

Rendre opérationnel le fonds pertes et préjudices

Apprendre de la mosaïque de financements

Synthèse

Après des décennies de plaidoyer des petits États insulaires, des pays les moins avancés 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.

Les pertes et préjudices sont déjà une réalité pour de nombreuses personnes : le coût économique des pertes et dommages dans les pays du Sud devrait atteindre le chiffre alarmant de 290 à 580 milliards de dollars US par an d'ici à 2030 (Markandya et González-Eguino, 2019). Il est donc essentiel que l'opérationnalisation du Fonds réponde rapidement aux besoins urgents et que son processus de mise en œuvre et de gestion soit équitable, inclusif et perçu comme tel.

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, *Operationalising the Loss and Damage Fund: Learning from the Funding Mosaic*, qui tire des enseignements des options actuelles de financements ; et (ii) un rapport complémentaire, *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.

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

This document is a translation of the executive summary of the original Germanwatch publication: Schultheiß, L., Shawoo, Z., Bakhtaoui, I., Ahmed, L., Lindsay, C., & Sircar, A. (2023). *Operationalizing the Loss and Damage Fund: Learning from the Funding Mosaic*. Germanwatch. www.germanwatch.org/en/88557

Bien que le Fonds pertes et préjudices comble un vide important au sein de l'architecture financière internationale, les institutions de financement existantes peuvent apporter un éclairage précieux à sa conception et fournir un retour d'expérience sur les pratiques à adopter ou à éviter. Ce rapport se fonde sur les enseignements, les expériences, les réflexions et recommandations de personnes travaillant dans des organisations de financement liées au changement climatique, au développement et aux causes humanitaires, ou encore dans des organisations caritatives et associations à but non lucratif dans le monde entier. Cette démarche nous a permis de recueillir des idées sur les formes de gouvernance, les conditions d'accès, les instruments et les canaux qui se sont révélés performants² et pourraient être adoptés par le nouveau Fonds pertes et préjudices. Ces enseignements et structures possibles sont examinés dans les grandes lignes selon quatre critères : (i) l'efficacité des financements par rapport à leurs objectifs ; (ii) les processus de prise de décision participative ; (iii) la rapidité avec laquelle les financements parviennent aux bénéficiaires concernés ; et (iv) la réduction des contraintes liées à l'accès aux financements et aux obligations de rapport et de suivi sur l'utilisation de ces derniers.

Le rapport s'appuie sur les sources d'information suivantes : une évaluation documentaire des institutions de financement existantes, 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.

Le tableau de synthèse³ récapitule nos recommandations pour rendre opérationnel le Fonds pertes et préjudices. Il en ressort cinq recommandations transversales :

Tableau de synthèse : résumé des recommandations visant à rendre opérationnel le Fonds pertes et préjudices. 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.

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 donateurs en y incluant des organisations caritatives, des fondations, le secteur privé et d'autres sources de financement • Permettre un réapprovisionnement ouvert à continu du fonds • Privilégier la responsabilité historique plutôt que la responsabilité stricte⁴ • Inclure des sources de financement innovantes, y compris des taxes et des contributions volontaires • Envisager des réformes appropriées des banques multilatérales de développement • Envisager la suspension et la restructuration de la dette des pays bénéficiaires	2. Gouvernance : comment les décisions doivent-elles être prises et par qui ? • Mettre en place des structures solides de transparence, de lutte contre la corruption et d'obligation de rendre des comptes. • Mettre en place un secrétariat intérimaire • Veiller à une représentation active et inclusive des communautés et des organisations de la société civile à l'échelle du Fonds • 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 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 dans d'autres fonds • Moduler les exigences en matière de diligence raisonnable en fonction du montant du financement demandé • Envisager une distribution des fonds sur la base de seuils de déclenchement • Envisager des mécanismes d'accès direct amélioré (EDA) • Encourager les projets de collaboration entre les acteurs gouvernementaux et les ONG • Intégrer la participation des communautés aux projets comme critère d'accès au Fonds • Inclure des guichets d'accès spécialisés pour les communautés locales et les ONG
---	--	---

² Dans ces institutions

³ Ci-dessous

⁴ Dans la priorisation des sources de financement

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 programmatiques souples • Élaborer un programme de financement basé sur une politique de gestion des pertes et préjudices	5. Structure et répartition du Fonds : 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 déboursier les financements • Dégager des financements dans des contextes fragiles	6. Bénéficiaires : 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 leur 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 d'obligation de rendre des comptes, de suivi, d'évaluation et d'apprentissage ? • Permettre un recalibrage continu des exigences liées aux comptes-rendus • Prévoir un retour d'information et d'expérience depuis 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	

1. Adopter d'autres critères d'éligibilité. Les pays et les entités qui ne peuvent pas répondre aux exigences d'accessibilité et de diligence raisonnable ne doivent pas être exclus des critères d'éligibilité du Fonds pertes et préjudices. Plusieurs solutions peuvent être envisagées pour résoudre ce problème : donner la priorité aux pays pour lesquels l'accès à d'autres fonds est potentiellement difficile, prévoir des guichets spécialisés avec des conditions d'accès moins strictes pour les petits pays, les pays à faible capacité et ceux qui se trouvent dans des zones sujettes aux conflits, prévoir des exigences moins élevées en matière de diligence raisonnable pour les demandes de financement de faible montant ou pour les entités déjà agréées, plutôt que d'imposer des systèmes d'accréditation supplémentaires. Les organisations non gouvernementales (ONG) locales pourraient également être éligibles, par le biais d'un guichet spécialisé. Les exigences traditionnelles en matière d'accessibilité et de diligence raisonnable ne sont pas toujours pertinentes dans certains contextes de zones fragiles ou touchées par des conflits. Dans de tels cas, des approches alternatives peuvent être envisagées, en s'inspirant des expériences du secteur humanitaire. Les réseaux d'entités homologues, les coopératives locales ou les organisations communautaires, par exemple, peuvent également participer à la mise en œuvre et au suivi des projets.

2. Adopter des méthodes qui ont fait leurs preuves dans le secteur associatif et de l'aide humanitaire pour atteindre le niveau local. Les retours d'expériences des associations et structures d'aide humanitaire sont précieux concernant la manière de s'assurer que les financements atteignent les communautés les plus vulnérables et marginalisées sur le terrain, y compris dans les pays où les gouvernements ne représentent pas toujours les intérêts locaux (ou sont en conflit avec ces intérêts). Parmi les idées émanant de ces secteurs, citons l'acheminement des fonds directement par l'intermédiaire d'ONG locales ou encore le renforcement des connaissances et capacités locales pour permettre à ces dernières d'accéder aux fonds, de les gérer et de jouer un rôle actif dans la mise en œuvre des actions. Il peut être utile d'exiger des gouvernements qu'ils intègrent des processus d'engagement communautaire dans l'élaboration des propositions et la mise en œuvre des projets et d'exiger, en tant que critère d'accès indispensable, qu'un certain pourcentage du financement soit destiné à l'échelon local. Certains bailleurs de fonds philanthropiques peuvent également devenir des bénéficiaires du Fonds pertes et préjudices, étant donné qu'ils se sont peut-être déjà acquittés des contraintes bureaucratiques liées à l'accès au Fonds et ont déjà mis en place des processus équitables d'engagement communautaire et de décaissement des financements dans les pays bénéficiaires. Considérant que les négociations sur le climat des Nations unies se font à l'initiative et à l'échelle des pays, de telles approches d'accès direct au niveau local doivent être associées à une aide aux gouvernements nationaux et locaux.

3. Adopter des approches de prise de décision participatives et représentatives. Concernant le Fonds pertes et préjudices, les avis divergent sur le degré de décentralisation de la gouvernance et de la prise de décision, mais un consensus se dégage sur le fait que les structures de gouvernance doivent être participatives et représentatives des organisations de la société civile et des groupes communautaires. Une gouvernance à plusieurs niveaux peut être envisagée : sur le modèle de gouvernance des Fonds pour le climat existants, il s'agirait d'établir un conseil global à des fins de supervision, composé majoritairement de membres de la société civile, puis de mettre en place des comités régionaux ou thématiques chargés de distribuer les Fonds aux niveaux infranational et local. Ces comités pourraient impliquer plus directement les communautés locales, ce qui leur permettrait de mieux évaluer, par exemple, dans quelle mesure les programmes et les projets répondent à leurs besoins et de travailler directement avec ces dernières pour renforcer leurs compétences en matière de gestion et d'utilisation des fonds. Des systèmes de décaissements basés sur un seuil de déclenchement pourraient également s'appliquer au niveau infranational ; les fonds pourraient alors être détenus par les gouvernements, les entités ou les conseils locaux et débloqués en fonction des besoins.

4. Adopter une approche flexible, axée sur les subventions. Un large consensus semble se dégager en faveur d'un financement principalement distribué sous forme de subventions et de financements de programmes, débloqués de manière flexible et permettant aux pays d'utiliser les fonds selon leurs propres feuilles de route nationales des pertes et préjudices et leurs priorités, plutôt que pour des projets ou des propositions définies de manière rigide. Au final il peut être utile au Fonds commencer par définir les principes et priorités qu'il souhaite adopter, et d'en déduire la structure, les instruments et les canaux de distribution les plus appropriés.

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/sei2024.009>

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.

5. Adopter des approches globales et exhaustives du financement des pertes et préjudices.

Certaines personnes interrogées ont demandé une délimitation plus claire des frontières entre le financement des pertes et préjudices et les domaines connexes. Dans cette optique, il peut être utile de clarifier la définition du concept de pertes et préjudices, y compris les mesures spécifiques visées par le Fonds, afin de mieux comprendre comment ce nouveau Fonds peut compléter et renforcer les efforts existants en matière d'adaptation, d'aide humanitaire, de développement et de réduction des risques de catastrophe. Nos recherches suggèrent néanmoins que, plutôt que de délimiter strictement de nouvelles catégories, le Fonds devrait trouver des moyens d'intégrer les chevauchements entre les différents domaines. En d'autres termes, le Fonds pertes et préjudices pourrait adopter une approche exhaustive qui comblerait les lacunes existantes tout en favorisant l'adaptation et la résilience à plus long terme en soutenant des programmes et des projets conçus pour intégrer des mesures relevant de différents domaines. Cette complémentarité doit être assurée non seulement au niveau des actions soutenues par les différents flux de financement, mais aussi pour les principes plus larges d'équité et d'inclusion tels qu'ils sont incarnés par les différentes structures de gouvernance, les conditions d'accès et les modèles de décaissement.

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.

