

**Programme régional océanien
de l'environnement
(PROE)**

Examen à mi-parcours

**Cadre océanien d'intervention
sur les changements climatiques (PIFACC)
et Plan d'action du PIFACC**

Conclusions, options et recommandations

Rapport préparé pour le

**Programme régional océanien
de l'environnement**

par

**John E. Hay
Rarotonga
Îles Cook**

Juin 2010

Résumé analytique

Introduction et historique. En 2005, les dirigeants océaniques ont adopté le Cadre océanique d'intervention sur les changements climatiques (PIFACC) 2006-2015, dont la vision consiste à « rendre les populations insulaires du Pacifique, leurs moyens de subsistance et leur environnement résilients aux risques et aux effets des changements climatiques ». Le Programme régional océanique de l'environnement (PROE) a par la suite élaboré le plan d'action associé en concertation avec ses Membres, les organisations du CORP, des organisations internationales et des organisations non gouvernementales. L'exécution du plan a débuté en 2007. Le Cadre et son plan d'action énoncent des principes et suggèrent des initiatives destinées à guider et à appuyer la conception et la mise en œuvre d'activités nationales et régionales conformes à la vision et aux objectifs du PIFACC.

La Table ronde des îles océaniques sur le changement climatique est le forum régional chargé de faciliter l'adoption d'une approche régionale coordonnée conforme au PIFACC en matière d'adaptation et d'atténuation du changement climatique. Pour y parvenir, la Table ronde s'est notamment vue confier un rôle de suivi et d'évaluation. Elle offre également un lieu de rencontre et de dialogue où les pays et leurs partenaires régionaux et internationaux s'accordent de manière informelle sur les réponses les mieux adaptées au changement climatique, forment des partenariats, et coordonnent leurs activités, conformément au PIFACC et à d'autres cadres stratégiques régionaux connexes. La Table ronde des îles océaniques sur le changement climatique réunie en 2009 a recommandé un examen à mi-parcours du PIFACC et de son plan d'action, comme le prévoit l'article VII du Cadre d'intervention. Cette recommandation est aussi le reflet des grands changements survenus dans la région depuis 2006 en matière de changement climatique.

Pour veiller à la bonne coordination des activités menées dans le cadre de l'examen à mi-parcours, la Table ronde des îles océaniques sur le changement climatique de 2009 en a confié l'organisation au PROE. Ce dernier est en effet l'organisation régionale chargée au premier chef de la coordination des activités liées au changement climatique et du suivi et de l'évaluation de la mise en œuvre du PIFACC. La Table ronde a précisé que l'examen à mi-parcours devrait viser à renforcer la pertinence du PIFACC et de son plan d'action, et examiner les lacunes constatées dans certains domaines tels que les approches écosystémiques, les technologies d'adaptation, les liens avec l'atténuation, la gestion des risques de catastrophes et les approches communautaires.

Examen des objectifs et des processus. Le mandat relatif à l'examen à mi-parcours fixe les objectifs suivants :

- S'assurer de la pertinence du PIFACC et de son plan d'action et examiner les lacunes constatées dans certains domaines tels que les approches écosystémiques, les technologies d'adaptation, les liens avec l'atténuation, la gestion des risques de catastrophes et les approches communautaires ; et
- Produire un jeu de recommandations claires sur les modalités possibles de mise en œuvre du PIFACC pour la période restant à courir, en les rattachant aux activités de la Table ronde des îles océaniques sur le changement climatique, et en proposant un cadre spécifique et mesurable d'évaluation des résultats.

L'examen s'est appuyé sur des consultations menées auprès des parties prenantes, un examen complet du PIFACC et du plan d'action existants, et une analyse des réponses fournies à plusieurs questions stratégiques adressées aux Membres du PROE et aux correspondants nationaux chargés du changement climatique et de la gestion des risques catastrophes, ainsi que sur les conclusions d'un atelier sous-régional organisé à Nadi (Fidji). Un atelier d'évaluation par les pairs a été organisé au siège du PROE à l'issue des consultations. Les conclusions de l'examen ont servi de base aux recommandations visant à renforcer le PIFACC et à en améliorer la mise en œuvre. Parmi les activités spécifiques menées au cours de l'examen, on citera i) la définition, l'évaluation et la recommandation de

solutions visant à harmoniser et relier davantage la mise en œuvre du PIFACC et celle d'autres cadres et politiques régionaux pertinents, parmi lesquels le Cadre d'action régional pour la gestion des risques de catastrophes, le Plan Pacifique, la Déclaration de Nioué et le Pacte de Cairns ; ii) l'élaboration d'un cadre pratique de suivi et d'évaluation qui rende compte des progrès accomplis dans la mise en œuvre du PIFACC ; iii) l'établissement d'un descriptif du processus d'examen, et d'une liste des recommandations issues des consultations ; et iv) la rédaction d'un avant-projet de rapport reprenant les recommandations relatives au renforcement du PIFACC et à l'amélioration de sa mise en œuvre.

Objet du présent rapport. Le présent rapport constitue le deuxième produit de l'examen à mi-parcours Il décrit les principales difficultés et opportunités recensées lors des consultations menées auprès des parties prenantes, contient des propositions visant à résoudre les difficultés rencontrées et exploiter les opportunités, et inclut des recommandations sur la meilleure suite à donner aux conclusions de l'examen et aux options proposées.

Conclusions. La présentation des conclusions de l'examen et des recommandations s'articule autour des cinq questions stratégiques adressées aux principales parties prenantes.

Question 1 : Comment le PIFACC et son plan d'action ont-ils été utilisés ?

D'après les informations recueillies, l'existence d'une politique régionale sur le changement climatique présente un intérêt pratique à quatre titres :

- Le PIFACC confère un mandat régional et constitue un « point d'entrée » favorisant la mise en œuvre d'initiatives régionales à l'appui d'interventions nationales face au changement climatique ;
- Le PIFACC sert d'instrument d'orientation générale à certains bailleurs de fonds et organisations régionales pour déterminer les modalités de l'assistance fournie à la région face au changement climatique ;
- Certains pays ont utilisé le PIFACC comme guide de préparation de leurs politiques nationales, dans le domaine plus général du développement ou celui, plus particulier, du changement climatique ; et
- Certains pays ont consulté le PIFACC et son plan d'action dans l'élaboration de plans d'action ou de projets nationaux, pour s'assurer de leur conformité avec les priorités régionales et celles des bailleurs de fonds.

En l'absence de procédures formelles de suivi et d'établissement de rapports sur la mise en œuvre du PIFACC, il est difficile d'en évaluer l'impact global. Il semble, d'après les informations disponibles, que ses retombées aient été beaucoup plus faibles que prévu, et bien en deçà de leur potentiel. Ainsi, rares sont les exemples où le PIFACC est spontanément mis à profit par les pays pour orienter la planification de projets et les discussions qui s'y rapportent. La pertinence du PIFACC à l'égard d'activités nationales échappe à la plupart des agents des pouvoirs publics. Cette situation résulte en partie du fait que le PIFACC n'a jamais suscité un sentiment d'adhésion collective au sein des pays. Les mesures prises tant à l'échelle régionale que nationale pour parer au changement climatique sont le reflet de priorités nationales et sectorielles et des plans stratégiques d'organisations régionales et internationales. Bien que ceux-ci coïncident parfois avec le PIFACC, ils ne débouchent pas toujours sur une mise en œuvre du plan d'action proprement dit.

L'obligation de compatibilité imposée par le Secrétariat du Forum des îles du Pacifique (FIP) entre tout accord bilatéral conclu entre ce dernier et un partenaire de développement et les dispositions du PIFACC illustre l'une des modalités de mise en œuvre du Cadre d'intervention à l'échelle régionale. Certains bailleurs de fonds se reportent au PIFACC pour évaluer les demandes de financement qui leur sont adressées, pour orienter la conception de projets, ou encore pour contribuer à la mise en œuvre de ce qu'ils considèrent comme

une politique régionale importante. Toutefois, une simple référence au PIFACC dans le processus d'élaboration de projets, sans que ne soient pris en compte ses éléments ou dispositions clés, ne saurait être jugée satisfaisante.

Question 2 : Que faut-il faire pour renforcer la pertinence et l'efficacité du PIFACC et de son plan d'action ?

Les intervenants ont exprimé une forte préférence pour une politique :

- qui propose des orientations stratégiques globales et facilite l'établissement de liens avec d'autres thèmes transversaux, tels que l'hydrologie et la sécurité alimentaire, et avec d'autres réponses sectorielles au changement climatique ;
- dont la portée soit en rapport avec les ressources disponibles pour sa mise en œuvre et avec les capacités de suivi, de rapport et d'évaluation de celle-ci ;
- qui fournisse un cadre général aux interventions axées sur le changement climatique qui se prêtent plus avantageusement à une mise en œuvre régionale dans le Pacifique, du fait de la présence d'économies d'échelle, d'un manque de capacité à l'échelle nationale ou d'autres considérations ;
- qui fournisse des orientations stratégiques globales aux interventions qui se prêtent plus avantageusement à une mise en œuvre nationale, telles que l'intégration du changement climatique à tous les niveaux, la planification, la préparation de programmes d'action et d'interventions de terrain, dont des initiatives écosystémiques et communautaires ;
- qui joue un rôle de sensibilisation, en insistant sur la nécessité d'une approche intégrée et coordonnée pour atténuer les effets néfastes du changement climatique, tout en tenant compte des capacités disponibles et des contraintes financières et autres que connaissent les pays et la région dans son ensemble ;
- qui fournisse un cadre à l'intégration de l'adaptation au changement climatique et de la réduction des risques de catastrophes, ainsi que des orientations stratégiques dans ce sens ; qui précise comment tirer parti d'autres synergies et liens, comment exploiter au mieux les approches écosystémiques et communautaires ; qui encourage et stimule le recours à des technologies appropriées d'adaptation et d'atténuation ;
- qui fasse le lien avec les processus engagés au titre de la Convention-cadre des Nations Unies sur le changement climatique, tels que la préparation de communications nationales, le respect d'autres obligations découlant de la Convention et la participation effective des pays aux négociations ;
- qui indique aux partenaires d'aide au développement, parmi lesquels les bailleurs de fonds et les organisations régionales et internationales, les meilleures façons d'aider les pays, et, partant, la région dans son ensemble à affronter le changement climatique ;
- qui repose, à l'échelon régional, sur de solides dispositifs institutionnels, et sur des processus opérationnels et un contrôle effectifs ; et
- qui puisse, grâce au suivi et à l'établissement de rapports, mesurer les efforts accomplis au plan national et régional pour s'attaquer au changement climatique, et évaluer le succès de ces derniers.

Les principaux aspects soulevés par les intervenants ont été :

- la nécessité d'un consensus sur l'objet du PIFACC ;
- l'actuelle méconnaissance du PIFACC et sa faible application, tant au plan national que régional ;
- l'absence de financements directement affectés à la mise en œuvre du PIFACC, y compris aux activités de suivi, de rapport et d'évaluation ;
- le plan d'action a toujours été considéré comme un « document à caractère évolutif » : est-il également envisagé de réviser le PIFACC, à la lumière des conclusions de l'examen à mi-parcours ?

- conférer au plan d'action une portée plus générale en y intégrant des stratégies globales et, ce faisant, établir une distinction entre les mesures se prêtant plus avantageusement à une élaboration et à une mise en œuvre nationale ou régionale ;
- la portée du PIFACC doit-elle être vaste ou étroite, sachant que, bien que le changement climatique soit un domaine transversal, il existe déjà d'autres politiques régionales s'y rapportant ?
- la version actuelle du préambule ne pose pas le contexte historique et institutionnel du Cadre d'orientation ;
- les « principes » énoncés dans la version actuelle du PIFACC ne sont en réalité que des thèmes d'action ; le PIFACC révisé devra poser de véritables principes ;
- quels sont les dispositifs institutionnels les plus à même de favoriser la mise en œuvre du PIFACC ?
- quel cadre se prêterait le mieux au suivi et à l'évaluation du PIFACC ?

Conclusions et recommandations

La nécessité d'une politique régionale sur le changement climatique. Personne n'a remis en question la nécessité d'une politique régionale sur le changement climatique. Les risques nouveaux et accrus que le changement climatique fait peser en nombre sur la région sont bien avérés. L'incidence profonde du changement climatique sur le développement durable de la région, les nombreux acteurs impliqués dans la lutte contre ce phénomène, et les importantes ressources allouées et consacrées à la région sont autant de raisons qui plaident en faveur d'une politique régionale sur le changement climatique. Une politique régionale sur le changement climatique qui continue à emporter l'adhésion de toutes les parties – pays, bailleurs de fonds, organisations régionales et internationales – est donc indispensable.

La vision du PIFACC. La vision du PIFACC consiste à « rendre les populations insulaires du Pacifique, leurs moyens de subsistance et leur environnement résilients aux risques et aux effets des changements climatiques ». Elle n'a fait l'objet d'aucune demande de modification.

L'objectif du PIFACC. L'objectif du Cadre d'intervention est de « veiller au renforcement de la capacité des populations insulaires du Pacifique à résister aux risques et aux effets des changements climatiques ». Il pourrait être utile de préciser, dans une note explicative, que la priorité, dans le Pacifique, consiste à mettre en œuvre des mesures concrètes, de terrain, à tous les stades de l'adaptation, et notamment des mesures de suivi, d'évaluation et d'actualisation des initiatives et qu'elle ne se limite pas au seul renforcement des capacités visant à favoriser ou à entreprendre de telles actions.

Objet du PIFACC et de son plan d'action. Les parties prenantes consultées ont indiqué leurs préférences quant à la forme que devrait revêtir une politique régionale sur le changement climatique et aux résultats vers lesquels celle-ci devrait tendre. Il est important de souligner que la portée du PIFACC devrait être en rapport avec les ressources disponibles pour sa mise en œuvre et avec les capacités de suivi de celle-ci. En tant que cadre régional, le PIFACC ne devrait pas être axé sur des actions nationales mais plutôt sur des activités pour lesquelles les organisations du Conseil des organisations régionales du Pacifique (CORP) et d'autres instances régionales et internationales disposent d'un avantage comparatif, et susceptible de donner lieu à des économies d'échelle.

Recommandation 1 : Convenir de l'objet de la politique régionale sur le changement climatique, comme suit : i) instituer formellement une politique et une stratégie régionales globales sur le changement climatique ; ii) fournir des orientations aux pays et aux autres parties prenantes sur les priorités régionales et une aide en vue d'améliorer la gouvernance, de concevoir des politiques adaptées, de faciliter la compréhension, de promouvoir l'acquisition de technologies et de connaissances adaptées, et de mettre en œuvre des stratégies d'adaptation et d'atténuation détaillées ; iii) plaider en faveur d'une meilleure

coordination, grâce notamment à l'adoption d'approches plus intégrées face aux effets actuels et projetés du changement climatique, à tous les niveaux ; iv) indiquer aux partenaires de développement les priorités absolues de la région en matière d'assistance ; v) définir et orienter les interventions se prêtant plus avantageusement à une mise en œuvre régionale ; et vi) établir et mettre en œuvre un cadre de suivi, de rapport et d'évaluation de l'action collective de la région face au changement climatique.

Limites des recommandations issues de l'examen. Le mandat relatif à l'examen à mi-parcours prévoit la possibilité de « proposer des révisions et des mises à jour du cadre et du plan d'action » et de « préparer un PIFACC et un plan d'action révisés/actualisés à la lumière des conclusions de l'examen ». Il semble donc que tant le PIFACC que son plan d'action soient susceptibles de modifications, pour en améliorer la pertinence et l'utilité, et ce, bien que le premier ait été approuvé par le Conseil d'administration du PROE, puis par les dirigeants du Forum des îles du Pacifique et que son échéance soit fixée à 2015. Le plan d'action, pour sa part, a toujours été considéré comme un « document évolutif », susceptible de révisions ultérieures au fil de sa mise en œuvre échelonnée sur dix ans.

Cependant, conformément à l'avis général des parties prenantes, il est recommandé de ne pas modifier en tant que tel le PIFACC. Il doit rester le document stratégique clé de la région sur le changement climatique. En revanche, pour remédier à certains problèmes tels que la méconnaissance ou le faible impact du PIFACC, il conviendrait de lui adjoindre un guide explicatif et convivial qui permette d'interpréter et d'actualiser le PIFACC et qui lui confère un contenu plus concret.

Recommandation 2 : Adjoindre au PIFACC un guide de lecture plus accessible et convivial, utile pour les pays, les organisations régionales et internationales et les bailleurs de fonds qui les soutiennent, comparable au fascicule explicatif du Cadre d'action océanien pour la réduction des risques de catastrophes et la gestion des catastrophes.

Question 3 : Quelle doit être la portée du guide proposé ?

Portée du guide proposé. La plupart des discussions avec les parties prenantes ont porté en premier lieu sur la portée d'une politique régionale sur le changement climatique puis sur la question plus générale de savoir ce qui distingue une politique régionale d'une politique nationale ou sectorielle et, enfin, sur l'objet d'une politique régionale sur le changement climatique. S'agissant de sa portée, l'une des questions fondamentales consistait à déterminer si le PIFACC devrait être doté d'un champ d'application vaste ou restreint, au regard du caractère transversal du changement climatique, mais au regard également de l'existence d'autres politiques régionales se rapportant au changement climatique. On citera notamment le Plan Pacifique, la politique en faveur des océans, le Cadre d'action pour la réduction des risques de catastrophes et la gestion des catastrophes, le Plan d'action régional sur la gestion durable de l'eau, la Déclaration du Sommet océanien de la santé, le Cadre régional sur l'agriculture et le Cadre d'action sur la sécurité énergétique dans le Pacifique.

Ces politiques abordent toutes des dimensions pertinentes du changement climatique, et comportent leurs propres stratégies et modalités de mise en œuvre. Il va de soi qu'une politique régionale sur le changement climatique ne devrait pas envisager le changement climatique sous le seul angle environnemental. De même, elle devrait refléter le fait que de nombreux aspects du changement climatique liés au développement devraient être abordés dans le cadre des politiques régionales pertinentes. Les synergies et liens avec d'autres politiques régionales et programmes d'action sectoriels nationaux seront favorisés si un meilleur usage est fait des informations qu'ils génèrent, notamment sur les activités entreprises dans le domaine du climat et sur l'agrégation des budgets dans le cadre de l'établissement de rapports sur la mise en œuvre du PIFACC. Une telle démarche exigera une coopération accrue entre les organismes responsables de la coordination de chacune de

ces politiques, pour veiller notamment à ce que les procédures de suivi et de rapport soient compatibles et complémentaires.

Recommandation 3 : Veiller à ce que le guide de lecture du PIFACC indique et précise les liens existant avec d'autres politiques régionales pertinentes au lieu de préconiser une approche trop exhaustive.

Principes. Le PIFACC met en avant six « Principes ». En réalité, ce sont des thèmes d'action qui reflètent, par ordre d'importance, les priorités régionales en matière de changement climatique. Compte tenu des préférences exprimées ci-dessus, et de l'existence de nombreuses politiques et stratégies d'intervention sectorielles et thématiques au niveau national et régional, il est proposé d'affiner l'objet et la portée de la politique stratégique régionale sur le changement climatique pour la renforcer et en accroître l'utilité pratique. Pour encadrer les activités régionales et nationales susceptibles d'être entreprises par les pays et leurs partenaires de développement, le PIFACC devrait s'articuler autour de quatre stratégies globales, à savoir :

- accroître la résilience au changement climatique, en partie grâce à l'adaptation et à la réduction des risques de catastrophes ;
- renforcer les capacités de riposte, y compris grâce à une amélioration de la gouvernance, de la prise de décision, de la coordination, de l'éducation, de la formation et de la mobilisation des ressources ;
- instaurer un développement durable à faible émission de carbone ; et
- effectuer le suivi, le rapport et l'évaluation.

Du fait de leur importance dans la bonne exécution du Cadre d'intervention, il est proposé d'élever le suivi, le rapport et l'évaluation au rang de stratégie globale. En outre, l'absence de progrès véritables dans l'exécution de ce volet du PIFACC appelle une action concertée, à tous les niveaux, qui passe notamment par l'établissement et la mise en œuvre d'une stratégie globale de suivi, de rapport et d'évaluation. Elle exigera la participation de nombreux intervenants, d'où l'importance de plans de mise en œuvre clairs et suscitant l'adhésion de tous les intéressés.

Les « Principes » et les stratégies globales proposées pour inclusion dans le guide de lecture du PIFACC se distinguent avant tout du texte actuel par leur formulation plus globale et stratégique et par la fusion des quatre « Principes » relatifs aux capacités en une seule stratégie plus exhaustive et par l'importance accordée au suivi, au rapport et à l'évaluation.

Les stratégies globales proposées permettent la prise en compte de problèmes émergents tels que l'acidification des océans et des menaces que la régression possible des sols due à l'élévation du niveau de la mer fait peser sur les zones économiques exclusives des pays insulaires océaniques. Les notes explicatives correspondant à chaque stratégie devraient aborder des thèmes tels que les approches écosystémiques, les technologies d'adaptation et d'atténuation, les liens entre l'adaptation et la réduction des émissions de gaz à effet de serre, la gestion des risques de catastrophes et les approches communautaires susceptibles d'atténuer les effets du changement climatique et insister sur la nécessité d'engager des interventions propres à produire des résultats concrets, sur le terrain, au lieu de planifier et d'élaborer de nouvelles politiques.

Mise en œuvre des quatre stratégies au plan régional. Les quatre stratégies globales seraient étayées, à l'échelon régional, par sept stratégies, à savoir :

- recherche et développement – stratégie liée à l'existence de besoins et de contextes communs, aux capacités nationales de recherche restreintes et à l'avantage comparatif de certaines structures de recherche multipays telles que l'Université du Pacifique Sud et l'Université de Papouasie-Nouvelle-Guinée ;

- développement des ressources humaines – les formations supérieures et spécialisées sont souvent dispensées de manière plus efficace par des instances régionales ;
- meilleure gouvernance et élaboration et planification de politiques connexes – les pays ont besoin de conseils stratégiques et de soutien pour créer un contexte favorable aux interventions face au changement climatique ; de nombreux organismes régionaux et internationaux possèdent un avantage comparatif dans ce domaine et peuvent réaliser des économies d'échelle ;
- partenariats, coordination et mobilisation de moyens financiers – le nombre d'intervenants au plan national, régional et international rend indispensable une coordination et des partenariats appropriés pour veiller à l'utilisation optimale des capacités nationales ;
- participation plus effective aux négociations internationales sur le changement climatique – le but consiste à renforcer les aptitudes à la négociation des délégués nationaux, y compris leur capacité à assimiler et utiliser des informations spécialisées, et à envisager l'adoption et la défense de nouvelles positions de négociations communes par les délégations océaniques ;
- production et gestion d'informations – dans de nombreux cas, seuls les organismes régionaux, et leurs partenaires internationaux possèdent les capacités requises pour produire des informations spécialisées. Par ailleurs, la gestion et la diffusion régionales de l'information génèrent des gains d'efficacité et d'efficacité considérables ; et
- suivi, rapport et évaluation de l'ensemble des interventions nationales ayant pour cible le changement climatique, et mise en perspective régionale des résultats obtenus.

Les stratégies susmentionnées constituent un ensemble non exhaustif d'actions qui se prêtent plus avantageusement à une mise en œuvre régionale et qui visent à répondre aux besoins des pays et appuyer les mesures connexes prises par ces derniers au plan national. Le choix de ces stratégies a été guidé par le potentiel d'économie d'échelle offert par une action régionale et par l'avantage comparatif que possèdent les organisations régionales et internationales dans l'exécution d'interventions régionales en offrant des prestations efficaces et tangibles aux pays.

Recommandation 4 : Intégrer dans la démarche consolidée la définition et la mise en œuvre de stratégies et de plans liés à une intervention régionale contre le changement climatique.

Nécessité d'un plan d'action régional sur le changement climatique. Les pays, les secteurs et les domaines d'activités thématiques sont de plus en plus nombreux à disposer de politiques, de stratégies et de plans d'action sensibles aux préoccupations et opportunités liées au changement climatique. En réalité, la plupart des mesures existantes sont prises à l'initiative des pays et des secteurs régionaux et dans le cadre de politiques régionales thématiques telles que le Cadre d'action pour la sécurité énergétique dans le Pacifique et le Cadre régional pour la réduction des risques de catastrophes et la gestion des catastrophes. Attendu que la plupart des mesures sont prises au niveau national, sectoriel ou thématique, une mise à jour du plan d'action du PIFACC paraît inutile. Le guide de lecture du PIFACC se veut plus stratégique et entend fournir un cadre de mise en œuvre pour les pays, les secteurs, etc.

Vouées à une mise en œuvre régionale, les sept stratégies d'exécution du PIFACC devraient se voir reflétées dans les programmes d'activités des organisations concernées œuvrant dans la région, qu'elles soient ou non membres du CORP, plutôt que dans un plan d'action du PIFACC. Pour veiller à la bonne mise en œuvre de ces stratégies, il est important que les partenaires régionaux et internationaux, parmi lesquels les bailleurs de fonds, affectent des moyens financiers et autres ressources nécessaires en quantité suffisante et de manière prévisible. Il conviendra notamment d'apporter, en temps voulu, un soutien ciblé au PROE dans son rôle de coordonnateur de l'exécution du PIFACC.

Recommandation 5 : Inscire aux programmes d'activités et au budget des organisations concernées du CORP et des autres organisations régionales et internationales compétentes les initiatives régionales nécessaires à la mise en œuvre du PIFACC et à l'évaluation des progrès accomplis dans ce sens.

Nouveaux principes proposés. Le PIFACC n'énonce pas de « principe », tout au moins pas au sens courant du terme. Les principes suivants sont proposés pour inclusion dans le guide de lecture du PIFACC.

- *Opérer un changement de cap et renforcer la volonté politique.*
- *Une politique régionale adaptée au contexte et à sa vocation.*
- *L'importante fondamentale du calendrier et de la prévisibilité des moyens alloués.*
- *Les mesures de riposte face au changement climatique doivent s'inscrire dans une démarche impliquant l'ensemble des pouvoirs publics et des parties prenantes.*
- *Affronter les défis et les impacts du changement climatique nécessite des progrès et des innovations technologiques.*
- *Appuyer les initiatives multisectorielles.*
- *Renforcer les capacités institutionnelles.*
- *Garantir transparence et responsabilité.*
- *Prendre une part active et utile à la coopération internationale.*

Recommandation 6 : Poser dans le guide de lecture du PIFACC des principes spécifiques propres à contribuer à l'élaboration de réponses au changement climatique dans le Pacifique insulaire.

Étoffer le préambule. La version actuelle du préambule ne décrit pas le contexte historique et institutionnel du cadre stratégique. Un nouveau libellé est proposé. Le guide devrait également comporter des encadrés fournissant un aperçu de mesures particulières témoignant du succès de la mise en œuvre du PIFACC, telles que des projets régionaux d'adaptation et d'atténuation.

Recommandation 7 : Préciser dans le préambule du guide de lecture le contexte historique et institutionnel du cadre stratégique et fournir un aperçu des conséquences actuelles du changement climatique pour la région.

Vers une plus grande harmonisation des politiques et activités d'adaptation au changement climatique et de réduction des risques de catastrophes. La gestion des risques de catastrophes et l'adaptation au changement climatique ont pour objet commun de vouloir réduire la vulnérabilité des sociétés face aux dangers en renforçant l'aptitude de ces dernières à anticiper, résister et se rétablir. La réduction des risques de catastrophes contribue de manière croissante à l'adaptation tandis que le débat sur la gestion des catastrophes s'éloigne des questions d'intervention humanitaire de base, d'aide et de reconstruction en situation d'urgence pour s'orienter vers la prévention des catastrophes, la capacité d'y faire face et la réduction des risques. Certains risques géophysiques ne toutefois résultent pas du changement climatique, tout du moins pas à brève ou à moyenne échéance. Ne serait-ce que pour cette raison, il ne saurait y avoir convergence totale entre la réduction des risques de catastrophes et l'adaptation au changement climatique. Dans le Pacifique, toutefois, la majorité des catastrophes résultent de phénomènes météorologiques et climatiques.

Au plan opérationnel, au sein des pays et des communautés, la différence entre réduction des risques de catastrophes et adaptation au changement climatique est quasiment imperceptible. Il est difficile pour les pays de tirer utilement parti de deux cadres de politique régionale qui partagent autant de ressemblances. Il est donc souhaitable d'entreprendre une harmonisation des deux cadres, notamment en matière de suivi et de rapport. Le Cadre d'action régional pour la réduction des risques de catastrophes et la gestion des catastrophes fait lui aussi l'objet d'un examen à mi-parcours, et tous les efforts sont mis en œuvre pour coordonner les deux processus. Ce double exercice offre l'occasion d'harmoniser les deux cadres stratégiques régionaux, ainsi que les activités déployées pour en assurer la mise en œuvre.

Recommandation 8 : Profiter de la rédaction du guide de lecture du PIFACC pour harmoniser les modalités de mise en œuvre du PIFACC et du Cadre d'action régional pour la réduction des risques de catastrophes et la gestion des catastrophes et pour signifier aux pays et à leurs partenaires de développement que l'intégration des politiques et programmes d'action consacrés à la réduction des risques de catastrophes et à l'adaptation au changement climatique est possible et vivement souhaitable.

Question 4 : Quels sont les dispositifs institutionnels les plus à même de favoriser la mise en œuvre du PIFACC ?

Le manque de dispositifs institutionnels adaptés et de soutien figure parmi les principales raisons invoquées pour expliquer la faible mise en œuvre du PIFACC. Pour y remédier, il convient de réaffirmer le rôle de la Table ronde renforcée en tant qu'instance régionale principale de suivi et d'évaluation du PIFACC. Elle devrait également contribuer à l'utilisation rationnelle et effective des ressources en se livrant à une évaluation des programmes d'action régionaux, sectoriels, thématiques et nationaux qui forment la réponse collective du Pacifique au changement climatique.

La Table ronde des îles océaniques sur le changement climatique bénéficierait tout à la fois du soutien du PROE, qui lui servirait de secrétariat, et de groupes de travail conjoints composés d'agents des pouvoirs publics possédant l'expertise requise et de représentants de partenaires d'aide au développement, y compris des bailleurs de fonds et des organisations régionales et internationales concernées. Un groupe de travail serait établi pour chacune des quatre stratégies globales du PIFACC, tout en tenant compte des besoins et des opportunités liés à d'autres politiques régionales pertinentes.

Les organisations concernées du CORP se sont prudemment accordées sur l'opportunité de tenir une réunion conjointe bisannuelle de la Plate-forme et de la Table ronde (la première se réunit annuellement, la seconde tous les deux ans), où une journée pourrait être consacrée à des sessions conjointes (séances plénières et réunions de groupes de travail conjoints), réunissant des groupes de travail existants au sein de la Plateforme de gestion des risques de catastrophes et de la Table ronde des îles océaniques sur le changement climatique. L'établissement de liens comparables entre la Table ronde des îles océaniques sur le changement climatique et la réunion des directeurs des services météorologiques régionaux et le groupe consultatif océanique sur l'énergie, notamment, serait également souhaitable.

Recommandation 9 : Renforcer les dispositifs institutionnels, dont la Table ronde des îles océaniques sur le changement climatique, et les activités connexes de soutien pour permettre une mise en œuvre et un suivi plus effectifs et plus efficaces du PIFACC.

Question 5 : Quel cadre se prêterait le mieux au suivi et à l'évaluation du PIFACC ?

Le manque d'indicateurs de résultats quantitatifs, de données de référence et de cibles de performance explique également en partie pourquoi la mise en œuvre du PIFACC n'a pas été plus effective et pourquoi les informations manquent sur ses retombées. Il est proposé de mettre en place un cadre simple et efficace de suivi et d'évaluation du PIFACC, financé au titre des activités du PROE, et donnant lieu à des rapports remis au Conseil d'administration du PROE par l'intermédiaire de la Table ronde des îles océaniques sur le changement climatique.

Alourdir encore la charge de travail des pays et des organisations du CORP liée au suivi et à l'établissement de rapports est difficilement justifiable. Il convient de tenir compte des fortes pénuries de moyens que connaît l'ensemble des pays et territoires insulaires océaniques. D'où la proposition d'un cadre d'évaluation et de suivi simple, reposant sur les quatre stratégies globales susmentionnées, et assorti d'indicateurs de résultats, de données de référence et de cibles de performance. Les indicateurs permettraient aux pays, aux territoires, aux partenaires de développement et aux groupes de travail conjoints de fournir des informations sur les résultats obtenus dans le cadre de leurs activités de suivi habituelles. L'information serait communiquée en ligne, au moins une fois par an, par

l'intermédiaire du portail sur le changement climatique administré par le PROE. La transmission, la validation et l'utilisation de métadonnées seront également à prévoir. L'attribution de mots de passe permettrait de garantir la sécurité des informations, le cas échéant. Le PROE procéderait ensuite à la compilation et à l'évaluation des données, avant de les communiquer à la Table ronde des îles océaniques sur le changement climatique, avant la tenue de sa réunion bisannuelle. La Table ronde rendrait compte à son tour des résultats compilés pour l'ensemble de la région au Conseil d'administration du PROE et, par son entremise, aux dirigeants du Forum et autres parties concernées.

Avec l'accord des pays, les données nationales – en sus des données agrégées pour l'ensemble de la région – pourraient être communiquées à tous les intéressés par l'intermédiaire du portail. Le PROE et d'autres partenaires de développement seraient ainsi à même d'évaluer en permanence l'efficacité de leurs programmes d'action bilatéraux.

Le cadre de suivi et d'évaluation du PIFACC proposé s'inspire de plans de suivi et d'évaluation d'autres politiques régionales telles que le Plan Pacifique, le Cadre d'action régional pour la réduction des risques de catastrophes et la gestion des catastrophes, le Cadre d'action sur la sécurité énergétique dans le Pacifique et la Stratégie d'action pour la conservation de la nature dans les îles du Pacifique. Des efforts ont notamment été entrepris pour harmoniser les modalités de suivi de l'exécution du PIFACC et du Cadre régional d'action pour la réduction des risques de catastrophes et la gestion des catastrophes.

Le cadre de suivi et d'évaluation proposé pour le PIFACC met l'accent sur les processus et les résultats mais contient également des indicateurs relatifs aux moyens déployés.

Recommandation 10 : Approuver le cadre proposé de suivi et d'évaluation du PIFACC, et inscrire au programme d'activités et au budget du PROE l'établissement de rapports et l'évaluation à l'échelle régionale.

Suite à donner au présent examen. Le Conseil d'administration du PROE sera invité à examiner les recommandations issues du présent examen et à y donner suite, et des documents d'information seront transmis aux dirigeants du Pacifique par l'entremise du Secrétariat du FIP.

Liste récapitulative des recommandations

Recommandation 1 : Convenir de l'objet de la politique régionale sur le changement climatique, comme suit : i) instituer formellement une politique et une stratégie régionales globales sur le changement climatique ; ii) fournir des orientations aux pays et aux autres parties prenantes sur les priorités régionales et une aide en vue d'améliorer la gouvernance, de concevoir des politiques adaptées, de faciliter la compréhension, de promouvoir l'acquisition de technologies et de connaissances adaptées, et de mettre en œuvre des stratégies d'adaptation et d'atténuation détaillées ; iii) plaider en faveur d'une meilleure coordination, grâce notamment à l'adoption d'approches plus intégrées face aux effets actuels et projetés du changement climatique, à tous les niveaux ; iv) indiquer aux partenaires de développement les priorités absolues de la région en matière d'assistance ; v) définir et orienter les interventions se prêtant plus avantageusement à une mise en œuvre régionale ; et vi) établir et mettre en œuvre un cadre de suivi, de rapport et d'évaluation de l'action collective de la région face au changement climatique.

Recommandation 2 : Adjoindre au PIFACC un guide de lecture plus accessible et convivial, utile pour les pays, les organisations régionales et internationales et les bailleurs de fonds qui les soutiennent, comparable au fascicule explicatif du Cadre d'action océanien pour la réduction des risques de catastrophes et la gestion des catastrophes.

Recommandation 3 : Veiller à ce que le guide de lecture du PIFACC indique et précise les liens existant avec d'autres politiques régionales pertinentes au lieu de préconiser une approche trop exhaustive.

Recommandation 4 : Intégrer dans la démarche consolidée la définition et la mise en œuvre de stratégies liées à une intervention régionale contre le changement climatique.

Recommandation 5 : Inscrire aux programmes d'activités des organisations concernées du CORP et des autres organisations régionales et internationales compétentes les initiatives régionales nécessaires à la mise en œuvre du PIFACC et à l'évaluation des progrès accomplis dans ce sens.

Recommandation 6 : Poser dans le guide de lecture du PIFACC des principes spécifiques propres à contribuer à l'élaboration de réponses au changement climatique dans le Pacifique insulaire.

Recommandation 7 : Préciser dans le préambule du guide de lecture le contexte historique et institutionnel du cadre stratégique et fournir un aperçu des conséquences actuelles du changement climatique pour la région.

Recommandation 8 : Profiter de la rédaction du guide de lecture du PIFACC pour harmoniser les modalités de mise en œuvre du PIFACC et du Cadre d'action régional pour la réduction des risques de catastrophes et la gestion des catastrophes et pour signifier aux pays et à leurs partenaires de développement que l'intégration des politiques et programmes d'action consacrés à la réduction des risques de catastrophes et à l'adaptation au changement climatique est possible et vivement souhaitable.

Recommandation 9 : Renforcer les dispositifs institutionnels, dont la Table ronde des îles océaniques sur le changement climatique, et les activités connexes de soutien pour permettre une mise en œuvre et un suivi plus effectifs et plus efficaces du PIFACC.

Recommandation 10 : Approuver le cadre proposé de suivi et d'évaluation du PIFACC, et inscrire au programme d'activités et au budget du PROE l'établissement de rapports et l'évaluation à l'échelle régionale.

Table des matières

Résumé analytique	i
Table des matières	xii
Abréviations	xiii
Remerciements	xiv
Introduction et historique	1
Conclusions et réponses proposées	2
Suite à donner au présent examen	19
Références	19
Annexe 1 – Mandat	23
Annexe 2 – Proposition de modification du préambule	27

Abréviations

BAsD	Banque asiatique de développement
BM	Banque mondiale
CCNUCC	Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques
CORP	Conseil des organisations régionales du Pacifique
CPS	Secrétariat général de la Communauté du Pacifique
CSIRO	Organisation de recherche scientifique et industrielle du Commonwealth (Australie)
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FEM	Fonds pour l'environnement mondial
GIEC	Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat
NIWA	Institut national pour l'eau et la recherche atmosphérique (Nouvelle-Zélande)
NOAA	Administration nationale de l'océan et de l'atmosphère (États-Unis)
PCCR	Table ronde des îles océaniques sur le changement climatique
PIFACC	Cadre océanique d'intervention sur les changements climatiques
PIFS	Secrétariat du Forum des îles du Pacifique
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'environnement
PPA	Association océanique des producteurs d'électricité
PROE	Programme régional océanique de l'environnement
SOPAC	Commission océanique de recherches géoscientifiques appliquées
UE	Union européenne
UH	Université de Hawaii
UICN	Union internationale pour la conservation de la nature
UNISDR	Stratégie internationale des Nations Unies pour la prévention des catastrophes
UPNG	Université de Papouasie-Nouvelle-Guinée
USP	Université du Pacifique Sud
WWF	Fonds mondial pour la nature

Remerciements

Nous remercions M^{me} Netatua Pelesikoti (PROE) pour sa supervision, ses conseils et son assistance ainsi que M. Espen Ronneberg (PROE) pour sa précieuse assistance.

Nous remercions également les fonctionnaires des pays insulaires océaniques et les représentants de la BAsD, de la CPS, de la FAO, du PIFS, du PNUD, du PROE, de la SOPAC, de l'UE, de l'UICN, de l'UNISDR, de l'USP et de WWF, ainsi que les gouvernements de l'Australie, des États-Unis et de la Nouvelle-Zélande pour leur précieuse contribution.

Introduction et historique

En 2005, les dirigeants océaniques ont adopté le Cadre océanique d'intervention sur les changements climatiques (PIFACC) 2006-2015, dont la vision consiste à « rendre les populations insulaires du Pacifique, leurs moyens de subsistance et leur environnement résilients aux risques et aux effets des changements climatiques ». Par la suite, le Programme régional océanique de l'environnement (PROE) a élaboré un plan d'action pour veiller à la mise en œuvre du PIFACC. L'exécution du plan a débuté en 2007. Le Cadre et son plan d'action énoncent des principes et suggèrent des initiatives destinées à guider et à appuyer la conception et la mise en œuvre d'activités nationales et régionales conformes à la vision et aux objectifs du PIFACC.

La Table ronde des îles océaniques sur le changement climatique est le forum régional chargé de faciliter l'adoption d'une approche régionale coordonnée conforme au PIFACC en matière d'adaptation et d'atténuation du changement climatique. Pour y parvenir, la Table ronde s'est notamment vue confier un rôle de suivi et d'évaluation. Elle offre également un lieu de rencontre et de dialogue où les pays et leurs partenaires régionaux et internationaux s'accordent de manière informelle sur les réponses les mieux adaptées au changement climatique, forment des partenariats, et coordonnent leurs activités, conformément au PIFACC et à d'autres cadres stratégiques régionaux connexes.

En tant que politique régionale, le PIFACC oriente la mise en œuvre de programmes d'action régionaux et nationaux coordonnés face au changement climatique. La recherche de synergies et d'articulations, ainsi que l'intégration des préoccupations liées au changement climatique dans les stratégies nationales de développement durable, optimiseront l'usage des ressources disponibles au plan international, régional et national. Le PIFACC entend promouvoir les liens avec des instruments et des plans régionaux et nationaux plus spécifiques, visant des secteurs particuliers tels que l'hydrologie, l'agriculture, l'énergie, la foresterie et l'utilisation du sol, la santé, la gestion du littoral, le tourisme et le transport. Le PIFACC propose ainsi une approche intégrée et multipartenariale face au changement climatique.

La Table ronde des îles océaniques sur le changement climatique réunie en 2009 a recommandé un examen à mi-parcours du PIFACC et de son plan d'action, comme le prévoit l'article VII du Cadre d'intervention. Cette recommandation est aussi le reflet des grands changements survenus dans la région depuis 2006 en matière de changement climatique. Pour veiller à la bonne coordination des activités menées dans le cadre de l'examen à mi-parcours, la Table ronde des îles océaniques sur le changement climatique de 2009 en a confié l'organisation au PROE. Ce dernier est en effet l'organisation régionale chargée au premier chef de la coordination des activités liées au changement climatique et du suivi et de l'évaluation de la mise en œuvre du PIFACC. Au cours de cette même réunion, la Table ronde a précisé que l'examen à mi-parcours devrait viser à renforcer la pertinence du PIFACC et de son plan d'action, et examiner les lacunes constatées dans certains domaines tels que les approches écosystémiques, les technologies d'adaptation, les liens avec l'atténuation, la gestion des risques de catastrophes et les approches communautaires.

Examen des objectifs et des processus. Le mandat relatif à l'examen à mi-parcours fixe les objectifs suivants :

- S'assurer de la pertinence du PIFACC et de son plan d'action et examiner les lacunes constatées dans certains domaines tels que les approches écosystémiques, les technologies d'adaptation, les liens avec l'atténuation, la gestion des risques de catastrophes et les approches communautaires ; et
- Produire un jeu de recommandations claires sur les modalités possibles de mise en œuvre du PIFACC pour la période restant à courir, en les rattachant aux activités de la Table ronde des îles océaniques sur le changement climatique, et en proposant un cadre spécifique et mesurable d'évaluation des résultats.

L'examen s'est appuyé sur des consultations menées auprès des parties prenantes, un examen complet du PIFACC et du plan d'action existants, et une analyse des réponses fournies à plusieurs questions stratégiques adressées aux Membres du PROE et aux correspondants nationaux chargés du changement climatique et de la gestion des risques catastrophes, ainsi que sur les conclusions d'un atelier sous-régional organisé à Nadi (Fidji). Un atelier d'évaluation par les pairs a été organisé au siège du PROE à l'issue des consultations. Les conclusions de l'examen ont servi de base aux recommandations visant à renforcer le PIFACC et à en améliorer la mise en œuvre.

Parmi les activités spécifiques menées au cours de l'examen, on citera i) la définition, l'évaluation et la recommandation de solutions visant à harmoniser et relier davantage la mise en œuvre du PIFACC et celle d'autres cadres et politiques régionaux pertinents, parmi lesquels le Cadre d'action régional pour la gestion des risques de catastrophes, le Plan Pacifique, la Déclaration de Nioué et le Pacte de Cairns ; ii) l'élaboration d'un cadre pratique de suivi et d'évaluation qui rende compte des progrès accomplis dans la mise en œuvre du PIFACC ; iii) l'établissement d'un descriptif du processus d'examen, et d'une liste des recommandations issues des consultations ; et iv) la rédaction d'un projet de rapport reprenant les recommandations relatives au renforcement du PIFACC et à l'amélioration de sa mise en œuvre.

Objet du présent rapport. Le présent rapport constitue le deuxième produit de l'examen à mi-parcours¹ Il décrit les principales difficultés et opportunités recensées lors des consultations menées auprès des parties prenantes, contient des propositions visant à résoudre les difficultés rencontrées et exploiter les opportunités, et inclut des recommandations sur la meilleure suite à donner aux conclusions de l'examen et aux options proposées.

Le mandat relatif à l'examen à mi-parcours (voir Annexe 1) et les directives ultérieures du PROE invitaient à un processus orienté vers l'avenir et non vers le passé. La mise en œuvre du PIFACC a fait l'objet d'une évaluation informelle, plus rétrospective, en 2009 (Hay, 2009).

Conclusions et réponses proposées

La présentation des conclusions de l'examen et des recommandations s'articule autour des cinq questions stratégiques adressées aux principales parties prenantes.

Question 1 : Comment le PIFACC et son plan d'action ont-ils été utilisés ?

D'après les informations recueillies, l'existence d'une politique régionale sur le changement climatique présente un intérêt pratique à quatre titres :

- Le PIFACC confère un mandat régional et constitue un « point d'entrée » favorisant la mise en œuvre d'initiatives régionales à l'appui d'interventions nationales face au changement climatique ;
- Le PIFACC sert d'instrument d'orientation générale à certains bailleurs de fonds et organisations régionales pour déterminer les modalités de l'assistance fournie à la région face au changement climatique ;
- Certains pays ont utilisé le PIFACC comme guide de préparation de leurs politiques nationales, dans le domaine plus général du développement ou celui, plus particulier, du changement climatique ; et

¹ Le premier est intitulé Hay (2010) : « Report on Consultations Conducted for the Mid-Term Review of the Pacific Islands Framework for Action on Climate Change and the PIFACC Action Plan » (« Rapport des consultations menées aux fins de l'examen à mi-parcours du Cadre océanien d'intervention sur les changements climatiques [PIFACC] et de son plan d'action »), établi pour le Programme régional océanien de l'environnement (PROE), Apia (Samoa), 24 p.

- Certains pays ont consulté le PIFACC et son plan d'action dans l'élaboration de plans d'action ou de projets nationaux, pour s'assurer de leur conformité avec les priorités régionales et celles des bailleurs de fonds.

En l'absence de procédures formelles de suivi et d'établissement de rapports sur la mise en œuvre du PIFACC, il est difficile d'en évaluer l'impact global. Il semble, d'après les informations disponibles, que ses retombées aient été beaucoup plus faibles que prévu, et bien en deçà de leur potentiel. Ainsi, rares sont les exemples où le PIFACC est spontanément mis à profit par les pays pour orienter la planification de projets et les discussions qui s'y rapportent. La pertinence du PIFACC à l'égard d'activités nationales échappe à la plupart des agents des pouvoirs publics. Cette situation résulte en partie du fait que le PIFACC n'a jamais suscité un sentiment d'adhésion collective au sein des pays. Les mesures prises tant à l'échelle régionale que nationale pour parer au changement climatique sont le reflet de priorités nationales et sectorielles et des plans stratégiques d'organisations régionales et internationales. Bien que ceux-ci coïncident parfois avec le PIFACC, ils ne débouchent pas toujours sur une mise en œuvre du plan d'action proprement dit.

L'obligation de compatibilité imposée par le Secrétariat du Forum des îles du Pacifique (FIP) entre tout accord bilatéral conclu entre ce dernier et un partenaire de développement et les dispositions du PIFACC illustre l'une des modalités de mise en œuvre du Cadre d'intervention à l'échelle régionale. Certains bailleurs de fonds se reportent au PIFACC pour évaluer les demandes de financement qui leur sont adressées, pour orienter la conception de projets, ou encore pour contribuer à la mise en œuvre de ce qu'ils considèrent comme une politique régionale importante. Toutefois, une simple référence au PIFACC dans le processus d'élaboration de projets, sans que ne soient pris en compte ses éléments ou dispositions clés, ne saurait être jugée satisfaisante.

La question de la méconnaissance du PIFACC a également été soulevée lors des consultations. Le PIFACC était assez présent dans les esprits au moment de son élaboration et pendant la première année de sa mise en œuvre. Depuis, cette présence semble s'être fortement estompée. Parmi les nombreuses raisons susceptibles d'expliquer un tel phénomène, on en citera deux : tout d'abord, le décalage entre le caractère régional du PIFACC et sa fonction d'orientation et d'aide à l'élaboration et à la mise en œuvre de politiques à l'échelle nationale. Ainsi, le plan d'action du PIFACC est aujourd'hui considéré comme obsolète et assimilé à une « liste de souhaits imposée d'en haut » prescrivant des activités pour lesquelles aucun financement n'est prévu.

La seconde raison tient au fait que les dispositifs institutionnels et connexes mis en place pour affronter le changement climatique ont eu tendance à représenter le phénomène comme une question environnementale s'inscrivant dans le long terme alors qu'en réalité, le changement climatique constitue un défi de développement et un enjeu humanitaire plus immédiats. La lutte contre le changement climatique mobilise aujourd'hui des spécialistes dont l'expertise recouvre tout l'éventail de compétences et de connaissances requises pour affronter une problématique aussi vaste que transversale. Nombre d'entre eux font partie de la « nouvelle génération » de décideurs et méconnaissent la genèse du processus d'adoption de politiques sur le climat dans la région.

En conséquence, et afin de renforcer la pertinence et l'impact du PIFACC, il importe de veiller à ce que les personnes compétentes au plan national, telles que les hauts fonctionnaires chargés de secteurs clés du développement économique et social, aient connaissance du PIFACC et qu'ils en comprennent l'importance dans le cadre de leurs activités. Ils doivent s'appropriier le projet, tout comme les organisations concernées du Conseil des organisations régionales du Pacifique (CORP) et d'autres partenaires d'aide au développement.

Question 2 : Que faut-il faire pour renforcer la pertinence et l'efficacité du PIFACC et de son plan d'action ?

Les intervenants ont exprimé une forte préférence pour une politique :

- qui propose des orientations stratégiques globales et facilite l'établissement de liens avec d'autres thèmes transversaux, tels que l'hydrologie et la sécurité alimentaire, et avec d'autres réponses sectorielles au changement climatique ;
- dont la portée soit en rapport avec les ressources disponibles pour sa mise en œuvre et avec les capacités de suivi, de rapport et d'évaluation de celle-ci ;
- qui fournisse un cadre général aux interventions axées sur le changement climatique qui se prêtent plus avantageusement à une mise en œuvre régionale dans le Pacifique, du fait de la présence d'économies d'échelle, d'un manque de capacité à l'échelle nationale ou d'autres considérations ;
- qui fournisse des orientations stratégiques globales aux interventions qui se prêtent plus avantageusement à une mise en œuvre nationale, telles que l'intégration du changement climatique à tous les niveaux, la planification, la préparation de programmes d'action et d'interventions de terrain, dont des initiatives écosystémiques et communautaires ;
- qui joue un rôle de sensibilisation, en insistant sur la nécessité d'une approche intégrée et coordonnée pour atténuer les effets néfastes du changement climatique, tout en tenant compte des capacités disponibles et des contraintes financières et autres que connaissent les pays et la région dans son ensemble ;
- qui fournisse un cadre à l'intégration de l'adaptation au changement climatique et de la réduction des risques de catastrophes, ainsi que des orientations stratégiques dans ce sens ; qui précise comment tirer parti d'autres synergies et liens, comment exploiter au mieux les approches écosystémiques et communautaires ; qui encourage et stimule le recours à des technologies appropriées d'adaptation et d'atténuation ;
- qui fasse le lien avec les processus engagés au titre de la Convention-cadre des Nations Unies sur le changement climatique, tels que la préparation de communications nationales, le respect d'autres obligations découlant de la Convention et la participation effective des pays aux négociations ;
- qui indique aux partenaires d'aide au développement, parmi lesquels les bailleurs de fonds et les organisations régionales et internationales, les meilleures façons d'aider les pays, et, partant, la région dans son ensemble à affronter le changement climatique ;
- qui repose, à l'échelon régional, sur de solides dispositifs institutionnels, et sur des processus opérationnels et un contrôle effectifs ; et
- qui puisse, grâce au suivi et à l'établissement de rapports, mesurer les efforts accomplis au plan national et régional pour s'attaquer au changement climatique, et évaluer le succès de ces derniers.

Les principaux aspects soulevés par les intervenants ont été :

- la nécessité d'un consensus sur l'objet du PIFACC ;
- l'actuelle méconnaissance du PIFACC et sa faible application, tant au plan national que régional ;
- l'absence de financements directement affectés à la mise en œuvre du PIFACC, y compris aux activités de suivi, de rapport et d'évaluation ;
- le plan d'action a toujours été considéré comme un « document à caractère évolutif » : est-il également envisagé de réviser le PIFACC, à la lumière des conclusions de l'examen à mi-parcours ?
- conférer au plan d'action une portée plus générale en y intégrant des stratégies globales et, ce faisant, établir une distinction entre les mesures se prêtant plus avantageusement à une élaboration et à une mise en œuvre nationale ou régionale ;
- la portée du PIFACC doit-elle être vaste ou étroite, sachant que, bien que le changement climatique soit un domaine transversal, il existe déjà d'autres politiques régionales s'y rapportant ?
- la version actuelle du préambule ne pose pas le contexte historique et institutionnel du Cadre d'orientation ;

- les « principes » énoncés dans la version actuelle du PIFACC ne sont en réalité que des thèmes d'action ; le PIFACC révisé devra poser de véritables principes ;
- quels sont les dispositifs institutionnels les plus à même de favoriser la mise en œuvre du PIFACC ?
- quel cadre se prêterait le mieux au suivi et à l'évaluation du PIFACC ?

La nécessité d'une politique régionale sur le changement climatique. Personne n'a remis en question la nécessité d'une politique régionale sur le changement climatique. Les risques nouveaux et accrus que le changement climatique fait peser en nombre sur la région sont bien avérés. Les pays et leurs partenaires de développement, dont les organisations régionales et internationales concernées et la communauté des bailleurs de fonds, sont conscients de la nécessité d'agir et déploient des efforts considérables pour réduire de tels risques de façon immédiate et à plus long terme. Tous ont élaboré des politiques et des plans d'action sur le changement climatique, ou ont entrepris de le faire.

L'incidence profonde du changement climatique sur le développement durable de la région, les nombreux acteurs impliqués dans la lutte contre ce phénomène, et les importantes ressources allouées et consacrées à la région sont autant de raisons qui plaident en faveur d'une politique régionale sur le changement climatique. La région pâtirait de son absence. Faute d'une politique régionale exhaustive sur le changement climatique, acceptée par l'ensemble des parties prenantes, il est fort probable que chaque bailleur de fonds et autre partenaire d'aide au développement aurait conçu sa propre stratégie régionale sur le changement climatique. Une politique qui continue à emporter l'adhésion de toutes les parties – pays, bailleurs de fonds, organisations régionales et internationales – est donc indispensable.

La vision du PIFACC. La vision du PIFACC consiste à « rendre les populations insulaires du Pacifique, leurs moyens de subsistance et leur environnement résilients aux risques et aux effets des changements climatiques ». Elle n'a fait l'objet d'aucune demande de modification.

L'objectif du PIFACC. L'objectif du Cadre d'intervention est de « veiller au renforcement de la capacité des populations insulaires du Pacifique à résister aux risques et aux effets des changements climatiques ». Il pourrait être utile de préciser, dans une note explicative, que la priorité, dans le Pacifique, consiste à mettre en œuvre des mesures concrètes, de terrain, à tous les stades de l'adaptation, et notamment des mesures de suivi, d'évaluation et d'actualisation des initiatives et qu'elle ne se limite pas au seul renforcement des capacités visant à favoriser ou à entreprendre de telles actions.

Objet du PIFACC et de son plan d'action. Le Plan Pacifique énonce trois critères qui peuvent aider à déterminer si une intervention régionale apporte une valeur ajoutée à une initiative nationale, à savoir :

- le critère du marché : si le marché fournit un service de qualité, l'intervention régionale doit être minimale ;
- le critère de la souveraineté : si l'initiative régionale proposée porte atteinte à la souveraineté effective des gouvernements nationaux, elle doit être abandonnée ; et
- le critère de la subsidiarité : si les pouvoirs publics nationaux ou locaux fournissent un service de qualité, l'intervention régionale doit également être minimale.

Appliqués au changement climatique, les critères susmentionnés semblent confirmer l'existence d'une place et d'un rôle pour une politique régionale : nombreuses en effet sont les mesures de lutte contre le changement climatique que les marchés négligent de prendre – le changement climatique est d'ailleurs souvent décrit comme une conséquence de la défaillance de ces derniers. Ainsi, le rapport Stern, publié fin 2006 par le gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, avance que l'accumulation des gaz à effet de serre dans l'atmosphère terrestre constitue « l'échec des marchés le plus cuisant que le monde ait jamais connu ».

Les deuxième et troisième critères circonscrivent les objectifs et, partant, l'objet même, d'une intervention stratégique régionale. Celle-ci peut avoir de multiples fonctions : orientation des pays et de leurs partenaires d'aide au développement, planification de mesures, appel à l'action, mobilisation des ressources, sensibilisation, définition et hiérarchisation des priorités et définition des rôles et des responsabilités des divers intervenants.

Les parties prenantes ont indiqué leurs préférences quant à la forme que devrait revêtir une politique régionale sur le changement climatique et aux résultats vers lesquels celle-ci devrait tendre (voir réponses fournies à la question 2). Il est important de souligner que la portée du PIFACC devrait être en rapport avec les ressources disponibles pour sa mise en œuvre et avec les capacités de suivi de celle-ci. En tant que cadre régional, le PIFACC ne devrait pas être axé sur des actions nationales mais plutôt sur des activités pour lesquelles les organisations du CORP et d'autres instances régionales et internationales disposent d'un avantage comparatif, et susceptible de donner lieu à des économies d'échelle. Les organisations du CORP devraient fournir aux pays des orientations sous l'angle régional, en diffusant notamment les bonnes pratiques recensées en matière d'adaptation communautaire et en coordonnant l'acquisition et la gestion des données.

Recommandation 1 : Convenir de l'objet de la politique régionale sur le changement climatique, comme suit : i) instituer formellement une politique et une stratégie régionales globales sur le changement climatique ; ii) fournir des orientations aux pays et aux autres parties prenantes sur les priorités régionales et une aide en vue d'améliorer la gouvernance, de concevoir des politiques adaptées, de faciliter la compréhension, de promouvoir l'acquisition de technologies et de connaissances adaptées, et de mettre en œuvre des stratégies d'adaptation et d'atténuation détaillées ; iii) plaider en faveur d'une meilleure coordination, grâce notamment à l'adoption d'approches plus intégrées face aux effets actuels et projetés du changement climatique, à tous les niveaux ; iv) indiquer aux partenaires de développement les priorités absolues de la région en matière d'assistance ; v) définir et orienter les interventions se prêtant plus avantageusement à une mise en œuvre régionale ; et vi) établir et mettre en œuvre un cadre de suivi, de rapport et d'évaluation de l'action collective de la région face au changement climatique.

Limites des recommandations issues de l'examen. Le mandat relatif à l'examen à mi-parcours prévoit la possibilité de « proposer des révisions et des mises à jour du cadre et du plan d'action » et de « préparer un PIFACC et un plan d'action révisés/actualisés à la lumière des conclusions de l'examen ». Il semble donc que tant le PIFACC que son plan d'action soient susceptibles de modifications, pour en améliorer la pertinence et l'utilité, et ce, bien que le premier ait été approuvé par le Conseil d'administration du PROE, puis par les dirigeants du Forum des îles du Pacifique et que son échéance soit fixée à 2015. Le plan d'action, pour sa part, a toujours été considéré comme un « document évolutif », susceptible de révisions ultérieures au fil de sa mise en œuvre échelonnée sur dix ans.

Cependant, conformément à l'avis général des parties prenantes, il est recommandé de ne pas modifier en tant que tel le PIFACC. Il doit rester le document stratégique clé de la région sur le changement climatique. En revanche, pour remédier à certains problèmes tels que la méconnaissance ou le faible impact du PIFACC, il conviendrait de lui adjoindre un guide explicatif et convivial qui permette d'interpréter et d'actualiser le PIFACC et qui lui confère un contenu plus concret. Il pourrait reprendre les préférences exprimées par les intervenants et les éléments fournis en réponse aux questions 1 et 2 posées lors de l'examen. Le choix de son contenu reposerait sur les réponses apportées aux trois autres questions et sur les recommandations correspondantes.

Pour qu'une politique régionale sur le changement climatique telle que le PIFACC ait un impact plus important, elle doit être plus pertinente pour les pays, plus visible au niveau individuel et plus compréhensible pour ses lecteurs. Le format de présentation du Cadre d'action océanien pour la réduction des risques de catastrophes et la gestion des catastrophes (2005 – 2015) contraste fortement avec la version actuelle du PIFACC. Le premier est un fascicule de 35 pages, de format A5, dont la mise en page est attrayante et le texte aisément compréhensible. C'est un exemple dont on pourra juger utile de s'inspirer. Le guide de lecture du PIFACC devrait également contenir un résumé analytique non technique et devrait faire l'objet d'une large diffusion, sur papier et sous format électronique.

Recommandation 2 : Adjoindre au PIFACC un guide de lecture plus accessible et convivial, utile pour les pays, les organisations régionales et internationales et les bailleurs de fonds qui les soutiennent, comparable au fascicule explicatif du Cadre d'action océanien pour la réduction des risques de catastrophes et la gestion des catastrophes.

Question 3 : Quelle doit être la portée du guide proposé ?

Portée du guide proposé. La plupart des discussions avec les parties prenantes ont porté en premier lieu sur la portée d'une politique régionale sur le changement climatique puis sur la question plus générale de savoir ce qui distingue une politique régionale d'une politique nationale ou sectorielle et, enfin, sur l'objet d'une politique régionale sur le changement climatique. S'agissant de sa portée, l'une des questions fondamentales consistait à déterminer si le PIFACC devrait être doté d'un champ d'application vaste ou restreint, au regard du caractère transversal du changement climatique, mais au regard également de l'existence d'autres politiques régionales se rapportant au changement climatique. On citera notamment le Plan Pacifique, la politique en faveur des océans, le Cadre d'action pour la réduction des risques de catastrophes et la gestion des catastrophes, le Plan d'action régional sur la gestion durable de l'eau, la Déclaration du Sommet océanien de la santé, le Cadre régional sur l'agriculture et le Cadre d'action sur la sécurité énergétique dans le Pacifique.

Ces politiques abordent toutes des dimensions pertinentes du changement climatique, et comportent leurs propres stratégies et modalités de mise en œuvre. Il va de soi qu'une politique régionale sur le changement climatique ne devrait pas envisager le changement climatique sous le seul angle environnemental. De même, elle devrait refléter le fait que de nombreux aspects du changement climatique liés au développement devraient être abordés dans le cadre des politiques régionales pertinentes. En d'autres termes, conformément aux prescriptions du PIFACC, le guide de lecture devrait préconiser et faciliter l'intégration du changement climatique à tous les niveaux, et non l'aborder comme une question isolée (voir figure 1).

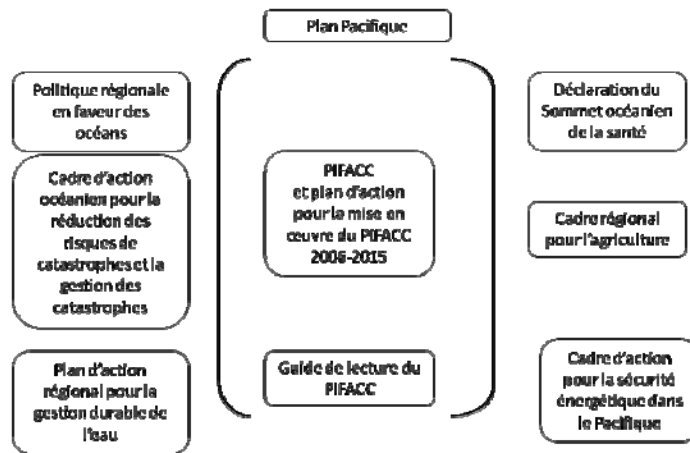


Figure 1. Liens entre le Plan Pacifique, le PIFACC, son guide de lecture et d'autres politiques régionales (liste non exhaustive).

Les synergies et liens avec d'autres politiques régionales et programmes d'action sectoriels nationaux seront favorisés si un meilleur usage est fait des informations qu'ils génèrent, notamment sur les activités entreprises dans le domaine du climat et sur l'agrégation des budgets dans le cadre de l'établissement de rapports sur la mise en œuvre du PIFACC. Une telle démarche exigera une coopération accrue entre les organismes responsables de la coordination de chacune de ces politiques, pour veiller notamment à ce que les procédures de suivi et de rapport soient compatibles et complémentaires.

Recommandation 3 : Veiller à ce que le guide de lecture du PIFACC indique et précise les liens existant avec d'autres politiques régionales pertinentes au lieu de préconiser une approche trop exhaustive.

Principes. Le PIFACC met en avant six « principes ». En réalité, ce sont des thèmes d'action qui reflètent, par ordre d'importance, les priorités régionales en matière de changement climatique. Compte tenu des préférences exprimées ci-dessus, et de l'existence de nombreuses politiques et stratégies d'intervention sectorielles et thématiques au niveau national et régional, il est proposé d'affiner l'objet et la portée de la politique stratégique régionale sur le changement climatique pour la renforcer et en accroître l'utilité pratique. Pour encadrer les activités régionales et nationales susceptibles d'être entreprises par les pays et leurs partenaires de développement, le PIFACC devrait s'articuler autour de quatre stratégies globales, à savoir :

- accroître la résilience au changement climatique, en partie grâce à l'adaptation et à la réduction des risques de catastrophes ;
- renforcer les capacités de riposte, y compris grâce à une amélioration de la gouvernance, de la prise de décision, de la coordination, de l'éducation, de la formation et de la mobilisation des ressources ;
- instaurer un développement durable à faible émission de carbone ; et
- effectuer le suivi, le rapport et l'évaluation.

Du fait de leur importance dans la bonne exécution du Cadre d'intervention, il est proposé d'élever le suivi, le rapport et l'évaluation au rang de stratégie globale. En outre, l'absence de progrès véritables dans l'exécution de ce volet du PIFACC appelle une action concertée, à tous les niveaux, qui passe notamment par l'établissement et la mise en œuvre d'une stratégie globale de suivi, de rapport et d'évaluation. Elle exigera la participation de nombreux intervenants, d'où l'importance de plans de mise en œuvre clairs et suscitant l'adhésion de tous les intéressés.

La figure 2 illustre l'articulation entre les « principes » posés par le PIFACC et les stratégies globales proposées pour inclusion dans le guide de lecture. Ces dernières y seraient présentées sous forme de texte et de listes énumérant les résultats escomptés. Elles se distinguent avant tout du texte actuel par leur formulation plus globale et stratégique et par la fusion des quatre « principes » relatifs aux capacités en une seule stratégie plus exhaustive et par l'importance accordée au suivi, au rapport et à l'évaluation.

Les stratégies globales proposées permettent la prise en compte de problèmes émergents tels que l'acidification des océans et des menaces que la régression possible des sols due à l'élévation du niveau de la mer fait peser sur les zones économiques exclusives des pays insulaires océaniques. Les notes explicatives correspondant à chaque stratégie devraient aborder des thèmes tels que les approches écosystémiques, les technologies d'adaptation et d'atténuation, les liens entre l'adaptation et la réduction des émissions de gaz à effet de serre, la gestion des risques de catastrophes et les approches communautaires susceptibles d'atténuer les effets du changement climatique et insister sur la nécessité d'engager des interventions propres à produire des résultats concrets, sur le terrain, au lieu de planifier et d'élaborer de nouvelles politiques. Une liste indicative de thèmes à aborder dans les notes explicatives est reproduite au tableau 1.

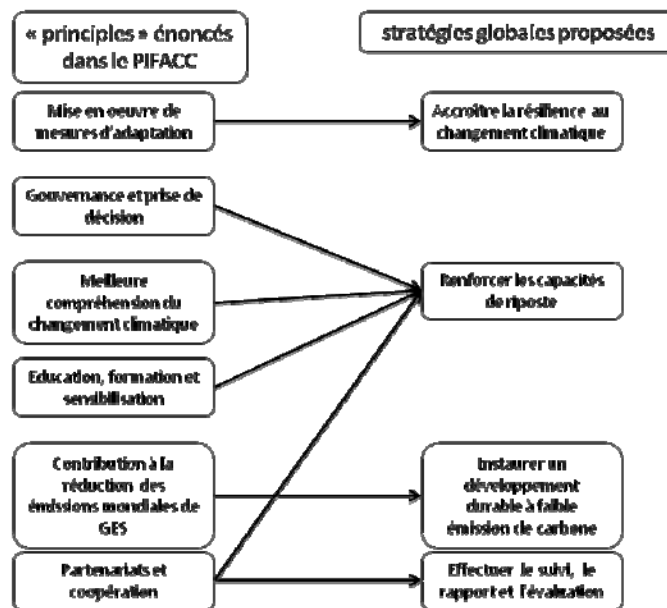


Figure 2. Articulation entre les « principes » posés par le PIFACC (par ordre d'importance) et les stratégies globales proposées pour inclusion dans le guide de lecture.

Tableau 1

**Thèmes indicatifs à aborder dans les notes explicatives
sur les stratégies globales**

Stratégie globale	Thèmes indicatifs à aborder dans les notes explicatives
Accroître la résilience au changement climatique	Évaluation des risques climatiques ; adaptation et réduction des risques de catastrophes, y compris harmonisation accrue des approches, synergies avec les activités d'atténuation, approches écosystémiques et communautaires, sécurité humaine et nationale, stratégies d'action régionales et nationales.
Renforcer les capacités de riposte	Gouvernance, dispositifs institutionnels et organisationnels, élaboration des politiques et prise de décision, planification, partenariats, coordination, mobilisation des ressources, éducation, formation, sensibilisation, recherche, information, stratégies d'action régionales et nationales.
Instaurer un développement durable à faible émission de carbone	Analyse à des fins d'atténuation, combustibles de substitution dont énergies renouvelables, rendement énergétique et utilisation rationnelle de l'énergie, réduction des émissions, réduction des émissions liées à la déforestation et à la dégradation des forêts, synergies avec les activités d'adaptation et de réduction des risques de catastrophes, stratégies d'action régionales et nationales.
Effectuer le suivi, le rapport et l'évaluation	Rôles et responsabilités à tous les échelons, procédures et fréquence d'établissement de rapports, apprentissage continu

Mise en œuvre des stratégies au plan régional. Les quatre stratégies globales seraient étayées, à l'échelon régional, par sept stratégies de mise en œuvre satisfaisant aux trois critères susmentionnés (voir page 6), à savoir :

- recherche et développement – stratégie liée à l'existence de besoins et de contextes communs, aux capacités nationales de recherche restreintes et à l'avantage comparatif de certaines structures de recherche multipays telles que l'Université du Pacifique Sud et l'Université de Papouasie-Nouvelle-Guinée ;
- développement des ressources humaines – les formations supérieures et spécialisées sont souvent dispensées de manière plus efficace par des instances régionales ;
- meilleure gouvernance et élaboration et planification de politiques connexes – les pays ont besoin de conseils stratégiques et de soutien pour créer un contexte favorable aux interventions face au changement climatique ; de nombreux organismes régionaux et internationaux possèdent un avantage comparatif dans ce domaine et peuvent réaliser des économies d'échelle ;
- partenariats, coordination et mobilisation de moyens financiers – le nombre d'intervenants au plan national, régional et international rend indispensable une coordination et des partenariats appropriés pour veiller à l'utilisation optimale des capacités nationales ;
- participation plus effective aux négociations internationales sur le changement climatique – le but consiste à renforcer les aptitudes à la négociation des délégués nationaux, y compris leur capacité à assimiler et utiliser des informations spécialisées, et à envisager l'adoption et la défense de nouvelles positions de négociations communes par les délégations océaniques ;
- production et gestion d'informations – dans de nombreux cas, seuls les organismes régionaux, et leurs partenaires internationaux possèdent les capacités requises pour produire des informations spécialisées. Par ailleurs, la gestion et la diffusion régionales de l'information génèrent des gains d'efficacité et d'efficacité considérables ; et
- suivi, rapport et évaluation de l'ensemble des interventions nationales ayant pour cible le changement climatique, et mise en perspective régionale des résultats obtenus.

Les stratégies susmentionnées constituent un ensemble non exhaustif d'actions qui se prêtent plus avantageusement à une mise en œuvre régionale et qui visent à répondre aux besoins des pays et appuyer les mesures connexes prises par ces derniers au plan national. Le choix de ces stratégies a été guidé par le potentiel d'économie d'échelle offert par une action régionale et par l'avantage comparatif que possèdent les organisations régionales et internationales dans l'exécution d'interventions régionales en offrant des prestations efficaces et tangibles aux pays.

L'articulation entre ces activités et les instruments et mesures stratégiques en place au plan national et supérieur sont illustrées aux figures 3 et 4. Les activités menées dans le cadre du PIFACC contribuent à la mise en œuvre du Plan Pacifique et renforcent la coopération entre les pays insulaires océaniques et l'Alliance des petits États insulaires. Elles contribuent également à l'exécution de politiques et de plans nationaux et sectoriels et appuient les initiatives prises par les communautés et les secteurs d'activité en réponse au changement climatique. Le suivi de l'ensemble de ces activités et les rapports auxquels il donne lieu témoignent de l'efficacité du PIFACC et, au-delà de ce dernier, du Plan Pacifique.

Recommandation 4 : Intégrer dans la démarche consolidée la définition et la mise en œuvre de stratégies et de plans liés à une intervention régionale contre le changement climatique.

Nécessité d'un plan d'action régional sur le changement climatique. Les pays, les secteurs et les domaines d'activités thématiques sont de plus en plus nombreux à disposer de politiques, de stratégies et de plans d'action sensibles aux préoccupations et opportunités liées au changement climatique. En réalité, la plupart des mesures existantes sont prises à l'initiative des pays et des secteurs régionaux et dans le cadre de politiques régionales thématiques telles que le Cadre d'action pour la sécurité énergétique dans le Pacifique et le Cadre régional pour la réduction des risques de catastrophes et la gestion des catastrophes.

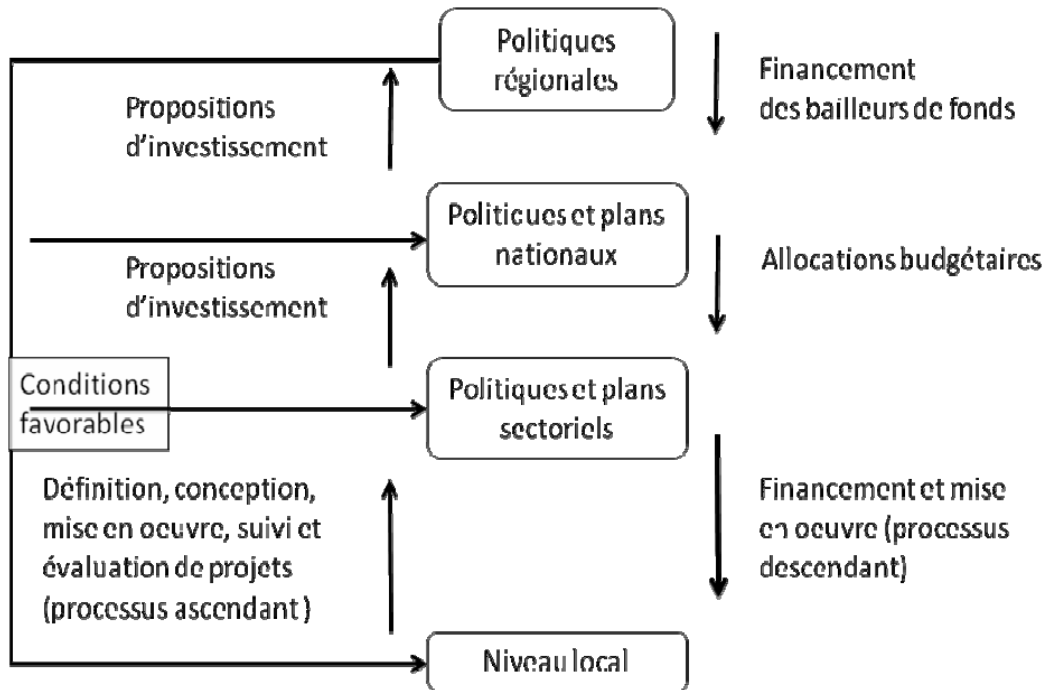


Figure 3. Liens génériques entre politiques et plans de niveau supérieur, et mise en œuvre. Source : Adapté de l'OCDE, 2009.

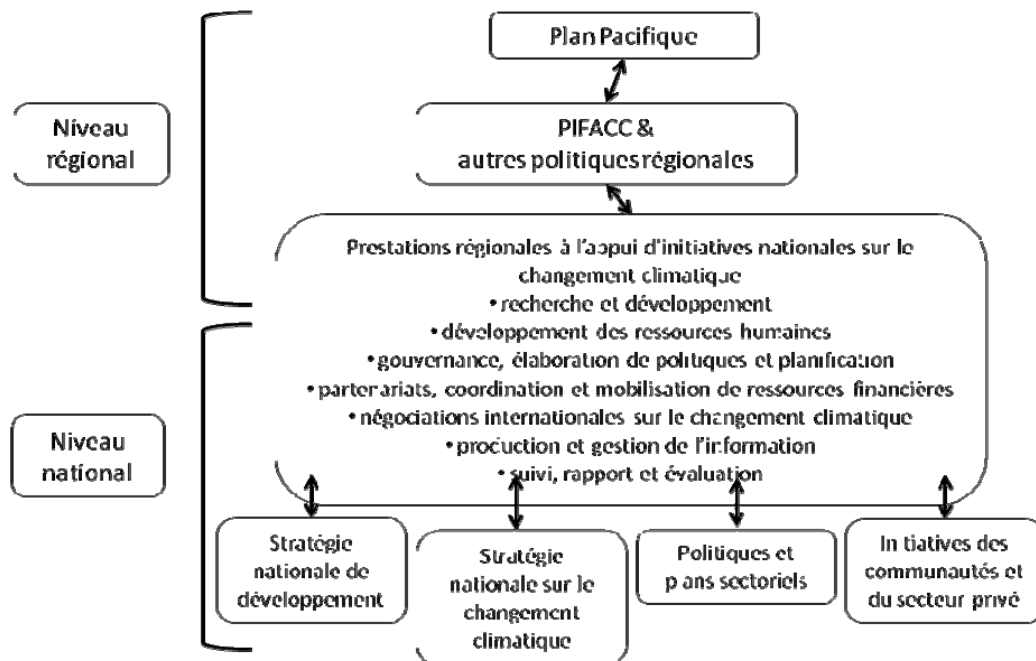


Figure 4. Liens entre les activités régionales menées au titre du PIFACC et les instruments et initiatives stratégiques de niveau national et supérieur.

Par ailleurs, un inventaire détaillé de mesures ne sied pas à un cadre stratégique régional – leur faible longévité les rend obsolètes avant l'échéance de ce dernier. La description des mesures à prendre dans le cadre des quatre stratégies globales du PIFACC devrait figurer dans les programmes d'activités des organisations concernées du CORP et d'autres partenaires de développement, ainsi que dans des plans d'action nationaux ou autres. Il paraît donc inutile de conserver le plan d'action du PIFACC.

Tous les pays, les secteurs et les domaines d'intervention thématiques devraient disposer de politiques et de plans d'action sur le changement climatique. Attendu que la plupart des mesures sont prises au niveau national, sectoriel ou thématique, une mise à jour du plan d'action du PIFACC paraît inutile. Le plan d'action est de facto redondant. Le guide de lecture du PIFACC se veut plus stratégique et entend fournir un cadre de mise en œuvre pour les pays, les secteurs, etc. Le guide de lecture du PIFACC doit reposer sur une approche transversale.

Vouées à une mise en œuvre régionale, les sept stratégies d'exécution du PIFACC devraient se voir reflétées dans les programmes d'activités des organisations concernées œuvrant dans la région, qu'elles soient ou non membres du CORP, plutôt que dans un plan d'action du PIFACC (voir tableau 2). Bien qu'il incombe en premier lieu au PROE de lutter contre le changement climatique, d'autres organisations du CORP pourraient être amenées à prendre la tête de certaines activités lorsqu'elles détiennent un avantage comparatif le justifiant, comme l'illustre le Tableau 2. Pour veiller à la bonne mise en œuvre de ces stratégies, il est important que les partenaires régionaux et internationaux, parmi lesquels les bailleurs de fonds, affectent des moyens financiers et autres ressources nécessaires en quantité suffisante et de manière prévisible. Il conviendra notamment d'apporter, en temps voulu, un soutien ciblé au PROE dans son rôle de coordonnateur de l'exécution du PIFACC.

Tableau 2

Répartition proposée des responsabilités entre organisations du CORP et autres instances dans l'exécution d'activités régionales menées au titre du PIFACC

Activités régionales	Organisations du CORP responsables au premier chef	Autres intervenants clés (indicatif)
Recherche et développement	CPS (dont SOPAC), USP, PROE, École de médecine des Fidji	FAO, PPA, CSIRO, NIWA, NOAA, Université d'Hawaii, Université de PNG, GIEC
Développement des ressources humaines	USP, École de médecine des Fidji, PROE, CPS, Secrétariat du FIP	PNUD
Gouvernance, élaboration de politiques et planification	PROE, Secrétariat du FIP, USP	Université de PNG, PNUD
Partenariats, coordination et mobilisation de moyens financiers	PROE, CPS, Secrétariat du FIP, USP, École de médecine des Fidji	FEM, PNUD, Banque mondiale, BAsD, PNUE, Stratégie internationale de réduction des catastrophes (UNISDR)
Négociations internationales sur le changement climatique	Secrétariat du FIP, PROE	CCNUCC
Production et gestion de l'information	PROE, CPS, Secrétariat du FIP, USP, École de médecine des Fidji	CSIRO, NIWA, NOAA, UNISDR
Suivi, rapport et évaluation	PROE, avec la contribution des pays et d'autres organisations du CORP	PNUD

Recommandation 5 : Inscrire aux programmes d'activités et au budget des organisations concernées du CORP et des autres organisations régionales et internationales compétentes les initiatives régionales nécessaires à la mise en œuvre du PIFACC et à l'évaluation des progrès accomplis dans ce sens.

Nouveaux principes proposés. Comme indiqué plus haut, le PIFACC n'énonce pas de « principe », tout au moins pas au sens courant du terme. Les principes suivants sont proposés pour inclusion dans le guide de lecture du PIFACC.

Opérer un changement de cap et renforcer la volonté politique.

Les réponses apportées par la région au changement climatique doivent être de telle nature que le développement social et économique du Pacifique contribue à en renforcer la résilience face au changement climatique et favorise la vision fondamentale d'une économie à faible émission de carbone.

Une politique régionale adaptée au contexte et à sa vocation.

Les stratégies et activités de riposte face au changement climatique doivent être systématiques et, le cas échéant, tactiques et stratégiques. L'accent doit être placé sur la conception et la mise en œuvre d'actions « sans regret », au plus faible coût possible, propres à répondre à des besoins particuliers tout en contribuant plus largement au développement durable et à la réduction de la pauvreté et à l'abaissement de barrières financières et non-financières. Le choix des stratégies et des mesures doit reposer sur un apprentissage permanent et sur des évaluations factuelles de la vulnérabilité et des opportunités de réduction des émissions et de piégeage des gaz à effet de serre.

L'importante fondamentale du calendrier et de la prévisibilité des moyens alloués.

Certaines mesures de riposte contre le changement climatique sont prises aujourd'hui ; d'autres le seront demain. Certaines ciblent des résultats immédiats ; d'autres représentent des investissements à plus long terme. Proches ou lointaines, les retombées de ces initiatives s'échelonnent dans le temps. Les possibilités d'adaptation seront moins nombreuses et plus coûteuses à l'avenir et, malgré des améliorations accessoires plus immédiates, seules les générations futures profiteront véritablement des bienfaits de l'atténuation du changement climatique.

L'affectation des ressources consacrées au changement climatique doit donc viser des résultats immédiats et plus lointains, et se doit d'être prévisible bien au-delà des cycles de planification gouvernementaux et politiques habituels. L'un des principaux objectifs doit consister à intégrer et refléter les priorités en matière de changement climatique dans tous les processus nationaux et infranationaux de prise de décision, de planification et de budgétisation. L'aide à l'adaptation de ceux qui sont les plus vulnérables face au changement climatique, mais les moins à même d'y répondre, doit figurer parmi les priorités.

Les mesures de riposte face au changement climatique doivent s'inscrire dans une démarche impliquant l'ensemble des pouvoirs publics et des parties prenantes.

Les mesures doivent être prises en coordination et en collaboration avec les communautés, les organismes publics, le secteur privé, les gouvernements nationaux et locaux et, le cas échéant, la communauté internationale. Une volonté d'action vigoureuse, responsable et axée sur les résultats est indispensable à tous les niveaux – national, provincial, local et communautaire. Les droits juridiques et traditionnels des intervenants doivent être reconnus.

Affronter les défis et les impacts du changement climatique nécessite des progrès et des innovations technologiques.

Les moyens les plus sûrs et les plus efficaces d'accroître la résilience au changement climatique, de réduire les émissions de gaz à effet de serre et de piéger le carbone reposent sur la réalisation de progrès scientifiques et technologiques, dont notamment la conception de nouvelles technologies d'exploitation d'énergies nouvelles et renouvelables, de nouvelles technologies propres à renforcer le rendement énergétique et l'utilisation rationnelle de

l'énergie et une adoption plus généralisée des technologies d'adaptation et des puits de carbone. Des techniques et outils méthodologiques, tels que les approches écosystémiques et communautaires et des outils d'aide à la décision, méritent d'être évalués et plus largement adoptés.

Appuyer les initiatives multisectorielles.

L'impact du changement climatique et la riposte à opposer à ce dernier concernent l'ensemble des secteurs et des composantes de l'économie et de la société. Il importe que les politiques et stratégies adoptées en la matière s'inscrivent dans une démarche stratégique et intégrée qui évite les effets indirects indésirables et optimise les synergies positives. Il convient notamment d'exploiter vigoureusement les possibilités offertes par l'intégration de la réduction des risques de catastrophes et de l'adaptation au changement climatique, et d'exploiter les synergies entre adaptation et réduction des gaz à effet de serre.

Renforcer les capacités institutionnelles.

Les pouvoirs publics, le secteur privé et les organismes communautaires doivent se mobiliser pour coordonner leurs activités ; faciliter l'obtention de financements, le transfert de technologie et le développement des capacités ; et assurer le suivi et l'évaluation de la mise en œuvre, des résultats et des produits des activités. Il est important d'instaurer un environnement créant des conditions véritablement favorables, au plan administratif et opérationnel. Les institutions doivent faire le lien entre les initiatives nationales et locales et les cadres internationaux de lutte contre le changement climatique, pour la réduction des risques de catastrophes et contre l'accumulation des gaz à effet de serre dans l'atmosphère terrestre.

Garantir transparence et responsabilité.

Les processus d'allocation de ressources, de fourniture de technologies, de développement des capacités et de partage des bénéfices appellent à la transparence et à la responsabilité pour répondre aux besoins de la région en matière de développement durable. Il conviendrait de récompenser les actions favorisant le changement et les progrès rapides.

Prendre une part active et utile à la coopération internationale.

Le changement climatique est un lourd défi, partagé par l'ensemble de la communauté internationale. Bien que le Pacifique se distingue d'autres régions par sa compréhension du changement climatique et les solutions déployées pour y faire face, un consensus de fond existe quant à la nécessité de coopérer et de dialoguer pour relever collectivement les défis rencontrés. Les pays insulaires océaniques continueront de participer activement aux négociations internationales menées au titre de la Convention-cadre des Nations Unies sur le changement climatique (CCNUCC) et aux activités pertinentes du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC). Ils devront être prêts à renforcer la coopération internationale face au changement climatique, notamment en matière d'adaptation, d'atténuation et de piégeage du carbone, ainsi qu'en matière de transfert de technologie.

Recommandation 6 : Poser dans le guide de lecture du PIFACC des principes spécifiques propres à contribuer à l'élaboration de réponses au changement climatique dans le Pacifique insulaire.

Étoffer le préambule. La version actuelle du préambule ne décrit pas le contexte historique et institutionnel du cadre stratégique. On trouvera à l'annexe 2 une proposition de modification du libellé. Le guide devrait également comporter des encadrés fournissant un aperçu de mesures particulières témoignant du succès de la mise en œuvre du PIFACC, telles que des projets régionaux d'adaptation et d'atténuation.

Recommandation 7 : Préciser dans le préambule du guide de lecture le contexte historique et institutionnel du cadre stratégique et fournir un aperçu des conséquences actuelles du changement climatique pour la région.

Vers une plus grande harmonisation des politiques et activités d'adaptation au changement climatique et de réduction des risques de catastrophes. La gestion des risques de catastrophes et l'adaptation au changement climatique ont pour objet commun de vouloir réduire la vulnérabilité des sociétés face aux dangers en renforçant l'aptitude de ces dernières à anticiper, résister et se rétablir. Ancrer les efforts d'adaptation dans les plateformes nationales et autres instruments et expériences en matière de réduction des risques de catastrophes, qu'ils procèdent ou non du Cadre d'action régional pour la réduction des risques de catastrophes et la gestion des catastrophes, présente des avantages considérables. La réduction des risques de catastrophes fournit de nombreux outils dont l'efficacité n'est plus à prouver face au risque. Ainsi, plutôt que de considérer l'adaptation au changement climatique de manière isolée, il est plus judicieux de voir dans le changement climatique une source de nouveaux risques et périls. La réduction des risques de catastrophes contribue de manière croissante à l'adaptation tandis que le débat sur la gestion des catastrophes s'éloigne des questions d'intervention humanitaire de base, d'aide et de reconstruction en situation d'urgence pour s'orienter vers la prévention des catastrophes, la capacité d'y faire face et la réduction des risques.

Certains risques géophysiques (séismes, éruptions volcaniques, raz-de-marée, par exemple) ne résultent pas du changement climatique, tout du moins pas à brève ou à moyenne échéance. Ne serait-ce que pour cette raison, il ne saurait y avoir convergence totale entre la réduction des risques de catastrophes et l'adaptation au changement climatique. Dans le Pacifique, toutefois, la majorité des catastrophes résultent de phénomènes météorologiques et climatiques. Les préjudices et pertes économiques liés aux catastrophes sont substantiels. Fait important, depuis des décennies déjà, la région apprend à faire face à la variabilité et au changement, fruits des pressions nombreuses qui s'exercent souvent de manière cumulée sur ses systèmes sociaux, économiques et environnementaux. Bien que la réduction des risques de catastrophes s'étende au-delà des catastrophes météorologiques et climatiques, l'adaptation ne concerne pas seulement les phénomènes climatiques extrêmes mais également les risques d'évolution plus lente liés à des tendances continues telles que la hausse des températures moyennes et l'élévation du niveau de la mer. Ainsi, en dépit de synergies claires qu'il importe d'exploiter, il existe également des éléments incompatibles entre la réduction des risques de catastrophes et l'adaptation qui exigent une prise en compte distincte dans une démarche commune de gestion du risque.

Au plan opérationnel, au sein des pays et des communautés, la différence entre réduction des risques de catastrophes et adaptation au changement climatique est quasiment imperceptible. Il est difficile pour les pays de tirer utilement parti de deux cadres de politique régionale qui partagent autant de ressemblances. Il est donc souhaitable d'entreprendre une harmonisation des deux cadres, notamment en matière de suivi et de rapport. Le Cadre d'action régional pour la réduction des risques de catastrophes et la gestion des catastrophes fait lui aussi l'objet d'un examen à mi-parcours, et tous les efforts sont mis en œuvre pour coordonner les deux processus. Ce double exercice offre l'occasion d'harmoniser les deux cadres stratégiques régionaux, ainsi que les activités déployées pour en assurer la mise en œuvre.

Le Secrétariat du FIP, le PROE, la SOPAC et la CPS s'accordent sur la nécessité d'intégrer davantage les activités de la Plate-forme océanique pour la gestion des risques de catastrophes et la Table ronde des îles océaniques sur le changement climatique, par une concertation accrue dans l'établissement des programmes et l'éventuelle création d'un organe de contrôle conjoint. La décision prise récemment par les dirigeants du CORP d'envisager la création d'un groupe de travail du CORP sur le changement climatique, y compris la réduction des risques de catastrophes, arrive à point nommé. Il serait toutefois

opportun de se pencher sur les raisons expliquant l'échec passé de groupes de travail semblables. On pourrait notamment envisager d'élargir la composition du groupe de travail, sur le modèle du nouveau groupe consultatif océanien sur l'énergie.

Recommandation 8 : Profiter de la rédaction du guide de lecture du PIFACC pour harmoniser les modalités de mise en œuvre du PIFACC et du Cadre d'action régional pour la réduction des risques de catastrophes et la gestion des catastrophes et pour signifier aux pays et à leurs partenaires de développement que l'intégration des politiques et programmes d'action consacrés à la réduction des risques de catastrophes et à l'adaptation au changement climatique est possible et vivement souhaitable.

Question 4 : Quels sont les dispositifs institutionnels les plus à même de favoriser la mise en œuvre du PIFACC ?

Le manque de dispositifs institutionnels adaptés et de soutien figure parmi les principales raisons invoquées pour expliquer la faible mise en œuvre du PIFACC. Pour y remédier, il convient de réaffirmer le rôle de la Table ronde renforcée en tant qu'instance régionale principale de suivi et d'évaluation du PIFACC. Elle devrait également contribuer à l'utilisation rationnelle et effective des ressources en se livrant à une évaluation des programmes d'action régionaux, sectoriels, thématiques et nationaux qui forment la réponse collective du Pacifique au changement climatique.

La Table ronde des îles océaniques sur le changement climatique bénéficierait tout à la fois du soutien du PROE, qui lui servirait de secrétariat, et de groupes de travail conjoints composés d'agents des pouvoirs publics possédant l'expertise requise et de représentants de partenaires d'aide au développement, y compris des bailleurs de fonds et des organisations régionales et internationales concernées. Un groupe de travail serait établi pour chacune des quatre stratégies globales du PIFACC, tout en tenant compte des besoins et des opportunités liés à d'autres politiques régionales pertinentes.

Les organisations concernées du CORP se sont prudemment accordées sur l'opportunité de tenir une réunion conjointe bisannuelle de la Plate-forme et de la Table ronde (la première se réunit annuellement, la seconde tous les deux ans), où une journée pourrait être consacrée à des sessions conjointes (séances plénières et réunions de groupes de travail conjoints), réunissant des groupes de travail existants au sein de la Plateforme de gestion des risques de catastrophes et de la Table ronde des îles océaniques sur le changement climatique. L'établissement de liens comparables entre la Table ronde des îles océaniques sur le changement climatique et la réunion des directeurs des services météorologiques régionaux et le groupe consultatif océanien sur l'énergie, notamment, serait également souhaitable.

La figure 5 suggère un dispositif organisationnel possible. La question des dispositifs organisationnels sera étudiée plus en détail dans le cadre de l'examen de la Table ronde des îles océaniques sur le changement climatique mené en parallèle à celui-ci. Une conférence régionale bisannuelle sur le changement climatique, comparable aux conférences régionales organisées dans les années 1990, pourrait également être envisagée.

Recommandation 9 : Renforcer les dispositifs institutionnels, dont la Table ronde des îles océaniques sur le changement climatique, et les activités connexes de soutien pour permettre une mise en œuvre et un suivi plus effectifs et plus efficaces du PIFACC.

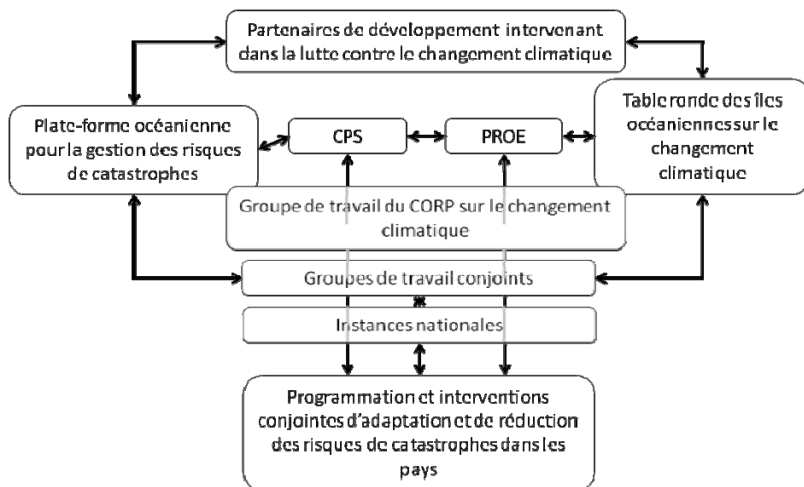


Figure 5. Dispositif organisationnel proposé pour faciliter la mise en œuvre du PIFACC.

Question 5 : Quel cadre se prêterait le mieux au suivi et à l'évaluation du PIFACC ?

Le manque d'indicateurs de résultats quantitatifs, de données de référence et de cibles de performance explique également en partie pourquoi la mise en œuvre du PIFACC n'a pas été plus effective et pourquoi les informations manquent sur ses retombées. Il est proposé de mettre en place un cadre simple et efficace de suivi et d'évaluation du PIFACC, financé au titre des activités du PROE, et donnant lieu à des rapports remis au Conseil d'administration du PROE par l'intermédiaire de la Table ronde des îles océaniques sur le changement climatique.

Alourdir encore la charge de travail des pays et des organisations du CORP liée au suivi et à l'établissement de rapports est difficilement justifiable. Il convient de tenir compte des fortes pénuries de moyens que connaît l'ensemble des pays et territoires insulaires océaniques. D'où la proposition d'un cadre d'évaluation et de suivi simple, reposant sur les quatre stratégies globales susmentionnées, et assorti d'indicateurs de résultats, de données de référence et de cibles de performance. Les indicateurs permettraient aux pays, aux territoires, aux partenaires de développement et aux groupes de travail conjoints de fournir des informations sur les résultats obtenus dans le cadre de leurs activités de suivi habituelles. La transmission, la validation et l'utilisation de métadonnées seront également à prévoir. L'information serait communiquée en ligne, au moins une fois par an, par l'intermédiaire du portail sur le changement climatique administré par le PROE. L'attribution de mots de passe permettrait de garantir la sécurité des informations, le cas échéant. Le PROE procéderait ensuite à la compilation et à l'évaluation des données, avant de les communiquer à la Table ronde des îles océaniques sur le changement climatique, avant la tenue de sa réunion bisannuelle. La Table ronde rendrait compte à son tour des résultats compilés pour l'ensemble de la région au Conseil d'administration du PROE et, par son entremise, aux dirigeants du Forum et autres parties concernées (Figure 6).

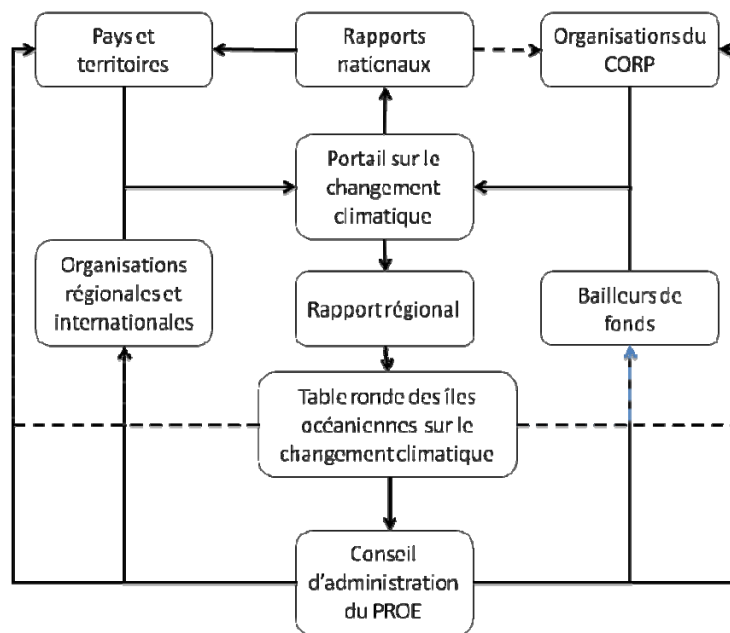


Figure 6. Système proposé de suivi, de rapport et d'évaluation du PIFACC.

Avec l'accord des pays, les données nationales – en sus des données agrégées pour l'ensemble de la région – pourraient être communiquées à tous les intéressés par l'intermédiaire du portail. Le PROE et d'autres partenaires de développement seraient ainsi à même d'évaluer en permanence l'efficacité de leurs programmes d'action bilatéraux.

Le cadre de suivi et d'évaluation du PIFACC proposé s'inspire de plans de suivi et d'évaluation d'autres politiques régionales telles que le Plan Pacifique, le Cadre d'action régional pour la réduction des risques de catastrophes et la gestion des catastrophes, le Cadre d'action sur la sécurité énergétique dans le Pacifique et la Stratégie d'action pour la conservation de la nature dans les îles du Pacifique. Des efforts ont notamment été entrepris pour harmoniser les modalités de suivi de l'exécution du PIFACC et du Cadre régional d'action pour la réduction des risques de catastrophes et la gestion des catastrophes.

Le tableau 3 reprend le cadre de suivi et d'évaluation proposé pour le PIFACC, articulé selon les quatre thèmes d'action décrits plus haut. L'accent est placé sur les processus et les résultats mais il contient également des indicateurs relatifs aux moyens déployés.

Recommandation 10 : Approuver le cadre proposé de suivi et d'évaluation du PIFACC, et inscrire au programme d'activités et au budget du PROE l'établissement de rapports et l'évaluation à l'échelle régionale.

Suite à donner au présent examen

Le Conseil d'administration du PROE sera invité à examiner les recommandations issues du présent examen et à y donner suite, et des documents d'information seront transmis aux dirigeants du Pacifique par l'entremise du Secrétariat du FIP.

Références

Hay, J.E., 2009 : *Assessment of Implementation of the Pacific Islands Framework for Action on Climate Change (PIFACC)*. Préparé à l'intention de la Table ronde des îles océaniques sur le changement climatique et du Secrétariat du Programme régional océanien de l'environnement (PROE), 20 p.

Hay, J.E and G. Sem, 1999 : *Evaluation and Regional Synthesis of National Greenhouse Gas Inventories, Volume 1, General Assessment and Regional Synthesis*. Préparé à l'intention du Secrétariat du Programme régional océanien de l'environnement (PROE), 31 p.

OCDE, 2009 : *Adaptation au changement climatique et coopération pour le développement : document d'orientation (OCDE, Paris)*, 190 p.

Thèmes d'action du PIFACC	Accroître la résilience au changement climatique	Instaurer un développement durable à faible émission de carbone	Renforcer les capacités de riposte	Effectuer le suivi, le rapport et l'évaluation
<p>PROCESSUS</p>		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Nombre de projets de développement à faible émission de carbone et de projets connexes entrepris 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pourcentage de : <ul style="list-style-type: none"> ▪ ministères et secteurs ayant intégré la thématique du changement climatique dans la planification et le processus budgétaire ▪ intervenants du changement climatique et de la réduction des risques de catastrophes diplômés de l'enseignement supérieur 	
<p>RÉSULTATS</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pourcentage de : <ul style="list-style-type: none"> ▪ personnes vivant en zone à haut risque ▪ écosystèmes naturels situés en zone à haut risque ▪ Écosystèmes naturels situés en zone à haut risque ▪ Superficie totale d'écosystèmes naturels disparus annuellement ▪ Nombre de jours-personnes : <ul style="list-style-type: none"> ▪ perturbation de l'approvisionnement en eau ▪ perturbation de l'approvisionnement en électricité ▪ Nombre de jours de coupure des principaux axes de circulation et d'approvisionnement ▪ Nombre de décès annuels dus à des catastrophes climatiques (en % de la population) ▪ Personnes touchées par des catastrophes climatiques (en % de la population) ▪ Pertes économiques dues à des catastrophes climatiques (en % du PIB) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tonnes de rejets de carbone évités (par an) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Nombre de : <ul style="list-style-type: none"> ▪ projets axés sur le changement climatique et la réduction des risques de catastrophes menés à bien et, parmi ces derniers, pourcentage de résultats satisfaisants ou d'améliorations ▪ visites du portail sur le changement climatique ▪ Rapport entre la durée moyenne effective des projets achevés et la durée moyenne prévue à l'origine 	

Thèmes d'action du PIFACC	Accroître la résilience au changement climatique	Instaurer un développement durable à faible émission de carbone	Renforcer les capacités de riposte	Effectuer le suivi, le rapport et l'évaluation
Données de référence	Déterminées à partir des données nationales acquises par le biais du projet océanien d'évaluation des risques de catastrophes, les rapports PANSB, les rapports des ministères, etc.	0,96 tonne de CO ₂ par habitant produit par le secteur énergétique en 1990 (environ) (Référence : Hay and Sem, 1999)	Déterminées à partir des informations relatives au changement climatique dans les autoévaluations nationales des capacités et des statistiques du portail sur le changement climatique	Absence de rapport sur la mise en œuvre du PIFACC
Cible de performance	D'ici 2015, chiffres inférieurs à la moyenne des dix dernières années	0,5 tonne d'équivalent CO ₂ par habitant d'ici 2015	Augmentation de 50 % par rapport aux données de référence d'ici 2015	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Rapports bisannuels nationaux et de partenaires de développement soumis au PROE ; ▪ Présentation par le PROE d'un rapport d'évaluation bisannuel complet à la Table ronde des îles océaniques sur le changement climatique

Annexe 1

MANDAT DU CONSULTANT CHARGÉ DE L'EXAMEN À MI-PARCOURS DU PIFACC ET DE SON PLAN D'ACTION

1. Contexte

Le changement climatique menace d'alourdir l'impact de risques hydrométéorologiques tels que les inondations, les sécheresses, les ondes de tempête et les cyclones tropicaux sur de nombreux pays et territoires insulaires du Pacifique, en accroissant la périodicité et/ou l'intensité de phénomènes extrêmes et en provoquant une modification des conditions moyennes qui pourrait accentuer la vulnérabilité des populations face aux risques. En outre, l'élévation du niveau de la mer ajoute une nouvelle dimension à l'érosion du littoral et l'inondation des zones de faible altitude et des atolls dans l'ensemble des pays et territoires insulaires océaniques. L'établissement de liens entre les démarches actuelles de gestion des risques de catastrophes qui visent à réduire les vulnérabilités face aux phénomènes extrêmes et les efforts entrepris pour favoriser l'adaptation au changement climatique constitue donc à la fois un grand défi et une grande opportunité. Il est indispensable, pour veiller au développement durable des pays et territoires océaniques, que les futures stratégies et actions en faveur de l'adaptation s'attaquent aux risques futurs.

C'est précisément cet état de vulnérabilité qui a poussé les dirigeants du Pacifique à appeler de leurs vœux et adopter un cadre d'intervention régional sur les changements climatiques. Réunis à Madang en 2005, ils ont approuvé le Cadre océanique d'intervention sur les changements climatiques 2006-2015 (PIFACC) et le PROE a élaboré un plan d'action en 2007 pour parer aux grandes menaces que fait peser le changement climatique sur les pays et territoires insulaires océaniques. Le PIFACC et son plan d'action énoncent des principes et préconisent des activités nationales et régionales propres à orienter et à appuyer la conception et la mise en œuvre de mesures nationales et régionales conformes aux objectifs et à la vision du Cadre, vision qui consiste à « *rendre les populations insulaires du Pacifique, leurs moyens de subsistance et leur environnement résilients aux risques et aux effets des changements climatiques* ».

En tant que politique régionale, le Cadre oriente les programmes d'action coordonnés régionaux et nationaux sur le changement climatique. Les engagements pris aux plans régional et international se voient renforcés par la recherche de synergies et de liens et par l'intégration des préoccupations liées au changement climatique dans les stratégies nationales de développement durable. En favorisant les articulations avec, notamment, des instruments et des plans régionaux et nationaux spécifiques dans des secteurs tels que l'hydrologie, l'agriculture, l'énergie, la foresterie et l'utilisation des sols, la santé, la gestion du littoral, les écosystèmes marins, la gestion des océans, le tourisme et le transport, le PIFACC aborde la problématique du changement climatique dans la démarche intégrée et multipartenariale qui s'impose.

La Table ronde des îles océaniques sur le changement climatique réunie à Majuro en 2009 a recommandé un examen à mi-parcours du Cadre et de son plan d'action, conformément aux exigences de suivi de la mise en œuvre du Cadre d'intervention.

2. Objet

Les dispositions relatives au suivi et à l'évaluation du PIFACC, dont l'échéance est prévue en 2015, en prévoient l'examen à mi-parcours. Depuis 2006, le changement climatique a fait l'objet de nombreuses interventions qui ont façonné les ripostes régionales et nationales face à ce dernier. Les bailleurs de fonds sont plus nombreux, les financements consacrés au changement climatique plus importants et le nombre d'activités visant à faciliter la riposte des pays a augmenté de manière sensible. Des programmes d'action nationale d'adaptation (PANA) ont été élaborés dans les pays océaniques les moins avancés et, à l'instar du PIFACC, de nombreuses activités d'adaptation et d'atténuation, dont notamment des initiatives multilatérales et bilatérales sur le changement climatique et différents produits du processus engagé au titre de la CCNUCC, montrent la voie de la lutte contre le changement climatique.

La proposition d'examen à mi-parcours du PIFACC vient à point nommé. Cet examen permettra non seulement de dresser le bilan des progrès accomplis dans la mise en œuvre du Cadre mais également de se tourner vers l'avenir et d'accroître la contribution du Cadre au renforcement des activités conçues pour répondre aux priorités nationales et régionales d'adaptation et d'atténuation du changement climatique et à la mise en place d'un cadre stratégique régional qui continue d'orienter une démarche régionale coordonnée à l'appui de la mise en œuvre du PIFACC au plan national. Il conviendra également de définir les articulations entre le Cadre et le plan d'action examinés et les politiques existantes en rapport avec le changement climatique telles que le Plan Pacifique, la Déclaration de Nioué et le Pacte de Cairns, notamment.

Afin de veiller à la bonne coordination des activités prévues au titre du Cadre d'intervention, la Table ronde des îles océaniques sur le changement climatique réunie en 2009 a chargé le Secrétariat du Programme régional océanique de l'environnement (PROE), principal organisme de coordination pour le changement climatique et le Cadre d'intervention, d'élaborer une proposition conforme aux recommandations suivantes :

- Réaliser un examen à mi-parcours du PIFACC, conformément à l'article VII du Cadre d'intervention ;
- Profiter de l'examen à mi-parcours pour renforcer la pertinence du Cadre et de son plan d'action et examiner les lacunes constatées dans des domaines tels que les approches écosystémiques, les technologies d'adaptation, les liens avec l'atténuation, la gestion des risques de catastrophes et les approches communautaires.

3 Objectifs :

Le consultant est chargé d'effectuer l'examen à mi-parcours du PIFACC et de son plan d'action en consultation avec le PROE et conformément à l'article VII du PIFACC et doit plus particulièrement :

- s'assurer de la pertinence du PIFACC et de son plan d'action et examiner les lacunes constatées dans certains domaines tels que les approches écosystémiques, les technologies d'adaptation, les liens avec l'atténuation, la gestion des risques de catastrophes et les approches communautaires ; et
- produire un jeu de recommandations claires sur les modalités possibles de mise en œuvre du PIFACC pour la période restant à courir, en les rattachant aux activités de la Table ronde des îles océaniques sur le changement climatique, et en proposant un cadre spécifique et mesurable d'évaluation des résultats.

4. Tâches

L'examen sera coordonné par le PROE, qui assistera le consultant dans l'obtention des renseignements voulus auprès des Membres, des instances nationales, des partenaires de développement et des organismes régionaux.

Des questions stratégiques de portée générale sont en cours de formulation afin de recueillir des informations sur les progrès accomplis jusqu'à présent dans la mise en œuvre du PIFACC, sur les grands enseignements tirés de cette dernière et sur les priorités émergentes en matière d'adaptation au changement climatique et d'atténuation auxquelles doit s'attacher le PIFACC, en tant que politique régionale, pour conserver sa pertinence et sa vocation de soutien à des mesures régionales prioritaires d'adaptation et d'atténuation² au-delà de 2015.

Les éléments suivants devront notamment alimenter le processus :

- Programmes d'action nationaux sur le changement climatique tels que les PANA, les plans stratégiques nationaux, les communications nationales, les politiques nationales sur le changement climatique, etc. ;
- Enseignements tirés et recommandations formulées à l'issue des précédentes réunions de la Table ronde des îles océaniques sur le changement climatique ;
- Instruments stratégiques régionaux pertinents dont le Plan Pacifique, les communiqués des dirigeants du Forum, le Cadre d'intervention régional pour la gestion des risques de catastrophes, la politique régionale intégrée de gestion des ressources hydriques, la politique régionale en faveur des océans, la politique énergétique des îles du Pacifique, le plan d'action régional des services météorologiques régionaux, notamment ;
- Réponses fournies aux questions stratégiques adressées à tous les Membres en vue de recueillir leurs vues sur la mise en œuvre du Cadre et sur les moyens d'en maintenir la pertinence vis-à-vis des activités nationales consacrées au changement climatique et du soutien fourni par les bailleurs de fonds ;
- Téléconférences de suivi dans les pays ;
- Ateliers sous-régionaux ;
- Consultations ciblées auprès d'organisations régionales clés et de partenaires de développement sur le changement climatique ;
- Préparation et rédaction d'un avant-projet et d'un projet final de cadre de suivi et d'évaluation de la mise en œuvre du PIFACC et de son plan d'action ; et
- Préparation d'un avant-projet et d'un projet final de Cadre et de plan d'action révisés et de cadre de suivi.

Le consultant est notamment prié de mener à bien les activités suivantes :

- Procéder à des consultations régionales et nationales, telles que planifiées par le PROE ;
- Examiner et proposer des révisions et des mises à jour du Cadre et du plan d'action à la lumière des
 - lacunes constatées dans l'articulation entre les impacts du changement climatique et la biodiversité (approches écosystémiques), les approches communautaires et leurs liens avec la gestion des risques de catastrophes et l'identification d'autres domaines de préoccupation.
- Recenser les priorités régionales et nationales émergentes ;
- Organiser et animer un atelier sous-régional aux Fidji ;
- Analyser les réponses fournies aux questions stratégiques adressées aux Membres ;
- Analyser les informations recueillies par le Secrétariat au travers de téléconférences dont la tenue sera décidée lors de la visite du consultant au Samoa et facilitée par le PROE.
- Proposer un cadre de suivi et d'évaluation pratique illustrant les progrès accomplis dans la mise en œuvre du PIFACC ;

² Le « suivi » recouvre également les aspects de l'atténuation dans les secteurs non énergétiques et plus particulièrement le suivi, l'inventaire et la modélisation des émissions de GES.

- Définir, évaluer et recommander des formules de collaboration pratique ou des moyens de renforcer l'harmonisation et la coordination entre le PIFACC et le Cadre d'action régional pour la réduction des risques de catastrophes en tenant compte des opportunités et avantages pratiques d'un examen conjoint ou d'une mise en œuvre fondée sur les enseignements tirés de la mise en œuvre des deux cadres relevant du Plan Pacifique (faire de même pour les autres politiques régionales pertinentes) ;
- Présenter un compte rendu décrivant le processus d'examen, et des recommandations issues des consultations ; et
- Établir des avant-projets et projets finals de rapports rendant compte des révisions et mises à jour proposées du PIFACC et de son plan d'action.

5. Résultats escomptés

Les principaux résultats escomptés sont :

- un projet final de révision/mise à jour du PIFACC et de son plan d'action reposant sur les conclusions de l'examen.
- un projet final de cadre simple et pratique de suivi et d'évaluation de la mise en œuvre du PIFACC.

6. Calendrier

<i>Date</i>	<i>Activité</i>
<i>Avril</i>	<ul style="list-style-type: none"> ○ Achèvement et diffusion du mandat du consultant aux parties prenantes pour commentaire ○ Établissement définitif du mandat et du calendrier ○ Manifestations d'intérêt pour la consultation ○ Envoi des questions stratégiques par le Secrétariat
<i>Mai (après le 22)</i>	<ul style="list-style-type: none"> ○ Début de la consultation ○ Examen de la littérature ○ Atelier sous-régional à Nadi et consultations ciblées aux Fidji et au Samoa ○ Évaluation des réponses aux questions stratégiques
<i>Juin (avant le 18)</i>	<ul style="list-style-type: none"> ○ Téléconférences (éventuellement) ○ Avant-projets et résultats finals ○ Durée totale : 28 jours

Dates particulières :

- 23 au 25 mai – Suva (consultations menées auprès de partenaires basés à Suva, d'organisations régionales, de bailleurs de fonds, d'organismes régionaux clés et d'ONG).
 - 26 mai – Nadi (atelier sous-régional).
 - 27 mai au 2 juin – Suva (fin de la consultation à Suva).
 - 1^{er} au 4 juin – Samoa (consultations menées auprès de partenaires basés au Samoa, d'organisations régionales, de bailleurs de fonds et du PROE ; téléconférence, le cas échéant).
- La consultation menée au sein du PROE fera intervenir des membres de l'équipe chargée du changement climatique basés dans les pays et d'autres parties intéressées. Cette consultation se déroulera sous forme d'un atelier. Ses conclusions préalables ainsi que le contenu et la structure des avant-projets seront examinés avec le PROE, comme toute autre question qu'il jugera utile d'aborder.
- 8 juin – remise des avant-projets consolidés de rapports au PROE.
 - 18 juin – remise des projets finals de rapports au PROE.

Annexe 2

Proposition de modification du préambule

Les mesures prises dans la région pour parer au changement climatique trouvent leur origine dans l'adhésion des pays insulaires océaniques à la CCNUCC. Les premières initiatives ont été entreprises sous forme de projets destinés à permettre aux pays de s'acquitter des obligations découlant de la Convention. La principale initiative régionale menée à l'époque fut le Programme d'assistance aux îles océaniques face au changement climatique (PICCAP), financé par le FEM, alors le principal mécanisme de financement. Les pays, comme un nombre croissant de partenaires de développement, s'interrogeaient sur l'évolution du changement climatique dans la région. Du fait de son financement par le FEM, l'accent du PICCAP a été placé davantage sur les effets à long terme du changement climatique que sur les phénomènes météorologiques extrêmes et, notamment, les catastrophes climatiques.

Après plusieurs discussions, le PIFACC et le Cadre d'action régional pour la réduction des risques de catastrophes et la gestion des catastrophes ont été examinés et approuvés lors de réunions parallèles tenues à Madang (Papouasie-Nouvelle-Guinée). À l'époque, les pouvoirs publics, les bailleurs de fonds et les parties prenantes abordaient l'adaptation et la gestion des risques de catastrophes de manière cloisonnée, sans interaction véritable.

Par la suite, le PROE a été chargé d'établir un plan d'action sur la mise en œuvre du PIFACC. Ce processus a donné naissance à deux documents : le cadre stratégique sur le changement climatique et le plan d'action. Un examen à mi-parcours du PIFACC était prévu en 2010. La Table ronde des îles océaniques sur le changement climatique réunie en 2009 en a confirmé la nécessité et a mis en avant l'opportunité de renforcer la pertinence du PIFACC et de son plan d'action, et de se pencher sur les lacunes constatées dans certains domaines tels que les approches écosystémiques, les technologies d'adaptation, les liens avec l'atténuation, la gestion des risques de catastrophes et les approches communautaires.

Toutefois, l'examen à mi-parcours ne s'est vu affecter aucune ressource. Cette situation a eu une incidence sur l'approche retenue dans le cadre de l'examen, et les consultations menées auprès des pays se sont tenues lors de réunions convoquées aux fins de préparer le nouveau plan stratégique du PROE.

Le Pacifique et le changement climatique

Le Pacifique insulaire est reconnu comme l'une des régions les plus vulnérables du monde, notamment en raison des impacts actuels et prévus du changement climatique. La forte vulnérabilité des pays et des communautés s'explique principalement par la grande sensibilité des systèmes naturels, économiques et sociaux du Pacifique aux changements prévus, et notamment aux phénomènes extrêmes, et la capacité d'adaptation généralement faible de ces systèmes. Par le passé, les pratiques traditionnelles d'adaptation se sont alliées à la résilience inhérente des écosystèmes naturels océaniques pour réduire les premiers impacts des phénomènes extrêmes et la variabilité des conditions climatiques et océaniques. Toutefois, même les systèmes sociaux ou naturels du Pacifique les plus résilients sont aujourd'hui jugés extrêmement vulnérables.

Les pouvoirs publics sont préoccupés par le fardeau supplémentaire associé au changement climatique qui vient s'ajouter aux autres défis à relever en matière de développement. Par ailleurs, compte tenu de leurs faibles émissions de gaz à effet de serre, à l'échelle nationale, individuelle et historique, de nombreux gouvernements rechignent à engager des financements, faibles ou importants, pour couvrir les coûts de l'adaptation. Au lieu de cela, ils considèrent que le financement de l'adaptation du Pacifique et d'autres pays en développement relève de la responsabilité morale et juridique des pays en développement. Même lorsque les ressources nécessaires aux activités de riposte sont disponibles, les incertitudes liées à l'évolution des conditions climatiques sont souvent trop importantes pour permettre une prise de décision et une planification éclairées. Pour toutes ces raisons, des interventions d'adaptation « sans regret » sont indispensables aux pays, aux secteurs d'activité et aux communautés du Pacifique.

Le réchauffement mondial exacerbe déjà les dangers liés au climat, et leurs conséquences s'alourdissent. De nombreuses stratégies d'adaptation traditionnelles sont devenues inopérantes. Parmi les changements climatiques futurs dont on peut prévoir qu'ils auront de lourdes répercussions économiques, écologiques, sociales et culturelles figurent une variabilité accrue et une intensification de phénomènes extrêmes tels que les précipitations, les cyclones tropicaux et autres perturbations, caractérisées par des pointes de vents, et des pointes et des moyennes pluviométriques accrues, une élévation du niveau moyen et supérieur des marées et une augmentation de l'acidité et de la température des océans. La plupart de ces changements touchent déjà plusieurs secteurs économiques ou aspects de la vie humaine. Selon toute prévision, à mesure que les effets du changement climatique s'intensifient, un nombre croissant d'habitants de la région du Pacifique devra envisager sa réinstallation, soit à l'intérieur même de leur île ou de leur pays, soit dans des territoires plus lointains.