

VALORISER LE POTENTIEL

PROJET – DEUXIÈME VERSION

***TIRER LE MEILLEUR PARTI DU FINANCEMENT
DE LA LUTTE CONTRE LE CHANGEMENT
CLIMATIQUE EN AFRIQUE***

**Rapport de synthèse de six études de cas : Afrique du Sud,
Cameroun, Ghana, Kenya, Maroc et Tanzanie**

Synthèse élaborée par Nigel Thornton pour la Banque africaine de développement (BAfD) et l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) à partir de documents d'études de cas préparés par Catherine Cameron, Peter Grant, Gemma Norrington-Davies, Jeff Zingel et Nigel Thornton.

Avertissement : les opinions exprimées dans ce rapport sont celles de l'auteur et ne reflètent pas les avis officiels des organisations de tutelle. L'auteur décline toute responsabilité pour toute action ou décision engagée sur la base de ce rapport.

ACRONYMES

AFD	Agence française de développement
AGF	Groupe consultatif de haut niveau sur le financement de la lutte contre les changements climatiques
AND	Autorité nationale désignée
APD	Aide publique au développement
ASDI	Agence suédoise de coopération internationale au développement
AusAID	Agence australienne pour le développement international
BAD	Banque asiatique de développement
BAfD	Banque africaine de développement
BBC	British Broadcasting Corporation
BM	Banque mondiale
BNDES	Banque nationale brésilienne de développement
CAD	Comité d'aide au développement
CAE	Communauté de l'Afrique de l'Est
CCNUCC	Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques
CCSPM	Cercle de concertation de la société civile partenaire du MINFOF/MINEP (Cameroun)
CDAA	Communauté de développement de l'Afrique australe
CDDE	Renforcement des capacités pour un développement efficace
CDMT	Cadre de dépenses à moyen terme
CF-SEA	Financement du carbone pour une énergie durable en Afrique (Cameroun)
CGEM	Confédération générale des entreprises du Maroc
CMPP	Centre marocain de production propre
CNUCLD	Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification
CNUDB	Convention des Nations Unies sur la diversité biologique
COP	Conférences des parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques
DFID	Ministère du Développement international (Royaume-Uni)
DP	Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement
ECCU	Environment and Climate Change Unit (Kenya)
ENRAC	Environment & Natural Resources Advisory Council (Ghana)
ETF-IW	Environmental Transformation Fund – International Window
EU	États-Unis
FCC	Fonds capital carbone
FCPF	Fonds de partenariat pour la réduction des émissions de carbone forestier
FEM	Fonds pour l'environnement mondial
FFBC	Fonds forestier du bassin du Congo
FIC	Fonds d'investissement pour le climat (Banque mondiale)
FIP	Programme d'investissement pour la forêt
FSF	Financement à mise en œuvre rapide
FTP	Fonds pour les technologies propres
GAVI	Alliance mondiale pour les vaccins et la vaccination
GCCC	Government Committee on Climate Change (Afrique du Sud)
GEEREF	Fonds mondial pour la promotion de l'efficacité énergétique et des énergies renouvelables
GIEC	Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat
HLF	Forum de haut niveau
ICCTF	Indonesia Climate Change Trust Fund
IFFIm	Facilité internationale de financement pour la vaccination
IIC	Initiative internationale sur le climat (Allemagne)
JET	Journalists Environmental Associate of Tanzania
JICA	Agence japonaise de coopération internationale
KFS	Kenya Forest Service
LDCF	Fonds pour les pays moins avancés
LMDG	Groupe de donateurs attachés aux mêmes valeurs (Allemagne, Canada, Norvège,

	Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Royaume-Uni et Suisse)
MADR	Ministère de l'Agriculture et du développement rural, Vietnam
MDP	Mécanisme pour un développement propre
MEMR	Ministère de l'Environnement et des ressources minérales (Kenya)
MINEP	Ministère de l'Environnement et de la protection de la nature (Cameroun)
MINFOF	Ministère des Forêts et de la faune (Cameroun)
MINPLADAT	Ministère de l'Économie, de la planification et de l'aménagement du territoire (Cameroun)
MP	Député
MRV	Mesurable, notifiable et vérifiable
NAMA	Mesures d'atténuation appropriées au niveau national
NCCACC	National Climate Change Activities Coordination Committee (Kenya)
NCCC	National Committee on Climate Change (Afrique du Sud et Ghana)
NCCRS	National Climate Change Response Strategy (Kenya)
NEMA	National Environmental Management Agency (Kenya)
NU	Nations Unies
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OMD	Objectifs du Millénaire pour le développement
ONACC	National Observatory for Climate Change (Cameroun)
ONG	Organisation non gouvernementale
OPM	Office of the Prime Minister (Kenya)
PAA	Programme d'action d'Accra
PANA	Programme d'action national d'adaptation
PEPFAR	Plan présidentiel d'aide à la lutte contre le sida
PFMS	Système de gestion des finances publiques
PIB	Produit intérieur brut
PMA	Pays les moins avancés
PMT	Plan à moyen terme
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PPCR	Programme pilote pour la résistance aux chocs climatiques
PRI	Pays à revenu intermédiaire
PSA	Priorité stratégique « Expérimentation d'une approche opérationnelle de l'adaptation au changement climatique » (ou priorité stratégique « adaptation »)
RED	(Produit) RED
REDD	Réduction des émissions dues au déboisement et à la dégradation des forêts
RU	Royaume-Uni
S&E	Suivi et évaluation
SCCF	Fonds spécial pour les changements climatiques
SCF	Fonds climatique d'investissement stratégique
SIDA	Syndrome d'immunodéficience acquise
SREP	Programme de valorisation à grande échelle des énergies renouvelables dans les pays à faible revenu
UE	Union européenne
USD	Dollar des États-Unis
VIH	Virus de l'immunodéficience humaine

RÉSUMÉ

Les pays en développement ont désormais accès à de multiples financements censés les aider à lutter contre le changement climatique et le nombre de circuits de financement ne cesse d'augmenter. Le processus à l'origine de ces apports de fonds remonte à plus de 20 ans, puisqu'il a été initié au Sommet de la terre de Rio en 1989. Depuis, nous appréhendons mieux les défis liés au changement climatique. Parallèlement, nous savons aussi mieux comment rendre le financement extérieur du développement international efficace (qu'il s'agisse d'une aide bilatérale ou multilatérale, d'un investissement privé ou d'une autre forme d'aide). Le Consensus de Monterrey, en 2002, a permis de formaliser ce processus, conduisant à l'adoption des principes de l'efficacité de l'aide énoncés dans la Déclaration de Paris.

Le présent rapport aborde la question du financement de la lutte contre le changement climatique à travers le prisme de ces principes acceptés par la communauté internationale pour tenter d'exploiter au maximum les financements extérieurs. Il propose une synthèse des enseignements tirés d'études de cas menées dans six pays africains (Afrique du Sud, Cameroun, Ghana, Kenya, Maroc et Tanzanie), choisis pour donner une représentation aussi large que possible du continent. Associé à un précédent exercice réalisé en Asie, ce rapport cherche à renforcer la riposte internationale au changement climatique.

Principaux résultats

Coordination et impulsion au niveau des pays

- a) La plupart des études de cas pointent un déficit d'initiative intérieure sur le changement climatique, de sorte que la réaction des pays est (pour l'essentiel) dictée par les normes et les organisations internationales, sans avoir forcément de lien avec les priorités nationales.
- b) Lorsque les dirigeants font avancer la cause de la lutte contre le changement climatique, ils le font à travers d'autres priorités (plus immédiates), comme le fait d'assurer la sécurité et la diversification des sources d'énergie ou la production de denrées alimentaires.
- c) Alors que l'architecture internationale a imposé aux pays d'établir des institutions nationales particulières, les réponses au changement climatique ne deviennent cohérentes que lorsque les fonctions essentielles du gouvernement (cabinet du Président/du Premier ministre, ministère des Finances) s'y impliquent de manière active.
- d) L'organisation d'une réponse efficace (et l'exploitation optimale des fonds disponibles) impose la présence de plusieurs éléments dans chacun des systèmes nationaux : un cadre général d'action, qui fixe la vision du pays et l'intègre dans ses processus, ses cibles et ses budgets de développement ; les plans d'action et les textes de lois habilitants pour rendre ces dispositifs institutionnels concrets, adaptés et opérationnels ; et un mécanisme de reddition de comptes garantissant l'obtention de résultats. Pour l'instant, aucun des six pays étudiés n'a adopté une telle stratégie globale et le rythme avec lequel ils tendent vers cet objectif est très variable.

Accès au financement

- e) Les études de cas évoquent toutes le fait que les pays bénéficiaires doivent se conformer aux exigences de leurs bailleurs de fonds au lieu que les seconds respectent les cycles budgétaires, les priorités et les systèmes des premiers.
- f) De fait, les caractéristiques du financement extérieur peuvent créer des incitations peu constructives qui empêchent les bailleurs de fonds de s'aligner sur les systèmes nationaux. Les financements des organisations internationales sont souvent limités dans le temps, ce qui pousse à contourner les dispositifs en place localement afin de pouvoir « progresser sur le terrain ».
- g) Le financement de la lutte contre le changement climatique est mal intégré dans les budgets locaux. Cela tient en partie à la faiblesse des capacités nationales et en partie au fait que l'on ne sait pas comment définir le changement climatique.
- h) Alors que l'OCDE a précisé ce qu'étaient les activités d'atténuation et d'adaptation (les « marqueurs Rio »), de nouvelles définitions du financement de la lutte contre le changement climatique deviennent indispensables. Les bailleurs de fonds n'ont pas de définition commune de l'« additionnalité », ni de méthode acceptée par tous pour identifier les activités dans les budgets (« affectation »).
- i) La plupart des fonds étant gérés dans les grandes capitales du Nord, des inquiétudes persistent quant à la prévisibilité du financement. Plus d'un pays a d'ailleurs noté que les fonds mondiaux s'apparentaient souvent à des « mirages » : ils apparaissent toujours plus lointains et dotés de montants variables sans jamais se concrétiser.

Coordination des donateurs et conditions requises

- j) Il faut améliorer la coordination entre bailleurs de fonds au sein des pays. Ainsi, aucune étude de cas ne prouve clairement que tous les bailleurs de fonds intervenant au titre de l'assistance à la lutte contre le changement climatique discutent régulièrement avec les autorités nationales pour coordonner le financement.
- k) Un recensement à jour et transparent du financement est une condition préalable à une véritable harmonisation. Malheureusement, si plusieurs bailleurs de fonds l'ont fait dans certains pays, c'est loin d'être le cas partout. De même, les gouvernements ne sont pas toujours au courant de l'existence d'un financement extérieur des activités de lutte contre le changement climatique.
- l) La Déclaration de Paris impose aux donateurs et aux pays partenaires de s'engager ensemble à gérer les résultats du développement. De même, la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) précise que tous les financements dédiés à la lutte contre le changement climatique doivent soutenir la réalisation d'actions mesurables, notifiables et vérifiables (MRV). Aucun des six pays étudiés n'a encore mis en place de cadre national de résultats cohérent et complet, faisant le lien entre le financement de la lutte contre le changement climatique et des objectifs (bien que certains prévoient de le faire).

Responsabilité

- m) La reddition de comptes vis-à-vis des bailleurs de fonds semble plus fréquente que vis-à-vis des destinataires ou des bénéficiaires. Dans la pratique, les mécanismes mondiaux de financement et les obligations internationales détournent souvent l'attention des bailleurs de fonds des besoins des pays destinataires. Des mécanismes régis de l'extérieur, dont l'obligation de rendre compte en permanence au siège, prennent le pas sur le partage des informations au niveau national.
- n) Aucun des six pays ne dispose encore d'organisations de la société civile (OSC) mobilisées autour de la question du changement climatique. Le rôle des médias – mais aussi des parlements et d'autres organes – pourrait être renforcé, surtout avec la poursuite du mouvement de libéralisation des sources et du contenu.

Le rapport préconise un certain nombre d'actions, organisées en fonction de leurs principaux destinataires.

Les défis qui se posent aux pays

- *Comprendre les opportunités et les risques liés au changement climatique pour réaliser les objectifs nationaux de développement.*
- *Remédier au manque d'initiative sur la question du changement climatique.*
- *Empêcher une poignée d'individus de se poser comme les gardiens des financements et des savoirs internationaux ou de l'accès à ces facteurs.*
- *Renforcer le contrôle intérieur en l'adaptant à chaque contexte.*

Les défis qui se posent aux pouvoirs publics

- *Intégrer pleinement le changement climatique dans les plans et programmes nationaux.*
- *Faire en sorte que les fonctions essentielles du gouvernement (en particulier le ministère des Finances et le cabinet du Président/du Premier ministre) décident de l'ordre du jour.*
- *S'assurer du niveau de capacités pour répondre aux besoins de chaque pays et non pas uniquement aux exigences de notification du système international.*
- *Utiliser les définitions établies d'un commun accord par la communauté internationale, mettre en place des systèmes de suivi pour collecter des données adaptées sur ce qui est dépensé, où et par qui.*
- *Répertorier toutes les sources de financement.*
- *Si les pays veulent s'affranchir des obligations imposées par les donateurs, ils doivent exercer eux-mêmes un contrôle patent sur leurs propres processus de développement.*

Les défis qui se posent aux bailleurs de fonds internationaux intervenant dans un pays

- *Recenser de manière transparente tous les financements, rendre ces informations publiques pour chaque pays d'Afrique et les tenir à jour.*
- *Introduire un dispositif financier commun pour la lutte contre le changement climatique.*
- *Partir des priorités du pays bénéficiaire et soutenir cet ordre du jour par des fonds pour la lutte contre le changement climatique au lieu de procéder à l'inverse.*
- *Adapter les cycles de décaissement aux processus budgétaires des pays destinataires.*
- *Utiliser autant que possible les systèmes intérieurs de notification et, le cas échéant, les simplifier et les rationaliser.*
- *Tenir les promesses de financement.*
- *Mettre en place des dispositifs formels pour harmoniser le financement.*
- *Déléguer dans toute la mesure du possible aux autorités locales.*

Les défis qui se posent aux organisations internationales

- *Faire de la clarification des définitions internationales du financement de la lutte contre le changement climatique et de ses modalités d'« affectation » une priorité.*
- *Redoubler d'efforts pour garantir une répartition claire des tâches entre organisations à l'échelle mondiale.*
- *Rationaliser les circuits de financement pour parvenir, idéalement, à un dispositif unique par région.*

INTRODUCTION

« Notre planète subit des pressions grandissantes. Nous avons besoin d'un modèle de développement adapté au XXI^e siècle, qui fasse les rapprochements nécessaires entre la réduction de la pauvreté, le changement climatique, l'alimentation, l'eau et l'énergie ».

Ban Ki Moon, Sommet de l'Union africaine, janvier 2011

« Tenter de séparer de manière rigide et très détaillée les différents volets des investissements dans le capital physique ou humain prévus pour 'le développement' ou 'l'adaptation' est une initiative pernicieuse et une source de confusion sur le plan pratique et conceptuel.

La plupart des populations pauvres du monde, les plus exposées, seront les premières victimes des conséquences du changement climatique qui se manifesteront dans les prochaines décennies... Il y a là une inégalité fondamentale qui impose aux pays riches de fournir davantage de fonds aux pays en développement, en plus de leurs engagements actuels en faveur du développement, afin de financer les dépenses supplémentaires liées au changement climatique. Les pays riches y ont aussi directement intérêt : comme le soulignait l'archevêque Desmond Tutu, 'les pauvres viendront frapper à la porte des riches avec leurs problèmes, car la crise du climat nourrit le désespoir et la colère et menace la sécurité de tous' ».

Lord Nicholas Stern, 2009

À propos de ce rapport

Le présent rapport cherche à renforcer les ripostes des pays et des régions pour rendre le financement de la lutte contre le changement climatique plus efficace. Il s'attache au rôle des gouvernements et des bailleurs de fonds extérieurs pour coordonner ce financement, conformément aux principes internationaux de l'efficacité de l'aide adoptés depuis plusieurs décennies.

Ce rapport est une commande conjointe du Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques (CAD-OCDE) et de la Banque africaine de développement (BAfD). Il opère une synthèse de six études de cas réalisées dans différents pays du continent (Afrique du Sud, Cameroun, Ghana, Kenya, Maroc et Tanzanie¹). L'auteur aborde la question du financement de la lutte contre le changement climatique à travers le prisme des principes de l'efficacité de l'aide convenus par la communauté internationale et cherche en particulier à savoir si les pays ont ou non les moyens d'utiliser les fonds mis à disposition.

Ce rapport fera partie des ressources rassemblées pour étayer les discussions prévues lors de la conférence de Nairobi, en septembre 2011. Cette manifestation sera l'occasion pour les bailleurs de fonds et les pays bénéficiaires de réfléchir à la meilleure manière d'accéder à ces financements et de les utiliser pour organiser une riposte efficace au changement climatique.

Ce travail fait suite à un exercice de même nature (avec lequel il est coordonné) entrepris en Asie à l'initiative de la facilité² du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) pour le renforcement des capacités pour un développement efficace (CDDE), à Bangkok, avec la collaboration là encore du CAD-OCDE. De nouvelles études régionales seront vraisemblablement réalisées dans le Pacifique et sur le continent américain pour constituer un corpus de connaissances susceptibles d'être exploitées à l'échelle mondiale.

L'approche suivie

Une appréciation rapide du financement de la lutte contre le changement climatique et de l'efficacité de l'aide a été effectuée au premier trimestre 2011 dans les six pays couverts par les études de cas. Un cadre analytique commun a été appliqué pour chaque étude (voir l'annexe 1). Cinq personnes ont mené à bien des travaux sur le terrain (certaines travaillant sur plusieurs études de cas). Toutes présentaient des complémentarités en termes d'expériences et de compétences liées au changement climatique ou à l'efficacité du développement. Une méthodologie identique a été suivie dans chaque cas : un examen des documents disponibles a précédé des entretiens avec plusieurs interlocuteurs clés, soit en face à face soit par écrit, en prenant pour référence le cadre utilisé

¹ Ces pays ont été sélectionnés par les organisations commanditaires afin d'avoir un éventail complet des conditions environnementales, économiques et politiques prévalant sur le continent.

² Avec le soutien de la Banque asiatique de développement (BAD), du gouvernement de la Corée, du gouvernement du Japon et de l'Agence suédoise de coopération internationale au développement (ASDI). Pour plus d'informations : www.aideeffectiveness.org.

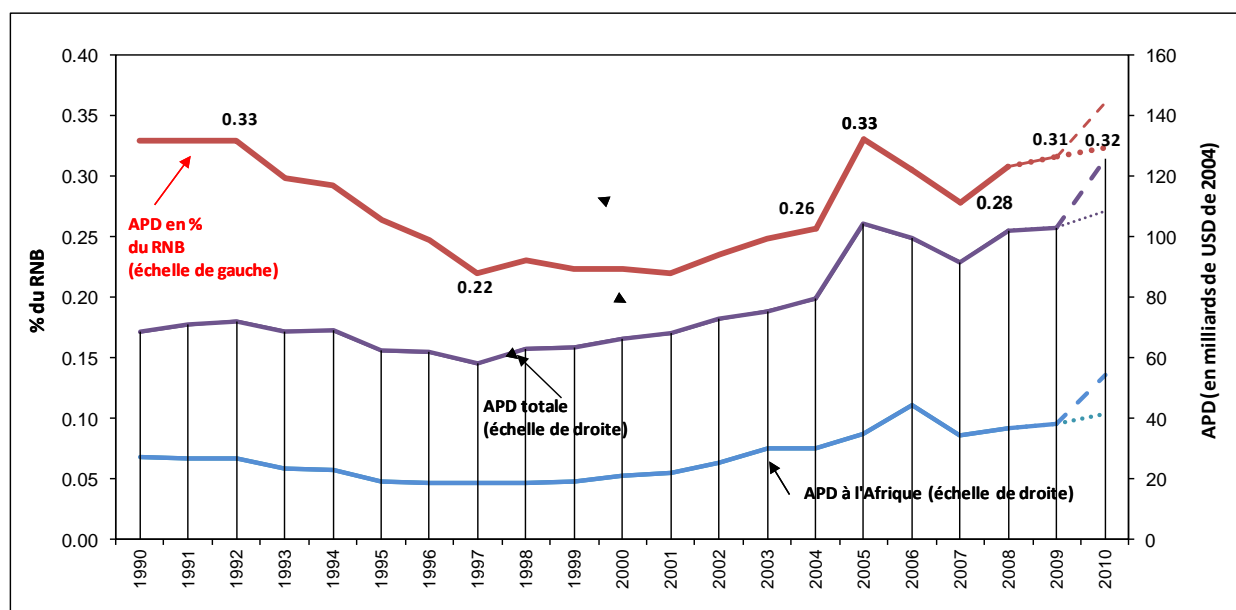
pour l'analyse documentaire. Dans le cas de l'Afrique du Sud, des questionnaires ont également été administrés. Les résultats ont ensuite été rassemblés pour identifier d'éventuels modèles émergents ou des différences. Chaque étude de cas fait l'objet d'un recueil distinct.

Le présent rapport effectue une synthèse des résultats dans le contexte plus large des débats entourant le financement de la lutte contre le changement climatique et les principes d'octroi d'une aide extérieure au développement et de l'appréhension générale de ces questions.

Le financement du développement évolue

En 2005, les pays du G8 réunis à Gleneagles (Écosse) s'étaient engagés à augmenter les dépenses annuelles d'aide³ de 80 milliards de dollars des États-Unis (USD) à 130 milliards USD d'ici 2010. Malgré le niveau record atteint en 2010 (en dollars), l'assistance aux pays en développement reste encore bien inférieure à ces engagements.

APD nette des membres du CAD 1990-2009 et simulations du Secrétariat du CAD pour l'APD nette 2010

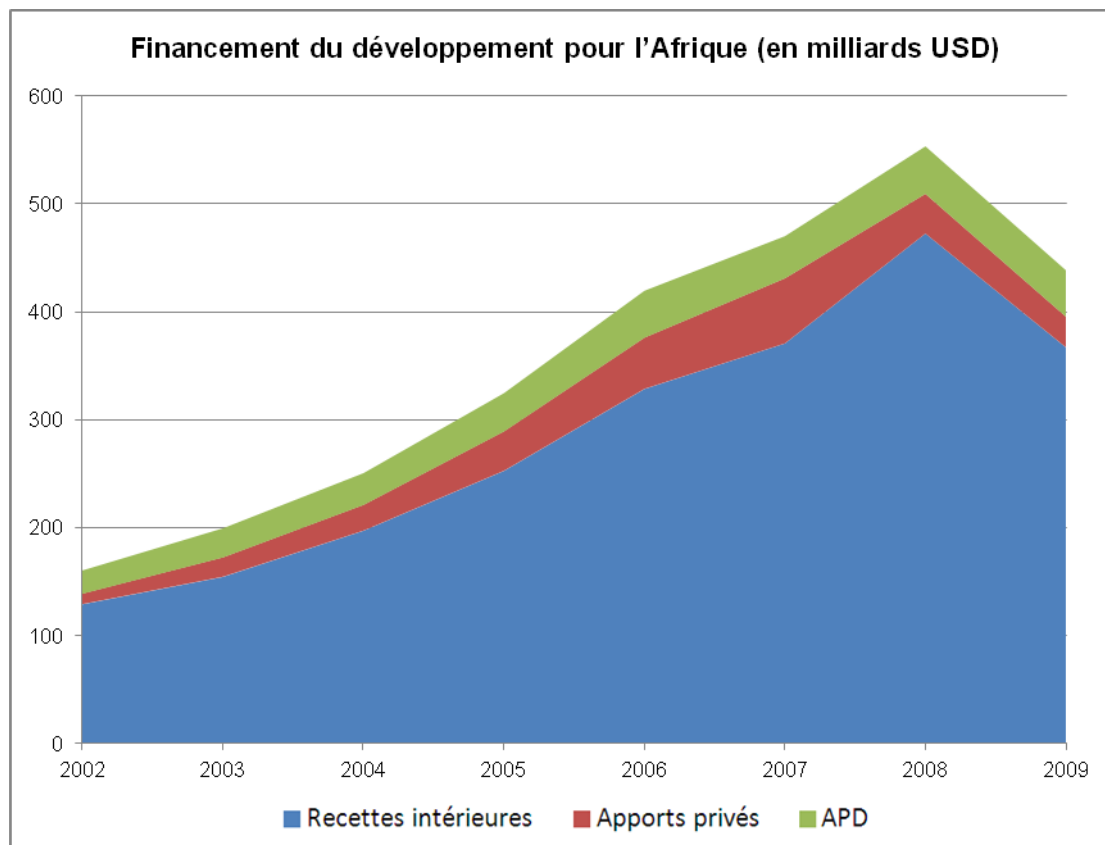


Note:

- La ligne en tirets correspond à la trajectoire envisagée à Gleneagles corrigée du taux de croissance.
- La ligne en pointillés correspond aux estimations basées sur les intentions notifiées et sur les plans budgétaires actuels pour 2010 des membres du CAD.
- La ligne en pointillés pour l'Afrique correspond à une estimation du Secrétariat.

³ Les termes « aide » et « assistance » renvoient aux apports effectués au titre de l'aide publique au développement (APD) ou de l'aide publique (AP).

L'aide publique au développement (APD) reste une composante importante du financement du développement. Pourtant, elle ne représente qu'une partie des fonds mis à la disposition des pays africains. De fait, l'APD à l'Afrique est éclipsée par les recettes intérieures (presque neuf fois supérieures sur la période 2002-2007) et est quasiment rejointe par les apports privés (qui représentent 92 % de l'APD sur la même période).



Source : OCDE/CEA, 2010.

Le fait d'admettre que les différentes formes d'aide ne sont qu'une composante de l'environnement du financement du développement a fait évoluer la manière dont nous envisageons le soutien idéal aux objectifs de développement. Auparavant, la priorité allait à « l'efficacité de l'aide » ; désormais, les stratégies visent plutôt « l'efficacité du développement ».

Effacité de l'aide

Fournir l'aide de manière à obtenir un impact maximal.

Effacité du développement

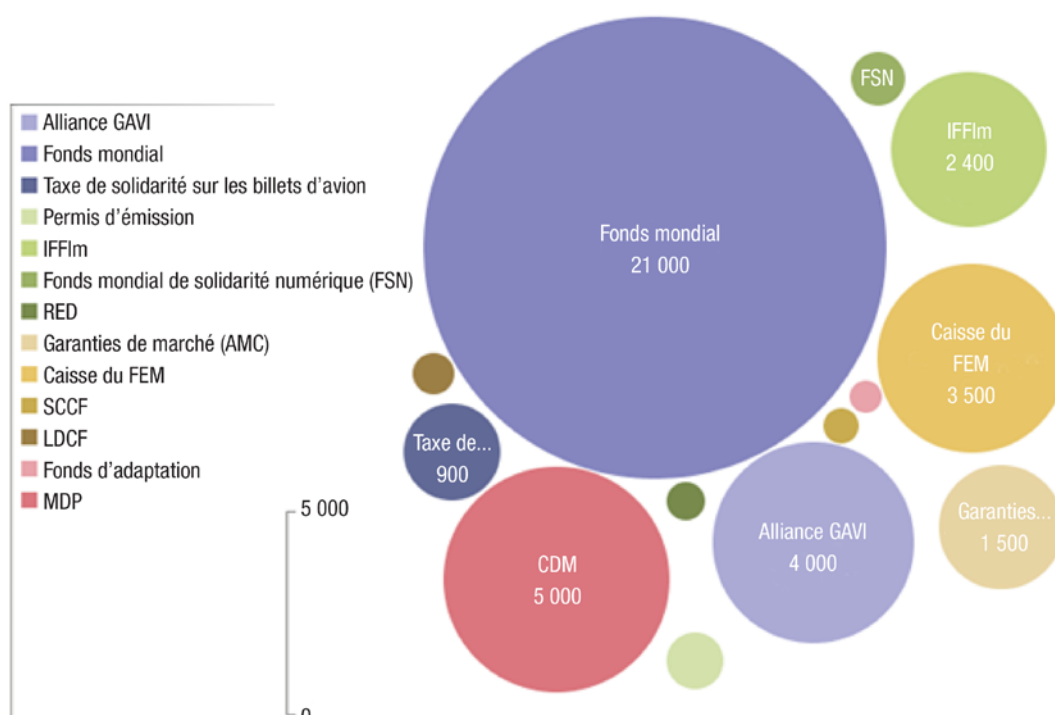
Gérer le partenariat pour le développement de façon à maximiser l'impact de toutes les ressources dont dispose un pays pour assurer son développement.

Cette nouvelle perspective impose un élargissement du dialogue entre les bailleurs de fonds et les bénéficiaires, pour passer de préoccupations strictement liées à la fourniture de l'aide à des questions plus générales liées aux politiques de développement. La relation entre fournisseurs et destinataires apparaît de ce

fait plus « mature ». Lors d'une réunion récente⁴ des pays africains, les participants ont noté que le souci d'efficacité du développement dont fait preuve le continent africain recouvrait la constitution d'États compétents, l'incitation à la responsabilité démocratique, l'amélioration du partage du savoir, le régionalisme, l'instauration de relations avec de nouveaux partenaires au développement et un affranchissement croissant vis-à-vis de l'aide.

À mesure que la manière d'appréhender le développement évolue, on assiste à une fragmentation des sources de financement extérieur. À côté de nouveaux donateurs bilatéraux émergents (en particulier la Chine et la Corée en Afrique), de nouveaux fonds mondiaux prolifèrent. Certains des plus importants s'attachent à la santé (à l'instar du Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme [GFATM] ou de l'Alliance mondiale pour les vaccins et la vaccination [Alliance GAVI]). D'autres ne relèvent pas officiellement de l'APD mais sont des fonds volontaires, comme le RED, qui contribue au GFATM, et la fondation Gates. D'autres encore présentent des caractéristiques nouvelles, comme des taxes sur des transactions particulières (dans l'esprit de la proposition de prélèvements sur les billets d'avion et les transactions financières).

Une sélection de mécanismes innovants de financement du développement actuellement disponibles (total des engagements en 2009, en millions USD)



Source des données : OCDE⁵.

On voit bien que bon nombre de ces nouveaux fonds mondiaux s'attachent aussi à la question du changement climatique.

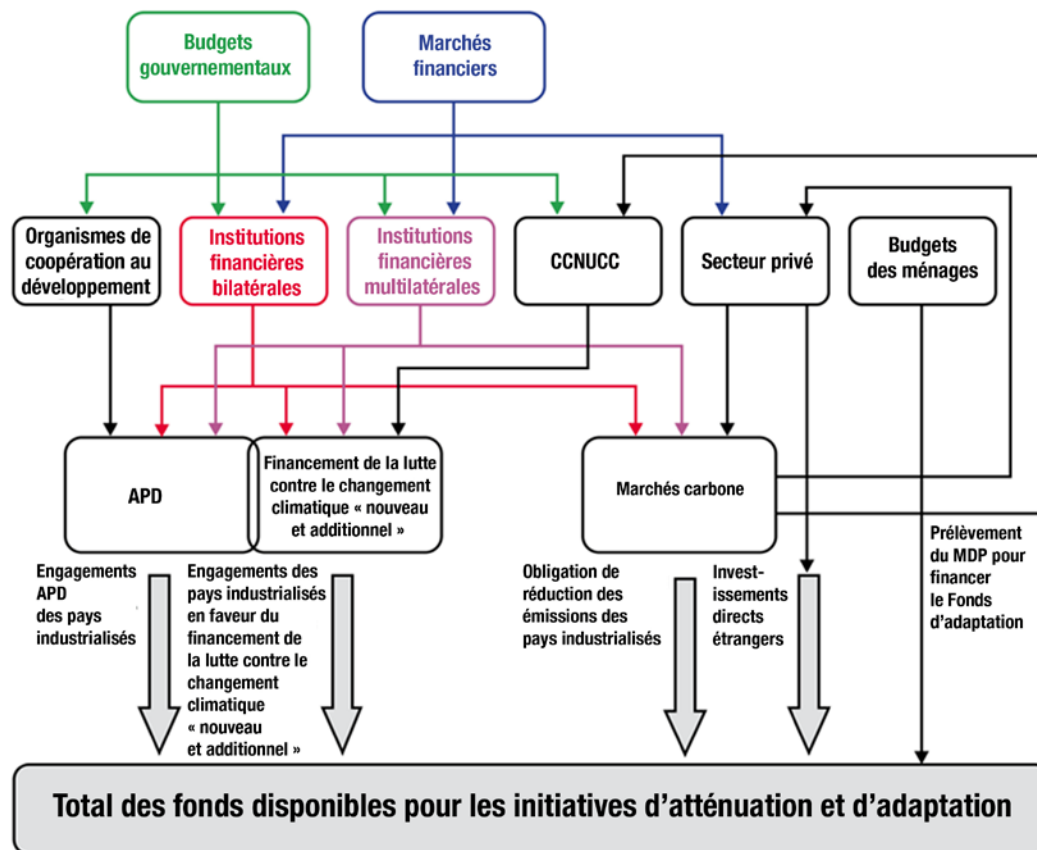
⁴ Voir le compte rendu de la deuxième Réunion consultative régionale sur l'efficacité de l'aide, Tunis, novembre 2010.

⁵ Les défis du financement du développement : 2010–2015 : note de synthèse pour la Réunion du CAD au niveau des hauts fonctionnaires, DCD/DAC(2010)6/REV2.

Les sources de financement de la lutte contre le changement climatique sont multiples et en augmentation

Les pays en développement ont désormais accès à de nombreux circuits de financement pour les aider à lutter contre le changement climatique.

Apports financiers et investissements pour la lutte contre le changement climatique dans les pays en développement



Quant au nombre de circuits de financement, il ne cesse d'augmenter (pour un aperçu de la plupart des solutions disponibles, consulter le site web Banque mondiale/PNUD : www.climatefinanceoptions.org).

Le Groupe consultatif de haut niveau sur le financement de la lutte contre les changements climatiques (AGF), qui avait vocation à rationaliser les financements, a tenu sa dernière réunion le 12 octobre 2010, en Éthiopie. L'AGF avait calculé que d'ici 2020, le besoin annuel de financements additionnels pour la lutte contre le changement climatique serait de 100 milliards USD. Dans le même temps, on estime qu'il y aura plus de 100 fonds spéciaux consacrés au changement climatique d'ici cinq ans. La gestion de ces fonds, dans un souci d'efficacité maximale, n'en deviendra que plus complexe.

Fonds mondiaux pour la lutte contre le changement climatique (2011)

Administrateur	Fonds	Adaptation	Atténuation	Engagements globaux (millions USD)	Fonds approuvés à ce jour pour l'Afrique (millions USD)
Fonds pour l'environnement mondial (FEM)	Caisse du FEM – domaine d'intervention pour le changement climatique (FEM 4)	✓	✓	1 030	135
	Caisse du FEM – domaine d'intervention pour le changement climatique (FEM 5)	✓	✓	1 150	<i>Données non disponibles</i>
	Fonds pour les pays les moins avancés (LDCF)	✓		262	95
	Fonds spécial pour les changements climatiques	✓	✓	149	28
	Priorité stratégique « adaptation » (PSA) : Piloter une approche opérationnelle de l'adaptation	✓		nd (50 millions USD déposés via la caisse du FEM)	9
Banque mondiale	Fonds pour les technologies propres (FTP)		✓	4 400	601
	Fonds de partenariat pour la réduction des émissions de carbone forestier (FCPF)		✓	221	1
	Programme d'investissement pour la forêt (FIP)		✓	558	<i>Données non disponibles</i>
	Programme pilote pour la résistance aux chocs climatiques (PPCR)	✓		971	113
	Programme de valorisation à grande échelle des énergies renouvelables dans les pays à faible revenu (SREP)			307	<i>Données non disponibles</i>
	Fonds climatique d'investissement stratégique (SCF)	✓	✓	1 800	<i>Données non disponibles</i>
PNUD	Indonesia Climate Change Trust Fund (ICCTF)	✓	✓	18	0
	Fonds pour la réalisation des OMD – Environnement et changement climatique	✓	✓	89+ ⁶	24
	Fonds de partenariat pour la réduction des émissions de carbone forestier des Nations Unies (UN-REDD)		✓	126	16

⁶ En novembre 2009, l'Espagne s'est engagée à apporter 400 millions d'euros supplémentaires au Fonds pour la réalisation des OMD – sans préciser quelle proportion serait affectée au guichet « environnement et changement climatique ».

Banque africaine de développement	Fonds forestier du bassin du Congo		✓	165	17
Banque européenne d'investissement (BEI)	Fonds mondial pour la promotion de l'efficacité énergétique et des énergies renouvelables (GEEREF)		✓	169	<i>Données non disponibles</i>
Commission européenne	Alliance mondiale pour la lutte contre le changement climatique (AMCC)	✓	✓	226	114
Royaume-Uni (RU)	International Window - Environmental Transformation Fund (ETF-IW) (2008/09 - 2010/11)	✓	✓	1 298*	<i>Données non disponibles</i>
	Fonds international pour le climat (ICF) (2011/12 – 2014/15)	✓	✓	4 705 ⁷	<i>Données non disponibles</i>
Allemagne	Initiative internationale sur le climat (IIC)	✓	✓	618	67
Australie	International Forest Carbon Initiative (IFCI)		✓	216	0
Banque nationale brésilienne de développement (BNDES)	Fonds pour l'Amazonie		✓	1 027	0
Japon	Initiative Hatoyama	✓	✓	15 000	<i>Données non disponibles</i>
Banque asiatique de développement (BAD)	Climate Change Fund (CCF) (volet « Énergie propre »)	✓	✓	40	
Conseil du Fonds d'adaptation	Fonds d'adaptation	✓		216	80
Total				34 750	1 228

Au-delà de la quantité de fonds mondiaux mis en place, il existe également un impératif temporel. Les bailleurs de fonds internationaux ont identifié les besoins urgents, s'engageant en faveur d'un financement à mise en œuvre rapide (FSF) lors de la 15^e Conférence des parties à la CCNUCC (COP15). Cette décision a provoqué une « course aux dépenses », incitant à débloquer des fonds.

Engagements en faveur du financement à mise en œuvre rapide (2010-2012)⁸

Pays donneur	Engagements, en milliards USD
Commission européenne	0.2
Belgique	0.2
Danemark	0.2
Finlande	0.1
France	1.8
Allemagne	1.8
Irlande	0.1
Pays-Bas	0.4
Espagne	0.5
Suède	1.1
RU	2.4
12 autres États membres de l'UE	1.2
Australie	0.6
Canada	0.4
Japon	15
Norvège	1
Suisse	0.1
ÉU	1.7
Total	28.8

Engagements FSF moins importants :

Pays donneur	Engagements, en milliards USD
Luxembourg	0.01
Malte	0.001
Portugal	0.05
Slovénie	0.01
Islande	0.001
Total	0.072

Il n'existe toujours pas de définition claire du financement du changement climatique

Alors que des engagements importants ont été pris à l'échelle mondiale, une difficulté majeure demeure : comment savoir si les bailleurs de fonds et les bénéficiaires tirent le meilleur parti du financement de la lutte contre le changement climatique ? De fait, l'absence de définition claire pour ce type de financement est au cœur du problème. Les bailleurs de fonds ne sont ainsi pas d'accord sur la manière de rendre compte de *l'additionnalité*.

⁸ (www.wri.org) Dernière mise à jour : 11 mai 2011.

Additionnalité

En théorie, le financement de la lutte contre le changement climatique s'additionne au financement habituel du développement. Pour pouvoir bénéficier de financement de ce type par des fonds de la CCNUCC, les projets doivent prouver leur caractère additionnel et le fait que leurs répercussions sur les émissions de carbone sont mesurables, notifiables et vérifiables (MRV). Dans les mécanismes de projet du Protocole de Kyoto (le mécanisme pour un développement propre [MDP] et les projets de mise en œuvre conjointe), l'additionnalité décrit un projet de réduction des émissions de dioxyde de carbone qui n'aurait pas eu lieu en l'absence de l'accent mis sur l'atténuation du changement climatique. On est là au-delà d'un projet « habituel ». Pour obtenir ce type de financement, le projet doit faire la preuve de son additionnalité.

Dans le cadre du financement de la lutte contre le changement climatique, l'additionnalité peut aussi faire référence à l'octroi, par les donateurs, de fonds supérieurs aux niveaux « habituels » d'APD, afin de permettre aux communautés et aux pays de s'adapter aux conséquences du changement climatique. Cela impose de déterminer le coût additionnel que représente l'adaptation au changement climatique pour ces programmes et projets de développement. C'est là aussi un domaine sur lequel la communauté internationale est loin d'être d'accord, les pays en développement affirmant (comme ils l'ont fait lors de COP15, à Copenhague) que ce financement ne doit pas être classé dans l'APD.

Aucun système ne permet non plus de suivre les dépenses effectuées. Bailleurs de fonds et bénéficiaires ne sont pas encore en mesure d'identifier de manière cohérente (ou d'affecter) le volet « changement climatique » des activités financées. Quand ils tentent de le faire, leurs approches ne sont pas homogènes et sont donc difficilement comparables.

À une échelle plus large, le système international a défini les notions d'« atténuation » et d'« adaptation ».

Définitions de la CCNUCC ⁹	
Atténuation	Adaptation
Dans le contexte du changement climatique, intervention humaine visant à réduire les sources de gaz à effet de serre ou augmenter les puits de carbone. Par exemple, utilisation plus efficace de combustibles fossiles pour les activités industrielles ou la production d'électricité, passage à l'énergie solaire ou à l'énergie éolienne, amélioration de l'isolation des bâtiments et extension des forêts et autres puits de carbone pour permettre l'absorption de plus grandes quantités de dioxyde de carbone présentes dans l'atmosphère.	Ajustement des systèmes naturels ou humains en réponse à des stimuli climatiques réels ou prévus ou à leurs effets, afin d'en atténuer les inconvénients ou d'en exploiter les avantages.

Mais là encore, tous les financements considérés comme contribuant à la riposte au changement climatique ne peuvent facilement rentrer dans l'une ou l'autre de

⁹ Voir le glossaire de la CCNUCC sur les termes relatifs au changement climatique.

ces catégories. De fait, beaucoup semblent relever des deux. Comme le soulignait le CAD-OCDE en juillet 2010, si COP15 a poussé les bailleurs de fonds à fournir des ressources « nouvelles et additionnelles » pour l'adaptation et l'atténuation, elle n'a pas défini ce qu'elle entendait par là ni spécifié si les projets validés devraient avoir pour objectif principal une action en faveur du climat ou simplement un objectif significatif dans ce sens. Ce flou rend encore plus complexe l'identification du montant et de la portée du financement de la lutte contre le changement climatique.

Désormais, le CAD-OCDE demande aux bailleurs de fonds de notifier leurs apports financiers en respectant les définitions suivantes.

Définitions des « marqueurs Rio » du CAD/OCDE¹⁰	
Atténuation	Adaptation
DÉFINITION	
<p><i>Une activité devrait être classée comme « orientée vers l'atténuation du changement climatique » (valeur Principale ou Significative) si :</i></p> <p>Elle contribue à l'objectif de stabilisation des concentrations des gaz à effet de serre (GES) dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique en favorisant les efforts pour réduire ou limiter les émissions de GES ou améliorer la séquestration des GES.</p>	<p><i>Une activité devrait être classée comme « orientée vers l'adaptation » (valeur Principale ou Significative) si :</i></p> <p>Elle vise à réduire la vulnérabilité des systèmes humains ou naturels aux impacts du changement climatique et aux risques liés au climat en maintenant ou en accroissant la capacité d'adaptation et la résilience.</p> <p>Cette définition couvre diverses activités englobant la production d'informations et de savoirs, le développement des capacités, ainsi que la planification et la mise en œuvre de mesures d'adaptation au changement climatique.</p>
CRITÈRES D'ÉLIGIBILITÉ	
<p>L'activité contribue à :</p> <p>a) l'atténuation du changement climatique en limitant les émissions anthropiques de GES, y compris les gaz soumis au Protocole de Montréal ; ou</p> <p>b) la protection et/ou l'amélioration des puits et réservoirs de GES ; ou</p> <p>c) l'intégration des considérations liées au changement climatique dans les pays en développement par le développement institutionnel, le développement des capacités, le renforcement du cadre politique et réglementaire, ou la recherche ; ou</p> <p>d) l'appui aux efforts des pays en développement à se conformer à leurs obligations au titre de la Convention</p> <p>L'activité sera marquée « objectif principal » si elle vise directement et explicitement à satisfaire un ou plusieurs des quatre critères ci-dessus.</p>	<p>Une activité peut être retenue au titre de l'adaptation au changement climatique si :</p> <p>a) l'objectif d'adaptation au changement climatique figure explicitement dans la documentation se rapportant à l'activité ; et</p> <p>b) cette activité comporte des mesures particulières correspondant à la définition ci-dessus.</p> <p>La réalisation d'une analyse de l'adaptation au changement climatique, soit séparément, soit dans le cadre des procédures normales des agences, facilite la démarche.</p>

¹⁰ Voir les travaux d'orientation de l'OCDE comme <http://www.oecd.org/dataoecd/24/22/47477193.pdf>.

Ces marqueurs viennent juste d'entrer en vigueur. Tout en utilisant ces définitions, la Banque mondiale met au point sa propre méthodologie pour suivre le financement de la lutte contre le changement climatique. La BAfD a engagé un processus de définition et de suivi de l'additionnalité. Jusqu'à ce que tous les bailleurs de fonds, et en particulier les agences internationales, se soient mis d'accord sur ce qui doit être comptabilisé et les modalités de cette comptabilisation, on ne pourra pas identifier de manière cohérente ou certaine ce type de financement.

D'autant qu'un autre problème intervient : la plupart des investissements concernent des activités qui s'appuient sur des scénarios possibles (et non pas certains) du changement climatique et de ses répercussions futures. Si nous attendons de connaître précisément ces impacts (en observant par exemple l'augmentation réelle du niveau des océans), il sera trop tard pour réagir de manière efficace : nous serons déjà probablement submergés. Les activités générales de développement (comme la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement [OMD] et des objectifs relatifs à la pauvreté) doivent elles aussi être « à l'épreuve du temps » grâce à des investissements adaptés consentis aujourd'hui pour faire en sorte que le développement futur ne soit pas entravé. On parle là d'une approche « sans regrets », qui exige de savoir gérer l'incertitude. Elle impose aussi que toutes les activités de développement, identifiées ou non comme ayant un lien avec le changement climatique, soient « à l'épreuve du temps », ce qui nécessite souvent un financement additionnel.

Nous connaissons les principes à respecter si nous voulons tirer le maximum des financements extérieurs

Après des années de discussions, la Conférence internationale des Nations Unies sur le financement du développement organisée à Monterrey en 2002 pose les jalons des accords internationaux actuels en matière de coopération au développement. Signé par plus de 200 pays, le Consensus de Monterrey a pour ambition de permettre une allocation cohérente de tous les fonds internationaux dédiés au développement (qu'il s'agisse d'aide bilatérale ou multilatérale, d'investissements privés ou d'autres formes de financement). Le Consensus de Monterrey insiste notamment sur la nécessité pour toutes les parties prenantes d'opter pour une approche partenariale. Il engage les partenaires financiers à augmenter leur soutien et à renforcer leur coopération technique et les pays bénéficiaires à accorder la priorité au financement du développement.

En 2003, les responsables des organisations multilatérales et bilatérales de développement confortent cet engagement à travers la Déclaration de Rome sur l'harmonisation. Ce texte revient sur l'obligation pour tous les donateurs d'œuvrer ensemble en appui aux priorités décidées par les pays bénéficiaires et appelle en particulier à une délégation accrue de la coopération au personnel des donateurs en poste dans les différents pays.

En février 2005, la France accueille un Forum de haut niveau réunissant des donateurs et des pays bénéficiaires, dans une volonté de faire le point sur les avancées obtenues dans le monde depuis Monterrey pour rendre l'aide plus efficace et d'identifier les domaines où de nouveaux efforts devaient être consentis. Cette réunion est à l'origine des « Principes de Paris ».

En septembre 2008, une nouvelle réunion est organisée à Accra, au Ghana, qui réaffirme l'engagement de la communauté internationale en faveur de l'efficacité de l'aide et des Principes de Paris et élabore le « Plan d'action d'Accra » (PAA). Ce texte entend accélérer les progrès, notamment pour améliorer l'utilisation des systèmes des pays partenaires au moment d'acheminer l'aide. Il met aussi l'accent sur la prévisibilité des financements, plaide pour que les donateurs suppriment les conditions posées à l'utilisation des fonds alloués et insiste sur le « déliement » total de l'aide (débarrassée de l'obligation d'acquérir des biens et services auprès d'entreprises originaires des pays ayant financé l'aide).

Les principes de la Déclaration de Paris

Appropriation

L'appropriation est le principe fondateur de la Déclaration de Paris. Les pays en développement doivent devenir maîtres de leur développement et non se le voir imposer. Les politiques et les réformes institutionnelles ne seront efficaces que si elles découlent de processus véritablement initiés par les pays. L'aide extérieure doit être adaptée de manière à aider les pays en développement à atteindre leurs propres objectifs de développement, les donateurs conservant un rôle de soutien.

Alignement

En vertu de la Déclaration de Paris, le principe de l'alignement renvoie à deux évolutions importantes des pratiques de l'aide : la première impose de faire reposer l'ensemble du soutien des donateurs sur les priorités, politiques et stratégies nationales de développement des pays partenaires (« alignement des politiques ») ; la seconde prévoit que l'aide soit acheminée dans toute la mesure du possible en utilisant les systèmes nationaux pour la gestion des activités de développement, au lieu d'intervenir à travers des structures spécifiques de projet (« alignement des systèmes »).

Harmonisation

L'harmonisation renvoie à la coopération entre donateurs pour améliorer l'efficacité de l'acheminement de l'aide. Les donateurs ont conscience que la multiplicité des initiatives qu'ils engagent avec, à chaque fois, leurs propres règles et procédures, peut être très lourde à gérer pour les administrations des pays en développement. Pour réduire les coûts de transaction de l'aide, les donateurs ont élaboré toute une palette de stratégies nouvelles, dont des approches reposant sur les programmes, des montages financiers communs, des plans nationaux joints et d'autres dispositifs convenus ensemble.

Gestion axée sur les résultats

La gestion axée sur les résultats est un principe général de gestion qui implique d'utiliser systématiquement les informations sur les résultats en vue d'améliorer le processus de décision et de renforcer les performances. Dans le champ du développement, cela sous-entend de garantir que toutes les activités engagées sont orientées de manière à obtenir un bénéfice maximal pour les pauvres mais aussi que toutes les initiatives, des projets d'aide individuels aux stratégies nationales de développement, sont conçues pour produire des informations sur les performances et les exploiter en vue d'améliorer en permanence les résultats.

Responsabilité mutuelle

La responsabilité mutuelle est probablement le principe de Paris le plus controversé et le plus difficile à appliquer. Il suggère que dans un véritable partenariat pour le développement, les deux parties doivent s'engager et que les donateurs comme les pays bénéficiaires doivent être responsables les uns envers les autres (responsabilité « mutuelle ») du respect de ces engagements. Mais de nombreuses autres relations de responsabilité à l'œuvre dans le processus de développement doivent être prises en compte.

L'une des originalités de la Déclaration de Paris tient à ce que les engagements pris sont par nature réciproques, s'appliquant aux donateurs comme aux pays en développement. C'est là une avancée par rapport au texte précédent, la Déclaration de Rome Rome Declaration, où les engagements ne concernaient que les donateurs, et par rapport aux pratiques traditionnelles de l'aide, où les obligations concernaient surtout les pays bénéficiaires. Des engagements réciproques créent pour la première fois la possibilité d'une responsabilité mutuelle.

Des indicateurs ont été élaborés pour jauger l'avancement des Principes de Paris et du PAA. Ils font l'objet d'un suivi régulier. En outre, une évaluation de la mise en œuvre a été engagée.

En 2010, la Déclaration de Dili des pays du G7+ insiste sur la nécessité pour ces principes de couvrir les États fragiles et touchés par un conflit. Le texte engage ses signataires à établir un Plan d'action international en faveur de la consolidation de la paix et du renforcement de l'État. Ce plan d'action sera présenté lors du prochain Forum de haut niveau prévu à Busan, fin 2011, qui sera l'occasion d'évaluer les avancées obtenues à ce jour en matière d'efficacité de l'aide.

L'OCDE a identifié les facteurs de succès pour faire progresser l'ordre du jour de l'efficacité du développement.

« Busan sera un succès s'il permet de réaliser ce qui suit :

1. Un large partenariat des nations, quels que soient leurs niveaux de développement et de revenus, ainsi que des organisations privées et non gouvernementales, qui soit fondé sur une division du travail bien définie et une communication transparente ;
2. Un ensemble de principes, fondés sur des constatations solides, pour orienter un nouveau consensus sur la coopération pour le développement, et l'engagement d'éliminer les politiques qui font concrètement obstacle au développement ;
3. Un effort renouvelé au niveau mondial pour atteindre les OMD avec une attention particulière pour la fourniture des biens publics ;
4. Une reconnaissance du fait que les pays les plus pauvres et les plus fragiles ont besoin de sécurité et de compétences, et que l'engagement de les soutenir implique de la flexibilité dans les modalités et une certaine prise de risques ;
5. Une acceptation du principe selon lequel un peuple, bien que pauvre, a le droit de participer directement au processus de développement ;
6. Une acceptation du principe selon lequel tous les acteurs de l'appui au développement doivent présenter des résultats mesurables, consultables par les citoyens de tous pays ».

OCDE, 2011¹¹.

Il faut souligner que l'évaluation finale internationale de la Déclaration de Paris en 2011 (qui servira de base aux travaux du Forum de haut niveau de Busan) constate dans ses conclusions que les enseignements et l'application des principes offrent une base transparente et solide pour assurer l'efficacité du financement de la lutte contre le changement climatique. Mais elle note aussi l'absence de réflexion sur la manière de garantir la cohérence de ces fonds par rapport aux objectifs de développement d'un pays.

Rapport final de l'évaluation de la Déclaration de Paris, mai 2011

« Le financement destiné aux pays en développement pour les aider à lutter contre les changements climatiques est désormais une caractéristique de plus en plus importante des apports financiers internationaux, dont l'ampleur pourrait rivaliser avec l'aide publique au développement. Ce type de financement devra passer par une série d'étapes, de négociations et de développement institutionnel. Il est clair cependant que ces formes de financement vont poser bon nombre de défis afférents jusqu'alors aux autres formes d'aide – peut-être même davantage – et pourtant, on réfléchit et on planifie à peine pour adapter et appliquer les leçons et les pratiques exemplaires en matière d'efficacité de l'aide à ces nouvelles formes de financement. Différentes institutions sont concernées, tant dans les pays partenaires que dans les pays donateurs, ainsi qu'à l'échelle internationale, et on vient tout juste de tenter les premières discussions sur la manière d'anticiper et d'en gérer l'efficacité, une question qui soulève l'inquiétude, mais est pourtant cruciale pour la cohérence des politiques et digne d'une attention soutenue de la part des décideurs au cours des prochains mois » .

¹¹ Voir CAD-OCDE

http://www.oecd.org/document/54/0,3746,en_2649_33693550_46057868_1_1_1_1,00.html.

Nous savons aussi qu'il existe des risques particuliers associés à l'utilisation des fonds mondiaux, qui ne concernent pas seulement le changement climatique, comme l'a souligné la Banque mondiale en 2008.

« L'efficacité et la pérennité des programmes mondiaux seront en dernier ressort liées à la présence de politiques sectorielles et nationales complémentaires. Comme noté dans l'édition 2006 du *Rapport mondial de suivi* (p. 78), 'les fonds mondiaux doivent soutenir les stratégies et les priorités définies par les pays (...)'. Un atelier conjoint CAD-Banque mondiale (Paris, 5 décembre 2006) est parvenu à la conclusion qu'une 'approche de renforcement mutuel' entre les programmes mondiaux et le modèle de délivrance de l'aide basé sur le pays devait être mise au point, en mettant l'accent sur les complémentarités et le renforcement de l'alignement entre l'aide 'verticale' et les programmes nationaux ».

Tiré de « A Brief History of Aid Institutions », Banque mondiale, 2008.

Nous allons voir dans la suite de ce texte dans quelle mesure les bailleurs de fonds parviennent à aligner et à harmoniser leur assistance en matière de changement climatique et dans quelle mesure les pays bénéficiaires en Afrique font preuve d'appropriation et d'initiative vis-à-vis l'agenda changement climatique dans le contexte des principes de l'efficacité de l'aide¹².

¹² Voir l'annexe A pour des informations détaillées sur les questions utilisées dans les études de cas.

LES ÉTUDES DE CAS PAR PAYS

Les six pays concernés par les études de cas – l’Afrique du Sud, le Cameroun, le Ghana, le Kenya, le Maroc et la Tanzanie – reflètent toute une palette de contextes politiques, sociaux et économiques et de capacités institutionnelles, au sein du gouvernement comme à l’extérieur.

L’échantillon comprend ainsi le plus grand émetteur de dioxyde de carbone du continent, l’Afrique du Sud, qui contribue aux émissions mondiales¹³ à hauteur de 1.48 % (se classant ainsi à la 19^e place mondiale). Il réunit aussi deux des contributeurs les plus faibles – le Cameroun et la Tanzanie – qui sont chacun à l’origine de 0.02 % du total des émissions. Avec un taux de 0.03 %, le Ghana fait partie des pays faiblement émetteurs, tout comme le Kenya, qui se classe à la 95^e place avec un taux de 0.04 %. Le Maroc, dont le taux d’émission est de 0.16 %, est le 61^e plus gros émetteur du monde.

Un seul des pays couverts (la Tanzanie) est considéré comme faisant partie des pays les moins avancés (PMA), alors même que les écarts de développement économique et social entre les six pays sont considérables. Le Maroc fait partie des pays à revenu intermédiaire (PRI) et se situe au 114^e rang de l’indice de développement humain (IDH), au beau milieu de la fourchette des pays ayant un « développement humain moyen ». L’Afrique du Sud, également classée comme PRI, appartient à la même catégorie, ressortant à la 110^e place de l’IDH. Les quatre autres pays sont considérés comme ayant un « développement humain faible ».

Leurs relations avec l’APD sont elles aussi variables. La Tanzanie est l’un des principaux bénéficiaires de l’APD, avec 1 601 projets d’aide en 2007 (contre une moyenne mondiale de 601)¹⁴. À l’inverse, le Maroc et l’Afrique du Sud reçoivent moins de 1 % de leur produit intérieur brut (PIB) sous forme de financements concessionnels et ont autant que possible soigneusement gardé leurs distances avec l’aide extérieure. L’Afrique du Sud a d’ailleurs fait savoir qu’elle envisageait de participer à l’aide au développement en tant que donneur.

Les cultures politiques et administratives diffèrent. Si les six pays sont des démocraties parlementaires, certains (comme le Cameroun et la Tanzanie) accordent au Président un rôle particulièrement important dans la définition des politiques. Le Kenya, et plus récemment le Maroc, ont connu des périodes d’instabilité liées à des demandes de réformes politiques.

Il faut souligner que chaque pays n’a qu’une influence limitée sur les « règles du jeu » internationales régissant le financement de la lutte contre le changement climatique. Les mécanismes mondiaux gouvernant l’accès des pays aux fonds (à l’instar du MDP, du REDD, du Fonds d’adaptation et des autres fonds du FEM) sont gérés dans les capitales des pays du Nord. À ce jour, ce sont ces institutions

¹³ CCNUCC, 2007.

¹⁴ Voir Emmanuel Frot et Javier Santiso (2010), “Crushed Aid” Fragmentation in Sectoral Aid”, Documents de travail du Centre de développement de l’OCDE, n° 284.

qui dictent leurs ripostes aux pays désireux de participer aux mécanismes internationaux de financement.

Projets financés en 2011 dans chaque pays étudié en vertu des accords pour le financement de la lutte contre le changement climatique :

Pays	Projets en cours	Valeur totale (millions USD)
Cameroun	6	6.25
Ghana	8	23.8
Kenya	4	9.68
Maroc	4	12.07
Afrique du Sud	13	487.18
Tanzanie	8	24.61
Total	43	563.59

Activités menées actuellement dans le cadre du MDP :

Pays	Projets MDP approuvés	Réductions approuvées¹⁵
Cameroun	2	193 462
Ghana	0	0
Kenya	3	456 823
Maroc	5	287 447
Afrique du Sud	19	3 247 426
Tanzanie	1	202 271
Total	30	4 387 429

¹⁵ <http://cdm.unfccc.int/Projects> Estimation des réductions d'émissions en tonnes d'équivalent CO2 par an.

CONCLUSIONS DES ÉTUDES DE CAS

Appropriation

Tous les pays couverts par les études de cas sont signataires des conventions et mécanismes internationaux tels que la CCNUCC¹⁶ et le REDD¹⁷ (et à ce titre, y participent). Ils ont aussi mis en œuvre le Protocole de Kyoto. Pour autant, ils n'ont pas tous signé l'Accord de Copenhague (certaines personnes interrogées au Cameroun ont ainsi signalé que cet accord n'est pas « bon pour l'Afrique »). Mais ils se sont engagés sur la scène internationale à lutter contre le changement climatique sans que, dans certains cas, l'on puisse vraiment dire si les systèmes politiques et administratifs se sont pleinement appropriés cet ordre du jour.

L'Afrique fait-elle preuve d'initiative sur la question du changement climatique ?

La plupart des ressortissants des pays couverts par l'étude ne considèrent pas encore que le changement climatique nécessite une action politique intérieure. S'ils ont de plus en plus conscience des enjeux liés au changement climatique (comme les variations dans la saison des pluies, la dégradation des sources d'eau ou l'impact de l'érosion des sols), ils ne se préoccupent pas du changement climatique mais des répercussions environnementales spécifiques qu'il peut avoir dans leur vie quotidienne.

Les conclusions du projet du BBC World Service Trust « L'Afrique parle du climat »¹⁸

« En tant que tel, le changement climatique n'est pas encore un concept qui mobilise les habitants de Tanzanie et rares sont les personnes qui comprennent que le changement climatique a probablement – aujourd'hui ou demain – des causes qui dépassent le pays ».

« Les Ghanéens ont fortement tendance à se tenir individuellement et collectivement responsables des changements observés dans le climat local ».

« Les Sud-africains sont nombreux à considérer que le changement climatique n'est pas vraiment une question pertinente pour leur pays ou pour le reste du continent... lorsqu'on leur demande de réfléchir aux répercussions locales du changement climatique, ils l'associent à des thématiques nationales qui les préoccupent déjà, comme la disparition de la faune et la recrudescence des inondations... La plupart des Sud-africains ont tendance à considérer que le changement climatique est une question 'verte' dont seuls les plus riches ont les moyens de se préoccuper ».

¹⁶ Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques.

¹⁷ Fonds de partenariat pour la réduction des émissions de carbone forestier des Nations Unies.

¹⁸ Ce projet de recherche s'est intéressé à la manière dont l'opinion publique percevait ces questions dans dix pays. Voir <http://africatalksclimate.com/> pour plus de détails.

Les citoyens africains demandent rarement à leurs représentants de se saisir des questions de changement climatique. Ce manque d'initiative politique intérieure et les défis qui exigent une attention immédiate des dirigeants ont eu tendance à provoquer un manque d'impulsion sur le changement climatique. De sorte que les ripostes des pays couverts par l'étude ont été (pour l'essentiel) dictées par les normes et les organisations internationales, sans avoir forcément de lien avec les priorités nationales.

Mais il faut souligner que lorsque les dirigeants font avancer la cause de la lutte contre le changement climatique dans leur pays, ils le font à travers d'autres priorités (plus immédiates), comme le fait d'assurer la sécurité et la diversification des sources d'énergie ou la production de denrées alimentaires. Au Kenya, le mouvement en faveur de la diversification des sources d'énergie et les difficultés liées à la dégradation de l'environnement ont servi de catalyseur pour l'adoption de politiques nationales qui s'attaquent aux enjeux du changement climatique. Des six pays étudiés, l'Afrique du Sud est celui où l'implication politique est la plus ancienne mais il a fallu attendre la crise de la production d'énergie, en 2008, pour susciter un effort concerté des décideurs en faveur de la lutte contre le changement climatique. Les progrès seront d'autant plus importants que l'engagement politique intégrera la riposte au changement climatique à côté d'autres défis et opportunités économiques.

« Le fait d'agir aujourd'hui contre le changement climatique est la meilleure solution pour relever les défis de la crise économique mondiale, à travers des investissements pro-pauvres, la création d'emplois et une croissance verte durable ».

Président par intérim de l'Afrique du Sud, Kgalema Motlanthe, 2009

Un constat intéressant à ce propos a trait au fait que la planification opérée par les pays couverts semble préférer les actions *concrètes* d'atténuation aux activités d'adaptation, dans la mesure où les premières sont considérées comme offrant davantage de débouchés économiques (en particulier dans le secteur de la production d'énergies propres). Pourtant, les pays (et en particulier les PMA) se font davantage entendre sur le défi de l'adaptation et expriment une forte préférence pour une action internationale en sa faveur, étant donné que le changement climatique exerce un impact différent sur les économies moins prospères.

« L'adaptation est la seule réponse possible pour faire face aux répercussions du changement climatique qui interviendront au cours des prochaines décennies en attendant que les mesures d'atténuation portent leurs fruits ».

Lord Nicholas Stern

Le changement climatique est-il intégré dans les processus actuels de planification ?

Les pays étudiés respectent les conditions posées par les institutions internationales (et en particulier celles de la CCNUCC) en matière de notification, dont celles relatives aux communications nationales et aux plans nationaux. L'article 3.4 du Protocole de Kyoto prie instamment les signataires d'intégrer le changement climatique dans la planification nationale du développement. Le Plan d'action de Bali (décembre 2007), élaboré par la CCNUCC lors de COP13, va plus loin puisqu'il presse les pays en développement d'intégrer des mesures d'adaptation dans les plans et les programmes sectoriels et nationaux. Mais le niveau réel d'intégration du changement climatique dans les politiques et activités des gouvernements reste inégal.

Cameroun

Le plan national de développement du Cameroun, *Vision 2035*, est axé sur une meilleure gouvernance, la relance de la croissance économique et de l'emploi mais aussi une unité sociale et un développement accrus. Le gouvernement n'a pas encore élaboré de cadre d'action fixant des objectifs pour la riposte au changement climatique. Alors que la stratégie à moyen terme pour la croissance et l'emploi (GESP) affirme que « *les effets du changement climatique seront analysés pendant les phases de planification, de programmation et de budgétisation, afin de pouvoir les intégrer correctement dans le processus de développement économique et social* », cela n'est pas suivi d'effets pour l'instant.

Ghana

Le plan national à moyen terme du pays, le *Programme du Ghana pour un développement et une croissance partagés*, consacre un chapitre entier au changement climatique. Les politiques en la matière n'ont pas encore été élaborées ou intégrées dans le travail des ministères opérationnels et leurs programmes sectoriels. Le comité national pour le changement climatique (National Climate Change Committee – NCCC) est en train de préparer un cadre national d'action pour le climat.

Kenya

En 2008, le Kenya lançait son plan de développement à long terme, baptisé *Vision 2030*. Celui-ci n'établit pas de lien entre le changement climatique et le développement national même s'il prévoit que cette relation sera formalisée après les élections de 2012 (sous réserve de l'accord du parlement). De même, l'actuel plan à moyen terme (MTP 2008-2012) et les projets phares de *Vision 2030* éludent largement la question du changement climatique. En 2010, le gouvernement a lancé sa première stratégie en la matière, la stratégie nationale de riposte au changement climatique (NCCRS).

Afrique du Sud

L'engagement politique de l'Afrique du Sud dans la lutte contre le changement climatique est le plus ancien de tous les pays couverts. Il démarre en 2004, avec la stratégie nationale de riposte au changement climatique initiée par le cabinet – un processus complexe impliquant la société civile et les entreprises ayant débouché sur de nombreux accords nationaux, à l'instar du plan de 2009 instaurant le Fonds pour la technologie propre (la crise de la production d'électricité en 2008 ayant fortement incité à agir dans ce sens). Un document vert sur la stratégie nationale de riposte au changement climatique est rédigé en vue de l'adoption d'une loi nationale, qui deviendra la politique nationale de riposte au changement climatique 2010. Cette question fait désormais partie intégrante des processus politiques nationaux et locaux (et figure dans tous les manifestes politiques).

L'organisation d'une réponse efficace (et l'utilisation optimale des fonds disponibles) semble exiger la présence de plusieurs facteurs dans les systèmes nationaux : un cadre général d'action fixant la vision du pays et l'intégrant dans ses processus, ses cibles et ses budgets de développement ; des plans d'action et des textes de lois habilitants pour concrétiser ces dispositions ; et un mécanisme de reddition de comptes garantissant l'obtention de résultats. Bien que la plupart des six pays aient mis en place une partie de ces éléments, aucun n'a encore adopté d'approche globale et le rythme des progrès varie fortement.

Quelles sont les institutions à la pointe de la riposte nationale ?

L'architecture internationale a (dans son fonctionnement) exigé des pays qu'ils aient des institutions nationales spécifiques pendant une période de temps donnée (par exemple, un point focal national et un comité national pour le changement climatique¹⁹). Pour autant, ces dispositions ne suffisent pas à elles seules à garantir une riposte nationale complète.

Dans la plupart des pays couverts, les agences gouvernementales en contact avec les institutions internationales de lutte contre le changement climatique sont relativement démunies : les ministères de l'Environnement, les agences nationales de gestion de l'environnement ou les ministères des Forêts (qui accueillent traditionnellement l'autorité nationale désignée [AND] ou les points focaux) tendent à avoir un pouvoir limité, que ce soit d'un point de vue politique ou administratif. Elles n'ont guère les moyens de demander des comptes à leurs ministères opérationnels pour les politiques ou les plans en matière de changement climatique qu'ils élaborent en général, puisqu'ils sont les points focaux nationaux désignés par les systèmes internationaux. En outre, une confusion plus ou moins grande règne dans les six pays quant à l'attribution et au champ des responsabilités. Il ressort de toutes les études de cas que les capacités nationales (en général limitées) dédiées au changement climatique passent une grande partie de leur temps (parfois la quasi-totalité) à répondre aux exigences du système international en matière de notification et de dialogue – au détriment pour l'instant de l'organisation des ripostes nationales.

Au **Cameroun**, le point focal de la CCNUCC et l'AND pour le MDP sont tous les deux rattachés au ministère de l'Environnement et de la protection de la nature (MINEP) mais dans des services différents. Le MINEP copréside également le comité national de pilotage du REDD avec le ministère des Forêts et de la faune (MINFOF). Le degré de coordination et de synergies entre ces points focaux est douteux du fait, apparemment, de difficultés de coordination entre le MINEP et le MINFOF. Un rapport de 2011 du Centre for International Forestry Research (CIFOR) évoque « la tragédie de la coordination » des institutions au Cameroun et cite trois exemples de blocage de la coordination gouvernementale autour du processus REDD+ : la tendance dans chaque ministère à vouloir contrôler pleinement son pré-carré ; la pléthore de comités de coordination inter et intra-sectoriels impuissants et non opérationnels ; et l'instabilité provoquée par les fréquents remaniements ministériels.

¹⁹ Tel que stipulé dans l'article 6 du Protocole de Kyoto. Pour plus de détails, voir le site du Règlement pour la mise en œuvre conjointe : <http://www.jirulebook.org/3245>.

Nous décrivons dans la suite de ce texte certains des facteurs institutionnels clés qui ont (ou pourraient avoir) un rôle dans la gestion de la riposte au changement climatique dans les pays étudiés, en nous attachant uniquement à l'échelon national.

Caractéristiques de la gestion du changement climatique à l'échelle nationale						
Facteurs institutionnels	Cameroun	Ghana	Kenya	Maroc	Afrique du Sud	Tanzanie
Le CC est intégré dans la stratégie nationale de développement	☑	✓	✗	✗	✓	✗
Le comité national en charge du CC définit la politique	✗	✓	☑	☑	✓	☑
Une législation habilitante existe (loi sur le CC)	✗	✗	☑	✗	☑	✗
La stratégie nationale pour le CC est opérationnelle	✗	✗	✓	✓	✓	✗
Le plan d'action national pour le CC est opérationnel	✗	✗	✗	✗	✓	✗
Un cadre national de résultats pour le CC a été mis en place	✗	✗	✗	✗	✗	✗
Le cabinet du Président/du Premier ministre assure une coordination active	✗	✓	✓	✗	✗	☑
Une commission parlementaire exerce une surveillance	✗	☑	☑	✗	☑	☑
Le ministère des Finances/le Trésor dispose d'une unité/un expert en charge du CC	✗	✓	✓	✗	☑	✗
Un système de suivi permet d'isoler tous les financements pour le CC	✗	✗	✗	✗	✗	✗
Chaque ministère dispose d'un bureau dédié pour le CC	✗		☑	✗	✗	✗
Un groupe de coordination de <u>tous les bailleurs de fonds</u> a été mis en place	✗	☑	☑	✗	✗	☑
La table ronde donneurs/gouvernement réunit <u>tous les bailleurs de fonds</u>	✗	✗	✗	✗	✗	✗
Point focal de la CCNUCC	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Point focal du REDD	✓	✓	✓	✓	✓	✓

✓ En place

☑ Théorique, partiellement mis en œuvre ou incomplet

✗ Pas encore mis en place

CC changement climatique.

Pour qu'un pays puisse apporter une riposte globale et efficace au changement climatique, à même d'exploiter au mieux les financements disponibles, il devra idéalement réunir la plupart des facteurs recensés dans le tableau précédent (sachant que, selon les contextes, cette liste ne sera pas exhaustive).

Le changement climatique est véritablement une thématique transversale dans laquelle de nombreux protagonistes doivent s'impliquer qui seront tenus comptables de leurs résultats. Mais les six pays étudiés prennent leur temps pour intégrer effectivement les activités et les financements relatifs au changement climatique dans tous les ministères et pour les responsabiliser. En dépit des différences de contexte, qui résultent sans doute de déficits plus larges en termes de gouvernance et de capacités, il peut sembler étonnant – étant donné l'importance de ce défi du changement climatique et les fonds potentiellement disponibles – que cela mette tellement de temps à se concrétiser.

Cameroun

C'est le ministère de l'Environnement et de la protection de la nature (MINEP) qui a pris l'initiative sur ces questions. En 2005, le gouvernement a transmis sa première Communication nationale à la CCNUCC. En 2010, il a élaboré un ensemble de mesures d'atténuation appropriées au niveau national (NAMA). Il a fallu du temps pour mobiliser le gouvernement sur la question du changement climatique. En décembre 2009, le Président a signé un décret qui définit les fonctions du nouvel observatoire national sur les changements climatiques (ONACC) qui sera rattaché au MINEP. Au moment où nous rédigeons ce texte, l'ONACC n'est toujours pas opérationnel.

Kenya

Depuis 2008, l'initiative du pays en matière de changement climatique revient au cabinet du Premier ministre (OPM) et est coordonnée à travers une unité pour l'environnement et le changement climatique (ECCU) où travaillent des conseillers techniques financés par l'aide extérieure. Pourtant, en tant que ministère chargé de centraliser toutes les questions relatives à l'environnement, le ministère de l'Environnement et des ressources minérales (MEMR) est censé coordonner la lutte contre le changement climatique à *son niveau* et d'interagir avec le système international. Un secrétariat pour le changement climatique vient d'être instauré au sein du ministère pour renforcer cette fonction et superviser la conception technique et la mise en œuvre du plan d'action de la NCCRS. Les actions politiques et la responsabilité globale du changement climatique continueront d'être assurées par l'OPM (du moins jusqu'au remaniement qui interviendra après les élections de 2012). Des « bureaux » en charge du changement climatique ont été mis en place dans chaque ministère, sans que cela ne se répercute encore vraiment sur la sensibilisation à ces questions au niveau sectoriel.

Afrique du Sud

Un comité interministériel sur le changement climatique supervise le comité intergouvernemental sur le changement climatique (IGCCC), qui réunit les ministères concernés et a une mission consultative pour l'élaboration d'une politique et d'une stratégie nationales. Un comité national sur le changement climatique (NCCC) intervient à titre consultatif auprès du ministre. Ce forum rassemble différents protagonistes. Un comité gouvernemental sur le changement climatique (GCCC) a également été mis en place pour apporter des conseils sur les questions de responsabilités nationales. Il réunit les différents ministères compétents, dont l'agriculture, la santé, le logement, les collectivités locales et provinciales, les ressources minérales, l'énergie, le commerce et l'industrie et les transports. Le GCCC participe également au NCCC pour renforcer la position du gouvernement. Il se réunit aussi pour discuter des projets envisagés pour le changement climatique mondial, parmi lesquels des propositions relevant du MDP et d'autres mécanismes flexibles.

Ghana

Le ministère de l'Environnement, de la science et de la technologie est en pointe sur les questions de changement climatique. Un comité national pour le changement climatique, intersectoriel et multipartenaires (où siègent plusieurs députés) a été mis en place, sachant que cette question est formellement supervisée également par le conseil consultatif pour l'environnement et les ressources naturelles (ENRAC, officiellement présidé par le vice-président)²⁰. Comme un certain nombre d'autres structures consultatives ont vu le jour (et notamment le comité d'échange de crédits carbone), il est difficile d'évaluer leur fonctionnement concret et de voir dans quelle mesure elles encouragent véritablement l'appropriation nationale de cette thématique du changement climatique. En acceptant d'acheminer les financements à travers le ministère des Finances et de la planification économique, la communauté internationale faciliterait la préparation d'une réponse coordonnée.

²⁰ « Le nombre total de membres ne doit pas dépasser dix ou onze personnes, dont le vice-président, les ministres de l'alimentation et de l'agriculture, des collectivités locales et du développement rural, des sciences de l'environnement et de la technologie, des terres et des ressources naturelles, des finances et de la planification économique, de l'énergie, des ressources en eau, du travail et du logement, ainsi que des représentants du secteur privé, le président de la Maison nationale des chefs et un représentant de la société civile ».

Il faut souligner (sans surprise) qu'avec le montant des financements extérieurs, le rôle et l'intérêt des fonctions essentielles du gouvernement (et notamment les ministères des Finances) vont croissant.

Alignement

L'alignement poursuit deux objectifs : le premier vise à garantir que le financement extérieur est conforme aux priorités de développement officielles du pays bénéficiaire alors que le second consiste à renforcer – et à utiliser – les systèmes nationaux de programmation budgétaire, de mise en œuvre et de notification.

Le financement de la lutte contre le changement climatique s'inscrit dans le contexte du partenariat plus large bailleur de fonds/pays bénéficiaire. Les enquêtes de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris montrent que (dans tous les pays où ce suivi a lieu), les systèmes de gestion financière présentent toujours des lacunes. Ce constat peut décourager les donateurs à les utiliser (comme cela a été le cas au Ghana). Cela étant dit, l'enquête de référence de la Déclaration de Paris effectuée en 2008 pour la Tanzanie (par exemple) montre que 84 % des versements étaient enregistrés dans le budget du gouvernement – signe d'un niveau correct d'alignement entre les stratégies des donateurs, le financement et les priorités du gouvernement (bien que ce chiffre ait été en recul par rapport aux 90 % obtenus en 2006).

Les bailleurs de fonds extérieurs soutiennent-ils les priorités locales ?

Le bilan est mitigé. Lorsque les pays n'ont ni stratégies ni plans cohérents et exhaustifs, l'alignement est forcément problématique.

En **Tanzanie**, l'absence de stratégie nationale axée sur le changement climatique et le fait que les politiques plus larges de développement du pays n'abordent pas cette question continuent de pénaliser l'alignement du financement extérieur pour la lutte contre le changement climatique sur les priorités du gouvernement. Mais les donateurs se sont engagés (en principe) à améliorer leur alignement dès l'adoption d'une stratégie nationale de lutte contre le changement climatique. Bien que cet engagement soit conforme aux principes de l'efficacité de l'aide, chacun reconnaît que la conception d'une stratégie et sa mise en œuvre sont deux choses radicalement différentes. Les donateurs aimeraient donc voir cette stratégie déclinée dans des plans d'action aboutis. À l'inverse, l'évaluation récente de l'aide britannique et irlandaise à la Tanzanie révèle que des thématiques transversales comme le changement climatique ont souvent été reléguées au second plan par les donateurs dans le cadre d'un dialogue plus large sur l'aide avec les autorités du pays²¹.

De même, si les pays bénéficiaires n'ont pas de systèmes efficaces de programmation budgétaire et de gestion, l'alignement sera impossible à concrétiser. Faute de quoi, ces activités deviennent inmanquablement davantage régies par l'offre et plus fragmentées.

²¹ Paul Thornton *et al.*, "Joint Irish Aid and DFID Country Programme Evaluation Tanzania 2004/05-2009/10".

Les études de cas évoquent toutes le fait que les pays bénéficiaires ont dû se conformer aux exigences des bailleurs de fonds au lieu que les seconds respectent les cycles budgétaires, les priorités et les systèmes des premiers.

Kenya : mise en œuvre pilote du Programme de valorisation à grande échelle des énergies renouvelables (SREP)

Le Kenya est en train de monter un dossier de financement SREP dans le cadre des Fonds d'investissement pour le climat (CIF) de la Banque mondiale. La première demande du Kenya, adressée en 2009 au Fonds pour les technologies propres (CTF) du CIF, a été rejetée au motif que les émissions de carbone du pays n'étaient pas suffisantes pour que le dossier soit retenu et ce, malgré un intense lobbying des bailleurs bilatéraux du Kenya auprès du CIF. Au lieu de quoi, le Kenya a été retenu pour devenir l'un des six pays à tester à titre pilote le SREP, alors même qu'il n'avait pas déposé de demande pour ce type de financement. Les autorités ont été informées de cette décision et le processus n'a donné lieu à aucune négociation.

Cette attitude a suscité un scepticisme considérable au Kenya quant aux engagements de la communauté internationale qui prétend soutenir des processus intérieurs visant à lutter contre le changement climatique et à la volonté des organisations internationales de s'aligner sur des plans nationaux. De fait, d'importants décideurs kenyans restent dubitatifs sur les sérieux des intentions de la communauté internationale à soutenir les priorités nationales en matière de changement climatique, préférant « *attendre de le voir pour y croire* ».

Les caractéristiques du financement extérieur peuvent de fait créer des incitations peu constructives qui vont à l'encontre de l'alignement. Au Ghana, des experts dans les ministères compétents (l'énergie et les forêts, par exemple) connaissent parfaitement l'existence des fonds potentiellement disponibles pour financer la lutte contre le changement climatique, ce qui a suscité des frictions entre les différents protagonistes, qui se livrent à une certaine concurrence pour récupérer ces ressources. Les financements sont souvent limités dans le temps, soumis à des pressions des capitales internationales qui veulent dépenser au plus vite – les donateurs soulignant qu'ils doivent souvent prouver dans des délais très brefs qu'ils obtiennent des résultats tangibles grâce aux projets en cours sur le terrain. Tout cela incite à contourner les systèmes et les priorités locaux.

Les institutions publiques du Maroc affirment que chaque fonds international a ses propres priorités et que le Maroc doit se plier à chacune d'entre elles pour voir son dossier accepté. Sans compter que toutes les agences suivent des procédures différentes. Visiblement, ce sont les mécanismes qui régissent les projets et non l'inverse. Enfin, la même rigueur s'applique à des dons de faible importance et à des prêts nettement plus conséquents, ce qui entraîne des lourdeurs. Le Maroc préférerait une mise en commun des financements destinés à soutenir ses priorités, avec une administration et des systèmes intégrés pour les différents fonds.

Connaissons-nous le montant des dépenses consacrées au changement climatique ?

La réponse est non, pas suffisamment bien. Un constat récurrent est que les pays n'ont tout bonnement pas les capacités ou les systèmes requis pour

identifier tous les financements pour la lutte contre le changement climatique – un problème qui doit beaucoup au manque de définitions internationales consensuelles et à l'absence de marqueurs sur ce qui déclenche le financement.

Au Kenya, le gouvernement est actuellement incapable de déterminer l'additionnalité des différents projets, programmes et stratégies sectoriels et d'en rendre compte. Un exercice récent pour tenter d'y parvenir a révélé l'absence de capacités techniques au sein du gouvernement pour entreprendre ce type de programmation budgétaire. Le MEMR a depuis réclamé des chiffres plus précis pour l'additionnalité, bien qu'aucune intervention de formation ou de renforcement des capacités n'ait eu lieu depuis dans les ministères opérationnels. Là où le financement de la lutte contre le changement climatique est intégré dans des programmes sectoriels plus larges – pour l'eau et l'agriculture par exemple – le budget n'affecte pas ou ne dissocie pas les différentes composantes liées au changement climatique. Un petit nombre de donateurs fourniraient également des fonds hors budget pour la lutte contre le changement climatique. C'est pourquoi il est impossible d'avoir une idée globale de ce type de financement au Kenya.

Aujourd'hui, le **Cameroun** est incapable de répertorier les sommes extérieures fournies au pays pour lutter contre le changement climatique. Plusieurs mécanismes internationaux de suivi montrent qu'une partie de cette aide est acheminée *via* des fonds mondiaux, comme le REDD, sans dresser un tableau exhaustif du total des fonds alloués à la lutte contre le changement climatique dans le pays. Lorsque le financement extérieur est enregistré dans le budget, il l'est au niveau des projets ou des programmes. Le financement de volets ou d'activités de lutte contre le changement climatique au sein de projets plus vastes n'est pas dissocié. Un certain nombre de donateurs, au Cameroun et à l'extérieur, apportent aussi directement aux ONG des fonds pour la lutte contre le changement climatique, notamment pour les activités menées dans le bassin du Congo. Ces fonds ne sont pas enregistrés dans les systèmes officiels.

L'absence de définitions précises peut provoquer d'autres difficultés.

Tanzanie

Le gouvernement n'a pas toujours été disposé à discuter du financement de la lutte contre le changement climatique, en partie par crainte de provoquer un « détournement » des engagements au titre de l'APD. Au vu des relations récentes entre les autorités et les donateurs – une partie de l'appui budgétaire pour l'année 2010 ayant été suspendue – les offres de financement additionnel pour le changement climatique sont problématiques. Les partenaires extérieurs et le gouvernement ont de vives discussions autour de l'efficacité du soutien financier et de la disposition des autorités tanzaniennes à mettre en œuvre des politiques et des initiatives conformes aux engagements convenus. La regrettable erreur d'affectation de 30 millions USD d'aide norvégienne au ministère des Ressources naturelles et du tourisme est au cœur de ce débat, décourageant certains partenaires bilatéraux d'augmenter leurs allocations. Pour garantir l'additionnalité des futurs financements pour la lutte contre le changement climatique à l'APD actuelle, le gouvernement devra faire preuve de davantage d'initiative pour renforcer les capacités susceptibles de déterminer cette additionnalité, développer les moyens de notification et travailler avec les partenaires pour décider des mécanismes d'acheminement des futurs financements.

Les pays ont-ils les capacités de gérer le financement de la lutte contre le changement climatique ?

Les différentes études de cas montrent que le financement de la lutte contre le changement climatique est mal intégré dans les budgets locaux et enregistré et notifié de manière incomplète. Outre et au-delà des problèmes des définitions évoqués précédemment, cette situation semble liée (en grande partie) aux capacités disponibles.

Au Ghana par exemple, le ministère des Finances et de la planification économique a une unité dédiée à la gestion du changement climatique et de l'environnement/des ressources naturelles (tout comme il a une unité pour le gaz et le pétrole) et tient à intégrer le changement climatique dans les directives budgétaires nationales. Malgré des améliorations dans les systèmes de gestion financière, des difficultés demeurent surtout au niveau de la comptabilisation et de la notification des informations financières.

Ghana : des problèmes de capacités limitent l'accès du pays au financement de la lutte contre le changement climatique

La demande d'accès du Ghana au Fonds d'adaptation en tant qu'entité nationale de mise en œuvre (NIE) vient d'être rejetée. Certains membres du gouvernement ont été consternés par cet échec. Il semble que le dossier transmis au conseil du Fonds d'adaptation n'ait pas intégré certaines mesures institutionnelles pertinentes en cours d'adoption par le gouvernement sur la question du changement climatique. Mais la difficulté d'accès à la documentation témoigne de l'absence de ressources dédiées, du manque de transparence et de responsabilité quant aux personnes chargées de transmettre les documents et à quel moment et d'un respect incertain des procédures d'assurance qualité. Les donneurs partenaires ont eux aussi été incapables de réagir davantage dans la mesure où leur offre d'assistance pour ce processus et d'autres du même type n'a pas été acceptée. Des dispositions sont en cours d'adoption pour présenter un nouveau dossier.

MDP et REDD

Le Ghana ne s'est pas encore qualifié pour un quelconque projet MDP alors qu'un certain nombre sont en préparation. Le gouvernement a dénoncé les « incitations perverses de l'architecture internationale, en particulier du MDP ». L'analyse de l'expérience et des structures du MDP au Ghana révèle des faiblesses systémiques et des demandes excessives pesant sur certains individus qui ne semblent pas faire partie des discussions actuelles du gouvernement sur sa toute nouvelle politique de crédits carbone.

« Nous ne sommes pas très efficaces pour obtenir des fonds internationaux. Si nous ne faisons pas plus attention, nous allons aussi rater le Fonds vert ».

Les capacités gouvernementales sont fortement dépendantes d'un petit groupe d'individus auxquels incombent de très lourdes responsabilités, puisqu'ils doivent respecter les normes internationales en matière de notification et de qualification mais aussi gérer des projets morcelés. Cette situation a des conséquences négatives sur les aptitudes de conception ou de mise en œuvre à l'échelle du pays, y compris pour intégrer le changement climatique dans les directives budgétaires nationales. Les responsables ont parfaitement conscience de ce paradoxe, notant qu'une « réponse systémique reste délicate ».

Au Cameroun également, la direction générale pour la coopération et l'intégration du ministère de l'Économie, de la planification et de l'aménagement du territoire (MINPLADAT) est chargée de coordonner tous les financements des donateurs. Mais pour l'instant, le MINPLADAT manque de ressources et devra être renforcé pour favoriser une meilleure coordination interministérielle des ressources extérieures. En 2005, le gouvernement a introduit un système intégré de gestion des finances publiques (SIGFP) pour optimiser le suivi des engagements et des dépenses publics. Cela se traduit depuis par une amélioration de la qualité des données mensuelles relatives à l'exécution budgétaire²². Un cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) pour le bâtiment, la santé, l'éducation et les affaires rurales a également permis d'établir une forme de synthèse entre les rentrées financières intérieures et extérieures dans ces secteurs et de traduire les priorités nationales de développement en activités chiffrées²³. D'autres initiatives visant à rationaliser les procédures financières et à généraliser l'utilisation du CDMT sont par ailleurs en cours.

Les études de cas concluent que, d'une manière générale, les pays n'ont pas encore les capacités pour évaluer finement les besoins financiers liés aux questions d'atténuation et d'adaptation et qu'ils n'ont pas non plus les connaissances pour concevoir des projets suffisamment intéressants pour obtenir des financements au titre du MDP. Ils manquent par ailleurs d'expérience pour déployer les dispositifs institutionnels permettant une prise de décisions collégiale sur l'intégration de la lutte contre le changement climatique dans les budgets et les plans.

Le financement de la lutte contre le changement climatique est-il prévisible ?

La plupart des fonds étant gérés dans les grandes capitales du Nord, des inquiétudes persistent quant à la prévisibilité du financement. C'est là une source de frustration pour les responsables au Ghana, qui ont le sentiment de s'être pliés à des exigences pesantes en termes de notification et d'architecture institutionnelle sans pour autant obtenir des apports de ressources conséquents. Au contraire, ils ne reçoivent que des sommes limitées pour rémunérer des consultants internationaux censés faciliter l'accès à ces fonds plus importants qui s'apparentent à des « *mirages* » : toujours plus lointains, dotés de montants variables mais jamais concrétisés.

²² BAFD/OCDE (2007), *Perspectives économiques en Afrique*.

²³ Rapport 2007 du Réseau africain pour la dette et le développement (AFRODAD).

Maroc : la participation au Fonds pour les technologies propres (FTP)

Le Maroc est en train d'élaborer des projets pour obtenir un financement du FTP au titre des CIF de la Banque mondiale. Le Fonds climatique d'investissement stratégique (SCF) l'a retoqué. Le Maroc peut prétendre à deux grandes sources de financement FTP : la première relève d'une allocation régionale d'un montant de 197 millions USD (sur un total de 750 millions alloués aux pays du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord [MENA]) ; la seconde est une allocation nationale de 150 millions USD. Les deux sont cogérées par la BAfD et la Banque mondiale. Le FTP national, dont le démarrage a été lent, privilégie désormais les projets d'énergie éolienne. Les systèmes de chacune des deux banques sont ensuite utilisés, ce qui entraîne parfois des doublons inutiles. Le FTP devrait lever trois fois plus de prêts auprès des banques (soit jusqu'à 450 millions USD pour le dispositif national).

Comme il s'appuie sur un comité et non sur des règles strictes, le FTP est flexible. Mais il perd en prévisibilité. L'allocation régionale du FTP a été vitale pour les premiers investissements dans l'énergie solaire, qui n'auraient pas pu se développer sans son soutien. Parallèlement, la BAfD envisage d'accorder un prêt à l'appui des réformes pour la lutte contre le changement climatique. Il s'agirait de lier certains volets de la réforme sectorielle à des financements afin de fournir les subventions nécessaires à l'énergie solaire. Le risque de non-reconstitution des CIF suscite des inquiétudes sur la disponibilité des fonds.

Fonds capital carbone (FCC)

Le FCC est le premier fonds carbone instauré en Afrique francophone. Il a été créé par la Caisse de dépôt et de gestion du Maroc (CDG) en 2007, qui a été rejointe en 2008 par la Caisse des dépôts et la BEI. Le FCC a été doté au départ de 300 millions de dirhams pour la période 2008-2017, dans l'objectif d'acquérir des crédits d'énergie renouvelable (CER) pour les revendre ensuite. Alors qu'il est opérationnel depuis trois ans, un seul projet a été signé pour l'instant. Les processus entourant la préparation, l'approbation, la mise en œuvre et la validation des projets se sont révélés extrêmement lourds. Le FCC, qui a observé que l'enregistrement d'un projet prenait entre 18 mois et deux ans, demande une simplification des procédures.

La plupart des projets engagés dans le monde au titre du MDP portent sur les énergies renouvelables, l'efficacité énergétique et le remplacement de combustibles. Le potentiel du Maroc dans tous ces domaines est réel, mais le pays manque de compétences techniques et juridiques et de capacités pour élaborer des projets. La signature de contrats suscite souvent des craintes et les incertitudes liées au verdict des urnes, en 2012, freinent l'investissement des entreprises. Le Maroc manque de capacités pour élaborer des projets. L'Office national de l'électricité (ONE) conserve l'essentiel du contrôle et les appels d'offres peuvent s'éterniser (certains durant jusqu'à 15 mois). En tant que fonds spécifique à un pays, le FCC se heurte à la concurrence de fonds internationaux qui ont l'embaras du choix pour trouver des projets.

Les bailleurs de fonds rencontrent-ils tous les autorités nationales ?

Aucune étude de cas ne prouve clairement que tous les bailleurs de fonds engagés dans l'aide à la lutte contre le changement climatique discutent régulièrement avec le gouvernement, même si certains pays (comme le Ghana et la Tanzanie) ont des accords poussés avec les donateurs qui prévoient notamment des stratégies conjointes globales d'assistance. Cette situation reflète en partie les débats actuels sur la nature du financement de la lutte contre le changement climatique (concernant son appartenance ou non aux dispositifs d'ensemble de l'APD).

Au Maroc, une trentaine de donateurs interviennent. La plupart sont de taille modeste. L'alignement et l'harmonisation se révèlent donc délicates. Les personnes interrogées ont cependant noté l'utilité de cette diversité, chaque donneur ayant une expertise spécifique (macroéconomie et réformes pour la Banque mondiale, par exemple, infrastructures pour la BAfD, financements carbone pour KfW et développement local pour l'Agence française de développement [AFD]). Des réunions de concertation dans le secteur de l'environnement ont lieu deux fois par an, à l'initiative du gouvernement. Mais elles se résument plutôt à un partage d'informations et non à un exercice conjoint de planification et de mise en œuvre.

Les conditions posées par le système international de lutte contre le changement climatique peuvent entraîner un éclatement du dialogue. Au Kenya, les points focaux nationaux pour la CCNUCC, le REDD et le MDP sont actuellement opérationnels ; tous sont rattachés au MEMR, mais dans des départements différents. Le point focal du REDD est ainsi hébergé par le Kenya Forest Service (KFS), un organisme paraétatique, alors que le point focal du MDP relève de l'autorité nationale de gestion de l'environnement (National Environmental Management Agency – NEMA).

Au Cameroun, il n'existe actuellement pas de groupe de travail conjoint donateurs/gouvernement sur le changement climatique. Un cercle de concertation de la société civile partenaire du MINFOF/MINEP (CCPM) et des donateurs se réunit tous les mois pour coordonner le soutien des partenaires au développement au secteur de la sylviculture et de l'environnement et à leurs ministères respectifs. Bien que le gouvernement n'en fasse pas partie, ses représentants peuvent être invités de manière ponctuelle à prendre part aux discussions. Un groupe sous-sectoriel sur le changement climatique est en cours de constitution. Il pourrait servir de plateforme à des discussions plus stratégiques avec les donateurs autour du changement climatique.

Les sources publiques et privées de financement agissent-elles de manière concertée ?

Nous ne disposons pas de suffisamment d'éléments pour le dire. Au Kenya, en dehors du financement de grands projets énergétiques, le potentiel du financement par le secteur privé des plans de lutte contre le changement climatique n'a pas encore été correctement évalué par le gouvernement. Les acteurs privés doivent eux aussi se mobiliser davantage autour de cette question (au lieu de se concentrer sur la diversification des sources d'énergie) et aucune tentative collective n'a cherché à aligner les nouveaux intérêts dans l'énergie, l'agriculture et l'horticulture sur la stratégie nationale. La participation du secteur privé à la lutte contre le changement climatique est censée être coordonnée par

le comité de coordination des activités nationales sur le changement climatique (National Climate Change Activities Coordination Committee – NCCACC) mais ce forum n'a pas encore instauré des rencontres régulières.

Le Cameroun est loin d'avoir exploré toutes les possibilités du financement de la lutte contre le changement climatique par le secteur privé malgré un certain nombre de mesures prises pour lancer un MDP dans le pays. Une AND a été identifiée au sein du MINEP et un site web créé avec le soutien de l'organisation canadienne CF-SEA (Financement du carbone pour une énergie durable en Afrique). À ce jour, jusqu'à dix notes d'information sur le projet (PIN) ont été soumises au Fonds carbone pour l'aide au développement de proximité (CDCF) de la Banque mondiale, alors que le Cameroun attend toujours la mise en œuvre de son premier projet MDP. Le gouvernement impute ces retards à l'importance des coûts de préparation du MDP et à l'absence d'aide internationale pour ce processus.

Harmonisation

Les enseignements internationaux indiquent qu'en règle générale, l'harmonisation des donateurs est problématique a) si ces derniers ne peuvent pas s'aligner sur une stratégie cohérente du gouvernement partenaire et b) s'il n'y a pas de vraie délégation aux responsables locaux. Comme l'a souligné l'un des donateurs interrogés, *« un grand nombre d'entre nous dépendent en tant que donateurs de l'adoption d'une stratégie claire par le gouvernement [partenaire] (c'est ainsi que nous avons appris à travailler). Deux aspects peuvent se révéler problématiques : soit ce dont nous disposons n'est pas une stratégie, soit, s'il s'agit bien d'une stratégie, nous ne lui faisons pas confiance. Cela rend les choses beaucoup plus difficiles et ce n'est pas propre au changement climatique. Mais cela provoque une fragmentation accrue de notre approche »*.

Dans la pratique, l'harmonisation effective des financements extérieurs présente plusieurs caractéristiques : un « recensement » à jour et transparent de ce que chaque donneur fait ; un accord entre les différents bailleurs de fonds pour intervenir de manière concertée (au minimum, dans le principe, au mieux, de manière formalisée) ; des mécanismes de communication et de partage des informations entre bailleurs de fonds ; et une claire répartition des tâches.

Les bailleurs de fonds ont-ils le désir d'harmoniser leur aide ?

D'une manière générale, les bailleurs « traditionnels » pour l'APD allouée aux pays couverts par l'étude (en particulier les bilatéraux) ont la volonté d'harmoniser leurs activités – avec un succès plus ou moins grand. On a du mal à voir si les différents partenaires de certains pays couverts ont des objectifs communs en termes de changement climatique, leurs différences se situant au niveau des priorités et de l'accent mis sur les conditions du financement pour les grands fonds mondiaux et la préférence accordée à la priorité des investissements (notamment entre l'atténuation et l'adaptation).

Au Maroc, les donateurs sont moins importants que dans la plupart des autres pays couverts et si le désir de coordination est manifeste, rares sont les mécanismes en place pour favoriser l'harmonisation : il s'agit plutôt d'une

coopération parcellaire autour de programmes spécifiques. La France, l'Allemagne et le Japon ont ainsi opté pour une coopération trilatérale pour des programmes dans le secteur de l'énergie. Le gouvernement préside un groupe environnemental mais les réunions se résument plutôt à un partage formel d'informations. Certains donateurs ont le sentiment qu'un groupe constitué uniquement de leurs pairs serait plus efficace. L'agence marocaine pour l'énergie solaire (Moroccan Agency for Solar Energy – MASEN) organise ses propres réunions de coordination des donateurs qui rassemblent à la fois les organisations multilatérales, comme la Banque mondiale, la BAfD et la BEI, et les agences bilatérales que sont KfW/GIZ (Allemagne) et l'AFD (France). Des réunions mensuelles présidées par la MASEN ont été envisagées pour ce groupe mais elles ne semblent pas avoir respecté ce rythme au premier semestre 2011.

En Afrique du Sud, le plus grand frein à l'harmonisation des financements extérieurs ne semble pas tant lié à la volonté des bailleurs de fonds qu'à la nature éclatée des institutions du pays bénéficiaire et partenaire (Industrial Development Corporation of South Africa [IDC], Banque de développement d'Afrique du Sud [DBSA], Trésor, ministères opérationnels, etc.).

Au Ghana, l'enquête de suivi de la Déclaration de Paris a pointé un manque global de transparence sur le fonctionnement des donateurs « non traditionnels » et « émergents » comme les pays BRICK (Brésil-Russie-Inde-Chine-Corée). Recommandation est faite « d'associer ces pays de manière à réduire sensiblement les coûts de transaction »²⁴. Actuellement, les BRICK n'appartiennent à aucun regroupement de donateurs, aussi ponctuel soit-il, ne rendent pas compte de leurs apports et se contentent d'une participation informelle (réceptions et autres manifestations notamment). Cette situation n'est pas propre au Ghana – ni à l'assistance en matière de changement climatique²⁵. Mais cela va créer des décalages de plus en plus importants. Les donateurs traditionnels risquent de se retrouver à discuter entre eux alors que le centre de l'activité se sera déplacé ailleurs.

Les donateurs ont-ils tous la même appréhension du financement de la lutte contre le changement climatique ?

L'étude a permis de constater la diversité des approches des donateurs pour identifier le financement de la lutte contre le changement climatique et en rendre compte. Mais la question centrale est de savoir comment définir son caractère « additionnel », qui le distingue des autres types de financement. En Tanzanie, aucune approche systématique ne prévaut actuellement chez les donateurs pour rendre compte et notifier l'additionnalité. Chacun a des exigences différentes, souvent dictées par leurs sièges. Le DFID vient par exemple d'instaurer un nouveau fonds global pour le climat, qui a vocation à suivre tous les projets et activités menés par le DFID dans le cadre de la lutte contre le changement climatique. Ce dernier doit donc rendre des comptes sur l'additionnalité de ses programmes pays. D'autres donateurs ont une approche moins stricte de la notification, sans que cela signifie qu'ils prennent moins au sérieux la question de l'additionnalité dans leur pratique sur de terrain.

²⁴ Enquête 2011 de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris.

²⁵ Groupe BAfD, "From aid effectiveness to development effectiveness: 2nd regional meeting on aid effectiveness - South-South cooperation and capacity development", table ronde n° 6, Tunis, novembre 2010.

Rares sont les partenaires au développement de l'Afrique du Sud à tenter de déterminer l'additionnalité des financements. Ainsi, toutes les contributions à l'« économie verte » des États membres de l'Union européenne (UE) sont actuellement comptabilisées uniquement dans l'APD, sans aucun moyen de répertorier celles qui seraient spécifiquement allouées au changement climatique. Dans le cadre du processus MDP, de multiples cabinets conseil assistent l'AND. Certains partenaires s'efforcent de quantifier les réductions totales d'émissions dans les projets financés, mais uniquement en termes d'« effet de substitution » des investissements et projets pilotes pour les énergies renouvelables sur l'utilisation du réseau national – et, visiblement, ces informations ne sont pas regroupées²⁶.

Chaque bailleur de fonds est-il au courant des activités des autres ?

Un recensement à jour et transparent du financement est une condition préalable à une véritable harmonisation. Malheureusement, alors que les bailleurs de fonds dans certains pays (Afrique du Sud, Ghana et Tanzanie) se sont livrés à un tel exercice avec succès, cela est loin d'être le cas partout. Nous n'avons *a priori* trouvé aucun exemple d'un processus de mise à jour permanent de cet outil pour garantir la disponibilité immédiate des informations pertinentes.

Au Cameroun, seul un petit nombre de donateurs – comme la Banque mondiale et le Japon notamment – financent des projets spécifiquement axés sur le changement climatique. Une matrice d'activités conjointes des partenaires au développement en matière de changement climatique est en cours de finalisation et devrait dresser un tableau plus clair du soutien des donateurs, afin de faciliter la coordination à l'avenir et de réduire les coûts de transaction, pour les donateurs comme pour le gouvernement. Mais cette matrice ne prévoit pas d'intégrer les allocations financières.

Au Maroc, la définition et l'identification de l'assistance en matière de changement climatique semblent problématiques. Le changement climatique et l'environnement ne sont pas des secteurs budgétaires distincts de sorte que le premier n'est qu'un élément dans un ensemble d'interventions. L'identification des postes budgétaires se révèle aussi délicate parce que le changement climatique ne rentre pas facilement dans les classifications actuelles des Nations Unies et que les marqueurs Rio ne sont pas utilisés. Il n'existe pas non plus d'informations centralisées sur les donateurs qui, comme l'USAID, travaillent directement avec les ONG.

²⁶ Entretiens avec KfW et d'autres partenaires, mars 2011.

Quels sont les mécanismes utilisés par les bailleurs de fonds pour agir en concertation ?

Lorsque l'harmonisation est effective, les donateurs se rencontrent régulièrement pour partager des informations et discuter des stratégies. En Tanzanie, ils coordonnent actuellement un soutien au changement climatique à travers le Groupe de partenaires au développement (DPG) pour le secteur de l'environnement, qui se réunit tous les mois. Un poste de secrétaire financé par l'aide extérieure a permis d'améliorer la coordination du DPG environnement, même si les interactions entre le groupe et ses homologues au gouvernement tendent à être plus ponctuelles. Une note de stratégie conjointe fixe les priorités des donateurs en l'absence d'une initiative forte de la part des autorités. Les donateurs veulent croire que l'harmonisation et la coopération s'améliorent. Une étude finalisée début 2011 recense les défis et les opportunités susceptibles de freiner ou de favoriser la valorisation des activités de lutte contre le changement climatique. Un certain nombre de doublons ont été repérés à cette occasion.

Le fait que l'agence leader prenne l'initiative de réunir les bailleurs de fonds est un facteur crucial. Idéalement, ce rôle devrait être formalisé localement entre les responsables de mission, afin d'éviter tout malentendu. Cela n'est encore le cas dans aucun des six pays. La coordination peut fonctionner si elle naît sans accord formel de ce type : plusieurs exemples des études de cas en attestent. Pourtant, des tensions existent entre donateurs, chacun tentant de récupérer la mission de coordination.

Quels sont les rapports entre le siège et les bureaux locaux ?

L'harmonisation ne fonctionne bien que lorsqu'il existe une véritable communication au plan local. Au Maroc, la Banque mondiale et la BAfD semblent avoir eu des difficultés de concertation. Une délégation limitée des responsabilités dans chaque établissement impose un exercice complexe de coordination. Elle peut aussi retarder les réactions et provoquer des problèmes de synchronisation des missions pour des projets impliquant plusieurs donateurs.

L'expérience du Kenya semble résumer celle de la plupart des pays étudiés. Des donateurs bilatéraux ont indiqué être préoccupés par le fait que les mécanismes mondiaux de financement étaient souvent gérés au niveau des sièges, loin du pays concerné, ce qui complique l'obtention de résultats sur le terrain. Les personnes interrogées ont évoqué la nécessité de resserrer la coordination entre les mécanismes internationaux de financement comme le FEM, REDD et le MDP pour garantir que les fonds mondiaux interviennent en tenant compte les uns des autres en termes de stratégie et de mise en œuvre. Les donateurs bilatéraux ont reconnu la nécessité d'une harmonisation accrue entre les différents circuits de financement même si de multiples exigences et processus internationaux ont continué de saper leurs efforts. Le programme REDD au Kenya en témoigne, auquel il manque 10 millions USD pour être totalement opérationnel. À ce jour, seule la Banque mondiale a fourni des fonds (3.4 millions USD). L'AFD, l'Agence japonaise de coopération internationale (JICA) et l'Agence suédoise de coopération internationale au développement (ASDI), qui ont toutes des bureaux à Nairobi, connaissent ces besoins financiers et ont fait part de leur intérêt à fournir une partie de l'aide additionnelle requise.

Les bailleurs de fonds se sont-ils répartis les tâches ?

Pour que l'harmonisation se concrétise, les bailleurs de fonds doivent éviter les doublons et se concentrer sur ce qu'ils savent faire le mieux. Même dans les pays étudiés, où des accords poussés existent pour l'APD générale (y compris une clarification des tâches, comme en Tanzanie), bon nombre d'institutions et de bailleurs de fonds intervenant dans la lutte contre le changement climatique ne font pas pleinement partie de ce dialogue.

La répartition des tâches au Kenya en 2011

Alors qu'il n'existe pas à ce jour d'accord formel pour une coordination élargie entre donneurs (soit sous la forme d'une déclaration des chefs de mission ou à travers la constitution d'un groupe formel de donneurs pour coordonner les activités en matière de changement climatique), la coordination est née de manière informelle. Ainsi, l'AFD s'est engagée à soutenir l'agriculture et l'énergie, la Finlande et la Banque mondiale (à travers REDD) soutiennent la sylviculture, comme le Japon qui s'investit aussi dans l'eau, et l'ASDI entend renforcer la mobilisation de la société civile autour de la question du changement climatique. DANIDA et la JICA fournissent également une assistance technique à l'unité chargée de l'environnement et du changement climatique auprès de l'OPM et l'AFD soutient le comité national pour le changement climatique rattaché au MEMR. Le DFID finalise actuellement une « analyse de cas » pour l'assistance en matière de changement climatique qui devrait adopter une approche tous azimuts du renforcement de la lutte contre le changement climatique à un certain nombre de niveaux, de l'engagement local au soutien à des programmes régionaux en Afrique de l'Est. Les personnes interrogées ont souligné la nécessité pour les donneurs de s'appuyer dans les prochaines années sur cette nouvelle répartition des tâches pour renforcer leur coordination.

Au Cameroun, aucune répartition officielle des tâches n'existe entre bailleurs de fonds pour le changement climatique – ce qui peut s'expliquer en partie par le nombre relativement restreint de donneurs intervenant dans le pays. La majorité d'entre eux financent le secteur forestier, soit à travers le programme sectoriel pour les forêts et l'environnement (Forest & Environment Sector Program – FESP), soit à travers d'autres programmes et projets non spécifiques au changement climatique. Un certain nombre de doublons ont été identifiés, comme le fait que la Banque mondiale et la BAfD gèrent actuellement des fonds distincts pour la sylviculture – respectivement le Fonds de partenariat pour la réduction des émissions de carbone forestier (FCPF) et le Fonds forestier du bassin du Congo (FFBC). La coordination autour de ces mécanismes distincts pourrait être plus étroite.

Résultats

La Déclaration de Paris impose aux donateurs et aux pays partenaires de s'engager ensemble à gérer les résultats du développement. De même, la CCNUCC précise que toutes les actions menées au titre des financements pour la lutte contre le changement climatique doivent être mesurables, notifiables et vérifiables.

Les études de cas attestent de l'existence d'une réelle opportunité pour améliorer la gestion des résultats sur le continent.

Savons-nous ce qui doit être mesuré ?

À l'instar du délicat recensement de l'assistance, évoqué précédemment, le problème fondamental de la mesure des résultats est lié aux définitions utilisées : quelles informations faut-il répertorier ? La question est d'autant plus pertinente qu'il n'existe pas de définitions communes pour déterminer l'additionnalité, surtout en matière d'adaptation.

Existe-t-il des cadres nationaux de suivi des résultats ?

Aucun des six pays étudiés n'a encore mis en place de cadre national de résultats, cohérent et exhaustif, qui relie le financement de la lutte contre le changement climatique à des objectifs (bien que certains envisagent de le faire).

En Tanzanie, l'absence d'un cadre national de notification est largement liée à l'absence de stratégie nationale pour la lutte contre le changement climatique, qui n'est pas non plus intégrée dans les priorités et les stratégies de développement du pays. À ce jour, les résultats sur la question du changement climatique ont été recensés, soit par les donateurs bilatéraux rendant compte de programmes propres ou conjoints, soit lors de notifications sur les fonds mondiaux provoquées par la communauté internationale. Aucune notification conjointe des autorités et des donateurs n'a lieu.

De même au Kenya, la notification nationale sur la question du changement climatique n'intervient actuellement qu'à la demande des mécanismes extérieurs de financement ou des donateurs bilatéraux. À l'échelle plus large du développement, un débat en cours cherche à savoir lequel des deux cadres nationaux de résultats utiliser pour suivre les progrès du programme *Vision 2030* : le manuel d'indicateurs nationaux (NIH) lancé par le ministère de la Planification en 2009 ou les normes de performances sectorielles (SPS) lancées en 2010 par l'OPM. Le manuel NIH pour le programme *Vision 2030* comporte un cadre national de suivi des activités phares, qui évalue les progrès obtenus par trois projets de lutte contre le changement climatique dans le secteur de l'eau et de l'assainissement. Parmi ces projets, la création de trois bases de données sur le changement climatique, qui seront coordonnées par le MEMR, la NEMA et le département de la météorologie du Kenya. Les normes SPS intègrent également le changement climatique dans le volet « environnement, eau et assainissement » du CDMT. On voit bien que la gestion des résultats dans les pays couverts par l'étude est souvent effectuée de manière parcellaire.

Qui est responsable de la notification ?

La notification des résultats des activités de lutte contre le changement climatique est en général considérée comme une obligation imposée de l'extérieur. Elle est rarement reliée au processus budgétaire et les cas de suivi et de notification conjoints par les bailleurs de fonds et les bénéficiaires sont peu nombreux.

Pour les activités financées par les partenaires multilatéraux, le ministère de l'Environnement de l'Afrique du Sud s'appuie sur un cadre de résultats et des processus de suivi et d'évaluation (S&E) dirigés par le PNUD conformément aux dispositions du FEM. Les partenaires au développement ont leurs propres processus dédiés de S&E et de notification qui, apparemment, entrent en « conflit » avec les systèmes mis en place par les autorités et les ONG (même si des tentatives d'harmonisation sont en cours dans ce cas). Aucune agence unique n'est responsable de la supervision du suivi des résultats des activités de lutte contre le changement climatique financées par l'aide extérieure. Pour autant, alors que les processus généraux de S&E du gouvernement ont récemment été centralisés dans le cabinet de la présidence, les résultats de l'aide extérieure et en particulier des investissements pour la lutte contre le changement climatique ne sont pas intégrés dans ces processus.

Au Maroc, le ministère de l'Environnement met l'accent sur la collecte de données relatives au changement climatique. Des cibles d'atténuation ont été fixées sur une base sectorielle et tous les ministères seront évalués. Les bailleurs de fonds semblent être dissociés de ces approches, d'où la nécessité d'un cadre national global couvrant à la fois l'atténuation et l'adaptation et englobant les programmes des donateurs et du gouvernement.

Au Cameroun, le NAPA devrait, quand il sera finalisé, offrir un mécanisme pour recenser les résultats des programmes d'*adaptation* obtenus à partir de 2012. Le futur observatoire ONACC sera responsable de la collecte de données sur les résultats des activités de lutte contre le changement climatique. Mais l'on ne sait pas si et quand cet observatoire deviendra opérationnel ni combien de temps prendra la constitution de ces capacités de notification.

En Tanzanie, les rapports comme la Communication nationale sur le changement climatique sont le plus souvent confiés à des acteurs non étatiques. L'Institute for Resource Assessment de l'université de Dar-es-Salaam joue également un rôle actif pour aider le gouvernement à réunir des informations pour le programme REDD.

Tous les financements sont-ils pris en compte ?

On constate dans les différents pays étudiés un manque d'information sur les financements « hors budget » des partenaires au développement. Les gouvernements n'ont pas toujours connaissance du financement extérieur d'activités de lutte contre le changement climatique et devront améliorer leurs capacités d'information si l'on veut que la notification de chaque pays rende fidèlement compte des résultats obtenus et des difficultés rencontrées. Au Kenya, la mise au point d'une fiche officielle d'évaluation des donateurs pour le financement de la lutte contre le changement climatique et l'efficacité de l'aide

pourrait à l'avenir inciter les deux parties à améliorer leurs systèmes de gestion de l'information.

De même, les apports privés ne sont pas intégrés. Les pays – et les donateurs – n'ont pas toujours d'informations précises sur ce qui est dépensé ni sur le niveau de capitaux privés levés par l'État et les organisations internationales (un indicateur essentiel pour le développement de la lutte contre le changement climatique en Afrique).

Des programmes régionaux de lutte contre le changement climatique compliquent aussi la notification des résultats à l'échelle des pays, dans la mesure où les activités menées sortent des frontières nationales. Des zones comme la Communauté de l'Afrique de l'Est (CAE) et le travail analytique conjoint mené périodiquement par l'Union africaine (UA) pourraient offrir de nouvelles perspectives pour le suivi et la notification du financement de la lutte contre le changement climatique.

Responsabilité mutuelle

La Déclaration de Paris reconnaît que le financement est plus « efficace lorsque les gouvernements partenaires et les partenaires au développement sont redevables, à la fois vis-à-vis de leurs opinions publiques respectives et les uns envers les autres, de l'utilisation et de la gestion des ressources mobilisées pour atteindre des résultats du développement ».

Il est symptomatique qu'aucun des pays étudiés n'ait de mécanismes permettant à tous les bailleurs de fonds et aux bénéficiaires de se réunir pour se mettre d'accord et dresser un bilan des avancées. Toutes les études de cas attestent aussi de préoccupations quant à la faible prévisibilité du financement de la lutte contre le changement climatique, qui est pourtant un élément central de la responsabilité mutuelle.

Il n'existe guère d'incitations à ce jour pour mettre au point des approches de responsabilité collective. Au contraire, les études de cas pointent une incitation perverse à utiliser le pouvoir ou les ressources qui vont de pair avec les connaissances en matière de lutte contre le changement climatique ou le financement de cette lutte pour avoir la mainmise sur les activités et les apports disponibles ou attendus à brève échéance. Cette attitude est particulièrement évidente dans certains pays étudiés, où un petit nombre de « gardiens » puissants imposent leur autorité (et dans certains cas, pratiquent une forme de népotisme) à travers un tel contrôle.

Qui est responsable de quoi ?

La reddition de comptes vis-à-vis des bailleurs de fonds semble plus fréquente que vis-à-vis des destinataires ou des bénéficiaires. Dans la pratique, les mécanismes mondiaux de financement et les conditions posées par la communauté internationale détournent souvent l'attention des donateurs des besoins des pays destinataires. Des mécanismes régis de l'extérieur, dont l'obligation d'une reddition de comptes permanente au siège, prennent le pas sur le partage d'informations au niveau national.

Dans la plupart des pays étudiés, les parlements ne se sont pas véritablement saisi de la question du changement climatique. Mais quelques-uns participent activement à la supervision du financement de la lutte contre le changement climatique. Des travaux sont en cours, soutenus par des organismes extérieurs, pour aider les associations parlementaires, notamment dans la région de la Communauté de développement de l'Afrique australe (CDA). L'accent est mis sur le rôle des députés et leur coopération avec les ministères et les OSC²⁷. Mais le fait de garantir la supervision et la responsabilité pour la réalisation des objectifs du financement extérieur ne fait pas partie des priorités.

De même, l'engagement sectoriel coordonné du secteur privé dans la lutte contre le changement climatique, par exemple dans le tourisme et l'horticulture, varie : c'est en Afrique du Sud et au Maroc qu'il est le plus avancé. On observe une certaine mobilisation au Kenya.

Confédération générale des entreprises du Maroc (CGEM) et Centre marocain de production propre (CMPP)

La CGEM est une association qui compte plus de 300 membres directs et a des liens avec 30 000 entreprises. Elle s'appuie sur une vision forte pour un « Maroc vert », nourrie par des initiatives du secteur privé. En juin 2000, la CGEM a créé le CMPP avec le ministère de l'Industrie pour offrir un guichet unique aux entreprises installées au Maroc souhaitant accéder à des fonds pour la lutte contre le changement climatique. Le CMPP a des contacts avec tous les principaux donneurs. Il prône l'adoption de technologies vertes et de procédés de production dans les entreprises en activité et soutient le développement d'industries vertes au Maroc grâce au transfert de technologie. Des débouchés spécifiques semblent possibles dans le domaine de l'énergie solaire et du traitement des déchets. L'adaptation, moins avancée, progresse néanmoins avec des préoccupations spécifiques, notamment autour des zones industrielles de Tanger, inondables.

La CGEM et le CMPP affirment que les institutions du secteur public, nationales et internationales, sont mal équipées pour réagir suffisamment rapidement aux demandes du secteur privé. Le CMPP a œuvré à la réduction de la pollution dans le pays, une activité qui bénéficie du soutien financier de KfW. Il a déploré la lenteur des procédures de ce fonds – un dossier soumis en juillet 2010 étant toujours en attente d'approbation onze mois plus tard. La CGEM souhaite pour sa part que les fonds et les donneurs internationaux fassent preuve de davantage d'innovations et visent l'excellence.

Si le secteur privé se mobilisait autour des questions de changement climatique, il pourrait composer un bloc solide capable de tenir les gouvernements comptables de leurs résultats en la matière.

Quels rôles jouent la société civile et les médias ?

²⁷ L'Association des parlementaires européens pour l'Afrique (AWEPA) et l'Institut international pour l'environnement et le développement (IIED) ont organisé un séminaire régional pour les parlements de cinq pays de l'Union douanière de l'Afrique australe (SACU) les 1^{er} et 2 mars 2011 au Cap (Afrique du Sud).

Aucun des pays étudiés ne dispose encore d'OSC pleinement mobilisées autour de la question du changement climatique. En Tanzanie, seul un nombre limité d'OSC et d'ONG affirment sensibiliser les populations et agir en leur nom. La mobilisation sociale et la sensibilisation effectuées par les organisations nationales ont eu tendance à porter sur des domaines spécifiques – comme la sylviculture et l'agriculture – souvent soutenus par des ONG internationales ou bénéficiant de l'appui de la communauté internationale. Mais la Tanzanie ne fait que timidement le lien entre ces questions et le changement climatique et le suivi des engagements et des dépenses est inexistant.

Au Ghana, les acteurs non étatiques sont traditionnellement ceux qui fournissent des services techniques à l'État, comme dans le cas de la riposte nationale au changement climatique. Mais une meilleure communication a permis de renforcer les réseaux de sensibilisation et a contribué à poser les jalons d'une organisation coordonnée au niveau local et national autour du changement climatique. Des bailleurs de fonds comme le DFID et les Pays-Bas aident la société civile à assumer ce rôle, qu'ils considèrent comme crucial pour améliorer la responsabilité.

Le rôle des médias pourrait être renforcé, surtout avec la poursuite du mouvement de libéralisation des sources et du contenu. Ainsi en Tanzanie au cours des dix dernières années, les médias sont passés d'un état de quasi-inexistence à une pléthore d'organes de presse, de radios et de télévisions dont la grande majorité sont détenus par des acteurs privés. Les médias contribuent à sensibiliser les populations sur la question du changement climatique – en particulier lors des récentes réunions COP15 et COP16. L'association des journalistes pour l'environnement de Tanzanie (Journalists Environmental Associate of Tanzania – JET) a aussi tissé son réseau pour traiter des questions de développement durable et d'environnement et fait du changement climatique l'une de ses principales préoccupations. La JET forme actuellement d'autres journalistes sur la manière d'aborder efficacement les questions environnementales, afin de renforcer les capacités des médias dans ce domaine. Ces derniers ont encore une immense marge de manœuvre pour se mobiliser, surtout au niveau des enquêtes, et pour mettre en évidence le lien entre des répercussions locales et des problèmes ayant une origine mondiale.

PERSPECTIVES

Les études de cas révèlent qu'en dépit de progrès considérables, il reste encore beaucoup à faire pour élaborer une approche efficace du financement de la lutte contre le changement climatique en Afrique.

Les paragraphes qui suivent mettent en exergue un certain nombre de pistes d'action envisageables (à l'intention des protagonistes compétents).

Les défis qui se posent aux pays

- **Comprendre les opportunités et les risques liés au changement climatique pour réaliser les objectifs nationaux de développement.** *La lutte contre le changement climatique reste la prérogative des organisations internationales et des capitales des pays du Nord. Or, le changement climatique aura un impact négatif disproportionné sur les pays d'Afrique qui, par ailleurs, offrent d'immenses perspectives pour de nouveaux investissements liés à la lutte contre le changement climatique. Tant que les décideurs et les personnalités influentes ne perçoivent pas les risques et les opportunités du changement climatique pour le développement de l'Afrique, l'idée selon laquelle cette question est, soit une marotte des partenaires au développement, soit un problème trop abstrait pour mériter l'attention perdurera. On se satisfait encore d'une réponse a minima.*
- **Remédier au manque d'initiative sur la question du changement climatique.** *Les citoyens africains ne réclameront probablement pas à moyen terme d'initiatives pour lutter contre le changement climatique. Pour avancer, il faut des décideurs qui comprennent les défis et les opportunités en jeu et peuvent pousser à l'action.*
- **Empêcher une poignée d'individus de s'arroger le contrôle des financements et des savoirs internationaux ou l'accès à ces facteurs.** *Le système international de financement de la lutte contre le changement climatique a favorisé une poignée d'individus disposant d'une expertise sur ces questions, qu'ils exploitent parfois pour leur propre bénéfice, au détriment du développement de leurs pays.*
- **Renforcer le contrôle intérieur en l'adaptant à chaque contexte.** *Il faut notamment renforcer le rôle des parlements – mais aussi impliquer davantage les médias et les autres institutions (formelles et non formelles) qui surveillent l'action des gouvernements et des donateurs. Tous les financements devraient au moins être totalement transparents et faire l'objet de notifications publiques régulières (voir infra).*

Les défis qui se posent aux pouvoirs publics

- **Intégrer pleinement le changement climatique dans les plans et programmes nationaux.** Le déploiement de plans nationaux de lutte contre le changement climatique à même de satisfaire les exigences de notification posées par les organisations internationales ne doit pas être confondu avec la concrétisation de plans qui intègrent les activités entourant le changement climatique dans les politiques nationales de développement.
- **Faire en sorte que les composantes essentielles du gouvernement (en particulier le ministère des Finances et le cabinet du Président/du Premier ministre) décident de l'ordre du jour.** S'ils ne le font pas, les progrès seront minimes, quel que soit l'engagement des points focaux nationaux ou des autorités nationales désignées. Les comités interministériels nationaux sur le changement climatique ne suffisent pas, à moins d'être présidés par des personnalités politiques et/ou administratives puissantes capables d'obliger les autres, et notamment les ministres et les ministères opérationnels, à rendre des comptes.
- **S'assurer du niveau suffisant de capacités pour répondre aux besoins de chaque pays et non uniquement aux exigences de notification du système international.** Des compétences et des capacités techniques sont indispensables, surtout pour intégrer les fonds de la lutte contre le changement climatique et surveiller leur affectation dans les budgets nationaux. Des ressources dédiées supplémentaires sont indispensables, celles recensées lors des études de cas n'y suffisant pas.
- **Utiliser les définitions établies d'un commun accord par la communauté internationale, mettre en place des systèmes de suivi pour collecter des données adaptées sur ce qui est dépensé, où et par qui.** Les gouvernements doivent savoir ce qui est dépensé. S'ils ne peuvent tenir ce décompte, ils ne peuvent apprécier l'opportunité des actions engagées.
- **Répertorier toutes les sources de financement.** Une grande partie des apports extérieurs ne transitent pas par les budgets. Lorsqu'il n'est pas possible d'intégrer les dépenses dans les budgets nationaux, il faut mettre en place des systèmes parallèles qui permettent de recenser toutes les informations relatives au projet et de les rassembler afin que les donateurs puissent se rendre compte facilement de ce qui est fait.
- **Prendre le contrôle du processus.** Si les pays veulent s'affranchir des obligations imposées par les donateurs, ils doivent exercer eux-mêmes un contrôle patent sur leurs propres processus de développement. Ils doivent pour cela apprendre à s'imposer dans les négociations entourant les apports financiers.

Les défis qui se posent aux donateurs internationaux intervenant dans un pays

- **Recenser de manière transparente tous les financements, rendre ces informations publiques pour chaque pays d’Afrique et les tenir à jour.** Au minimum, tous les bailleurs de fonds devraient être tenus de publier ce qu’ils financent et de contribuer à un recensement régulier de toutes les activités menées dans chaque pays pour avoir des informations à jour. Cela aiderait les gouvernements et les autres bailleurs de fonds à limiter les doublons.
- **Introduire un dispositif financier commun pour la lutte contre le changement climatique.** Tous les pays sont pénalisés par la fragmentation des apports. Si les donateurs redoutent des difficultés, ils pourraient imposer au départ une gestion extérieure mais en prévoyant des étapes et des processus clairs pour appuyer le financement des réformes en cours et transmettre définitivement le contrôle aux gouvernements une fois que leurs systèmes ont fait la preuve de leur efficacité. Tous les bailleurs de fonds devraient s’efforcer de n’utiliser qu’un seul circuit de financement par pays.
- **Partir des priorités du pays bénéficiaire et soutenir cet ordre du jour par des fonds pour la lutte contre le changement climatique au lieu de procéder à l’inverse.** Trop souvent, l’assistance est régie par le donneur ou le bailleur de fonds, ce dernier arrivant à la table des négociations avec le gouvernement en sachant déjà ce qu’il va financer. Pour être efficace, l’alignement sur les priorités locales doit être effectif. Cela va plus loin que d’« améliorer la résilience face au changement climatique » (climate proofing) du développement. Il s’agit de voir comment le financement de la lutte contre le changement climatique peut soutenir de manière active les objectifs de développement.
- **Adapter les cycles de décaissement aux processus budgétaires des pays destinataires.** Les bailleurs de fonds doivent aligner de manière plus judicieuse leurs processus de financement sur les budgets des pays dans lesquels ils interviennent. Cela favorise une meilleure intégration dans les processus budgétaires mais cela permettra aussi de soutenir la gestion des fonds par le pays.
- **Utiliser autant que possible les systèmes intérieurs de notification et, le cas échéant, les simplifier et les rationaliser.** La duplication actuelle des règles de notification et de gestion est à la fois inutile et ruineuse.
- **Tenir les promesses de financement.** La faible prévisibilité des financements non seulement compromet leur crédibilité mais rend également la budgétisation et la gestion des ressources délicates, voire impossibles.
- **Introduire des mécanismes formels pour harmoniser les financements,** en faisant dès que possible appel aux déclarations d’intention au niveau des chefs de mission. Financer de manière active la coordination entre bailleurs de fonds.
- **Déléguer dans toute la mesure du possible aux autorités locales.** L’aide continuera d’être fragmentée à moins de renforcer au maximum la coopération locale. C’est là une condition extrêmement difficile à remplir en l’absence de représentation sur le terrain.

Les défis qui se posent aux organisations internationales

- **Faire de la clarification des définitions internationales du financement de la lutte contre le changement climatique et de ses modalités d'« affectation » une priorité.** Il faut clarifier les définitions pour permettre à tous les acteurs de comptabiliser la même chose. Il faut notamment s'assurer que les grandes institutions (agences de l'ONU, Banque mondiale et autres banques multilatérales de développement) conviennent d'un cadre normatif commun pour gérer le financement de la lutte contre le changement climatique. Faut d'un ensemble commun de définitions de base, personne ne pourra comparer les actions engagées ni rendre compte de ses initiatives.
- **Rationaliser les circuits de financement et les processus de candidature (pour permettre, idéalement, à chaque pays de travailler avec seulement un ou deux mécanismes).** Les gouvernements sont déjà noyés par la quantité de circuits de financement. Or, leur nombre est condamné à augmenter. Il revient à la communauté internationale de limiter cette prolifération, en réduisant par exemple considérablement le nombre de dispositifs financiers. L'approche la plus radicale consisterait à simplifier l'accès aux fonds mondiaux pour le changement climatique grâce à une procédure commune à tous ces fonds, alliée à un mécanisme unique de notification. Le financement pourrait toujours provenir de plusieurs sources, mais l'utilisateur final – les gouvernements africains – ne serait confronté qu'à un seul cadre pour poser sa candidature et rendre compte de ses actions. Des fonds unifiés pourraient voir le jour à l'échelle régionale (pour l'Afrique ou pour l'Asie, par exemple) au lieu de ces fonds thématiques mondiaux qui prolifèrent, permettant de rapprocher la gestion et l'exécution de leurs bénéficiaires et, ce faisant, d'améliorer la représentation active des pays dans les différents dispositifs de gouvernance régionale.

Annexe 1. Financement de la lutte contre le changement climatique et efficacité de l'aide : cadre d'analyse par pays

	Politique	Capacités	Incitations	Contraintes
Alignement	<ul style="list-style-type: none"> • Dans quelle mesure le financement extérieur fourni pour la riposte au changement climatique doit-il être identifié par le gouvernement ? • Les donateurs se sont-ils engagés à aligner leurs activités de lutte contre le changement climatique sur les plans du gouvernement ? • Les donateurs mettent-ils en œuvre des activités de lutte contre le changement climatique sans se caler sur les priorités d'action du gouvernement ? • Quelles sont les modalités de l'aide fournie par les donateurs utilisées pour financer les activités de lutte contre le changement climatique ? • Quel est le degré de prévisibilité des sources publiques de financement de la lutte contre le financement climatique ? • Les engagements sont-ils annuels ou bien courent-ils sur trois à cinq ans ? • Les fonds mis à disposition sont-ils suffisants pour combler le besoin de financement identifié et chiffré dans la stratégie nationale de développement ou les stratégies infranationales et locales ? Des sources additionnelles de financement – y compris privées – ont-elles été identifiées pour permettre de combler le besoin de financement ? • Dans quelle mesure les instruments de financement de la lutte contre le changement climatique sont-ils conçus pour s'aligner sur les préférences gouvernementales (appui budgétaire, approche programme, etc.) et sur les politiques d'aide en place ? 	<ul style="list-style-type: none"> • Les donateurs ont-ils un lieu où ils peuvent discuter et convenir avec le gouvernement de toutes les activités liées au changement climatique ? • Existe-t-il un mécanisme pour recenser et notifier tous les financements de la lutte contre le changement climatique apportés par les partenaires extérieurs ? • Le gouvernement et les organismes locaux ont-ils les connaissances et les capacités pour concevoir des projets et utiliser les apports extérieurs pour la lutte contre le changement climatique ? • Les systèmes budgétaires des entreprises publiques autorisent-ils un suivi du financement de la lutte contre le changement climatique (planification et exécution) ? • Les systèmes gouvernementaux parviennent-ils à déterminer l'additionnalité ? • Comment le financement de la lutte contre le changement climatique utilisera-t-il les systèmes de passation de marchés ? • S'il ne s'en sert pas pour des raisons de qualité, quelle méthode d'appréciation de la qualité a-t-elle été utilisée ? • Quelles améliorations qualitatives seront encouragées pour que ces systèmes soient utilisés à l'avenir ? • Comment le respect des garde-fous environnementaux et sociaux mis en place par le gouvernement sera-t-il garanti ? <p>Les autorités responsables ont-elles le pouvoir et les capacités de gérer les implications de la participation du secteur privé dans le financement de la lutte contre le changement climatique ?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Quelles sont les incitations susceptibles de pousser les donateurs à s'aligner sur les systèmes gouvernementaux ? • Quelles sont les incitations susceptibles de pousser le gouvernement à aligner le financement de la lutte contre le changement climatique sur ses propres systèmes ? • Les mécanismes de gouvernance mis en place pour les activités financées par les donateurs permettent-ils l'emploi des systèmes locaux suivants : (i) conception des programmes ; (ii) mise en œuvre des programmes ; (iii) gestion financière ; et (iv) suivi et évaluation ? 	<ul style="list-style-type: none"> • Les donateurs participent-ils à des discussions bilatérales en dehors de leurs mécanismes de coordination ? • Les règles administratives et de gouvernance imposées par les fonds internationaux pour la lutte contre le changement climatique freinent-elles l'alignement ? • Quelles sont les difficultés rencontrées pour introduire la question du changement climatique dans les plans et budgets nationaux ? • Des unités chargées de mettre en œuvre les projets ont-elles été créées et dans quelle mesure agissent-elles parallèlement aux systèmes gouvernementaux ? • Dans quelle mesure l'allocation des fonds freine-t-elle l'alignement ?

	Politique	Capacités	Incitations	Contraintes
Harmonisation	<ul style="list-style-type: none"> • Existe-t-il, formellement ou sur le plan opérationnel, un engagement spécifique de la part des partenaires extérieurs à coordonner le financement de la lutte contre le changement climatique ? • Cela est-il prévu (par exemple) dans une déclaration ou un protocole d'entente des chefs de mission ? • Existe-t-il un cadre exhaustif de programme et de budget employé pour toutes les sources de financement de la lutte contre le changement climatique ? • Le financement privé est-il soumis aux mêmes efforts de coordination préalable avec les programmes et les cadres nationaux de lutte contre le changement climatique que le financement public ? 	<ul style="list-style-type: none"> • Les donateurs se retrouvent-ils régulièrement pour coordonner leurs activités ? • Existe-t-il un registre à jour des activités financées et prévues ? • Existe-t-il chez les donateurs un processus formel de coordination et d'harmonisation de leurs procédures pour l'un quelconque des systèmes suivants au titre des mécanismes de gouvernance : (i) notification ; (ii) budgétisation ; (iii) gestion financière ; et (iv) passation de marchés ? • Les donateurs ont-ils déployé des capacités techniques en matière de changement climatique dans le pays ou bien gèrent-ils leur financement depuis des sièges régionaux ou internationaux ? • Comment les donateurs déterminent-ils l'additionnalité ? 	<ul style="list-style-type: none"> • Quelles sont les incitations susceptibles d'encourager ou de décourager les donateurs à harmoniser leurs actions ? • Les incitations sont-elles différentes à l'échelon local et régional/international ? • Quelles sont les incitations susceptibles d'encourager ou de décourager le gouvernement à prôner l'harmonisation des donateurs ? • Ces incitations sont-elles les mêmes pour tous les acteurs gouvernementaux/du côté des donateurs ? 	<ul style="list-style-type: none"> • Quels sont les freins à une meilleure harmonisation des financements ? • Les modalités internationales régissant les financements freinent-elles l'harmonisation dans le pays ?
Résultats	<ul style="list-style-type: none"> • Quel cadre de résultats a été mis en place pour mesurer l'impact des apports extérieurs pour la lutte contre le changement climatique ? • Quelle relation a-t-il avec d'autres cadres de résultats pour la programmation nationale de la lutte contre le changement climatique et la politique générale de développement ? • Le financement privé est-il soumis aux mêmes processus de suivi a posteriori que le financement public ? 	<ul style="list-style-type: none"> • Existe-t-il une agence ou un réseau d'agences responsable(s) capable(s) de suivre les résultats des activités de lutte contre le changement climatique financées par les donateurs extérieurs ? • Comment la notification des résultats sera-t-elle organisée ? 	<ul style="list-style-type: none"> • Quelles sont les implications pour les cadres nationaux de résultats liées aux normes internationales imposant des actions mesurables, notifiables et vérifiables en matière de lutte contre le changement climatique ? 	<ul style="list-style-type: none"> • Quelles sont les contraintes à la prise en compte et à la notification des résultats du financement de la lutte contre le changement climatique ?

	Politique	Capacités	Incitations	Contraintes
Responsabilité mutuelle	<ul style="list-style-type: none"> • Quel est le degré de prévisibilité des sources publiques de financement de la lutte contre le financement climatique ? • Les engagements sont-ils annuels ou bien courent-ils sur trois à cinq ans ? • Quels sont les engagements des donneurs en termes de prévisibilité des financements ? 	<ul style="list-style-type: none"> • Dans quelle mesure les bailleurs de fonds pour le changement climatique rendent-ils compte aux citoyens dans les pays bénéficiaires ? • La société civile, les médias et les autres organes hors gouvernement sont-ils capables d'assurer un suivi du financement de la lutte contre le changement climatique ? 	<ul style="list-style-type: none"> • Dans quelle mesure les dispositifs de gouvernance permettent-ils de rendre compte aux parlements et facilitent-ils l'accès des citoyens intéressés aux informations sur le suivi de la lutte contre le changement climatique ? 	<ul style="list-style-type: none"> • Quels sont les obstacles à une véritable responsabilité mutuelle en matière de financement de la lutte contre le changement climatique ?

Politique	Capacités	Incitations	Contraintes
<p>Quelles politiques sont mises en œuvre pour assurer l'adaptation au changement climatique ? Quelle composante du financement de la lutte contre le changement climatique concerne l'adaptation ? Quel cadre de suivi et d'évaluation a été mis en place pour mesurer l'impact des projets d'adaptation en termes de moindre vulnérabilité aux effets du changement climatique ?</p>	<p>Quelles activités sont mises en œuvre pour constituer des capacités d'adaptation au changement climatique ? Quelle composante du financement de la lutte contre le changement climatique concerne les capacités d'adaptation ?</p> <p>Quel cadre de suivi et d'évaluation a été mis en place pour mesurer l'impact des projets liés aux capacités d'adaptation ?</p>	<p>Quelles sont les incitations à mettre en œuvre des actions d'adaptation ?</p>	<p>Quelles sont les contraintes à des projets efficaces d'adaptation et de capacités adaptatives ainsi qu'au suivi des résultats ?</p>