

Rendre opérationnel le Fonds pertes et préjudices

Apprendre des bénéficiaires potentiels

Synthèse

Après des décennies de plaidoyer des petits États insulaires, des pays les moins avancés (PMA) et de la société civile des pays du Sud, la 27^e conférence des Nations unies sur les changements climatiques (COP27) a débouché sur un accord historique prévoyant la création d'un nouveau Fonds dédié aux pertes et préjudices visant à aider les pays vulnérables à affronter et dépasser les conséquences du changement climatique. Cette décision a été saluée comme une avancée historique et une victoire pour la justice climatique.

De nombreuses personnes subissent déjà des pertes et préjudices, dont le coût pour les pays du Sud devrait atteindre la somme alarmante de 290 à 580 milliards de dollars US par an d'ici à 2030 (Markandya et González-Eguino, 2019). Il est donc essentiel de rendre le Fonds rapidement opérationnel pour répondre aux besoins urgents, en instaurant un processus de mise en œuvre et de gouvernance équitable, et inclusif, mais également perçu comme tel.

This document is a translation of the executive summary of the original ICCCAD publication: Bakhtaoui, I., Naushin, N., Shawoo, Z., Binte Mirza, A., Saify Iqbal, S.M., & Hossain F. (2023). *Operationalizing the Loss and Damage Fund: Learning from the Intended Beneficiaries*. International Centre for Climate Change and Development and Stockholm Environment Institute. <https://www.icccad.net/publications/operationalizing-loss-and-damage-fund>

Un Comité de transition¹ composé de 10 représentants des pays du Nord et de 14 représentants des pays du Sud a été créé afin de définir les mécanismes institutionnels, les modalités, la structure, la gouvernance et le mandat de ce nouveau Fonds. Il est chargé d'élaborer des recommandations sur la meilleure façon de rendre le Fonds opérationnel qui seront présentées lors de la 28^e conférence des Nations unies sur les changements climatiques (COP28). Ce processus soulève deux questions fondamentales : (i) comment ce Fonds peut-il tirer des enseignements des structures de financement existantes et proposer des solutions complètes pour faire face aux pertes et préjudices ; (ii) comment ce Fonds peut-il répondre au mieux aux besoins et aux priorités des communautés vulnérables et marginalisées confrontées à des pertes et préjudices ?

Notre recherche — menée conjointement par le Stockholm Environment Institute, ICCCAD et Germanwatch — entend apporter un éclairage sur ces deux questions. Nous y formulons des recommandations à l'intention du Comité de transition sur les moyens de rendre le Fonds opérationnel afin qu'il puisse atteindre au mieux ses objectifs. Pour ce faire, nous avons élaboré deux documents complémentaires : (i) le présent rapport, *Operationalizing the Loss and Damage Fund : Learning from the Intended Beneficiaries*, qui s'appuie sur les observations des représentants et des collaborateurs des gouvernements et organisations des pays du Sud susceptibles de demander à bénéficier du Fonds ; et (ii) un rapport complémentaire, *Operationalising*

1 <https://unfccc.int/topics/adaptation-and-resilience/groups-committees/transitional-committee>

the Loss and Damage Fund: Learning from the Funding Mosaic, qui tire des enseignements des options actuelles de financements.

Ce rapport présente les constats issus d'une série de groupes de travail, organisés avec des représentants d'un large éventail d'entités des principales régions du Sud : Afrique, Asie, Amérique latine et les petits États insulaires en développement (PEID). Ces groupes de travail étaient composés de représentants d'organisations de communautés locales, d'ONG, d'autorités locales, de bailleurs de Fonds locaux et de gouvernements nationaux concernés par les pertes et préjudices causés par le changement climatique. Ils ont été mis au point afin de recueillir les points de vue des candidats et des bénéficiaires potentiels sur des points essentiels et capable d'atteindre pour rendre le Fonds opérationnel ses objectifs. Le présent rapport entend brosser un tableau général des besoins et des priorités à prendre en compte sur le terrain et des obstacles à surmonter en matière d'accès aux financements, tout en fournissant un aperçu des critères de conception à envisager et à exploiter pour atteindre les objectifs fixés. Les échanges recueillis au sein de ces groupes de travail sous-tendent des réflexions plus larges sur le rôle et les fonctions du financement des pertes et préjudices. Le contenu de ce rapport a pour but de favoriser le débat entre les concepteurs du financement et les bailleurs de Fonds d'une part et les bénéficiaires visés par le Fonds d'autre part.

Recommandations principales

Nos recommandations sur la manière de rendre opérationnel le Fonds pertes et préjudices sont résumées dans le tableau n°1. Il en ressort quatre recommandations transversales :

1. Adopter une approche de prise de décision participative et représentative.

Les participants aux groupes de travail ont exhorté le Fonds pertes et préjudices à préserver l'indépendance des acteurs impliqués dans les processus de prise de décision, à répartir les pouvoirs entre les différents types de participants, à établir des systèmes rigoureux de contrôle et d'équilibre et à garantir une représentation pertinente des parties prenantes les plus vulnérables dans les structures de gouvernance, notamment les jeunes, les femmes, les communautés autochtones, les groupes LGBTQIA+ et d'autres groupes marginalisés. Nous suggérons donc de prendre des mesures pour répondre à ces demandes en permettant à des membres de la société civile de siéger au sein du conseil d'administration du Fonds pertes et préjudices, et/ou en déléguant certains pouvoirs à des comités consultatifs thématiques et régionaux créés pour éclairer la prise de décision. Le Comité de transition pourrait également envisager la création d'antennes régionales du Fonds qui permettraient d'apporter une aide adaptée au contexte local. Néanmoins, ce mécanisme ne doit pas freiner la rapidité de mise en place des actions, car un tel compromis pourrait nuire à l'efficacité du Fonds. Pour trouver un équilibre satisfaisant, il convient de planifier les différentes étapes avec les communautés touchées afin d'anticiper les impacts et de traiter les problèmes le plus en amont possible.

-
- 2. Fournir des guichets d'accès direct aux candidats locaux.** Les participants ont clairement indiqué que le manque d'accès aux financements à l'échelle locale était une lacune à combler. Ils ont exhorté le Fonds pertes et préjudices à trouver des moyens d'accroître le champ d'action des communautés touchées en vue de compléter les approches stratégiques nationales adoptées par les gouvernements. Il est nécessaire de mettre en œuvre des mesures nationales telles que des filets de sécurité et des plans d'urgence pour opérer un redressement équitable et bien coordonné, mais ce processus est lent et tend à exclure les populations marginalisées. Nous recommandons donc la création d'un guichet dédié au sein du Fonds pertes et préjudices pour permettre aux bénéficiaires locaux d'obtenir des Fonds indépendamment de leurs gouvernements nationaux. Ce guichet pourrait accorder de petites subventions ou des virements directs en liquidités, destinés aux ONG locales et à la population, en particulier pour les tranches les plus marginalisées, afin d'aider à la survie et au à la récupération. Compte tenu des préoccupations relatives aux conflits d'intérêts, les guichets créés pour les communautés locales ne devraient pas être soumis à l'approbation des gouvernements nationaux. Lorsque les acteurs locaux ne souhaitent pas gérer ce financement, il convient de privilégier des structures indépendantes approuvées par les bénéficiaires. À cet égard, nous recommandons aux créateurs du Fonds pertes et préjudices d'étudier les réussites, échecs et limites des modalités d'accès direct amélioré du Fonds d'adaptation et du Fonds vert pour le climat.
- 3. Renforcer les compétences institutionnelles et techniques pour faire face aux pertes et préjudices en favorisant l'apprentissage par la pratique.** Si le Fonds pertes et préjudices est amené à soutenir les pays et les populations les plus vulnérables, il doit intégrer le renforcement des compétences dans ses modalités d'accès et ses actions, sans se limiter à reproduire les programmes existants d'aide au renforcement des compétences et à la préparation des autres Fonds pour le climat. Pour traiter ces questions aux niveaux et à la vitesse requis, nous recommandons d'adopter une méthode d'apprentissage par la pratique. Les pays et les organisations locales les plus vulnérables pourraient commencer par accéder au financement par le biais de projets pilotes de petite envergure qui, en cas de succès, serviraient de garantie à des investissements plus ambitieux par la suite. Les processus de candidature correspondants devraient adopter des exigences souples en matière de diligence raisonnable, à adapter en fonction des risques associés à un projet donné. Par ailleurs, la conception des actions financées doit chercher à renforcer les compétences des bénéficiaires afin qu'ils puissent mieux réagir face aux pertes et préjudices au fil du temps. La mise en œuvre des décisions doit être guidée par un suivi et un contrôle continus, ainsi que par les meilleures connaissances et données scientifiques disponibles, avec le soutien de scientifiques, exécutants et experts de la société civile.
- 4. Envisager le financement des pertes et préjudices avec une approche globale et exhaustive dans le respect des droits humains et de la dignité.** Les participants aux groupes de travail ont clairement identifié le besoin de flux financiers pour soutenir des solutions couvrant tous les aspects de la réparation des pertes et préjudices. Ils ont notamment insisté sur les moyens de subsistance, les aspects non économiques des pertes et préjudices (en particulier, les mesures de soutien aux services de santé mentale et de restauration des écosystèmes endommagés), et la facilitation d'un redressement global et à long terme à la suite des impacts

du changement climatique. Ils ont également demandé que les actions du Fonds pertes et préjudices se basent sur des principes de défense des droits humains et de la dignité, en particulier pour les communautés les plus vulnérables et les groupes marginalisés (par exemple, les populations autochtones et les femmes). Plutôt que d'établir des critères stricts d'éligibilité des actions au financement, le Fonds pourrait utiliser des approches basées sur les besoins et valeurs locaux pour définir les pertes et préjudices et les actions financées par le Fonds. De telles approches permettent de mieux cibler les interventions nécessaires en fonction des priorités et besoins directement identifiés par la population, et apporter des réponses plus complètes aux sources multifactorielles de vulnérabilité, tout en améliorant la pertinence des interventions. Nous suggérons en outre que le Fonds assure la continuité entre ses actions directes et les autres dispositifs plus étendus de financement des pertes et préjudices existants en élaborant des feuilles de route sur les différentes manières de solliciter les aides globales disponibles dans l'ensemble du paysage de la coopération climatique, du développement et de l'aide humanitaire.

Les tableaux ci-dessous récapitulent les réponses fournies par les participants lors des groupes de travail. Après avoir été interrogés sur leurs besoins non couverts et les solutions existantes en matière de réparation des pertes et préjudices, nous leur avons demandé d'identifier les obstacles empêchant l'accès à des financements pour répondre à ces besoins. Enfin, les participants ont traduit ces besoins et obstacles en recommandations pour la conception du Fonds pertes et préjudices. La liste complète des réponses, classées par occurrence, ainsi qu'un aperçu des principales priorités pour chaque région et chaque catégorie de parties prenantes figurent à l'annexe C.

Tableau 1 : résumé des réponses fournies par les participants aux groupes de travail.

Besoins et réponses actuelles à la problématique des pertes et préjudices

1 Besoins existants associés à la réparation des pertes et préjudices • Protection des moyens de subsistance et aide aux migrations • Mesures de prise en compte des pertes et préjudices non économiques ou liés aux écosystèmes • Renforcement des compétences et des connaissances pour faire face aux pertes et préjudices • Sources de financement adéquates pour traiter les pertes et préjudices • Atténuation des risques et soutien à l'aide d'urgence	2 Mesures déjà mises en œuvre par les participants pour faire face aux pertes et préjudices • Mesures visant à renforcer les compétences des acteurs locaux pour faire face aux pertes et préjudices (notamment la recherche, l'évaluation des besoins, le plaidoyer et l'intégration des politiques) • Aide aux situations d'urgence, à la reconstruction et au redressement à long terme après des événements soudains • Aide à la prise en charge des pertes et préjudices liés aux événements à évolution lente, notamment les migrations et les déplacements de population • Sauvegarde des moyens de subsistance et des cultures locales • Financement et transfert de risques par le biais de virements directs en liquidités, de microcrédits et d'assurances	3 Priorités sectorielles • Maintien de la scolarisation et de la continuité de l'éducation • Maintien du raccordement au réseau routier et à l'électricité des populations touchées afin d'éviter la ghettoïsation. • Maintien de l'approvisionnement en eau douce et de la sécurité alimentaire • Priorité à la survie et à la santé (y compris la santé mentale) des communautés touchées • Prévention et réparation des pertes de biodiversité, y compris pour les secteurs côtiers et les milieux marins
---	---	--

Obstacles liés à l'accès au financement des pertes et préjudices

1 Obstacles liés aux procédures d'accès au Fonds • Procédures d'accès complexes et restrictives pour les acteurs locaux, les gouvernements des petits pays et des PMA • Retards de décaissement alors que la situation évolue sur le terrain • Barrières linguistiques et de communication	2 Obstacles liés aux compétences et aux connaissances des bénéficiaires • Capacité limitée de demande de financement et de mise en œuvre des projets pour les acteurs locaux, les petits pays et les PMA • Ressources humaines limitées pour les PEID • Obstacles importants liés aux compétences en raison du faible niveau d'éducation de la population ou de l'accès insuffisant aux infrastructures et à la technologie	3 Obstacles liés au champ d'action des bailleurs de Fonds • Non-éligibilité aux Fonds des pays à revenu intermédiaire • Approches et interventions cloisonnées inadaptées au contexte local • Inadéquation entre les besoins des bénéficiaires et les priorités des bailleurs de Fonds	4 Obstacles liés à l'insuffisance des volumes de financement disponibles • Options de financement limitées pour faire face aux pertes et préjudices, notamment pour les acteurs locaux et pour le redressement à long terme • Faibles volumes de financement des pertes et préjudices disponibles	5 Obstacles liés aux politiques externes • Conflits d'intérêts entre les bénéficiaires et leurs gouvernements • Accès limité des acteurs locaux aux plateformes internationales • Facteur d'imprévisibilité dans les contextes fragiles et propices à la violence
--	---	--	--	---

Published by

Stockholm Environment Institute
Linnégatan 87D, Box 24218
104 51 Stockholm, Sweden
Tel: +46 8 30 80 44

DOI:

<https://doi.org/10.51414/sei2024.010>

Author contact

zoha.shawoo@sei.org

Media contact

karen.brandon@sei.org

Visit us: sei.org

Twitter: [@SEIresearch](https://twitter.com/SEIresearch)
[@SEIclimate](https://twitter.com/SEIclimate)

Stockholm Environment Institute is an international non-profit research and policy organization that tackles environment and development challenges. We connect science and decision-making to develop solutions for a sustainable future for all.

Our approach is highly collaborative: stakeholder involvement is at the heart of our efforts to build capacity, strengthen institutions, and equip partners for the long term.

Our work spans climate, water, air, and land-use issues, and integrates evidence and perspectives on governance, the economy, gender and human health.

Across our eight centres in Europe, Asia, Africa and the Americas, we engage with policy processes, development action and business practice throughout the world.



ICCCAD

International Centre for
Climate Change and
Development

Recommandations — réussir à rendre le Fonds pertes et préjudices opérationnel pour ses destinataires et ses bénéficiaires

1

Sources de financement : qui doit contribuer au Fonds et comment assurer son financement ?

- Exploiter les sources du secteur privé et les financements mixtes
- Élargir le cercle des contributeurs aux pays pollueurs à revenus moyens et élevés
- Envisager des sources de financement par voie de contentieux

2

Gouvernance : comment les décisions doivent-elles être prises et par qui ?

- La prise de décision doit être participative et impliquer la société civile et les communautés les plus vulnérables
- Les décisions concernant l'utilisation des Fonds peuvent être déléguées aux bénéficiaires concernés
- Les processus de prise de décision doivent être transparents et fondés sur des données scientifiques

3

Conditions d'accès : comment définir les modalités et critères d'accès au Fonds ?

- Créer des guichets adaptés aux besoins des différents acteurs, comme un guichet d'accès direct amélioré pour les acteurs locaux
- Simplifier les procédures d'accès pour les acteurs locaux et de petite taille, en prévoyant notamment des subventions de faible montant et des subventions pilotes
- Prévoir une allocation de réserves au niveau national pour les situations d'urgence

4

Instruments de financement du Fonds pertes et préjudices : quels instruments utiliser pour distribuer les financements aux destinataires et bénéficiaires ?

- Subventions de faible montant et virements directs en liquidités pour les acteurs locaux
- Recherche d'un équilibre entre les prêts et les subventions, notamment pour les capitaux d'amorçage dans les projets d'entreprises
- Inclure le financement de projets et de programmes axés sur la résilience à long terme

5

Structure et répartition du Fonds : quelles entités faut-il intégrer au Fonds et comment rediriger les financements vers les instances nationales et locales ?

- Donner si possible la priorité aux structures et canaux de financement décentralisés et délégués
- Ouvrir le Fonds aux acteurs locaux (ONG, réseaux, villes) en tant que bénéficiaires directs
- Envisager des approches régionales et des pôles de liaison nationaux
- Viser un décaissement rapide en s'appuyant sur les réseaux et structures existants et en définissant à l'avance les protocoles de déblocage des Fonds

6

Bénéficiaires : qui peut bénéficier des financements aux niveaux régional, national et infranational ?

- Les groupes locaux les plus vulnérables (femmes, jeunes, ménages urbains et ruraux pauvres, communautés isolées et déplacées, personnes en situation de handicap, populations autochtones, communautés côtières, communautés LGBTQIA+, personnes âgées)

7

Exigences liées aux comptes-rendus et à la responsabilisation : quelles dispositions le Fonds doit-il prévoir en matière de responsabilisation, compte-rendu, suivi, évaluation et formation ?

- S'appuyer sur des entités indépendantes et assurer l'accessibilité et la transparence des résultats
- Diffuser les résultats auprès des bénéficiaires
- Mettre en place des mécanismes de l'obligation de rendre des comptes, de sauvegarde et de règlement des plaintes pour les bénéficiaires

8

Panel de solutions : comment le Fonds doit-il s'articuler avec les autres institutions au sein du paysage plus large du financement ?

- Restreindre le champ d'application des actions pertes et préjudices est un obstacle à la mise en place de réponses plus globales
- Favoriser des partenariats et la collaboration avec d'autres parties prenantes impliquées dans la résilience et la réponse aux catastrophes
- Inciter à une réforme du financement climatique et du développement pour mieux respecter les principes de la justice climatique