

# **Assurer le financement de l'action climatique pour renforcer la résilience face aux changements climatiques dans la région du Pacifique**

## **Conférence du Conseil du PROE**

**(Juin 2021)**



Rédigé par :

Melanie King et Rupeni Mario

Unité de coordination des projets du PROE

## Table des matières

Contents .....	2
Introduction .....	3
State of climate financing in the Pacific region .....	4
Climate financing under the UNFCCC mechanisms .....	6
Global Environment Facility .....	9
Green Climate Fund .....	10
Adaptation Fund .....	12
Opportunities for Member Countries .....	13
Challenges in accessing climate finance .....	19
Conclusion .....	23
Bibliography .....	25

## Introduction

Malgré leur incroyable diversité, les petits États insulaires en développement sont tous extrêmement vulnérables aux effets des changements climatiques en raison des contraintes géophysiques qui pèsent sur eux, de leur petite taille, de leur éparpillement géographique, de leur vulnérabilité aux catastrophes naturelles, de leur forte dépendance vis-à-vis des combustibles fossiles importés, de la faiblesse de leurs institutions et de la fragilité de leurs écosystèmes<sup>1</sup>. De ce fait, ces États sont confrontés à de nombreuses répercussions des changements climatiques, telles que la hausse de la température, la modification de la pluviométrie, les inondations, les sécheresses, la diminution de la disponibilité des ressources en eau douce, la hausse du niveau de la mer et le flétrissement des récifs coralliens. Les conséquences des changements climatiques se feront ressentir sur les modes de vie, sur les zones de peuplement côtières, sur les infrastructures, sur les écosystèmes et sur la stabilité économique de ces États, tandis que la hausse du niveau de la mer représente une menace grandissante pour les zones côtières de basse altitude<sup>2</sup>.

Les autorités de ces pays procèdent à des investissements essentiels dans le développement, afin de renforcer leur résilience face aux changements climatiques. Dans le contexte du financement de l'action climatique, les petits États insulaires en développement ont, à de nombreuses reprises, appelés à une aide internationale prioritaire pour les activités d'adaptation et d'atténuation, et ont réitéré l'importance de l'aide climatique en tant que facteur crucial de leur développement global<sup>3</sup>. Cependant, lorsqu'on considère les solutions à apporter aux menaces posées par les changements climatiques, l'éventail des mesures d'adaptation requises dépasse les capacités financières de nombreux pays<sup>4</sup>. Par conséquent, le financement extérieur constitue un complément crucial aux dépenses faites par les États des îles océaniques via leurs propres budgets nationaux, et le restera sur le long terme<sup>5</sup>.

Avec l'institution du Fonds vert pour le climat (FVC), les pays ont réévalué en 2015 leur approche de l'accès au financement afin de satisfaire leurs ambitions en matière de contributions déterminées au niveau national, le but étant de privilégier les options à basse émission de gaz à effets de serre et de résilience face aux changements climatiques. Depuis la mise en place du FVC, près de 603 millions d'USD ont été approuvés pour des

---

<sup>1</sup> Nurse *et al.*, 2014.

<sup>2</sup> GIEC, 2014.

<sup>3</sup> Chase *et al.*, 2020.

<sup>4</sup> Atteridge, A., et Canales, N., 2017.

<sup>5</sup> Ibid.

subventions dans le Pacifique (FVC : 362 millions d'USD ; FEM : 219 millions d'USD<sup>6</sup> ; AF : 21 millions d'USD).

Le Pacifique voit ses possibilités d'accroître sa part de ces financements, en particulier en ce qui concerne des fonds comme le Fonds d'adaptation, qui n'est guère utilisé. De plus, les ambitions en matière de financement dans le cadre du Fonds vert pour le climat ne se ressentent pas encore dans la région : le Pacifique est à la traîne des autres régions concernant son accès à ces fonds. En outre, de nombreuses difficultés et obstacles subsistent pour l'accès des petits États insulaires en développement aux options de financement de l'action climatique. Ces obstacles et difficultés doivent être levés ou atténués afin de pouvoir mieux tirer parti des occasions qui s'offrent et d'augmenter le volume des financements approuvés.

Le présent document décrit le contexte actuel du financement de l'action climatique dans ses grandes lignes en ce qui concerne les mécanismes de financement de la CCNUCC (le Fonds vert pour le climat, le Fonds pour l'environnement mondial et le Fonds d'adaptation), et les nouvelles possibilités et difficultés pour les Membres océaniques en matière d'accès aux financements de ces fonds. Même si le financement est obtenu sous la forme de subventions, de prêts et de cofinancement, la priorité est donnée aux subventions à destination des projets (au détriment de la préparation et du financement de la planification nationale de l'adaptation), conformément à l'accréditation du PROE auprès du Fonds vert pour le climat et du Fonds d'adaptation.

## **État du financement de l'action climatique dans la région du Pacifique**

Un rapport publié en 2017, *Financement de l'action climatique dans le Pacifique : une vue d'ensemble des flux en direction des petits États insulaires en développement dans la région*, faisait remarquer qu'entre 2010 et 2014, les financements mis à la disposition des pays du Pacifique insulaire, ciblant principalement la lutte contre les changements climatiques, s'élevaient à un total de 748 millions d'USD (y compris les contributions pour les activités régionales). Les pays recevant les montants les plus élevés étaient les Fidji, la Papouasie-Nouvelle-Guinée, le Samoa, le Timor-Leste, les Tonga et Vanuatu. D'un autre côté, les principaux bénéficiaires par rapport à leur démographie étaient les îles Cook, Nioué, les Tonga et les Tuvalu<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Calculé à partir des projets et concepts approuvés dans le cadre des FVC 6 et 7.

<sup>7</sup> Atteridge, A., et Canales, N., 2017.

De cette somme, 72 % provenait de canaux bilatéraux. Dans la région dans son ensemble, près de 59 % du financement de l'action climatique était destiné à l'adaptation, 36 % à l'atténuation et 5 % à des actions intersectorielles (atténuation et adaptation combinées).<sup>8</sup> La majorité de ces financements étaient fournis en tant qu'aide à des projets. Du point de vue de la répartition sectorielle, la plus grande part du financement visait à appuyer la création d'un « environnement porteur » (activités destinées à favoriser la conception de politiques climatiques et à intégrer les changements climatiques dans la planification nationale). Pour l'adaptation, c'est la recherche qui avait bénéficié de la plus grande aide ; pour l'atténuation, la plus grande portion était destinée aux énergies renouvelables.<sup>9</sup>

Ce rapport faisait également ressortir qu'au cours de la même période, les pays du Pacifique insulaire se sont vu attribuer un total de 13,58 milliards d'USD pour l'aide au développement. De cette somme, 1,76 milliards d'USD (soit 13 % du total) étaient affectés à la contribution globale aux objectifs de la CCNUCC. De ce total<sup>10</sup> :

- Pour certains bailleurs la motivation principale était la lutte contre les changements climatiques, leur contribution s'élevait à 748 millions d'USD. Ce montant comprend les subventions directes (vraisemblablement la plus grande partie) ainsi que, des sommes « équivalentes à des subventions », pour lesquelles des prêts ont été consentis à des conditions particulièrement favorables.
- Le rapport fait également état d'un autre objectif « important » (fonds visant un autre objectif principal, mais ayant des retombées positives du point de vue climatique), à savoir la lutte contre les changements climatiques dont la somme s'élève à 1 014 millions d'USD. Cette somme inclut des subventions, mais aussi des composantes de prêt.
- Les 748 millions d'USD servant à financer principalement la lutte contre les changements climatiques proviennent en grande majorité de canaux bilatéraux (538 millions d'USD, soit 72 %) ; dans les flux marqués comme ayant d'« importantes » retombées positives du point de vue climatique, l'apport des canaux bilatéraux est encore plus grande (917 millions d'USD, soit 90 %).

---

<sup>8</sup> Ibid.

<sup>9</sup> Ibid.

<sup>10</sup> Ibid.

Depuis 2015, la situation du financement de l'action climatique dans le Pacifique accorde plus de poids aux mécanismes de financement de la CCNUCC en tant que principaux bailleurs de fonds à destination de l'atténuation des effets des changements climatiques et de l'adaptation à ces effets, en phase avec l'institution du Fonds vert pour le climat. Depuis la création de ce fonds, près de 603 millions d'USD ont été octroyés aux petits États insulaires en développement du Pacifique sous la forme de subventions destinées à financer les ambitions climatiques de ces pays, visant différents secteurs tels que l'urbanisation, la gestion du littoral et l'adaptation des sites côtiers, les énergies renouvelables, les ressources hydriques, la biodiversité, l'agriculture, la pêche, ainsi que des projets multisectoriels.

## Le financement de l'action climatique dans le cadre des mécanismes de la CCNUCC

Les petits États insulaires en développement ont accès à trois mécanismes de financement de la CCNUCC : le Fonds vert pour le climat (FVC), le Fonds pour l'environnement mondial (FEM) et le Fonds d'adaptation (FA). 3,5 milliards d'USD<sup>11</sup> ont été alloués à des projets sur le thème du climat. De ce montant, 799 millions d'USD ont été alloués sous la forme de subventions, 73 millions sous la forme de prêts, et 2,7 milliards sous la forme de cofinancements (cf. tableau 1). Le Fonds pour l'environnement mondial reste le plus grand bailleur de fonds : il contribue à hauteur de 51 % des subventions . Il est suivi par le Fonds vert pour le climat (45 %), tandis que l'apport du Fonds d'adaptation ne représente que 3 % des subventions (cf. illustration 1.1).

Tableau 1. Aperçu du financement de l'action climatique dans le Pacifique

Entité	Nombre de projets	Subventions	Prêts	Cofinancement	Total
Fonds vert pour le climat (2015)	14	362 033 665	73900000	656 019 092	1088052757
Fonds d'adaptation (2001)	9	26 177 824			26 177 824
Fonds pour l'environnement mondial (1992)	206	411 203 734		2 069 818 345	2 481 022 079
<b>TOTAL</b>	<b>229</b>	<b>799 415 223</b>	<b>73 900 000</b>	<b>2 725 837 437</b>	<b>3 595 252 660</b>

<sup>11</sup> Cette illustration regroupe les subventions, les prêts et les cofinancements.

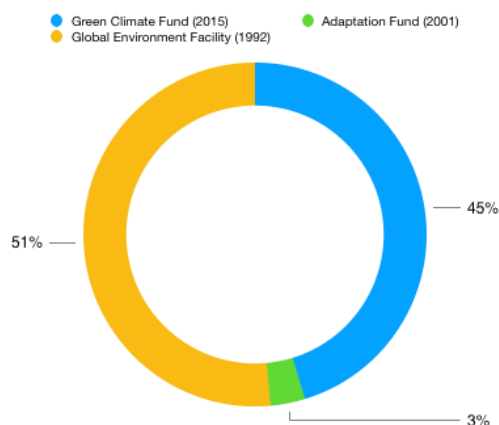


Illustration 1-1. Répartition du financement de l'action climatique par des subventions en provenance des différents fonds

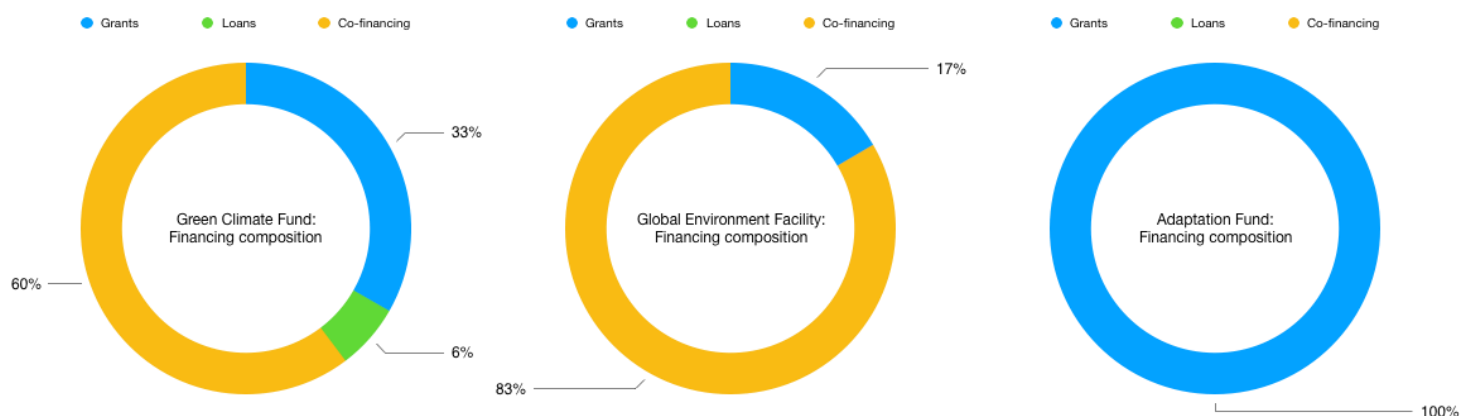


Illustration 1-2. Répartition du financement de l'action climatique par des subventions, des prêts et des cofinancements en provenance des différents fonds

Une comparaison de l'accès aux fonds par les différents pays (illustration 1.3) révèle les faits suivants :

- Tous les pays du Pacifique, à l'exception des Tonga, ont eu accès aux financements du Fonds pour l'environnement mondial.
- Seuls quatre pays (les Fidji, les Îles Marshall, les Tonga et Vanuatu) ont eu accès au Fonds vert pour le climat pour leurs projets nationaux. Cependant, tous les pays ont bénéficié de fonds par le biais de projets régionaux ou multipays.
- Seuls quatre pays (les États fédérés de Micronésie, les Fidji, les îles Cook et les Îles Salomon) ont eu accès aux financements du Fonds d'adaptation.

D'après le rapport de 2017, les Fidji, la Papouasie-Nouvelle-Guinée, le Samoa, Timor-Leste, les Tonga et Vanuatu sont les pays qui ont bénéficié des plus importants financements. Du seul point de vue des subventions, les projets régionaux ou multipays dominaient début 2021. Les Îles Marshall (67,9 millions d'USD), les Îles Salomon (82,1 millions d'USD), le Samoa (72,9 millions d'USD) et Vanuatu (58,1 millions d'USD) étaient les principaux bénéficiaires de financements pour leurs projets nationaux (cf. illustration 1.4).

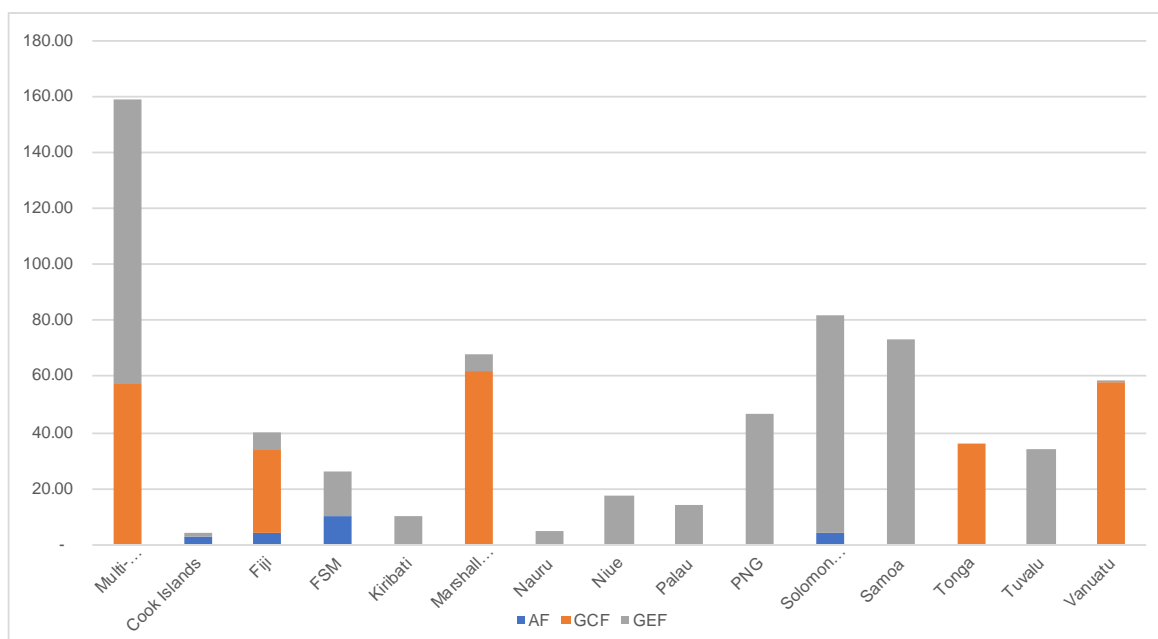


Illustration 1-3. Accès au financement de l'action climatique par les différents pays

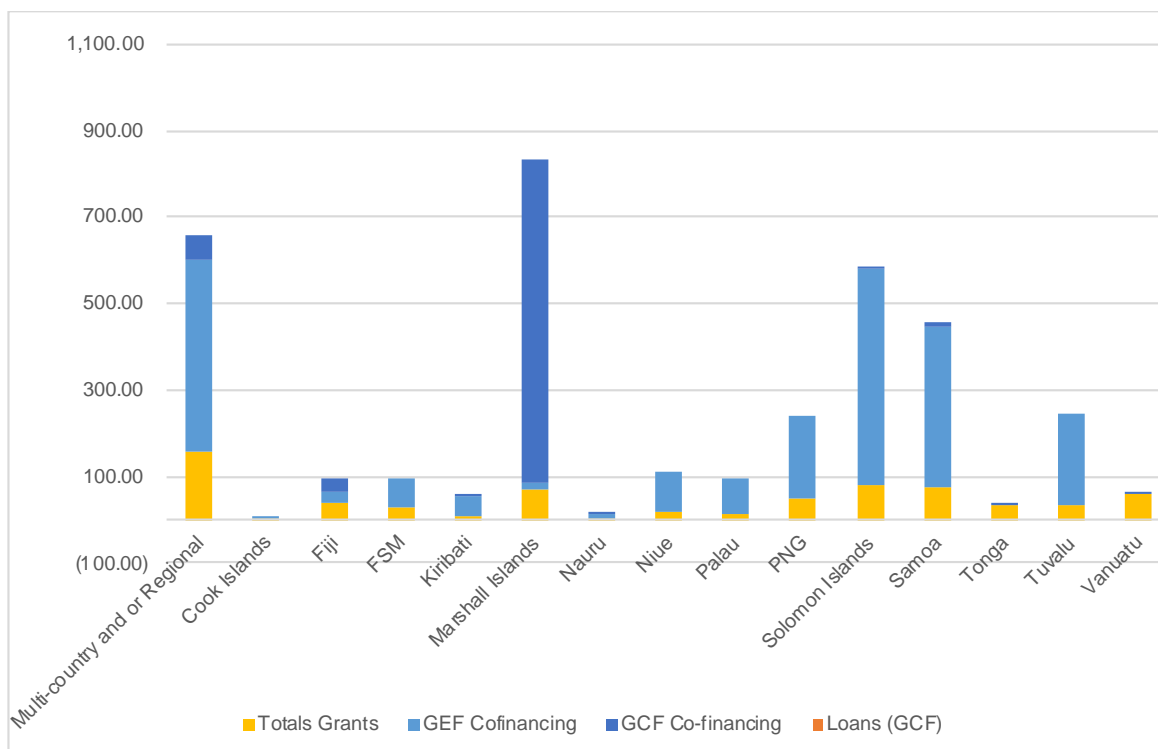


Illustration 1-4. Répartition du financement des subventions, prêts et cofinancements selon les différents pays



## Fonds pour l'environnement mondial

Le Fonds pour l'environnement mondial (FEM) a été créé en 1992 pour répondre aux problèmes environnementaux les plus urgents. Le FEM a récemment décidé d'adopter une nouvelle orientation de sorte à :

- donner une priorité stratégique aux investissements destinés à accélérer des changements en profondeur dans les secteurs qui sont cause de destructions majeures de l'environnement (en particulier l'énergie, les villes et l'alimentation) ;
- privilégier les projets et les programmes intégrés qui abordent plus d'un problème environnemental mondial à la fois, en tirant parti du rôle et du mandat uniques du FEM qui lui permettent de suivre un large assortiment de problèmes environnementaux ;
- mettre en œuvre de nouvelles stratégies et politiques visant à consolider les résultats, dont une collaboration plus étroite avec le secteur privé, les peuples autochtones et la société civile, tout en accordant une importance à l'égalité hommes-femmes.

Le Fonds pour l'environnement mondial reste le plus grand bailleur de fonds pour l'action climatique dans le Pacifique du point de vue du volume de financement global. Cependant, le Fonds vert pour le climat s'impose de plus en plus en tant que source de financement dominante : on s'attend à une hausse du nombre de projets approuvés au cours des trois prochaines années, ce qui fait que le FVC passera devant le FEM en tant que plus importante source de financement pour les subventions dans la région (cofinancement excepté).

Depuis 1992, le FEM a octroyé plus de 21,1 milliards d'USD de subventions et a en outre mobilisé 114 milliards d'USD pour des cofinancements, à destination de plus de 5 000 projets dans 170 pays. Au total, la région du Pacifique a bénéficié d'environ 411 millions d'USD en subventions (dont le crédit STAR et les projets régionaux et multipays), et a mobilisé près de 2 milliards d'USD sous la forme de cofinancements. Les quatre plus grands bénéficiaires de l'aide du FEM dans la région sont les Kiribati, la Papouasie-Nouvelle-Guinée, le Samoa et Vanuatu (cf. illustration 1-5).

Dans le Pacifique, les projets du FEM abordent plusieurs enjeux environnementaux fondamentaux : dégradation des terres, biodiversité, déchets et produits chimiques, eaux internationales, changements climatiques. Les sommes allouées aux projets financés par le

FEM et actuellement en cours d'exécution vont de 11 150 USD à 17,8 millions. Il faut noter que ce fonds, contrairement au Fonds vert pour le climat et au Fonds d'adaptation, exige un taux de cofinancement conséquent (1:6) en guise de préalable à son financement.

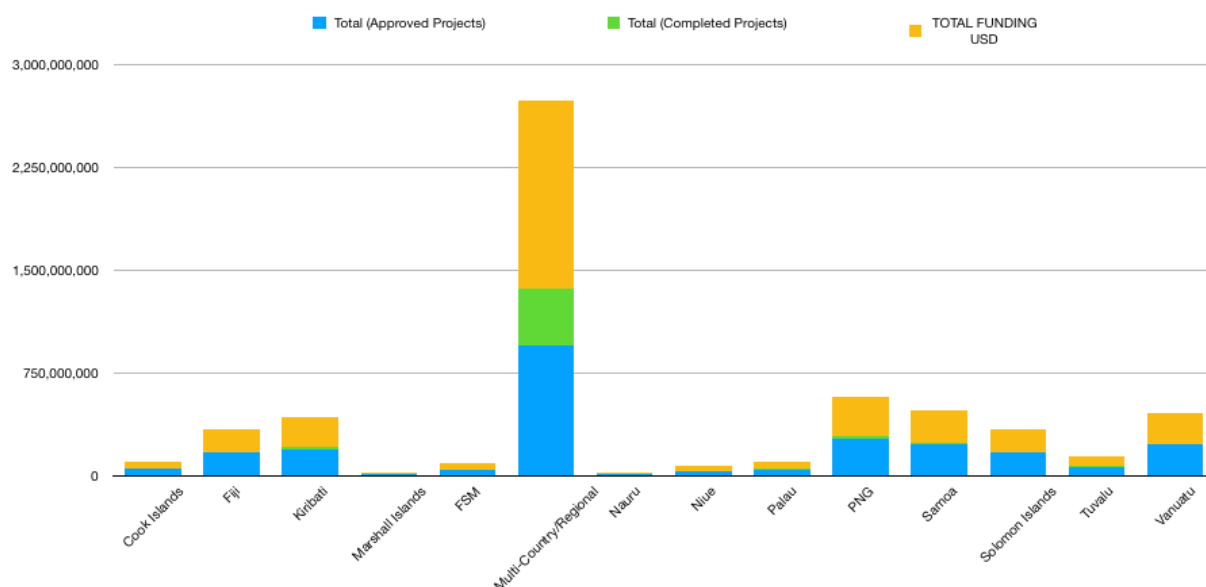


Illustration 1-5. Financements octroyés par le FEM aux différents pays

### Fonds vert pour le climat

Le Fonds vert pour le climat (FVC) a été institué pour aider les pays en développement à augmenter et à concrétiser leurs ambitions en matière de contributions déterminées au niveau national pour les projets à faible émission de gaz à effet de serre et résilients face aux changements climatiques. Ce fonds s'engage à atteindre un équilibre entre financement de l'atténuation et financement de l'adaptation, et investit dans quatre secteurs prioritaires : environnement bâti, énergie et industrie, sécurité humaine, mode de vie et bien-être, et aménagement du territoire, forêts et écosystèmes.

Contrairement au FEM, le FVC n'est opérationnel que depuis 2015. Il a contribué à hauteur de 362 millions d'USD au Pacifique sous la forme de subventions, 73,9 millions d'USD sous la forme de prêts et 656 millions d'USD de cofinancement (cf. illustration 1.6). Dans les projets actuellement en cours d'exécution, la base de financement va d'1,1 millions d'USD à

57,7 millions : une grande différence en termes de montants, qui rend compte des domaines d'investissement du FVC. Ces fonds financent 14 projets, répartis comme suit : projets d'atténuation : 14 % ; projets d'adaptation : 57 % ; projets mixtes : 28 % (cf. illustration 1.7). Du point de vue sectoriel, quatre projets abordent les thèmes des énergies renouvelables, quatre se concentrent sur les ressources hydriques, trois sur les infrastructures côtières, deux sur les services d'informations climatologiques et un sur l'agriculture.

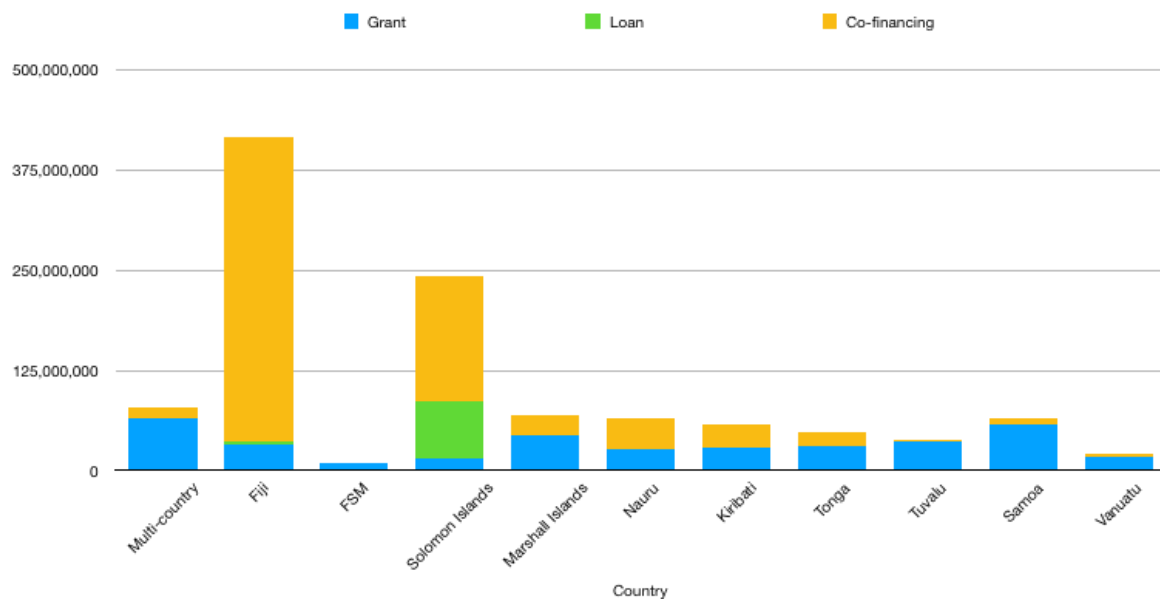


Illustration 1-6. Accès au financement du FVC par les différents pays

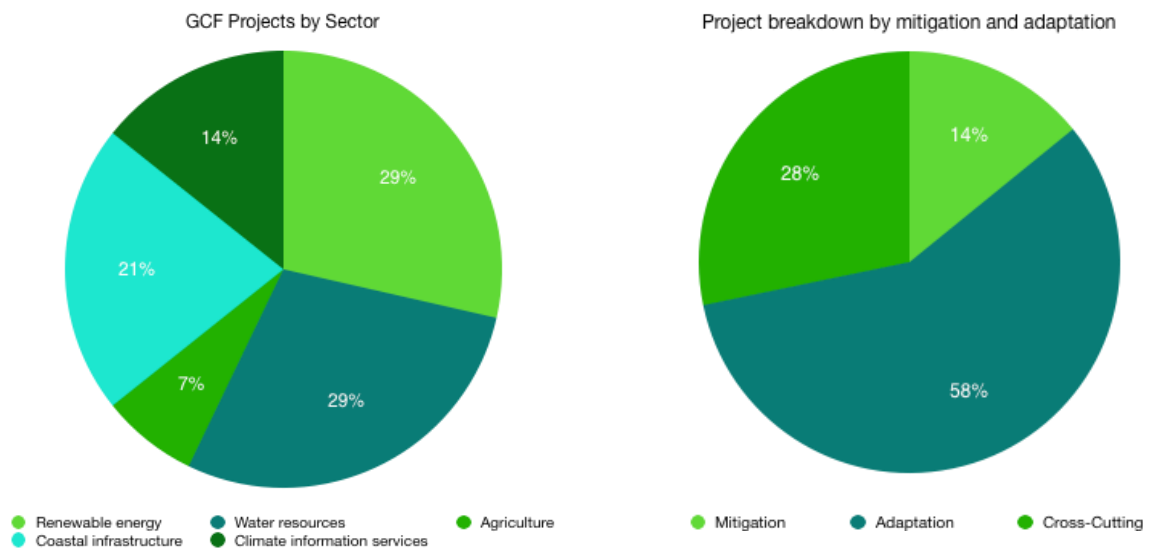


Illustration 1-7. Projets financés par le FVC, selon le secteur et l'approche climat

## Fonds d'adaptation

Le Fonds d'adaptation (FA) a pour but le renforcement de la résilience au moyen de projets et de programmes d'adaptation concrets visant à réduire les conséquences néfastes des changements climatiques auxquelles sont confrontés les secteurs, les populations et les pays. Les initiatives sont conçues en fonction des besoins, de la vision et des priorités de chaque pays. Le Fonds d'adaptation : a) aide les pays en développement Parties au Protocole de Kyoto qui sont particulièrement vulnérables aux conséquences néfastes des changements climatiques face aux coûts de l'adaptation ; b) finance des projets et programmes d'adaptation concrets, propres à chaque pays, conçus en fonction des besoins, de la vision et des priorités des Parties éligibles.

Le financement des projets et des programmes se fait en tenant compte des coûts de l'adaptation complète aux conséquences néfastes des changements climatiques, et est disponible pour les projets et les programmes aux niveaux national, régional et local. Les modalités de financement incluent l'aide à la préparation, les projets nationaux (maximum 20 millions d'USD par pays), les projets régionaux (maximum 14 millions d'USD par projet), l'amélioration de l'accès direct (maximum 5 millions d'USD par pays), de petites subventions visant à encourager l'innovation (maximum 5 millions d'USD), de grandes subventions destinées à déployer les pratiques d'adaptation novatrices (supérieures à 5 millions d'USD), et des bourses d'apprentissage (maximum 150 000 USD par projet).

À ce jour, l'accès au Fonds d'adaptation par les pays du Pacifique est faible : les pays du Pacifique n'ont reçu que 26 millions d'USD pour des projets de gestion côtière, d'urbanisation et multisectoriels. Parmi ceux-ci, cinq projets étaient en phase d'exécution en mars 2021 aux États fédérés de Micronésie, aux Fidji, aux îles Cook et aux Îles Salomon (cf. illustration 1-8). Un autre projet est en phase d'examen aux Kiribati. Seuls six pays (États fédérés de Micronésie, Fidji, îles Cook, Îles Salomon, Papouasie-Nouvelle-Guinée et Samoa) ont eu accès au FA depuis son lancement, en 2009. Contrairement au FEM et au FVC, le Fonds d'adaptation n'exige aucun cofinancement. Même si le cofinancement est utilisé dans certains projets, il n'est pas forcément consigné et ne fait pas toujours l'objet d'un compte rendu.

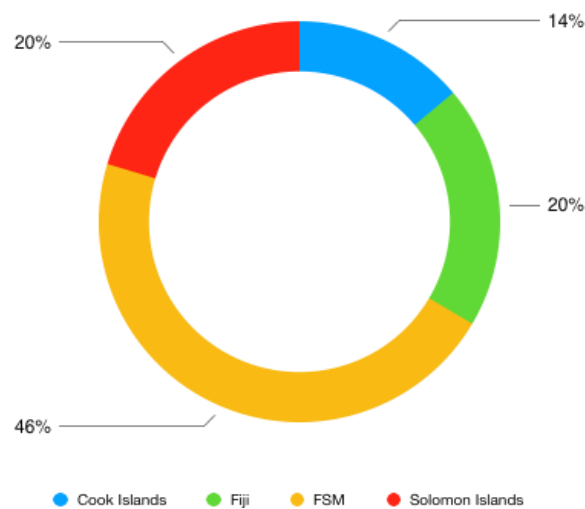


Illustration 1-8. Pays avec des projets en cours d'exécution

## Possibilités pour les pays Membres

Globalement, l'analyse du paysage actuel fait ressortir diverses lacunes dans l'accès des pays au financement de l'action climatique, et donne la possibilité à la région du Pacifique d'améliorer son accès au financement pour satisfaire ses besoins en matière d'adaptation et d'atténuation des changements climatiques.

On observe plusieurs nouvelles potentialités stratégiques pour l'accès des pays Membres au financement de l'action climatique afin d'atteindre leurs objectifs en matière de lutte contre les changements climatiques. Parmi celles-ci, on peut citer :

1. **L'accès aux ressources disponibles** Plusieurs possibilités s'offrent aux pays pour utiliser l'ensemble des options de financement disponibles pour l'action climatique. Comme expliqué ci-dessus, l'analyse permet de faire ressortir le manque de sollicitation des pays au Fonds d'adaptation, alors que ces modalités de financement sont conçues spécialement pour les besoins nationaux et régionaux. Ainsi, ce fonds met à disposition jusqu'à 20 millions d'USD de chaque pays pour des projets nationaux (maximum 10 millions par projet), et jusqu'à 14 millions d'USD par projet régional. De plus, d'autres modalités existent, qui sont sous-utilisées ; c'est le cas des fonds destinés aux projets régionaux, au renforcement des capacités, à la préparation et à l'innovation. Il offre donc une excellente occasion pour les pays désireux de définir leurs priorités en matière d'adaptation aux changements climatiques et d'envisager des options leur permettant de collaborer avec l'ensemble des bailleurs pour atteindre leurs objectifs prioritaires.

Par ailleurs, les pays qui travaillent avec les organismes en accès direct peuvent bénéficier de synergies entre bailleurs pour la conception de leurs projets. Cela permet d'envisager une extension par l'approche programmatique, ou d'associer différents bailleurs pour répondre aux problèmes d'adaptation à grande échelle (voir ci-dessous, au point 2).

Soucieux de concrétiser ces perspectives, le PROE a organisé un atelier régional avec les pays et le Fonds d'adaptation en mai 2021, dans le but de présenter ce fonds et de mettre en exergue les modalités de financement disponibles et les potentialités qui s'offrent. D'autres activités de mobilisation des pays sont en cours afin d'insister sur ce potentiel ou de discuter des éventuels projets futurs.

*Utilisation de l'aide à la préparation* Le FVC octroie jusqu'à 1 000 000 d'USD par an aux pays par le biais du Programme d'aide à la préparation. Son objectif est de renforcer les capacités des institutions nationales pour qu'elles puissent collaborer de façon plus efficace avec le FVC. Le Programme de préparation présente plusieurs options, notamment via l'utilisation de l'aide : a) Cette aide permet à un pays d'établir un programme de pays pour les investissements futurs. Elle peut être utilisée pour élaborer un programme de priorités nationales en matière de lutte contre les changements climatiques, qui ne se limite pas au financement du FVC, mais qui peut mener à une évaluation nationale des priorités et des sources de financement potentielles ; b) utiliser l'aide pour étoffer le portefeuille de projets en travaillant avec les entités accréditées pour l'élaboration de notes conceptuelles. Bien que l'élaboration de notes conceptuelles commence à se faire dans le cadre des projets de préparation, il est généralement réalisé par des consultants ou des consultantes sans distinguer une entité accréditée avec laquelle collaborer. Or, il est essentiel pour toute note conceptuelle d'aller au-delà de cette idée, pour rentrer dans le portefeuille de projets du FVC.

Le FA a prévu plusieurs petites subventions dans le cadre de son Programme de préparation dans les domaines des appuis

- à la préparation afin de contribuer à l'octroi d'une aide à la préparation consolidée, ciblée et taillée sur mesure pour l'accréditation des pays en développement. La somme maximale de chacune de ces subventions est de 150 000 USD par pays pour encourager l'accréditation des organismes nationaux de mise en œuvre auprès du FA par le truchement de la coopération entre pays du Sud.

- Les subventions à la coopération entre pays du Sud destinées à favoriser cette coopération et à permettre aux organismes de mise en œuvre accrédités sélectionnés de fournir un appui de la part des pairs à l'accréditation des pays qui désirent être accrédités auprès du Fonds.
- Les subventions d'aide à la formulation de projets et de programmes pour chaque organisme national de mise en œuvre est de maximum 20 000 USD par projet. Ces subventions contribuent à l'élaboration de projets par les organismes nationaux de mise en œuvre, en finançant la réalisation de certaines évaluations techniques pendant les étapes de préparation et de conception du projet, telles que l'évaluation de l'impact sur l'environnement, l'évaluation de la vulnérabilité, etc.
- Les subventions d'assistance technique contribuent au renforcement des capacités des organismes nationaux de mise en œuvre à aborder et à contrôler les risques environnementaux, sociaux ou associés aux questions de genre dans leurs projets et programmes, conformément à la politique du Fonds concernant l'égalité des sexes et à sa politique sociale et environnementale. L'assistance technique pour la politique sociale et environnementale et pour la politique concernant l'égalité des sexes vise à renforcer les capacités des organismes nationaux de mise en œuvre à recenser, trier, aborder et contrôler les risques sociaux et environnementaux ainsi que les questions relatives au genre dans leurs projets ou programmes. Cette subvention s'élève à maximum 25 000 USD par organisme de mise en œuvre. L'assistance technique à la politique concernant l'égalité des sexes est conçue pour les organismes nationaux de mise en œuvre qui ont déjà des politiques environnementales et sociales mûrement réfléchies afin de les aider à prendre des mesures destinées à éviter, à réduire et à atténuer les conséquences néfastes pour l'égalité hommes-femmes. Cette subvention s'élève à maximum 10 000 USD par organisme de mise en œuvre.

*Utilisation de la planification nationale de l'adaptation* : Une modalité « unique » allant jusqu'à 3 000 000 d'USD est fournie par le FVC dans le cadre de la préparation de la planification nationale de l'adaptation. Ces fonds sont disponibles pour les pays afin de les aider à se préparer pour la planification de leurs mesures d'adaptation et l'élaboration de cadres stratégiques destinés à répondre aux priorités nationales en matière d'adaptation. Plusieurs possibilités sont offertes dans ce domaine : a) Une attention pourrait être accordée à l'examen des plans d'action conjoints nationaux des différents pays afin de déterminer si ces plans restent valables ou s'ils nécessitent des

modifications (au lieu de devoir élaborer un tout nouveau plan). L'avantage de cette approche serait d'éviter de consacrer des ressources à l'élaboration de nouveaux plans, et la capacité de mobiliser rapidement de nouveaux financements pour les priorités déjà définies dans le cadre des plans d'action conjoints nationaux. b) La planification nationale de l'adaptation et la définition des priorités doivent être intégrés plus étroitement aux plans de mobilisation des ressources et aux programmes des pays.

2. **Extension des projets au-delà du pilote ou d'un seul site :** Un élément crucial des critères d'investissement du Fonds vert pour le climat est l'atteinte de retombées pour le développement durable allant au-delà du projet ou du programme isolé, grâce à la reproductibilité et à l'extensibilité. La « mise à l'échelle » ou l'« association » (voir ci-dessous) offre des possibilités pour la croissance et l'extension des projets au-delà du simple pilote ou des activités à petite échelle.

Les fonds provenant d'une source de financement peuvent servir à tester des concepts de projets à petite échelle dans le cadre d'un pilote, qui seront ensuite agrandis ou élargis grâce à d'autres sources de financement. Ainsi, un projet pourrait être d'abord mis en œuvre grâce à un fonds sous la forme d'un pilote ou à petite échelle, et ses résultats et retombées pourraient servir de point de départ à une prolongation dans le cadre du FVC. Étant donné les limites du financement de la part du Fonds d'adaptation, cette approche échelonnée est une méthode tangible et réaliste qui mérite que les pays la prennent en considération.

Le Fonds d'adaptation fournit des subventions pour l'extension des projets des organismes nationaux de mise en œuvre afin de contribuer à la planification, à la conception, à la consolidation et aux capacités générales d'élaborer des itinéraires d'extension pour les projets et programmes financés par ce fonds qui approchent de leur conclusion ou qui ont déjà été achevés. Un montant maximal de 100 000 USD est prévu par projet ou programme.

3. **Association de fonds pour l'atteinte des objectifs :** Les financements fournis par le FVC à des intermédiaires peuvent être associés par ces derniers avec leurs propres ressources financières afin d'offrir des conditions plus avantageuses pour les projets et programmes qu'ils appuient ; ce procédé est considéré comme une méthode de financement efficace faisant intervenir différents organismes de financement. L'association de fonds peut constituer un mécanisme efficace permettant aux pays de bénéficier des financements requis en fonction de leurs priorités, pour nouer des



partenariats avec plusieurs bailleurs et organismes accrédités, et optimiser ou valoriser les actions relatives à leurs axes prioritaires grâce à une mobilisation plus efficace des ressources. Cependant, les pays doivent définir très précisément leurs priorités, déterminer très tôt à quel organisme accrédité recourir, et recenser au préalable les bailleurs de fonds afin d'entamer un dialogue avec eux.

Les options concernant l'« association » des fonds doivent être examinées en détail. L'« association » des fonds peut concerner un projet ou un programme cofinancé par le Fonds d'adaptation et par le Fonds vert pour le climat. Cette option permettrait à de nombreux pays d'élaborer des projets à plus grande échelle plutôt que des projets pilote ou à petite échelle, afin d'optimiser les diverses sources de financement à leur disposition. Elle permettrait aussi de créer une plus-value en optimisant les connaissances provenant des différents bailleurs, organismes accrédités et autres partenaires.

Les options d'« association » des fonds peuvent également être amorcées dans le cadre de l'initiative STAR du FEM ou des dotations à des projets régionaux. L'« association » des fonds peut concerner un projet ou un programme cofinancé par le FEM et par d'autres bailleurs (FA, FVC). Elle constituerait en outre un mécanisme efficace pour atteindre les critères de cofinancement du FEM. Cette option permettrait à de nombreux pays d'élaborer des projets à plus grande échelle plutôt que des projets pilote ou à petite échelle, afin d'optimiser les diverses sources de financement à leur disposition. Elle permettrait aussi de créer une plus-value en optimisant les connaissances provenant des différents bailleurs, organismes accrédités et autres partenaires.

4. **Rôle des organismes en accès direct** : Les bailleurs prennent de plus en plus en considération le rôle que les entités nationales et régionales peuvent jouer pour aider les pays à accéder aux financements, et en particulier la position unique qu'elles détiennent dans les pays et les régions. La région du Pacifique héberge actuellement les organismes en accès direct suivants :

- Fonds vert pour le climat : trois organismes régionaux en accès direct : le Secrétariat du Programme régional océanien de l'environnement (PROE), la Communauté du Pacifique (CPS), le Fonds micronésien pour la conservation de la nature (FMC) ; et deux organismes nationaux en accès direct : le Ministère des finances et de l'économie des îles Cook et la Banque fidjienne de développement.

- Fonds d'adaptation : deux organismes accrédités régionaux : le Secrétariat du Programme régional océanien de l'environnement (PROE), le Fonds micronésien pour la conservation de la nature (FMC) ; et deux organismes accrédités nationaux : le Ministère des finances et de l'économie des îles Cook et le Ministère tuvaluan des finances et de l'économie.

Comme on le constate, le PROE et les autres organismes régionaux en accès direct bénéficient d'un rôle et d'une occasion uniques d'accéder aux fonds du FVC et du FA au nom des différents pays, qui peuvent compter sur une organisation intégrée dans la région, qui comprend leurs priorités et leurs besoins, et dévouée à la cause de l'environnement et de la lutte contre les changements climatiques dans la région.

La récente évolution du Fonds vert pour le climat témoigne d'une réorientation en faveur d'une hausse de l'appui aux organismes régionaux et nationaux, au détriment des organismes accrédités internationaux. Ce changement de politique s'illustre notamment : a) par des actions menées en vue du renforcement des capacités et des ressources (humaines, techniques, institutionnelles) des organismes en accès direct régionaux et nationaux ; b) par la hausse de l'appui aux projets en cours de conception ou d'exécution devant être mis en œuvre par les organismes régionaux et nationaux, plutôt que par des organismes internationaux.

Pour augmenter le plus possible l'aide octroyée par les organismes en accès direct dans la région, il est primordial que les pays comprennent le rôle et la fonction de ces organismes. En ce moment, les notes conceptuelles de propositions de projets sont élaborées indépendamment par des mécanismes internes à chaque pays, par des parties tierces ou par des consultants avant la moindre participation des organismes en accès direct. Il est crucial que les organismes en accès direct puissent participer à ces démarches et jouer un rôle de direction active aux côtés des pays dans l'élaboration de ces notes conceptuelles. Cela permettra à ces organismes de contribuer de façon optimale aux propositions de projets afin de réduire les délais requis par leur élaboration, puisque dans de nombreux cas, ces notes conceptuelles doivent ensuite être revues afin de mieux cadrer avec le mandat et les critères d'investissement des bailleurs, et que certaines étapes de l'élaboration des projets doivent être accomplies par les organismes en accès direct.

## Difficultés d'accès au financement de l'action climatique

Même si plusieurs potentialités émergent grâce aux interactions avec les organismes de financement, l'accès au financement présente aussi plusieurs difficultés pour les petits États insulaires en développement. Celles-ci doivent être amoindries avant de pouvoir obtenir un meilleur accès au financement. Ces difficultés peuvent être propres à un fonds, ou concerner l'ensemble du spectre du financement de l'action climatique.

Un rapport publié en 2017, *Financement de l'action climatique dans le Pacifique : une vue d'ensemble des flux en direction des petits États insulaires en développement dans la région*, relevait plusieurs difficultés pour l'accès au financement climatique entre 2010 et 2014. Ces difficultés demeurent ; elles sont examinées de façon plus approfondie dans le rapport de l'Unité d'évaluation indépendante du FVC.

Le récent rapport de l'Unité d'évaluation indépendante<sup>12</sup> du FVC a fait ressortir plusieurs domaines dans lesquels ce fonds ne s'était pas suffisamment adapté pour répondre aux critères uniques des petits États insulaires en développement. Notamment :

- a. Les modalités et procédés du FVC ne répondent pas suffisamment efficacement aux difficultés propres aux petits États insulaires en développement en matière de lutte contre les changements climatiques, également au regard de l'urgence de l'action climatique.
- b. Le modèle actuellement suivi par le FVC pour l'accréditation et l'accès direct désavantage les petits États insulaires en développement qui manquent des capacités, de l'expérience ou de la confiance nécessaires pour y obtenir un accès direct.
- c. Le plus grand obstacle auquel sont confrontés ces États en ce qui concerne l'accès au FVC est le manque de capacités d'élaboration de notes conceptuelles et de propositions de financement cadrant avec les normes du FVC.
- d. Le financement de ces États par le FVC a principalement consisté en subventions de mesures d'adaptation, bien qu'il soit trop tôt pour évaluer dans quelle mesure le portefeuille du FVC à destination de ces États atteint effectivement les résultats prévus. Il devrait être possible de financer plus d'innovations se rattachant aux structures et instruments financiers.
- e. L'approche du FVC envers le secteur privé dans les petits États insulaires en développement n'est pas suffisamment articulée ou coordonnée.

---

<sup>12</sup> Chase *et al.*. 2020.

- f. Au vu de ses différentes politiques, le FVC devrait avoir la flexibilité nécessaire pour tenir compte du contexte pour ces États, même si certaines de leurs questions de politique et de gouvernance d'intérêt exigent de plus amples discussions et une prise de décision de la part de sa direction.

Bien que ces observations se fondent sur une analyse des investissements du Fonds vert pour le climat dans le Pacifique, elles présentent également un intérêt pour le Fonds d'adaptation et le Fonds pour l'environnement mondial qui doivent également les prendre en compte afin de garantir un recours plus conséquent au financement de l'action climatique par les pays du Pacifique. De plus, il faut aussi chercher à lever d'autres difficultés et contraintes auxquelles sont confrontés les pays du Pacifique dans le cadre de l'accès au financement de l'action climatique. Ceci concerne tant les pays que les fonds. Ces difficultés portent sur :

- a. **Une connaissance et une compréhension insuffisante des critères**

**d'investissement et des orientations des fonds** : Le Pacifique peut accéder au financement de l'action climatique en provenance de trois bailleurs : le FVC, le FA et le FEM. Ceci donne la possibilité de cibler le fonds qui cadre le mieux avec tel ou tel programme ou projet. Cependant, d'importants obstacles ou difficultés demeurent et entravent l'avancement des idées de projets en vue de leur approbation en temps opportun. Un des obstacles relevés dans la pratique est le manque d'une feuille de route claire de la part des pays, ce qui fait que certaines idées de projet soumises sont dépourvues d'objectif global, ou ne se rattachent pas clairement au mandat du bailleur.

On réduira les délais avant la mise en œuvre des projets en améliorant la compréhension qu'ont les pays de l'importance d'une feuille de route et du fait d'élaborer des idées de projets visant clairement les enjeux climatiques avec les organismes en accès direct, et leur engagement en ce sens. Le manque de cadrage ou de compréhension du mandat des différents fonds et de la manière de recenser, de cibler et de hiérarchiser les potentialités. Par exemple, les axes de travail des différents bailleurs restent largement ouverts et offrent d'amples possibilités pour la participation sectorielle, dans des domaines étendus tels que l'environnement bâti, l'énergie et l'industrie, la sécurité humaine, le mode de vie, le bien-être et l'aménagement du territoire, les forêts et les écosystèmes (Fonds vert pour le climat), la gestion des ressources hydriques, la gestion des terres, l'agriculture, la santé, les infrastructures, et les écosystèmes fragiles (Fonds d'adaptation). Pourtant, dans de

nombreux cas, les propositions de projets relevant des programmes de travail des organismes accrédités sont dépourvus d'un axe stratégique, visent des enjeux de développement spécifiques plutôt que des enjeux climatiques, sont établis à une échelle trop petite pour pouvoir être financées, ou manquent de la définition à grande échelle qui est requise pour satisfaire aux critères d'investissement des bailleurs.

Une meilleure compréhension des mandats et de la manière d'intégrer les concepts des projets dans ces mandats permettra d'atteindre une plus grande efficacité et efficience dans l'élaboration des projets. Pour rendre les organismes en accès direct plus à même de contribuer et de conformer les priorités des pays aux mandats et aux critères d'investissement des bailleurs, il importe d'affiner les feuilles de route des priorités au regard des politiques et des stratégies nationales en ce qui concerne la lutte contre les changements climatiques, et de mieux hiérarchiser les priorités en matière de conception de projets.

**b. Faible capacité à absorber les sommes croissantes d'aide au développement :**

Les petits États insulaires en développement souffrent de capacités de plus en plus réduites<sup>13</sup> d'absorption des financements et d'assimilation des exigences de l'aide au développement qui affluent dans la région, « à moins qu'on ne prévoie une hausse correspondante de l'assistance technique et de l'aide à la mise en œuvre »<sup>14</sup>. De même, le groupe d'évaluation indépendante de la Banque mondiale a remarqué que l'échelle de l'aide potentiellement fournie par cette banque est limitée par « la capacité à emprunter étant donné le taux d'endettement élevé et la faible capacité d'absorption des pouvoirs publics »<sup>15</sup>.

**c. Approches régionales et programmatiques :** En ce qui concerne le FEM, les approches programmatiques n'ont gagné que peu de terrain dans les petits États insulaires en développement, bien que l'approche « du massif au récif » (une approche intégrée de gestion du littoral) commence à se frayer un chemin. Ces approches programmatiques pourraient permettre de réaliser des économies d'échelle, mais se sont avérées difficiles à mettre en place. Par exemple, le FVC a récemment demandé de suivre une approche programmatique régionale en ce qui concerne les grands enjeux, dans le cadre d'un « programme phare ». Cependant, il

---

<sup>13</sup> Il convient de noter que les capacités dont il est question ici ne concernent pas que les ressources humaines

<sup>14</sup> Chase *et al.*, 2020.

<sup>15</sup> Banque mondiale, 2016.

a été difficile de a) parvenir à un consensus et à une compréhension commune concernant la définition de l'approche programmatique, et b) motiver les pays à mettre de côté leurs propres plans nationaux pour passer à une approche programmatique régionale.

- d. **Participation du secteur privé et mobilisation du financement privé** : Tous les organismes de financement encouragent la participation du secteur privé. Cependant, l'approche adoptée par le FVC, en particulier, ne tient pas compte du fait que le secteur privé du Pacifique est de très petite taille, et ne dispose que de faibles capitaux et capacités<sup>16</sup>. Elle ne tient pas non plus compte des autres options permettant la participation du secteur privé en recourant au partenariat pour un projet donné (hors des modalités de financement), à l'utilisation de plans et de projets de responsabilité sociale des entreprises, et du fait que le mandat du secteur privé diffère de celui du secteur public.
- e. **Articulation et cartographie des principales priorités** : Un des plus grands obstacles à un accès effectif au financement de l'action climatique est le manque d'une articulation ou d'une cartographie claire des priorités des pays en matière de lutte contre les changements climatiques. Beaucoup des idées de projet soumis aux programmes de pays ou aux programmes des organismes accrédités ne répondent pas aux critères d'investissement des bailleurs. Cela est peut-être dû au fait que les pays insulaires du Pacifique considèrent ces projets ou programmes potentiels comme des occasions de renforcer leur développement plutôt que de les envisager avant tout sous l'angle des changements climatiques. Les étapes de préplanification et de conception nécessitent une mobilisation des ressources, qui ne peut être employée avec succès si le pays n'a pas clairement défini ses priorités en matière de changements climatiques. L'impossibilité de faire avancer les idées de projets dans la filière peut mettre à mal la réputation et provoquer une démoralisation, en plus d'une mauvaise affectation des ressources.
- f. **Faiblesse des capacités** : Le faible nombre de personnes qualifiées occupant des postes clés « limite les capacités des pays à accéder aux différentes sources de financement avantageux et à gérer ces fonds, et limite leur capacité d'absorption et de mise en œuvre de ces fonds »<sup>17</sup>. Outre les ressources humaines, on observe des

---

<sup>16</sup> Unité d'évaluation indépendante, FVC, 2020.

<sup>17</sup> Ibid.

contraintes du point de vue des capacités techniques, de suivi, d'évaluation, de mise en œuvre et d'exécution.

Dans le Pacifique, la faiblesse des capacités est exacerbée par la petite taille de la population des pays insulaires, ce qui fait que bon nombre des petits organismes et départements publics manquent souvent de personnel à consacrer aux procédures d'élaboration des projets. De nombreux pays du Pacifique préfèrent des projets à bas financement (< 10 millions d'USD), car ils ne peuvent absorber ou gérer de financements de taille supérieure. Toutefois, ces approches ne sont pas toujours intéressantes pour les bailleurs et les organismes accrédités, car elles sont supposées être trop limitées pour apporter une véritable valeur, et induisent des frais transactionnels élevés.

- g. **Frais de fonctionnement et de transaction élevés** : Le travail dans les petits États insulaires en développement est bien plus coûteux que dans la plupart des autres pays. Le transport est onéreux et les marchés y sont trop étroits pour permettre la réalisation d'économies d'échelle. Le récent rapport de l'unité d'évaluation indépendante du FVC a souligné le fait que la région du Pacifique est la plus coûteuse du point de vue des frais transactionnels. La plupart des bailleurs sont conscients de ce fait, mais ne cherchent pas forcément à lever cette contrainte en accordant les ressources qu'il faut. Il s'agit d'un facteur qui explique la préférence accordée à l'approche multipays ou régionale, puisqu'elle permet de réduire ou de regrouper les frais transactionnels, tout en augmentant les indicateurs relatifs aux critères d'investissement.

## Conclusion

Le champ du financement de l'action climatique s'est grandement accru avec l'institution du Fonds vert pour le climat en 2015, offrant un nombre considérable de nouvelles possibilités pour les pays du Pacifique en ce qui concerne l'accès au financement de leurs ambitions en matière de lutte contre les changements climatiques. Avec les trois mécanismes de financement propres à la CCNUCC (le Fonds vert pour le climat, le Fonds pour l'environnement mondial et le Fonds d'adaptation), plusieurs nouvelles possibilités se présentent au Pacifique, susceptibles d'être renforcées sous la houlette du PROE, en tant qu'organisme régional de mise en œuvre et d'exécution, en collaboration avec les pays Membres. Les possibilités d'extension et d'association des fonds restent primordiales pour les futures stratégies relatives aux projets et aux programmes, cette approche a) permettant d'obtenir les fonds nécessaires, les connaissances des organismes de mise en œuvre

expérimentées, et une valeur ajoutée pour les priorités climatiques, et b) contribuant à former graduellement des capacités au sein des organismes de mise en œuvre et des pays pour pouvoir concevoir et mettre en œuvre des projets et programmes plus complexes et à plus grande échelle.

Néanmoins, comme cela a été expliqué par l'Unité indépendante d'évaluation du FVC dans son rapport sur les investissements dans les petits États insulaires en développement, il peut être difficile pour les pays du Pacifique d'avoir accès aux financements qui leur permettraient de concrétiser ces potentialités. C'est dans ce contexte que les organismes régionaux de mise en œuvre, tels que le PROE, jouissent d'une position unique pour aider les pays à avancer. Les organismes en accès direct sont fortement sollicités dans les petits États insulaires en développement : ces organismes sont souvent cités par ces États comme partenaires privilégiés, particulièrement dans le Pacifique. Dans son rapport, l'Unité d'évaluation indépendante faisait remarquer que les acteurs des petits États insulaires en développement exprimaient une préférence pour la collaboration avec des organisations régionales là où cela était possible, étant donné que ces organismes sont bien au fait de leur contexte particulier, disposent de bonnes capacités techniques, ont un mandat d'aide aux pays Membres en plus d'avoir noué d'étroites relations personnelles avec les acteurs de ces pays.<sup>18</sup> Le PROE a un fort intérêt pour la lutte contre les changements climatiques et est mandaté en ce sens. Il dispose également d'un personnel technique fortement respecté capable d'aider les pays à accéder au financement de l'action climatique. Cette position unique est cruciale pour l'approche établie par l'Unité de coordination des projets du PROE, qui vise les potentialités d'accès au financement en collaboration avec les bailleurs de fonds et avec les pays pour concevoir des solutions permettant d'atténuer les difficultés auxquelles sont confrontés les petits États insulaires en développement du Pacifique.

---

<sup>18</sup> Chase *et al.* 2020.



## Bibliographie

Atteridge, Aaron, et Canales, Nella. (2017). *Financement de l'action climatique dans le Pacifique : une vue d'ensemble des flux en direction des petits États insulaires en développement dans la région*. Stockholm Environment Institute, Stockholm Centre.

Vasanth Chase, David Huang, Nayeon Kim, Jessica Kyle, Howard Marano, Logan Pfeiffer, Archi Rastogi, Andreas Reumann, et Peter Weston (2020). *Independent Evaluation of the Relevance and Effectiveness of the Green Climate Fund's Investments in Small Island Developing States*. Rapport d'évaluation n° 8, octobre 2020. Unité d'évaluation indépendante, Fonds vert pour le climat. Songdo, République de Corée.

Nurse, L.A., R.F. McLean, J. Agard, L.P. Briguglio, V. Duvat-Magnan, N. Pelesikoti, E. Tompkins, et A. Webb (2014). *Small islands*. In : *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability*. Partie B : Regional Aspects. Contribution du Deuxième Groupe de travail au cinquième Rapport d'évaluation du GIEC [Barros, V.R., C.B. Field, D.J. Dokken, M.D. Mastrandrea, K.J. Mach, T.E. Bilir, M. Chatterjee, K.L. Ebi, Y.O. Estrada, R.C. Genova, B. Girma, E.S. Kissel, A.N. Levy, S. MacCracken, P.R. Mastrandrea, et L.L. White(eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, Royaume-Uni et New York, États-Unis, pp. 1613-1654.

CCNUCC. (2021). Introduction to Climate Financing. <https://unfccc.int/topics/climate-finance/the-big-picture/introduction-to-climate-finance>, Consulté le 16 mars 2021.

Banque mondiale (2016). *World Bank Group Engagement with Small States: Taking Stock*. Washington : Banque mondiale