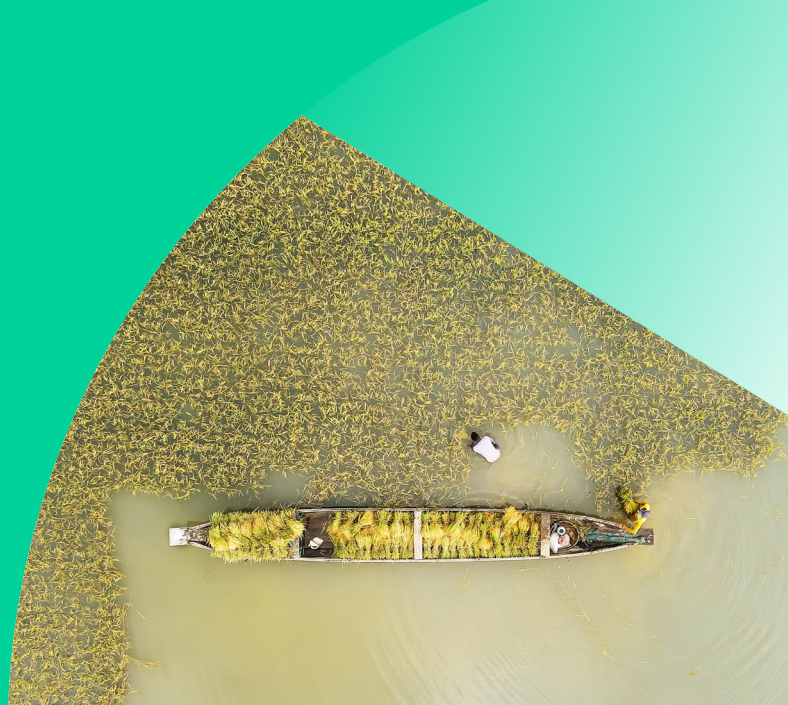


Rendre opérationnel le Fonds pertes et préjudices

Apprendre des perspectives des financeurs et des
destinataires potentiels



SEI policy brief August 2023

Zoha Shawoo¹

Inès Bakhtaoui²

Lisa Schultheiß³

Nusrat Naushin⁴

Lina Ahmed³

¹ Stockholm Environment Institute

² Independent Researcher

³ Germanwatch

⁴ International Centre for Climate Change and Development

Messages principaux :

- Les recherches récentes sur la manière dont le nouveau Fonds pertes et préjudices peut aider au mieux les pays vulnérables à faire face aux effets du climat et à s'en relever montrent que le Fonds doit être mis en place et géré de manière équitable, et perçu comme tel par les communautés de bailleurs de fonds et de bénéficiaires.
- S'il n'existe pas une seule et unique manière de rendre le Fonds opérationnel, il est essentiel que ce processus soit transparent sur sa manière de fixer les priorités, d'opérer des arbitrages et de déterminer qui participera aux prises de décisions clés.
- En plus de soutenir le redressement immédiat et à plus long terme, le Fonds doit veiller à ce que les financements atteignent les niveaux locaux afin de pouvoir être utilisés par les communautés les plus touchées par les pertes et préjudices, selon leurs propres besoins et priorités.
- Pour rendre ce Fonds opérationnel, quatre arbitrages clés devront être examinés attentivement : établir un champ étendu de financement pour le Fonds lui-même ou se concentrer sur une coordination accrue avec les autres fonds ; mettre l'accent sur une gouvernance participative ou des approches décentralisées ; privilégier des processus de prise de décision inclusifs ou des processus plus rapides ; et privilégier une plus grande accessibilité ou un contrôle plus rigoureux.

Introduction

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 destiné à aider les pays **vulnérables à affronter et dépasser les conséquences du changement climatique**. Afin de définir la gouvernance, la structure, les mécanismes institutionnels et les modalités du nouveau Fonds, un Comité de transition a été créé pour élaborer des recommandations qui seront soumises à la 28^e conférence des Nations unies sur les changements climatiques (COP28).

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.

Cette note résume les points principaux émanant de recherches récentes spécifiquement destinées à informer les créateurs du Fonds afin de les aider à atteindre leurs objectifs.

This document is a translation of the original SEI publication: Shawoo, Z., Bakhtaoui, I., Schultheiß, L., Naushin, N., & Ahmed, L. (2023). *Operationalizing the Loss and Damage Fund: Learning from the Perspectives of Funders and Potential Recipients*. SEI brief. Stockholm Environment Institute.
DOI: <https://doi.org/10.51414/sei2023.043>

IMAGE (CI-DESSUS) : inondation dans le district de Sunamganj

© MUHAMMAD AMDAD HOSSAIN / GETTY

Elle présente des recommandations clés et met en évidence des arbitrages importants qui méritent d'être examinés attentivement à la lumière des deux rapports suivants : (i) *Operationalising the Loss and Damage Fund: Learning from the Funding Mosaic* (Schultheiß et coll., 2023), qui réunit des informations sur les bailleurs de fonds potentiels et sur l'environnement actuel des financements ; et (ii) le rapport complémentaire, *Operationalizing the Loss and Damage Fund : Learning from the Intended Beneficiaries* (Bakhtaoui et coll., 2023), 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. Ces rapports se fondent sur une évaluation théorique des institutions de financement, sur des entretiens avec des membres du Comité de transition et des représentants de ces institutions, notamment des fonds multilatéraux pour le climat, des banques multilatérales de développement, des organismes d'aide humanitaire, des organisations caritatives ; ainsi que sur des groupes de travail régionaux organisés avec des bénéficiaires potentiels en Asie, en Afrique, en Amérique latine et dans les petits États insulaires en développement (PEID), dont des acteurs des gouvernements nationaux et locaux, des bailleurs de fonds locaux et des ONG locales. Cette recherche a été menée par le Stockholm Environment Institute (SEI), Germanwatch et l'International Centre for Climate Change and Development (ICCCAD).

Cette note est organisée autour des concepts soulevés dans les questions clés de la note de déroulement du Comité de transition (Comité de transition, 2023). L'annexe présente de brefs résumés des recommandations ainsi qu'une liste de bonnes pratiques adoptées par d'autres bailleurs de fonds.

Quels doivent être l'objectif et le champ d'application du Fonds ?

Les interventions efficaces face aux pertes et préjudices sont diverses, complexes et liées au contexte. Aucune liste ne peut anticiper ni saisir la complexité, la spécificité du contexte et le large éventail d'interventions possibles pour faire face aux pertes et préjudices. Ceci est particulièrement vrai pour les interventions face aux pertes et préjudices non économiques, qui sont étroitement liés aux impacts économiques. Par exemple, la perte de biens matériels tels qu'un logement peut également avoir des conséquences sur la santé mentale.

L'expérience des fonds pour le climat existants a montré qu'établir des critères stricts concernant les actions, les thèmes ou les secteurs éligibles aux financements des pertes et préjudices n'est peut-être pas la meilleure approche. Ces critères stricts ne correspondent en effet pas toujours aux besoins et aux réalités sur le terrain.

Les manques de financement importants qui requièrent une aide supplémentaire pour faire face aux conséquences du changement climatique concernent l'aide d'urgence et le redressement, la protection des moyens de subsistance, les services de santé mentale, la restauration des écosystèmes et la reconstruction et la réhabilitation à long terme (par ex. la réparation des infrastructures et des équipements, le renforcement de la cohésion sociale), tant pour les événements à évolution lente que pour les événements soudains. Notre étude préconise donc que le Fonds pertes et préjudices commence par définir ses objectifs et finalités en tenant compte de ces lacunes importantes.

Plutôt que de définir ou de limiter strictement son champ d'application, le Fonds pertes et préjudices peut alors se baser sur une évaluation des besoins (réalisée par les bénéficiaires) en adoptant une approche d'étude des pertes et préjudices indexée sur les valeurs (Tschakert et coll., 2017 ; ICCCAD, 2023) pour déterminer les activités à financer. Cela permet de s'assurer que l'aide liées aux pertes et préjudices cible les priorités et les besoins identifiés par les populations touchées.

Il est important de souligner que notre recherche insiste sur la nécessité d'adopter une approche globale et exhaustive dans un contexte d'accords de financement plus étendus au moment de déterminer le rôle, la finalité et les objectifs du Fonds pertes et préjudices. Ce dernier peut par exemple intégrer une fonction de coordination des différents types d'aide. Sur le terrain, les actions du Fonds doivent être complémentaires avec les différents flux de financement poursuivant divers objectifs, tels que l'adaptation, le développement économique, les causes humanitaires et les pertes et préjudices liés au changement climatique. Plutôt que de cloisonner arbitrairement ces secteurs, les projets et les programmes du Fonds peuvent intégrer une panoplie d'actions dans ces différents secteurs, afin de favoriser une meilleure adaptation et une meilleure résilience sur le long terme grâce aux actions de redressement liées aux pertes et préjudices. Une telle approche privilégie alors la planification des actions pour les pays vulnérables, en intégrant leurs plans nationaux pour le climat, l'adaptation et le développement, et facilite l'accès à l'aide de suivi des grands fonds et des agences des Nations unies.

Quelle gouvernance pour le Fonds ?

Nos conclusions montrent clairement que les structures de gouvernance du Fonds pertes et préjudices doivent être participatives et représentatives des organisations de la société civile et des groupes communautaires les plus vulnérables. Ces structures doivent également permettre une prise de décision en urgence aux niveaux mondial et national, afin que les fonds parviennent rapidement aux communautés touchées. Pour ce faire, les représentants des organisations de la société civile et des communautés doivent siéger au conseil d'administration du Fonds, utiliser un système de vote leur donnant un pouvoir de décision sur l'allocation des fonds et sur les bénéficiaires, et adopter des processus plus décentralisés et délégués donnant aux communautés touchées un pouvoir décisionnel sur la manière dont les fonds sont utilisés. Notre recherche souligne également le besoin d'indépendance des acteurs impliqués dans les activités du Fonds pertes et préjudices, avec une séparation claire des pouvoirs et des systèmes rigoureux de contrôle et d'équilibrage.

Une solution intermédiaire consisterait à adopter l'approche choisie par le Global Greengrants Fund, qui prévoit à la fois une structure de gouvernance mondiale et des comités régionaux et thématiques regroupant des organisations de la société civile et des représentants des communautés responsables des décisions aux niveaux infranational et local. Une gouvernance à plusieurs niveaux permet à la fois d'assurer un contrôle et une responsabilisation plus étendus et de donner davantage de pouvoir décisionnel aux groupes touchés sur les actions financées ; elle peut en outre être plus apte à garantir la distribution des financements aux communautés les plus vulnérables et les plus marginalisées sur le terrain. Le Fonds pertes et préjudices peut également s'inspirer de la structure décentralisée et stratégique du Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme.

Quels guichets de financement le Fonds doit-il créer ?

La nature mouvante et spécifique au contexte des pertes et préjudices sur le terrain laisse penser qu'une certaine flexibilité est de mise pour déterminer quelles actions doivent être financées, et que la prise de décision doit se baser sur des évaluations menées au niveau local. Notre étude montre que, plutôt que de prédéterminer des domaines de financement, le Fonds pertes et préjudices peut inclure des guichets ciblant l'ensemble des acteurs et des situations auxquels il sera vraisemblablement confronté, afin de permettre une plus grande flexibilité.

Par exemple, le Fonds peut inclure un guichet de financement flexible, non basé sur des projets, mais spécialement conçu pour des approches plus stratégiques de financement des pertes et préjudices. Les acteurs gouvernementaux pourraient y accéder et l'utiliser dans le cadre de leurs politiques et plans actuels d'intervention face aux pertes et préjudices, en s'inspirant de l'exemple des fonds communs par pays du Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations unies (BCAH). Ces fonds sont destinés à des situations à long terme, récurrentes et prévisibles pour des pays donnés, pour lesquelles les bailleurs de fonds peuvent verser une contribution spécifique. Le Fonds pertes et préjudices peut prévoir un guichet avec des fonds spécifiques à un pays dans des contextes où des événements à long terme et à évolution lente sont prévus ou se produisent, et un guichet basé sur des seuils de déclenchement, apte à débloquent des fonds pour apporter une aide immédiate ou faciliter le redressement et la reconstruction des infrastructures après la survenue d'une catastrophe, dans le cas d'événements soudains.

Le Fonds pertes et préjudices peut également prévoir un guichet de petites subventions destiné aux ONG locales et aux groupes communautaires, avec des critères d'accès et de diligence raisonnable plus réduits (voir la section suivante sur l'éligibilité), en s'inspirant éventuellement du Programme de petites subventions du Fonds pour l'environnement mondial. Cette approche permet de s'assurer que les financements sont reçus par les communautés les plus marginalisées et vulnérables, et que ces dernières disposent d'une plus grande autonomie et d'un pouvoir décisionnel plus important quant à la manière de les utiliser. Le Fonds pertes et préjudices peut aussi s'inspirer des fonds d'investissement climatique en optant pour un guichet destiné au renforcement des connaissances et des compétences en matière de gestion et de compte-rendu des financements. Enfin, le Fonds pertes et préjudices peut cibler plus directement le niveau local afin de permettre aux communautés touchées d'utiliser les fonds selon leurs propres besoins.

Comment les personnes dans le besoin peuvent-elles accéder aux fonds et les recevoir ?

L'accès au financement a été un défi majeur pour les fonds pour le climat existants. D'après nos recherches, les pays qui n'ont pas la capacité de répondre aux exigences en matière d'accessibilité et de diligence raisonnable ne doivent pas être écartés lorsqu'il s'agit de débloquent des fonds, car ces pays ont tendance à abriter les communautés les plus vulnérables face au changement climatique.

Le Fonds pertes et préjudices peut donc donner la priorité aux pays ayant du mal à accéder à d'autres fonds, notamment en créant des guichets spécialisés avec des conditions d'accès simplifiées pour les petits pays à faible capacité, ou pour les zones sujettes aux conflits, en particulier pour les financements de faible montant. Des exigences moins strictes en matière de diligence raisonnable peuvent également s'appliquer pour la distribution de montants plus faibles ou lorsque les fonds transitent par des entités déjà agréées.

Le Fonds pertes et préjudices doit également contribuer à renforcer les compétences de ses bénéficiaires pour qu'ils puissent accéder aux fonds, en reprenant éventuellement les programmes d'aide à la préparation du Fonds vert pour le climat et du Fonds d'adaptation. La période d'approbation des projets de préparation au changement doit faire l'objet d'une attention particulière. Pour les autres fonds, ce cycle peut durer de trois mois à trois ans, ce qui oblige les bénéficiaires à refaire un état des lieux en raison des changements de contexte. Cette exigence est particulièrement contraignante pour les bénéficiaires dont les capacités sont limitées.

Autre fait important, nos recherches indiquent que l'accès local au financement constitue une lacune importante. Outre les approches stratégiques ciblant les gouvernements, le

Fonds pertes et préjudices peut prévoir des guichets dédiés aux communautés et aux ONG locales, par exemple pour les petites subventions. À cet égard, il peut s'inspirer des projets pilotes d'accès direct amélioré du Fonds vert pour le climat et du Fonds d'adaptation. Le Fonds pertes et préjudices peut offrir un accès plus direct aux organisations plus petites ayant des capacités limitées par le biais d'une approche d'apprentissage par la pratique, en adoptant, par exemple, des exigences flexibles en matière de devoir de vigilance, variables selon les risques liés aux projets. Les pays les plus vulnérables et les organisations locales pourraient accéder d'abord au financement par le biais de projets pilotes de petite envergure qui serviraient de garantie à des investissements plus ambitieux par la suite.

Exiger des gouvernements qu'ils intègrent des processus d'engagement communautaire dans l'élaboration des propositions et la mise en œuvre des projets, ou exiger comme critère d'accès au Fonds qu'un certain pourcentage du financement atteigne l'échelon local sont d'autres idées à explorer. Les bailleurs de fonds caritatifs peuvent alors jouer un rôle en redirigeant les financements pertes et préjudices vers les ONG locales avec lesquelles ils sont en relation, notamment lorsqu'ils ont déjà pris en charge les contraintes bureaucratiques d'accès au financement et mis en place des processus équitables d'engagement communautaire et de décaissement des fonds dans les pays bénéficiaires. Par exemple, le Climate Justice Resilience Fund accorde des subventions aux ONG locales dans les zones touchées par les pertes et préjudices ; ces ONG peuvent ensuite s'appuyer sur leurs réseaux existants pour accorder des sous-subventions aux communautés locales, y compris aux groupes marginalisés, qui peuvent à leur tour décider d'utiliser les fonds en fonction de leurs propres besoins. Le Fonds pertes et préjudices peut adopter une approche de ce type, tout en assurant une supervision plus large afin d'éviter que les élites ne s'approprient les financements au niveau local.

Le Fonds pertes et préjudices doit tenir compte du fait que les programmes de financement locaux passés et actuels exigent l'approbation du gouvernement national du pays dans lequel le projet est implanté. Cette situation peut entraver l'accès aux financements pour certaines personnes et communautés particulièrement marginalisées. Veiller à ce que ces groupes aient accès aux financements pourrait constituer un critère indispensable d'accès et d'évaluation pour le Fonds pertes et préjudices.

Quels instruments le Fonds doit-il déployer pour assurer son soutien ?

Nos recherches ont mis en évidence la nécessité d'un financement des pertes et préjudices sous forme de subventions et non de prêts. En raison de leur rapport coût-efficacité, les subventions peuvent être particulièrement adaptées au financement des pertes et préjudices. De plus, elles n'alourdissent pas le fardeau de la dette des pays vulnérables au changement climatique (Schaefer et coll., 2021). Du fait de leur flexibilité intrinsèque, les subventions sont moins exigeantes en matière de devoir de vigilance et de besoins opérationnels, renforçant ainsi les capacités des entités locales (Bakhtaoui et coll., 2022). Les petites subventions accordées aux ONG locales peuvent être associées à des virements directs en liquidités aux personnes et aux ménages touchés, afin d'offrir un financement souple et accessible aux communautés vulnérables et aux zones difficiles d'accès.

Les approches caritatives, telles que celle employée par le Mécanisme d'assistance pour les peuples autochtones, peuvent apporter des clés sur la manière d'utiliser ces petites subventions. Le Fonds pertes et préjudices peut également proposer aux bénéficiaires de choisir un instrument de financement en fonction de l'action ciblée et des besoins. Par exemple, les virements inconditionnels en espèces peuvent être essentiels au lendemain d'une catastrophe soudaine, tandis que les prêts à la reconstruction peuvent être appropriés pour la remise en état des infrastructures à plus long terme.

Plutôt que d'adopter une approche conventionnelle du financement de la lutte contre le changement climatique basée sur des projets, le Fonds pertes et préjudices peut opter pour une approche programmatique plus flexible. Ce type de processus présente l'avantage de mettre à disposition des ressources financières sur une longue période et de permettre aux pays bénéficiaires d'utiliser ces fonds en fonction de leurs propres politiques et plans nationaux, avec davantage de flexibilité dans leur utilisation au gré de l'évolution des besoins en matière de financement des pertes et préjudices (Bakhtaoui et coll., 2022). Le programme pilote pour la résilience climatique de la Banque mondiale, qui adopte des approches programmatiques d'intégration du changement climatique dans les politiques et plans nationaux, peut apporter de précieux enseignements à ce sujet.

Qui peut fournir le financement nécessaire au Fonds pertes et préjudices ?

Les points de vue des bailleurs de fonds et des bénéficiaires suggèrent tous deux la nécessité d'intégrer de multiples sources de financement au-delà des financements publics, notamment en raison de la perception dominante que ces derniers risquent de ne pas être à la hauteur de l'ampleur des besoins. Le Fonds pertes et préjudices doit donc diversifier autant que possible ses sources de financement, en intégrant les contributions d'organisations caritatives, de fondations, du secteur privé et d'autres sources encore. Quant à la question de savoir quels pays doivent contribuer au fonds, tant les bailleurs de fonds que les bénéficiaires plaident largement en faveur de l'élargissement du cercle des contributeurs afin d'inclure certains pays actuellement catalogués comme en voie de développement.

On peut également envisager des financements mixtes, des financements bilatéraux ou encore le recours au contentieux direct de la part des populations touchées. Le Fonds pertes et préjudices peut également puiser dans des sources de financement innovantes, telles que l'utilisation de taxes et redevances dans plusieurs secteurs, notamment l'aviation, les biens de consommation, les énergies fossiles, les transactions financières ou encore les mécanismes d'ajustement carbone aux frontières. Le Mécanisme de développement propre, qui a appliqué une redevance de 2 % sur les réductions certifiées d'émissions pour reconstituer le Fonds d'adaptation peut être un exemple à suivre.

Quelles approches le Fonds peut-il utiliser pour impliquer les parties prenantes dans la prise de décision ?

Les bailleurs de fonds comme les bénéficiaires ont insisté sur la nécessité de mettre en place des processus multipartites et participatifs dans tous les aspects de la gouvernance et de la prise de décision (comme évoqué plus haut), de l'utilisation des fonds, du suivi et de l'apprentissage. La coopération entre les différents acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux doit, par exemple, permettre de vérifier que les personnes touchées ont effectivement reçu l'aide nécessaire. Les mécanismes de compte-rendu et de suivi peuvent également impliquer les parties prenantes susceptibles d'être pénalisées par les actions du Fonds.

Concernant les modalités de distribution des financements, le Fonds pertes et préjudices peut donner la priorité aux ONG locales et aux organisations communautaires qui entretiennent déjà des relations avec les communautés locales. Les mécanismes nationaux de protection sociale peuvent également rediriger les fonds vers les populations qui en ont besoin.

Comment s'assurer que le Fonds pertes et préjudices coordonne ses actions avec d'autres sources de financement et les complète ?

Comme nous l'avons souligné plus haut, une approche plus globale et exhaustive du financement des pertes et préjudices sur le terrain, en favorisant une complémentarité accrue avec les secteurs voisins, devrait permettre de renforcer la résilience et la capacité d'adaptation sur le long terme. Les institutions du paysage financier actuel peuvent jouer un rôle en accédant au Fonds pertes et préjudices, en l'hébergeant ou en servant d'agence de mise en œuvre. Plusieurs pays ont mis en place des plateformes nationales pour l'atténuation des risques de catastrophe. Ces plateformes qui associent les organisations de la société civile et les gouvernements, permettent déjà d'élaborer une réponse à l'échelle de la société tout entière. Le Fonds pertes et préjudices pourrait s'appuyer sur cet environnement existant.

S'il met en place son propre dispositif de coordination, le Fonds pertes et préjudices peut s'inspirer de plusieurs modèles déjà en place. Par exemple, un réseau d'organisations caritatives a créé un fonds commun pour les pertes et préjudices, ce qui permet à tous les organismes participants de mettre leurs ressources en commun et de coordonner collectivement leurs efforts. Ce dispositif garantit la complémentarité des efforts et permet d'éviter efficacement tout risque de doublon. De même, le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme distribue des financements au niveau infranational par l'intermédiaire de mécanismes de coordination nationaux. Ces mécanismes prennent la forme de comités nationaux composés de représentants de tous les secteurs et groupes pertinents (y compris le gouvernement, les universités, la société civile, les communautés touchées, le secteur privé et les agences multilatérales et bilatérales). Le BCAH joue également un rôle de coordination dans les interventions humanitaires et distribue des fonds à d'autres agences spécialisées des Nations unies par l'intermédiaire des bureaux nationaux et régionaux pour assurer une diffusion et une coordination rapides.

Conclusions : gérer les principaux compromis

De nombreux points de convergence ont été observés parmi les financeurs et bénéficiaires potentiels qui ont participé à nos entretiens et groupes de travail ; néanmoins, notre recherche indique que les décisions concernant le Fonds pertes et préjudices sont intrinsèquement politiques. Une réponse unique ne saurait prévaloir concernant la structure, les objectifs, le champ d'application, les mécanismes de gouvernance, les modalités ou les instruments que le Fonds doit inclure. Les différents acteurs ont des avis et des priorités différents, et il existe plusieurs manières d'atteindre les mêmes objectifs. Dans le même temps, il est important de rendre opérationnel le Fonds de manière équitable, et perçu comme tel par les bénéficiaires potentiels. Pour cela, il faudra faire preuve de transparence sur la manière dont le Fonds fixera les priorités, effectuera des arbitrages et déterminera qui participe aux prises de décisions importantes.

Nous soulignons ici quatre arbitrages clés qui méritent d'être examinés attentivement :

1. **Un champ d'application élargi ou une coordination renforcée** — Le Fonds pertes et préjudices doit-il porter sur l'ensemble des pertes et préjudices ? Cette solution nécessiterait moins de coordination, mais serait plus longue à mettre en place et exigerait plusieurs types d'instruments différents. Ou bien doit-il davantage se coordonner avec d'autres sources de financement ? Cette option permettrait d'optimiser l'utilisation de l'architecture financière existante, mais risquerait de négliger certains aspects liés aux pertes et préjudices qui ne seraient pas financés.

-
2. **Une gouvernance participative ou décentralisée** — Le Fonds doit-il opter pour une prise de décision plus centralisée, assortie de mécanismes de participation et de consultation ? Cette approche renforcerait la responsabilisation et le contrôle du Fonds, mais risquerait d'être considérée comme purement symbolique et de déboucher sur des décisions qui ne seraient pas pleinement représentatives des priorités locales. Ou bien faut-il adopter des processus de gouvernance plus décentralisés donnant un pouvoir décisionnel aux communautés touchées ? Les groupes concernés auraient ainsi plus de latitude pour utiliser les fonds selon leurs propres besoins, mais cela exigerait des investissements plus importants dans le renforcement des compétences locales et la mise en place de garde-fous solides.
 3. **Une prise de décision inclusive ou rapide** — Le Fonds doit-il privilégier une prise de décision plus inclusive ? Cette démarche permettrait de prendre des décisions plus représentatives, mais pourrait retarder le déblocage des fonds. Ou doit-il privilégier plutôt les systèmes basés sur des seuils de déclenchement ? Les fonds seraient ainsi débloqués beaucoup plus rapidement, mais les groupes touchés risqueraient d'être tenus à l'écart de la prise de décision.
 4. **Une plus grande accessibilité ou un contrôle plus rigoureux** — Le Fonds doit-il adopter des exigences moins strictes et plus souples en matière d'accréditation, d'accès et de compte-rendu ? Cette solution permettrait de réduire les charges qui pèsent sur les demandeurs et les bénéficiaires, mais elle comporte un risque d'utilisation abusive des fonds. Ou doit-il donner plutôt la priorité à des systèmes rigoureux de suivi, de compte-rendu et de contrôle ? Dans ce cas, la responsabilisation est renforcée, mais davantage de contraintes pèsent sur les bénéficiaires pour accéder aux fonds.

D'une manière générale, il est indispensable de reconnaître que les structures et les modalités exactes du Fonds pertes et préjudices dépendront essentiellement de son champ d'application. Un grand nombre de ces recommandations sont conditionnées par la fonction exacte du Fonds et les lacunes qu'il sera amené à combler. Étant donné que chaque acteur a des réponses différentes quant à la meilleure façon de concevoir le Fonds, les modalités d'adoption de ces recommandations seront tout aussi importantes que les décisions elles-mêmes. Dans la perspective de la COP28, le Comité de transition devra s'assurer d'adopter des procédures équitables et inclusives basées sur l'écoute de points de vue et de perspectives diverses — tout particulièrement ceux des personnes les plus touchées par les pertes et préjudices. Ces points de vue doivent être au cœur de tout processus visant à concevoir et rendre opérationnel le Fonds.

REMERCIEMENTS

Les auteurs remercient les 20 personnes interrogées anonymement et les 43 participants aux groupes de travail (ainsi que les deux participants supplémentaires qui ont apporté une contribution écrite) pour leurs idées et perspectives précieuses ; le comité consultatif du projet et dix experts anonymes pour leurs commentaires et réactions sur les versions antérieures de ce rapport ; les équipes de rédaction du SEI, de Germanwatch et d'ICCCAD et l'équipe de graphisme du SEI pour leurs contributions ; et enfin le gouvernement écossais et l'Open Society Foundations pour leurs financements qui ont permis la réalisation de ce travail. Nous tenons à remercier tout particulièrement Karen Brandon pour son aide dans la formulation des résultats et des messages clés de cette étude.

Références

- 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*. <https://www.icccad.net/publications/operationalizing-loss-n-damage-fund>
- Bakhtaoui, I., Shawoo, Z., Chhetri, R. P., Huq, S., Hossain, M. F., Iqbal, S. M. S., Lindsay, C., Mustapha, S., Naushin, N., Schaefer, L., Schalatek, L., Sircar, A., Tahsin, K. T., Thomas, A., & Wilkinson, E. (2022). *Operationalizing finance for loss and damage: From principles to modalities*. <https://doi.org/10.51414/sei2022.045>
- ICCCAD. (2023). *The case for a values-based understanding of loss and damage*. International Center for Climate Change and Development. <https://www.icccad.net/blog/values-based-understanding-loss-and-damage/>
- Markandya, A., & González-Eguino, M. (2019). Integrated Assessment for Identifying Climate Finance Needs for Loss and Damage: A Critical Review. In R. Mechler, L. M. Bouwer, T. Schinko, S. Surminski, & J. Linnerooth-Bayer (Eds.), *Loss and Damage from Climate Change: Concepts, Methods and Policy Options* (pp. 343–362). Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-319-72026-5_14
- Schaefer, L., Jorks, P., Kunzel, V., & Seck, E. (2021). *Potential for loss and damage finance in the existing UNFCCC financial architecture*. Germanwatch. <https://www.germanwatch.org/en/21066>
- Schultheiß, L., Shawoo, Z., Bakhtaoui, I., Ahmed, L., Lindsay, C., & Sircar, A. (2023). Operationalising the Loss and Damage Fund: Learning from the Funding Mosaic. *Germanwatch*. www.germanwatch.org/en/88557
- Transitional Committee. (2023). *Scenario note by the Co-Chairs of the Transitional Committee: Second meeting of the Transitional Committee on the operationalization of the new funding arrangements for responding to loss and damage and the fund*. UNFCCC. <https://unfccc.int/documents/628195>
- Tschakert, P., Barnett, J., Ellis, N., Lawrence, C., Tuana, N., New, M., Elrick-Barr, C., Pandit, R., & Pannell, D. (2017). Climate change and loss, as if people mattered: Values, places, and experiences. *WIREs Climate Change*, 8(5). <https://doi.org/10.1002/wcc.476>
- UNFCCC. (2022). *Sharm el-Sheikh Implementation Plan*. https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma4_auv_2_cover_decision.pdf

Annexe : brefs résumés des recommandations et liste des bonnes pratiques utilisées par d'autres bailleurs de fonds

Tableau 1. Résumé des recommandations visant à rendre opérationnel le Fonds pertes et préjudices : perspectives des bailleurs de fonds

1 Sources de financement Qui doit contribuer au Fonds et comment assurer son financement ? - Intégrer de multiples sources de financement sans se limiter aux financements publics - Élargir le cercle des bailleurs de fonds en y incluant des organisations caritatives, des fondations, le secteur privé et d'autres sources de financement - Permettre un réapprovisionnement ouvert à tout moment - Privilégier la responsabilité historique plutôt que la responsabilité stricte - Inclure des sources de financement innovantes, y compris des taxes et des cotisations volontaires pour générer des recettes - Envisager de nouvelles réformes des banques multilatérales de développement Envisager l'étalement des dettes	2 Gouvernance Comment les décisions doivent-elles être prises, et par qui ? - Mettre en place des structures solides de transparence, de responsabilisation et de lutte contre la corruption - Mettre en place un secrétariat intérimaire - Veiller à une représentation pertinente et inclusive des communautés et des organisations de la société civile au niveau mondial - Déléguer et décentraliser les processus de prise de décision - Envisager un système de gouvernance à deux niveaux (par exemple par le biais de comités de décision régionaux et thématiques)	3 Conditions d'accès Comment définir les modalités et les critères d'accès au Fonds ? - Privilégier des exigences simplifiées en matière d'accréditation et d'accès au financement - Envisager l'absence d'accréditation ou une procédure d'accès accélérée pour les entités déjà agréées - Moduler les exigences en matière de devoir de vigilance en fonction du montant du financement demandé - Envisager une distribution des fonds sur la base d'un seuil de déclenchement - Envisager des mécanismes d'accès direct amélioré - Encourager les projets de collaboration entre les acteurs gouvernementaux et les ONG - Intégrer la participation des communautés aux propositions comme critère d'accès au Fonds Inclure des guichets d'accès spécialisés pour les communautés locales et les ONG
4 Instruments de financement du Fonds pertes et préjudices Quels instruments utiliser pour distribuer les financements aux destinataires et bénéficiaires ? - Donner la priorité aux subventions de financement - Envisager des prêts concessionnels pour la reconstruction à long terme - Intégrer des approches stratégiques souples - Élaborer un programme de financement basé sur une politique de gestion des pertes et préjudices	5 Structure et répartition du Fonds pertes et préjudice Quelles entités faut-il intégrer au Fonds et comment rediriger les financements vers les instances nationales et locales ? - Envisager des fonds communs par pays - Envisager, le cas échéant, des accès directs améliorés - Privilégier les financements ciblés et à petite échelle - Distribuer les financements par l'intermédiaire de fonds caritatifs existants gérés par les communautés - Financer les ONG locales et les acteurs locaux - Promouvoir les mécanismes nationaux de protection sociale pour débloquer des financements - Débloquer des financements dans des contextes fragiles	6 Bénéficiaires des financements pertes et préjudices Qui peut bénéficier des financements aux niveaux régional, national et infranational ? - Donner la priorité aux pays qui n'ont pas accès à d'autres fonds, comme les petits pays vulnérables et les PEID - Prévoir des limites ou des plafonds flexibles par pays - Donner la priorité aux communautés particulièrement marginalisées au niveau local - Permettre aux communautés de s'approprier et de piloter le projet afin de garantir l'accès des communautés vulnérables - Recourir à des évaluations de la vulnérabilité menées au niveau local Donner la priorité aux zones sujettes aux conflits et aux pays dont la capacité d'accès à d'autres sources de financement est limitée
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 ? - Permettre un recalibrage continu des exigences liées aux comptes-rendus - Prévoir un retour d'information aux niveaux les plus bas - Éviter les contraintes inutiles pour les bénéficiaires - Intégrer des boucles solides de rétroaction dans la structure du Fonds	8 Panel de solutions Comment le Fonds doit-il s'articuler avec les autres institutions au sein du paysage plus large du financement ? - Intégrer au Fonds un rôle de liaison pour compléter les solutions des institutions existantes - Adopter une approche globale et des interventions coordonnées - Compléter les flux de financement existants et combler les lacunes - Envisager des stratégies de financement croisé - Éviter les doublons avec les fonctions existantes	

Note : ces recommandations s'appuient sur une étude théorique des fonds et des institutions de financement existants, ainsi que sur des entretiens avec des représentants de ces institutions et des membres du Comité de transition du Fonds pertes et préjudices. Adapté de : *Operationalising the Loss and Damage Fund: Learning from the Funding Mosaic* (Schultheiß et coll., 2023).

Tableau 2. Résumé des recommandations visant à rendre opérationnel le Fonds pertes et préjudices : perspectives des 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 anticipée 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 premiers bénéficiaires • 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 responsabilisation, 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

Note : ces recommandations s'appuient sur les réflexions de groupes de travail régionaux organisés en Asie, en Afrique, en Amérique latine et dans les PEID. Les groupes de travail réunissaient des acteurs de gouvernements nationaux, de gouvernements locaux, de bailleurs de fonds locaux et des ONG locales. Adapté de : *Operationalizing the Loss and Damage Fund: Learning from the Intended Beneficiaries* (Bakhtaoui et al., 2023).

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/sei2024.008>

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)

Editor: Karen Brandon

Layout: Richard Clay

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.

ENCADRÉ 1 : EXEMPLES DE BONNES PRATIQUES PERTINENTES ÉMANANT DE FONDS EXISTANTS

- Global Greengrants Fund – La sélection des bénéficiaires, l’attribution des fonds et les activités d’apprentissage sont assurées par 24 comités consultatifs régionaux ou thématiques composés d’environ 200 experts bénévoles (leaders environnementaux, militants, avocats et intervenants communautaires). Cette configuration délègue la prise de décision à la société civile et aux communautés touchées.
- Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme — Les financements sont distribués aux niveaux infranationaux par l’intermédiaire de mécanismes de coordination nationaux. Ces mécanismes prennent la forme de comités nationaux composés de représentants de tous les secteurs et groupes pertinents (y compris le gouvernement, les universités, la société civile, les communautés touchées, le secteur privé et les agences multilatérales et bilatérales).
- Programme pilote pour la résilience climatique — Les approches stratégiques sont utilisées pour intégrer le changement climatique aux politiques et plans nationaux. Le comité technique chargé d’approuver l’attribution des fonds comprend des représentants des pays bailleurs de fonds et bénéficiaires, ainsi que des membres de la société civile représentant les groupes les plus vulnérables.
- Climate Justice Resilience Fund — La gouvernance est assurée par un conseil d’administration dirigé par des exécutants et réunissant des représentants des femmes, de la jeunesse et des peuples autochtones.
- Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations unies — Les fonds communs par pays sont alloués à des situations à long terme, récurrentes et prévisibles dans des pays donnés. Les bailleurs de fonds peuvent choisir de verser leur contribution à des pays spécifiques.
- Programme de petites subventions du Fonds pour l’environnement mondial — Les organisations agréées de la société civile peuvent obtenir des subventions pour des projets communautaires.
- Mécanisme d’assistance pour les peuples autochtones — Des flux de financement dédiés garantissent la priorité aux droits des femmes, des peuples autochtones et des groupes marginalisés. Des fonds sont spécialement alloués pour favoriser l’autonomisation de ces groupes.
- Mécanisme de développement propre — Une redevance de 2 % sur les réductions certifiées d’émissions a été appliquée pour reconstituer le Fonds d’adaptation.

