et coopération en matière d'adaptation autour de la qualité et de la quantité d'eau et de la protection des infrastructures (contre les inondations dans les bassins transfrontaliers) Coopération conjointe sur les systèmes d'eaux souterraines transfrontalières Approvisionnement en eau suffisant pour le pastoralisme transfrontalier	Bangladesh, Burkina Faso, Cambodge, République centrafricaine, Tchad, Mozambique, Niger, Sierra Leone, Soudan du Sud, Soudan, Timor-Leste
Production alimentaire résiliente au changement climatique	Coopération multinationale sur la gestion intégrée des zones côtières pour les pêcheries partagées, reconnaissant la migration des poissons hors des eaux maritimes des pays Appelle à un processus consultatif international sur la gestion des pêches, compte tenu de l'importance de la pêche pour la production alimentaire et les moyens de subsistance Impacts du climat sur les prix internationaux du riz et répercussions en cascade sur la sécurité alimentaire nationale	Bénin, Libéria, Madagascar, Sierra Leone, Togo
Des moyens de subsistance résilients au changement climatique	Renforcement de la gestion de l'eau et des pâturages pour les éleveurs transhumants Répondre aux besoins de subsistance des réfugiés et aux pressions qui en découlent sur les ressources naturelles lorsque les personnes sont déplacées par un conflit dans les pays voisins Faire face aux risques liés au changement climatique pour le tourisme international	Burkina Faso, République centrafricaine, Népal, Mozambique, Soudan du Sud, Soudan
Réduire les impacts du climat sur les écosystèmes et la biodiversité	Renforcer le soutien et le financement des projets forestiers transfrontaliers pour réduire la déforestation Soutien à la gestion des écosystèmes transfrontaliers Coordination de la planification de l'adaptation autour des ressources naturelles partagées, y compris le partage des données	Bhoutan, Tchad, République démocratique du Congo, Niger, Soudan du Sud, Timor-Leste
Devenir résilient face aux impacts sanitaires liés au climat	Coopération en matière de déclaration et de gestion des maladies animales transfrontalières Un soutien accru aux initiatives régionales en matière de santé Une surveillance sanitaire renforcée des maladies transmissibles comme la tuberculose et un soutien aux populations réfugiées	Bhoutan, Cambodge, Soudan
Évaluation de l'impact, de la vulnérabilité et des risques	Coordination régionale et internationale dans la gestion des catastrophes Il est demandé d'évaluer la manière dont les facteurs transfrontaliers influenceront les vulnérabilités nationales (par exemple, les fleuves partagés, les transferts de fonds et les marchés des matières premières). Mobiliser les organismes régionaux pour coordonner l'évaluation	Cambodge, Kiribati, Mozambique, Sierra Leone
Planification	Demande au PAN de se concerter avec les voisins sur la planification de l'adaptation et le partage des données Alignement sur les initiatives régionales – par exemple l'Union africaine, les communautés économiques régionales, l'ASEAN et le groupe des PMA	Burundi, Cambodge, Kiribati, Mozambique, Népal, Timor-Leste

Source: Review of current LDC NAPs.

Des projets multinationaux distincts ont été financés, tels que le Programme d'investissement transfrontalier PIDA pour l'eau de l'Union africaine[8] ou l'Intégration des mesures d'adaptation au changement climatique dans la gestion concertée du complexe transfrontalier W-Arly[9] Pendjari : ADAPT-WAP. Cependant, ces projets et financements associés sont souvent limités dans leur durée et manquent de mécanismes clairs pour un partage plus approfondi des données, un suivi, une évaluation et un apprentissage, une évaluation continue de la vulnérabilité, de l'impact et des risques, ou une mise en œuvre soutenue. Bien que la nécessité d'évaluer plus avant ces risques et de les gérer soit reconnue, de nombreux PMA ont des capacités financières et institutionnelles limitées pour le faire dans le cadre de la mise en œuvre de leurs PNA actuels. Une assistance accrue est nécessaire pour les aider à évaluer et à planifier les risques multinationaux en cascade pour les PNA élaborés à partir de 2030, et pour financer des mesures d'adaptation coopératives régionales, que des indicateurs RTCA concrets figurent ou non dans l'ensemble final élaboré dans le cadre du programme de travail EAU–Belém.

4. Possibilités pour les PMA de renforcer l'action sur les RTCA : les voies à suivre dans le cadre du programme de travail EAU-Belém

Le programme de travail EAU- Belém devrait produire un ensemble final d'indicateurs, au nombre de 100 au maximum, qui sont « applicables à l'échelle mondiale ; constituent un menu qui reflète les divers contextes d'action d'adaptation, permettant aux Parties de choisir les indicateurs sur lesquels elles rendront compte à la lumière de leurs circonstances nationales ; et sont conçus pour permettre l'évaluation des progrès vers les indicateurs » (Décision CMA.6). Les négociateurs des PMA ont exprimé le souhait de s'assurer que « plusieurs » indicateurs couvrant les risques climatiques, d'adaptation et d'atténuation multi-pays soient ratifiés dans l'ensemble final des indicateurs approuvés par la CCNUCC. De manière réaliste, l'inclusion de trois ou quatre indicateurs RTCA serait considérée comme un succès.

Ce projet a utilisé un processus de co-développement et de classement en deux étapes pour affiner, prioriser la soumission et formater les indicateurs. La première étape s'est déroulée lors de la réunion pré-COP29 d'AGNES du 24 au 27 septembre 2024. La deuxième étape s'est déroulée sous la forme d'un atelier en ligne le 22 janvier 2025.

Lors de la première étape, un ensemble initial de 93 indicateurs a été proposé par les participants au segment RTCA de la réunion pré-COP29. À la fin de la réunion, les 93 indicateurs ont été combinés et réduits à 19, avec au moins un indicateur par cible thématique et dimensionnelle. La deuxième étape de classement des indicateurs en ligne a réduit les 19 indicateurs à un sous-ensemble plus restreint jugé susceptible de réussir lors de la soumission.

Le deuxième cycle a été éclairé par les discussions et les développements autour des résultats de l'adaptation transfrontalière et régionale de la COP29. Les participants au deuxième cycle ont souligné que quelques pays s'étaient opposés au terme « transfrontalier » dans l'AGG lors de la COP29 et avaient bloqué toute discussion significative à ce sujet. Par conséquent, les principales priorités pour la sélection des indicateurs sont les suivantes :

- veiller à ce que les risques climatiques transfrontaliers soient intégrés de manière plus significative dans les cibles dimensionnelles de la planification itérative de l'adaptation afin de garantir qu'ils recoupent les cibles thématiques
- trouver une formulation plus neutre pour remplacer « transfrontalier », en utilisant des descripteurs tels que « multi-pays », « régional » et « en cascade » pour surmonter la résistance à l'inclusion des risques transfrontaliers liés au climat et à l'adaptation dans l'OMA.
- promouvoir les conventions et cadres internationaux auxquels de nombreux pays sont déjà signataires – les pays se sont donc engagés à respecter la convention/le cadre et collectent déjà des données et suivent les progrès accomplis en vue de la réalisation de leurs engagements. Les principales conventions internationales comprennent l'Agenda 2030 pour le développement durable et ses 17 objectifs (ODD), le Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe (Cadre de Sendai) et la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification (CNULCD).

Après deux tours de vote tenant compte des priorités clés, les participants ont sélectionné les six indicateurs définitifs (tableau 3). Les conventions, cadres et accords internationaux qui renforcent la sélection des indicateurs sont également répertoriés dans le tableau. Comme prochaines étapes avant de soumettre les indicateurs au programme de travail , les participants ont convenu de fournir des suggestions de formulation alternative et neutre pour augmenter leur probabilité d'acceptation par les parties aux négociations lors de la COP30 au Brésil. Les suggestions seront finalisées en février 2025 et soumises en coordination avec le bureau du président du PMA et AGNES.

8 Programme d'études internationales (2021)
9 Fonds d'adaptation (2019)

Tableau 3. Indicateurs du deuxième cycle prioritaires pour la soumission

Indicateur RTCA proposé	Convention ou cadre international de référence
Cible : Pénurie d'eau, assainissement, approvisionnement en eau	
Accords de coopération sur les eaux transfrontalières : élaboration, ratification et mise en œuvre d'accords sur les rivières et les aquifères transfrontaliers qui incluent des évaluations des risques climatiques multinationaux pour les eaux et les écosystèmes transfrontaliers, ainsi que des systèmes d'alerte précoce multinationaux	• ODD 6.5 : 6.5.1 – Degré de gestion intégrée des ressources en eau ; 6.5.2 – Proportion de zones transfrontalières dotées d'un accord opérationnel de coopération dans le domaine de l'eau • ODD 11.5 – Réduire considérablement le nombre de décès et le nombre de personnes touchées et diminuer sensiblement les pertes économiques directes (par rapport au produit intérieur brut mondial) causées par les catastrophes, notamment celles liées à l'eau, en mettant l'accent sur la protection des populations pauvres et vulnérables • ODD 13 : toutes les cibles • Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux (« Convention sur l'eau »), tous les articles, en particulier les articles 9 et 11 • Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe, notamment les paragraphes 8, 17, 19, 24, 25, 28 • Convention des Nations Unies sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation : articles 11, 27 et 28 • Convention de Ramsar de l'ONU • Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification (CNULCD) • Convention des Nations Unies sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière (Convention d'Espoo) • Convention du patrimoine mondial de l'UNESCO
Cible : Écosystèmes et biodiversité	
Dégradation de l'habitat dans les écosystèmes transfrontaliers partagés : proportion [acres annuels] de perte ou de dégradation d'habitat dans les écosystèmes transfrontaliers (par exemple, zones humides, savanes, montagnes) liée aux événements climatiques et/ou au manque d'adaptation coopérative dans les plans de gestion des écosystèmes multi-pays	• CNULCD • Convention de Ramsar • Cadre de travail sur la diversité biologique Kunming-Montréal, notamment les cibles 8 et 14 • Convention d'Espoo • Convention sur l'eau • ODD 15 : toutes les cibles, notamment 15.1 et 15.3 • Convention des Nations Unies sur la diversité biologique • Convention du patrimoine mondial de l'UNESCO
Cible : Évaluation de l'impact, de la vulnérabilité et des risques	
Les pays coopèrent avec leurs voisins régionaux pour développer des systèmes d'alerte précoce ; ces systèmes doivent tenir compte des risques climatiques multinationaux et disposer de mécanismes permettant d'atteindre les migrants, les personnes déplacées et les réfugiés qui ont traversé les frontières	• Accord de Paris : fournir des alertes précoces pour tous • Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe • Sixième rapport d'évaluation du GIEC et, prochainement, septième rapport d'évaluation

Indicateur RTCA proposé	Convention ou cadre international de référence
Cible : Santé, services de santé , morbidité et mortalité	
Incidence des épidémies transfrontalières liées au climat : nombre d'épidémies transfrontalières de maladies humaines liées aux événements climatiques et à la mobilité (humaine et animale) en réponse aux événements climatiques chaque année (taux de mortalité et de morbidité ventilés par sexe, âge et handicap)	• ODD 3.3 – D'ici à 2030, mettre fin aux épidémies de sida, de tuberculose, de paludisme et de maladies tropicales négligées et combattre l'hépatite, les maladies d'origine hydrique et autres maladies transmissibles • Règlement sanitaire international 5.2 – Mandat aux pays de « collaborer activement entre eux et avec l'OMS conformément aux dispositions pertinentes du Règlement sanitaire international, afin de garantir sa mise en œuvre efficace » • Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale : 5 (iv) – Le droit à la santé publique, aux soins médicaux, à la sécurité sociale et aux services sociaux • Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC) : 12 (c) – Prévention, traitement et contrôle des maladies épidémiques, endémiques, professionnelles et autres
Cible : Patrimoine culturel	
Nombre de plans d'adaptation régionaux et nationaux qui reconnaissent et cherchent à protéger les connaissances et pratiques culturelles transfrontalières qui favorisent l'adaptation. Il peut s'agir du patrimoine culturel immatériel, comme les connaissances et traditions locales, en particulier les relations avec la nature et les ressources naturelles, ainsi que les connaissances culturelles liées à la réduction des risques de catastrophe, et du patrimoine culturel matériel.	• ODD 11.4 – Renforcer les efforts visant à protéger et à sauvegarder le patrimoine culturel et naturel mondial • Accord de Paris : Objectif mondial d'adaptation • Convention du patrimoine mondial de l'UNESCO • Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe • Convention de Ramsar : Déclaration de Budapest • Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones • Cadre de travail sur la diversité biologique Kunming-Montréal • Convention des Nations Unies sur la diversité biologique
Cible : Planification	
Intégration des risques transfrontaliers liés au climat et à l'adaptation dans les plans nationaux : nombre de pays dont les PNA, les ambitions d'adaptation rapportées dans les CDN, les communications nationales et les rapports biennaux rendent compte activement de l'évaluation des risques transfrontaliers liés au climat et à l'adaptation, des activités de mise en œuvre pour les gérer et du MEL (suivi, évaluation et apprentissage) concernant leur gestion	• Accord de Paris : Objectif mondial d'adaptation/Cadre des Émirats arabes unis pour la résilience climatique mondiale • Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe • ODD 13 : toutes les cibles • ODD 2.c.1 – Indicateur d'anomalies des prix des denrées alimentaires. Adopter des mesures pour assurer le bon fonctionnement des marchés des produits alimentaires et de leurs dérivés et faciliter l'accès rapide aux informations sur les marchés, notamment sur les réserves alimentaires, afin de contribuer à limiter l'extrême volatilité des prix des denrées alimentaires • ODD 9.1 – Développer des infrastructures de qualité, fiables, durables et résilientes, notamment des infrastructures régionales et transfrontalières, pour soutenir le développement économique et le bien-être humain, en mettant l'accent sur un accès abordable et équitable pour tous • ODD 17.9 – Renforcer le soutien international à la mise en œuvre d'un renforcement efficace et ciblé des capacités dans les pays en développement pour soutenir les plans nationaux visant à mettre en œuvre tous les objectifs de développement durable, notamment par la coopération Nord-Sud, Sud-Sud et triangulaire

Marchés du riz, Thaïlande
Crédit photo : CGN089/shutterstock

5. Recommandations

Recommandation 1 : faire entendre et défendre les voix du groupe des PMA et de l'AGN concernant les RTCA dans le cadre des processus de la CCNUCC afin de promouvoir les ambitions internationales en matière de gestion des risques transfrontaliers au sein de l'OMA. Il existe une dynamique claire au sein du groupe des PMA et parmi plusieurs membres de l'AGN pour élever les ambitions régionales et internationales d'adaptation afin d'évaluer et de gérer de manière coopérative les risques climatiques en cascade dans plusieurs pays. Les mois à venir de 2025, à l'approche de la SB62 à Bonn (juin 2025) et de la COP30 au Brésil, représentent une opportunité pour le groupe des PMA, éventuellement rejoint par l'AGN, de défendre les indicateurs RTCA auprès du programme de travail EAU- Belém. Leur inclusion dans le programme de travail incite les pays à commencer à prendre en compte ces risques lors de la mise à jour de leurs PNA à partir de 2030.

Recommandation 2 : davantage de pays et d'institutions régionales devraient proposer activement des projets d'adaptation régionaux et multinationaux. Comme l'indique le tableau 2, de nombreux PMA s'intéressent activement aux risques climatiques liés aux eaux transfrontalières (rivières, aquifères et zones côtières) et aux écosystèmes, ainsi qu'aux implications pour la sécurité alimentaire et les moyens de subsistance – quatre des cibles thématiques de l'AGG. D'autres PMA s'intéressent à la coopération régionale en matière d'évaluation, de planification, de mise en œuvre, de suivi et d'évaluation. Cependant, il existe encore relativement peu de projets d'adaptation régionaux et multinationaux bancables proposés par les pays et les institutions régionales. Si les PMA souhaitent sérieusement identifier d'autres RTCA dans les PNA ultérieurs et les gérer, ils doivent également travailler avec leurs voisins et les entités régionales et internationales accréditées pour élaborer des propositions de projets d'adaptation multinationaux à soumettre aux fonds climatiques.

Recommandation 3 : Financement climatique pour les projets d'adaptation régionaux et multinationaux. Les pays souhaitant développer des projets coopératifs d'adaptation multinationaux, régionaux ou internationaux ont besoin d'un financement climatique du Fonds vert pour le climat, du Fonds d'adaptation, d'autres fonds climatiques et de sources de financement climatique non traditionnelles. Les institutions régionales telles que la Banque africaine de développement, la Banque asiatique de développement et la Communauté du Pacifique sont des entités accréditées qui collaborent avec les fonds climatiques ; elles peuvent travailler avec les pays pour élaborer des propositions de projets multinationaux, mais ne le feront que si les RTCA sont exprimés comme une priorité d'adaptation par les pays.

Recommandation 4 : tirer parti du soutien et des mécanismes politiques existants des organismes régionaux pour la gestion coopérative des risques climatiques et d'adaptation transfrontaliers. Les sensibilités politiques entre pays voisins et au sein des négociations de la CCNUCC autour de certains risques climatiques multinationaux (tels que les eaux transfrontalières) constituent actuellement des obstacles à une coopération renforcée en matière d'adaptation. Les organismes régionaux tels que l'Union africaine, l'ASEAN ou la CARICOM pourraient être en mesure de gérer diplomatiquement l'évaluation et la gestion des risques régionaux avec les membres, en particulier si des financements climatiques sont mis à disposition pour des projets régionaux et multinationaux. Déterminer les organismes régionaux à contacter en premier est une décision qui doit être guidée par leurs mandats, leurs intérêts et leurs capacités à mener à bien des projets d'adaptation multinationaux. L'Union africaine et les communautés économiques régionales telles que le Marché commun de l'Afrique orientale et australe (COMESA) et la Communauté de l'Afrique de l'Est (CAE) ont déjà des politiques climatiques régionales qui appellent les membres à coopérer davantage sur les risques climatiques transfrontaliers, et pourraient être considérées comme des organismes à contacter en premier.[10]

Recommandation 5 : financer le Groupe d'experts des PMA (GEPMA/LEG) et d'autres organismes pour élaborer des directives techniques spécifiquement destinées à évaluer les RTCA dans les PNA. Le LEG est en train de mettre à jour les directives techniques – les directives techniques originales ont été publiées en 2012 – destinées aux pays pour la préparation de leurs PNA, de leurs CDN (pour les pays qui incluent un volet d'adaptation) et de leurs stratégies à long terme. Le LEG a contacté l'AWB en 2024 au sujet de la possibilité de contribuer aux méthodologies d'évaluation des RTCA et des mesures d'adaptation régionales. Un addendum méthodologique pour l'évaluation des RTCA prendrait entre un an et dix-huit mois à réaliser et nécessiterait plusieurs cycles d'engagement avec le LEG et les membres des PMA pour tester les méthodologies et la disponibilité des données par rapport à l'ensemble final d'indicateurs. Ces directives pourraient également alimenter la révision par le GIEC des Directives techniques de 1994 pour l'évaluation des impacts du changement climatique et des adaptations.

10 Opitz-Stapleton et al. (2023)

Références

Fonds d'adaptation (2019) *Intégration des mesures d'adaptation aux changements climatiques dans la gestion concertée du complexe transfrontalier* WAP : ADAPT-WAP . Document complet du projet OSS-ADAPT-WAP (www.adaptation-fund.org/wp-content/uploads/2019/01/Full-document-ADAPT-WAP-Clean-05Feb2019.pdf).

Union africaine (2022) Stratégie et plan d'action de l'Union africaine sur le changement climatique et le développement résilient (2022-2032) (https://au.int/en/documents/20220628/african-union-climate-change-and-resilient-development-strategy-and-action-plan).

AIP – Programme d' investissement dans l'eau en Afrique continentale (2021) Programme d'investissement dans l'eau transfrontalière PIDA AIP . (https://aipwater.org/transboundary-water-management/).

Anisimov, A. et Magnan, A. (éd.) (2023) *Le rapport mondial sur les risques climatiques transfrontaliers . (The global transboundary climate risk report.)* The Institute for Sustainable Development and International Relations and Adaptation Without Borders https://adaptationwithoutborders.org/knowledge-base/the-global-transboundary-climate-risk-report/).

GIEC (2022) 'Summary for policy makers' in H. Pörtner, D. Roberts, et al. (eds) *Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change.* Cambridge: Cambridge University Press.

Groupe des PMA (2024) Communication de la République du Malawi au nom du Groupe des pays les moins avancés (PMA) sur les informations relatives aux indicateurs existants permettant de mesurer les progrès accomplis vers la réalisation des cibles visées aux paragraphes 9 et 10 de la décision 2/CMA.5 (www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/202410081117---LDC%20Group%20GST_sept%202024-2.pdf).

Opitz-Stapleton, S., Cramer, L., et al. (2021) *Transboundary climate and adaptation risks in Africa: perceptions from 2021.* SPARC Report (https://adaptationwithoutborders.org/knowledge-base/transboundary-climate-and-adaptation-risks-in-africa-perceptions-from-2021/).

Opitz-Stapleton, S., Lindsay, C. et Anisimov, A. (2023) *Policy mechanisms of the African Union and the Regional Economic Communities to manage transboundary climate risks.* London: ODI and Adaptation Without Borders (https://adaptationwithoutborders.org/wp-content/uploads/2023/12/awb_wp3_africapolicymechanisms40.pdf).

Banque mondiale (2024) Approche commune pour mesurer les résultats climatiques (https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/099041924212042943/p18075813e99060931bc4c1e3f06b8252de).

CCNUCC (2024) « Compilation des indicateurs existants, programme de travail EAU- Belém sur les indicateurs » (https://unfccc.int/documents/640965).

Adaptation Without Borders (Adaptation Sans Frontières) est un partenariat mondial qui œuvre pour renforcer la résilience systémique aux impacts transfrontaliers du changement climatique et les mesures visant à les gérer. Nous identifions et évaluons les risques climatiques transfrontaliers, évaluons les options permettant de mieux gérer ces risques et aidons les décideurs politiques, les planificateurs et le secteur privé à développer des solutions inclusives et résilientes au changement climatique. Nous catalysons de nouvelles alliances et formes de coopération en matière d'adaptation qui ouvrent la voie à un monde plus durable et plus résilient.

adaptationwithoutborders.org

Adaptation Without Borders

SPARC Supporting Pastoralism and Agriculture in Recurrent and Protracted Crises

ADAPT ACTION A PROGRAM AFD GROUPE

UKaid from the British people

Cette recherche et note bréve est soutenue par le programme Adapt du Groupe Agence Française de Développement (AFD). Certaines recherches sur l'engagement politique ont également été soutenues par le programme SPARC (Supporting Pastoralism and Agriculture in Recurrent and Protracted Crises), par l'intermédiaire d'UKAid.

Auteurs : Sarah Opitz-Stapleton, Courtney Lindsay, Emmanuel Seck, Fatimata Kaba et Laura Cramer

Rédactrice en chef : Ruby Cowling

Nous sommes reconnaissants pour les idées et les contributions des négociateurs des pays du Groupe des PMA, AGNES et ILRI, qui ont donné de leur temps et leur expertise à cette étude et ont participé au segment pré-COP29 d'AGNES sur les RTCA et à l'atelier du deuxième cycle, et nous continuons à nous engager autour de l'affinement des indicateurs à soumettre au programme de travail des Émirats arabes unis—Belem.

Nous tenons à remercier tout particulièrement le Dr George Wamukoya , Telvin Muta Denje , Shadrack Arum, Petronila Adhiambo et Harriet Wachira d'AGNES, pour leur engagement continu, leur soutien et leurs commentaires pour intégrer plus concrètement les RTCA dans les négociations de l'AGN et du groupe des PMA et dans les plans nationaux sur le climat. Nous remercions également le Dr Todd Crane de l'ILRI pour ses commentaires sur ce dossier et pour son engagement continu autour des RTCA en Afrique par le biais du SPARC. Nous remercions le SPARC d'avoir fourni un cofinancement pour faciliter la participation des négociateurs au segment RTCA de la réunion pré-COP29 d'AGNES, et Mauricio Vazquez (ODI Global) et Guy Jobbins (SPARC) pour avoir permis le soutien du SPARC. Nous sommes également reconnaissants au programme Adapt'Action du Groupe AFD pour son soutien, ses révisions et ses conseils concernant la recherche, le processus de soumission des indicateurs et le dossier.

© ODI Global, février 2025

Pour plus d'informations, contactez : Sarah Opitz-Stapleton, responsable technique d'ODI Global pour Adaptation Without Borders, s.opitz.stapleton@odi.org

Citation suggérée : Opitz-Stapleton, S., Lindsay, C., Seck, E., Kaba, F. et Cramer, L. (2025) *Risques climatiques transfrontaliers en cascade et groupe des pays les moins avancés : catalyser les options de gestion au sein de la CCNUCC*. Note bréve d'Adaptation Without Borders. ODI Global et Adaptation Without Borders.

Create Visibility · Gather Evidence · Build Connections · Inspire Action