

Fonds pour l'adaptation

AFB/B.3/9
27 août 2008

Conseil du Fonds pour l'adaptation
Troisième réunion
Bonn, 15-18 septembre 2008

Point 6 de l'ordre du jour

PRIORITÉS, POLITIQUES ET MODALITÉS STRATÉGIQUES DU FONDS POUR L'ADAPTATION (PROJET)

Table des matières

I.	Préambule/Introduction	1
II.	Objectif stratégique du Fonds pour l'adaptation	1
III.	Priorités stratégiques	2
IV.	Conclusions	3
Annexe I.	4
A.	Admissibilité des pays et hiérarchisation des priorités	4
B.	Systèmes, secteurs et régions	5
C.	Cycle de projet et approbation des projets (processus d'approbation des projets/programmes)	6
D.	Plan quinquennal de monétisation des URCE.....	7

I. PRÉAMBULE/INTRODUCTION

1. Le Fonds pour l'adaptation a pour but d'aider les pays en développement particulièrement exposés aux effets néfastes du changement climatique à financer le coût de l'adaptation. Son importance a été réaffirmée par les conclusions du quatrième Rapport d'évaluation du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), qui met en relief les effets *indiscutables* du changement climatique ; les dernières données scientifiques ajoutent encore à l'impérieuse nécessité d'agir.

2. Créé en 2001 et rendu opérationnel à Bali en 2007, le Fonds pour l'adaptation est un nouveau mécanisme conçu pour permettre de relever un défi mondial. Il comporte plusieurs grandes innovations : 1) un organe directeur constitué en grande majorité de pays en développement – fait sans précédent dans l'histoire du financement du développement ; 2) la possibilité d'accéder directement à un financement sans avoir à utiliser les services d'un réseau d'organes d'exécution ; 3) une source de financement indépendante des contributions des bailleurs de fonds : 2 % du produit de la monétisation des unités de réduction certifiée des émissions (URCE) résultant des projets exécutés au titre du Mécanisme pour un développement propre (l'appui des bailleurs de fonds et d'autres formes de contribution au Fonds pour l'adaptation peuvent cependant être nécessaires, le coût estimé des besoins d'adaptation étant élevé) ; et 4) des modalités simples et innovantes pour la présentation et l'approbation des projets.

3. Il convient également de souligner le rôle fondamental du Fonds, instrument clé du financement des mesures d'adaptation, reconnu comme tel par la communauté internationale à travers l'adoption de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) et du Protocole de Kyoto.

4. La présidence du Fonds pour l'adaptation a aujourd'hui le plaisir de soumettre le présent document intitulé *Priorités, politiques et modalités stratégiques du Fonds pour l'adaptation (projet)* à l'examen et à l'approbation du Conseil.

II. OBJECTIF STRATÉGIQUE DU FONDS POUR L'ADAPTATION

5. Le but suprême du Fonds pour l'adaptation est de réunir des financements internationaux pour aider les pays en développement à entreprendre des projets et des programmes concrets d'adaptation qui cadrent avec leurs besoins, leurs objectifs et leurs stratégies de développement. Il incombe à ces pays de piloter l'adoption de finalités et de stratégies guidées par des objectifs et plans nationaux de développement auxquelles elles doivent s'intégrer. En conséquence, la Conférence des parties agissant comme réunion des parties au Protocole de Kyoto (la Conférence) a approuvé les principes et modalités de fonctionnement du Fonds (voir le document AFB/B.3/8, *Projet de politiques et modalités opérationnelles provisoires régissant l'accès des Parties aux ressources du Fonds pour l'adaptation*) pour permettre aux pays en développement de garder la haute main sur leur travail d'adaptation et pour minimiser les coûts de transaction de l'aide financière.

6. Le Fonds doit fournir des ressources financières aux pays en développement pour des activités concrètes d'adaptation de manière à renforcer les capacités de ces pays en la matière. Les Parties réunissant les conditions d'admissibilité doivent proposer des projets et programmes concrets d'adaptation qui cadrent à la fois avec leurs besoins de développement durable et les impératifs présents et futurs d'adaptation au changement climatique.

7. Les grandes caractéristiques suivantes doivent permettre au Fonds d'évoluer vers une approche-programme : i) champ d'action, modalités et activités modulables ; et ii) solide processus de « transfert de connaissances » qui rendra aussi les pays admissibles mieux à même de s'adapter à un plus grand nombre d'effets du changement climatique.

8. Le caractère modulable de l'action du Fonds doit permettre le financement de projets et programmes concrets, qui s'inscrivent dans le droit fil des décisions de la Conférence. Cette flexibilité signifie également que l'accès aux ressources doit être plus rapide, plus direct, plus transparent et plus simple, comme l'ont demandé les Parties. Un processus solide de transfert de connaissances veut dire que : i) le renforcement des capacités doit être l'une des composantes de tous les projets proposés ; ii) les points focaux pour la CCNUCC et/ou les principaux autres responsables et professionnels nationaux de l'adaptation au changement climatique doivent être encouragés à instaurer un mécanisme permettant de garder trace et rendre compte de leur expérience et de leur processus d'assimilation des connaissances ; et iii) le Fonds pour l'adaptation doit trouver une formule lui permettant de consigner les enseignements tirés des projets et programmes qu'il finance.

III. PRIORITÉS STRATÉGIQUES

9. Le présent document expose quelques principes généraux fondés sur les directives déjà données par la Conférence pour hiérarchiser les priorités, sans pour autant examiner les priorités des programmes ou les besoins de financement dans le détail.

10. Ces principes généraux s'articulent sur les décisions suivantes :

- i) *Décision 10/CP.7, qui dispose qu'un fonds d'adaptation sera créé pour financer des projets et programmes concrets d'adaptation dans les pays en développement parties qui sont Parties au Protocole de Kyoto ;*
- ii) *Décision 5/CMP.2, qui dispose que [les ressources du Fonds pour l'adaptation] seront utilisées pour aider les pays en développement parties qui sont particulièrement vulnérables aux effets néfastes des changements climatiques à financer le coût de l'adaptation ;*
- iii) *Décision 1/CMP.3, qui dispose que les pays en développement parties au Protocole de Kyoto qui sont particulièrement exposés aux effets néfastes des changements climatiques peuvent prétendre à recevoir un financement du Fonds pour l'adaptation ; et*

- iv) *Décision 28/CMP.1*, qui dans son préambule définit les pays particulièrement exposés aux effets néfastes des changements climatiques comme étant : *les pays de faible altitude et autres petits pays insulaires ; les pays ayant des zones côtières de faible élévation, des zones arides ou semi-arides ou des zones sujettes aux inondations, à la sécheresse ou à la désertification, ainsi que des pays en développement dotés d'écosystèmes montagneux fragiles.*

11. En outre, il est proposé que les principes généraux ci-après, qui reflètent les directives de la Conférence et plusieurs travaux du Conseil, servent également à faire des choix lorsque les ressources disponibles ne permettent pas de financer l'ensemble des projets proposés :

- a) degré d'exposition (déterminé par une évaluation scientifique rigoureuse) ;
- b) degré d'urgence et risques en cas d'intervention tardive ;
- c) accès juste et équitable aux ressources ;
- d) répartition régionale et sectorielle des projets.

IV. CONCLUSIONS

12. Le Conseil a lancé une première série de travaux pour déterminer les utilisations prioritaires des ressources, cet exercice restant guidé par de futures directives. Le Conseil continuera de rechercher des solutions pratiques permettant de satisfaire la demande d'adaptation à l'aide de ressources financières initialement limitées.

ANNEXE I

1. Plusieurs membres du Conseil¹ ont fait des propositions concernant les pays, les secteurs et le cycle de projet.

A. *Admissibilité des pays et hiérarchisation des priorités*

2. Aux termes du paragraphe 1 de la décision 1/CMP.3, « les pays en développement Parties au Protocole de Kyoto qui sont particulièrement exposés aux effets néfastes des changements climatiques » peuvent prétendre à un financement du Fonds pour l'adaptation (« Parties remplissant les critères d'admissibilité »).

3. La principale question est de savoir comment mettre en pratique l'esprit de ce paragraphe, c'est-à-dire, faire en sorte que les pays particulièrement exposés puissent bénéficier d'un financement en fonction des facteurs précis de leur vulnérabilité.

4. Les membres du Conseil ont suggéré deux façons de procéder :

- i) appliquer d'abord un « palliatif² » pour s'assurer que la question est immédiatement prise en compte, puis mettre en place un groupe de travail/faire réaliser une étude pour aider le Conseil à affiner ses procédures pour un ciblage plus efficace lors de l'examen de ses opérations ;
- ii) définir concrètement l'expression « particulièrement exposés », en retenant les régions exposées citées dans le quatrième rapport d'évaluation du GIEC et/ou les pays visés à l'article 4.8, paragraphes a) à g) de la CCNUCC.

Article 4.8 de la CCNUCC, paragraphes a) à g)

- a) Petits pays insulaires ;
- b) Pays ayant des zones côtières à faible élévation ;
- c) Pays ayant des zones arides et semi-arides, des zones de forêt et des zones sujettes au dépérissement des forêts ;
- d) Pays ayant des zones sujettes à des catastrophes naturelles ;
- e) Pays ayant des zones sujettes à la sécheresse et à la désertification ;
- f) Pays ayant des zones de forte pollution de l'atmosphère urbain ; et
- g) Pays ayant des écosystèmes fragiles, notamment des écosystèmes montagneux.

¹ Ces propositions ont été faites par les membres du Conseil représentant l'Afrique du Sud, l'Albanie, la France, le Japon, le Pakistan, le Royaume-Uni et l'Uruguay.

² Exemples : Financement maximum par pays sur la base des ressources attendues, gestion des projets en instance sur la base d'un mécanisme d'appel à propositions.

5. Les ressources du Fonds pour l'adaptation étant actuellement insuffisantes pour répondre à la demande, différents membres ont soumis à l'examen du Conseil plusieurs propositions en vue de circonscrire leur allocation, à savoir :
6. Donner une définition étroite, basée sur les éléments ci-dessus, des Parties remplissant les critères d'admissibilité pour en limiter le nombre.
7. Considérer tous les « pays en développement Parties au Protocole de Kyoto » comme des Parties remplissant les critères d'admissibilité et, lors de l'examen sélectif des projets proposés, accorder la priorité aux pays Parties qui sont « particulièrement exposés » en se fondant sur les éléments énumérés plus haut.
8. Répartir à part égale le produit de la monétisation des URCE (estimé à 960 millions de dollars pour la période 2008-2012) entre toutes les Parties non visées à l'annexe I (149 pays).
9. Veiller à ce qu'aucun pays ne reçoive un montant supérieur à XX millions de dollars au total [chiffre à déterminer par le Conseil].
10. Instituer des quotas différenciés entre les Parties remplissant les critères d'admissibilité, calculés au moyen d'un ensemble d'indicateurs à adopter par le Conseil, combinant à volonté les formules suivantes proposées par différents membres :
 - a) Utilisation d'indicateurs quantifiant les effets du changement climatique.
 - b) Utilisation d'indicateurs quantifiant les besoins d'adaptation (s'il y a lieu).
 - c) Utilisation d'indicateurs montrant l'efficacité des mesures d'adaptation (actuellement mises au point par l'Institut des stratégies environnementales mondiales (Japon) et la Banque mondiale).
 - d) Utilisation du PIB par habitant comme indicateur du manque de moyens financiers.
11. Une autre proposition concrète, décrite dans le document sur les modalités opérationnelles d'accès aux ressources (voir AFB/B.3/8), consisterait à retarder l'approbation des projets jusqu'à ce qu'un nombre important d'entre eux soit proposé au Conseil, puis de retenir ceux qui répondent aux besoins d'adaptation dans les pays les plus exposés, sont susceptibles d'avoir le plus grand impact et sont équitablement répartis entre les différentes régions et les différents secteurs.

B. Systèmes, secteurs et régions

12. Lors de l'examen des projets présentés, la priorité doit être accordée aux systèmes, secteurs et régions qui sont particulièrement exposés. Les pays en développement doivent classer leurs systèmes, secteurs et régions les plus vulnérables par ordre de priorité, en se fondant sur les orientations du quatrième rapport du GIEC et sur leurs propres analyses. Le quatrième rapport du

GIEC identifie plusieurs systèmes et secteurs « particulièrement touchés par l'évolution du climat » (toundras, mangroves, récifs coralliens, agriculture dans les régions de basses altitudes).

13. Le Conseil souhaitera peut-être voir dans quelle mesure il serait indiqué, au stade actuel, de recommander que les pays en développement fondent cet exercice de hiérarchisation des priorités sur leurs stratégies nationales d'adaptation³ ; cependant, si tel était le cas, il faudrait veiller à encourager la prise de décisions stratégiques afin que les projets retenus aient le plus grand impact possible, plutôt que de faire d'une telle recommandation une « condition d'accès au financement ».

C. Cycle de projet et approbation des projets (processus d'approbation des projets/programmes)

14. L'approbation des projets/programmes proposés ne peut se faire que dans la limite des ressources (produit de la monétisation des URCE) dont dispose le Fonds au moment de l'examen de ces projets. Ceux qui présentent des projets doivent par conséquent bien avoir conscience de ces contraintes afin d'éviter toute confusion.

15. Si le coût total des projets/programmes ouvrant droit à financement est supérieur aux ressources disponibles, le Conseil du Fonds pour l'adaptation peut décider de retenir l'une des solutions suivantes (proposées par différents membres du Conseil) :

- i) Les projets présentés par les PMA et les PEID sont financés à hauteur d'un montant prédéterminé, l'éventuel reliquat de ressources servant à financer les projets présentés par les « autres pays » (les projets présentés par les PMA et les PEID sont financés en priorité, les autres n'étant examinés que dans un deuxième temps).
- ii) La priorité est accordée aux PMA et PEID, selon le principe « un pays, un projet ».
- iii) La priorité est accordée aux projets portant sur un système/secteur préalablement déclaré prioritaire, selon le principe « un pays, un projet ».
- iv) Les projets ouvrant droit à financement qui ne sont pas retenus faute de ressources sont considérés en priorité à la session suivante.
- v) L'accès des petits projets au Fonds pour l'adaptation ne peut être bloqué. En revanche, faut-il fixer un plafond de financement par projet ? Dans l'affirmative, à quel montant, ou à quel pourcentage du quota de chaque pays ?

³ Exemples : Programmes d'action nationaux pour l'adaptation au changement climatique (PANA), stratégies de réduction de la pauvreté et plans nationaux de développement à l'épreuve du changement climatique

D. Plan quinquennal de monétisation des URCE

16. Le Conseil doit également déterminer le rythme auquel il souhaite monétiser les URCE pour avoir une source de revenus permettant le financement des projets au cours des prochaines années.

- a) Les ressources du Fonds pour l'adaptation doivent être prévisibles, et le Conseil doit se prononcer sur le volume de projets à approuver (URCE à monétiser) chaque année de 2009 à 2012.
- b) Le Conseil doit décider s'il faut concevoir le plan quinquennal de monétisation de manière à décaisser le même montant ou un montant différent chaque année ; il doit décider s'il faut mettre en place une formule permettant de monétiser les URCE de façon ponctuelle afin de prendre en compte, par exemple, un projet/programme qui s'avérerait exceptionnellement pertinent mais particulièrement coûteux ou pour répondre aux situations imprévues.
- c) Le Conseil doit décider du nombre d'URCE à monétiser dans un premier temps aux fins de financement des projets.