

Mise en œuvre du cadre mondial pour la biodiversité pour l'après-2020 : quel mécanisme de financement ?

Leçons apprises du Fonds pour l'environnement mondial et du Fonds vert pour le climat

Juliette Landry, Julien Rochette, Matthieu Wemaëre, Sébastien Treyer (Iddri)

Organisée à Genève en mars 2022, la 3^e réunion du Groupe de travail à composition non limitée sur l'élaboration du cadre mondial de la biodiversité pour l'après-2020 a montré que si la question des montants à mobiliser et des transferts Nord-Sud à opérer pour le financement de la biodiversité constitue un point dur de la négociation, la nature du mécanisme de financement de la CBD et de son cadre post-2020 revêt également une importance stratégique. Ainsi, certains pays en développement proposent ou soutiennent la création d'un fonds *ad hoc* pour la mise en œuvre du cadre mondial et des trois objectifs de la Convention sur la diversité biologique (CDB), en complémentarité avec le Fonds pour l'environnement mondial (FEM), mécanisme de financement principal pour la mise en œuvre de la CDB depuis 1996.

Alors que les négociations sur le 8^e réapprovisionnement du FEM viennent de s'achever par un financement record accordé à la biodiversité, il est nécessaire de se pencher sur les progrès accomplis et les limites constatées du mécanisme de financement de la CBD pour mettre en lumière des options solides quant aux modalités de financement du cadre post-2020. Fondée sur une revue de littérature et sur une série d'entretiens avec des parties prenantes (représentants de pays en développement/développés, bailleurs et experts internationaux), cette *Étude* analyse l'expérience du FEM en matière de mobilisation pour la protection de la biodiversité, met en lumière les leçons apprises d'un fonds *ad hoc* – le Fonds vert pour le climat (FVC) – et propose quelques messages clés à destination des négociateurs du cadre post-2020.

MESSAGES CLÉS

Le Fonds pour l'environnement mondial constitue le mécanisme majeur du financement de la biodiversité et de la mise en œuvre de la CDB. La proposition de création d'un fonds *ad hoc* pour la biodiversité interroge, notamment quant à sa valeur ajoutée, les complexités qu'il pourrait engendrer pour les pays récipiendaires, et le temps nécessaire entre l'idée de création d'un fonds, son établissement et sa mise en œuvre opérationnelle. Dès lors, la mise en place d'un tel fonds ne permettrait vraisemblablement pas d'apporter un soutien rapide et efficace à la mise en œuvre du cadre mondial pour l'après-2020.

Les négociations sur le 8^e réapprovisionnement du FEM viennent de s'achever par un financement record accordé à la biodiversité. Des efforts sont néanmoins à poursuivre notamment pour assurer un meilleur soutien aux pays les plus vulnérables. Par ailleurs, la méthode de calcul basée sur les

coûts incrémentaux et les bénéfices pour l'environnement mondial, bien que pragmatique pour calculer l'additionalité des fonds pour la biodiversité, freine le financement d'un changement transformateur. Ce changement devra s'appuyer sur le financement de secteurs clés, comptabilisant à la fois des bénéfices pour le développement et pour la biodiversité, tout en tenant compte des priorités et besoins locaux. Le rôle des banques multilatérales de développement est crucial pour ce faire.

La mise en œuvre effective du futur cadre mondial pour la biodiversité doit nécessairement reposer sur l'identification des priorités et besoins, mais aussi sur l'élaboration ou le renforcement d'outils et de mécanismes catalytiques, tels que les plans nationaux de financement de la biodiversité et les fonds multilatéraux existants. Ce principe ne doit néanmoins pas occulter l'impératif de mobiliser davantage de fonds pour la biodiversité.

Mise en œuvre du cadre mondial pour la biodiversité pour l'après-2020 : quel mécanisme de financement ?

Leçons apprises du Fonds pour l'environnement mondial et du Fonds vert pour le climat

Juliette Landry, Julien Rochette, Matthieu Wemaëre, Sébastien Treyer (Iddri)

1. INTRODUCTION	5
2. LE FONDS MONDIAL POUR L'ENVIRONNEMENT ET LA BIODIVERSITÉ : SUCCÈS ET DÉFIS	6
2.1. Genèse et mécanisme généraux	6
2.2. Gouvernance	7
2.3. Des succès reconnus	8
2.4. Des défis à relever	9
2.5. Mise en œuvre du cadre mondial pour la biodiversité pour l'après-2020	12
3. L'INSTITUTION D'UN FONDS AD HOC EN COMPLÉMENTARITÉ DU FEM : LEÇONS APPRISSES DU FONDS VERT POUR LE CLIMAT	12
3.1. Principes directeurs et modalités de fonctionnement	12
3.2. Gouvernance	13
3.3. Des avancées majeures	14
3.4. Des défis à relever	14
4. MESSAGES CLÉS ET RÉFLEXIONS POUR LA MISE EN ŒUVRE DU CADRE POST-2020	15
RÉFÉRENCES	17

1. INTRODUCTION

Le cadre mondial pour la biodiversité pour l'après-2020 de la CDB comprendra non seulement une nouvelle série d'objectifs et de cibles d'action, mais également des mécanismes destinés à en assurer la mise en œuvre effective. Cette double approche est particulièrement nécessaire puisque l'*Évaluation mondiale de l'IPBES (2019)* et le cinquième rapport des *Perspectives mondiales de la diversité biologique (2020)* ont mis en évidence l'important fossé entre l'ambition des objectifs d'Aichi 2011-2020 et leur mise en œuvre, à ce jour insuffisante pour obtenir des résultats concrets.

La mobilisation des ressources constitue à cet égard un enjeu majeur, et le troisième rapport du Panel d'experts (mars 2020)¹ sur la mobilisation des ressources propose une approche stratégique fondée sur trois volets interconnectés :

- réduire ou rediriger les ressources occasionnant des dommages à la biodiversité, à travers différentes actions, parmi lesquelles la mise en synergie des budgets sectoriels nationaux avec les objectifs de protection du vivant et l'élimination des subventions nuisibles ;
- générer des ressources supplémentaires de toutes sources pour réaliser les trois objectifs de la CDB, en augmentant par exemple les dépenses publiques, directes et indirectes, pour la réalisation des trois objectifs de la CDB ou encore en augmentant les investissements du secteur privé ;
- améliorer l'efficacité et l'effectivité de l'utilisation des ressources, en révisant et en améliorant la gouvernance et la planification au sein du secteur public, et en améliorant le processus de suivi et d'établissement de rapports sur la mobilisation des ressources.

Le projet de cadre mondial actuellement en cours de négociation reflète ces exigences à travers (i) un objectif (D) prévoyant de combler « l'écart entre les moyens financiers (...) et ceux nécessaires pour réaliser la vision 2050 », (ii) un jalon (D.1) sur

la mobilisation de ressources supplémentaires d'ici 2030, ainsi que (iii) deux cibles d'action portant à la fois sur l'alignement des ressources et flux financiers avec les objectifs de préservation de la biodiversité (cible 18) et l'accroissement des ressources financières (cible 19).

À cet égard, la 3^e réunion de l'OEWG, organisée à Genève en mars 2022, a montré que si la question des montants à mobiliser et des transferts Nord-Sud à opérer pour le financement de la biodiversité constitue un point dur de la négociation, la nature du mécanisme de financement de la CBD et de son cadre post-2020 revêt également une importance stratégique majeure. Ainsi, certains pays en développement proposent² ou soutiennent³ la création d'un fonds *ad hoc* pour la mise en œuvre du cadre mondial et des trois objectifs de la Convention, en complémentarité avec le Fonds pour l'environnement mondial (FEM), mécanisme de financement principal pour la mise en œuvre de la CDB depuis 1996. Ces propositions font d'ailleurs écho aux développements au sein de l'arène climatique, où le Fonds vert pour le climat a été créé en 2010 pour compléter les actions du FEM. Avant de chercher à reproduire cette innovation institutionnelle, il importe de tirer des leçons de cette expérience, tout en tenant compte des différences entre le champ du climat et de la biodiversité.

Dans ce contexte, et alors que les négociations sur le 8^e réapprovisionnement du FEM viennent de s'achever par un financement record accordé à la biodiversité⁴, il est nécessaire de se pencher sur les progrès accomplis et les limites constatées du mécanisme de financement de la CBD pour mettre en lumière des options solides quant aux modalités de financement du cadre post-2020. À cette fin, cette *Étude* – fondée sur

¹ CBD/SBI/3/5/Add.3, March 18, 2020: <https://www.cbd.int/doc/c/5c03/865b/7332bd747198f8256e9e555b/sbi-03-05-add3-en.pdf>

² SBI-3, Item 6 – Déclaration du Brésil du 14 mars 2022 et soumission d'un non-papier *Non-paper on the implementation of Article 21 of the Convention*.

³ Déclaration commune délivrée par le Gabon en clôture du 3^e groupe de travail le 29 mars 2022, au nom d'un groupe d'une soixantaine de pays en développement (Groupe africain, Argentine, Bolivie, Brésil, Cuba, République dominicaine, Équateur, Guatemala, Inde, Pakistan, Venezuela).

⁴ 1,89 milliard de dollars, pour un total de 5,25 milliards, soit 36 % des fonds. Par comparaison : FEM-7 – 1,28 milliard, 33 % des fonds prévus d'environ 4 milliards.

une revue de littérature et sur une série d'entretiens avec des parties prenantes (représentants de pays en développement/développés, bailleurs et experts internationaux) – revient tout d'abord sur l'expérience du FEM en matière de mobilisation pour la protection de la biodiversité (2), met en lumière les leçons apprises d'un fonds *ad hoc* – le Fonds vert pour le climat – (3) et propose quelques messages clés à destination des négociateurs du cadre post 2020.

2. LE FONDS MONDIAL POUR L'ENVIRONNEMENT ET LA BIODIVERSITÉ : SUCCÈS ET DÉFIS

2.1. Genèse et mécanisme généraux

En 1992 et en amont de l'adoption de la CDB au Sommet de Rio, la question des ressources et du mécanisme de financement destinés aux pays en développement revêt une place centrale. La Banque mondiale, le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) et le Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE) lancent ainsi la phase pilote du Fonds pour l'environnement mondial (FEM), créé en 1991 sous l'impulsion de la France et de l'Allemagne, et progressivement articulé autour de cinq domaines d'intervention (ou *focal areas*) : (i) l'érosion de la biodiversité, (ii) les produits chimiques et les déchets, (iii) le dérèglement climatique, (iv) les eaux internationales et (v) la dégradation des sols. À partir de 1996, le FEM devient le mécanisme de financement principal pour la mise en œuvre de la CDB et reste aujourd'hui le premier fonds dédié au financement de la protection de l'environnement auprès des pays en développement.

Depuis sa phase pilote, le FEM, dont l'objectif général est de financer les coûts incrémentaux des activités visant à obtenir des bénéfices environnementaux mondiaux, a accordé en 30 ans des financements à hauteur de 21,7 milliards de dollars USD et a mobilisé 119 milliards de dollars USD en co-financement, comptant à son actif 5 000 projets dans 170 pays.

Le financement du FEM s'opère à travers (i) des projets de grande taille (au-delà de 2 millions de dollars USD), (ii) des projets de moyenne taille (inférieure ou équivalente à 2 millions de dollars USD), (iii) des activités habilitantes pour atteindre les engagements des conventions⁵, (iv) et les programmes comprenant des sous-projets (ou « projets enfants ») interconnectés, intitulés *Integrated programmes*. La moitié des projets du FEM pour la biodiversité concerne des projets de grande taille, la plupart mise en œuvre par le PNUD (Figure 1).

Les trois principaux axes d'intervention que sont la biodiversité, le changement climatique et la dégradation des terres s'organisent autour d'un système d'allocation des fonds aux pays récipiendaires mis en place en 2010 lors du 5^e réapprovisionnement du fonds : le Système transparent d'allocation des ressources (STAR). Ce système de calcul de répartition des fonds par pays concernait 80 % des fonds alloués aux trois axes d'interventions cités et devait permettre aux pays récipiendaires d'obtenir un aperçu de l'enveloppe qui leur est consacrée pour chaque période de quatre ans. Ce système offrait également une flexibilité de programmation pour les pays dont l'allocation totale ne dépasse pas 7 millions de dollars USD, afin que ces derniers puissent allouer cette enveloppe aux trois axes d'intervention de façon souple. Pour le 8^e réapprovisionnement, adopté en 2022, les récipiendaires bénéficieront désormais d'une flexibilité totale⁶. Plus précisément, les « participants conviennent que les pays bénéficiaires doivent disposer d'une flexibilité totale dans l'utilisation de leurs allocations STAR du FEM-8, afin de faciliter l'intégration des principes de programmation intégrée et d'optimiser et de maximiser les investissements pour accroître l'impact positif »⁷.

5 CDB, mais également Conventions Climat et Désertification, par exemple.

6 Updating the System for Transparent Allocation of Resources (STAR), GEF/C.62/04, May 19, 2022

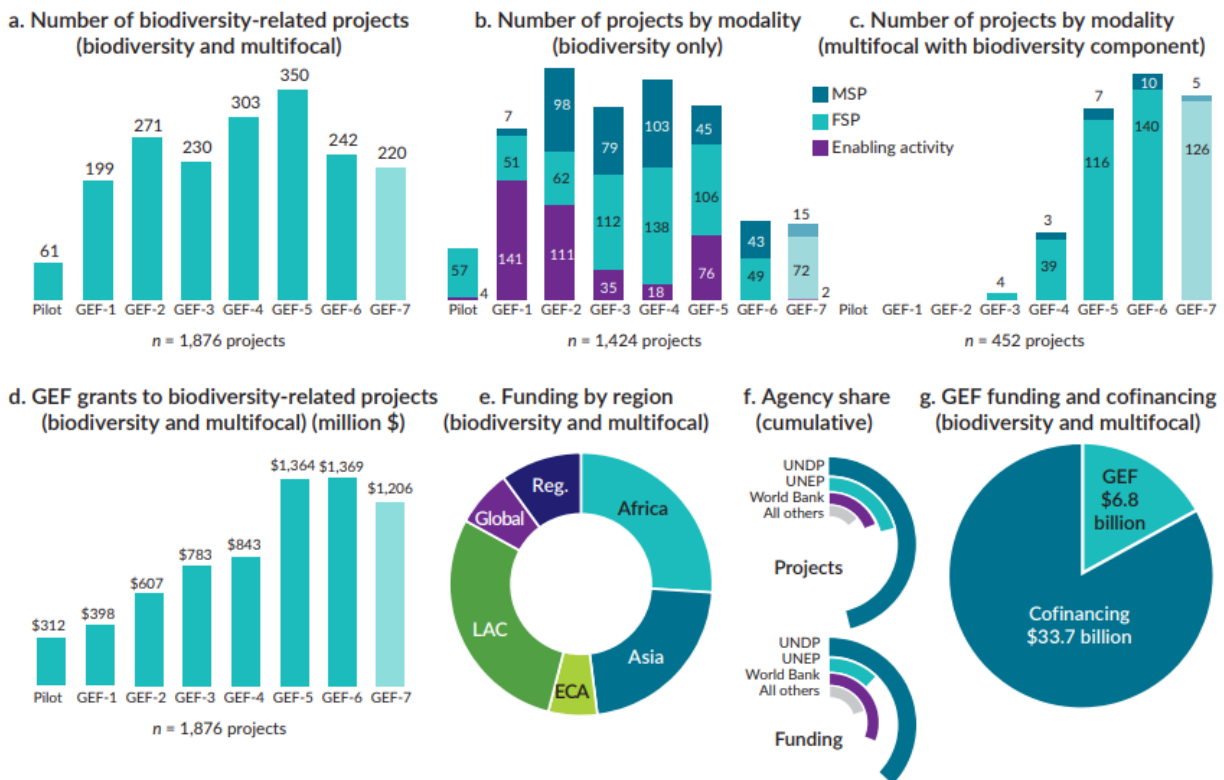
7 Summary of Negotiations of the 8th Replenishment of the GEF Trust Fund, GEF/C.62/03, June 15, 2022 (p.260)

TABLEAU 1. Utilisation du fonds de la phase pilote jusqu'au 7^e réapprovisionnement par domaine d'intervention (déboursement effectif en 2021).

Domaine d'intervention / thème	Phase pilote	FEM-1	FEM-2	FEM-3	FEM-4	FEM-5	FEM-6	FEM-7	Total
Biodiversité	312,4	397,8	650,5	832,3	713,7	624,0	328,7	395,8	4.255,2
Changement climatique	228,9	358,9	565,0	710,5	749,2	874,2	532,6	332,6	4.351,8
Eaux internationales	118,6	118,8	303,6	364,0	224,1	308,8	189,2	264,0	1.891,2
Dégradation des sols	N/A	N/A	N/A	177,7	137,4	131,5	94,5	82,1	623,1
Produits chimiques et déchets	4,2	110,0	71,9	136,8	253,1	365,9	368,3	332,0	1.642,2
Multi-domaines	2,6	24,5	72,6	270,0	397,8	1.021,6	1.520,1	1.096,3	4.405,5
Programme de petites subventions (SGP)	13,0	25,9	76,9	171,5	175,3	258,2	178,0	128,0	1.026,9
Total	679,7	1.035,9	1.740,6	2.662,7	2.650,6	3.584,8	3.211,5	2.630,8	18.196,5

Note : N/A = non applicable. Les données datent du 6 juin 2021 et excluent les projets annulés sans aucune utilisation. Le financement du projet exclut le financement de la subvention de préparation de projet (PPG) et les frais d'agence du PPG. Les allocations du fonds fiduciaire du FEM aux projets de fonds multifiduciaires sont également incluses. Le domaine d'intervention sur les produits chimiques et les déchets a été créé pendant FEM-6, remplaçant le domaine des polluants organiques persistants (POP) et couvrant les substances détruisant la couche d'ozone, les POP et le mercure. Le programme mondial du SGP comprend un financement de base et des ressources approuvées allouées via le cadre d'allocation des ressources et le financement du système d'allocation transparente des ressources : il n'inclut pas le financement des programmes de pays améliorés. (Independent Evaluation Office of the GEF, 7^e évaluation, 2022)

FIGURE 1. Éléments clés du portefeuille biodiversité



Source: GEF Portal.

Note: Data are as of June 16, 2021, and exclude the SGP global program, dropped projects, and projects canceled without any utilization. Project financing excludes Agency fee, project preparation grant (PPG) funding, and PPG Agency fee. The grant amount for programmatic approach is calculated as the sum of child projects to avoid double counting. Cofinancing amount is promised cofinancing reported at project design stage. ECA = Europe and Central Asia; LAC = Latin America and the Caribbean.

2021 - Independent Evaluation Office of the GEF, 7^e évaluation, 2022.

Pour le 6^e réapprovisionnement (GEF-6), le modèle STAR, qui s'appuyait sur une combinaison d'index⁸, a alloué 7 % de ses fonds biodiversité au Brésil (70,07 millions), 6 % à la Chine et l'Indonésie (58,55 et 57,84 millions), 5 % au Mexique (54,92 millions) et 4 % à la Colombie (39,33 millions). Une allocation « plancher » a été fixée à 1,5 million de dollars USD pour les pays éligibles, afin d'éviter les enveloppes ne garantissant pas la préparation de projets viables. 26 pays sont concernés par ce plancher, leur permettant d'accéder à cette allocation minimum. Ce plancher a été revu à la hausse en juin dernier à l'occasion de l'adoption de FEM-8, notamment pour les pays les moins avancés (PMA) et les Petits États insulaires en développement (SIDS), tout comme la part de fonds qui leur est allouée.

2.2. Gouvernance

Fonds multilatéral comptant aujourd'hui la participation de 184 pays, le FEM repose sur une gouvernance complexe

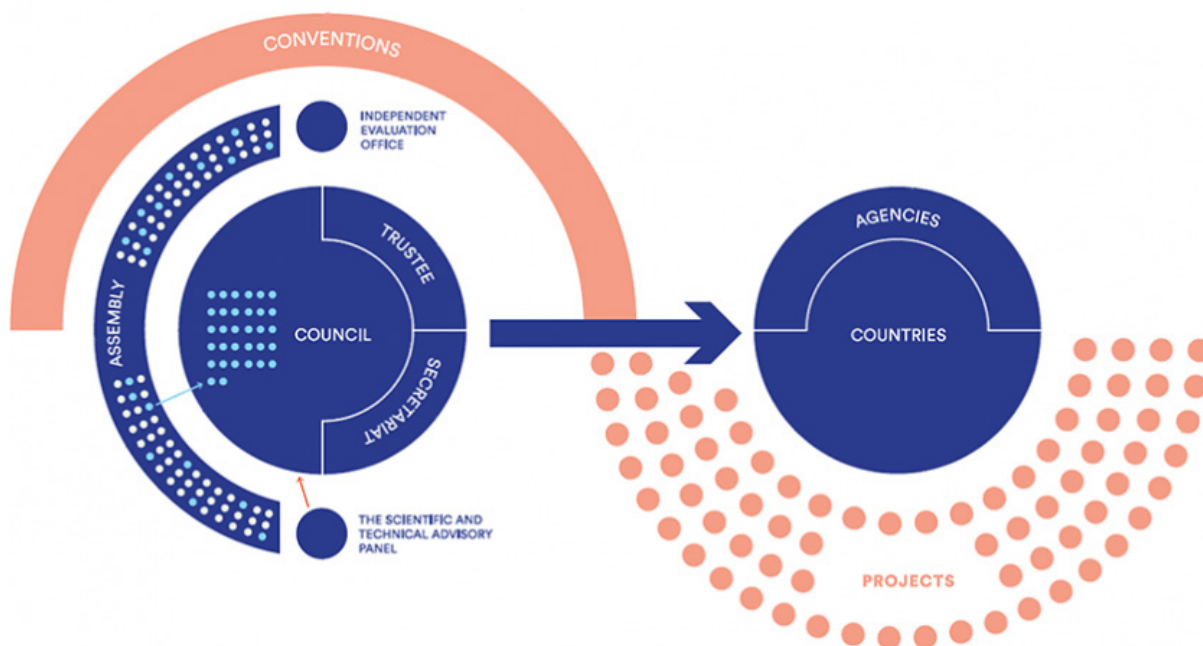
composée de 6 organes : (i) le Conseil, (ii) la COP des conventions internationales, dont la COP CDB, (iii) l'Assemblée, (iv) le Groupe consultatif pour la science et la technologie (STAP), (v) le Bureau d'évaluation indépendant (IEO) et (vi) le Secrétariat.

L'Assemblée et la COP agissent principalement en tant que superviseurs des activités du FEM. L'Assemblée est composée des représentants ministériels des 184 pays membres, et de représentants des agences de mise en œuvre, des conventions, et de groupes accrédités. Elle est chargée de revoir les politiques générales, et approuve au consensus les amendements au texte « Instrument for the Establishment of the Restructured Global Environment Facility » régulant le fonctionnement du FEM depuis 1994. L'Assemblée se réunit tous les 3 ou 4 ans, principalement au moment de la recapitalisation du fonds. La COP de la CDB fournit des orientations au Conseil du FEM ainsi qu'une évaluation des besoins pour les recapitalisations successives.

Le principal organe de décision du FEM est le Conseil, constitué de 32 membres de « circonscriptions », représentant un État ou un groupe d'États. Parmi ces 32 membres, 14 représentent des pays développés, 16 des pays en développement et 2 des pays en transition. Chaque circonscription est représentée par un seul représentant au Conseil. Pour les pays en développement, le Secrétariat organise des réunions de présentation des

⁸ GEF benefits index (GBI), GEF performance index (GPI, sur la base de la performance FEM et Banque mondiale passée), et un index social & économique basé sur le Produit intérieur brut (GDPI).

FIGURE 2. Structure du FEM



Source : thegef.org, 2022

documents et de discussion des positions (à travers le *Country Support Program*). Le Conseil du FEM a pour mandat de développer, d'adopter mais aussi d'évaluer les aspects opérationnels des activités du Fonds, et doit s'assurer que ces dernières sont en adéquation avec ses objectifs et suivent les orientations édictées par la COP et l'Assemblée. Les décisions du Conseil sont généralement prises au consensus, malgré la possibilité d'une décision à la majorité qualifiée des votes pondérés. Le Conseil se réunit tous les six mois.

Le Conseil du FEM est appuyé par le travail d'évaluation des activités et de conseils sur l'approbation des projets du STAP et de l'IEO. Composé de 15 membres experts des cinq domaines d'intervention, le STAP fournit des recommandations sur les programmes et les projets soumis. L'IEO est quant à lui un organe indépendant et produit notamment un bilan global des activités du FEM tous les quatre ans. Le Secrétariat du FEM s'assure enfin du suivi de la mise en œuvre des décisions prises par le Conseil et de la coordination générale entre les agences de mise en œuvre⁹, les membres du FEM et le Secrétariat (Figure 2).

2.3. Des succès reconnus

Depuis sa création et sa phase pilote, le FEM a pu démontrer son efficacité sur plusieurs plans.

En premier lieu, malgré une légère baisse pour la 7^e recapitalisation (2018-2022), les fonds alloués au FEM n'ont cessé d'augmenter depuis sa phase pilote, notamment pour le

domaine d'intervention sur la biodiversité. Cette dernière reçoit la majeure partie des fonds pour la 8^e recapitalisation (2022-2026), avec 1,89 milliard, soit 36 % des fonds promis à hauteur de 5,2 milliards. Sa longue expérience et son expertise du financement et de la protection des bénéfices pour l'environnement à l'échelle mondiale sont considérées comme ancrées dans les problématiques du financement du développement *via* son rattachement à la Banque mondiale, qui lui permet aussi de bénéficier de son expertise en matière d'ingénierie financière.

En tant que fonds dédié à l'environnement de manière générale, le FEM permet une approche multi-thématiques pouvant minimiser les effets collatéraux négatifs de l'une sur l'autre et maximiser les synergies entre, par exemple, les projets climat et biodiversité, ou encore les projets multi-objectifs combinant des objectifs concernant la dégradation des terres, les eaux internationales, la biodiversité, le changement climatique ou encore les produits chimiques et les déchets. Le FEM joue par ailleurs un rôle de catalyseur pour mobiliser des co-financements, notamment des ressources nationales et du secteur privé. L'évolution du FEM a également permis une adaptation de son fonctionnement aux demandes de ses membres, notamment à la suite d'évaluations. Par exemple, le FEM finance désormais des « conditions habitantes », nécessaire au développement de projets durables.

Enfin, l'accréditation d'agences de mise en œuvre, qui se sont progressivement diversifiées pour atteindre le nombre de 18, permet à la fois d'offrir des avantages comparatifs en fonction du type de projet ou de programme, mais aussi de maintenir une certaine stabilité ou encore une expertise dans la conception et la mise en œuvre de projets, là où les institutions nationales seraient absentes ou faiblement équipées à cette fin.

⁹ Le FEM dispose de 18 agences de mise en œuvre dont les 4 principales sont la Banque mondiale, le PNUD, le PNUF et l'Organisation des Nations unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (FAO).

2.4. Des défis à relever

Au-delà de succès reconnus et salués par le plus grand nombre, le FEM fait face à plusieurs défis régulièrement soulevés par certains États et acteurs de la conservation.

Gouvernance

Des critiques, notamment de la part de pays en développement, sont régulièrement exprimées quant aux enjeux de représentation et de gouvernance du FEM. Celui-ci, en tant que mécanisme principal de mise en œuvre de la CDB, n'est pas placé sous entière autorité de la COP : le Conseil est ainsi l'organe au plus fort pouvoir décisionnel, même s'il doit répondre aux orientations de la COP. En ce sens, certains représentants étatiques estiment qu'il s'agit d'un frein à la prise de décisions démocratiques et transparentes.

En revanche, pour ce qui concerne l'équilibre entre pays du Nord et pays du Sud, la représentation au sein du Conseil du FEM ne fait pas l'objet de propositions de modifications. Les équilibres en matière de gouvernance du mécanisme de financement proposés dans le « non-papier » brésilien se rapprochent de la gouvernance du Fonds vert pour le climat et ne sont pas très différents de la gouvernance du FEM.

Allocation et prévisibilité

Le modèle d'allocation des ressources STAR fait partie à la fois des résultats de l'évolution du FEM en réponse aux demandes des pays récipiendaires et représente aussi pour beaucoup l'une des limites de son fonctionnement. Pour plus de prévisibilité, le FEM a mis en place ce système permettant aux pays récipiendaires d'avoir une anticipation des fonds alloués pour la biodiversité, le changement climatique, et la dégradation des sols. Néanmoins, tel que développée, la méthode de calcul bénéficie davantage aux pays à revenu intermédiaire supérieur qu'aux pays les moins avancés et à revenu intermédiaire inférieur. Le débat sur ce modèle d'allocation est régulièrement soulevé au sein des instances du FEM. Ainsi, un indice de vulnérabilité a été proposé lors des négociations de la 8^e reconstitution du FEM, pour redistribuer plus équitablement les fonds, tout en tenant compte de la performance et des bénéfices environnementaux mondiaux. En raison d'un manque de consensus, cette opportunité a été repoussée pour considération lors des négociations de la 9^e reconstitution¹⁰. En revanche, une fenêtre de compétitivité a été créée, comptant 8 % de l'allocation STAR des cinq premiers pays récipiendaires, en excluant les PMA et les PEID¹¹, afin d'accroître la cohérence des politiques nationales, et l'impact des financements reçus par le FEM. Cette politique concurrentielle devra être utilisée dans l'objectif « d'investissements pilotés

par les pays eux-mêmes »¹², de maximiser les co-bénéfices et de réduire les incitations néfastes au sein des pays à revenus intermédiaires dotés de plus grandes capacités et ressources que d'autres. Selon de nombreuses parties prenantes, le modèle STAR présente également l'inconvénient de ne pas systématiquement répondre aux priorités des pays récipiendaires et de ne pas favoriser l'appropriation par ceux-ci, en les obligeant à dépenser les fonds alloués à un domaine d'intervention quand bien même ces fonds auraient une grande valeur ajoutée pour soutenir un projet dans un autre domaine. Néanmoins, cette difficulté devrait être partiellement résolue par la flexibilité allouée aux récipiendaires par la réforme (GEF/C.62/04) mise en place lors de la 8^e reconstitution.

Approche projet

Une autre critique régulièrement avancée porte sur l'approche projet engendrée par le concept des coûts incrémentaux, ou « surcoûts », adopté depuis la phase pilote du FEM et reflété dans l'article 20 de la CDB¹³. Selon cette approche, le mécanisme de financement de la CDB – le FEM – finance la différence de coûts par rapport à un projet d'aide au développement dit classique afin de protéger l'environnement mondial. Bien que structurante et censée éviter la soustraction de fonds dédiés au développement économique, l'approche par les coûts incrémentaux suscite des critiques. Pour certains, cette distinction entre soutien au développement et protection de l'environnement ne permet pas d'englober les enjeux de développement durable dans leur indissociabilité, représentés notamment par la mise en cohérence et la nature systémique et transformationnelle des Objectifs du développement durable de l'Agenda 2030 adopté en 2015. Ce raisonnement par surcoûts par rapport à un projet « business-as-usual » encourage en outre une approche court-termiste, les projets à grande et moyenne échelle recevant une très grande partie des fonds distribués¹⁴, au détriment du financement des capacités institutionnelles cruciales pour la génération de bénéfices environnementaux et, dans le même temps, de bénéfices locaux. Plus encore, pour beaucoup, privilégier le financement « direct » des coûts incrémentaux censé entraîner des bénéfices environnementaux globaux compromet la soutenabilité (Figure 3) des projets qui reçoivent la majeure partie des fonds du FEM. Cette approche surcoûts-projet fait

¹⁰ "Participants take note of the analysis and options to reflect vulnerability and request the GEF Secretariat to continue this work for consideration in subsequent replenishments." Summary of Negotiations of the 8th Replenishment of the GEF Trust Fund, GEF/C.62/03, June 15, 2022

¹¹ Updating the System for Transparent Allocation of Resources (STAR), GEF/C.62/04, May 19, 2022, p.25

¹² *Ibid*, p.25

¹³ « Les Parties qui sont des pays développés fournissent des ressources financières nouvelles et additionnelles pour permettre aux Parties qui sont des pays en développement de faire face à la totalité des surcoûts convenus que leur impose la mise en œuvre des mesures par lesquelles ils s'acquittent des obligations découlant de la présente Convention et de bénéficier de ses dispositions, ces surcoûts étant convenus entre une Partie qui est un pays en développement et la structure institutionnelle visée à l'article 21, selon la politique, la stratégie, les priorités du programme et les conditions d'attribution ainsi qu'une liste indicative des surcoûts établies par la Conférence des Parties ».

¹⁴ Depuis la phase pilote du FEM, pour les activités financées achevées pour le domaine d'intervention biodiversité ou dont l'une des aires focales est la biodiversité, 656 représentent des projets à large ou moyenne échelle, 244 des activités habilitantes, et 8 des subventions préparatoires de projets (PDF). www.thegef.org

donc obstacle à la prise en compte de potentiels bénéfices locaux, à la durabilité des projets sur le long terme (après le retrait des agences de mise en œuvre) et à l'appropriation par les agences d'exécution, autorités nationales et infranationales, ou encore les communautés locales. Elle néglige par ailleurs les aspects de renforcement des institutions et de la participation, contrairement à une analyse davantage qualitative reposant par exemple sur les coûts et les bénéfices à la fois environnementaux, sociaux et économiques. Néanmoins, certains projets tentent de créer l'interface entre biodiversité et développement, ou encore biodiversité et sécurité.

En outre, selon certaines parties prenantes, l'approche par coûts incrémentaux n'est en pratique qu'une base de référence permettant de comptabiliser les projets ou programmes financés et de répondre aux demandes de suivi, alors même qu'il est difficile de strictement fixer des catégories délimitées. Par exemple, certaines aires d'intervention (comme la lutte contre la dégradation des terres) et projets associés contribuent également aux objectifs de biodiversité, mais ne sont pas comptés comme tels. Pour y remédier, la 8^e recapitalisation a vu l'adoption d'un

reporting sur la base des marqueurs de Rio afin de comptabiliser les bénéfices « principaux » ou « importants » de projets pour la biodiversité. Par ailleurs, le Conseil du FEM, prenant note des enjeux de soutenabilité des projets soulignés par l'agence d'évaluation indépendante, a adopté en 2019 un cadre de conception de la soutenabilité (ou durabilité) proposé par le STAP et le Secrétariat, reposant sur quatre grands thèmes : théorie du changement, processus multi-acteurs, implication des parties prenantes, et apprentissage adaptatif. Il est prévu que ces principes soient intégrés dans l'ensemble de son portefeuille de projets¹⁵.

Enfin, de nombreux experts notent que le financement des coûts incrémentaux via l'aide publique au développement représente une part marginale des besoins en matière de mobilisation des ressources, qui requiert une approche systémique qui pourrait se baser à la fois sur un principe d'innocuité ou 'do not harm' en s'assurant que les projets ne dégradent pas la biodiversité et

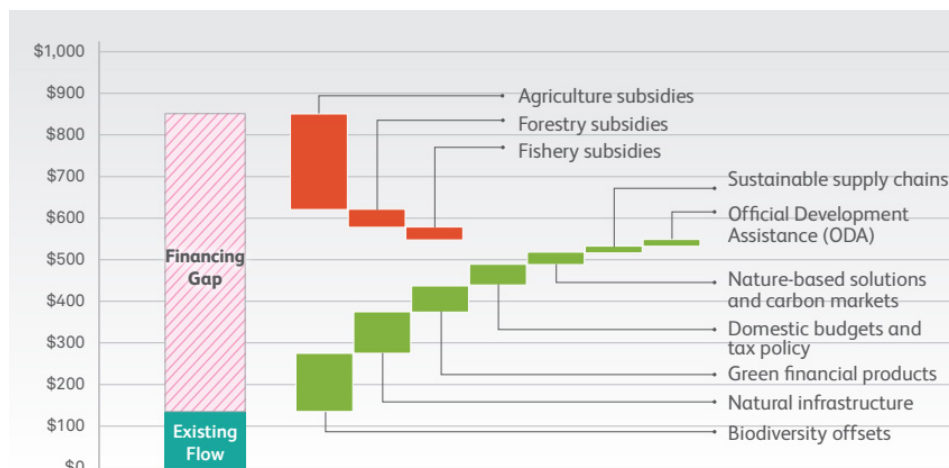
¹⁵ Towards Greater Durability of GEF Investments, GEF/C.57/08, November 22, 2019.

TABLEAU 2. Notation des projets biodiversité

Projets notés dans la fourchette « Satisfaisante/probable » par phase FEM												
Phase FEM	Résultat	Projets avec évaluation de résultats	Durabilité	Projets avec évaluation de la durabilité	Conception du suivi et évaluation	Projets avec évaluation de la conception suivi et évaluation	Mise en œuvre du suivi et évaluation	Projets avec évaluation de la mise en œuvre du suivi et évaluation	Mise en œuvre	Projets avec évaluation de la mise en œuvre	Réalisation	Projets avec évaluation de la réalisation
Phase pilote	76%	49	48%	44	34%	44	32%	28	55%	42	72%	43
FEM-1	82%	57	53%	53	41%	44	65%	40	84%	25	77%	30
FEM-2	81%	147	55%	137	62%	131	64%	118	75%	87	81%	91
FEM-3	83%	178	55%	171	62%	177	64%	167	81%	176	83%	172
FEM-4	83%	201	64%	190	75%	196	74%	192	87%	193	80%	192
FEM-5	92%	51	67%	49	90%	49	90%	48	96%	47	91%	46
Note globale	82%	683	58%	644	65%	641	68%	593	82%	570	81%	574

Independent Evaluation Office du FEM, selon le rapport de performance annuel (2021)

FIGURE 3. Estimation de la croissance du financement résultant de la mise à l'échelle des mécanismes proposés d'ici 2030 (en 2019, milliards de dollars US par an)



Deutz, A. et al. (2020)

un principe d'approche transformationnelle pour atteindre en même temps des objectifs de biodiversité et de développement. Ces principes devraient par ailleurs contribuer à l'intégration de la biodiversité dès l'étape de planification jusqu'à la mise en œuvre de projets portés par les agences de développement, bilatérales et multilatérales, mais aussi à l'échelle nationale, compte tenu de l'ampleur des subventions sur l'agriculture, la sylviculture ou encore la pêche (Figure 3).

Accessibilité, coordination entre administrations, et appropriation au niveau national

Malgré certaines avancées pour réformer le système d'allocation des ressources et l'adoption de réformes visant à réduire les inégalités d'accès aux fonds, ces inégalités persistent en raison d'enjeux structurels liés aux capacités nationales pour monter des projets. À cette fin, les autorités nationales se reposent sur les agences de mise en œuvre dont l'expertise dans l'élaboration des projets représente une plus-value incontestable. Néanmoins, un manque de coordination entre ces agences et les autorités nationales ou infranationales peut engendrer des difficultés à construire des projets ancrés dans les priorités nationales. Certains experts notent par ailleurs un déficit de coopération entre points focaux (FEM, biodiversité, climat, etc.) qui empêchent la transmission des priorités liées aux domaines d'intervention auprès des forums de discussion du FEM, et réciproquement. Il est donc pour beaucoup nécessaire de non seulement renforcer la coordination, la communication et une approche participative entre les agences de mise en œuvre et les autorités nationales pour mieux répondre aux attentes et priorités des États, mais également de développer les capacités des équipes nationales, en soutenant par exemple des espaces de coordination vis-à-vis du guichet du FEM. Cela pourrait faire l'objet des projets dits « conditions habilitantes » du FEM. Néanmoins, ces projets devront donner aux équipes les moyens nécessaires pour planifier et monter des projets ancrés dans les priorités nationales et locales – et qui pourront par ailleurs recevoir le soutien d'autres institutions financières. De la même façon et en amont, la définition des priorités nationales devra représenter une priorité dans le décaissement des fonds pour la biodiversité. Il faut néanmoins noter les efforts du FEM pour remédier à ce manque de coordination nationale, sur la demande des pays concernés : un budget est effectivement alloué aux dialogues nationaux en débuts de cycle, et permet l'organisation d'ateliers (*Expanded Constituency Workshops*) avec les points focaux, dans le cadre du *Country Support Program* (CSP) qui a permis des projets à impacts plus importants pour les pays en ayant bénéficié. Le Conseil a adopté en juin 2022 une nouvelle stratégie élargie, la *Country Engagement Strategy* (CES), qui devra renforcer les capacités de prise de décision et d'appropriation des bénéficiaires et donc maximiser les impacts des financements du FEM, à travers un soutien apporté en amont, le CSP, des échanges de connaissances et d'apprentissage¹⁶.

Un autre enjeu mis en avant par des représentants des pays en développement concerne les délais d'accès aux fonds. La procédure administrative considérée comme lourde et passant par l'intermédiaire des agences de mise en œuvre engendre des retards, le blocage de fonds, ou encore un décalage entre la mise en œuvre et la disponibilité des fonds. Le FEM, via une réforme lors de sa 7^e reconstitution, a cependant pris compte de cette situation, en réduisant le cycle d'approbation des projets ou encore en mettant en place une politique d'annulation de projets lorsque les procédures sont trop longues, en faisant reposer la responsabilité sur les agences de mise en œuvre pour encourager les soumissions rapides. La pandémie mondiale a néanmoins limité les effets escomptés, la mise en œuvre de certains projets ayant dû être reportée. Malgré ces avancées, l'accompagnement auprès des experts en charge d'identifier et de codévelopper des projets est toujours nécessaire. Par ailleurs, même si les agences de mise en œuvre sont responsables des développements des contrats avec les agences nationales, ces dernières peuvent parfois faire face à des obstacles conjoncturels ou structurels les empêchant de signer dans les temps.

RÉSUMÉ. PRINCIPALES NOUVEAUTÉS DE FEM-8

- Fonds pour la biodiversité : 36 % des fonds, soit 1,89 milliard de dollars USD
- Flexibilité totale dans l'utilisation des allocations STAR
- Pour les PMA et pour les PIED, part de fonds et plancher minimal de fonds alloués revus à la hausse
- Fenêtre de compétitivité pour les cinq premiers pays bénéficiaires
- Intégration, envisagée pour FEM-9 et à partir d'options proposées par le Secrétariat, d'un indice de vulnérabilité à la méthode STAR
- *Reporting* sur la base des marqueurs de Rio pour comptabiliser les co-bénéfices biodiversité
- Création d'un cadre de conception de la durabilité des projets sur la base des propositions du STAP et du Secrétariat
- Création des programmes intégrés (*Integrated Programs*), pour donner suite à la programmation multi-focale (FEM-4, FEM-5), aux programmes à approche intégrée (FEM-6), et aux programmes à impact (FEM-7). Ces programmes intégrés se concentrent sur les systèmes alimentaire, énergétique, urbain, de santé, et naturel, à la base du développement humain et dans l'objectif d'une relance « verte et bleue » post-pandémie.

¹⁶ GEF-8 Country Engagement Strategy Implementation Arrangements, GEF/C.62/Inf.11, May 27, 2022

2.5. Mise en œuvre du cadre mondial pour la biodiversité pour l'après-2020

Afin de soutenir la mise en œuvre du cadre mondial pour la biodiversité, qui devrait être adopté à la COP 15 à Montréal en décembre 2022, le FEM a prévu certaines activités de soutien aux pays en développement, à hauteur d'environ 1 million par pays, notamment relatives au suivi (*monitoring*), à la planification, et au rapportage :

- Le 7^e recapitalisation (2018-2022) avait déjà prévu un soutien à l'action à la suite de l'adoption du cadre, qui devait initialement avoir lieu en 2020. Cette activité habilitante *Early-Action Support* (EAS), lancée et approuvée dès 2022 avant la COP 15, prend en charge le financement de consultations et d'experts et concerne 139 pays, pour environ 300 000 dollars USD par pays. Un menu d'actions est proposé aux bénéficiaires : des webinaires, un soutien méthodologique sur l'alignement des SPANB avec le cadre mondial, sur le cadre de suivi (*monitoring framework*), ou encore sur les plans de financement de la biodiversité. Les agences de mise en œuvre sont le PNUD et le PNUE.
- Dans le cadre de la 8^e recapitalisation, les bénéficiaires recevront un financement spécifique à l'élaboration des plans de financement de la biodiversité. Pour leur mise en œuvre, néanmoins, ils devront utiliser leur allocation.

Toujours prévue par la 8^e recapitalisation, une activité habilitante sera mise en place pour développer les SPANB, les rapports nationaux, en tenant compte des lignes directrices établies par la COP 15. Une réserve de 50 millions de dollars est programmée pour soutenir l'élaboration de plans de financement de la biodiversité exclusivement.

3. L'INSTITUTION D'UN FONDS AD HOC EN COMPLÉMENTARITÉ DU FEM : LEÇONS APPRISSES DU FONDS VERT POUR LE CLIMAT

Pendant près de 20 ans, les pays développés ont fourni des contributions volontaires en réponse à leurs obligations visées par l'article 4 §3-5 de la Convention cadre des Nations unies sur le changement climatique (CCNUCC), en application du principe des responsabilités communes mais différenciées et des capacités respectives. Après des premières annonces d'engagements collectifs chiffrés à hauteur de 450 millions \$US (en 2001, à la COP 7 de la CCNUCC, à Marrakech), les pays développés vont considérer, lors la COP 15 de 2009 à Copenhague, la mobilisation d'un montant beaucoup plus important de « financements climat » (au moins 100 milliards de dollars par an dès 2020 à partir de sources variées) et l'établissement d'un fonds multilatéral sur le climat (« le fonds climatique vert de Copenhague »), pour canaliser une grande partie de ces financements. Si les Parties à la CCNUCC n'ont pas trouvé à la COP 15 un consensus qui devait permettre l'adoption d'un

nouveau cadre international de coopération pour l'après-2012, elles ont néanmoins repris l'engagement collectif proposé à Copenhague¹⁷ et décidé de créer le Fonds vert pour le climat (FVC) en 2010 avec l'adoption des Accords de Cancun lors de la COP 16¹⁸), dont les modalités de fonctionnement et tâches ont été précisées en 2011 à la COP 17. Désigné comme entité opérationnelle chargée d'assurer le fonctionnement du mécanisme financier (article 11) de la CCNUCC avec le FEM, avec une gouvernance équilibrée entre pays développés et pays en développement (en nombre égal parmi les 24 membres du conseil d'administration), le FVC a d'abord été pensé pour devenir le plus grand fonds multilatéral permettant de canaliser des « financements climat » à la hauteur des enjeux, en traitant à égalité l'atténuation et l'adaptation et en permettant aux pays en développement un accès direct sans plus devoir nécessairement passer par des agences d'exécution. Ce fonds est devenu pleinement opérationnel en 2015, avant la COP 21, qui a adopté la décision précisant que le FVC doit, avec le FEM, servir l'application de l'Accord de Paris.

3.1. Principes directeurs et modalités de fonctionnement

Avec la Décision 3/CP.17, les Parties ont approuvé l'instrument dit de base, régissant le FVC (voir Annexe à ladite décision) et précisant ses objectifs, principes directeurs ainsi que ses modalités de fonctionnement. Le but du FVC est d'apporter une contribution ambitieuse aux efforts déployés à l'échelle de la planète en vue d'atteindre les objectifs arrêtés par la communauté internationale pour lutter contre le changement climatique. Il doit donc contribuer à la réalisation de l'objectif ultime de la CCNUCC, tel que précisé par l'article 2 de l'Accord de Paris. L'instrument de base précise que le FVC doit œuvrer « en faveur d'un nouveau paradigme orienté vers des modes de développement à faible taux d'émission et favorisant la résilience face au climat, en offrant aux pays en développement un appui dans leur action visant à limiter ou réduire leurs émissions de gaz à effet de serre et à s'adapter aux incidences des changements climatiques, compte tenu des besoins de ceux qui sont particulièrement exposés aux effets néfastes de ces changements ». Enfin, il indique que le fonds joue un rôle central en faisant parvenir aux pays en développement « des ressources financières nouvelles, additionnelles, adéquates et prévisibles », et qu'il doit catalyser le financement de sources tant publiques que privées pour l'action en faveur du climat aux niveaux international et national. Alors que les Parties n'ont jamais réussi à se mettre d'accord pour définir les « financements climat » qui reflèteraient les caractéristiques que doivent

¹⁷ Décision 1 de la COP 15 de la CCNUCC, paragraphe 8 de l'Accord de Copenhague : « De nouveaux moyens de financement multilatéraux en faveur de l'adaptation seront fournis par le biais de dispositifs financiers efficaces et rationnels, assortis d'une structure de gouvernance prévoyant une représentation égale des pays développés et des pays en développement. Une part appréciable de ce financement devrait être acheminée par l'intermédiaire du Fonds vert de Copenhague pour le climat. »

¹⁸ Décision 1/CP.16.

revêtir les ressources à fournir aux pays en développement, le fait que de telles ressources soit fournies par un fonds multilatéral gouverné de manière équilibré et transparente dans le but de répondre au défi commun du changement climatique permet de les rassurer sur le fait qu'elles ne seront pas comptabilisées deux fois par les pays développés, notamment au titre de l'aide au développement.

Le FVC reçoit des apports financiers des pays développés, mais il peut aussi en recevoir d'autres sources, qu'elles soient publiques ou privées. Le FVC accepte des contributions sous forme de dons, de prêts concessionnels (surtout la France et le Canada) et de capital d'apport. Il utilise ces apports pour le financement de projets ou programmes avec des subventions, prêt concessionnels, dette subordonnée, fonds et garanties, etc. En partant d'un total de promesses à hauteur de 10,3 milliards \$US après son lancement, le FVC se maintient comme le plus grand mécanisme de financement multilatéral sur le climat après avoir conclu le processus de sa première reconstitution formelle (FVC-1) pour la période 2020-2023, avec 34 contributeurs qui ont promis un peu moins de 10 milliards, dont 96 % ont déjà été formalisés.

Deux types d'entités peuvent avoir accès direct aux ressources du FVC :

- les entités dites « directes » désignées par l'autorité nationale désignée (AND) ou le point focal auprès du FVC et qui sont éligibles au programme « Readiness » en vue d'obtenir l'accréditation auprès du fonds ;
- les entités dites « internationales » comme les agences des Nations unies, les banques multilatérales de développement, les organisations régionales, et qui doivent obtenir une accréditation auprès du fonds.

Obtenir l'accréditation auprès du FVC requiert de démontrer la capacité de respecter des sauvegardes à la fois environnementales et sociales, mais aussi et surtout des normes fiduciaires. Le niveau d'exigences varie selon le niveau de financement auquel l'entité prétend (projets micro <\$10 millions ; petit \$10 m-\$50 m ; moyen \$50 m-\$250 m ; grand >\$250 m) et selon le niveau de risques environnementaux et sociaux des projets (catégories A, B, C), donc avec le niveau d'exigences le plus élevé pour les grands projets qui présentent le plus de risques (catégorie A). L'accréditation est valable 5 ans, et les entités doivent demander une ré-accréditation à l'arrivée de cette échéance (mais le Conseil a accordé une prolongation en raison de la crise de la Covid-19). Pour aider les pays à satisfaire ces exigences, le FVC a mis en place un programme de « Readiness » avec un budget cumulé de près de 350 millions \$US de subventions à ce jour, dont ont pu déjà bénéficier 140 pays.

Malgré la crise sanitaire de la Covid-19, le niveau d'activité du FVC s'est maintenu avec 173 projets approuvés (pour un montant total de 8,4 milliards USD) – plus de 100 en instruction (à travers les facilités de préparation de projet), avec une forte prédominance de projets dans le secteur public (102 projets contre 27 dans le secteur privé). Il s'agit plutôt des projets de taille importante, avec en moyenne un budget de 172 M\$ et un niveau de co-financement variable (de 1 % à 100 %), même

si on note une tendance à viser des contributions de l'ordre de 30-50 M\$. Ce niveau de cofinancement dépend aussi du mix de plusieurs types d'outils financiers (même si les classiques subventions et prêts représentent chacun 44 % des montants engagés) sur une durée des projets s'étalant de 4 à 40 ans. On notera que le conseil d'administration est attaché au respect de l'égalité de traitement entre adaptation et atténuation, à tout le moins pour ce qui est du nombre de projets, mais ce n'est pas le cas en valeur de financements, ce qui s'explique aussi par le fait que les projets adaptation sont présentés au conseil d'administration pour approbation sont moins nombreux. Sur le plan de la répartition géographique, en 2021, l'Afrique arrive en tête (38 %), suivie de la région Asie Pacifique (36 %).

3.2. Gouvernance

Si le FVC est désigné comme entité opérationnelle chargée d'assurer le fonctionnement du mécanisme financier (article 11) de la CCNUCC avec le FEM, il est doté d'une personnalité juridique propre et de l'autonomie financière, et donc d'une indépendance et d'une capacité d'exercice pour s'acquitter de ses fonctions. Ceci le distingue du Fonds d'adaptation du Protocole de Kyoto, placé quant à lui sous l'autorité de la COP/MOP, qui a donc un pouvoir direct de décision sur les membres de son conseil d'administration. Cette indépendance a pu être acceptée par les pays en développement parce qu'ils sont représentés en nombre égal au sein du conseil d'administration du FVC.

Le FVC agit avec son propre secrétariat à partir de son propre siège social à Songdo, en Corée du Sud depuis 2014. On notera que son budget de fonctionnement est conséquent : 83,5 millions \$US pour 2021.

Pour autant, le FVC doit se conformer aux principes et aux dispositions de la CCNUCC et de l'Accord de Paris. Des modalités ont été arrêtées entre le FVC et la COP pour que celui-ci, d'une part, lui rende compte chaque année sur ses activités et, d'autre part, pour qu'il fonctionne suivant ses directives, notamment sur des questions liées aux politiques, aux priorités des programmes et aux critères d'admissibilité' ainsi que sur les aspects connexes pour soutenir des projets, des programmes, des politiques et d'autres activités dans les pays en développement. Chaque année, le FVC fait un rapport sur ses activités à la COP (et la CMA pour l'Accord de Paris), qui lui donne des directives pour l'année à venir.

À noter que, parallèlement au processus de la première reconstitution formelle (FVC-1), le plan stratégique du FVC a été mis à jour fin 2020 pour revoir les orientations de programmation en tenant compte d'un examen approfondi des performances du FVC faite par l'Unité d'évaluation indépendante, mais aussi des recommandations des pays contributeurs. La question de savoir comment refléter les résultats de cet examen et les recommandations des contributeurs a révélé les problèmes soulevés par les pays en développement, notamment la difficulté pour eux d'y accéder encore aujourd'hui ou encore la part insuffisante de l'adaptation dans les financements du FVC.

3.3. Des avancées majeures

L'institution du FVC représente une avancée majeure pour le financement de l'action climatique, et ce à plus d'un titre. Outre le fait de pouvoir accéder directement à des financements, il permet d'intervenir de manière beaucoup plus large (champ d'intervention) et avec beaucoup plus de moyens (montants) et une vraie panoplie d'instruments qui peuvent être combinés, par comparaison avec le Fonds d'adaptation du Protocole de Kyoto, précurseur en matière d'accès direct mais limité à l'adaptation et approvisionné en théorie par des recettes tirées de la vente de crédits d'émissions générés dans le cadre du Mécanisme pour un développement propre, progressivement tombé en désuétude à partir de 2013.

Avec des critères d'éligibilité des projets qui visent un impact transformationnel, et muni d'un cadre de gestion des résultats avec des indicateurs de performance, le FVC dispose d'outils pour caractériser le changement de paradigme pour un développement bas-carbone et résilient. Notamment, il permet grâce à certains instruments et garanties de dé-risquer certains investissements et de lever des capitaux privés. À cet égard, il convient de noter qu'il dispose d'un mécanisme distinct pour le secteur privé, et qu'il a mis en place un Groupe consultatif du secteur privé qui donne des orientations sur les financements alloués au secteur privé (qui représentaient 38 % de la valeur nominale du portefeuille en 2020).

Malgré les difficultés rencontrées encore aujourd'hui par des pays en développement pour avoir des entités accréditées, et si on ne peut que regretter la lenteur du processus d'accréditation (18 mois minimum), il faut reconnaître que l'engagement de respecter des sauvegardes environnementales et sociales ainsi que les normes fiduciaires a permis de renforcer les capacités de très nombreuses entités de mise en œuvre dans les pays en développement *via* l'accréditation, et à renforcer le niveau de confiance entre contributeurs et bénéficiaires des financements.

3.4. Des défis à relever

Gouvernance

La gouvernance du FVC, comme celle de tout mécanisme multilatéral, fait face aux défis de concilier des processus rapides et efficaces avec des projets ou des évaluations de qualité¹⁹. En outre, d'après l'Unité indépendante d'évaluation, le processus de décision basé sur le consensus et un manque d'accord parmi les membres affectent le bon fonctionnement du Conseil, malgré la mise en place d'un système de vote. L'unité note également des enjeux d'ordre procédural et de gestion des questions de fond²⁰, compliquée par des procédures souvent longues sur la définition des politiques générales et des orientations.

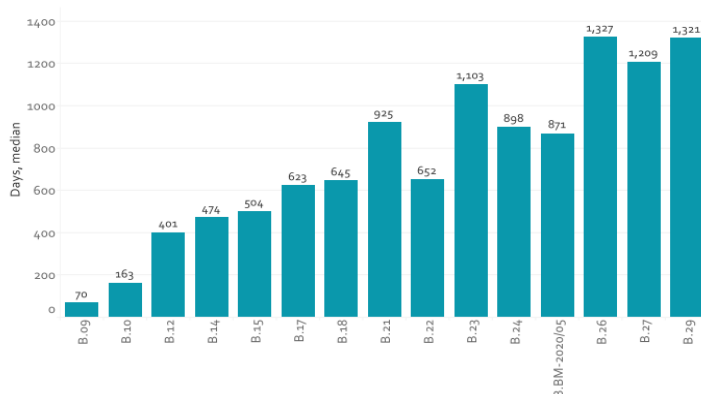
Cohérence et coordination

Compte tenu de la faible proportion du financement du FVC par rapport aux flux totaux de la finance climat, il est important de renforcer ses capacités de mobilisation. Néanmoins, selon l'Unité d'évaluation, le FVC n'exploite pas encore son potentiel au maximum, essentiellement son rôle de catalyseur, de renforcement de la coordination et de diffusion des bonnes pratiques. Le FVC doit ainsi éviter la duplication et les décalages avec les autres acteurs de la finance climat, au niveau international par exemple avec le FEM ou le Fonds adaptation. Au niveau national, l'Unité d'évaluation constate que le FVC ne semble pas systématiquement adopter une approche cohérente visant à soutenir la mise en œuvre des contributions déterminées au niveau national (CDN), des plans nationaux ou stratégies sectorielles.

19 SPR Synthesis Topical Brief : Programming – Independent Evaluation Unit du FVC.

20 SPR Synthesis Topical Brief : Institutional architecture and performance.

FIGURE 4. Durée médiane d'approbation de l'accréditation par le Comité (de la 9^e à la 29^e réunion).



Source: Tableau server iPMS data, as of B.30 (8 Oct 2021), analysed by the IEU DataLab.

Note: A total of 113 entities have been accredited as of B.30. Duration of each stage: stage I – submission of accreditation application to close of stage I; Stage II – close of stage I to close of stage II (including steps 1 and 2).

Independent Evaluation Office du FVC (SPR Synthesis Topical Brief: Access)

Accessibilité et accréditation

La durée du processus d'accréditation est considérée comme excessive par l'Unité d'évaluation : la durée médiane pour recevoir une accréditation a atteint 1 321 jours (Figure 4). En outre, les entités possédant un accès direct (*direct access entities*, DAEs) bénéficient de 61 % des approbations d'accréditations, mais le financement accordé à ces entités représente 23 % du total. Les investissements se tournent davantage vers les agences internationales accréditées (*international accredited entities*, IAEs). Seulement 37 % des pays éligibles disposent de DAEs.

Malgré un soutien apporté aux candidats à l'accréditation, la question de l'accès direct est devenue un point de tension politique, dès lors que le niveau d'exigence est tel qu'il empêche de nombreux pays en développement, notamment les moins avancés, à disposer d'entités accréditées. Pour beaucoup, les orientations du FVC devraient donc être rationalisées et correspondre aux capacités des pays.

De toute évidence, l'accès direct ne résout pas systématiquement les enjeux d'appropriation. Il est nécessaire d'accompagner durablement et de renforcer les capacités d'élaboration et d'absorption des fonds des autorités nationales et infranationales. Néanmoins, il faudra attendre les résultats des évaluations de re-accréditation pour constater les succès et échecs des activités de renforcement des capacités.

Une architecture complexe

Le FVC n'est pas le seul fonds dédié au climat. Il existe plusieurs fonds multilatéraux plus ou moins spécialisés (le FEM, le Fonds d'adaptation, le Fonds pour les PMA, etc.), ainsi que des fonds nationaux ou régionaux. Cette architecture s'est progressivement complexifiée à travers la prolifération de fonds²¹, multipliant les guichets et les standards, et ajoutant des difficultés supplémentaires pour les pays dont les ressources et les capacités sont limitées. Même si cette multiplicité de fonds peut avoir du sens lorsqu'il s'agit d'une spécialisation (objectif d'adaptation ou d'atténuation, échelle d'intervention, pays ciblés), qui n'est cependant pas évidente à ce jour²². Ainsi, le WRI recommande à la fois d'améliorer la coordination entre les fonds, ainsi que leur spécialisation, mais aussi d'envisager la fermeture et la fusion de certains, et par conséquent de simplifier l'accès au financement.

4. MESSAGES CLÉS ET RÉFLEXIONS POUR LA MISE EN ŒUVRE DU CADRE POST-2020

I. Depuis plusieurs années, le FEM s'inscrit comme un acteur financier incontournable dans la protection de la biodiversité et la mise en œuvre de la CDB. Ses recapitalisations successives ont conduit à une augmentation constante des financements globaux et à une part de plus en plus importante consacrée à la biodiversité. L'arène climatique s'est quant à elle développée selon une architecture différente, fondée sur une action conjuguée du FEM et du Fonds vert pour le climat. On peut donc s'intéresser à ces deux modalités pour en tirer les leçons sur les attentes et les solutions qui ont pu être trouvées.

II. Les succès reconnus du FEM en matière de financement de la biodiversité ne doivent pas occulter certains défis à relever, relatifs notamment aux modalités d'accessibilité des fonds et d'allocation entre les pays. À cet égard, les efforts pour intégrer davantage un indice de vulnérabilité dans la méthode STAR doivent être poursuivis.

III. L'opportunité, soutenue par certains pays en développement, de l'établissement d'un fonds *ad hoc* pour la biodiversité doit être évaluée au regard d'éléments pragmatiques tels que la temporalité. L'expérience montre que plusieurs années sont nécessaires entre l'idée de création d'un fonds, son établissement et sa mise en œuvre opérationnelle. Dès lors, la mise en place d'un tel fonds pour la biodiversité ne permettrait vraisemblablement pas d'apporter un soutien rapide et efficace à la mise en œuvre du cadre mondial pour l'après-2020. De plus, les besoins de simplification de l'architecture financière, soulignés par de nombreux États, ne pourront être comblés par la création d'un guichet supplémentaire, engendrant une complexité supplémentaire pour les porteurs de projet et les pays bénéficiaires, et par ailleurs des coûts de fonctionnement additionnels. Si une telle voie devait être choisie, il conviendrait de tirer les leçons d'expériences préexistantes – telle que la création du Fonds vert – pour éviter certains écueils, et de considérer la spécialité d'un nouveau fonds pour la biodiversité et sa complémentarité vis-à-vis du FEM.

IV. Par ailleurs, une mise en œuvre efficace du cadre post-2020 pour la biodiversité doit nécessairement reposer sur l'identification des besoins et priorités nationales ainsi que sur l'élaboration des plans nationaux de financement de la biodiversité pour renforcer le rôle catalytique du mécanisme de financement du FEM et mobiliser les ressources à toutes les échelles (multilatérale, bilatérale, nationale, locale et privée), tout en réduisant les subventions néfastes et en renforçant l'efficacité et l'efficience des dépenses. C'est précisément sur ces sujets que tous les fonds (FVC comme FEM) achoppent aujourd'hui, et c'est une des dimensions clés d'amélioration, indépendamment de la question de la création d'un fonds *ad hoc* ou de l'utilisation de fonds existants. Il est donc nécessaire de

²¹ Pour en savoir plus, voir l'analyse de la World Resources Institute (WRI) : Amerasinghe, N. M., Thwaites, J., Larsen, G., & Ballesteros, A. (Mars, 2017). *Future of the Funds: Exploring the Architecture of Multilateral Climate Finance*. World Resources Institute.

²² *Ibid.*

lancer une discussion approfondie sur le type d'instruments à mobiliser et sur les dimensions que recouvre le financement de la biodiversité.

V. Il est de plus crucial de mobiliser davantage de flux financiers pour les pays en développement et de réformer encore le mécanisme existant dont les limites empêchent une coopération basée sur la confiance et une responsabilité mutuelle. Exiger des conditions d'accès aux fonds est inévitable pour garantir la redevabilité et l'effectivité de l'usage des fonds, mais il est en même temps nécessaire de répondre aux difficultés et aux attentes des pays récipiendaires, avec un accent mis sur les pays les plus vulnérables, en garantissant que ces derniers puissent satisfaire leurs priorités et renforcer leurs capacités institutionnelles.

VI. L'approche par coûts incrémentaux et bénéfiques pour l'environnement mondial permet certes une méthode de calcul pour le financement des projets et démontrer l'additionnalité entre ces financements et les financements en matière de développement (et de climat), mais il est maintenant nécessaire, dans une perspective de changement transformateur, d'évaluer plus clairement les besoins locaux et nationaux, d'identifier les priorités, et de les intégrer à la conception des projets. Une option pourrait être l'adoption d'une approche qualitative, afin de juger les projets soumis à la lumière des bénéfices à l'échelle mondiale mais également pour le développement local.

VII. Plutôt que l'approche par coûts incrémentaux, censée assurer l'additionnalité entre les financements dédiés à la biodiversité et ceux dédiés au développement, la redevabilité en matière de financement de la biodiversité doit être assurée par un mécanisme de suivi qui intègre aussi la mobilisation des financements pour la biodiversité par d'autres instruments bilatéraux et multilatéraux. Il est essentiel pour cela qu'un accord puisse être trouvé sur la manière de comptabiliser les financements de nature transformationnelle dans des secteurs clés, par exemple en matière agricole, s'ils sont à double bénéfice biodiversité et développement. C'est un facteur clé de progrès en matière de mobilisation des banques multilatérales de développement au service des ambitions de la CDB.

VIII. Plus largement, l'enjeu du mécanisme de financement de la CDB doit être lu à travers l'objectif de sa mobilisation pour la mise en œuvre du cadre mondial pour la biodiversité pour l'après-2020. À cette fin, ce mécanisme devrait non seulement permettre de soutenir les cibles et stratégies de mobilisation des ressources, mais également trouver son ancrage au sein des mécanismes de planification, rapportage et revue du cadre de transparence et de responsabilité. La mise en place de plans nationaux de financement de la biodiversité (PNFB) pourrait constituer la première étape de cet ancrage, en s'inspirant par exemple de l'approche portée par l'initiative BIOFIN²³.

23 <https://www.biofin.org/>

RÉFÉRENCES

Amerasinghe, N. M., Thwaites, J., Larsen, G., & Ballesteros, A. (2017). Future of the Funds: Exploring the Architecture of Multilateral Climate Finance. World Resources Institute, March 2017.

Batra, G., Uitto, J.I., Feinstein, O. (2022). Environmental Evaluation and Global Development institutions: A Case Study of the Global Environment Facility, Advances in Evaluation & Development, Routledge

Bird, N., Brown, J., Schalatek, L. (January 2011). Design challenges for the Green Climate Fund, Heinrich Böll Foundation North America and Overseas Development Institute.

Bovet, C., Treyer, S. (2013). Strategic issues of the replenishment of the Global Environment Facility– GEF-6, Working Paper N°15/13, IDDRI, Paris, France, 18 p.

Broughton, E. (June 2009). The Global Environment Facility: Managing the Transition, Health and Environment Reports n° 3, IFRI

Brown, J., Bird, N., Schalatek, L. (2010). Direct access to the Adaptation Fund: realising the potential of national implementing entities, Heinrich Böll Foundation North America and Overseas Development Institute.

Büge, M., Meijer, K., Wittmer, H. (2015). International financial instruments for biodiversity conservation in developing countries – financial mechanisms and enabling policies for forest biodiversity, Background paper for the European Report on Development 2015

Cléménçon, R. (2006). What Future for the Global Environment Facility?, The Journal of Environment & Development, Volume 15, Number 1: 50-74

Deutz, A. *et al.* (2020). Financing Nature: Closing the global biodiversity financing gap. The Paulson Institute, The Nature Conservancy, and the Cornell Atkinson Center for Sustainability.

Global Environment Facility (2021). Reflecting on 30 Years of the GEF

Global Environment Facility (2022). Indicative GEF-8 Resource Allocation Table Following the Conclusion of the Replenishment Negotiations on April 8, 2022

Global Environment Facility (March 2022). GEF-8 Strategic Positioning Framework. Fourth Meeting for the Eight Replenishment of the GEF Trust Fund

Global Environment Facility (September 2010). System for transparent Allocation of Resources (STAR).

Green Climate Fund (2022). Report of the Synthesis Study: An IEU deliverable contributing to the Second Performance Review of the Green Climate Fund.

Gupta, J. (1995) The global environment facility in its North-South context, Environmental Politics, 4:1, 19-43

Independent Evaluation Office Global Environment Facility (May 2020). Annual Performance Report (APR) 2020

Independent Evaluation Office Global Environment Facility (November 2021). Seventh Comprehensive Evaluation of the GEF

Liu, H. *et al.* (2020). Biodiversity sensitive issues from changes in the strategic objectives of the financial mechanism for the Convention on Biological Diversity, Biodiversity Science, 28 (2):244-252

Nakhooda, S., Watson, C., Schalatek, L. (November 2013). The Global Climate Finance Architecture. Heinrich Böll Foundation North America and Overseas Development Institute.

OECD (2020). A Comprehensive Overview of Global Biodiversity Finance.

Les auteurs tiennent à remercier les personnes interrogées dans le cadre de cette étude.

Mise en œuvre du cadre mondial pour la biodiversité pour l'après-2020 : quel mécanisme de financement ?

Leçons apprises du Fonds pour l'environnement mondial et du Fonds vert pour le climat

Juliette Landry, Julien Rochette, Matthieu Wemaëre, Sébastien Treyer (Iddri)

L'Institut du développement durable et des relations internationales (Iddri) est un *think tank* indépendant qui facilite la transition vers le développement durable. Il a été fondé en 2001. Pour cela, l'Iddri identifie les conditions et propose des outils pour placer le développement durable au cœur des relations internationales et des politiques publiques et privées. Il intervient à différentes échelles, de celle de la coopération internationale à celle des gouvernements nationaux, locaux et des entreprises, chaque échelle informant l'autre. À la fois institut de recherche et plateforme de dialogue, l'Iddri crée les conditions d'un diagnostic et d'une expertise partagés entre parties prenantes. Il met en relation de manière transparente et collaborative, sur la base de travaux de recherche interdisciplinaire de premier plan. L'Iddri met ensuite ses analyses et propositions à la disposition de tous. Quatre enjeux sont au cœur de l'activité de l'institut : le climat, la biodiversité et les écosystèmes, l'océan et la gouvernance du développement durable.

Pour en savoir plus sur les activités et les publications de l'Iddri, visitez www.iddri.org

Landry, J., Rochette, J., Wemaëre, M., Treyer, S., (2022)
Mise en œuvre du cadre mondial pour la biodiversité pour l'après-2020 : quel mécanisme de financement ?
Leçons apprises du Fonds pour l'environnement mondial et du Fonds vert pour le climat. *Étude N°07/22*, Iddri, Paris, France, 18 p.

ISSN 2258-7071

Ce travail a bénéficié du soutien financier de la Fondation européenne pour le climat (ECF), de l'Ademe et d'une aide de l'État gérée par l'ANR au titre du programme « Investissements d'avenir » portant la référence ANR-10-LABX-14-01.

CONTACT

juliette.landry@iddri.org

Institut du développement durable et des relations internationales 41, rue du Four – 75006 Paris – France

www.iddri.org

[IDDRI_ThinkTank](#)