

# Prise de Position

## Table des matières

1. Pourquoi la gouvernance compte
2. Le financement climatique : les structures et les financements
3. Analyse des lacunes en termes de gouvernance
4. Recommandations



## Contrôler le financement des activités d'adaptation au changement climatique dans un souci d'efficacité

Les efforts de financement consentis par les pays pour s'adapter aux changements climatiques nécessiteront d'importantes ressources et des investissements considérables de la part des secteurs public et privé. Le principe dit des « responsabilités communes mais différenciées » constitue la base du cadre international actuel qui engage les nations industrialisées à apporter leur assistance aux pays en développement, en répondant au défi du changement climatique et en en réduisant les impacts. Certains analystes estiment le coût annuel de ces efforts, en vue d'atténuer les effets du changement climatique à l'échelle mondiale, à environ 250 milliards de dollars US (voire davantage).

Ce volume de financements est sans précédent et vient souligner le besoin de transparence, de redevabilité et d'équité. Comme les sommes en question proviennent de des aides bilatérale et multilatérale, elles ont donné lieu à des politiques, à des règles et à des procédures différentes. La manière dont le financement climatique est généré, géré, distribué et utilisé s'avérera essentielle pour réduire les risques de corruption susceptibles de saper les efforts d'adaptation.

---

## Les « responsabilités communes mais différenciées » - Comprendre le principe

La Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) souligne les responsabilités des nations industrialisées dans la lutte contre le changement climatique [article 3, paragraphe 1, 2<sup>ème</sup> alinéa], en déclarant ce qui suit : « il appartient, en conséquence, aux pays développés parties d'être à l'avant-garde de la lutte contre les changements climatiques et leurs effets néfastes ». Par ailleurs, il y est indiqué plus loin qu'il « convient de tenir compte des besoins spécifiques et de la situation spéciale des pays en développement parties ».

Ces deux dispositions établissent un système de financement climatique qui place les pays développés en tête (y compris en ce qui concerne le financement) et qui apporte une assistance renforcée aux pays en développement, afin qu'ils puissent honorer leurs engagements consentis dans le cadre de la convention.

---

## Les quatre fonds principaux consacrés au climat

### 1. Le Fonds d'adaptation\*

Promesses de dons : 216,16 millions de dollars.  
Déposés : 212 millions de dollars.  
Déboursés : 9,46 millions de dollars.

### 2. Le Fonds pour les pays les moins avancés

Promesses de dons : 262,28 millions de dollars.  
Déposés : 219,35 millions de dollars.  
Déboursés : 92,29 million de dollars.

### 3. Le Programme pilote pour la résilience climatique

Promesses de dons : 971,75 millions de dollars.  
Déposés : 305,85 millions de dollars.  
Déboursés : 7,72 millions de dollars.

### 4. Le Fonds spécial pour les changements climatiques

Promesses de dons : 149,28 millions de dollars.  
Déposés : 133,73 millions de dollars.  
Déboursés : 73,15 millions de dollars.

\*Chiffres à jour au mois d'avril 2011. Pour plus d'information, veuillez consulter l'adresse Internet suivante : [www.climatefundsupdate.org](http://www.climatefundsupdate.org).

## 1. Pourquoi la gouvernance compte

Afin de respecter leurs engagements internationaux, les pays donateurs doivent veiller à ce que leurs règlements associés au changement climatique au profit des pays en développement soient « nouveaux et additionnels » et non pas des sommes retranchées de l'aide publique au développement (APD). Les pays en développement, quant à eux, doivent dépenser les ressources destinées aux questions climatiques de manière avisée sur des projets et des actions urgents. Ces deux groupes de pays doivent s'assurer que les choix de dépense en matière de climat et les processus décisionnels y afférents soient caractérisés par la transparence, la redevabilité et l'intégrité. L'expérience nous montre que la participation et la consultation du public, ainsi qu'une surveillance et un contrôle suffisants, contribuent à améliorer la gouvernance et à renforcer la confiance parmi les gouvernements, les personnes et les entreprises.

L'amélioration de la gouvernance dans le domaine du financement climatique implique que les mécanismes et les institutions y afférents fassent preuve d'une plus grande transparence. Celle-ci s'avère essentielle pour permettre aux personnes de mieux comprendre les impacts et l'usage qui est fait des sommes consacrées au climat sur le plan mondial, ainsi que pour les impliquer dans le développement et la mise en œuvre des politiques climatiques. Aussi, le renforcement des capacités des citoyens et des groupes locaux, pour que ceux-ci puissent tirer profit des informations disponibles, devient une composante essentielle de la poursuite de l'amélioration de la gouvernance, grâce à une plus grande transparence.

## 2. Le financement climatique : les structures et les fonds

Le financement climatique se concentre tant sur les mesures d'adaptation que sur les mesures d'atténuation. S'agissant de l'adaptation, ceci implique de soutenir et de renforcer les capacités des pays en développement, pour que ceux-ci puissent répondre aux conséquences du changement climatique telles que la sécheresse, les inondations, l'élévation du niveau de la mer et les conditions climatiques extrêmes. En ce qui concerne les mesures d'atténuation, il s'agit de s'assurer que les pays modifient leurs pratiques qui entraînent le changement climatique.

Dans le contexte des négociations en matière de climat, sous l'égide de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC), les nations industrialisées (connues sous la dénomination de pays de l'annexe 1) ont répondu à leur obligation de mettre à disposition des financements dans le domaine du climat par le biais de différentes promesses de dons et de contributions.

Par exemple, les pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) se sont engagés à apporter une contribution à hauteur de 30 milliards de dollars pour l'année 2012 (ce que l'on

appelle le « financement à mise-en-œuvre rapide »), ainsi qu'un financement à long terme annuel de 100 milliards de dollars, d'ici 2020. Ces financements sont destinés à être répartis à parts égales entre les objectifs d'adaptation et ceux d'atténuation. Si l'on s'en tient aux chiffres actuels concernant le financement de démarrage rapide, plus de 90 % des sommes allouées devront être dépensées rapidement sur des projets avant la fin de l'année 2012, faute de quoi les donateurs ne seront pas en mesure d'honorer leurs engagements.

Alors que le financement destiné aux mesures d'atténuation est canalisé en direction de tous les pays par le biais de fonds publics ou privés, celui consacré aux mesures d'adaptation est principalement constitué par des fonds publics, distribués aux pays en développement dans le cadre de fonds pour le climat bilatéraux ou multilatéraux. Les mécanismes mondiaux incluent le Fonds pour les pays les moins avancés (FPMA), le Fonds spécial pour les changements climatiques (FSCC) et le Fonds d'adaptation. Les initiatives d'adaptation comprennent, également, un projet de mécanisme de financement de projets dénommé « Programme pilote pour la résilience climatique » (PPRC) — un des Fonds d'investissement climatique administrés par des banques de développement multilatérales. Par ailleurs, depuis 2006, la création de plus de six nouveaux fonds provenant de donateurs bilatéraux a été annoncée (voir colonne sur le côté). Toutefois, le Fonds vert pour le climat, un mécanisme mondial récemment lancé dans le cadre de la CCNUCC, dépassera très largement ces montants. En effet, il devrait générer jusqu'à 50 milliards de dollars US par an pour soutenir les efforts d'adaptation consentis par les pays.

Au vu de l'importance des fonds publics et du nombre de pays en développement impliqués, les mécanismes d'adaptation sont confrontés à des défis et à des risques uniques en matière de gouvernance sur lesquels nous reviendrons dans les sections qui suivent.

### 3. Analyse des lacunes en termes de gouvernance

Dans le cadre du financement des mesures d'adaptation, la transparence est perçue comme un élément fondamental de tout plan ou système de gouvernance. La transparence garantit que les fonds d'adaptation viennent en complément de à l'APD et qu'ils sont gérés de façon responsable, équitable et exempte de corruption. Pourtant, afin d'offrir une plus grande transparence, certaines déficiences fondamentales devraient être corrigées.

#### ***Des informations imprécises sur un financement « nouveau et additionnel »***

Lorsque l'on se penche sur les promesses de dons des pays développés, il peut s'avérer difficile de déterminer si celles-ci viennent ou non en complément des engagements en matière d'APD. Selon de nombreux pays en développement, les promesses de dons ne devraient être considérées comme étant nouvelles et additionnelles que si elles dépassent l'objectif de 0,7 % du revenu national brut (RNB), décidé dans les années 1970, en termes d'APD du pays donateur. Pourtant, rares sont les pays à avoir atteint cet objectif (le Danemark, le

#### **Une nouvelle vague de conditionnalités ?**

On craint que l'inquiétude existe que le mélange actuel de prêts et de dons pour d'aides en faveur de la lutte contre le changement climatique, le financement dans le domaine climatique, qui s'intègre dans les engagements APD des États, puisse déboucher sur l'imposition de conditionnalités directes ou indirectes vis-à-vis des bénéficiaires des fonds.

L'organisation de la société civile Eurodad a soutenu que bien qu'aucune condition particulière ne soit imposée aux pays bénéficiaires des financements climatiques administrés par la Banque mondiale, il n'en demeure pas moins que ces pays sont tenus de disposer d'un programme de la Banque mondiale déjà en cours pour pouvoir être éligibles au financement. Ainsi, les prêts de la Banque mondiale, qui incluent souvent des conditionnalités, deviennent une condition de fait pour pouvoir accéder aux financements alloués à la lutte contre le changement climatique.

Luxembourg, les Pays-Bas, la Norvège et la Suède). Il en résulte que de nombreux pays développés interprètent la notion de ressources « nouvelles et additionnelles » comme signifiant que les donations accordées vont au-delà des flux en cours d'APD.

Cette zone de flottement et d'absence de consensus nuit à la fois à la transparence et à la redevabilité. Elle permet en effet que les promesses de dons soient réaffectées à partir des budgets de développement existants dans les pays donateurs et induit les citoyens en erreur quant à la destination des fonds. Elle augmente également la probabilité que les sommes concernées soient détournées des priorités de développement et comptées deux fois, neutralisant ainsi l'objectif d'amélioration de l'efficacité des aides.

Compte tenu de ces préoccupations, il devient urgent d'élargir l'accès à l'information relative aux financements et d'instaurer un système clair permettant de « marquer » et de « retracer » ces fonds. De tels changements permettront de fournir des données fiables sur les flux de financement qui participent réellement à la lutte contre le changement climatique et qui sont additionnels.

#### ***Des structures de gouvernance et des degrés de responsabilité variables***

Les mécanismes de financement des mesures d'adaptation prévus dans le cadre de la CCNUCC doivent être constitués « sur la base d'une représentation équitable et équilibrée de toutes les Parties, dans le cadre d'un système de gestion transparent ». Toutefois, les différents organismes de financement ne satisfont pas toujours à de telles exigences. Cela entraîne des degrés de responsabilité variables, tant dans le cadre du système des Nations Unies qu'en dehors de celui-ci.

Au sein du système de l'ONU, le Fonds d'adaptation a mis en place un conseil de surveillance doté de mécanismes de communication de l'information clairs et d'une représentation équitable. En revanche, les Fonds FPMA et FSCC, gérés par le Fonds pour l'environnement mondial (FEM), ont fait l'objet de critiques car ils ne disposaient pas de suffisamment de canaux pour rendre des comptes, notamment à l'égard de la Conférence des Parties (COP) de la CCNUCC. De plus, à l'heure actuelle, le poids des voix au sein des organes décisionnels qui supervisent ces fonds se fonde sur les contributions financières des États. Ceci signifie que l'influence des pays donateurs sera plus importante que celles de pays partenaires quand un consensus ne peut être trouvé et qu'un vote est demandé.

En dehors du système des Nations unies, des inquiétudes ont été exprimées quant au fait que le soutien apporté par les pays développés dans le cadre des flux de financement bilatéraux et multilatéraux puisse déboucher sur l'instauration d'une structure parallèle et moins responsable de financement climatique (voir colonne sur le côté).

### ***Des critères peu clairs pour l'attribution des fonds***

Le principe de base pour l'affectation des financements des mesures d'adaptation est que la priorité doit être accordée aux pays en développement particulièrement exposés aux effets néfastes des changements climatiques. La question de savoir quels pourraient être ces pays a suscité, toutefois, de vifs débats. On craint ainsi que les décisions adoptées sur l'identité des pays éligibles au financement ne soient pas équitables, transparentes et responsables.

Afin d'éviter une telle situation, il a été recommandé d'adopter une méthode d'évaluation des pays fondée sur des critères convenus, objectifs et mesurables, notamment grâce à la création d'un « indice de vulnérabilité ». Des indices similaires ont d'ores et déjà été créés par certaines agences d'analyse des risques et par les agences des Nations Unies, afin de mieux comprendre le paysage du changement climatique.

Parallèlement, les décisions relatives à la manière dont des priorités doivent être établies entre les différentes activités d'adaptation doivent intervenir à l'échelle nationale. Un certain soutien a été apporté aux pays sur ce point par le biais des Programmes d'action nationaux d'adaptation (PANA), que les pays les moins avancés doivent rédiger afin de pouvoir percevoir des financements en provenance du FPMA. Toutefois, à défaut de critères consensuels d'évaluation, il a été allégué que les décisions de financement dans le secteur climatique sont susceptibles de subir des influences politiques et des pressions de groupes d'intérêt.

### ***L'absence de validation des projets d'adaptation***

Une fois qu'un financement est accordé à une mesure d'adaptation, il est essentiel de s'assurer que ce dernier est utilisé conformément à sa destination et qu'il a des retombées positives. Cela souligne l'importance du contrôle et de l'évaluation des produits et des résultats d'un financement, afin de tenter d'éviter la corruption et la mauvaise gestion.

La difficulté vient du fait que l'adaptation est toujours dépourvue de critères communs d'évaluation permettant de mesurer la mise en œuvre et les performances. Tant le FPMA que le FSCC développent actuellement des cadres axés sur les résultats concernant les projets d'adaptation. Bien qu'il s'agisse là d'un des moyens les plus efficaces de mesurer l'impact de l'aide au développement, il n'en demeure pas moins que les cadres axés sur les résultats sont difficiles à mettre en place et sont sujets aux manipulations. Par exemple, il a été démontré que des promoteurs de projets faussaient les références et surestimaient les bénéfices apparents de leurs projets.

La présente Prise de position a été rédigée par Krina Despota, membre du département de recherche et de connaissances du secrétariat de TI.

Les constatations et les recommandations qui y sont continuelles se fondent sur le *Rapport mondial sur la corruption : changement climatique*, publié par TI. L'ensemble des données et des chiffres, sauf si autrement précisé, est cité à partir dudit rapport.

Le rapport susvisé comporte les contributions de plus de 50 experts et praticiens de premier ordre, qui se penchent sur les risques de corruption les plus importants dans le domaine du climat. Pour en savoir plus, veuillez consulter le lien suivant : [www.transparency.org/publications/gcr](http://www.transparency.org/publications/gcr).

**TRANSPARENCY  
INTERNATIONAL**

N° téléphone

**+49-30-343820 -0**

Fax

**+49-30-347039 -12**

Secrétariat  
international

**Alt-Moabit 96**

**10559 Berlin**

**Allemagne**

## 4. Recommandations

Pour garantir l'intégrité des processus de financement en matière de climat destinés à aider les pays à s'adapter au changement climatique, l'obligation de rendre compte et l'équité dans le cadre de ces fonds ne doivent pas être compromises. À cette fin, TI invite les principaux acteurs à mettre en œuvre les actions ci-dessous :

### *De la part des gouvernements*

- ☉ S'engager dans un système national de marquage des promesses de dons, afin de permettre un contrôle exhaustif des flux et de dissocier les financements climatiques de l'aide au développement.
- ☉ Donner la priorité à la création d'un système unifié de traçabilité des fonds climatiques, en utilisant pour ce faire des critères préétablis et un marquage comparable.
- ☉ Instaurer un processus de certification et d'information pour les fonds dans lequel les responsabilités en matière d'information seront partagées par les donateurs et les pays partenaires.
- ☉ Revoir la composition des organes décisionnels au niveau international, afin de garantir une représentation équitable.
- ☉ Développer des lignes directrices claires concernant les critères applicables à la nomination de personnes au sein des organes décisionnels des fonds pour le climat.

### *De la part des organisations multilatérales*

- ☉ Augmenter la participation du public et l'accès à l'information dans le cadre des processus décisionnels.
- ☉ S'assurer que l'éligibilité pour percevoir un financement d'adaptation ne se fonde pas sur le fait de disposer (ou non) d'un projet ou d'un programme en cours auprès d'une institution multilatérale qui gère le fonds en question.

### *De la part de la société civile*

- ☉ Plaider pour la modification des méthodes de travail actuelles des organismes de financement des mesures d'adaptation, lesquelles restreignent les possibilités d'implication des parties prenantes nationales.
- ☉ Renforcer les capacités et les outils d'évaluation nationaux, afin d'assurer la traçabilité de la réception des fonds d'adaptation et de leur déboursement sur le plan national.