



INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP
Open Budgets. Transform Lives.

Budget Brief (French)

Année 03. No.11 2011

LES OPINIONS PRÉSENTÉES DANS CETTE GAZETTE SONT DE L'AUTEUR
ET NE REPRÉSENTENT PAS NÉCESSAIREMENT L'OPINION DE L'IBP

Gouvernance du financement climatique : l'importance de lignes directrices pour la préparation de rapports et mécanismes de révision pour garantir la transparence et la responsabilisation

Athena Ballesteros et Vivek Ramkumar

La communauté internationale s'est réunie pour répondre au défi du changement climatique global. A travers le cadre de la Convention des Nations unies sur le changement climatique "United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC" les gouvernements participants se sont mis d'accord pour stabiliser la température mondiale moyenne dans une limite de 2°C et se sont engagés dans un processus de négociations concernant ce qui doit être fait, par qui, combien cela coutera et qui doit payer. L'étape suivante des négociations est la conférence des parties COP-16 (Conference of Parties) qui aura lieu du 29 novembre au 10 décembre à Cancun, au Mexique. Un des points les plus importants et délicats dont il faut discuter concerne l'accord sur le financement de la limitation du changement climatique (les actions pour réduire les émissions et stabiliser les températures) et de l'adaptation (actions pour réduire l'impact des changements climatiques actuels et augmenter la résistance à de futurs impacts).

La COP-16 suit la dernière ronde de négociations de Copenhague en décembre 2009. A Copenhague, les pays se sont engagés avec une stratégie de financement de court terme, « fast start » et se sont mis d'accord sur un paquet de long terme offrant des fonds équitables et appropriés pour la limitation et l'adaptation. En plus des décisions sur comment sera implanté le financement du changement climatique aux niveaux international et nationaux, que ce soit à travers les processus et agences existants ou à travers de nouveaux mécanismes et institutions, il faut arriver à un accord sur comment assurer que les flux financiers soient complètement transparents pour promouvoir des décisions pertinentes sur la distribution et l'utilisation des ressources, la participation publique et la vigilance. Pour cela, les parties de la COP-16 doivent décider du format et réviser le processus de rapports financiers de pays donateurs et récepteurs et garantir que les gens dans les pays aient un accès total à ces informations.

Les accords conclus à Cancun assoient les bases d'un régime solide du climat à long terme. Il sera essentiel pour les parties en négociations de parvenir à des décisions sur les principaux financements bloqués et qui peuvent s'implanter immédiatement et de ne pas tomber dans une posture dans laquelle « rien n'est accordé tant que tout n'est pas accordé ». Il n'y a tout simplement pas de temps pour ça. Les données scientifiques les plus récentes montrent qu'il faut accélérer certaines décisions si nous souhaitons stabiliser les températures à un niveau n'imposant pas de risques.

Cette gazette révisé la thématique du changement climatique au cours de la dernière année et comment le niveau actuel de rapports est insuffisant pour s'assurer que les

engagements de financement sont respectés et que les fonds sont utilisés de façon efficace. Elle explore le rôle important de la société civile et de la participation publique, dans les pays récepteurs de fonds pour le climat, dans la prise de décisions et la vigilance et présente des recommandations pour les mécanismes de rapports et la participation publique pour la COP-16 et de futures négociations.

Financement pour notre futur climat : que s'est-il passé depuis Copenhague?

A Copenhague les pays développés se sont engagés à donner jusqu'à 30 milliards de dollars américains entre 2010 et 2012 en aide immédiate, "fast-start finance", pour des investissements pour l'adaptation et la limitation dans les pays en voies de développement. Il est attendu pour 2020 que cet engagement concernant la mobilisation de fonds des sources publiques et privées passe à 100 milliards annuels. Les présents à Copenhague ont également convenu d'un paquet équilibré, "balanced package", de financement pour attribuer des fonds à la limitation et à l'adaptation en donnant priorité aux pays en voies de développement les plus vulnérables aux impacts climatiques. Dans l'accord de Copenhague, les parties ont également convenu que la mise en œuvre accélérée "fast start" et les fonds engagés seraient « nouveaux et additionnels ». " Il est important de clarifier ce qui est entendu par « équilibré » et « nouveaux et additionnels » ainsi que les mécanismes établis de financement climatique; il y a en outre un manque de confiance entre les pays développés et les pays en voies de développement ne pouvant être ignoré. Les pays développés promettant des ressources pour la limitation et l'adaptation veulent s'assurer que ces fonds seront utilisés effectivement et efficacement et les pays en voies de développement que les fonds se matérialiseront dans les quantités promises et à temps. [Pour construire la confiance, est fondamental un régime de financement climatique totalement transparent](#) en termes de flux de ressources entrant dans les pays et d'utilisation de mécanismes de vigilance des sources des ressources publiques et privées. Considérant que les pays donateurs et récepteurs ont une responsabilité mutuelle et font face à des pressions politiques internes et externes pour utiliser efficacement les fonds du climat, ils partagent également l'intérêt pour un régime financier transparent et responsable qui assure que leurs efforts individuels ne soient jamais affectés par la corruption et les malversations dans les processus de financement et d'exécution.

Jusqu'à aujourd'hui, la recherche du World Resources Institute (WRI) indique que [les promesses d'aide immédiate des pays individuels](#) atteignent 29 milliards d'US\$ et les pays ont commencé à faire des demandes budgétaires et des allocations pour les ressources qu'ils ont promises. Bien que certaines informations soient déjà disponibles sur les promesses individuelles, il y a besoin d'une plus grande clarté sur

- les objectifs que chaque pays donateur prévoit de soutenir;
- les impacts qu'auront les engagements liés au changement climatique sur les engagements liés aux autres priorités de développement;
- les institutions qui canaliseront les ressources; et
- les pays qui recevront ces fonds.

Ces informations sont essentielles à la fois pour exiger des pays donateurs qu'ils rendent des comptes sur leurs engagements et pour construire la confiance entre les parties. Rassembler les informations conformément aux pays récepteurs et aux utilisations non intentionnelles peut permettre de mettre le doigt sur des brèches dans le flux de ressources et guider les allocations futures.

Le contrôle et le suivi des fonds de mise en œuvre immédiate ou "Fast Start": qui fait quoi et quels sont les défis?

La majorité des pays développés qui font partie des négociations du changement climatique ont publié certaines informations sur leurs engagements "fast start." Par

exemple, en juin 2010, l'Union européenne (UE) a présenté un schéma sur la distribution de ses fonds et a confirmé que les engagements provenant de l'UE représentent un total de 2,39 milliards de dollars US pour 2010 et l'on estime qu'ils atteindront 7,55 milliards d'euros entre 2010 et 2012 avec les apports des 27 intégrants de la commission. De la même façon, l'Australie, le Canada, les Etats-Unis et le Japon ont annoncé publiquement leurs engagements "fast start", (voir www.faststartfinance.org).

En plus des rapports nationaux sur les engagements, ont été accomplis de nombreux efforts pour réunir des bases de données de tous les engagements réalisés jusqu'à ce jour. En réponse à l'appel aux informations publiques accessibles et inclusives sur les fonds "fast start", les gouvernements de plusieurs pays, conduits par les Pays-Bas et en coopération avec le PNUD, l'UNEP, l'UNFCCC et la Banque mondiale, ont lancé www.faststartfinance.org. L'objectif est que les contributeurs des pays développés comme les récepteurs des pays en voies de développement offrent des informations, mais jusqu'à aujourd'hui, tous n'ont pas participé.

Il existe des efforts de la part d'organisations indépendantes et non gouvernementales pour réunir et publier des données sur le financement "fast start." Ceux-ci incluent les efforts de l'Overseas Development Institute et de la Fondation Heinrich Boell (www.climatefundupdate.org), du World Resources Institute (www.wri.org), du Project Catalyst (formé par la Climate Works Foundation et l'European Climate Foundation), Oxfam, Climate Action Network et le World Development Movement.

Le contrôle des promesses d'aide financière au climat présente plusieurs défis. Jusqu'à ce jour, les informations que les pays donateurs ont publiées sur leurs promesses sont incomplètes et manquent de spécificité, empêchant une valorisation précise du niveau de financement et de l'impact potentiel pour les pays en voies de développement. En plus du manque de détails, les informations publiées se fondent généralement sur des méthodologies distinctes pour calculer les promesses et couvrent différentes périodes, et manquent même de clarté sur l'équilibre des allocations entre l'adaptation et la limitation¹. Les rapports nationaux n'identifient généralement pas comment les fonds engagés seront canalisés vers les pays en voies de développement, à travers des institutions bilatérales ou multilatérales.

D'après les lignes directrices actuelles des rapports de l'UNFCCC, les pays donateurs sont sensés non seulement inclure des ressources financières « nouvelles et additionnelles » à celles existantes pour faire face au changement climatique mais aussi indiquer entre autres choses: 1) comment ils ont déterminé que ces fonds sont « nouveaux et additionnels » pour ceux qui sont déjà engagés ; 2) comment seront canalisés les fonds, c'est-à-dire, à travers des mécanismes bilatéraux et régionaux, ou à travers des institutions multilatérales ; et 3) les activités du secteur privé qui respectent les engagements nationaux sous les lignes directrices UNFCCC.²

L'absence d'un système commun pour préparer les rapports rend plus difficile le contrôle des promesses d'aide "fast start." Les systèmes de rapports actuels sur le financement du climat sous l'UNFCCC et le Comité d'assistance pour le développement de l'OCDE, ainsi que ceux des banques de développement multilatérales, sont décentralisés et non exhaustifs. Les lignes directrices doivent être créées pour rapporter les informations financières de façon comparable, transparente, complète, précise et efficace. Les parties de la COP-16 doivent commencer un processus de création de guides qui posent les bases de comment réaliser des rapports sur le flux de ressources pour le changement

1 Les fonds "Fast Start" se définissent comme les fonds engagés pour 2010-2012 ; cependant, cette période n'a pas été suivie par tous les pays. De façon spécifique, la Norvège a réalisé des promesses pour 2010 mais pas pour 2011-2012 ; l'Australie, le Canada et les Etats-Unis ont engagé des fonds seulement pour 2010 et 2011 ; les données pour le Japon incluent des promesses pour la période 2008-2012 (WRI).

2 Voir UNFCCC: Décision 4/CP.5 FCCC/CP/1999/7, résumée dans Tirpak, et.al., 2010. "Guidelines for Reporting Information on Climate Change," World Resources Institute, Washington, D.C.

climatique à long terme. Ces guides doivent se baser sur les standards internationaux actuels de bonnes pratiques de transparence dans la gestion des finances publiques afin de bénéficier de la capacité existante et d'éviter des charges administratives issues de schémas sur comment rapporter les finances du changement climatique qui varient des processus déjà établis. Dans l'immédiat, il doit y avoir une plus grande transparence dans les rapports des pays développés afin de montrer qu'ils respectent leurs promesses "fast start."

L'autre face de la monnaie: comment s'assurer que les fonds du climat sont utilisés de façon efficace

Le contrôle des engagements réalisés par les pays donateurs est essentiel pour évaluer si la distribution de fonds pour la limitation et l'adaptation liées au climat est suffisante. De même, il est essentiel d'assurer la transparence et la responsabilisation de la destination des fonds une fois qu'ils parviennent aux pays récepteurs. Les composantes principales d'une approche efficace pour gérer et contrôler l'utilisation des fonds du climat sont : une transparence complète sur la quantité de fonds qui entrent dans le pays et les détails de comment seront dépensés ces fonds, l'accès public à toutes ces informations, de forts mécanismes de vigilance et des opportunités pour les citoyens et organisations de la société civile de participer à la prise de décisions, le suivi et la vigilance.

Il y a de plus en plus d'éléments démontrant que quand il y a accès à l'information et des opportunités de participation pour les organisations de la société civile, cela peut contribuer à de meilleures décisions sur les dépenses publiques et permettre d'exiger des gouvernements qu'ils rendent des comptes pour l'utilisation des ressources publiques, ce qui conduit à de meilleurs résultats. Par exemple, en 2008, Fundar, un groupe de la société civile au Mexique a utilisé l'accès à l'information pour créer une base de données qui contrôle comment sont distribués les fonds publics d'un programme de subvention pour les agriculteurs conçu pour contrer l'impact négatif du libre-échange pour les paysans pauvres. Fundar est parvenu à utiliser les données réunies pour informer qu'une quantité disproportionnée des subventions était déviée vers un petit groupe de propriétaires aisés. Les gens se sont plaints publiquement et ont donc été augmentées les subventions aux paysans pauvres et ont été réalisées des modifications aux règles du programme pour assurer que les fonds parviennent aux bénéficiaires.

Par ailleurs, le manque de transparence peut réduire la crédibilité des politiques du gouvernement et son efficacité. Cela peut également ouvrir les portes à la corruption, au gaspillage et aux malversations, ce qui limite alors les politiques et les actions, incluant celles conçues pour la limitation et l'adaptation au changement climatique.

Nous avons décrit les limites des rapports de financement du changement climatique réalisés par les donateurs, mais l'International Budget Partnership (IBP) a lancé récemment l'Enquête sur le budget ouvert 2010 et les résultats d'une étude sur l'accès public aux informations budgétaires gouvernementales qui indiquent qu'il y a de grandes inquiétudes concernant les récepteurs de l'aide financière sur le changement climatique. L'Enquête 2010 a révélé que 74 des 94 pays évalués n'ont pas respecté les standards de transparence et responsabilisation des budgets nationaux et que 40 pays n'ont pas publié d'informations budgétaires pertinentes pour leurs citoyens. Sans ces informations, il est difficile pour le public et les organisations de la société civile d'exiger du gouvernement qu'il rende des comptes ou de faire des apports importants qui influencent les décisions sur les dépenses publiques. Par conséquent, il est fondamental de faire en sorte que les nouveaux arrangements institutionnels aient des niveaux de transparence et de responsabilisation qui garantissent la participation publique.

A travers l'utilisation d'un sous-ensemble de questions, l'IBP calcule l'Indice sur le budget ouvert, IBO (Open Budget Index), une échelle comparative de la quantité d'informations

budgétaires que les gouvernements publient et les opportunités de participation publique.

L'IBO 2010 assigne des qualifications de 0 (pas ou peu d'informations publiées) à 100 (d'importantes informations publiées) et présente un panorama complexe décrivant si les pays avec le plus de probabilités de recevoir des fonds pour répondre au changement climatique les administrent de façon transparente et responsable. D'un côté, il y a le Chili avec 72, le Brésil avec 71 et l'Inde avec 67 qui publient tous une quantité importante d'informations. D'un autre côté, de nombreux autres récepteurs potentiels d'aide financière pour le changement climatique n'offrent pas au public des informations budgétaires suffisantes pour permettre des apports aux décisions ou au contrôle de l'utilisation de l'argent public, incluant la République démocratique du Congo (6), la Bolivie (13), la Chine (13) et le Vietnam (14). Les pratiques budgétaires actuelles dans ces pays génèrent certaines préoccupations, mais la perspective d'un régime financier transparent du climat global peut être considérée comme une opportunité pour améliorer les rapports et l'ouverture. L'introduction d'un fonds basé sur les résultats (comme l'association REDD entre la Norvège et l'Indonésie) par exemple, offre un mécanisme innovant de motivations pour soutenir des actions dans de nombreux pays en voies de développement pour la réduction des émissions.³

En 2010, l'IBP a également réalisé une étude pilote sur ce qui se passe quand le public demande à son gouvernement des informations détaillées sur ce qu'il dépense pour ses engagements de développement, incluant la protection de l'environnement. L'Initiative "Demande à ton gouvernement" a révélé que sur les 80 pays inclus dans l'exercice, seul un, la Nouvelle-Zélande, offre des réponses complètes aux questions. Les réponses dans les autres pays varient quant aux questions qui ont obtenu réponse et à la quantité d'informations offertes; mais en règle générale, l'étude a montré que si les gouvernements ne sont pas plus proactifs pour publier des informations, il est extrêmement difficile que les citoyens obtiennent les détails nécessaires sur la façon dont le gouvernement dépense l'argent public.

Les fonds du climat qui affluent vers un pays peuvent être administrés à travers divers mécanismes ou institutions, notamment des lignes ministérielles, des gouvernements locaux et de nouveaux fonds créés spécifiquement pour gérer les fonds et projets climatiques. Les deux premières options présument que les fonds affluent à travers des processus budgétaires existants, idéalement ouverts et responsables. Les avantages de cela incluent l'intégration de décisions sur la limitation et l'adaptation au changement climatique dans le processus d'établissement des priorités nationales et d'administration des ressources publiques, ainsi que l'utilisation des mécanismes de vigilance existants pour assurer que les fonds climatiques soient utilisés de façon efficace et juste. Dans les pays où le processus budgétaire normal est cassé – c'est-à-dire avec un manque de transparence ou de vigilance, des apports et un examen publics limités et des institutions faibles – les donateurs n'utiliseront probablement pas cette option.

L'alternative est que les pays établissent des entités comme des « trust funds » qui administrent les fonds du climat en dehors des systèmes budgétaires nationaux et sous-nationaux. Dans certains contextes, cela peut être nécessaire pour assurer que les fonds du climat soient utilisés pour répondre aux objectifs fixés. Cependant, même les pays avec de bons systèmes budgétaires peuvent opter pour cette voie en cédant aux pressions des donateurs. Par exemple, l'Inde et le Brésil ont établi ces fonds, alors qu'ils disposent de budgets nationaux comparativement transparents.

Il faut mentionner que mobiliser les fonds du climat hors du budget (« off budget ») ne garantit pas qu'ils soient gérés de façon transparente, de façon inclusive ou avec la

³ Pour lire davantage sur le sujet, voir http://pdf.wri.org/working_papers/investing_in_results.pdf, novembre 2010.

vigilance appropriée. Dans le cas du Brésil, a été créé le Fonds de Amazonas du Brésil pour implanter 1 milliard d'US\$ entre 2009 et 2015, provenant surtout du gouvernement de Norvège.

Le fonds est administré par la Banque national de développement du Brésil (BNDES), qui opère principalement indépendamment du processus budgétaire du gouvernement et des systèmes de responsabilisation et de participation publique. Bien qu'il y ait une campagne de la société civile pour faire en sorte que la BNDES soit plus ouverte et responsable (<http://internationalbudget.org/pdf/iBase1.pdf>), il n'est pas sûr que la banque gère le fonds d'Amazonas avec la participation ou la vigilance publiques, ce qui menace la légitimité et le potentiel durable et l'impact des projets du fonds.

Considérant les différents moyens et institutions pouvant être établis dans les pays récepteurs pour gérer les fonds du climat et l'importance de l'efficacité dans la dépense de ces fonds, la COP 16 doit envisager un processus pour améliorer le système de rapports pour les pays qui reçoivent des fonds pour le changement climatique et les actions réalisées, ainsi que promouvoir des mécanismes pour impliquer le public et la société civile dans l'administration et le suivi de l'utilisation de ces fonds. Dans le cadre des négociations UNFCCC, plusieurs concepts concernant un registre et une instance facilitant le soutien technique, ainsi que de meilleures communications nationales pour les pays hors de l'Annexe I offrent des opportunités pour progresser.^{4 5} Il sera essentiel pour les systèmes de rapports dans les pays donateurs et récepteurs d'être alignés pour permettre de suivre les fonds du climat plus facilement entre les nations et éviter la préparation de multiples rapports. Ces charges administratives peuvent décourager la transparence des gouvernements.

Recommandations pour établir des rapports

Un processus pour préparer des rapports qui soit transparent et inclusif peut aider à informer les négociations actuelles et à construire la confiance et la compréhension entre les pays développés et en voies de développement. Il est également fondamental de permettre que les finances publiques pour cette question soient évaluées et qu'elles fluent effectivement et efficacement. Les rapports détaillés des pays donateurs et récepteurs doivent aider à déterminer si les parties respectent leurs engagements financiers, à améliorer la compréhension des tendances dans les investissements sectoriels et les technologies et à faire des évaluations de différentes formes de financement pour voir si elles promeuvent la réduction des émissions et augmentent la résistance.

WRI a publié récemment "[Guidelines for Reporting Information on Public Climate Finance](#)" pour aider les parties de l'UNFCCC à développer des systèmes de rapports plus solides pour les finances climatiques. Le rapport analyse les caractéristiques d'un système de rapports solide et présente un ensemble de lignes directrices. WRI les a utilisées pour identifier des options pour améliorer les systèmes de rapports actuels et suggérer des formats de rapports pour chaque secteur. L'objectif est d'améliorer les lignes directrices volontaires et promouvoir une plus grande transparence, contribuant à un système de rapports plus uniforme et harmonieux.

Le processus de rapports idéal est complet, transparent, comparable, précis et efficace. Cependant, les rapports actuels de financement du secteur public pour les projets liés au changement climatique de la part d'institutions bilatérales et multilatérales ne respectent

⁴ Les pays de l'Annexe I sont ceux qui se sont engagés à réduire leurs émissions de gaz aux niveaux de 1990 pour l'an 2000 en accord avec l'Article 4.2 (a) et (b).

⁵ Pour davantage d'informations, voir http://pdf.wri.org/working_paper/counting_the_cash.pdf, décembre 2009.

pas ces principes. Pour cela, les participants de la COP-16 doivent exiger que les lignes directrices pour rapporter les informations soient révisées conformément aux recommandations suivantes.

- Les pays contributeurs doivent adopter un format uniforme pour préparer leurs rapports avec des définitions et des méthodologies communes pour quantifier le financement de cette question sur la base de systèmes existants. (Cependant, tout en lançant un effort pour réviser ou initier une nouvelle façon de compiler les données financières, les pays membres de la convention doivent déterminer les types d'informations que le système de rapports de financement du changement climatique doit offrir, ce qui détermine alors les efforts supplémentaires et le coût pour rassembler des informations additionnelles).
- Les pays contributeurs doivent établir un processus plus solide pour réviser les données rapportées. Ceci implique de lancer des projets pilotes volontaires pour établir des processus de révision avec l'aide d'experts techniques financiers indépendants et sans affiliation politique ; établir des règles et des lignes directrices formelles et claires pour la participation de la société civile dans le processus de révision ; et améliorer les enregistrements pour faciliter la comparaison des données entre les pays.
- Les signataires de l'UNFCCC doivent s'engager à investir dans un système de rapports consolidé. L'introduction d'un système de rapports amélioré implique un engagement et du temps pour être implanté. A court terme, surtout pour le financement immédiat, les pays doivent se fonder sur les systèmes de rapports existants et répondre à certains des facteurs qui favorisent les inconsistances afin de poser les bases d'un régime de financement du changement climatique plus transparent.
- Dans le cadre de la construction de confiance, il est important d'assurer que l'appui financier pour soutenir les pays en voies de développement soit pris en compte de façon claire et transparente durant la période de démarrage immédiat, "fast start", à travers des systèmes de rapports existants et des efforts de court terme de la part des institutions multilatérales et des pays donateurs. Les leçons reçues de cette expérience peuvent définir l'implantation de nouveaux systèmes de rapports à long terme.
- Les parties doivent également développer un processus et un format pour que les gouvernements recevant les fonds du climat rapportent des informations complètes sur l'utilisation des fonds et afin d'inciter les gouvernements à participer au processus de préparation des rapports. Ces formats de rapport doivent s'aligner aux formats des donateurs et doivent assurer l'accès du public à ces données à l'intérieur des pays.

En plus de renforcer les rapports de financement sur le climat, les membres de la COP-16 doivent établir des systèmes et processus qui impliquent la société civile et le public dans les décisions sur comment seront dépensés les fonds et sur la vigilance.

Considérant les ressources investies – financières, politiques et techniques – requises pour répondre au changement climatique et les impacts potentiellement dévastateurs de ne pas les réaliser, il est impératif que le flux et l'utilisation des fonds pour la limitation et l'adaptation soient transparents, participatifs et responsables.

Cette gazette a été préparée par Athena Ballesteros, senior associate de Governance and Access du World Resources Institute, et Vivek Ramkumar, responsable de l'Open Budget Initiative d'International Budget Partnership.

Pour en savoir plus sur les recommandations du World Resources Institute, voir le résumé "Summary of Developed Country Fast-Start Finance Pledges" (Q&A on Analysis) et "Guidelines for Reporting Information on Climate Finance" sur www.wri.org.