

Pour une gouvernance efficace et équitable des financements climat

Recommandations
du Réseau Climat
& Développement
novembre 2011



FONDATION
POUR LA
nature
& L'HOMME



enda

réseau
action
climat france



RÉSEAU CLIMAT
DÉVELOPPEMENT

Coordination : Alix Mazounie et Ange Benjamin Brida.

Contributeurs : Benoit Faraco, Emmanuel Seck, Ange David Baimey, Alpha Kaloga, Maïga Farka, Saïd Chakri, Kobélé Keita, Sandra Freitas, Hindou Oumarou, Fanta Bore Guindo, Mama Koite, Colette Benoudji, Célia Gautier, Jean Philippe Thomas, Alix Mazounie, Mohammed Saddik, Sébastien Blavier, Emmanuel Bernard, Ange Benjamin Brida.

Photographie couverture : Benjamin Sourice.

Design graphique : www.faceauvent.fr – Impression : Galaxy Imprimeurs, Le Mans.

LES MEMBRES DU RÉSEAU CLIMAT & DÉVELOPPEMENT

Enda, RAC-France, FNH France, WWF-France, WWF Afrique, HELIO International, ACDI RDC, ADC RDC, Horizon Vert RDC, CONGAD, JVE Côte d'Ivoire, Enviescience, Côte d'Ivoire, AH&E Maroc, AEVST Maroc, Amis de la Saoura Algérie, Maudesco Ile Maurice, DION Maurice, AFHON Togo, ADT-Togo, ANCE Togo, MVD Togo, RJE Togo, ODIH Togo, JVE Togo LEAD Tchad, AFPAT Tchad, Guinée Ecologie, JVE Bénin, Cdbiba Bénin, OFEDI Bénin, IDID Bénin, ABTN/DDSE Burkina Faso, SPONG Burkina Faso, Carré Géo Environnement Cameroun, CCDEAH Cameroun, ADEID Cameroun, Femnet Mali, Almade Pelcode Mali, AFAD Mali, Mali Folkcenter, ANPEC Mauritanie, Demi-E Niger, Lead Niger, Eder Niger, URSAD Centre Afrique, ADESCAW Sénégal, 2C2D Tunisie, ENERGIES 2050 France, GRET France, Germanwatch Allemagne, REPAOC Afrique de l'Ouest.



Avec la contribution de:



4 - Présentation du Réseau Climat & Développement

5 - Résumé exécutif

PREMIÈRE PARTIE

QUELS FINANCEMENTS POUR UN DÉVELOPPEMENT SOBRE EN CARBONE ET RÉSILIENT DANS LES PAYS LES PLUS PAUVRES ET VULNÉRABLES

7 - I. Un financement transformationnel pour réussir un développement sobre en carbone et résilient

12 - II. Des besoins financiers additionnels

14 - III. De nouvelles sources de financement au service d'un nouveau modèle de développement...

DEUXIÈME PARTIE

POURQUOI FAUT-IL UNE ARCHITECTURE FINANCIÈRE INNOVANTE?

19 - I. Pourquoi créer une nouvelle architecture financière?

23 - II. Créer un Fonds mondial, pour le climat, efficace et équitable

TROISIÈME PARTIE

SEPT PRINCIPES-CLÉS DE GOUVERNANCE POUR MIEUX RÉPONDRE AUX BESOINS DES POPULATIONS

28 - 1. Faciliter l'accès des PMA aux financements climat

30 - 2. Vers une gouvernance nationale, directe et multi-parties prenantes des financements climat

32 - 3. Bien comptabiliser et communiquer sur les financements climat

34 - 4. Vers une allocation équitable des financements

36 - 5. Impliquer la société civile dans la gouvernance des financements

38 - 6. Prendre en compte la vulnérabilité et les savoirs-faire des femmes dans la lutte contre le changement climatique

40 - 7. Intégrer les préoccupations et spécificités des communautés autochtones

42 - Acronymes

Présentation du Réseau Climat & Développement

Le RÉSEAU CLIMAT & DÉVELOPPEMENT, créé par Enda Énergie et le Réseau Action Climat-France en 2007, réunit aujourd'hui plus de cinquante ONG francophones, principalement africaines. Il est force de proposition sur les enjeux climat & développement, tant dans les négociations internationales que dans les stratégies locales de développement. En outre, il plaide pour une prise en compte des priorités des communautés les plus pauvres et les plus vulnérables dans les négociations internationales sur le climat.

Pour plus d'information, rendez-vous sur notre site internet : www.climatdevelopment.org

Nos publications

2010 – Climat et développement : entre stratégies locales et gouvernance internationale.

2009 – Copenhague : les étapes clés d'un accord équitable.

2008 – Vers un accord équitable sur le climat pour l'après 2012.

Présentation de l'atelier

Le cinquième atelier annuel du Réseau Climat & Développement s'est déroulé du 27 juin au 1^{er} juillet 2011 à Mbodiène au Sénégal. Une quarantaine de membres du Réseau ont participé à l'atelier, en provenance de l'Algérie, de l'Allemagne, du Bénin, du Burkina, du Cameroun, de la Côte d'Ivoire de la Guinée Conakry, de la France, de la Suisse, du Mali, du Maroc, du Niger, du Tchad, du Togo, du Sénégal, de la RDC et de l'Île Maurice. Cette année, le Réseau a choisi d'axer sa réflexion autour du Fonds Vert créé à Cancun pour héberger les futurs financements « climat » promis à Copenhague : fonds créé pour innover, pour combler les manques d'un système existant, fragmenté, inadapté et inefficace. L'atelier a permis d'identifier les principes de gouvernance qui devraient sous-tendre l'action du Fonds Vert.

Parce qu'il ne s'agit pas de tout réinventer, le RC&D s'est appuyé, en premier lieu, sur l'expérience de ses membres : nous avons ainsi partagé une expérience à l'Île Maurice d'un petit financement du FEM, une expérience au Bénin d'un financement indirect de la Banque Mondiale, une expérience au Togo des financements FAO et PNUD, et une expérience aussi des financements « biodiversité ». L'atelier a également permis de comparer les Fonds existants et de débattre des bonnes pratiques du Fonds pour l'Adaptation et du Fonds Mondial. Tous ces échanges ont permis d'élaborer collectivement des recommandations à l'intention du comité transitoire du Fonds Vert et des décideurs politiques.

Le rôle d'expert et contre-pouvoir du Réseau Climat & Développement. La société civile doit s'impliquer dans la réflexion autour du Fonds Vert et nourrir les travaux du Comité Transitoire. Elle a – plus que jamais – un rôle à jouer en tant que contre-pouvoir et en tant qu'expert. Les ONG du Réseau Climat & Développement ont une expertise inestimable sur les différentes dimensions de la finance climat – accès, gouvernance, transparence, mise en œuvre et suivi – via leurs expériences de terrain.



Résumé exécutif

Les Accords de Copenhague (2009) et de Cancun (2010) engagent les pays développés de l'Annexe I de la CCNUCC à mobiliser jusqu'à 100 milliards USD par an d'ici 2020 pour financer les politiques d'adaptation et d'atténuation dans les pays en développement. La décision de Cancun entérine également la création d'un Fonds Vert multilatéral pour accueillir ces financements climat post-2012. Ces décisions soulèvent beaucoup de questions : où trouver 100 milliards USD par an si les budgets nationaux sont déjà grevés par les suites de la crise économique et financière ? Mais aussi, quels sont les objectifs du Fonds Vert ? Comment décaissera-t-il les financements ? Selon quels critères d'allocation ? Selon quelles modalités ? Un Comité Transitoire a été mandaté par la CCNUCC pour étudier ces questions et proposer une architecture financière à Durban. Le Réseau Climat & Développement souhaite contribuer à cette réflexion en analysant les enjeux et en identifiant les principes clés d'une gouvernance efficace et équitable des financements climat.

La première partie est consacrée à l'analyse des besoins financiers pour lutter contre le changement climatique. En Afrique, les impacts du changement climatique représentent déjà un frein additionnel à l'accès au développement. Il faut donc financer les politiques et projets d'adaptation, qui ne peuvent être pris en charge par les pays eux-mêmes ou par les financements déjà insuffisants de l'Aide Publique au Développement (APD). Mais le changement climatique doit également devenir une opportunité pour opérer une transformation profonde dans les systèmes économiques et énergétiques des pays en développement. Les financements climat doivent ainsi financer le surcoût de la transition vers les énergies propres. Cette partie étudie également les sources de financement nécessaires pour assurer l'accès – pour tous – à un développement sobre en carbone et résilient au changement climatique. En premier lieu, il faut sécuriser des financements publics, nouveaux et additionnels à l'APD pour répondre aux besoins d'adaptation au changement climatique des pays les plus pauvres. Ces financements publics

seront composés de contributions budgétaires assorties de financements innovants. Ensuite, les pays bailleurs devront changer les politiques et orientations stratégiques des financements internationaux – notamment en mettant un terme aux subventions à la production d'énergie fossile. Enfin, il faut encadrer et orienter les investissements du secteur privé pour qu'ils financent, en partie, cette transition énergétique.

La deuxième partie fait un état des lieux du dispositif de financements existant pour mieux comprendre la nécessité de créer une architecture financière multilatérale, nouvelle, dédiée aux financements climat avec une gouvernance plus efficace et équitable. Les fonds aujourd'hui sont disparates, transitent par les mêmes canaux et sont alloués selon les mêmes principes de gouvernance que l'APD. Or, cette gouvernance qui repose sur un rapport de force inégal entre pays bailleurs et pays récipiendaires, alloue les financements choisis selon les critères des bailleurs et non des priorités et capacités des pays récipiendaires. Ce fonctionnement limite de facto l'accès aux financements pour les pays les plus vulnérables et les plus pauvres. Il est urgent de créer une gouvernance adaptée à la nature et à l'ampleur des changements climatiques, qui apprenne des erreurs et bonnes pratiques de l'Aide Publique au Développement, et permette l'accès à un développement sobre en carbone et résilient dans les pays les plus pauvres et vulnérables.

La troisième partie identifie justement les grands principes qui doivent guider la gouvernance du Fonds Vert : privilégier une gouvernance nationale et multi-parties prenantes des financements climat, prendre en compte les besoins et spécificités des femmes et des peuples autochtones, faciliter l'accès aux financements pour les PMA, et développer un accès direct aux financements. Le Comité Transitoire doit articuler l'architecture financière du Fonds Vert autour de ces principes pour garantir une gouvernance plus équitable et plus efficace des financements climat après 2012.

Première partie

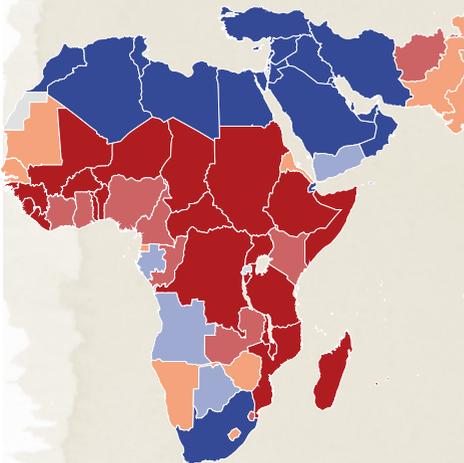
Quels financements pour un développement sobre en carbone et résilient dans les pays les plus pauvres et vulnérables

I. Un financement transformationnel pour réussir un développement sobre en carbone et résilient

S'il existe actuellement un consensus international sur les deux défis majeurs que sont l'éradication de la pauvreté et la préservation des grands équilibres écologiques (climat et biodiversité), les réponses obtenues jusqu'à aujourd'hui sont très en deçà des objectifs poursuivis. Le bilan dressé par les Nations Unies (rapport 2010), cinq ans avant l'échéance des objectifs du millénaire de développement (OMD), est très mitigé, en particulier dans le cas

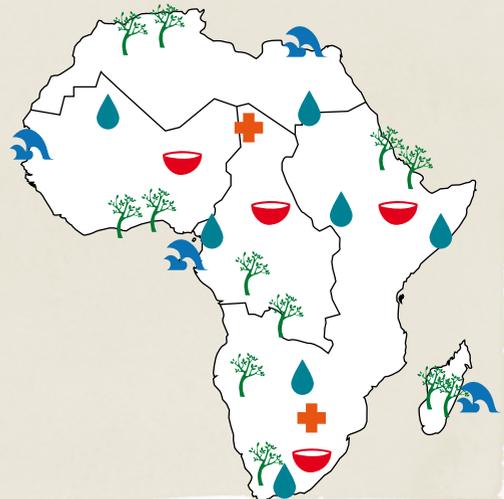
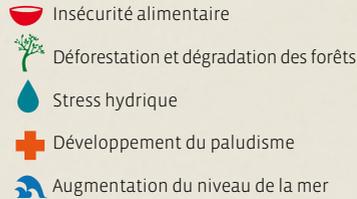
de l'Afrique subsaharienne, car il est peu probable que l'ensemble des objectifs soient atteints. Il en est de même de la lutte contre le changement climatique, puisque les mesures prises par la communauté internationale et en particulier les pays industrialisés, sont loin d'offrir des perspectives rassurantes. En effet, les engagements de réductions des émissions à l'horizon 2020 pris par les pays industrialisés nous positionnent sur la

Les pays d'Afrique avec un accès limité à l'électricité



Source : PNUD 2008.

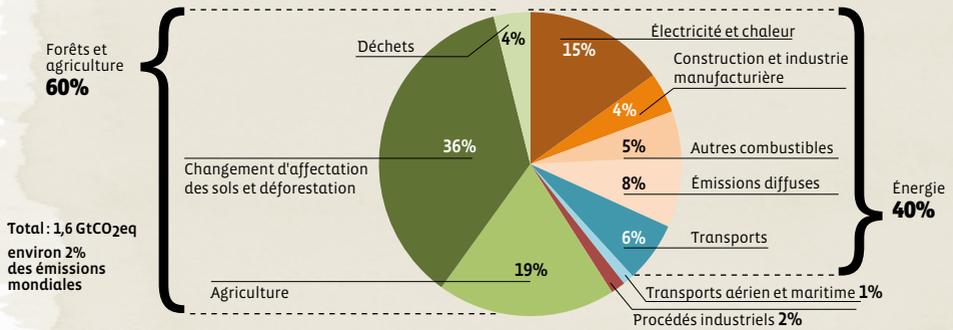
Le changement climatique, une menace de plus pour le développement en Afrique



Objectifs du millénaire pour le développement	Impacts des changements climatiques	État des OMD en Afrique subsaharienne en 2011	Exemples d'objectifs climat-développement		
<p>1</p>  <p>Éradiquer la faim et l'extrême pauvreté</p>	<ul style="list-style-type: none"> → Baisse des productions de l'agriculture de subsistance et des productions commerciales. → Limitation de l'accès à l'eau potable et aux biens et services des écosystèmes. → Destruction imprévue des stocks et récoltes liée aux événements climatiques extrêmes. 	<ul style="list-style-type: none"> → Pauvreté encore très forte → Proportion encore élevée d'individus souffrant de la faim 	<ul style="list-style-type: none"> → Renforcer la résilience des systèmes agricoles en adaptant les cultures, semis, méthodes agricoles. → Limiter l'usage des intrants et engrais chimiques dans l'agriculture. → Développer l'usage des pompes à eau fonctionnant à l'énergie renouvelable. → Assurer et rationaliser l'accès à l'eau potable et l'eau destinée à la production (irrigation goutte-à-goutte). → Protéger et consolider les lieux de stockage de l'alimentation contre les intempéries extrêmes. → Développer l'usage des fours améliorés. 		
<p>2</p>  <p>Assurer une éducation primaire universelle</p>	<p>3</p>  <p>Assurer une égalité des genres et une plus grande autonomisation des femmes</p>	<ul style="list-style-type: none"> → Accroissement des tâches ménagères liées à la collecte de l'eau et du bois qui freine la scolarisation des enfants (en particulier, des jeunes filles). → Extrêmes climatiques obligeant à la migration et à l'interruption de la scolarité pour les enfants. → Accroissement des tâches entraînant l'exacerbation des inégalités entre les hommes et les femmes dans la répartition des tâches. 	<ul style="list-style-type: none"> → Scolarisation encore très en-deçà des objectifs → Scolarisation proche de la parité → Représentation encore trop modeste dans les parlements nationaux 	<ul style="list-style-type: none"> → Généraliser la sensibilisation sur le changement climatique, en adaptant le discours aux zones rurales et urbaines. → Assurer l'éducation pour tous au changement climatique. → Soutenir les écoles itinérantes. → Promouvoir le rôle primordial de la femme dans la lutte contre le changement climatique. → Réduire fortement le temps consacré par les femmes à la recherche de bois-énergie (via technologies simples). → Organiser des modes de transport scolaires en zone rurale. 	
<p>4</p> 	<p>5</p> 	<p>6</p> 	<p>Réduire la mortalité infantile et maternelle, et mortalité liées aux épidémies (VIH, paludisme)</p> <ul style="list-style-type: none"> → Vulnérabilité accrue aux épidémies: inondations et fortes pluies plus fréquentes ajoutées à l'absence d'assainissement. → Mortalité accrue liée aux températures élevées et événements extrêmes. 	<ul style="list-style-type: none"> → Mortalité très élevée chez les mères et les enfants → Mortalité très élevée liée au VIH, au sida et à la tuberculose 	<ul style="list-style-type: none"> → Lutter contre les eaux stagnantes en construisant des canaux d'évacuation d'eau de pluies et d'eaux usées. → Adapter les modes de construction de l'habitat avec ventilations naturelles et structures sanitaires améliorées.
<p>7</p>  <p>Assurer un environnement durable</p>	<ul style="list-style-type: none"> → Réduction de la productivité des écosystèmes et de la disponibilité des ressources naturelles liées aux sécheresses, inondations... → Pertes en biodiversité, appauvrissement des ressources locales. → Glissements de terrain dans les bidonvilles liés aux fortes précipitations. → Pollution atmosphérique et problèmes respiratoires. 	<ul style="list-style-type: none"> → Couverture forestière encore faible → Proportion forte de la population sans eau potable ou structure d'assainissement → Proportion de taudis très élevée 	<ul style="list-style-type: none"> → Protéger les communautés les plus vulnérables des impacts du changement climatique. → Assurer l'accès à l'énergie propre et économique pour tous. → Lutter contre la déforestation tout en créant de nouvelles sources de revenus pour les communautés locales. → Renforcer les actions de gestion participative des ressources naturelles. → Définir, accueillir et protéger les déplacés environnementaux. → Augmenter les ressources pour l'adaptation et l'atténuation (200 milliards de ressources publiques des pays industrialisés par an). → Développer l'accès aux micro-financements directs pour les communautés. 		
<p>8</p>  <p>Assurer un partenariat global pour le développement</p>	<ul style="list-style-type: none"> → Coût incrémental du changement climatique sur les politiques de développement. → Impact du changement climatique sur la réalisation des OMD. 	<ul style="list-style-type: none"> → Utilisation faible d'internet. 	<ul style="list-style-type: none"> → Définir, accueillir et protéger les déplacés environnementaux. → Augmenter les ressources pour l'adaptation et l'atténuation (200 milliards de ressources publiques des pays industrialisés par an). → Développer l'accès aux micro-financements directs pour les communautés. 		

Intégrer des objectifs climatiques dans les Objectifs du Millénaire de Développement des Nations Unies.

Les émissions de GES de l'Afrique Sub-Saharienne en 2005



trajectoire d'un réchauffement mondial de 3°C à 4°C, alors que 2°C seulement provoqueraient des bouleversements importants dans les sociétés humaines et dans les écosystèmes.

1. Le développement durable menacé par le changement climatique

Avec le changement climatique, les populations les plus pauvres, en particulier en Afrique, voient leurs vulnérabilités économiques, sociales et environnementales augmentées. Comme l'illustre le graphique ci-contre, les principaux objectifs du millénaire présentent des interactions importantes avec la crise climatique : les impératifs de sobriété en carbone imposent des choix technologiques (les énergies renouvelables par exemple) tandis que les impacts du changement climatique peuvent rajouter des difficultés à des secteurs, comme l'agriculture, qui peinent déjà à assurer la satisfaction des besoins essentiels.

Stress hydrique et réduction des rendements agricoles, désertification, extension de certains vecteurs infectieux, la liste des impacts du changement climatique est longue et touche en particulier les pays les plus pauvres, qui n'ont pas une capacité de résilience très élevée (notamment liée au déficit d'infrastructure et d'équipement).

2. Équité et responsabilité historique dans un monde aux ressources finies

Les pays en développement les plus pauvres, et notamment les pays Africains, n'ont pas de responsabilité historique dans les concentrations actuelles de gaz à effet de serre (GES) dans l'atmosphère. Si les pays en développement sont aujourd'hui

responsables de plus de la moitié des émissions mondiales de GES, les pays les moins avancés ne représentent qu'une part infime des émissions de ce groupe de pays. À l'heure actuelle, l'Afrique représente moins de 2% des émissions pour 15% de la population mondiale. Deux principaux secteurs concentrent les émissions africaines de GES : l'énergie d'une part (environ 40% des émissions de l'Afrique Sub-saharienne) et l'agriculture et la forêt d'autre part (60% des émissions de l'Afrique Sub-saharienne).

Or, ces deux secteurs sont les piliers du développement, dans la mesure où ils conditionnent largement la satisfaction des besoins essentiels : l'agriculture pour l'alimentation, l'énergie pour l'accès aux soins, à la santé, la cuisson des aliments, ou encore, l'éclairage et la mobilité.

Au-delà des enjeux directement liés à l'atténuation et l'adaptation, le continent africain doit, en outre, faire face à l'épuisement et au partage inéquitable des ressources naturelles, qui fait peser d'importantes menaces sur les populations les plus vulnérables.

D'abord, la raréfaction des ressources énergétiques comme le pétrole et le gaz vient renchérir le coût de l'accès à l'énergie, alors que ce paramètre est essentiel pour la réalisation de la plupart des objectifs du millénaire. Ensuite, le modèle agricole actuel – intensif en énergie et en intrants porteurs d'importantes externalités environnementales, entaché des effets négatifs des économies d'échelle et du gaspillage – laisse de côté près d'un milliard de personnes qui souffrent de la faim. Tandis que les échanges internationaux et les pratiques commerciales du nord viennent concurrencer de manière inéqui-

table les pratiques vivrières dans les pays du sud. Enfin, la destruction des écosystèmes liée à la déforestation, à la mauvaise gestion de l'urbanisation ou encore au développement mal encadré d'activités industrielles polluantes (l'industrie minière par exemple) vient menacer les services écosystémiques qui sont la base du développement, et qui permettent aux communautés de trouver, dans leur environnement immédiat, des ressources indispensables à la satisfaction de leurs besoins essentiels.

3. Vers un développement sobre en carbone et résilient

Dans cette perspective, le RC&D s'est appuyé sur le paradigme du développement sobre en carbone¹

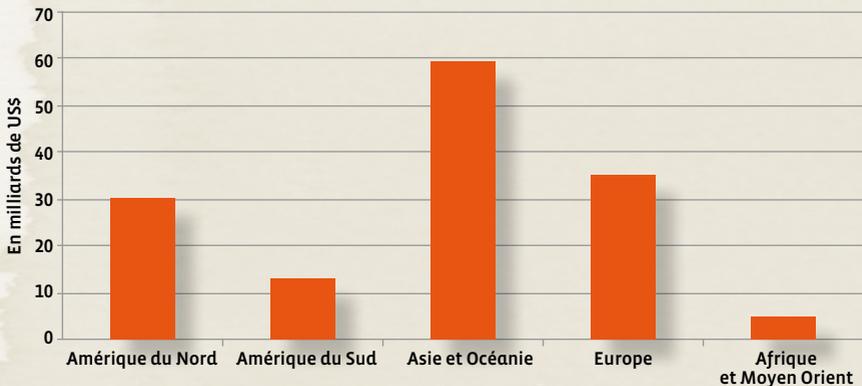
dans le cadre de réduction des émissions de gaz à effet de serre et de développement durable. Celui-ci implique une mise en cohérence des politiques de développement et des politiques environnementales, et privilégie une approche *bottom-up* (partant du niveau local).

Celle-ci s'appuie principalement sur les échelons local et national qui peuvent plus efficacement mettre en œuvre les politiques à l'environnement, à l'énergie et à l'adaptation au changement climatique, qu'il s'agisse de la gestion durable des terres, de la promotion des alternatives énergétiques, de l'assainissement, des activités agricoles, de la gestion des forêts, sans oublier la participation citoyenne.

La lutte contre le changement climatique exige une transformation des modes et visions actuels

2012 – Année Internationale de l'accès à l'énergie pour tous

L'Afrique à la traîne dans les investissements dans les énergies renouvelables



Source: UNEP/Bloomberg, Global trends in renewable energy investment, 2001.

L'Afrique est le continent le plus mal loti d'un point de vue énergétique. Elle présente le plus faible taux d'électrification au monde, avec de nombreux pays en dessous de 20%, et est confrontée à des problèmes récurrents d'accès à l'énergie, aussi bien en zone rurale (principalement tributaire de la biomasse) qu'en zone urbaine (où l'approvisionnement électrique n'est pas assuré de manière régulière).

Dans les pays africains, outre les usages non

renouvelables de la biomasse, ce sont les énergies fossiles qui dominent le paysage énergétique. À quelques exceptions près, la plupart des pays sont donc importateurs de ressources en gaz, pétrole et charbon, pour les transports comme pour la production d'électricité et l'énergie de cuisson.

Une part importante des ressources publiques comme privées sont donc consacrées à des importations d'énergies qui, au moins pour le gaz

1 – Réseau Climat & Développement, *Climat et développement: entre stratégies locales et gouvernance internationale*, publication 2010.

de développement, à commencer par l'intégration de la contrainte climatique dans les politiques de développement. Il s'agit d'inventer ou d'initier des politiques de développement durable à partir des expériences déjà pilotées dans un certain nombre de pays afin que les objectifs de lutte contre la pauvreté et contre les changements climatiques prennent corps dans un ensemble cohérent et durable, et répondent aux besoins des communautés les plus vulnérables et les plus pauvres.



© Amis de la Terre France

et le pétrole, sont amenées à se renchérir dans les années à venir, en raison des limites de la production (épuisement des ressources conventionnelles, tensions géopolitiques, investissements importants à réaliser pour l'exploitation des ressources non conventionnelles).

En parallèle, la plupart des États africains subventionnent la consommation d'énergie, car les populations ne sont pas en mesure de s'acquitter des coûts du marché, aussi bien pour les carburants que pour l'électricité ou le gaz. Les États disposent donc de très peu de marges de manœuvre budgétaires pour faire face aux défis environnementaux et sociaux que représente l'accès à une énergie faiblement carbonée. Enfin, les systèmes énergétiques africains sont souvent peu efficaces, et utilisent des technologies à faible rendement (centrales électriques thermiques peu performantes, véhicules très consommateurs).

Les principales alternatives renouvelables aux combustibles fossiles sont l'hydro-électricité, le solaire (photovoltaïque et thermique), l'éolien, et la biomasse, à condition qu'elles soient gérées de manière durable. Aujourd'hui, la plupart de ces solutions, qui présentent l'avantage d'être des sources locales porteuses de peu d'externalités environnementales, sont plus coûteuse que les

énergies conventionnelles. Dans une stratégie de développement sobre en carbone et résilient et d'accès pour tous aux services énergétiques de base, un soutien public est nécessaire pour financer le surcoût du développement de sources d'énergies renouvelables et les actions d'efficacité énergétique.

De telles actions, qui devront constituer un des piliers essentiels des plans de développement sobres en carbone et résilients (aux côtés d'actions dans le domaine de l'agriculture, de la foresterie et des actions d'adaptation) présentent en outre de nombreux avantages :

- Elles permettent de rendre autonomes et résilients les systèmes énergétiques qui sont moins dépendants des variations des matières premières (gaz, pétrole, charbon), souvent importées ;
- Elles réduisent de nombreuses sources de pollution atmosphérique, en limitant le recours aux groupes électrogènes entre autres ;
- Elles sont porteuses d'emplois locaux et permettent un meilleur partage de la valeur ajoutée sur la chaîne énergétique.



© Benjamin Sourice

II. Des besoins financiers additionnels

1. Les besoins financiers pour lutter contre le changement climatique au sud

Le changement climatique fait apparaître, aussi bien pour l'adaptation que pour l'atténuation, des besoins additionnels face aux impératifs « classiques » du développement.

Tout d'abord, la lutte contre le changement climatique s'appuie sur des techniques et des technologies sobres en carbone qui ont bien souvent un coût supérieur aux technologies conventionnelles. Par exemple, dans le domaine de l'énergie, la mobilisation de ressources d'origine renouvelable pour produire de l'électricité (éolien, solaire photovoltaïque...) est aujourd'hui plus coûteuse que les sources thermiques couramment utilisées, comme le charbon ou le pétrole.

Mais si ces sources thermiques permettent effectivement l'accès à l'énergie, elles ne sont donc pas

compatibles avec le maintien des grands équilibres climatiques et renforcent la vulnérabilité des PMA aux importations de matières premières. Dans le secteur agricole également, les alternatives sobres en carbone ne sont pas toujours les plus évidentes. Ainsi, dans certains cas, elles peuvent entraîner des rendements inférieurs à l'hectare (liée à la réduction de l'utilisation d'engrais) avec des coûts de production parfois plus élevés (car plus intensif en main d'œuvre) par rapport aux modes conventionnels de production.

En même temps, ces pratiques alternatives qui apparaissent plus coûteuses permettent de réduire d'autres coûts, notamment celui des intrants (engrais et énergie). De même, les actions d'efficacité énergétique (amélioration des foyers de cuisson, utilisation de lampes basses consommations) ont un coût initialement plus élevé mais permettent à plus long terme de réduire les factures des

Coûts de l'adaptation dans les Pays en Développement pour 2010-2015

Source	Milliards USD par an	Commentaire
Banque Mondiale 2006	9-41	Coût du climate-proofing des flux d'investissement à l'étranger et d'APD
Rapport Stern	4-37	Version actualisée et légèrement modifiée du rapport de la Banque Mondiale
Oxfam (2007)	>50	S'appuie sur la Banque Mondiale + les coûts des PANA et des projets d'ONG
PNUD (2007)	86-109	Banque Mondiale + réponse améliorée aux désastres + coût des stratégies de réduction de la pauvreté

Le groupe-pilote sur les financements innovants

En 2002, la communauté internationale réunie à Monterrey introduit l'idée de « financements innovants pour le développement ». En 2004, plusieurs pays se réunissent pour constituer un groupe de travail sur les nouvelles contributions internationales. A peine deux ans après, la France lance la contribution solidaire sur les billets d'avion, et est suivi par une dizaine de PMA. En 5 ans, les initiatives du groupe pilote sur les financements innovants ont permis de récolter plus de 5 milliards USD,

reversés aux initiatives GAVI et UNITAID pour lutter contre de grandes pandémies, vacciner des milliers d'enfants de par le monde, rendre accessibles les médicaments essentiels. Le groupe s'intéresse également aux flux financiers des migrants, à la taxe sur les transactions financières, aux garanties d'achat futurs, à la lutte contre les flux financiers illicites et défiscalisés. Depuis peu, le groupe pilote s'intéresse au financement d'une crise additionnelle : les changements climatiques.

ménages. Ces choix représentent à court terme des investissements plus chers, et demandent donc un soutien financier additionnel.

Le changement climatique impose aussi bien souvent un surcoût « adaptation » par rapport aux politiques de développement. La résilience d'un projet de développement passe en général par l'anticipation des impacts climatiques à court et à moyen terme. Il faut donc un investissement additionnel pour garantir que les actions entreprises permettront une amélioration du bien-être des populations dans la durée, même en cas de manifestation du changement climatique.

Le changement climatique nécessite donc des financements nouveaux et additionnels par rapport aux besoins financiers estimés pour le développement. En 2007, le PNUD a estimé qu'entre 2010 et 2015, l'adaptation coûterait entre **86 à 109 milliards USD**. D'ici 2030, la Banque Mondiale² estime le coût annuel et direct de l'atténuation entre **140 et 174 milliards USD** (sans compter les coûts associés : 265 à 565 milliards USD par an).

2. Une part importante de ces financements devra provenir de sources publiques

En matière d'adaptation, et puisque les impacts actuels relèvent de la responsabilité historique des principaux émetteurs (et donc principalement des pays industrialisés), c'est souvent 100% des coûts qui devront être financés publiquement, sauf dans les cas où les options d'adaptation présentent des coûts nuls ou négatifs par rapport au scénario tendanciel. Dans le cadre des politiques d'atténua-

tion, une part importante des mesures à mettre en œuvre ne satisfait pas non plus aux exigences de rentabilité qui prévalent sur les marchés financiers, qui s'orientent alors vers les solutions les moins durables.

En effet, le secteur privé ne trouve pas aujourd'hui de rentabilité dans ces opérations, aussi bien pour l'adaptation que pour l'atténuation. Faire financer la transition énergétique et climatique uniquement par le secteur privé reviendrait alors à ne financer que les actions « rentables », et donc à laisser de côté les plus pauvres, qui n'auraient alors pas les moyens de financer les investissements nécessaires pour le développement d'une agriculture moins intensive en énergie et en intrants, ou encore celui des énergies renouvelables.

Il est donc nécessaire de mobiliser, surtout pour les PMA qui ne disposent que de peu de ressources financières, plusieurs instruments financiers pour faire évoluer les politiques publiques vers la résilience et la sobriété carbone. Dans certains cas, des prêts concessionnels peuvent venir débloquer la situation, si le problème qui se pose est la capacité d'investissement. Quand la rentabilité des projets est nulle ou située dans un horizon de temps trop éloigné pour attirer les investisseurs privés³, c'est vers le don qu'il est nécessaire de se tourner.

3. Les engagements de la communauté internationale

Les financements climat disponibles aujourd'hui sont loin de satisfaire ces besoins immenses : le Fonds pour l'Adaptation représente entre 224 et

² - Banque Mondiale, chapitre 6 « Coût de l'adaptation et de l'atténuation » in Rapport sur le développement dans le monde, édition 2010. <http://siteresources.worldbank.org/INTWDR2010/Resources/5287678-1226014527953/Chapter-6.pdf>

³ - C'est souvent le cas pour les projets énergétiques dans les PMA.

300 millions de dollars pour faire face aux besoins d'environ 130 pays en développement. Le Programme Pilote pour la Résilience Climatique (PPCR) de la Banque Mondiale représente un milliard de dollars, et quasi-uniquement sous forme de prêts. Au total, on évalue les flux financiers publics pour l'adaptation (et transitant via les fonds climat bilatéraux et multilatéraux) en Afrique à 153,8 millions USD. Les flux pour l'atténuation (en comptant les financements via le REDD) représentent environ 187 millions USD⁴.

En 2009, à la Conférence des Nations Unies (COP15 « Climat ») à Copenhague, les pays développés s'engageaient à mobiliser 100 milliards de financements nouveaux et additionnels par an d'ici à



© NK - www.ifelse.net

2020, pour financer les actions d'adaptation et d'atténuation au sud. En 2010, lors de la COP16 organisée à Cancun, les pays réaffirmaient cet engagement. Cependant, les pays ne se sont pas encore engagés sur les « sources » mobilisées pour générer cet argent et abonder le Fonds Vert. Il existe un risque que les engagements pris restent lettre morte.

III. De nouvelles sources de financement au service d'un nouveau modèle de développement...

1. La nécessité d'explorer de nouvelles options de financement public

L'histoire mouvementée de l'APD, conjuguée au bilan mitigé des financements précoces versés en 2010⁵, doit nous servir de leçon. Les États sont encore loin d'atteindre leur objectif de consacrer 0,7% de leur Revenu National Brut (RNB) à l'APD⁶. En outre, depuis la crise financière et économique, les budgets nationaux sont dans de sérieuses difficultés. Les pays développés ont du instaurer des politiques économiques d'austérité qui concentrent le peu d'argent public sur la lutte contre la précarité et la pauvreté au sein de leurs pays. La solidarité internationale et la lutte contre le changement climatique au sud sont de moins en moins prioritaires

sur l'agenda politique et économique. C'est pour cela qu'il devient urgent d'identifier des sources permettant d'assurer un flux de financements publics nouveaux, additionnels et indépendants (en particulier, de la santé financière et politique des États bailleurs).

Ces sources sont dites « innovantes » parce qu'il s'agit de créer des mécanismes inédits pour financer un enjeu lui aussi inédit par son ampleur et sa nature. Compte tenu de l'état des finances publiques dans les pays de l'OCDE, de seuls engagements budgétaires, issus de pays très endettés, n'auraient en effet que peu de valeur, et ne permettraient pas de donner une visibilité suffisante aux

Taxer le fret maritime international pour générer des financements climat sans impacter les économies en développement

Le secteur maritime représentera 5% des émissions GES mondiales d'ici 2050. Une taxe sur les navires permettrait de financer l'adaptation au sud tout en contribuant à l'atténuation des émissions croissantes du secteur. Mais le mécanisme fonctionne à condition d'être appliqué à l'ensemble des flux maritimes. Afin de remédier tout impact négatif (hausse des prix alimentaires par exemple) sur les économies des pays les plus vulnérables, ces derniers seraient compensés financièrement. Après compensation des pays en développement et du secteur maritime, la taxe rapporterait tout de même 10 à 15 milliards USD par an pour lutter contre le changement climatique au sud.

⁴ - www.climatefundsupupdate.com, chiffres de décembre 2010.

⁵ - Oxfam-Réseau Action Climat « Quai des Brumes : suivi des promesses de la France en matière de lutte contre le changement climatique », Novembre 2010.

⁶ - Selon les chiffres du Comité d'Aide au Développement, l'APD atteint environ 0,4% du RNB. Selon Coordination Sud, l'APD réelle française représentait 0,34% en 2009 (Bilan de l'APD française en 2009, Coordination Sud, juin 2010).

Zoom sur les financements précoces. La difficulté de mobiliser des financements véritablement nouveaux et additionnels

En 2009, l'accord de Copenhague engage les pays développés à financer 30 milliards USD « nouveaux et additionnels » pour l'atténuation et l'adaptation dans les pays pauvres entre 2010 et 2012. Pour la France, cela représente un engagement de 420 millions d'euros par an. Lorsqu'on regarde le bilan 2010 des 420 millions de financements précoces décaissés par la France, on voit qu'en réalité, il ne s'agissait pas d'un tel budget mais d'un financement bien plus faible dont l'effet-levier atteint 420 millions. Par exemple, l'État français se porte garant des prêts des pays en développement et

comptabilise la totalité du prêt même s'il n'en paie que la garantie. En outre, les financements précoces ont été comptabilisés au titre de l'APD, compliquant la traçabilité des financements. On remarque que la part climat dans les chiffres 2010 de l'APD a augmenté alors que le volume global de l'APD n'a pas augmenté, suggérant que les financements climat se font au détriment de certains secteurs de l'APD (éducation, santé). Ainsi, les 420 millions n'étaient ni nouveaux ni additionnels puisque le volume global d'aide n'a pas augmenté.

porteurs de projets afin d'entamer une transition énergétique et climatique.

En 2010, le rapport « AGF⁷ » sur les financements innovants pour le climat – commandité par le Secrétaire Général des Nations Unies – identifiait plusieurs mécanismes financiers permettant de mobiliser des financements à la hauteur de l'enjeu climatique. Parmi ces options : la création d'une taxe sur les transactions financières, la redirection des subventions à la production d'énergies fossiles, et la mise en place d'un mécanisme de marché sur les émissions du transport maritime international. D'autres options sont sur la table : taxe sur les billets d'avion, fléchage des recettes de la mise aux enchères d'une partie des quotas « carbone » alloués aux secteurs industriels sur le marché européen. Les financements innovants publics permettront ainsi de garantir un abondement régulier du Fonds Vert.

2. Quel rôle pour le secteur privé ?

La mobilisation du secteur privé sera indispensable pour atteindre les objectifs d'une transition énergétique et climatique. En effet, le changement climatique et les émissions de gaz à effet de serre sont au cœur de l'ensemble des activités économiques, de l'agriculture à l'industrie en passant par le secteur tertiaire. Il devient donc indispensable d'orienter et de modifier le comportement des agents économiques. Or, à l'heure actuelle, les actions de lutte contre le changement climatique ne présentent pas toujours une rentabilité suffisante pour les acteurs économiques, qui préfèrent donc investir dans les modes classiques de production

d'énergie, ou encore dans l'agriculture conventionnelle. Il en va de même pour la déforestation, puisque les revenus issus de cette dernière sont bien supérieurs à ceux que les populations peuvent retirer d'un maintien sur pied des forêts tropicales. L'enjeu est donc de savoir comment il est possible de réorienter les investissements, pour parvenir à résoudre l'équation climat/développement.

3. Les mécanismes de flexibilité du protocole de Kyoto

Le Protocole de Kyoto a développé un mécanisme, appelé « Mécanisme de Développement Propre » (MDP), pour permettre aux pays développés de remplir une partie de leurs objectifs de réduction d'émissions dans les pays en développement et donc, à moindre coût. Le MDP incite le secteur privé et les États à investir dans des actions d'atténuation en finançant le coût incrémental d'un développe-

MDP programmatique et MDP sectoriel

Il pourrait être intéressant de développer un MDP « programmatique », ou « sectoriel », qui consisterait à regrouper des actions identiques de petite taille dans le domaine de l'énergie ou des transports pour permettre l'obtention de crédits carbone, et ainsi financer des actions de développement sobre en carbone et résilientes. Cela aurait, en outre, l'intérêt de drainer des flux financiers du secteur privé, qui retrouveraient de la rentabilité grâce à la valorisation des crédits « carbone ». Ainsi, le développement des énergies renouvelables pourrait, par exemple, faire l'objet d'un MDP programmatique, qui financerait l'électrification des zones rurales en Afrique.

ment sobre en carbone au sud. Ce mécanisme permet l'attribution de crédits carbone à des projets de réduction des émissions de GES dans les pays du Sud, crédits pouvant être vendus à des États ou des entreprises ayant des obligations de réduction de leurs émissions. Ce mécanisme a pour l'instant principalement bénéficié aux pays émergents, qui ont pu financer certaines actions en tirant un bénéfice de la vente des crédits carbone.

Le MDP n'a pas, pendant la première période d'engagement du Protocole de Kyoto, bénéficié à l'Afrique. En effet, pour des raisons aussi bien institutionnelles qu'économiques, les investisseurs se sont détournés des projets dans les pays les plus pauvres pour se concentrer sur les pays émergents. Dans le régime climatique post-2012, il sera nécessaire de réformer en profondeur le MDP, qui n'a pas jusque-là contribué à lutter contre la pauvreté. En effet, ce type de mécanismes de flexibilité devait *a priori* avoir une valeur « additionnelle » par rapport aux tendances de développement au sud. Cependant, il s'est avéré que de très nombreux projets qui ont généré des crédits carbone auraient pu voir le jour sans ce cadre onusien.

Dans tous les cas, il est nécessaire de bien encadrer ce type de dispositif, en s'assurant, d'une part, que les réductions d'émissions sont bien réelles et que les populations locales bénéficient des projets. D'autre part il faudra éviter à tout prix que les financements attribués au MDP pour remplir des objectifs de réduction au nord ne font pas l'objet d'une double comptabilisation avec les financements nécessaires à la lutte contre le changement climatique au sud. Enfin, il est important de souligner que le MDP finance uniquement des actions d'atténuation, et qu'il ne permet pas le financement de l'adaptation⁸.

4. Réorienter les subventions à la production des énergies fossiles

Les subventions aux énergies fossiles représentent aujourd'hui près de 312 milliards de dollars par an. Elles touchent aussi bien la production que la

consommation. Dans certains cas, comme en Inde ou dans des pays d'Amérique du Sud, elles ont permis de développer l'accès à l'énergie des populations les plus pauvres, et donc de réels progrès de court terme en matière de développement.



© Amis de la Terre France

De même, en Afrique, de nombreux États subventionnent la consommation de pétrole dans le secteur des transports, en vendant les carburants à un prix largement inférieur à celui du marché. Mais, puisque les énergies fossiles sont responsables de plus de la moitié des émissions mondiales de GES, le système énergétique des PMA ne pourra reposer longtemps encore sur les énergies fossiles.

S'il est nécessaire de soutenir la consommation d'énergie dans les PMA afin de permettre à tous un accès à l'énergie pour la satisfaction de leurs besoins essentiels, il faut néanmoins interroger le choix de subventionner la consommation d'énergie fossile. Une réorientation de ces subventions, qui constituent une des interventions les plus fortes des États dans la politique énergétique, est donc nécessaire pour redéployer les activités du secteur privé vers les solutions d'efficacité énergétique et des énergies renouvelables.

Dans le même sens, les subventions à la production d'énergies fossiles, qui représentent un volume conséquent (environ 100 milliards de dollars par an) et qui ne sont pas compatibles avec les grands équilibres climatiques et énergétiques devraient être réorientés vers les solutions de développement sobre en carbone et résilient.

5. Le développement d'un cadre réglementaire et normatif national

Au-delà de ces options financières, certains PMA ont aussi des marges de manœuvres domestiques pour amorcer la transition vers un développement sobre en carbone et résilient. Dans certains secteurs, comme l'agriculture vivrière ou encore

⁸ – Cependant, le Protocole de Kyoto prévoit une taxe de 2% du prix des quotas vendus qui va financer son Fonds d'Adaptation.



© Amis de la Terre France

l'efficacité énergétique, les États peuvent utiliser des outils réglementaires et législatifs pour orienter le comportement des agents économiques vers des solutions durables. C'est le cas notamment quand les solutions d'efficacité énergétique ou encore les énergies renouvelables présentent un coût inférieur aux solutions traditionnellement mises en place pour faire face à la satisfaction des besoins essentiels. Obligation d'utiliser des ampoules basses consommations, réglementation des pratiques d'irrigation, normes sur la consommation des véhicules neufs, les PMA comme l'ensemble des pays disposent de pistes d'actions pour améliorer le bien-être des populations tout en limitant les impacts environnementaux.

Tous ces outils n'en rendent pas moins nécessaire une refonte de l'économie mondiale, des modes de production et de consommation au nord sans laquelle les pays les plus pauvres ne résoudront pas positivement l'équation climat développement. En effet, en changeant les consommations au nord, notamment en limitant la consommation de matières premières agricoles et énergétiques, mais aussi de biens de consommation, en consommant mieux, on permettra aussi aux pays africains de faire évoluer leur modèle énergétique et agricole, vers une production plus durable, destinée aux marchés intérieurs, et porteuse de plus de justice sociale et de bien-être. Cela passe aussi par une plus grande cohérence des politiques publiques, en particulier dans le commerce international, source de nombreux déséquilibres que les engagements financiers des pays riches ne suffiront pas à résoudre.

6. Des nouveaux modes de gouvernance

Pour la première fois de son histoire, l'humanité est confrontée à un enjeu d'une ampleur inédite et qui exige une solidarité à caractère obligatoire : la

lutte contre le changement climatique nécessite de conjuguer les efforts d'atténuation et d'adaptation au nord et au sud sans quoi, c'est l'ensemble de la communauté internationale qui en souffrira.

Le défi consiste donc pour les pays les plus vulnérables à intégrer dans l'ensemble de leurs politiques – en premier lieu dans les politiques de développement – les enjeux d'adaptation et d'atténuation du changement climatique. Pour cela, il est nécessaire de s'appuyer sur les communautés locales pour élaborer des plans de développement sobre en carbone et résilient, répondant aux besoins des populations. Le niveau national doit dans ce cadre :

- **coordonner** sur son territoire l'ensemble de ces politiques,
- **faciliter** l'accès au financement pour les acteurs de terrains et les porteurs de projets,
- **réaliser** de grands programmes d'investissements dans les infrastructures de transport et d'énergie mais aussi dans l'agriculture,
- **développer** un cadre réglementaire et législatif adaptés aux défis climatiques et énergétiques.

Les financements traditionnels de solidarité internationale ne sont pas suffisants pour faire face à ces contraintes climatiques supplémentaires qui touchent en priorité les plus vulnérables. Cela explique l'urgence de mobiliser des financements nouveaux et innovants pour répondre aux besoins immenses d'adaptation et impulser la transition énergétique des pays les plus pauvres et les plus vulnérables. Il revient à la communauté internationale et principalement aux pays industrialisés de financer ces actions urgentes au nom de la justice climatique et non plus de la solidarité internationale.

Il est également nécessaire de réorienter les financements privés, notamment via la réorientation des subventions aux énergies fossiles et la mise en place de politiques réglementaires et normatives. La 2^e partie montre l'inadéquation du système actuel de l'APD pour faire face aux défis climatiques et énergétiques, aussi bien par son organisation institutionnelle que par les volumes financiers nécessaires.

Deuxième partie

Pourquoi faut-il une architecture financière innovante ?



© NK - www.ifeise.net

I. Pourquoi créer une nouvelle architecture financière ?

Depuis de nombreuses années, pays en développement et ONG appellent à la création d'un Fonds mondial pour le climat, en soulignant que le système actuel de solidarité internationale ne permet pas de répondre à l'ampleur et à la nature inédites du changement climatique. Dans le monde de l'aide au développement, le paysage est fragmenté, les fonds existants inadaptés et questionnés sur leur légitimité et manquent de capacité. En outre, alors qu'ils sont les plus vulnérables au changement climatique et prioritaires pour la mise en œuvre des politiques d'adaptation, les PMA ont un accès limité, et souvent conditionné, aux financements de l'APD et de la lutte contre le changement climatique.

À l'heure actuelle, et malgré ses défauts, la plupart des financements climat sont gouvernés selon le paradigme de l'APD. Or, la lutte contre le changement climatique appelle à dépasser la logique de solidarité nord-sud, à construire un nouveau mode de gouvernance fondé cette fois sur la transversalité, l'équité, la responsabilité, et l'efficacité.

1. Une confusion entre les financements pour le climat et pour le développement

Les agences bilatérales et multilatérales pour le développement gouvernent la quasi-totalité des financements « climat » publics disponibles. La plupart des fonds – multilatéraux, bilatéraux et nationaux – incluent la thématique « changement climatique » dans leurs programmes traditionnels de développement et appliquent ensuite leurs

Les financements climat répondent à des logiques différentes

Premièrement, les financements climat répondent à des enjeux additionnels à ceux de l'APD. Les deux types de financement seront essentiels pour garantir l'accès à un développement sobre en carbone et résilient.

Deuxièmement, l'APD est le fruit d'une solidarité internationale et volontaire. Alors que le changement climatique appelle à une solidarité obligatoire – le nord a besoin du sud pour lutter contre le changement climatique, et doit réparer une dette – les PMA souffrent des impacts d'un changement climatique causé par l'industrialisation carbonée des pays développés.



© Amis de la Terre - France

2. La faible légitimité des institutions existantes

Si en théorie, la convergence des instruments climat et développement peut apparaître souhaitable, dans la pratique, les grandes institutions du développement apparaissent inadaptées dans leur fonctionnement actuel pour accompagner un développement sobre en carbone et résilient qui réponde aux besoins des populations locales.

schémas classiques de montage et portage de projets. La finance climat dispose donc de peu de canaux qui lui sont propres. Or, si cela pourrait être un avantage dans le cas d'approche intégrée « climat-développement », force est de constater que les orientations stratégiques traditionnelles des agences bilatérales et multilatérales ne sont pas toujours adaptées aux enjeux du changement climatique.

L'exemple des financements précoces (voir encadré dans la partie 1) montrent bien les risques de mauvaise gouvernance calquant des logiques APD sur les financements climat : redirection de financements existants au détriment de l'éducation et la santé, politique de prêt, même pour l'adaptation, allocation selon les priorités politiques des bailleurs – entre autres, un tri sélectif des pays récipiendaires et une priorité à l'atténuation alors que les PMA demandent des financements pour l'adaptation.

Les mécanismes « climat » se démultiplient sous l'égide des agences de développement qui essaient de se positionner sur le marché émergent du changement climatique, en établissant de nouvelles méthodologies et créent de nouveaux fonds. Mais ces agences restent des bailleurs de l'APD, avec des pratiques et mentalités ancrées, souvent inadaptées aux besoins des communautés locales. Le paradigme appliqué reste celui de l'APD.

Les grandes agences comme le Fonds pour l'Environnement Mondial (FEM) et la Banque Mondiale (BM) ont fait l'objet de controverses virulentes sur leur rôle à jouer dans l'architecture financière après-2012. Les pays bailleurs, soucieux de ne pas démultiplier les mécanismes financiers ont poussé pour adosser l'architecture climat au système existant.

En effet, le FEM est déjà le mécanisme financier des différents Fonds de la CCNUCC, et la Banque Mondiale abrite les deux plus grands fonds climat. Au contraire, les pays en développement et la société civile se sont fortement mobilisés pour limiter toute implication de ces agences dans la gouvernance du Fonds Vert, préférant la création d'un mécanisme plus autonome.

Les pays en développement reprochent au FEM et à la Banque Mondiale leur tendance à sélectionner les projets en fonction de leurs priorités et celles des bailleurs – même lorsque celles-ci sont en inadéquation avec les besoins des récipiendaires. On reproche plus particulièrement au FEM ses procédures complexes qui limitent l'accès aux financements pour les PMA. En outre, les bailleurs sont nombreux à estimer que le FEM n'est pas forcément l'instrument multilatéral le plus adapté pour gérer les larges flux financiers requis dans un avenir proche pour lutter contre le changement climatique.

La Banque Mondiale représente la plus grande banque de développement et gère en moyenne 30 milliards de dollars chaque année. Elle maîtrise ou est impliquée dans quasiment toutes les politiques de développement structurantes au sud. Aujourd'hui, elle héberge deux des plus grosses structures de financement climat, les Fonds

d'Investissement Climat (CIF). Pour beaucoup, elle apparaît comme l'institution indiquée pour appuyer le Fonds Vert. Nombreux sont les observateurs à admettre la difficulté de contourner la Banque Mondiale, son expertise et son pouvoir dans les pays en développement. Mais la société civile internationale critique son illégitimité à gouverner les financements climat, notamment en matière de don et d'adaptation.

En effet, la Banque Mondiale est une banque de prêt, spécialisée dans les gros projets d'investissements d'infrastructure. Elle n'est pas compétente pour répondre aux besoins différenciés des communautés locales, ni pour financer des politiques d'adaptation. En outre, son système de gouvernance fait l'objet de fortes critiques : le pouvoir de décision de chaque pays est directement corrélé à sa contribution financière à la Banque. Ce qui signifie que les pays récipiendaire n'ont pas de droit de vote, et que les financements sont alloués selon les priorités stratégiques des plus gros bailleurs. La Banque Mondiale cristallise, selon la société civile et les PMA, l'inefficacité et l'iniquité de la gouvernance internationale actuelle de l'aide.

3. Une architecture financière internationale fragmentée et difficile d'accès

→ Des financements dispersés

Entre 1960 et 2006, le nombre de bailleurs par pays récipiendaire est passé de 3 à 30, mais très peu décaissent de gros volumes financiers. Ces financements dispersés sont donc inadaptés au développement de stratégies nationales de développement sobre en carbone notamment en ce qui concerne les infrastructures énergétiques.

En 10 ans, la communauté internationale a créé un nouveau mécanisme financier climat – qui plus est, en dehors de la CCNUCC – tous les 6 mois en moyenne. Le secrétariat de la CCNUCC recense 25 Fonds autour du monde qui financent des projets d'adaptation. Cette multitude implique une fragmentation des financements, et risque d'empêcher la mise en place d'approches intégrées « climat développement ».

Le nombre de canaux financiers implique aussi une multiplication des principes de gouvernance et des critères d'éligibilité aux fonds qui peuvent se révéler parfois contradictoires, insuffisants ou inadaptés.

→ Et compliqués d'accès pour les PMA

Ce foisonnement est aussi difficile à gérer pour les pays pauvres en multipliant les guichets et les procédures. Les PMA n'ont pas toujours les ressources nécessaires pour suivre et répondre aux nombreux appels d'offre et pour se familiariser avec les règles de gouvernance et procédures propres à chaque fonds.

Les PMA ont un accès très limité aux financements internationaux pour plusieurs raisons. Ils manquent de capacité pour les « absorber » et les conditions d'accès sont très exigeantes.

- **Manque de capacité.** Les PMA manquent de ressources humaines, de coordination interministérielle, de cadres juridiques et de dispositifs institutionnels pour répondre et remporter les appels d'offre, et ensuite absorber les financements. Leurs capacités limitées impliquent un appui important des agences de développement avec des coûts de gestion élevés. Les financements facilement accessibles et « directs » – ceux des ambassades, des fondations et des organisations internationales – sont souvent des micro-financements et ne permettent pas de répliquer ou de développer les projets. Cette capacité limitée se traduit souvent par une maîtrise limitée des financements disponibles. Les agences intermédiaires et les bailleurs appliquent facilement leurs conditions et leurs façons de faire et de voir.

- **Des conditionnalités fortes.** L'accès aux financements est souvent conditionné à la mise en œuvre d'une série de réformes, de constructions juridiques et s'accompagne d'instructions sur comment, sur quoi et où dépenser l'argent. Les bailleurs sont effectivement redevables face à leurs citoyens et doivent donc s'assurer que l'argent sera décaissé de manière « efficace » et « utile ». Mais ils agissent aussi et surtout en fonction de leurs priorités politiques, privilégiant

certains pays plus que d'autres, et certains secteurs plus que d'autres, au détriment d'un processus national d'identification des enjeux, des besoins et des priorités et au détriment des projets les plus urgents et des communautés les plus vulnérables.

4. Des financements inadaptés et insuffisants

→ les financements disponibles sont inadaptés

Difficiles d'accès, les financements disponibles sont également souvent inadaptés aux besoins des PMA. La crise climatique a permis de questionner la légitimité et la pertinence des instruments financiers appliqués.

→ Des politiques de prêt inadaptées au changement climatique

À l'heure actuelle, l'adaptation et l'atténuation sont financées à l'aide de prêts. Mais les prêts sont des outils financiers inadaptés aux PMA pour deux raisons. Premièrement, la plupart des PMA sont fortement endettés au maximum de leur capacité ou même au-delà. Ils font souvent preuve d'une trop faible solidité financière et fiduciaire pour continuer à emprunter. Or, les politiques de développement présentent rarement un retour sur investissement attractif pour les investisseurs privés.

Et dans les pays où le secteur privé finance des politiques climat, l'absence de cadres juridiques et institutionnels permet aux investisseurs de s'éloigner des orientations stratégiques nationales. Deuxièmement, en ce qui concerne les politiques d'adaptation, la responsabilité des changements climatiques actuels incombant aux pays historiquement émetteurs de GES, la majorité des politiques d'adaptation aux impacts du changement climatique dans les PMA devrait être financée sous forme de dons – au titre de réparation – par les pays historiquement responsables.

→ Des financements trop faibles pour l'adaptation

Les financements climat promis ou disponibles représentent des sommes dérisoires au regard des besoins, en particulier en matière d'adaptation (cf. partie 1). La majorité des financements est allouée aux larges projets d'atténuation dans les économies émergentes. La majorité des fonds climat ciblent l'atténuation au changement climatique. Alors que l'adaptation représente pourtant une priorité pour les PMA, les chiffres d'Oxfam⁹ estiment à moins de 10% les financements climatiques alloués à l'adaptation des communautés vulnérables. Seuls 7,45% de la finance publique pour le changement climatique (toutes sources confondues) a été allouée à l'adaptation. À titre d'exemple, le FEM alloue seulement 1/8^e de ses financements climat aux 49 pays les plus pauvres, et 1/3 de l'argent à l'Inde, au Brésil et à la Chine. Sur un coût estimé à 2 milliards USD, seuls 220 millions ont été engagés pour les PANA, dans le cadre du Fonds pour les PMA.

5. Dépasser la logique APD

En répliquant des logiques de l'aide publique au développement, la communauté internationale n'a pas réussi le pari d'une gouvernance démocratique, équitable et efficace des financements climatiques. Or, la lutte contre le changement climatique appelle à dépasser la logique de solidarité nord-sud, à construire un nouveau mode de gouvernance fondé cette fois sur l'équité, la responsabilité et l'efficacité.



© OFEDI Bénin



© ENDA

II. Créer un Fonds mondial, pour le climat, efficace et équitable

Suite à l'engagement pris à Copenhague de mobiliser 100 milliards USD par an d'ici à 2020, la communauté internationale s'est interrogée sur comment mieux coordonner, décaisser et utiliser les futurs financements climat. L'Accord de Copenhague envisageait déjà la création d'un Fonds Vert multilatéral pour accueillir la majorité des financements climat engagés après 2012. Mais c'est à Cancun que la COP a pris la décision de créer le Fonds Vert pour le Climat. Une fois la décision prise de créer ce Fonds Vert, tout reste à faire. Un comité transitoire a été chargé d'opérationnaliser le Fonds d'ici la COP17²⁰.

La COP demande à ce comité de définir le rôle du secrétariat, d'identifier les instruments financiers et l'architecture, de proposer un mécanisme d'évaluation et d'élaborer un dispositif juridique et institutionnel. L'occasion de proposer une gouvernance innovante des financements climat.

1. À quoi doit servir le Fonds Vert ?

Les pays développés mettent l'accent sur la nécessité de ne pas recréer de nouvelles institutions mais d'utiliser le Fonds Vert pour harmoniser et consolider l'existant. Ils veulent avant tout une utilisation efficace des financements, à savoir maximiser l'effet de levier pour une allocation de fonds minimum.

Pour les pays en développement, le Fonds Vert doit réussir là où l'architecture financière existante échoue : faciliter et améliorer l'accès aux financements climat pour les plus pauvres et les plus

vulnérables. Pour la société civile, le Fonds Vert doit dépasser les logiques existantes tout en s'inspirant des programmes et mécanismes innovants, comme le Fonds pour l'Adaptation ou le Fonds Mondial Sida, Tuberculose et Malaria.

2. Le Fonds Vert risque de répliquer un système existant

Pour les pays en développement, il est important de s'affranchir de la dynamique bailleur-réциpiendaire et de créer un partenariat nord-sud. Mais Cancun

²⁰ - Ce comité est composé de manière « équilibrée » puisqu'il donne 25 sièges aux pays en développement et 15 sièges aux pays développés. Il est ainsi assez représentatif de l'équilibre géographique et démographique mondial.



© Amis de la Terre - France

n'a pas su traduire cette volonté de coopération innovante et tous les ingrédients sont réunis pour créer un « Fonds comme les autres ». Notamment, les banques de développement – qui cristallisent les mauvaises pratiques de l'APD – sont très impliquées dans l'opérationnalisation du Fonds Vert. Ainsi, d'une part, la Banque Mondiale a été chargée de façon intérimaire de la gestion fiduciaire du Fonds vert. D'autre part, le comité technique (TSU) chargé d'appuyer le comité transitoire est composé d'experts des grandes institutions financières internationales. Enfin, la société civile n'a pas été clairement impliquée dans les travaux du Comité

Transitoire. À ce titre, il est important d'ancrer l'innovation et l'équité dans les principes fondateurs du Fonds Vert, pour servir de garde-fous face à des modèles imposés.

3. Le Fonds Vert doit s'appuyer sur des principes de bonne gouvernance

Le Fonds Vert doit s'affranchir des principes de gouvernance qui sous-tendent l'allocation des financements climat et développement aujourd'hui et qui cristallisent la relation déséquilibrée entre le nord et le sud, bailleurs et bénéficiaires. Le constat des failles nombreuses de l'APD a amené les pays à entamer des réformes, basées sur des principes directeurs mis en avant par la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide (2005) et le Programme d'action d'Accra (2008). Ces principes peuvent inspirer les modalités de gouvernance du Fonds vert.

Le Fonds doit commencer par se créer un nouveau référentiel de normes « idéales » mais opérationnelles pour guider sa prise de décision, sa gestion et le décaissement des financements. C'est l'objet de la 3^e partie.



© NK- www.ifelse.net

Tirer les leçons de l'aide publique au développement

La coordination et l'harmonisation des actions au niveau national sont considérées comme des préalables à une aide efficace. Le renforcement de la coordination entre bailleurs présents dans un pays peut se faire via la mise en place d'un fonds national multi-bailleurs, qui peuvent ainsi mener et financer des projets communs.

L'appropriation par les États de leurs politiques et programmes nationaux et l'alignement de l'aide des donateurs sur les stratégies et institutions nationales doivent rester les principes de base. Ils visent à atténuer la relation pays donateur – pays récipiendaire qui a toujours caractérisé l'APD. L'appropriation signifie que les pays reçoivent une politique d'aide budgétaire directe plutôt que des financements projets par projets. Ce processus peut contribuer à renforcer la coordination, cependant il augmente les risques fiduciaires. C'est pourquoi, en contrepartie d'une aide budgétaire, les bailleurs de fonds exigent plus de résultats.

La transparence. Avec l'augmentation potentielle de l'aide budgétaire, pour l'APD comme pour les financements climat, la société civile doit désormais

jouer un rôle de veille sur la bonne utilisation des financements par les États. Elle est d'ailleurs de plus en plus présente dans les instances décisionnelles, et doit jouer un rôle d'observateur actif (droit de parole notamment).

La représentativité. La société civile peut exprimer les demandes et les besoins des communautés, et également contribuer à une meilleure appropriation des projets par les récipiendaires si elle est impliquée en amont et en aval – dans les instances de décision et de mise en œuvre. Les différentes parties prenantes sont de mieux en mieux représentées dans les instances, et permettent d'améliorer la pertinence des orientations stratégiques.

L'évaluation joue un rôle central pour assurer l'efficacité des actions, veiller au décaissement des financements et améliorer les prochaines politiques. Mais multiplier les indicateurs quantitatifs, financiers et techniques et les appliquer à chaque projet n'est pas efficace car les ressources sont limitées. Pour cela, des acteurs de la société civile, notamment locaux, pourraient être formés à l'évaluation continue de grappes de projets.

CRÉER UN CADRE NORMATIF PROPRE AU FONDS VERT

Transparence et redevabilité

Le Fonds Vert doit rendre public l'ensemble de ses procédures, bilans financiers, décisions ainsi que les critères pour la prise de décision. En outre, le Fonds Vert doit être adossé à un mécanisme de recours.

Représentation équitable

Les parties prenantes doivent être représentées de manière équitable au niveau des instances de gestion du fonds et du mécanisme de financement.

Subsidiarité et appropriation nationale

Les décisions de financement doivent être prises au niveau local et national.

Principe de précaution

L'absence de certitude scientifique ne doit pas retarder la mise à disposition rapide et immédiate des fonds.

Cohérence

Les modalités de financement ne doivent pas impliquer de fardeau additionnel ou injuste pour les pays récipiendaires.

Non-nuisance (« do-not-harm »)

Les investissements climat ne doivent pas mettre en péril les objectifs à long terme de développement durable d'un État ou violer les droits de l'homme.

Accessibilité directe et prise en compte de la vulnérabilité

Le financement, la technologie, le développement des capacités doivent être mis à disposition des États (au niveau international) et groupes sociaux (au niveau intra-national) les plus vulnérables de manière aussi directe que possible, notamment en éliminant les agences intermédiaires lorsqu'elles ne sont pas nécessaires.

Troisième partie

Sept principes-clés de gouvernance pour mieux répondre aux besoins des populations

Un Fonds Vert pour les communautés les plus pauvres et les plus vulnérables

L'architecture financière pour la lutte contre le changement climatique et plus particulièrement le Fonds Vert ont pour objectif d'appuyer la lutte contre le changement climatique dans les pays en développement. Les actions financées doivent, d'une part, contribuer à répondre aux besoins essentiels des populations les plus pauvres et les plus vulnérables aux changements climatiques ; et, d'autre part, amorcer la transition vers un développement sobre en carbone et résilient aux impacts climatiques.

Les choix de gouvernance vont jouer un rôle essentiel dans l'atteinte ou non de ces objectifs ambitieux. Les parties précédentes ont souligné la nécessité de s'affranchir des paradigmes et des dispositifs existants qui ne permettent pas de répondre à la nature et à l'ampleur des changements climatiques, ni de répondre aux besoins exprimés par les populations les plus pauvres et vulnérables. La gouvernance internationale doit viser la redistribution équitable et efficace des ressources financières disponibles et exprimer la voix des communautés locales.

Le succès du Fonds Vert dépendra de sa capacité à mobiliser et renforcer l'échelon national et ses parties prenantes, et en particulier la société civile : ce sont bien les populations affectées qui connaissent le mieux leurs vulnérabilités et leurs moyens d'action. La capacité d'action du Fonds Vert reposera aussi sur la nature et le volume des ressources financières. À ce titre, ce sont les règles internationales de transparence et l'implication forte de la société civile qui permettront d'effectuer un suivi transparent et régulier des flux de ressources financières disponibles et décaissées.

Cette partie cherche à traduire en recommandations concrètes les principes normatifs décrits à la fin de la deuxième partie. Elle s'appuie sur l'expérience et les réflexions menées par les organisations de terrain et de plaidoyer du Réseau Climat & Développement. Elle propose 7 principes opérationnels pour améliorer l'accès aux financements pour les populations les plus vulnérables, et pour garantir une allocation et une utilisation à la fois efficaces et équitables.

1.

FACILITER L'ACCÈS DES PMA AUX FINANCEMENTS CLIMAT



© Benjamin Sourice

Or, les PMA manquent justement des ressources humaines, de coordination interministérielle adéquate, de cadres juridiques et de dispositifs institutionnels adaptés pour répondre et remporter les appels d'offre le cas échéant, et utiliser les financements disponibles. Leurs capacités limitées impliquent un appui fort des agences de développement qui prélèvent une grosse partie des financements pour leurs frais de gestion. On remarque que les financements facilement accessibles et « directs » – ceux des ambassades et des organisations internationales – sont souvent très faibles et ne permettent pas de répliquer ou de développer les projets.

Les Pays les Moins Avancés (PMA), notamment les Petits États Insulaires en Développement (PEID) et les pays africains ont un accès très limité aux financements internationaux. En principe, en vertu de l'article 4.9 de la Convention Climat, les PMA devraient bénéficier d'un accès prioritaire aux financements climat¹¹, notamment pour l'adaptation. L'analyse de la situation actuelle montre que c'est aujourd'hui loin d'être le cas.

→ Manque de capacités

Les pays qui ont le plus besoin d'accéder aux financements climat manquent de capacité pour en faire la demande, les recevoir et les dépenser. Il faut savoir naviguer et maîtriser le paysage complexe des fonds et financements climat. La démultiplication des règles de procédures très différentes et extrêmement complexes exige que les pays se dotent de ressources humaines formées et des cadres juridiques et financiers adaptés.

Le Fonds des Pays les Moins Avancés

Il existe un Fonds climat spécifiquement dédié aux PMA sous l'égide de la CCNUCC. Il représente un engagement très faible de 262 millions de dollars et ne permet donc pas de répondre aux besoins pressants des 49 Pays les Moins Avancés.

→ Les PMA n'attirent pas les financements climat

Les programmes et projets pilotes réalisés ces dernières années ont considérablement marginalisé les PMA. La plupart des Fonds ciblent l'atténuation, problématique encore marginale dans les pays les plus pauvres et faiblement émetteurs. De manière générale, les faibles ressources disponibles sont généralement allouées aux pays et aux projets les plus « compétitifs » afin d'obtenir des résultats immédiats et visibles.

Les pays bailleurs sélectionnent les pays récipiendaires en fonction de leurs capacités institutionnelles, du niveau de corruption, du taux de réussite et de la visibilité médiatique du sujet et du pays. Enfin, certains fonds sont dits « verticaux » parce qu'ils ciblent des régions ou des thématiques précises, pour lesquels de nombreux PMA ne sont pas éligibles. C'est, par exemple, le cas du PPCR (programme pilote pour le changement climatique) de la Banque Mondiale par exemple qui a pré-sélectionné les pays éligibles au programme.

→ Des instruments financiers inadaptés

Les instruments de prêt à taux concessionnel se révèlent inadaptés pour financer les besoins des PMA. D'une part, parce que ces derniers sont déjà fortement endettés auprès des pays développés, et d'autre part, parce que les politiques d'adaptation ne sont pas des investissements rentables.

¹¹ – Article 4.9 « Les Parties tiennent pleinement compte, dans leur action concernant le financement et le transfert de technologie, des besoins particuliers et de la situation spéciale des Pays les Moins Avancés ».

aujourd'hui. En outre, de nombreux pays se mobilisent contre les politiques de prêts concessionnels appliquées par les agences de développement pour financer les politiques d'adaptation.

Pour ces pays, le Bangladesh par exemple, les besoins urgents d'adaptation sont liés à une responsabilité historique des pays développés et doivent donc faire l'objet d'une réparation sous

forme de dons. En ce qui concerne les mécanismes de marché créés pour stimuler l'investissement climat privé, comme le Mécanisme de Développement Propre, ils n'ont pas bénéficié aux PMA mais aux pays émergents. Ces difficultés ont été, parmi tant d'autres, à l'origine de l'insistance des pays en développement à disposer, dans le cadre du prochain accord, d'un nouveau mécanisme plutôt que de recourir aux institutions existantes.

Recommandations

La garantie du respect des engagements des pays développés vis-à-vis des PMA, dans le cadre des financements climat, nécessite l'énoncé d'un certain nombre de principes qui devraient guider la gouvernance de l'ensemble de l'architecture financière globale pour le Climat. Ces recommandations sont complétées dans les fiches suivantes.

S'assurer que le Fonds Vert soit redevable à la COP

Il est essentiel de s'assurer que le Fonds Vert rapporte ses actions et ses financements à la COP. Il est également important que les règles de fonctionnement, de suivi et les orientations stratégiques du Fonds Vert soient effectivement décidées, en dernier ressort, en tout cas, par l'ensemble des Parties.

Sécuriser des ressources financières publiques et additionnelles

Pour les pays les plus pauvres et les plus affectés par le changement climatique, il est primordial de dégager des ressources publiques, additionnelles et fléchées sur l'adaptation et le développement sobre en carbone. Ces financements additionnels permettront de prendre des mesures urgentes d'adaptation, à moyen et à long termes, ainsi que de renforcer les capacités à faire face et à proposer des réponses effectives au changement climatique. De cette manière, on garantira la réalisation des priorités de développement, en particulier, la réduction de la pauvreté.

Même si le secteur privé peut et doit jouer un rôle dans les sources de financement des changements climatiques, il ne peut venir qu'en complément des efforts réalisés par les Pays développés via la coopération internationale.

Privilégier une politique de dons

Pour les PMA, les moyens de mise en œuvre en termes de financement devront être exclusivement pourvus sous la forme de dons et d'allocations budgétaires. Le recours à des prêts à taux fortement concessionnels peut éventuellement être étudié dans le cas de projet d'atténuation sous réserve que ces derniers ne soient pas de nature à constituer un poids et une entrave pour le développement de ces pays.

Doter le Fonds Vert d'un guichet ou d'une fenêtre de financement spécifique pour les PMA

Cette mesure est fondamentale pour garantir que les PMA aient véritablement accès aux financements climatiques. Reste à savoir si le Fonds Climat pour les PMA deviendra ce guichet dans le Fonds Vert. Il faut notamment envisager des critères d'allocation spécifiques pour les PMA, et s'inspirer des procédures simplifiées existantes au niveau du Fonds pour l'Environnement Mondial (FEM) et du Fonds pour l'Adaptation. Ces procédures simplifiées seraient utiles pour les projets à faibles montants.

En amont, financer le renforcement des capacités institutionnelles

Ce renforcement des cadres juridiques, des ministères et des ressources humaines est essentiel pour faciliter et améliorer la pérennité et l'efficacité dans la mise en œuvre des financements climat. Cette phase amont doit permettre de préparer les pays et d'accroître leur capacité d'absorption des financements.

2.

VERS UNE GOUVERNANCE NATIONALE, DIRECTE ET MULTI-PARTIES PRENANTES DES FINANCEMENTS CLIMAT



© ENDA

→ Une gouvernance souvent pro-bailleurs

Très souvent, les pays récipiendaires des financements internationaux ont une maîtrise faible, voire nulle, des fonds internationaux dépensés chez eux. Et ce, pour plusieurs raisons :

- premièrement, les procédures d'accès aux financements internationaux sont complexes et souvent réservées aux agences internationales qui exécutent les financements sur le terrain – PNUD, Banque Mondiale, etc.
- deuxièmement, les bailleurs tendent à passer outre les canaux de financement du gouvernement et créent des programmes de financement parallèles. Par exemple, au Bangladesh, la Banque Mondiale et le DFID¹² ont créé un fonds multi-bailleurs administré par la Banque Mondiale et non par le gouvernement national¹³.

Il arrive aussi que les agences de mise en œuvre des bailleurs aillent à l'encontre de l'appropriation nationale. En Éthiopie par exemple, certains bailleurs ont mené leurs projets d'adaptation sans prendre

en compte le Plan d'action national pour l'adaptation, qui est pourtant supposé coordonner les actions nationales dans ce domaine. Les logiques décrites ci-dessus contribuent à déposséder les pays en développement de leurs politiques de développement, d'atténuation et d'investissement. Or, les enjeux climatiques et énergétiques imposent le développement d'actions coordonnées au niveau national pour être efficaces et adaptées.

→ Un accès direct qui reste limité

Les dernières années témoignent des tentatives de réformes pour renforcer la gouvernance nationale et l'accès direct aux financements. Le concept d'accès direct dérive de la notion « d'appropriation et de responsabilisation des pays » issue de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide adoptée en 2005 et de l'Agenda d'Action d'Accra. Il vise à renforcer les capacités des Pays pour leur permettre de maîtriser leurs politiques avec l'aide de leurs institutions nationales. Il vise également à accélérer et simplifier l'allocation des ressources vers les pays en développement en limitant le nombre d'intermédiaires, et en favorisant la responsabilisation des pays récipiendaires.

Le Fonds Mondial pour le Sida, la Tuberculose et le Paludisme a été le premier à développer un accès direct structuré autour de « bénéficiaires principaux » (généralement, le Ministère de la Santé) directement responsables des financements alloués pour le programme. Mais certains programmes ont été interrompus pour cause de mauvaise gestion des financements.

Le Fonds Mondial pour le Sida, la Tuberculose, et le Paludisme

Le Fonds Mondial a reconnu l'importance d'une gouvernance nationale et multi-parties prenantes. Le Fonds est structuré autour de Mécanismes de Coordination Nationale (CCM). Ces organismes multipartites sont composés d'acteurs émanant de toutes les parties prenantes gouvernements, ONG, société civile, des agences bilatérales et multilatérales et du secteur privé. Les CCM sont chargés de soumettre des programmes, de désigner et superviser le bénéficiaire principal de l'accès direct. Ce bénéficiaire devient seul responsable de la gestion fiduciaire et de la mise en œuvre, même si elle implique des « sous-bénéficiaires ». Les CCM symbolisent une forme innovante de gouvernance partagée, plus directe et plus efficace.

¹² – DFID est l'agence de développement du Royaume Uni.

¹³ – Oxfam, Briefing paper « country-level governance of climate adaptation finance », 13 juin 2011.

Pour éviter cette difficulté, le Fonds pour l'Adaptation (FA) du Protocole de Kyoto a développé un accès direct adossé à des normes fiduciaires très rigoureuses pour les entités nationales (NIE). Mais seuls 4 PMA (Sénégal, Uruguay, Jamaïque et Bénin) ont été accréditées depuis 2010.

→ Une trop faible inclusion des parties prenantes

C'est l'implication forte de l'ensemble des parties prenantes qui garantira l'appropriation et la pérennité des projets, le partage des bonnes pratiques, la prise en compte des vulnérabilités et des possibilités de chacun, et une allocation équitable des ressources disponibles. Malheureusement, des Fonds climat comme le Fonds pour l'Adaptation n'ont pas choisi de développer une approche multi-parties prenantes de l'accès direct.

Un Fonds national au Bangladesh

La société civile propose de créer un mécanisme national pour coordonner la finance climatique, et maximiser l'utilisation des ressources. Le mécanisme serait autonome, finaliserait et réviserait la stratégie nationale d'adaptation, canaliserait les financements pour ensuite les décaisser en accord avec la stratégie nationale. Mais pour faciliter ce rôle national, il est impératif de développer la capacité institutionnelle.

Recommandations

Le Fonds Vert doit s'appuyer sur une gouvernance, d'abord nationale, des financements. C'est la clé de leur allocation équitable et de leur utilisation efficace. La société civile appelle au renforcement de la gouvernance nationale et à la création de mécanismes pour mieux coordonner et allouer les financements climat, pour permettre d'y accéder directement, pour impliquer les parties prenantes et favoriser l'appropriation des financements et des actions.

Des modalités d'accès direct et simplifié au Fonds Vert

Il est impératif que chaque gouvernement accède, coordonne et alloue les financements climat. À ce titre, le Fonds Vert devra développer des modalités pour un accès direct aux financements. À l'image du Fonds pour l'Adaptation, le Fonds Vert doit appuyer la création ou la consolidation d'une entité choisie par le gouvernement national et lui donner un pouvoir de décision sur les projets à financer dans le pays. Les normes fiduciaires pour l'accès direct doivent impérativement tenir compte des réalités des pays en voie de développement, et non plus uniquement des prescriptions des pays-bailleurs. Les modalités d'accès direct devront également

garantir la participation active de la société civile à l'instar du Fonds Mondial.

En amont, renforcer la coordination interministérielle du pays récipiendaire

C'est une première étape nécessaire pour garantir l'efficacité de l'accès direct. Il est essentiel d'associer l'ensemble des agences et institutions nationales dans la mobilisation, la gestion et l'allocation des fonds. La coordination interministérielle permettra de mieux identifier des priorités stratégiques nationales et infranationales.

En amont, créer des plate-formes nationales multi-parties prenantes à l'instar du Fonds Mondial

C'est une première étape nécessaire pour garantir la transparence, la représentation démocratique et la durabilité des actions entreprises. Il reviendra au Fonds Vert de s'assurer que chaque plate-forme reflète la diversité des enjeux, secteurs et communautés du pays. Cette plate-forme pourra cartographier les vulnérabilités et les besoins des communautés, présélectionner les projets à financer, et proposer des lignes directrices sur le choix des instruments financiers et les priorités.

BIEN COMPTABILISER ET COMMUNIQUER SUR LES FINANCEMENTS CLIMAT



© NK - www.felise.net

la communication des financements précoces pour le climat engagés à Copenhague : double-comptabilisation, ré-étiquetage, etc.

Par ailleurs, les débats autour de l'efficacité de l'aide publique au développement soulignent la difficulté récurrente de tracer la bonne utilisation des financements sur le terrain, et encouragent de plus en plus les politiques de résultats avec des normes fiduciaires plus strictes pour les bénéficiaires des financements.

→ La difficulté de tracer les flux et l'utilisation des fonds

Traditionnellement, ce sont les pays développés eux-mêmes qui comptabilisent et communiquent les chiffres permettant d'évaluer leurs engagements financiers en faveur du développement et du climat. Les données sont souvent le fruit de calculs complexes et indéchiffrables ou alors partiels.

L'analyse des ONG souligne souvent les exercices comptables douteux : par exemple, la plupart des pays tendent à comptabiliser la totalité des prêts accordés à des pays en développement au lieu de comptabiliser la partie bonifiée du taux d'intérêt. Autre exemple, les financements comptabilisés sont ceux engagés et non ceux décaissés. Ou encore, les pays industrialisés communiquent sur leurs financements climat mais ne comptabilisent pas les subventions aux énergies fossiles.

On retrouve ces mêmes exercices comptables dans

Les communications nationales permettent un suivi régulier des actions d'atténuation. Les décisions prises à Cancun prévoient que les pays en développement publient régulièrement des états des lieux de leurs émissions et un rapport biennal sur les mesures prises afin de permettre que les actions soient mesurées, notifiées et vérifiées selon des lignes directrices qui seront élaborées par la Convention. Par ailleurs, les pays industrialisés doivent dans leurs propres communications nationales améliorer les informations apportées sur le soutien financier apporté aux pays en développement.

→ La confusion avec l'APD

En effet, ils transitent le plus souvent par les mêmes canaux et ne font pas toujours l'objet d'une comptabilisation bien distincte. S'il est vrai que la lutte contre le changement climatique converge avec d'autres problématiques de développement – accès à l'énergie, développement d'une agriculture résiliente aux impacts du changement climatique, construction d'infrastructures de transports en commun – elle nécessite des financements nouveaux et additionnels, pour l'adaptation comme pour l'atténuation. En outre, les pays industrialisés ont pris des engagements distincts : reverser 0,7% par an de leur PNB pour l'APD et 100 milliards USD par an d'ici 2020 pour le climat.

À ce titre, il est important de comptabiliser séparément les deux flux financiers pour permettre un suivi et une communication (dit « MRV ») des flux financiers plus efficaces. Ceci, même si sur le terrain, une même action peut lutter simultanément contre la pauvreté et le changement climatique.

→ Une faible gouvernance internationale

À l'heure actuelle, les règles de transparence internationale sont relativement faibles en ce qui concerne les engagements financiers pour le climat. Depuis Cancun, la société civile a obtenu que les pays développés présentent un bilan des flux financiers et de leur allocation au Secrétariat de la Convention en ce qui concerne les financements précoces. Mais encore une fois, ce bilan ne fait l'objet d'aucun contrôle ni de sanction.

En prévision du dispositif NAMAS – les actions d'atténuation mises en œuvre dans les PED – la conférence de Cancun a décidé la mise en place d'un registre permettant de consigner les actions d'atténuation et de faciliter la recherche de soutien international (financier, technologique, et de renforcement de capacité). Par ce biais, les États communiquent au secrétariat de la CCNUCC les éléments relatifs aux financements disponibles ainsi

qu'aux actions entreprises. L'ensemble des mesures financées par la coopération internationale fera donc l'objet d'un recensement. Par ailleurs, pour l'adaptation, un Comité de l'Adaptation est chargé d'examiner les mesures d'adaptation, l'appui fourni et reçu ainsi que les besoins. Mais les systèmes de suivi pour l'adaptation sont bien moins précis aujourd'hui que ceux relatifs à l'atténuation.

Recommandations

Ces difficultés confirment l'importance d'établir des règles comptables internationales claires sur quoi et comment comptabiliser dans les financements climat. Elles s'appliqueraient à l'ensemble des engagements financiers internationaux de l'après-2012 pour l'adaptation et l'atténuation. Les mesures de transparence et de traçabilité permettront de nourrir la confiance entre les pays et de s'assurer que les engagements pris soient suivis d'effets.

Créer un dispositif international MRV

Il est essentiel que l'ensemble des financements prévus soient inscrits et évalués, à la fois pour assurer le suivi efficace des engagements pris par les États industrialisés, mais aussi afin que les pays en développement aient une vision claire des ressources disponibles. L'architecture financière après-2012 doit comprendre un dispositif pour mesurer, notifier et vérifier (MRV) tant les actions que les financements climat. Ce dispositif permettra de s'assurer du respect des engagements financiers des pays industrialisés. Ces règles doivent également permettre de comptabiliser et évaluer la portée, l'impact et le coût des actions qui seront mises en œuvre grâce à ces financements internationaux, dans le cadre de l'Accord de Bali.

Un dispositif transparent et accessible pour tous

Il est important de rappeler que pour être efficaces, les financements climat devront être simples et lisibles. Ces informations devront être disponibles pour tous de manière régulière. Le Fonds Mondial par exemple, met en ligne l'ensemble des données relatives aux financements, les actions et les pays concernés par ses programmes.

Distinguer les financements climat des financements APD

Il est important de bien distinguer les financements qui relèvent de l'aide publique au développement de ceux qui relèvent de la lutte contre le changement climatique. La CCNUCC doit donc mettre en place un système de suivi des sources de financements pour garantir que ceux-ci soient additionnels aux financements de l'APD. Ce système sera accessible à tous, et permettra de voir quels sont les pays qui respectent leurs engagements et ceux qui ne les respectent pas.

Comptabiliser uniquement les soutiens financiers réels

Les prêts permettront aux pays en développement de financer leurs investissements à des taux inférieurs à ceux du marché. Dans le cadre des prêts, seuls les coûts réels devront être pris en compte, c'est à dire le montant que l'État donateur paie pour « bonifier » les prêts, c'est à dire les proposer à un taux inférieur à celui du marché.

La comptabilisation des financements doit donc être transparente, et évaluer de manière précise les contributions, en distinguant bien les prêts des dons, mais aussi en évitant de comptabiliser les ressources financières utilisées pour l'achat de crédits carbone dans le cadre des mécanismes de projets. En effet, ces derniers ne correspondent pas à un soutien financier, mais bien à l'achat de crédit dans le cadre des obligations de réduction des émissions de GES prises au titre du Protocole de Kyoto.

4.

VERS UNE ALLOCATION ÉQUITABLE DES FINANCEMENTS

→ Les PMA, oubliés des financements climat

Les PMA ne reçoivent qu'une infime partie des financements disponibles. À titre d'exemple, le FEM alloue 1/8^e de ses financements climat aux 49 pays les plus pauvres. La quasi-totalité des projets sous le Mécanisme de Développement Propre sont localisés dans les pays émergents. Cette répartition inégale a d'ailleurs suscité de nombreuses observations tendant à la réforme du MDP (en programmation) pour favoriser l'émergence des projets au niveau des pays les moins avancés. Il existe en outre un problème de capacité d'absorption et de gestion des financements qui accroît la prise de risque des financeurs. (cf. fiches précédentes).

→ Une sous-allocation pour l'adaptation

Seuls 7,45% de la finance publique pour le changement climatique (toutes sources confondues) ont été alloués à l'adaptation, selon Oxfam²⁴. Dans le cas des financements précoces, l'adaptation a représenté moins de 20% des projets financés par la France. La majorité des financements est allouée aux larges projets d'atténuation dans les économies émergentes. Pourtant, les décisions de Cancun et de Copenhague appellent à l'allocation équilibrée des financements climat.

→ Une majorité de prêts et de financements privés

Le bilan 2010 des financements précoces souligne la part prépondérante des prêts (entièrement comptabilisés qui plus est). Cette tendance est liée aux contraintes budgétaires récentes d'une part, mais aussi à la préférence maintenant ancienne que les bailleurs ont pour les politiques de prêt. Selon les banquiers du développement, elles permettent un effet-levier plus grand que le don. Les bailleurs financent en priorité les Fonds climat de la Banque Mondiale (qui ne font quasiment que du prêt) plutôt que le Fonds pour l'Adaptation qui fait uniquement du don.

Le secteur privé joue aussi un rôle prédominant dans les financements climat aujourd'hui. Les investissements massifs dans le développement des sources et des infrastructures énergétiques, dans la recherche et le développement, en sont la manifestation. Mais ces flux sont erratiques pour les pays récipiendaires car, en l'absence de cadres juridiques et institutionnels dans les pays en développement, le secteur privé ne s'inscrit pas toujours dans les priorités dictées par le gouvernement.

→ Une définition trop large des financements « climat »

Souvent, les investissements « climat » majeurs ne sont pas transformationnels. Par exemple, les Fonds d'Investissement Climat (CIF) – qui représentent la majorité des fonds publics pour le climat – proposent une définition très large du financement propre et financent ainsi des projets de charbon « propre » ou encore, de recherche sur la capture et stockage du carbone. Ceci, au lieu d'investir en priorité dans l'efficacité énergétique et le développement des énergies renouvelables qui permettraient une véritable transition vers la société post carbone.

Projet du Fonds pour l'Adaptation au Sénégal

Le Fonds finance au Sénégal un projet national d'adaptation « à l'érosion côtière dans les zones vulnérables ». Ce projet d'envergure nationale est financé avec un don du Fonds pour l'Adaptation de la CCNUCC. Il suscite beaucoup d'espoir chez les populations en contribuant à stimuler le développement local dont les piliers sont la pêche, le tourisme et l'agriculture. Cependant, les budgets très limités du Fonds pour l'Adaptation signifient que chaque pays peut faire une seule demande de financement de projet pour l'instant.

Recommandations

Au regard des ressources financières limitées, il s'agit de réfléchir à l'allocation et à la gouvernance la plus équitable et la plus efficace des financements.

Financer en priorité les projets d'adaptation des PMA

Les PMA sont déjà très vulnérables aux impacts du changement climatique, notamment parce qu'ils n'ont pas les moyens financiers, humains et technologiques de lutter contre ou de s'adapter. À ce titre, ils devraient bénéficier d'un accès prioritaire aux financements du Fonds Vert. Cette allocation prioritaire pourrait prendre la forme d'un guichet spécifique pour les PMA.

Financer en priorité les projets d'adaptation et de renforcement des capacités

Le Fonds Vert a été créé pour combler les manques du système existant. Notamment, la faiblesse des financements pour l'adaptation et le renforcement des capacités. Le Fonds Vert devra allouer une majorité de ses financements à l'adaptation. À plus long terme, il faudra une évaluation chiffrée des flux et des besoins pour rééquilibrer l'allocation des financements pour l'atténuation et l'adaptation.

Financer en priorité les projets sobres en carbone et résilients aux impacts du changement climatique

Idéalement, le Fonds Vert devrait financer des projets réussissant à intégrer les enjeux et les objectifs climat et développement. La sélection des projets pourrait prendre en compte le nombre de co-bénéfices, et veiller à ce qu'il n'y ait pas de contradiction dans les objectifs.



© Practical Action

Adapter les instruments financiers à la nature des projets

Il serait injuste et contradictoire que les pays vulnérables s'endettent pour financer des politiques d'adaptation à un changement climatique dont ils ne sont pas responsables. Les projets d'adaptation représentent souvent un coût net et imputable aux pays historiquement émetteurs de gaz à effet. À ce titre, l'ensemble des projets, programmes et politiques d'adaptation devront être financés à l'aide de dons. Les projets d'atténuation et de réforme énergétique pourraient faire l'objet de prêts à taux « semi-concessionnels », avec une part de don pour le renforcement des capacités institutionnelles et juridiques.

Garantir l'indépendance et la dépolitisation du Fonds Vert

Le Fonds Vert ne peut pas être gouverné par la seule volonté des pays bailleurs. En outre, les financements doivent être attribués aux projets les plus efficaces, selon les besoins et les priorités identifiés par les pays récipiendaires et leur société civile. Le secrétariat devra être indépendant des banques multilatérales et bilatérales de développement, et les orientations stratégiques définies en lien avec la Conférence des Parties de la CCNUCC.

5.

IMPLIQUER LA SOCIÉTÉ CIVILE DANS LA GOUVERNANCE DES FINANCEMENTS



© Les Amis de la Terre - France

→ La longue expérience de terrain de la société civile

La société civile joue déjà un rôle important dans la lutte contre le changement climatique, tant dans la réflexion intellectuelle et paradigmatique que dans la mise en œuvre de projets souvent innovants et pilotes. Elle est aussi forte d'une longue expérience de l'APD, de ses écueils et de ses bonnes pratiques. La société civile peut donc jouer différents rôles dans la gouvernance des financements.

Elle peut jouer un rôle d'observateur et de garde-fou dans les instances de décision pour garantir l'acheminement efficace des financements. Elle peut aussi monter et porter des projets innovants sur le terrain grâce à des financements internationaux. Elle peut exprimer les besoins et les priorités des populations lors de l'élaboration des politiques nationales et internationales de développement et d'environnement. Enfin, elle peut maintenir un état de veille critique pendant la mise en œuvre et le suivi des projets. Pourtant, elles sont souvent exclues des instances de décision, peu écoutées et leur accès aux financements est très limité.

→ Un rôle essentiel à l'échelle nationale

C'est au niveau national que l'implication des ONG et des communautés est la plus faible et pourtant la plus importante. Certains pays en développement ont mis en place des structures nationales sur

le changement climatique pour réunir les parties prenantes. Mais la société civile y est plus ou moins impliquée selon les relations entretenues entre les ONG et le gouvernement, et selon l'organisation du territoire. En effet, pendant les processus de planification et consultation, les dialogues avec la société civile sont souvent organisés en zone urbaine. La voix des communautés locales, situées en zone rurale ou isolée, est souvent oubliée et leur implication limitée alors que les problématiques rurales en contexte de changements climatiques sont primordiales dans les PMA.

En aval des actions mises en œuvre, les ONG nationales peuvent aussi jouer un rôle de veille critique pour dénoncer le manque de transparence et d'efficacité dans les programmes. Mais leur analyse critique est rarement prise en compte formellement dans les rapports d'évaluation des bailleurs et évaluations indépendantes des projets.

→ Un accès limité aux financements

Les ONG sont en outre des opérateurs de premier plan, et développent de nombreuses actions mettant en pratique les principes d'un développement sobre en carbone et résilient à destination des populations locales. Cependant, alors qu'elles obtiennent des résultats positifs, parfois plus efficaces que les programmes administrés par les pouvoirs publics, elles ne bénéficient que de financements très faibles et plafonnés. Il existe quelques canaux de financements dédiés aux acteurs non-étatiques (exemple du Small-Grant Programme du FEM, plafonné à 50 000 USD), mais qui ne sont pas à la hauteur des enjeux et du potentiel des opérateurs non gouvernementaux du développement. Dans le cas de montants plus

L'exemple du Fonds Mondial

Son Conseil d'Administration – chargé d'allouer les subventions – accorde 3 des 18 votes à une ONG du nord, une ONG du sud et un représentant des communautés affectées. La société civile peut ainsi peser sur les décisions et le choix des subventions accordées.

importants (projets à 1 million d'euros de l'UE, par exemple), les institutions-bailleurs exigent des normes fiduciaires plus strictes et parfois trop exigeantes pour les ONG du sud.

→ Un rôle très limité dans les instances de décision

La société civile est traditionnellement en marge des instances de décision des Fonds. Sa participation s'est accrue ces dernières années avec un rôle d'observateur de plus en plus actif dans certains cas et des initiatives innovantes. Par exemple, les fonds d'Investissement Climat de la Banque Mondiale ont récemment mis en place un « forum des partenariats » pour créer un dialogue avec l'ensemble des parties prenantes et ainsi améliorer les

procédures, les programmes et partager les bonnes pratiques. Mais les recommandations émises par la société civile restent faiblement prises en compte. Dans d'autres cas, les procédures de consultation de la société civile sont trop complexes, souvent complètement informatisées et inaccessibles aux ONG avec des faibles capacités techniques.



© JVE Côte d'Ivoire

Recommandations

La participation est la clé d'une bonne gouvernance capable de répondre aux besoins des populations. Elle permet de pérenniser les actions mises en œuvre et leurs impacts puisque les projets appartiennent aux populations bénéficiaires. Elle permet aussi d'améliorer la transparence et démocratiser les outils et les choix de la lutte contre le changement climatique.

Impliquer la société civile dans la gouvernance du Fonds Vert

À l'échelle du Fonds Vert, la société civile pourrait bénéficier d'un droit de vote au conseil (board), et garantir une transparence des procédures et des discussions. Les ONG pourraient jouer un rôle important dans la sélection, le montage et la mise en œuvre des projets, ainsi que dans l'évaluation et la communication autour d'eux.

Un accès aux financements du Fonds Vert

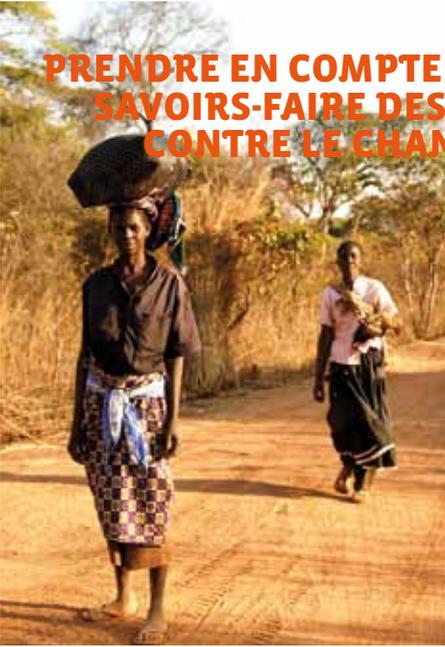
Pour améliorer la capacité de veille et de réaction de la société civile, le Fonds Vert pourrait créer un guichet de financements dédié au renforcement des capacités des ONG, et au financement de leurs actions.

Dynamique multi-parties prenantes à l'échelon national et local

Les pays devront créer ou renforcer les plate-formes nationales et multi-parties prenantes. Ces plate-formes associeront l'ensemble des acteurs : syndicats, communautés affectées, ONG de terrain et de plaidoyer, universitaires, entreprises, bailleurs et acteurs étatiques concernés par le changement climatique. Elles maintiendront un dialogue continu avec le gouvernement. Il reviendra aux États d'élaborer des processus participatifs très complets pendant les phases de planification et d'assurer un accès des ONG nationales et locales aux financements du Fonds Vert. Les plate-formes permettront également d'échanger les bonnes pratiques et les projets innovants et répliquables.

6.

PRENDRE EN COMPTE LA VULNÉRABILITÉ ET LES SAVOIRS-FAIRE DES FEMMES DANS LA LUTTE CONTRE LE CHANGEMENT CLIMATIQUE



© Amis de la Terre - France

sur l'augmentation de la distance, du temps et de l'énergie consacrés à s'approvisionner. Au Kenya, la collecte de l'eau peut prendre jusqu'à 8H par jour et 85% de l'énergie dépensée. Par ailleurs, la femme fait le plus souvent un travail non-rémunéré et reste donc en dehors des circuits économiques.

→ Mais la femme est également un vecteur incontournable de la lutte contre le changement climatique

La femme n'est pas seulement une victime du changement climatique, elle fait aussi partie des solutions en puissance. Dans beaucoup de pays de l'Afrique subsaharienne, la femme joue un rôle d'éducatrice sociale, de gardienne des valeurs et de pourvoyeuse des besoins de la communauté. Elles sont les agents incontournables de la gestion des ressources naturelles puisqu'elles sont responsables de la production de la plus grande part des cultures vivrières ainsi que de la fourniture de l'eau et du bois.

→ Des femmes très vulnérables

Les femmes représentent une des communautés les plus affectées par la pauvreté et les changements climatiques contribuent à aggraver cette vulnérabilité.

Le rapport 3 du GIEC en 2001 et le rapport 2007 sur le développement humain du PNUD mettent l'accent sur la vulnérabilité «sexo-spécifique». C'est lorsqu'on donne un visage humain au changement climatique que l'aspect genre devient fondamental. On remarque qu'au quotidien, il exacerbe les inégalités économiques et sociales, notamment entre hommes et femmes. Les «corvées» des femmes – liées à l'eau et au bois pour la cuisine – deviennent plus pénibles lorsque les ressources se raréfient sous l'effet du stress hydrique ou de la déforestation, avec des conséquences

En réalité, elles jouent un rôle pivot dans la vie socio-économique : la sécurité alimentaire, la santé, l'énergie et l'agriculture. En Afrique subsaharienne, la femme représente 80% de la force de travail agricole. Mondialement, les femmes produisent 50% de l'alimentation mondiale et prennent 80% des décisions de consommation. De plus en plus, les femmes sont reconnues comme des agents de l'innovation et leur participation est nécessaire pour garantir l'efficacité des politiques mises en œuvre. Les femmes sont des actrices-clé de la vie locale et permettent déjà de préparer leurs communautés à s'adapter aux impacts du changement climatique, grâce à leurs connaissances traditionnelles.

Les femmes jouent un rôle pivot dans leurs communautés

Lors de la grande sécheresse des années 70 au sud du Sahara, les femmes éthiopiennes avaient mis en place un système de conservation des semences améliorées, les prémices d'une banque des gènes. Au Congo-Kinshasa, ce sont les femmes qui sont sensibilisées en priorité aux problèmes de la surexploitation et à la nécessité de reboiser les zones dégradées.

→ Des politiques sexo-spécifiques

Il est donc primordial de concevoir des politiques et des projets intégrant les enjeux «genre» de la lutte contre le changement climatique qui d'une part, s'appuient sur la valeur ajoutée de la femme dans la société et, d'autre part, permettent le développement socioéconomique et culturel de

la femme, au même titre que celui de l'homme. Attention, les femmes doivent être incluses non pas parce qu'elles sont « plus vulnérables » mais parce qu'elles ont des perspectives et des expériences différentes à faire partager. Les politiques locales doivent se fonder aussi sur les savoir-faire des femmes et répondre à leurs besoins différenciés. Les politiques nationales tant au nord qu'au sud doivent impérativement développer des approches sexo-spécifiques et s'assurer cette question fait partie des priorités transversales des gouvernements. Enfin, les politiques internationales doivent offrir des cadres juridiques qui garantissent la protection des droits des femmes dans le monde.

→ Une question faiblement prise en compte

Cependant la question reste marginalement abordée et faiblement prise en compte dans les mécanismes financiers et politiques de l'environnement. La plupart des pays Africains ont adhéré et/ou ratifié différents instruments juridiques en matière des droits des femmes et les institutions internationales développent de plus en plus des

sauvegardes sociales prenant en compte la vulnérabilité spécifique des femmes. Les femmes ont un accès limité à la propriété foncière alors qu'elles sont les premières exploitantes agricoles. Elles sont très souvent lésées dans la redistribution des bénéfices économiques des programmes de gestion durable des terres. Les femmes sont aussi rarement associées à l'élaboration des projets et à leur mise en œuvre, ce qui nuit à l'efficacité des programmes. Sur le principe, les PANA incluent les enjeux de genre mais se limitent pour la plupart à présenter les femmes comme des victimes du changement climatique mais n'ont pas adaptés les stratégies pour autant, ni prévu des lignes de financement « genre » ou des critères « genre » pour l'évaluation.



© LEAD Tchad

Recommandations

Le changement climatique doit devenir une opportunité de réduire les vulnérabilités de la femme, et non un obstacle additionnel à leur bien-être.

Mieux représenter les femmes dans le processus décisionnel sur le changement climatique

Il est urgent d'accroître la représentation féminine au sein des arènes de prise de décision, du local à l'international. En amont, il s'agit de sensibiliser, former et impliquer les femmes, y compris celles des zones rurales dans l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi des politiques et programmes nationaux de lutte contre le changement climatique. Elles jouent également un rôle clé dans la société civile et leurs capacités nécessitent d'être renforcées pour favoriser l'engagement des associations de femmes dans les négociations en matière de climat.

Planifier avec et pour les femmes

Les femmes sont souvent sources de bonnes pratiques d'adaptation et gardiennes des connaissances traditionnelles. Elles peuvent appuyer l'éla-

boration de plans et de politiques (PANA, REDD+, NAMAs). Ces plans devront également intégrer leurs préoccupations et moyens d'action spécifiques. À ce titre, celles-ci doivent être consultées et prises en compte dans les processus de concertation et de consultation. Elles peuvent également jouer un rôle pivot dans la mise en œuvre. Il sera utile d'élaborer des indicateurs et recourir à des processus participatifs de suivi-évaluation pour évaluer l'impact des politiques et actions sur la vulnérabilité des femmes.

Créer des financements accessibles aux femmes pour réduire leur vulnérabilité

Nous proposons plusieurs actions :

- créer** des canaux d'accès aux financements internationaux dédiés aux projets « genre » ;
- encourager** l'implication des femmes dans les projets lors des appels à propositions au financement climat ;
- adapter** les transferts de technologie au contexte culturel et aux besoins spécifiques des femmes.

7.

INTÉGRER LES PRÉOCCUPATIONS ET SPÉCIFICITÉS DES COMMUNAUTÉS AUTOCHTONES



© Hindou Oumarou Ibrahim

Depuis quelques années, les peuples autochtones sont souvent cités parmi les communautés les plus affectées par les impacts du changement climatique. En effet, leurs modes de vie pourraient disparaître à cause de ses impacts sur leurs activités, leur culture ancestrale et leur alimentation. Leur relation très directe à la terre accroît leur vulnérabilité aux impacts du changement climatique.

→ Des vulnérabilités conjuguées

Les peuples autochtones vivent souvent en marge de la société et sans ressources financières régulières ou infrastructures protectrices. Ils souffrent de diverses formes de marginalisation et de discrimination tant politique que sociale. En effet, leur caractère autochtone ne fait pas toujours l'objet d'une reconnaissance nationale, les privant ainsi de leurs droits. Leurs ressources, non protégées par des droits de propriété, sont souvent l'objet d'exploitation abusive. Les communautés peuvent être chassées ou – dans le cas des nomades – obligées de modifier leurs itinéraires habituels. De plus,

leur accès aux programmes de développement et d'éducation est fortement limité, et le taux d'analphabétisme très élevé.

Cette discrimination limite fortement leur capacité d'adaptation. La marginalisation des peuples autochtones accroît leur vulnérabilité, notamment face aux changements environnementaux. Ces dégradations sont souvent liées à l'exploitation abusive et à la mauvaise gestion des ressources naturelles. Le réchauffement climatique dégrade également les ressources disponibles : assèchement des points d'eau, disparition de certaines espèces comestibles ou à usage médical, irrégularités et imprévisibilités saisonnières.

Pourtant, ces communautés autochtones sont les gardiennes de savoir-faire et cultures ancestrales qui ont jusqu'ici réussi le pari de l'adaptation au fil des siècles. Cela signifie que leurs connaissances traditionnelles peuvent permettre de protéger durablement et naturellement l'environnement.

→ Et un accès très limité aux financements

La communauté internationale a mis en place des mécanismes de protection de l'environnement et de lutte contre le changement climatique. En revanche, ils sont inaccessibles pour les communautés dotées de ressources limitées. Notamment, parce que dans de nombreuses régions, la spécificité autochtone de ces communautés est non reconnue, d'où l'absence de droit et de propriété (notamment de la terre). En outre, au niveau des communautés, celles-ci rencontrent des problèmes d'accès à l'information, de compré-

Qu'est-ce qu'un « peuple autochtone » ?

On dénombre 370 millions d'individus qui s'identifient comme appartenant à un peuple autochtone, soit 5% de la population mondiale. Les communautés les plus connues sont les pygmées, les Masai, les Peuples Mbororo, les Touaregh, les Borana, les Koisans d'Afrique du sud. Le terme « peuple autochtone » fait encore débat aujourd'hui mais s'appuie sur plusieurs critères qui font consensus : l'auto-identification, l'attachement à la terre et la dépendance à la nature, la culture et mode de vie différent, la discrimination et la marginalisation par rapport aux infrastructures internationales et aux sociétés dominantes.

hension et de capacité matérielle pour répondre à une proposition de financement. Enfin, on constate que les financements de projets ciblent l'agriculture conventionnelle ou l'accès à l'électricité qui sont inadaptés à la spécificité et aux besoins des populations autochtones qui vivent d'activités comme la pêche, l'élevage ou la culture de plantes médicinales.

Actuellement, les rares financements accessibles sont le plus souvent bilatéraux ou non-gouvernementaux. Les agences multilatérales, s'intéressent peu à peu à la question grâce à la mobilisation de la société civile. Des plate-formes de dialogue ont été créées pour mieux comprendre les besoins et les vulnérabilités du monde autochtone. Les agences multilatérales démultiplient sur le papier les règles

de gouvernance qui intègrent la protection des ces communautés. Mais ces financements et ces procédures ne font pas l'objet d'une gouvernance internationale cohérente d'un projet à l'autre.



© Hindou Oumarou Ibrahim

Recommandations

A ce titre, le Fonds Vert créé à Cancun représente une opportunité pour améliorer l'accès aux financements pour les communautés autochtones, à condition qu'il ne réplique pas les erreurs des Fonds climat existants.

Simplifier l'accès aux financements climat pour les populations autochtones

Il serait utile de créer un accès spécifique au sein du Fonds Vert pour financer des projets des peuples autochtones. Il proposerait des micro-financements rapidement disponibles, avec des critères et des procédures d'accès simplifiés. De même, les règles de suivi et de reporting seraient également simplifiées.

Renforcer les capacités des communautés autochtones

Les communautés autochtones sont souvent faiblement sensibilisées aux enjeux climatiques et aux possibilités de financement. Il serait utile de prévoir des financements dans le Fonds Vert pour renforcer les capacités locales et la compréhension

des enjeux climatiques, ainsi que des outils pour faciliter la maîtrise et l'utilisation des mécanismes de financement et l'élaboration des projets.

Mieux prendre en compte les besoins et priorités des populations autochtones

Au niveau international, les peuples autochtones doivent être représentés dans les instances climatiques (Fonds Vert, CCNUCC). Au niveau national, les stratégies nationales doivent s'appuyer sur des consultations en amont avec l'ensemble des communautés affectées, dont les peuples autochtones. Il faut garantir leur représentation dans les plate-formes nationales et multi-parties prenantes. Au niveau local, les stratégies de développement doivent intégrer les enjeux environnementaux et climatiques pour garantir l'efficacité des financements. Au niveau des projets, les communautés autochtones doivent être consultées en amont de ceux qui touchent à leurs terres et à leurs activités. Il s'agit également de les appuyer sur leurs connaissances traditionnelles et pratiques ancestrales d'adaptation.

Acronymes

APD : Aide Publique au Développement.

BAD : Banque Africaine de Développement.

BM : Banque Mondiale.

CCM : Mécanisme de Coordination Nationale.

CCNUCC : Convention-Cadre des Nations Unies sur le Changement Climatique.

CdP : Conférence des Parties.

CFA : Conseil du Fonds de l'Adaptation.

FA : Fonds pour l'Adaptation.

FAO : Organisation des Nations-Unies pour l'alimentation et l'agriculture.

FEM : Fonds pour l'Environnement Mondial.

GAVI : Alliance mondiale pour les vaccins et l'immunisation.

GES : Gaz à Effet de Serre.

GIEC : Groupe Intergouvernemental d'Experts sur l'Évolution du Climat.

MDP : Mécanisme de Développement Propre.

MRV : Mesurable, Reportable et Vérifiable.

NIE : Entité de mise en œuvre nationale.

NAMA : Actions Nationales Appropriées de Réduction des Émissions.

OCDE : Organisation de Coopération et Développement Economique.

OMD : Objectif du Millénaire pour le Développement.

PANA : Programme d'Action National d'Adaptation.

PED : Pays En Développement.

PEID : Petits États Insulaires en Développement.

PMA : Pays les Moins Avancés.

PNUD : Programme des Nations Unies pour le développement.

PNUE : Programme des Nations Unies pour l'environnement.

RC&D : Réseau Climat & Développement.

REDD : Réduction des Émissions liées à la Déforestation et à la Dégradation des forêts.

RNB : Revenu National Brut.

UNITAID : Facilité internationale d'achat de médicaments.