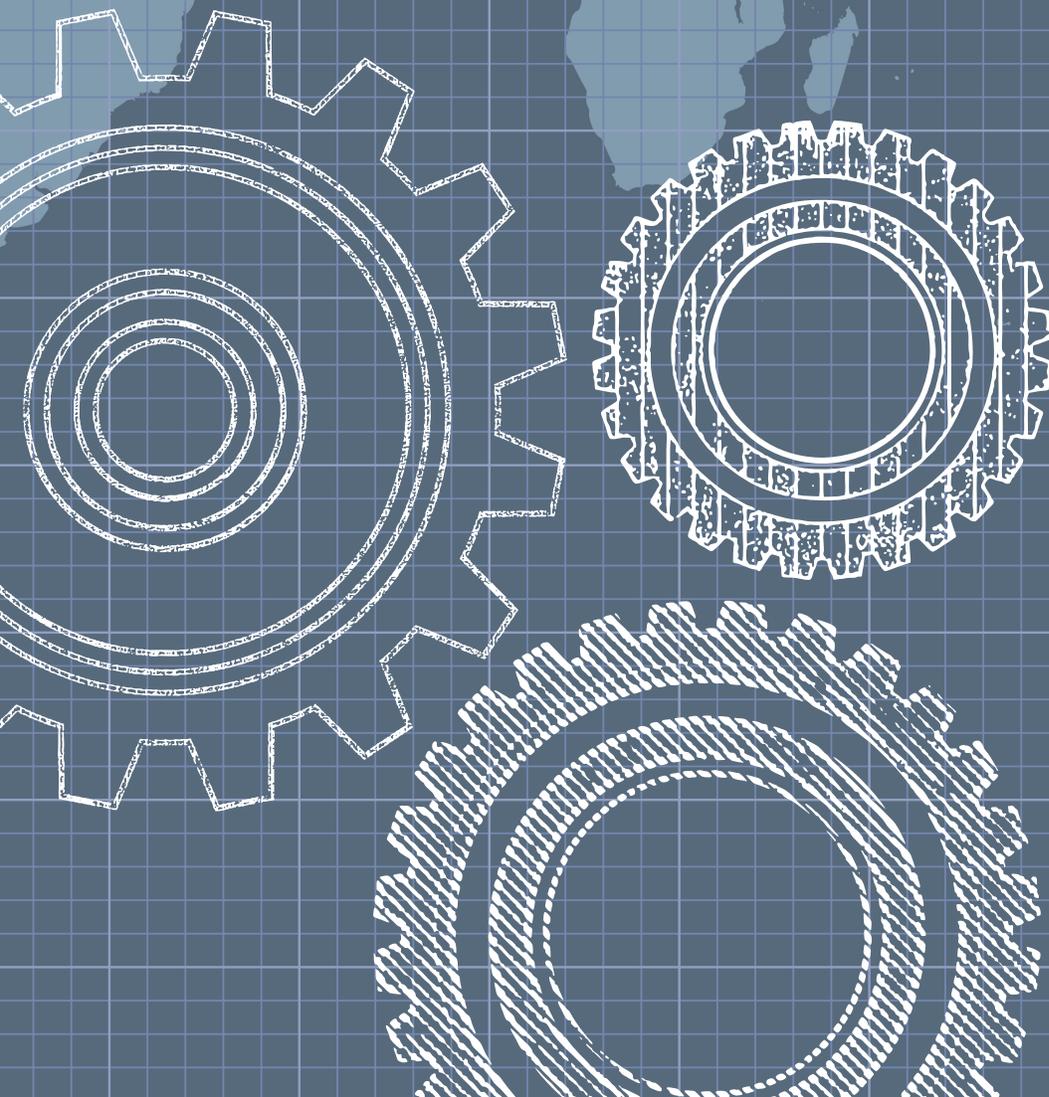




Préparation au financement climatique

Un cadre pour comprendre ce que signifie être « prêt » à utiliser le financement climatique





Le PNUD est le réseau mondial de développement dont dispose le système des Nations Unies. Il prône le changement et relie les pays aux connaissances, expériences et ressources dont leurs populations ont besoin pour améliorer leur vie. Le PNUD est présent sur le terrain dans 177 pays et territoires, les aidant à identifier leurs propres solutions aux défis nationaux et mondiaux auxquels ils sont confrontés en matière de développement. Pour renforcer leurs capacités, ces pays peuvent s'appuyer à tout moment sur le personnel du PNUD et son large éventail de partenaires.

Auteurs : Veerle Vandeweerd, Yannick Glemarec, Simon Billett

Contributeurs : Alexis Bonnell, Stephen Gold, Martin Krause, Christopher Briggs, Pradeep Kurukulasuriya, Alex Heikens, Paul Steele, Thomas Beloe, Angus Mackay, Benoit Lebot, Marwan Owaygen, Gabriela Fischerova, Daniela Stoycheva, Rose Mwebaza, Patricia Maria Perez, Mateo Salomón, Carlos Salgado, Raul Alfaro Pelico, Oliver Page, Kevin Petrini, Toily Kurbanov, Cristina Colon, Rebecca Carman, Isabel Kreisler, Jennifer Baumwoll, Pia Treichel, Cassie Flynn, Daniel Buckley, Derek Pieper, Susanne Olbrisch.

Les opinions exprimées dans la présente publication sont celles des auteurs, et ne représentent pas nécessairement celles des Nations Unies, y compris du PNUD, ni de ses États membres.

Contents

SOMMAIRE

Préface et présentation générale	ii
Introduction : contexte politique	1
Que signifie être prêt pour le financement climatique au niveau national ?	5
Capacités de planification financière	7
Capacités d'accès au financement	12
Capacités à utiliser le financement	18
Capacités de mesure, de notification et de vérification	22
Conclusions	24
Annexes et références	27

LISTE DES FIGURES

Figure 1	Flux du financement existant relié aux changements climatiques	3
Figure 2	Composantes de la préparation au financement climatique	5
Figure 3	Élaboration de stratégies pour un développement vert, résilient au climat et sobre en émissions	8
Figure 4	Identification des sources de financement climatique sur la base des priorités	11
Figure 5	Voies d'accès au financement multilatéral	13
Figure 6	Élaboration d'une approche politique et de financement en vue de promouvoir l'énergie éolienne dans les pays en développement	17
Figure 7	Structures de coordination régissant le processus de préparation de REDD+ en RDC	21

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1	Composantes de la préparation au financement climatique et capacités associées requises	24
------------------	---	----

LIST OF BOXES

Encadré 1	Green low-emission, climate-resilient development strategies	8
Encadré 2	Formulating sector-wide approaches that catalyse access to private finance	17
Encadré 3	Systèmes de coordination à parties prenantes multiples au niveau de projet pour REDD+ en RDC	20

Préface et présentation générale

Le présent document d'analyse fait partie d'une série de publications qui s'appuient sur l'expérience générée par les activités d'adaptation aux changements climatiques et d'atténuation de ces derniers réalisées par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) dans quelque 140 pays au cours de ces vingt dernières années.

Ce document présente un cadre pour comprendre ce que signifie être « prêt » à utiliser le financement climatique d'une manière transformatrice au niveau national. Dans le contexte des défis financiers posés par les changements climatiques, y compris l'échelle du financement requis et les obstacles à l'utilisation effective du financement climatique (international et domestique ; public et privé), le document présente un cadre en quatre parties à travers lequel il est possible de comprendre les différentes composantes de la préparation ainsi que les capacités spécifiques nécessaires pour l'étayer. Dans le présent document, *la préparation du financement climatique est définie comme étant les capacités des pays à planifier le financement climatique, tant international que domestique, à y accéder et à obtenir des résultats, ainsi qu'à le contrôler et à établir des rapports sur celui-ci, de manières qui soient catalytiques et pleinement intégrées avec les priorités nationales en matière de développement et la réalisation des OMD.*

En présentant ce cadre, le document tente d'organiser les nombreux programmes d'appui ciblés, guides, publications et manuels sur le financement climatique – proposés par une palette de partenaires internationaux, régionaux et nationaux. Le présent document lui-même n'entend pas être un guide en tant que tel, mais plutôt une introduction à la fois aux défis nationaux entraînés par les flux croissants de financement climatique et à certains exemples de voies possibles pour surmonter ces défis. Le document s'adresse aux décideurs politiques aux niveaux international et national des pays en développement. Pour un lectorat international, le document illustre l'importance cruciale, mais aussi l'ampleur et la complexité, de ce qui doit être « prêt » aux niveaux national et local. Pour un lectorat national, le document vise à fournir un cadre pour organiser la pléthore d'outils, de mécanismes et de modalités disponibles de la part des différents partenaires de développement – améliorant en fin de compte les capacités des décideurs politiques à mettre en place des systèmes appropriés sur le plan national pour gérer le financement climatique.

Pour aider les décideurs politiques à aller de l'avant, ce document met également en exergue un certain nombre d'outils et d'exemples disponibles en vue de surmonter les obstacles identifiés dans le document et de mettre en place des systèmes prêts à être exploités au niveau national. A titre d'exemple, le PNUD a élaboré une série de guides techniques auxquels il est fait référence tout au long du texte, et pour lesquels ce document sert d'introduction, notamment :

- Elaboration de stratégies pour un développement vert, sobre en émissions et résilient au climat: résumé analytique
- Catalyser le financement climatique
- Catalyser le financement : modèles financiers et annexes techniques
- Approches sectorielles du financement climatique (à venir)
- Fonds nationaux reliés aux changements climatiques
- Systèmes quantifiables, notifiables et vérifiables pour le financement climatique et les actions climatiques (à venir)

Introduction : contexte politique

L'échelle du défi que les changements climatiques font peser sur la communauté internationale est vaste. Pour maintenir les températures mondiales à 2 degrés Celsius au-dessus des niveaux pré-industrialisés, il sera nécessaire de procéder à une transformation des processus de production et de consommation dans tous les pays. Cette transformation doit comprendre une évolution impulsée par les pays vers des politiques et des technologies catalysant de nouveaux investissements et intégrant les changements climatiques dans les systèmes existants. Un appui significatif doit en outre être apporté en vue d'assurer la résilience de ces systèmes, en particulier pour les populations les plus pauvres et les plus vulnérables des pays en développement, qui ont le moins contribué à l'accumulation des gaz à effet de serre dans l'atmosphère.

L'échelle du défi financier à relever pour réaliser cette transformation est de l'ordre de centaines de milliards de dollars E.U. Le financement disponible et les capacités à absorber les ressources varient selon les différents pays : si les pays développés possèdent les capacités internes de générer et d'utiliser le financement climatique, de nombreux pays en développement manquent des ressources financières, ou des systèmes institutionnels et politiques et des compétences nécessaires pour utiliser efficacement le financement climatique. Ces obstacles ont un impact plus important sur les groupes vulnérables, tels que les pauvres et les femmes, mettant en péril la réalisation des objectifs de réduction de la pauvreté et des OMD.

Ces dernières années, la communauté internationale a répondu à ce manque de ressources en accroissant les transferts de financement public Nord-Sud consacrés aux activités reliées aux changements climatiques. Les gouvernements ont par exemple mis en place et réformé des institutions telles que le Fonds pour l'environnement mondial, le Fonds d'adaptation, les Fonds d'investissement pour le climat, et plus récemment le Fonds climatique vert, ainsi que les nouveaux mécanismes financiers en évolution, tels que les paiements fondés sur les résultats pour la réduction des émissions causées par le déboisement et la dégradation des forêts (REDD+) ainsi que l'énergie propre. Les pays en développement ont en outre augmenté leurs propres dépenses publiques consacrées aux activités reliées aux changements climatiques, y compris par le biais des budgets nationaux. Toutefois, pour être extrêmement important, l'accroissement de l'aide publique ne parviendra pas à elle seule à favoriser des transformations au niveau des processus de production et de consommation. L'échelle du financement requis – qui a probablement plusieurs fois la taille des niveaux actuels de l'Aide publique au développement (APD) – et la nature intersectorielle des défis climatiques font que le volume de financement public international sera loin d'être suffisant.

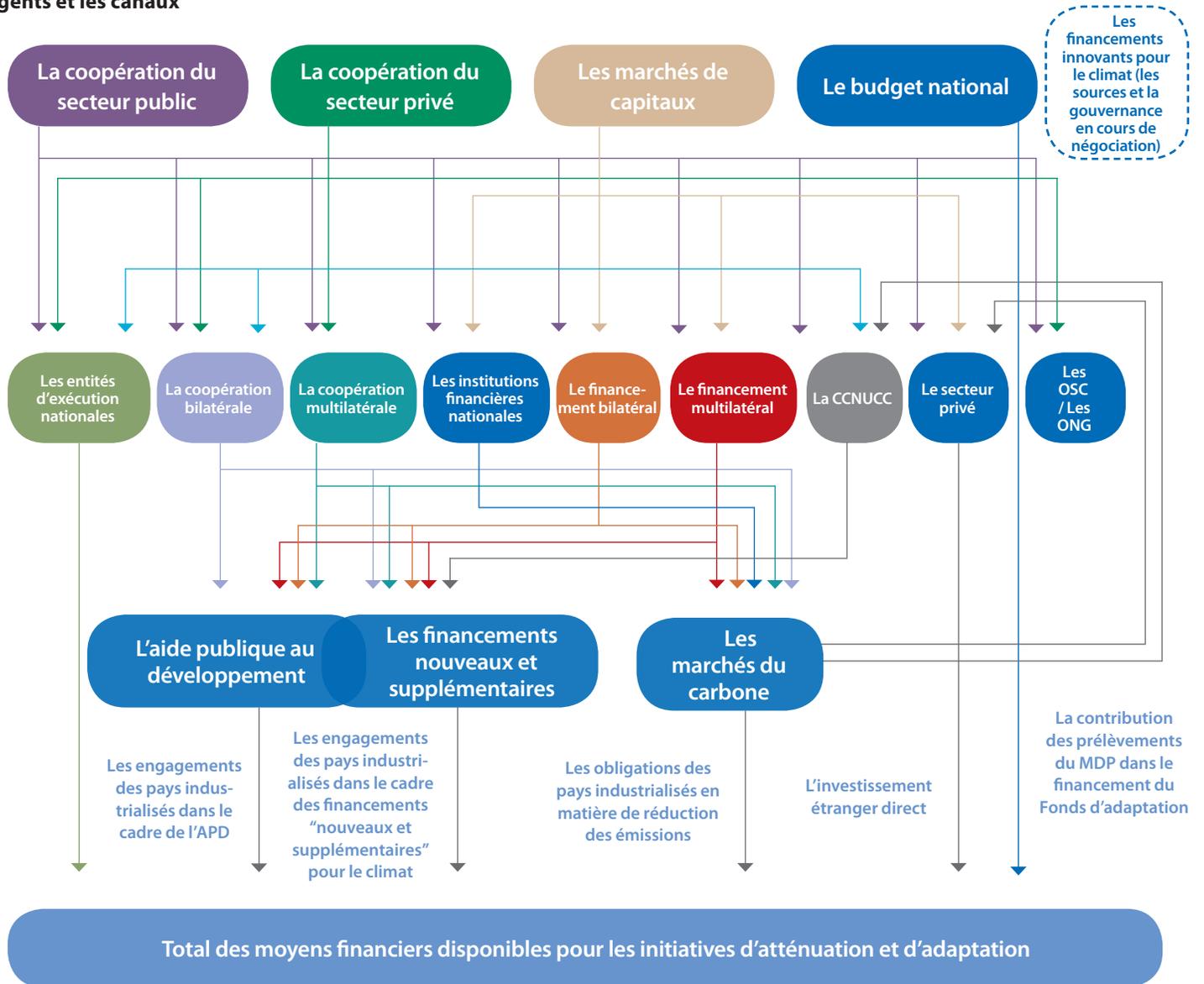
Les actions visant à promouvoir un développement sobre en émissions et résilient au climat doivent donc être largement basées sur la politique publique et financées par le secteur privé, lorsque le financement public est utilisé de manière catalytique avec des flux de capitaux bien supérieurs (AGF, 2010). Pour que le financement climatique soit efficace, la communauté internationale doit faire davantage que se contenter d'augmenter les flux de ressources en faveur des interventions locales isolées. La communauté internationale doit régler trois questions essentielles afin de pouvoir favoriser des transformations au niveau national :

“
Les actions visant à promouvoir un développement sobre en émissions et résilient au climat doivent donc être largement basées sur la politique publique et financées par le secteur privé, lorsque le financement public est utilisé de manière catalytique avec des flux de capitaux bien supérieurs
”

- Premièrement, le financement public international ne peut être simplement utilisé comme une fin en soi pour financer des interventions isolées. L'Agence internationale de l'énergie (AIE) estime qu'environ 40% de l'investissement mondial nécessaire pour transformer les seuls systèmes énergétiques proviendra probablement des ménages, 40% des entreprises, et seulement 20% du gouvernement (AIE, 2009). Dans ce contexte, le financement international limité doit être utilisé pour aider les pays à attirer le secteur privé et le financement local et, ce faisant, provoquer les changements transformationnels nécessaires à l'échelle requise. Le financement public limité doit par conséquent être utilisé pour mettre en place un environnement habilitant aux niveaux national et local qui redirige les investissements publics existants et incite le financement privé à investir dans les activités sobres en émissions et résilientes au climat.
- Deuxièmement, avec plus de 50 fonds publics internationaux, 60 marchés du carbone et 6.000 fonds d'investissement privé fournissant déjà un financement « vert », la mobilisation du financement extérieur de manière qui soit conforme aux systèmes et priorités nationaux est extrêmement complexe (Figure 1). En outre, de multiples types de financement (tels que le financement des émissions de carbone¹, le financement pour REDD+, etc.) et une variété d'outils pour fournir et conditionner le financement (telles que les approches sectorielles, les paiements basés sur les résultats, etc.) émergent et évoluent rapidement, ce qui pose des défis supplémentaires. Le financement public international doit être utilisé pour appuyer les systèmes qui sont en mesure de s'adapter aux circonstances et de tirer profit de ce paysage en accédant à cette multitude de financement et en tirant partie de celle-ci.
- Troisièmement, des décennies de recherches sur l'aide au développement montrent que l'efficacité des actions entreprises dans le domaine du développement, tels que celles nécessaires pour promouvoir des changements transformationnels afin de faire face aux changements climatiques, sont gravement sapées par l'isolement des principales planifications du développement national et stratégies de réduction de la pauvreté (OCDE, 2005). Sans intégration appropriée, les actions ne sont pas pleinement incorporées dans les activités existantes et risquent d'être compensées ou sapées par d'autres activités dans le domaine du développement. Ce financement public doit être utilisé pour promouvoir l'intégration et assurer que les pays en développement sont en mesure d'inscrire de manière appropriée le financement climatique dans la planification nationale du développement et de manière alignée avec celle-ci.

¹ Financement généré par le biais de projets de compensation qui octroient des crédits de carbone pour la vente sur les marchés mondiaux de mise en conformité aux normes d'environnement obligatoires et volontaires.

Figure 1 : Financement destiné à la lutte contre le changement climatique : Les sources, les agents et les canaux



Source : Adapté de Atteridge et d'autres (2009).

Les discussions politiques internationales sur le financement climatique ont fait apparaître une attention croissante sur ces questions. En particulier, un accent accru a été mis sur la consolidation et le renforcement des systèmes nationaux, afin qu'ils soient « prêts » à utiliser le financement climatique de manière efficace, de façon à promouvoir des transformations au niveau des modèles de production et de consommation au niveau national. Cet accent est inscrit dans les récentes discussions politiques internationales et nationales sur le concept de « préparation ». En particulier, il est fait spécifiquement référence à ce terme au sein de l'instrument régissant le Fonds climatique vert (GCF par ses sigles en anglais), qui indique que « *le Fonds fournira des ressources pour les activités de préparation et préparatoires et l'assistance technique* ».

Toutefois, il n'existe pas pour le moment de cadre clair grâce auquel il est possible de comprendre ce qu'il faut pour être « prêt » à utiliser le financement climatique d'une manière efficace et transformatrice, ni la manière d'y parvenir. Si les praticiens de l'aide au développement possèdent une expérience significative et des documents analytiques pour aider les pays à accéder au financement du développement de manière plus générale, il convient de comprendre spécifiquement les systèmes nationaux requis pour utiliser le financement international et domestique de manière à transformer les processus de production et de consommation. En particulier, il est essentiel de disposer d'un cadre de préparation afin que le Fonds climatique vert puisse appuyer efficacement les activités qui entraîneront un développement sobre en émissions et résilient au climat.

Ce document répond à ce manque en exposant un cadre pour conceptualiser les éléments de ce que signifie « être prêt » au financement climatique, et en dressant le bilan des capacités essentielles requises pour mettre en place et renforcer ces éléments. Le cadre s'appuie sur des exemples et résulte des capacités et des systèmes nationaux de cartographie et de regroupement, plutôt que du développement d'un modèle normatif du sommet vers le bas pour tous les pays. Il vise à fournir aux décideurs politiques internationaux et nationaux une présentation générale des types de systèmes nationaux nécessaires pour planifier le financement d'une action climatique efficace, y accéder et l'utiliser, le contrôler et établir des rapports sur celui-ci. Il entend également apporter les formes d'appui nécessaires pour mettre en place et renforcer de tels systèmes.

Le document commence par mettre en exergue le cadre de compréhension de la préparation du financement climatique dans le contexte des défis liés aux changements climatiques, et se poursuit en examinant les différents éléments de ce cadre, en s'appuyant sur des exemples d'activités actuelles sur le terrain.

Que signifie être prêt pour le financement climatique ?

La « préparation » au financement climatique est un terme relativement nouveau (en anglais « Readiness ») qui a été utilisé pour un certain nombre de domaines spécifiques du financement climatique, tels que la préparation de REDD+ et la préparation du marché ; toutefois, une définition globale définissant les différents éléments de préparation en ce qui concerne le financement climatique dans son ensemble est nécessaire.

Le présent document définit la préparation du financement climatique comme les capacités de planifier le financement climatique, d'y accéder, de l'utiliser et de le contrôler, à la fois au niveau international et domestique, ainsi que d'établir des rapports sur celui-ci, de manière qui soient catalytiques et pleinement intégrées avec les priorités nationales en matière de développement et la réalisation des OMD.

Cette définition englobe les quatre éléments principaux (Figure 2) suivants :

- Capacités nationales en place pour **planifier** le financement;
- Capacités à **accéder** aux différentes formes et types de financement au niveau national;
- Capacités **d'utiliser** le financement et de mettre en œuvre/exécuter les activités;
- Capacités à **mesurer, notifier et vérifier** les dépenses financières et les résultats/impacts transformatifs associés.

Figure 2: Composantes de la préparation au financement climatique²

Planification financière	Accéder au financement	Utiliser le financement	Contrôler, établir des rapports et vérifier
<ul style="list-style-type: none"> ● Evaluer les besoins et les priorités, et identifier les obstacles à l'investissement ● Identifier la combinaison des mesures et les sources de financement 	<ul style="list-style-type: none"> ● Accéder directement au financement ● Mélanger et combiner le financement ● Formuler des projets, des programmes et des approches sectorielles pour accéder au financement 	<ul style="list-style-type: none"> ● Mettre en oeuvre et exécuter les projets, les programmes et es approches sectorielles ● Renforcer l'expertise locale et ses compétences ● Coordonner la mise en oeuvre 	<ul style="list-style-type: none"> ● Contrôler, établir des rapports et vérifier les flux ● Paiements basés sur les résultats

² Ce cadre décrit en détail ce qui est mis en exergue dans le document d'analyse 2010 du PNUD Développement dans un climat changeant : un cadre pour le financement de l'action climatique.

Il est important de noter que, si ces éléments clés sont presque toujours présents sous une forme quelconque aux niveaux national, sous-régional ou local, cela ne se traduit pas en un modèle unique. Différentes configurations de ces quatre composantes peuvent exister au sein des institutions, selon les institutions ou les systèmes nationaux ou sectoriels. Différentes fonctions peuvent être menées à bien par le biais d'une variété de systèmes et de modèles nationaux, chacun étant particulier au contexte du pays concerné. En outre, l'appui au renforcement des capacités externes n'est pas exigé pour constituer toutes les composantes dans tous les pays ; de nombreuses capacités dans ce cadre existent déjà au niveau national. En outre, dans les pays où une aide est nécessaire, les pays doivent être en mesure de renforcer les institutions, politiques et compétences existantes – ce cadre n'implique pas que les efforts commencent de zéro.

Au lieu de cela, le cadre est conçu comme un filtre à travers laquelle les efforts et carences existants peuvent être organisés et arrangés ; par le biais de ce processus, les domaines nécessitant un travail plus approfondi peuvent être identifiés d'une manière holistique et intégrée, ce qui permet de parvenir au bout du compte à une approche plus cohérente au niveau national. Cette approche reconnaît que les besoins des pays évolueront avec le temps, ce qui nécessite une flexibilité au niveau de l'approche de la préparation elle-même.

Les sections suivantes explorent chacune de ces composantes de préparation de manière plus approfondie ; elles mettent en exergue les capacités particulières qui se révèlent importantes sur le terrain, et présentent des exemples des outils qui peuvent appuyer leur construction et les renforcer. Ces sections visent à donner aux décideurs politiques des informations sur l'appui que doit apporter la communauté internationale afin de faire en sorte que les pays soient « prêts » ; elles visent également à fournir un cadre permettant aux décideurs politiques nationaux d'organiser les nombreuses activités prenant place dans ce domaine et à illustrer certains exemples de type d'appui disponible.

Capacités de planification financière

1

Introduction

Comme c'est le cas plus largement au niveau du financement du développement, la planification financière – c'est-à-dire, la planification de l'approvisionnement, de la gestion et de l'utilisation des ressources financières nécessaires pour répondre à un objectif donné – est une étape fondamentale pour assurer l'utilisation efficace, efficiente et équitable du financement climatique. La planification permet aux décideurs d'exposer en détail leurs priorités en matière climatique ainsi que les ressources financières qui sont nécessaires pour y répondre. La planification comprend également l'évaluation des flux de financement climatique, permettant aux décideurs politiques de répondre à leurs priorités au moyen des ressources potentiellement disponibles, de manière à pouvoir planifier la manière d'intégrer ces dernières et de les ordonner dans le temps. La constitution et le renforcement des capacités de planification financière nationales, sectorielles et locales assurent l'intégration du financement climatique dans le cadre des processus de développement et budgétaires, de manière à faire concorder l'action climatique et les chemins vers la croissance économique et sociale.

1.1 Évaluer les besoins, définir les priorités et identifier les obstacles à l'investissement

La planification des actions climatiques au niveau national doit se baser sur les principales priorités en matière de développement au niveau national. Cela exige d'identifier les actions nationales de changements climatiques sur la base de scénarios de changement climatique solides et de données de référence au niveau des émissions, des plans de développement, des projections au niveau de l'impact des actions et d'un examen des solutions novatrices et des pratiques disponibles. Sur cette base, des mesures et des priorités efficaces et appropriées peuvent être articulées, comprenant à la fois des nouvelles actions et des actions qui intègrent les changements climatiques dans le cadre des dépenses existantes au niveau du développement. Le cadre général de ce travail est la préparation de Stratégies de développement vert, résilient au climat et sobre en émissions (LECRDS vert, Encadré 1). De telles stratégies permettent de regrouper les processus d'évaluation des besoins et d'établissement des priorités. A partir de stratégies au niveau macro, des mesures d'atténuation adaptées au pays (MAAP), des plans nationaux d'adaptation (PNA), et des plans d'action technologiques (PAT) peuvent être exposés en détail en correspondance avec les besoins financiers associés.

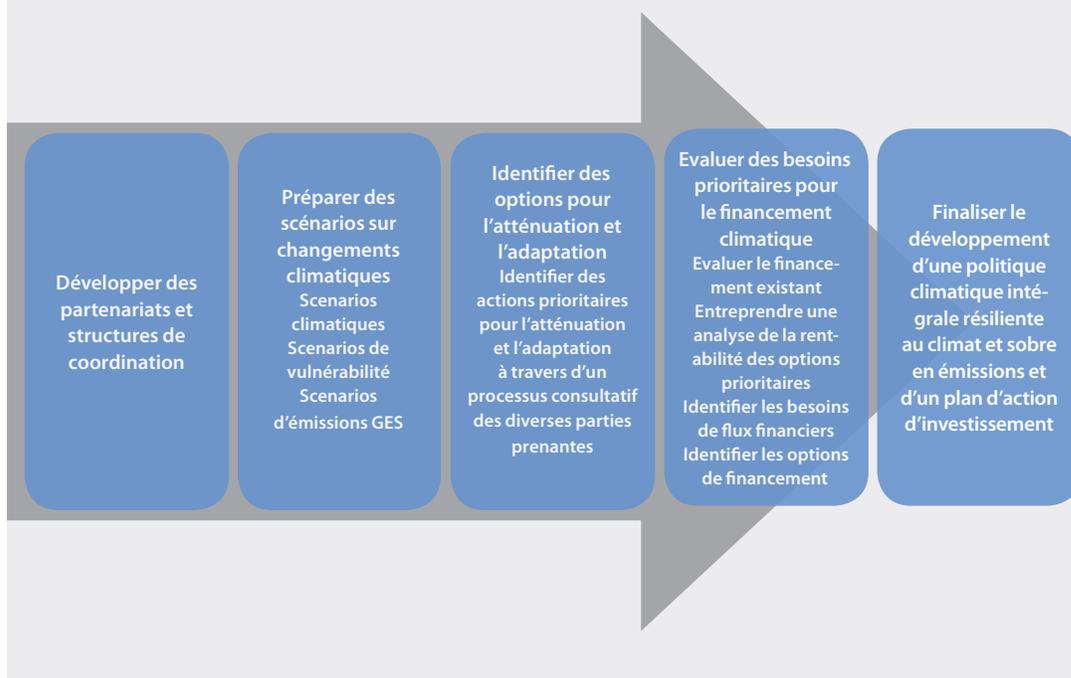
Les capacités nationales exigées en vue d'évaluer les besoins et de définir les priorités sont complexes à constituer, et le processus de renforcement de ces capacités est itératif. Cela est particulièrement important, étant donné que les flux de financement climatique (comme cela est illustré dans la Figure 1) ne sont ni purement publics, ni purement privés. Ce paysage varié exige des mécanismes nationaux spécifiques pour coordonner le travail réalisé par les ministères et agences gouvernementaux pertinents au niveau des priorités climatiques, en particulier les ministères des Finances, ainsi que les principaux acteurs économiques et sociaux, dont les parties prenantes du secteur privé au niveau international et national. Dans le cadre général des LECRDS vert, le PNUD a réalisé un guide dédié en vue d'appuyer la prise de décisions par des parties prenantes multiples (PNUD, 2012). stratégies permettent de regrouper les processus d'évaluation des besoins et d'établissement des priorités

“
stratégies permettent
de regrouper les
processus d'évaluation
des besoins et
d'établissement
des priorités.
”

Encadré 1: Stratégies pour un développement vert, résilient au climat et sobre en émissions

Le PNUD a élaboré une approche soutenue par un ensemble de moyens favorisant le renforcement des capacités en vue d'aider les pays à mettre en place des stratégies de développement vert, résilient au climat et sobre en émissions (LECRDS vert). Cette approche, appuyée par un groupe de conseillers et d'experts techniques basés dans la région, est complétée par un ensemble de guides et de manuels détaillés en plusieurs langues, qui aident les pays à prendre des décisions sur les changements climatiques, y compris des décisions sur le financement, qui sont alignées avec les plans et cadres nationaux de développement existants. A leur demande, le PNUD apporte à l'heure actuelle son appui aux gouvernements au niveau de différents éléments du processus de planification. Cet appui prend différentes formes, en fonction de la situation et des objectifs nationaux ; toutefois, un menu général des services pour mener à bien la préparation dans ce domaine est illustré en **Figure 3**.

Figure 3: Élaboration de stratégies pour un développement vert, résilient au climat et sobre en émissions



1.2 Identifier une combinaison de politiques et de sources de financement

Dans le contexte des stratégies générales sur le climat, les décideurs doivent être en mesure d'identifier les flux de ressources requis pour financer les activités prioritaires et de planifier l'ordre associé de tels flux.

Pour engager un tel processus, il convient de connaître les données financières de référence – à savoir, quelles ressources existantes sont déjà en train d'être utilisées pour financer les activités liées aux changements climatiques. Un examen financier périodique peut être utilisé pour déterminer cette base de référence au niveau national ; un certain nombre d'outils différents existent pour appuyer ce processus, notamment :

- Une évaluation de l'investissement et des flux financiers (I&FF par les sigles anglais) qui crée une base de référence des dépenses existantes à l'échelle sectorielle, et dresse la carte de celles-ci par rapport aux activités prioritaires liées au climat, en vue d'identifier les écarts;
- Un examen des dépenses publiques et institutionnelles sur le climat (CPEIR par ses sigles en anglais), qui évalue les dépenses *budgétaires* actuelles consacrées au financement climatique dans tous les secteurs. Les activités-types menées à bien en vue d'appuyer les CPEIR comprennent :
 - Définition des dépenses liées aux changements climatiques ainsi que du système de suivi
 - Identification de la manière d'intégrer les changements climatiques dans le processus budgétaire
 - Allocation budgétaire et dépenses réelles, et établissement des priorités budgétaires

Une fois les flux financiers existants identifiés, diverses capacités sont nécessaires pour identifier le financement provenant de différentes sources en vue de combler l'écart restant au niveau du financement. Une des capacités centrales dans le cadre de ce processus est de faire correspondre l'offre à la demande. Il peut s'avérer très complexe d'identifier les sources de financement climatique étant donné la large gamme de financement disponible (Figure 1), chacun étant approprié pour différentes activités dans des circonstances particulières. Pour certains pays, la plus grande partie du financement climatique provient de canaux privés, tandis que dans d'autres, en particulier les pays les moins avancés (PMA), elle provient de manière importante des budgets nationaux. Ainsi, les dernières recherches effectuées dans un certain nombre de PMA d'Asie laissent supposer que des volumes significatifs des dépenses budgétaires nationales sont utilisés en faveur des activités climatiques (ODI et CDDE, 2011).

“ des processus de planification sont nécessaires, qui peuvent permettre de cartographier la demande domestique au niveau de différentes sources de financement ainsi que leurs cycles de financement

”

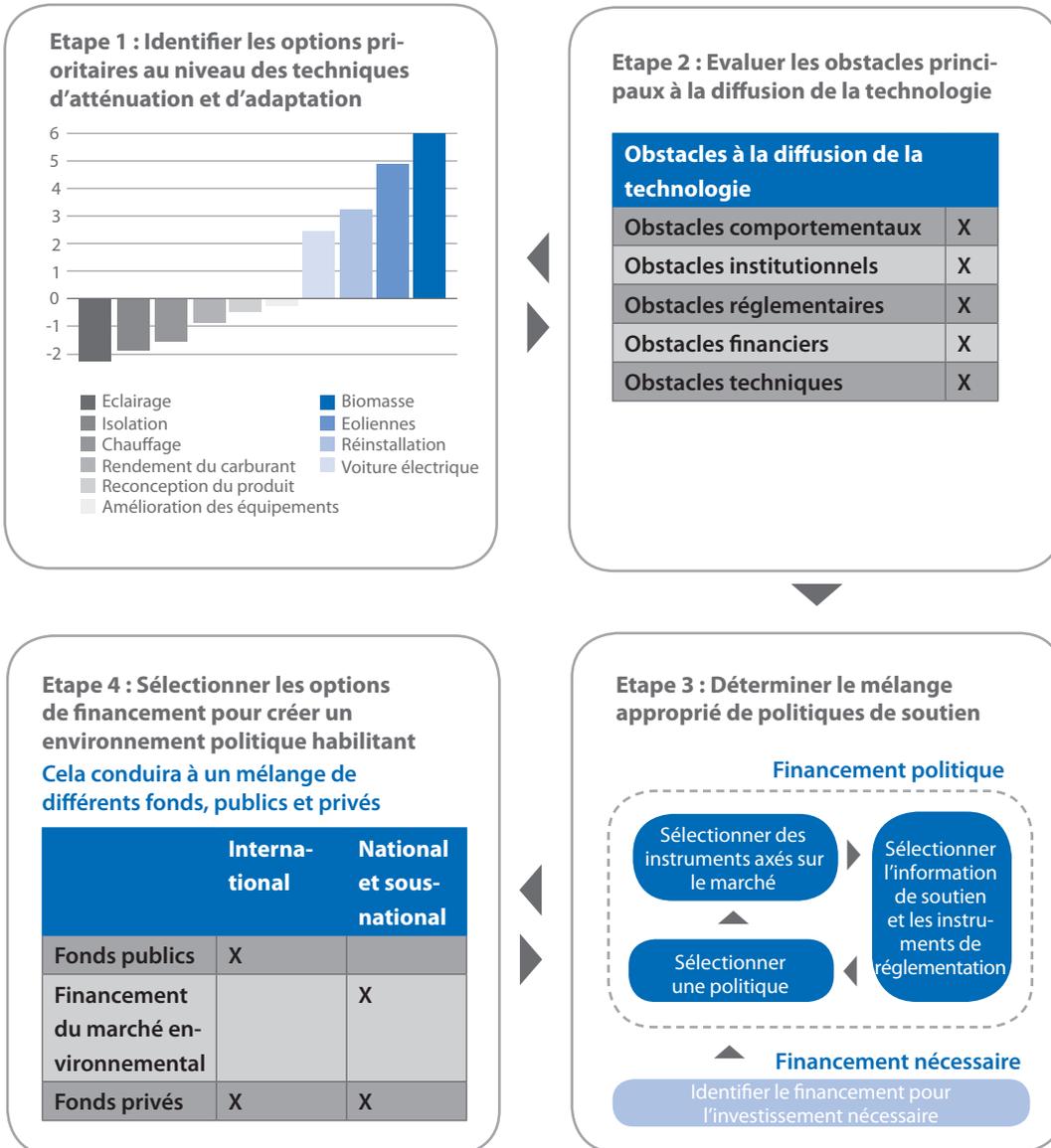
Les décisionnaires doivent être en mesure de présenter en détail les besoins financiers, dans le contexte des activités spécifiques ainsi que des programmes d'activités, en fonction de la source du financement. Une capacité clé ici est la capacité d'établir les coûts des actions prioritaires et ensuite de faire correspondre ces coûts à des sources différentes. A titre d'exemple, l'élaboration de NAAM sectoriels exige un programme d'activités à planifier et financer de concert, exigeant à la fois des sources multiples de financement et des actions politiques nationales spécifiques qui doivent être entreprises d'une manière coordonnée. Ce processus de planification est illustré en **Figure 4**.

Pour le financement multilatéral et bilatéral externe, des processus de planification sont nécessaires, qui peuvent permettre de cartographier la demande domestique au niveau de différentes sources de financement ainsi que leurs cycles de financement. Cela exige de connaître ces flux internationaux, et une variété d'outils ont été élaborés afin d'aider les décideurs politiques à cet égard. A titre d'exemple, la Banque mondiale et le PNUD ont mis au point ensemble un outil en ligne, www.climatefinanceoptions.org, en vue d'aider les décideurs à comprendre les différentes sources internationales de financement public. Il convient en outre de mettre en place des systèmes spécifiques au sein des gouvernements et des organisations donatrices en vue de promouvoir la cohérence au niveau national – tels que les groupes de coordination gouvernementaux pour donateurs-bénéficiaires – en vue d'assurer que le financement des donateurs est lui-même « prêt ». Les stratégies de développement vert, sobre en émissions et résilient au climat peuvent agir comme point de ralliement de ces systèmes.

S'agissant du financement public domestique dans le cadre budgétaire (à savoir, les flux vers les budgets nationaux et les systèmes publics de gestion financière), les décideurs politiques doivent être en mesure d'établir des priorités et de procéder aux affectations dans le cadre des processus budgétaires nationaux, en vue d'augmenter les ressources additionnelles consacrées aux activités climatiques ou d'intégrer le climat dans les autres lignes budgétaires. Cela implique d'orienter le financement vers les activités reliées aux changements climatiques, mais également d'éliminer les activités existantes qui ont des impacts climatiques nuisibles. Un certain nombre de pays ont déjà entamé ce processus dans le cadre de leurs CPEIR, afin de pouvoir mieux intégrer le financement public domestique en faveur des changements climatiques dans le processus budgétaire national ; ce travail a été appuyé par un réseau d'organisations incluant le PNUD, l'OCDE, la BAD, la BAfD et l'ODI³.

³ Organisation de coopération et de développement économiques; Banque asiatique de développement; Banque africaine de développement; Overseas Development Institute.

Figure 4: Identification des sources du financement climatique sur la base des priorités
(Source: PNUD, 2011a)



2

Capacités d'accès au financement

Introduction

Compte tenu de la myriade de sources de financement existantes, il est de plus en plus important pour les pays d'être en mesure d'accéder directement aux ressources émanant de sources différentes, puis de les mélanger et d'associer ces ressources au niveau national en vue d'accéder à une gamme plus large d'instruments financiers. Cela exige la formulation de projets, de programmes et d'approches sectorielles qui attirent et catalysent un financement public et privé plus important. L'accession au financement exige une gamme d'outils institutionnels, de mécanismes et de modalités différents ; des capacités spécifiques sont nécessaires au niveau national pour mettre en place et faire fonctionner de telles modalités. La présente section de ce document d'analyse s'adresse particulièrement aux praticiens nationaux et locaux qui – par le biais des diverses enquêtes mentionnées ci-dessous – ont souligné la nécessité d'indiquer avec clarté quelles capacités nationales sont précisément nécessaires pour accéder au financement climatique.

“
La forte demande d'aide qui s'est faite jour pour constituer ces capacités souligne la capacité limitée et l'importance des activités de préparation dans ces domaines
”

2.1 Accéder directement au financement

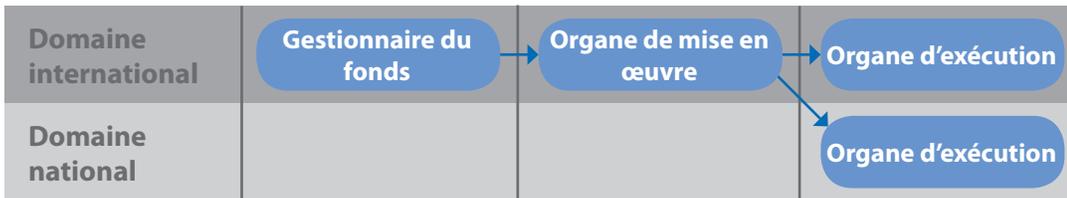
La variété d'options pour accéder au financement climatique s'est accrue au cours de ces dernières années, en particulier en ce qui concerne le financement public provenant de sources multilatérales au sein desquelles les concepts d'« accès direct » et aujourd'hui d'« accès renforcé » ont émergé⁴ (Figure 5). Ces modalités exigent des systèmes financiers et de programmation spécifiques et complexes au niveau national, et constituent donc une question clé à prendre en compte au moment d'examiner la préparation. L'utilisation de modalités d'accès direct – telles que celles existant en vertu du Fonds d'adaptation et qui sont attendues pour le prochain Fonds climatique vert – exige que les entités nationales ou sous régionales entreprennent une évaluation de l'accréditation qui garantisse de solides capacités fiduciaires, le respect des garanties environnementales et sociales, ainsi que des capacités associées aux rôles et aux fonctions d'une entité d'exécution (voir Annexe 1). La forte demande d'aide qui s'est faite jour pour constituer ces capacités souligne la capacité limitée et l'importance des activités de préparation dans ces domaines. A titre d'exemple, 30 pays ont exprimé leur intérêt à l'égard de la création d'une entité d'exécution nationale pour accéder au Fonds d'adaptation, dans une enquête réalisée en septembre 2010 sur tous les gouvernements des pays en développement par le PNUD, le PNUE et la Banque mondiale⁵.

⁴ Le terme d'accès direct fait référence à l'option qui est proposée aux pays en développement d'accéder au financement climatique multilatérale par le biais d'une entité nationale ou sous régionale accréditée. Ces entités prennent les fonctions d'agent d'exécution (contrôle et responsabilité financiers) et contractent des entités d'exécution pour les ressources des programmes. Le terme d'accès renforcé fait référence à la même modalité, à laquelle s'ajoute une délégation de pouvoirs de prise de décisions des fonds mondiaux vers les entités nationales, telles que les fonds nationaux pour le climat.

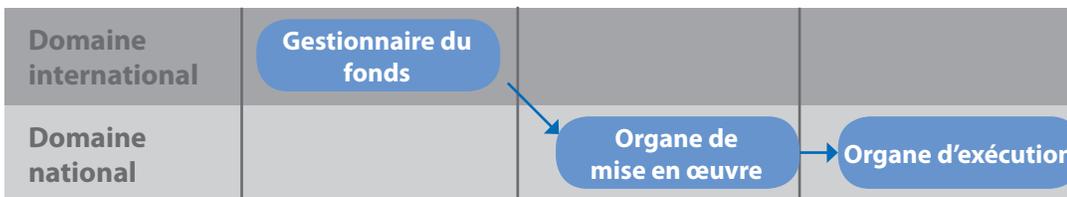
⁵ 20 en Afrique, 7 en Europe de l'Est et dans la CEI, 4 en Asie, 1 en Amérique latine et Caraïbes, et 1 dans la région du Moyen-Orient.

Figure 5: Voies d'accès au financement multilatéral (Source: ODI et PNUD, 2011)

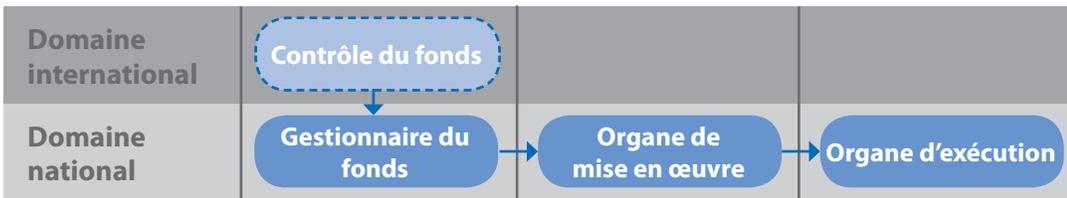
Accès multilatéral



Accès direct



Accès renforcé



Fonctions du gestionnaire de fonds (certaines fonctions sont assumées par le secrétariat du fonds)	Fonctions de l'organe de mise en œuvre	Fonctions de l'organe d'exécutions
<ul style="list-style-type: none"> ● Elaboration des stratégies, politiques et directives du fonds ● Examen des propositions soumises au fonds ● Décision sur qui reçoit le financement ● Demander aux bénéficiaires de transférer les fonds aux organes de réalisation admissibles ● Contrôle des progrès au niveau de la réalisation ● Responsable à l'égard des donateurs quant aux dépenses du fonds 	<ul style="list-style-type: none"> ● Identification des projets ● Préparation des concepts des projets ● Evaluation des concepts des projets ● Préparation des documents de projets ● Approbation et lancement des projets ● Supervision des projets ● Evaluation des projets ● Responsable à l'égard du fonds quant à l'utilisation des fonds 	<ul style="list-style-type: none"> ● Gestion et administration des activités de projet au jour le jour ● Réalisation des achats et gestion des contrats de fourniture de biens et services ● Responsable à l'égard de l'organe de mise en œuvre quant à l'utilisation des fonds

“
 Le fait de transférer la capacité de combiner et de mélanger le financement climatique au niveau national renforce l'appropriation par le pays bénéficiaire au niveau de la manière dont le financement est utilisé et sous quelle forme
 ”

Le recours à des modalités d'accès renforcées exige des capacités financières nationales spécifiques, dont la compréhension commence seulement à évoluer. S'il n'est pas encore pleinement opérationnel, l'accès renforcé est fourni dans le cadre du Fonds climatique vert, et est appelé à devenir une modalité d'accès future. Comme cela est illustré en Figure 3, l'accès renforcé transfère certaines composantes de la gestion des fonds vers des entités nationales accréditées plutôt que le fonds vertical lui-même, de manière à détenir des ressources en fiducie et à faciliter leur allocation transparente. Un certain nombre de pays sont en train d'explorer l'établissement et l'accréditation de fonds nationaux pour le climat dans le cadre de cette modalité, ceux-ci pouvant également être utilisés pour recueillir et allouer les ressources nationales et internationales, ainsi que pour accéder au financement public bilatéral parallèlement au financement multilatéral. Si cette modalité peut potentiellement renforcer l'appropriation nationale sur l'allocation des fonds ainsi que la cohérence au niveau de l'accession aux ressources multilatérales et bilatérales de manières qui soient alignées avec les stratégies de développement sobre en émissions et résilient au climat, il est probable que l'accès à cette voie exigera des capacités de gestion financières plus substantielles, y compris des accords juridiques pour détenir des fonds en fiducie, et des systèmes de gouvernance en vue de superviser l'allocation et d'établir des rapports sur l'utilisation des ressources. La constitution et le renforcement de ces capacités, y compris les systèmes fiduciaires, les systèmes d'allocation transparents à des parties prenantes multiples et les arrangements appropriés juridiques et en matière d'établissement de rapports, seront essentiels pour permettre l'utilisation efficace des ressources en vertu de cette modalité. A titre d'exemple, en tant que gestionnaire du fonds, un fonds national pour le climat exigerait des accords responsables et légitimes pour l'allocation des fonds, conformément aux stipulations du fonds mondial à partir duquel on a pu accéder aux ressources. Cela exige des systèmes de gouvernance dotés de pouvoirs de prise de décisions et qui sont tenus pour responsables de leurs décisions par le biais d'accord de divulgation publique. Pour appuyer le renforcement de ces capacités, le PNUE et le PNUD collaborent en vue d'élaborer un guide sur les cadres juridiques nécessaires pour une action climatique efficace au niveau national.

2.2 | Mélanger et combiner les ressources

En plus d'un accès direct, les pays bénéficiaires expriment le besoin de mélanger et de combiner les ressources consacrées au financement climatique – un processus qui permet l'accès à une gamme plus large de types de financement au niveau national (Mwape, 2011). Cela peut prendre deux formes différentes : soit la combinaison de différents types de financements dans le cadre d'un projet ou programme unique (financement combiné), soit l'utilisation d'une ressource pour restructurer les termes d'une autre ressource ne provenant pas d'une subvention (financement mixte). Les deux formules accordent aux pays bénéficiaires le pouvoir de transformer les ressources au niveau national et donnent aux décideurs les moyens d'accéder à une palette plus large d'instruments financiers qui pourraient autrement être obtenues auprès des fournisseurs financiers internationaux pour répondre à leurs besoins. Le fait de transférer la capacité de combiner et de mélanger le financement climatique au niveau national renforce l'appropriation par le pays bénéficiaire au niveau de la manière dont le financement est utilisé et sous quelle forme. Toutefois, le mélange comme la combinaison exigent des mécanismes et des capacités financiers au niveau national, comme détaillé ci-dessous.

Les ressources peuvent par exemple être combinées par le biais d'un mécanisme financier national, telle qu'une banque nationale de développement, un fonds national pour le climat, ou un simple fonds d'affectation spéciale, dans lequel les ressources sont allouées ensemble, côte à côte. Le Fonds pour un mécanisme de développement propre (MDP) de la Chine est un fonds national qui propose des subventions et des prêts en vue d'appuyer le Programme national des changements climatiques de la Chine et promeut la coopération internationale en ce domaine. Il utilise des subventions – financées par les revenus issus des projets de MDP, les revenus des activités commerciales de MDP, et autres sources – en vue d'appuyer le renforcement des capacités liées au climat et de promouvoir la sensibilisation du public. La combinaison des financements crée quelques complications au niveau financier, aucune prise de risque financier additionnelle n'étant requise (aucune dette supplémentaire n'étant émise) et les résultats pouvant être facilement attribués à chacune des sources de financement. Des capacités sont toutefois requises pour allouer des ressources d'une manière transparente et responsable.

Le mélange des ressources exige des capacités financières différentes et plus complexes. Des ressources doivent figurer sur le bilan de l'entité et, en fonction de la nature du mélange, doivent être reformulées dans des instruments financiers différents (par exemple, la baisse des taux d'intérêts ou la prolongation de la période de remboursement pour un prêt) avec des conditions financières renégociées. Cela exige des fonctions bancaires, et restreint donc le type d'institutions pouvant être impliquées au niveau national. La constitution et le renforcement de ces systèmes – tels que les fonds nationaux pour le climat – sont complexes et, en fonction de la configuration et de l'objectif, peuvent exiger un statut juridique, des capacités de gestion de fonds et un lien officiel avec les ministères des Finances dans le cas où des garanties en matière de souveraineté sont nécessaires pour obtenir des ressources ne provenant pas de subventions dans le cadre du fonds. Chacun de ces éléments constitue une partie importante de la mise en place et du renforcement des systèmes des pays en vue de gérer le financement climatique, et exige une attention spécifique et détaillée.

Les exemples de systèmes de mélange au niveau national sont monnaie courante dans le cadre du financement du développement, en particulier par le biais des banques nationales de développement au sein des pays en développement. De telles institutions de financement du développement jouent un rôle croissant également au niveau du financement climatique ; c'est par exemple le cas avec la gestion du Fond Vert d'Afrique du Sud par la Banque de Développement d'Afrique du Sud.

Les premières expériences au niveau de la fourniture de ce type d'appui à la préparation du financement climatique commencent seulement à être recueillies. La demande d'aide est toutefois significative. Suite à la publication d'un guide technique destiné aux décideurs politiques sur la création des fonds nationaux pour le climat, le PNUD a reçu des demandes de 20 pays, pour différentes formes d'aide. Les activités de préparation visant à répondre à ces demandes exigent que les systèmes proposés soient adaptés au contexte d'un pays spécifique et que des capacités financières adéquates et appropriées soient assurées en vue d'assumer les fonctions qui auraient précédemment pu être entreprises par des institutions internationales.

2.3 Formuler des projets, programmes et des approches sectorielles pour accéder au financement

“
L'accès au financement exige également que les pays bénéficiaires soient en mesure de formuler des projets et des propositions programmatiques qui constituent des « valeurs sûres »

L'accès au financement exige également que les pays bénéficiaires soient en mesure de formuler des projets et des propositions programmatiques qui constituent des « valeurs sûres » - c'est-à-dire, des projets qui sont suffisamment solides, comportent des mécanismes appropriés de gestion des risques, et ont un taux de rentabilité interne favorable, et sont par conséquent finançables – à des échelles allant du local au sectoriel.

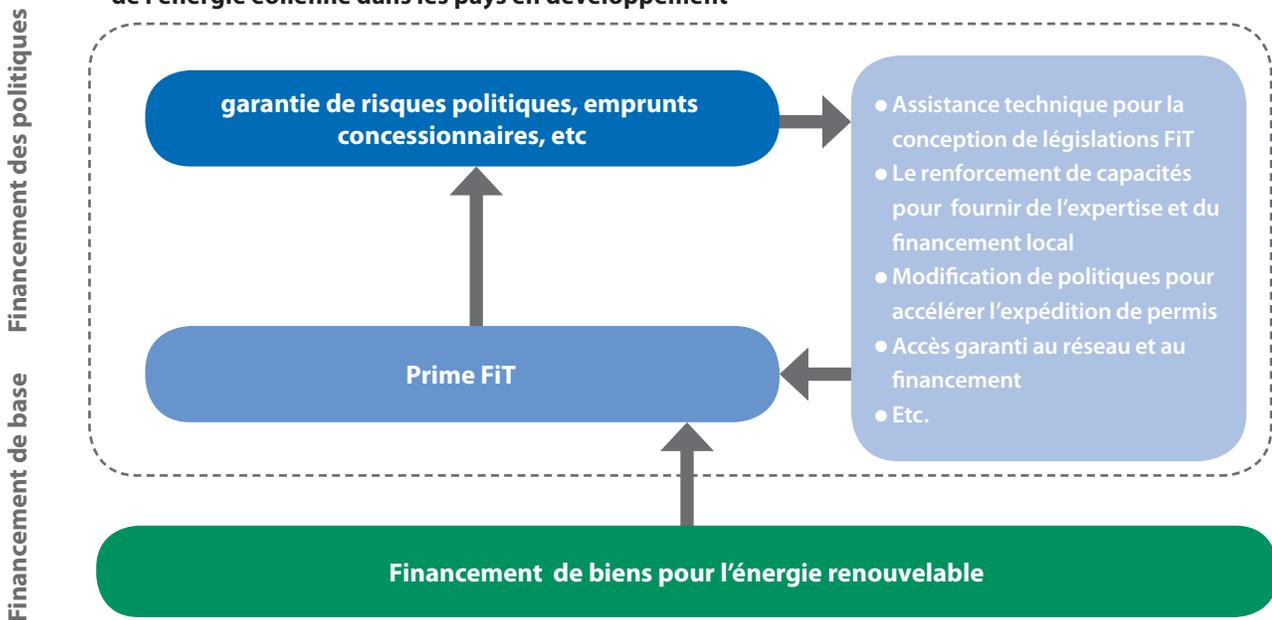
L'élaboration du programme peut prendre diverses formes. Un outil politique tel que le régime de tarif de subventionnement (Encadré 2) fournit un environnement habilitant dans lequel il devient rentable pour les fournisseurs de dettes internationaux et investisseurs de capital-risque et/ou les entreprises locales d'investir dans l'installation et la gestion des technologies d'énergie renouvelable. L'élaboration de programmes de cette échelle est une tâche complexe et exige l'existence de ministères d'exécution, tels que le ministère de l'énergie, d'avoir l'expertise financière et les compétences en matière de génie civil pour mettre en place une politique et un cadre réglementaire pour gérer le programme mais aussi des systèmes financiers solides en vue de combiner les types de financement appropriés de la manière la plus catalytique possible. Avant que le financement privé ne puisse commencer à circuler, il est nécessaire de disposer d'une aide et d'un appui juridiques en vue de mettre en place et de renforcer les outils réglementaires, tels que les bonifications. Toutefois, une fois en place, de tels systèmes catalysent des volumes significatifs d'investissements privés, ce qui fait que l'appui public direct peut être réduit.

Les capacités et systèmes d'élaboration des projets sont également essentiels pour assurer un accès universel au financement par les émissions de carbone. En raison du risque politique et opérationnel relativement élevé auquel les investisseurs sont confrontés dans le domaine du financement par les émissions de carbone dans de nombreux pays en développement, l'aide publique est souvent nécessaire pour élaborer des projets et entreprendre des analyses de pré-faisabilité qui réduisent les risques opérationnels pris par ces financiers. Le PNUD aide par exemple les institutions nationales à formuler et élaborer des projets à rentabilité assurée pour le financement du secteur basé sur les émissions de carbone par le biais de son Service d'appui relié aux émissions de carbone dans le cadre des ODM. Le Service d'appui offre un ensemble global de services de développement de projets pour l'élaboration de projets de réduction des émissions des gaz à effet de serre et leur commercialisation.

Encadré 2: Élaboration d'approches sectorielles catalysant l'accès au financement privé

Le développement d'un tarif de subventionnement (FiT par les sigles en anglais) est un exemple d'un processus de formulation d'un programme sectoriel complexe. Dans le cadre d'un régime de FiT, les producteurs d'électricité se voient verser une somme forfaitaire pour chaque KWh alimentant le réseau, en fonction du type de génération utilisée. Les décideurs doivent disposer de capacités financières importantes en vue d'utiliser efficacement le financement public climatique pour accéder au financement privé. Le déploiement de différentes sources de financement exige par exemple une évaluation du financement disponible et de la meilleure formulation de ces ressources. Pour un tarif de subventionnement, le financement par subvention peut être utilisé pour fournir une aide technique en vue de l'élaboration de politiques, de législations et de réglementations, des prêts à des conditions libérales peuvent être utilisés pour fournir des garanties contre les risques aux premiers développeurs, et le financement relié aux émissions de carbone ou les frais de câble domestique peuvent être utilisés pour financer le paiement des primes de tarifs de rachat (Figure 6). Toutes ces composantes aident à générer d'importants investissements privés.

Figure 6: Elaboration d'une politique et une approche de financement servant à la promotion de l'énergie éolienne dans les pays en développement



Clé : Sources de Financement

- Les marchés de capitaux (domestiques et internationaux)
- Spécifique au pays (e.g. augmentation du tarif d'électricité, frais de raccordement, intégration de ressources internationales et nationales/publiques)
- Financement concessionnel et de développement (banques multilatérales de développement, banques nationales de développement, etc.)
- Ressources de financement publique (e.g. FEM)

3

Capacités à utiliser le financement

Utiliser le financement – c’est-à-dire, mettre en œuvre et exécuter les activités aux niveaux régional, national ou local – est la troisième composante de la préparation du financement climatique, et est un élément clé en vue d’assurer que le financement climatique contribue à des mesures efficaces et transformatrices au niveau national. Pour utiliser les ressources, il faut être doté de systèmes nationaux assurant le contrôle et la gestion financières, ainsi que les services d’exécution tels que les achats, le passage des contrats ou le recrutement. Ces systèmes doivent pouvoir fournir une expertise au niveau local, comprenant notamment les compétences nécessaires à la réalisation des activités de projets. La coordination entre les entités est en outre essentielle pour assurer que les activités au niveau des projets sont conformes à la planification et aux stratégies de développement au niveau macro.

3.1 Application et exécution

“
Le simple ajout d’un plus grand volume de financement concernant les changements climatiques au sein des budgets nationaux ne veut pas dire par défaut une qualité plus importante des dépenses liées aux changements climatiques.”

Les services de réalisation et d’exécution sont des capacités essentielles pour assurer l’efficacité du financement climatique (voir les définitions sur la **Figure 5**). Les entités d’exécution sont responsables de l’identification, du contrôle et de l’évaluation des programmes/projets pour le fournisseur du financement. En outre, les entités d’exécution sont généralement supposées détenir les ressources dégagées par la source de financement (dans le cas des ressources publiques). Ce rôle nécessite de solides capacités fiduciaires, y compris des pouvoirs d’auto-investigation, dont beaucoup exigent d’accéder aux ressources dès le début, notamment dans le cas de l’accès direct (comme indiqué ci-dessus). En outre, les entités d’exécution peuvent être impliquées dans le mélange et la combinaison du financement, dont il est question dans la précédente section consacrée à l’accès. En particulier, la combinaison du financement a souvent lieu dans le cadre de projets et de programmes individuels, et exige ainsi que les entités participant à la gestion des projets possèdent la majeure partie des connaissances financières, comme cela est souligné dans la section 2.2.

Tout en jouant un rôle différent, les entités d’exécution reçoivent un financement en vue d’entreprendre des programmes de travail, et peuvent utiliser des accords de sous-traitance pour compléter ces activités. Elles exigent des procédures d’achats transparentes, et doivent être en mesure de faire des rapports réguliers aux entités de réalisation sur les progrès accomplis. Il est crucial que les entités d’exécution aient les capacités de gestion des projets.

On accorde une attention croissante à la préparation des entités à assumer ces rôles de réalisation et/ou d’exécution, et les demandes d’appui augmentent. Un accent particulier est mis à cet égard sur les entités d’accès direct, et on s’attache à assurer que les institutions demandant leur accréditation aux fonds mondiaux ont mis en place des systèmes de contrôle solides, ainsi que cela a été mentionné ci-dessus.

A cet égard, un ensemble particulier de capacités concernent le financement relié aux émissions de carbone. Si le financement relié aux émissions de carbone, en tant que mécanisme de marché, ne passe

pas par les institutions publiques, ce qui fait que ces dernières n'ont pas besoin d'avoir des capacités directes de gestion des projets pour le gérer, il est souvent nécessaire d'appuyer le cadre d'application général au niveau national. En vertu du MDP, les propositions de projets doivent être approuvées par l'Autorité nationale désignée (AND) respective au sein des pays en développement. Pour remplir leurs fonctions, les AND ont besoin des capacités nécessaires pour évaluer l'efficacité des projets proposés et leur cohérence par rapport aux priorités nationales en matière de développement ainsi qu'aux garanties environnementales et sociales. Cela s'est avéré particulièrement important pour les activités forestières, où les AND jouent un rôle clé afin d'assurer un équilibre entre l'investissement privé et les situations locales complexes au niveau de la propriété foncière (Boyd et al, 2009).

En outre, une gamme spécifique de capacités concernent le financement public domestique passant par le budget national. Le simple ajout d'un plus grand volume de financement concernant les changements climatiques au sein des budgets nationaux ne veut pas dire par défaut une qualité plus importante des dépenses reliées aux changements climatiques. C'est également le cas pour le financement international qui circule dans le budget en tant qu'appui budgétaire direct. Le système de gestion financière public doit avoir la capacité de fournir des ressources aux partenaires de réalisation, que ce soit les ministères d'exécution et les agences gouvernementales ou les fournisseurs externes, et afin d'assurer que les ressources sont consacrées à des mesures d'atténuation et d'adaptation efficaces et durables.

3.2 | Fourniture de l'expertise et des compétences au niveau local

Les systèmes de réalisation et d'exécution dépendent tous deux d'un réservoir de compétences locales qui peuvent être contractées pour entreprendre différents éléments des projets et des programmes reliés aux changements climatiques – depuis les analyses de contexte jusqu'à l'installation et à l'entretien de technologies et de compétences de gestion des projets. Il est souvent nécessaire de renforcer les capacités afin de développer ce réservoir de talents endogène et de faire croître une économie verte à l'échelle locale. Figurent par exemple au nombre de ces activités :

- La formation professionnelle de professionnels tels que des architectes, des ingénieurs, des fournisseurs, des constructeurs, des installateurs d'énergie propre ainsi que des commerciaux
- Une orientation individuelle liée aux choix dans la conception des projets, tels que la sélection de la technologie ou le choix des fournisseurs
- Programmes sur le leadership

Une façon de renforcer les capacités dans ce domaine est d'utiliser les centres d'expertise locaux, focalisés sur des secteurs ou des technologies particuliers. A titre d'exemple, l'Examen mondial de l'efficacité énergétique 2004 (*2004 Energy Efficiency World Wide Review*) a montré que sur les 60 pays examinés, 14 pays d'Europe ont introduit des centres locaux, quatre en Asie (Australie, Chine, Philippines et Viet Nam), trois en Afrique (Kenya, Mali et Maroc) et un au Moyen-Orient (République islamique d'Iran).

3.3 | Systèmes de coordination des projets

Avec des sources multiples de financement, souvent de formes multiples, l'entrée dans la sphère nationale à l'intérieur comme à l'extérieur du budget national à la fois aux niveaux macro et micro exige des systèmes de coordination au niveau des projets. De tels mécanismes doivent être liés aux stratégies nationales de développement sobre en émissions et résilient au climat afin d'assurer une cohérence entre la planification et la réalisation.

Les systèmes de coordination au niveau du projet sont en outre importants pour assurer que les entités de réalisation et d'exécution programment des ressources de manière qui soient favorables aux pauvres, sensibles au genre et respectent les droits locaux. De tels systèmes de coordination pourraient par exemple prendre la forme d'un comité directeur à parties prenantes multiples, plutôt qu'un organe au niveau national ; ce qui est essentiel est que des systèmes soient mis en place pour assurer que les groupes marginalisés sont pris en compte dans la fourniture du financement climatique. Un appui est essentiel pour développer ces systèmes et exige souvent des ressources au niveau de l'aide technique dédiée intégrée aux budgets des projets. Des exemples notables de cela sont les projets lancés dans le domaine de REDD+, qui impliquent un grand nombre de parties prenantes à l'échelle du projet (**Encadré 3**).

Encadré 3: Systèmes de coordination à parties prenantes multiples au niveau de projet pour REDD+ en République démocratique du Congo

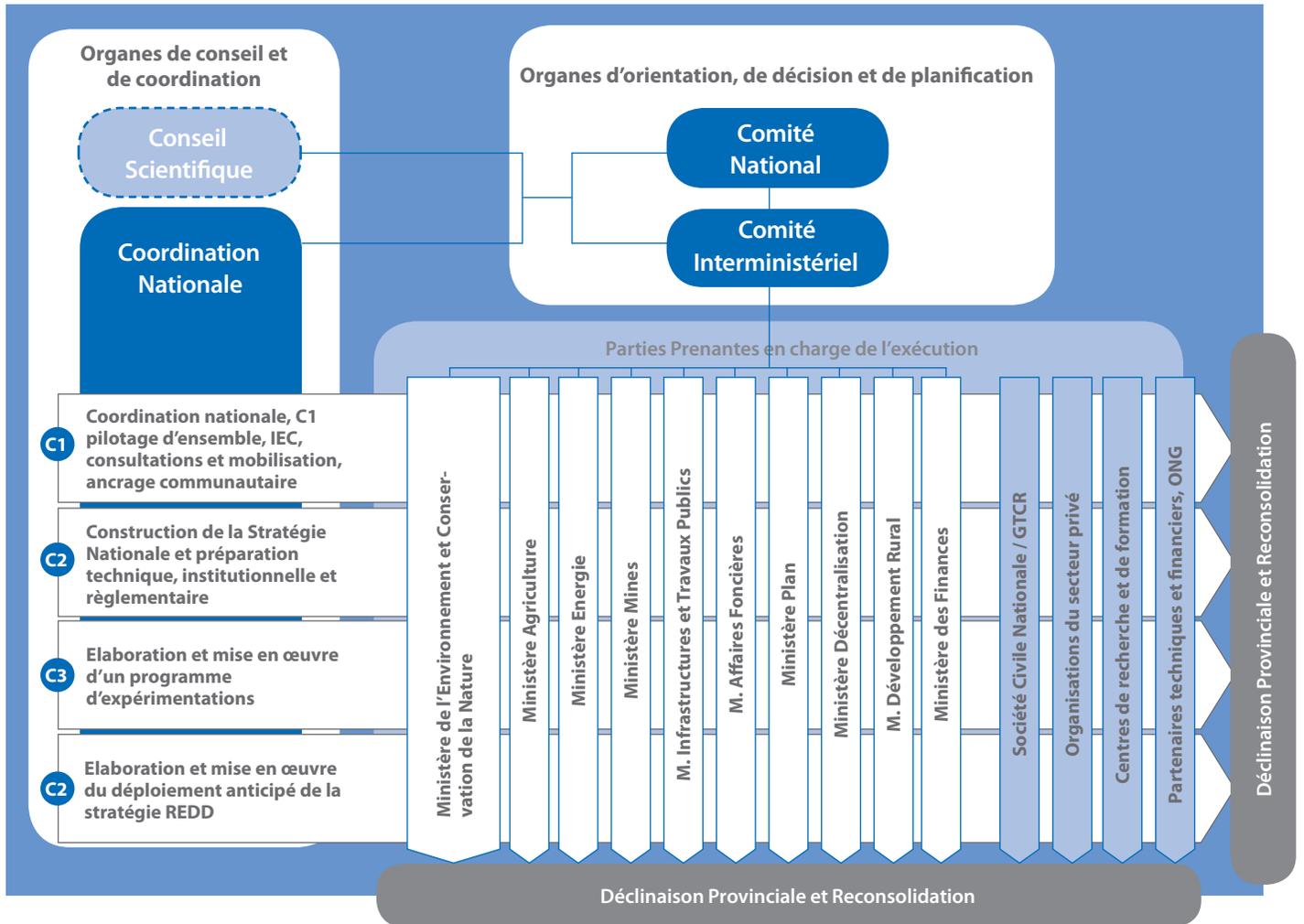
Le Plan national de préparation pour REDD+ en République démocratique du Congo (RDC), appuyé à la fois par le Programme ONU-REDD et le Fonds de partenariat pour la réduction des émissions de carbone forestier de la Banque mondiale, présente un exemple clair de la manière dont l'engagement de parties prenantes multiples a été intégré avec succès dans les structures de coordination du projet (**Figure 7**). Un Décret national pour appuyer REDD+ en RDC a été approuvé par le Conseil des ministres et établit officiellement des organes de coordination qui supervisent REDD+ dans le pays. Cela inclut des dispositifs pour un comité national : un organe de prise de décisions qui supervise, entre autres choses, le contrôle et l'évaluation de la mise en œuvre des projets ainsi que la gestion et la redistribution des subventions et des ressources émanant du processus REDD+.

Le Décret exige également qu'un tiers des membres du Comité national soient des représentants de la société civile et des organisations des populations autochtones. Le Comité national comprend par conséquent quatre membres de la société civile, six membres du gouvernement (y compris du ministère de la Décentralisation), un membre de la Fédération des industries lainières (à savoir, du secteur privé) et un membre de l'Institut national des études et de la recherche agronomiques (à savoir, le secteur de la recherche), appuyant la participation pleine et efficace des acteurs non-gouvernementaux. Les structures de coordination des projets sont appuyées par un financement dédié, en vue d'assurer le fonctionnement des institutions REDD+ nationales, et par une consultation et un plan de participation financés pour assurer l'inclusion générale des communautés locales au-delà des prérogatives des structures nationales.

“
Les structures de
coordination des projets
sont appuyées par un
financement dédié

”

Figure 7: Structures de coordination gouvernant le processus de préparation du REDD+ en RDC



4 Capacités de mesure, de notification et de vérification

La composante finale de la préparation du financement climatique est la capacité de mesure, de notification et de vérification (MNV) des flux financiers, des dépenses et des résultats. Dans le contexte des négociations de la CCNUCC, les MNV des flux financiers et des résultats sur le terrain sont traités comme des questions distinctes. Il y a d'une part des discussions sur les MNV des flux financiers ; de l'autre, des discussions ont lieu sur les MNV des actions d'atténuation elles-mêmes, telles que la réduction des gaz à effet de serre et les bénéfices du développement. Toutefois, il existe au niveau national des chevauchements significatifs au niveau des capacités requises pour les dépenses et les résultats du financement des MNV, notamment qu'ils sont liés au paiement aux résultats. De tels systèmes exigent une attribution explicite des réductions des gaz à effets de serre (« résultats ») en vue d'accéder aux flux financiers (« paiements »), et nécessitent ainsi des mécanismes nationaux d'établissement de rapports intégrés. Une approche flexible est donc nécessaire pour constituer des systèmes de MNV tout en maintenant un niveau cohérent de transparence et de précision.

“
au fur et à mesure
que les données sur
les flux financiers
sont recueillies, la
planification des
décisions sur les
besoins, les sources
et les canaux peut
être modifiée

”

4.1 Systèmes de MNV

Des systèmes de MNV sont nécessaires pour comprendre quelles ressources financières circulent où, dans quel but, et avec quelle efficacité elles diminuent les émissions de gaz à effet de serre et/ou renforcent la résilience au climat. Les contributeurs financiers exigent de plus en plus des rapports de cette nature ; en outre, il convient de disposer de données en vue d'assurer qu'aux niveaux national, régional et mondial, les actions sont conformes à ce qui est requis par la science climatique. En outre, le contrôle des flux financiers nationaux est une partie importante de la composante de la planification financière de la préparation du financement climatique ; au fur et à mesure que les données sur les flux financiers sont recueillies, la planification des décisions sur les besoins, les sources et les canaux peut être modifiée en créant un processus de planification dynamique qui est résilient aux changements climatiques.

Les capacités à entreprendre ce travail comprennent la capacité à contrôler les dépenses financières consacrées aux activités liées aux changements climatiques, qui circulent à la fois dans le cadre et à l'extérieur du budget national, y compris les flux de financement relié aux émissions de carbone. En outre, des systèmes de vérification sont nécessaires pour calculer les résultats et déterminer l'impact du financement sur le climat, la réduction de la pauvreté et les priorités au niveau du développement national. Les communications nationales à la CCNUCC ont été utilisées comme plateforme de communication des flux financiers et des résultats des interventions financées. De tels systèmes ne doivent pas être limités au financement public international, mais doivent aussi couvrir les dépenses domestiques et les investissements privés. Cela exige un mélange d'outils et de systèmes de coordination. Les Examens

des dépenses publiques et institutionnelles au niveau du climat auxquels on a fait référence dans de précédentes sections fournissent une méthode et un système pour identifier les dépenses reliées aux changements climatiques au sein des budgets nationaux.

Une composante cruciale des MNV du financement consiste à assurer que les ressources ont été utilisées conformément aux exigences des contributeurs et aux stratégies nationales de développement social et économique – des exigences qui ne correspondent pas toujours. Plus spécifiquement, cela exige que des systèmes nationaux existent pour vérifier que le financement a été réalisé et exécuté conformément aux garanties sociales et environnementales, ainsi que d'autres politiques sociales fixées dans le cadre des plans nationaux, telles que celles liées aux considérations de genre. Si cette démarche va au-delà du strict contrôle des flux financiers, il est essentiel que les systèmes de contrôle des dépenses financières soient également en mesure d'identifier les impacts de ces ressources au niveau du développement, de manière à tirer des enseignements des processus de planification. Dans le cadre du Programme de renforcement des capacités sobre en émissions géré par le PNUD, 30 pays ont demandé un appui pour construire ou renforcer les systèmes de MNV (<http://www.lowemissiondevelopment.org/>).

4.2 Paiements basés sur les résultats

Outre les MNV spécifiques du financement, il s'avère de plus en plus nécessaire d'être en mesure de contrôler, d'établir des rapports et de vérifier le financement et les résultats au niveau national, d'une manière intégrée. Un volume croissant du financement public climatique en faveur de l'atténuation – connu sous le terme de paiements basés sur les résultats – est versé aux pays bénéficiaires a posteriori, sur la base des résultats. C'est particulièrement le cas pour le financement bilatéral climatique, où les pays donateurs et bénéficiaires signent des accords d'achat à l'avance pour les activités d'atténuation, où un prix fixe de \$/tCO₂e est convenu au départ du projet et versé une fois les résultats prouvés. De même, un volume croissant de mécanismes de subvention sous conditions sont disponibles, par lesquels le remboursement du financement est lié aux résultats réalisés.

La capacité à réaliser des inventaires de l'émission de gaz à effet de serre constituera la pierre angulaire de tout système de MNV pour ces types d'options de financement climatique. Ces systèmes doivent être pleinement intégrés au suivi financier, afin d'assurer que les pays bénéficiaires sont en mesure d'établir de manière précise le coût des actions en train d'être menées à bien, ventilé par source de financement. La constitution des systèmes nationaux de MNV est complexe et exige l'implication d'une large gamme d'acteurs dans la fourniture du financement et les activités, ainsi que des compétences techniques approfondies de la part des agences gouvernementales. Un élément clé de l'aide à la préparation dans ce domaine est l'élaboration de méthodologies pouvant être appliquées aux niveaux national et local.

Conclusions

Tableau 1: Composantes de la préparation au financement climatique et les capacités associés requises

	Planification financière	Accession au financement	Utilisation du financement	Mesure, notification et vérification
Niveaux des capacités nationales	<ul style="list-style-type: none"> ● Evaluation des besoins et des priorités ● Identification des sources de financement 	<ul style="list-style-type: none"> ● Programmation du financement ● Accès direct au financement ● Mélange et combinaison du financement ● Catalyser le financement privé 	<ul style="list-style-type: none"> ● Projets, programmes, réalisation et exécution sectorielles ● Fourniture locale de l'expertise et des compétences ● Systèmes de coordination 	<ul style="list-style-type: none"> ● Mesure, notification et vérification des flux ● Paiements en fonction des résultats
Niveau politique	Elaboration de stratégies de développement vert, résilient au climat et sobre en émissions, ainsi que des plans de réalisation, y compris de l'établissement des coûts	Incitations et réglementations de la politique sectorielle pour catalyser les investissements privés		
Niveau institutionnel	Mécanismes nationaux de coordination des parties prenantes multiples	Entités de réalisation avec systèmes et garanties fiduciaires; institutions bancaires internationales	Entités de réalisation et d'exécution avec systèmes et garanties fiduciaires ; mécanismes à parties prenantes multiples au niveau du projet; systèmes publics de gestion financière tenant compte du climat	Unité centralisée pour compiler et établir des rapports sur le contrôle de la qualité; unité de communication
Niveau individuel/des qualifications	Evaluation des références de base; évaluations I&FF; examen des dépenses ; analyses des coûts-avantages	Compétences en gestion financière (combinaison/mélange); compétences au niveau de la formulation des projets/programmes; expertise au niveau des incitations au niveau de tarification pour le secteur privé	Compétence techniques spécialisées (par ex., installation de systèmes d'énergie éolienne); compétences au niveau de la gestion des projets	Méthodes d'examen des dépenses ; compétences au niveau de l'inventaire des gaz à effet de serre ; compétences au niveau de la vérification indépendante

Ce document a fourni une présentation d'ensemble des éléments généraux de ce que signifie « être prêt » au financement climatique, ainsi que des différentes capacités, outils et mécanismes pouvant être nécessaires pour y parvenir. Ainsi que cela a été précédemment indiqué, il constitue un cadre grâce auquel il est possible d'examiner à la fois la demande nationale existante et les activités actuelles d'une large gamme de pays, plutôt qu'une ensemble normatif de mesures devant être réalisées en partant de zéro par tous. Beaucoup de ces capacités peuvent déjà être en place dans certains pays, tandis que d'autres peuvent exiger un niveau d'assistance plus élevé pour constituer et renforcer les systèmes nationaux en vue d'utiliser le financement climatique de manière efficace. En outre, la demande d'appui et la nature des demandes peuvent évoluer dans le temps, ce qui implique une approche flexible et impulsée par le pays.

Chacune des quatre composantes de la préparation du financement climatique présentées exige une combinaison de capacités – y compris des outils politiques, des capacités institutionnelles et des compétences techniques – en vue d'un fonctionnement efficace. Le **Tableau 1** présente une typologie de ces capacités, s'appuyant sur la discussion et les exemples présentés dans les sections précédentes du présent document. Le tableau illustre l'ampleur et l'envergure des mesures requises afin d'être prêt au financement climatique, dans le cadre des quatre composantes. En outre, il contribue à faire comprendre les divers services de renforcement des capacités et d'assistance technique requis pour faire en sorte qu'un pays est prêt à tirer parti du financement climatique. Il fournit donc une base à partir de laquelle les dispositions futures de la préparation peuvent être conçues.

Le fait de mettre un accent important sur la constitution et le renforcement de ces outils politiques, capacités institutionnelles et compétences techniques aux niveaux national et local peut améliorer la capacité des pays en développement à planifier le financement climatique, y accéder et l'utiliser, et le contrôler et établir des rapports sur celui-ci. Cette démarche conduit à une utilisation plus efficace et catalytique du financement climatique au niveau national. Dotés de ces capacités, les pays en développement seront mieux à même de surmonter les défis essentiels mis en exergue dans l'introduction du présent document – à savoir, absorber le financement, l'intégrer aux priorités et processus globaux de développement et l'utiliser de manière catalytique pour générer des transformations à l'échelle requise en vue de faire face aux changements climatiques.



Annexe et
références

Entités de réalisation nationales/régionales accréditées auprès du Fonds d'adaptation (au mois de février 2012)

Sénégal – Centre de Suivi Ecologique (CSE) – mars 2010

Jamaïque – Planning Institute of Jamaica (PIOJ) – juin 2010

Uruguay – Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII) – juin 2010

Bénin – Fonds national pour l'environnement (FNE) – juin 2011

Banque ouest-africaine de développement (BOAD) – juin 2011

Afrique du Sud – South African National Biodiversity Institute (SANBI) – sessions de sept. 2011

Belize – Protected Areas Conservation Trust (PACT) – sept. 2011

Jordanie – Ministère de la Planification et de la coopération internationale (MOPIC) – déc. 2011

Rwanda – Ministère des ressources naturelles (MINRENA) – déc. 2011

- AGF (2010) Groupe consultatif de haut niveau sur le financement reliés aux changements climatiques. Nations Unies. http://www.un.org/wcm/webdav/site/climatechange/shared/Documents/AGF_reports/AGF_Final_Report.pdf
- AIE (2009) World Energy Outlook 2009. Agence Internationale de l'énergie (AIE).
- Boyd, E. et al. (2009) Reforming the CDM for sustainable development: lessons learned and policy futures. *Environmental Science & Policy* 12: 820–831.
- CDDE (2011) Climate Fiscal Frameworks: Improving the Effectiveness of Climate Finance at the Country level. Capacity Development for Development Effectiveness Facility.
- CCNUCC (2011) Décision de la Conférence des partis 3/CP.17: Fonds de Copenhague pour le climat – Rapport du Comité de transition.
- Muller, B. (2011) Enhanced Direct Access. Submission to the Transitional Committee on the issue of Thematic Funding Windows (Workstreams II & III). Oxford Institute for Energy Studies.
- Mwape, C. (2011) Soumission de Mme Carol Mwape (Zambie) au Comité de transition pour la conception du Fonds de Copenhague pour le climat. <http://www.eurocapacity.org/finance/documents/Submission%20on%20direct%20access%20and%20grants%20facility.pdf>
- OCDE (2005) Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement. Organisation de coopération et de développement économiques (OECD).
- ODI et CDDE (2011) Climate Public Expenditure and Institutional Review (CPEIR): a methodological note. Overseas Development Institute and the Capacity Development for Development Effectiveness Facility for Asia-Pacific.
- ODI et PNUD (2011) Accès direct : expériences et enseignements tirés. ODI et PNUD.
- PNUD (2010) Document de réflexion : Développement humain sous un climat changeant : un cadre pour le financement climatique. PNUD.
- PNUD (2011a) Catalyser le financement climatique. PNUD.
- PNUD (2011b) Élaboration de stratégies pour un développement résilient au climat et sobre en émissions: Résumé analytique. PNUD.
- PNUD (2011c) Financements mixtes pour la lutte contre le changement climatique par le biais de fonds nationaux de lutte contre le changement climatique. PNUD.
- PNUD (2012) Estaglishing a Multi-stakeholder Decision-Making Process fo Green, Los-Emission and climate-REsilient Development Strategies. PNUD.
- RDC (2010) Plan de préparation pour REDD+. Gouvernement de la République démocratique du Congo. http://www.unredd.net/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=5404&Itemid=53



**United Nations Development Programme
Environment and Energy Group
Bureau for Development Policy
304 East 45th Street, 9th Floor
New York, NY 10017 USA**

www.undp.org