

Le renforcement des capacités des petits états insulaires en développement pour l'action climatique (Résumé)

Cette publication est disponible en Anglais :

OECD (2023), "Capacity Development for Climate Change in Small Island Developing States", OECD Publishing, Paris, <https://www.oecd.org/dac/capacity-development-climate-change-SIDS.pdf>.

Les petits États insulaires en développement (PEID) sont un groupe composé de divers pays et territoires des Caraïbes, du Pacifique, d'Afrique, de l'océan Indien et de la mer de Chine méridionale. Les PEID font partie des juridictions les moins responsables du changement climatique, mais en subissent pourtant les conséquences de plein fouet. Interpellée par cette situation particulière, la communauté internationale a décidé de mettre en place des aides adaptées au statut unique des PEID. Selon le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), ils en ont urgemment besoin pour renforcer leurs capacités, surtout en matière d'adaptation au changement climatique.

La capacité des PEID à atteindre leurs *contributions déterminées au niveau national* et leurs *objectifs de développement durable* à l'horizon 2030 dépendra des initiatives qu'ils déploieront lors des prochaines années. Il est donc primordial qu'ils accélèrent, intensifient et étendent leurs actions de transformation face à la crise climatique. Or, la mise en œuvre de telles actions dépend non seulement des ressources financières que ces États parviennent à mobiliser, mais aussi et surtout de leur capacité à opérer un tel changement aux niveaux individuel, organisationnel et systémique.

De 2015 à 2021, les membres du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE ont alloué en moyenne 323 millions de dollars d'aide publique au développement (APD) par an au renforcement de la capacité d'adaptation au changement climatique des PEID, soit 35 % de l'APD totale reçue en soutien de leur action climatique. Si ce chiffre reflète le niveau d'engagement des membres du CAD, une analyse plus détaillée montre que, bien souvent, ils peinent à répondre aux besoins de l'ensemble des PEID partenaires, car l'APD est mal répartie entre les régions et dans celles-ci. Dans la pratique, la plupart des investissements émanent d'une poignée de bailleurs bilatéraux qui se concentrent sur une poignée de PEID. Même si bon nombre de membres du CAD sont indirectement actifs dans les PEID à travers le système multilatéral, ceux-ci ont besoin de tout l'appui bilatéral complémentaire possible pour renforcer leur capacité d'adaptation, et doivent davantage sensibiliser les donateurs à leurs réalités et leurs besoins.

Enfin, les entretiens, recherches et évaluations réalisés sur ces questions ont démontré que, souvent, le renforcement des capacités dans les PEID n'aboutit pas à des résultats durables.

Il est donc nécessaire que les membres du CAD et les autres acteurs de la coopération au développement repensent la façon dont ils contribuent au renforcement des capacités des PEID, en tenant compte des circonstances et des besoins propres à chacun. De manière générale, les PEID requièrent des approches plus flexibles, adaptées à leur situation et à leurs capacités déjà mises à mal. D'importantes contraintes de capacité affectent tout le processus décisionnel de leurs secteurs publics, ce qui entrave l'efficacité de la coopération au développement. Dans ce contexte, les PEID reconnaissent le bien fondé des approches actuelles de renforcement de capacités (ateliers, consultations perlées, etc.), mais doutent de la durabilité de leurs résultats. Les bailleurs doivent donc mieux choisir quand recourir à ces approches, mais aussi veiller à leurs retombées négatives (mesures incitatives à double tranchant, distorsion des marchés du travail locaux, etc.). Pour ce faire, ils peuvent s'inspirer d'approches qui ont fait leurs preuves, comme l'accompagnement de projets de bout en bout, les échanges entre pairs ou le mentorat.

De manière générale, le rapport révèle que les bailleurs doivent de toute urgence réitérer leurs efforts visant à soutenir le renforcement des capacités des PEID, en faisant attention aux points suivants :

- **La situation complexe et fragmentée des PEID en matière de financement de la lutte contre le changement climatique exacerbe leurs contraintes de capacités**, un désavantage par rapport aux autres pays en développement. Pour faciliter l'accès aux guichets de financement liés au climat et renforcer la capacité à y accéder, les bailleurs peuvent placer des experts en financement de la lutte contre le changement climatique au sein d'institutions nationales, établir des centres d'aide dans leurs propres infrastructures ou dans des institutions régionales, ou promouvoir des fonds communs pour coordonner l'APD dédiée au renforcement des capacités.
- **Les PEID ont besoin d'appui supplémentaire pour envisager des structures et instruments de financement alternatifs et innovants, y compris le financement mixte**. Les membres du CAD pourraient soutenir des études de cas, ou aider les gouvernements à identifier de nouveaux partenaires d'investissement, y compris privés, ainsi qu'à lever de nouvelles recettes aux moyens de réformes fiscales, ou encore à repenser la dépense publique à la lumière de leurs besoins liés au changement climatique.
- **Des données et services climatiques plus robustes sont essentiels pour mettre en place des politiques de prévention des risques liés au climat, attirer des investissements et accéder aux financements internationaux**. Les bailleurs doivent se montrer plus ouverts à l'utilisation de données locales lors de la conception et du suivi des projets. Il est donc nécessaire d'accélérer et de promouvoir le développement de services de données climatiques --tels que les systèmes d'alerte précoce essentiels à la protection des populations et des économies--, qui permettent en outre d'attirer des investissements privés, par exemple dans le tourisme.
- **Pour remédier à la fragmentation des investissements liés au climat et au développement, les objectifs en matière de renforcement des capacités doivent s'aligner sur des objectifs socioéconomiques et de gouvernance plus larges**, par exemple en se concentrant sur les secteurs qui exploitent les océans et les écosystèmes marins, ou encore sur l'égalité de genre.
- **Dans leurs stratégies de retrait, les bailleurs doivent tenir compte du fait que le renforcement de la résilience et des capacités prend plus de temps dans les PEID** que dans d'autres contextes, et que les résultats peuvent être plus précaires. Les bailleurs doivent offrir un renforcement de capacités sur plusieurs années, car les horizons plus longs favorisent l'acceptation par les acteurs nationaux, et permettent de s'attaquer aux causes systémiques de la vulnérabilité et de la marginalisation. Des approches telles que la gestion sectorielle situationnelle ou intégrée permettent une approche à plus long terme.
- **Les PEID ont besoin de nouveaux types de partenariats capables d'ancrer le renforcement des capacités à l'échelle locale**. Investir dans les capacités de microentreprises, de PME,

d'universités ou de communautés permet de mieux mettre en valeur les connaissances techniques locales. Les moyens dont ils disposent sont généralement limités, et leurs motivations fondamentalement différentes de celles des acteurs gouvernementaux (faire progresser le savoir scientifique dans le cas des universités, générer des profits économiques dans le cas du secteur privé, etc.). Les bailleurs pourraient investir dans leurs capacités en respectant les *Principes d'efficacité de l'aide* ou les *Principes de l'adaptation au niveau local* du *Centre mondial pour l'adaptation*, par exemple. Cette approche serait particulièrement judicieuse dans les PIDS, dont les écosystèmes variés gagneraient à être étudiés et compris à l'échelle locale. De tels partenariats encourageraient les bailleurs à s'intéresser aux structures de gouvernance, aux connaissances et aux capacités qui existent en marge des gouvernements et sont bien souvent informelles. L'apprentissage par les pairs entre différentes parties prenantes des PIDS pourrait également être encouragé par la coopération triangulaire et des approches régionales, ce qui permettrait à davantage de bailleurs d'investir dans le renforcement des capacités.