

Défis de la mobilisation du financement climatique en Afrique centrale : un bref examen des facteurs critiques

WHRC, CIFOR, COMIFAC, FOKABS, CIRAD

Glenn Bush, Kalame Fobissie, Denis J. Sonwa, Philippe Guizol et Dany Pokem

Messages clé

1. La majorité des États membres de la COMIFAC s'efforcent toujours de mettre en place et / ou de mettre en œuvre une politique climatique cohérente, des plans d'investissement climatiques viables et attractifs, un cadre budgétaire solide et l'architecture de gouvernance propice à la planification et au financement climatique entre les ministères, avec la participation active de tous les acteurs clés, de l'échelle locale à l'échelle nationale. Des progrès dans la planification et la réalisation du financement climatique peuvent être réalisés si les gouvernements des États membres de la COMIFAC comprennent pleinement les impacts du changement climatique sur l'économie nationale et considèrent le changement climatique comme l'un de leurs domaines d'action prioritaires.
2. Très peu d'États membres de la COMIFAC ont déjà accès au financement climatique dans le cadre du Fonds vert pour le climat (FVC). Certains de ces pays font preuve d'efforts nationaux pour mettre en place un Fonds national pour le climat (FCN) opérationnel pour faciliter l'accès, la gestion, le décaissement et le suivi de diverses sources de financement climatique. La mise en place du FCN prend du temps, ce qui peut donc constituer une bonne stratégie à moyen et à long terme pour la plupart des États membres de la COMIFAC. À court terme, la plupart de ces États sans FCN utilisent d'autres entités accréditées pour accéder aux fonds du FVC.
3. Le suivi et le traçabilité du financement climatique reste une tâche difficile à la fois à l'échelle internationale et nationale. Pour surmonter ce défi, les États membres de la COMIFAC peuvent explorer les outils existants tels que l'évaluation des dépenses publiques et institutionnelles climatiques (CPEIR) pour évaluer divers aspects des dépenses publiques liées au changement climatique et le cadre institutionnel des agences publiques et autres acteurs impliqués dans le financement climatique. Ces actions devraient s'accompagner d'activités de renforcement des capacités d'un grand nombre d'acteurs clés issus des différents ministères.

Introduction

En réponse au défi du changement climatique, les gouvernements des pays développés et en développement ont de plus en plus planifié et mis en œuvre des mesures d'adaptation et d'atténuation. Le financement international de la lutte contre le changement climatique visant à résoudre les principaux problèmes climatiques dans les pays en développement est de plus en plus répandu et devrait augmenter considérablement dans les années à venir, en particulier depuis que le Fonds vert pour le climat est devenu opérationnel. Le changement climatique est une question transversale touchant tous les secteurs de l'économie. Par conséquent, des réponses efficaces à long terme exigent une approche tenant compte de l'ensemble de l'économie, associant les secteurs public et privé. La nécessité d'un « gouvernement intégré » nécessitant un niveau d'engagement et de coordination sans précédent des ministères de la planification et des finances, ainsi que d'autres ministères sectoriels pour intégrer pleinement le

changement climatique dans une stratégie nationale globale de développement, ainsi que dans des politiques et programmes sectoriels.

Ce document décrit les besoins institutionnels, organisationnels et de suivi pour planifier, accéder, fournir et suivre efficacement le financement climatique et présente une étude de cas du Rwanda comme étant l'un des premiers États membres de la COMIFAC à obtenir un financement important du FVC pour atteindre leurs objectifs de développement nationaux et leurs engagements CDN.

Planification et prestation

La politique nationale et la planification financière constituent une étape préliminaire cruciale pour réaliser des niveaux adéquats de financement climatique. Il implique un processus complexe et à multiples facettes de développement, de gestion et de déploiement des politiques. Bien que la portée, le contenu et les processus de planification financière et politique diffèrent d'un pays à l'autre en fonction de leurs besoins et circonstances spécifiques, le cadre de préparation au financement climatique comporte généralement deux composantes essentielles:

- L'élaboration d'une politique, d'une stratégie ou d'un plan national cohérent en matière de changement climatique, ainsi que de cadres budgétaires intégrant les considérations liées au changement climatique dans les priorités et secteurs de développement nationaux.
- Mettre en place une architecture de gouvernance nationale et sous-nationale appropriée, intégrée aux secteurs de développement et comportant des moyens suffisants de coordination et d'inclusion.

Les principaux défis qui se posent souvent dans la planification des politiques incluent, mais ne sont pas limités à 1) l'absence de données climatiques solides, par ex. les prévisions en matière de changement climatique, l'historique et les prévisions des émissions de gaz à effet de serre, l'évaluation de la vulnérabilité nationale et l'analyse coûts-avantages économiques; 2) des cadres structurels faibles pour inclure la planification environnementale en tant que question transversale dans les plans nationaux de développement; 3) les conflits entre les ministères, les agences ou les entités nationales et sous-nationales au-dessus de la juridiction.

Politique, plans d'investissement et cadres budgétaires - le plan d'action national d'adaptation (PANA), le plan national d'adaptation (PAN), les mesures nationales d'atténuation appropriées, des stratégies et des plans de développement résilients face au changement climatique, les stratégies de développement (LEDS) et les contributions déterminées au niveau national (CDN). Ces documents jettent les bases pour que les pays élaborent un plan d'investissement climatique et un cadre budgétaire pour le changement climatique qui vise à intégrer les actions et les dépenses liées au climat dans le système budgétaire national. L'établissement d'un cadre budgétaire pour le climat peut prendre des années et comprend: i) l'identification des dépenses et des modalités actuelles de financement de l'aide publique au développement (APD) et d'autres formes de financement extérieur liées au climat (national et international); ii) classer les besoins de dépenses supplémentaires à partir des politiques et plans climatiques nationaux et d'autres politiques pertinentes; iii) reconnaître les déficits de financement et les modes privilégiés pour la réalisation d'autres investissements publics et créer un environnement propice aux flux financiers privés.

Les principaux défis à l'élaboration d'une stratégie budgétaire en matière de climat tournent autour de facteurs tels que les informations incomplètes sur les dépenses budgétaires nationales et sous-nationales, peu d'indicateurs et de repères cohérents pour identifier, classer et pondérer les dépenses liées au climat

ou les questions de structure et de gouvernance dans les États à faible capacité organisationnelle et humaine ou de faibles niveaux d'intégrité institutionnelle et de transparence.

L'architecture de gouvernance favorable est une autre composante fondamentale de la planification du financement climatique. Comme le changement climatique a un impact direct ou indirect sur tous les secteurs gouvernementaux fonctionnels, les réponses au changement climatique nécessitent des structures multisectorielles qui relient les ministères et les niveaux de gouvernement au-delà d'un ministère de l'environnement. Une structure institutionnelle adéquate doit être suffisamment ouverte à la participation d'autres partenaires et parties prenantes tels que les banques de développement, le secteur privé, la société civile et les instituts de recherche. Le processus d'établissement de l'architecture du «gouvernement intégré» doit inclure des rôles et des responsabilités clairement définis entre les différentes institutions et acteurs, ainsi que des moyens efficaces de coordination entre les ministères, les agences et les institutions sous-nationales. Dans la pratique, cela nécessite logiquement la création d'une agence chef de file sur le changement climatique, avec éventuellement un mandat formel pour traiter des politiques et plans sur le changement climatique, et d'une agence intersectorielle telle qu'un comité interministériel sur le changement climatique rassemblant des représentants des ministères clés et est responsable de la supervision de la politique climatique et de la coordination entre les secteurs principaux.

Les défis liés à la mise en place d'une architecture de gouvernance favorable comprennent des facteurs tels que la faible hiérarchisation politique et la sensibilisation aux questions de changement climatique dans les ministères clés afin de s'engager dans des actions de changement climatique. Souvent les ressources sont inexistantes ou ne sont pas allouées de façon adéquate pour planifier et coordonner l'accès au financement climatique et la capacité des ministères concernés à assumer des responsabilités supplémentaires liées à l'intégration des programmes de lutte contre le changement climatique. De plus, les capacités et les ressources peuvent être faibles au niveau de la plupart des parties prenantes plus larges désireuses de promouvoir des actions ambitieuses sur le changement climatique (pas de champions de l'action climatique).

Accéder au financement climatique

L'accès en termes généraux fait référence à la capacité d'un pays bénéficiaire à dialoguer avec des institutions de financement climatique et de bénéficier des fonds disponibles, en tirant parti d'autres sources potentielles de financement au fur et à mesure. La scène du financement climatique international évolue rapidement. Les fonds nouvellement créés développent des règles et des conditions de plus en plus complexes, nécessitant une connaissance et une capacité approfondies pour suivre l'évolution du paysage international en matière de financement climatique. Concernant la variété des sources et des fonds potentiellement disponibles, une compréhension approfondie de leur portée technique, de leurs modalités d'accès et de leurs mécanismes de prestation est une première étape cruciale vers l'identification de l'éventail des sources de financement pertinentes. L'amélioration de l'accès au financement international du climat exige généralement la mise en place d'institutions et / ou de mécanismes financiers nationaux adéquats. Deux principaux modes d'accès sont l'accès direct et l'accès «mixte» (ou combiné) du financement climatique. Essentiellement, ces deux modes d'accès (accès direct et accès mixte / combiné) sont importants non seulement parce qu'ils peuvent renforcer l'appropriation nationale par rapport aux fonds alloués, mais aussi parce qu'ils peuvent élargir l'accès à un plus large éventail de ressources financières climatiques

Actuellement, une option de plus en plus populaire pour une gestion efficace et, éventuellement, l'accès au financement climatique consiste à créer un Fonds national pour le climat (FNC) qui, lorsqu'il est

correctement conçu et géré efficacement, peut fournir un système piloté par le pays et permet la mise en place d'objectifs et d'une programmation stratégique face au climat, superviser l'approbation des projets de changement climatique, mesurer la mise en œuvre et la performance du projet, offrir une assurance des politiques et un contrôle financier des fonds pour le changement climatique, et aider à la gestion des partenariats. Un FNC est un outil institutionnel et organisationnel clé pour faciliter l'accès, la gestion, le décaissement et le suivi de diverses sources de financement du climat. La préparation et la mise en place d'un fonds national pour le climat peuvent être une tâche très compliquée qui peut prendre plusieurs années à accomplir. En pratique, un processus d'établissement peut impliquer un accès provisoire par des intermédiaires, par ex. des institutions financières multilatérales et d'autres agences d'exécution accréditées aux fonds climatiques respectifs, en tant que moyen de financement efficace plutôt que de simplement opter pour un seul intermédiaire. Jusqu'à présent dans la région de la COMIFAC, le FNC peut être vu en RDC, au Rwanda et au Gabon et il aide certains de ces pays à tirer parti du financement climatique. Le Rwanda, par exemple, est l'un des 3 pays (avec le Kenya et l'Ouganda) pour lesquels un projet d'énergie solaire hors réseau de 110 millions de dollars a été approuvé avec des fonds du FNC et d'*Acumen Fund Inc.* Un autre exemple est la participation de la RDC et de la Guinée Équatoriale dans un projet du FNC de 765 millions de dollars qui est mis en œuvre dans environ 28 pays à travers le monde et axé sur la production et l'accès à l'énergie, les bâtiments, les villes, les industries et les équipements.

Étude de cas : le Rwanda

Le projet FNC récemment entrepris par le Rwanda (2016) pour distribuer de l'énergie solaire aux ménages ruraux dans le cadre de leur stratégie nationale de croissance verte et résiliente face au changement climatique (GGCRS) fournit un exemple utile du renforcement de capacités solides qui permettent au pays de tirer parti du financement climatique fondé sur de solides mécanismes de responsabilisation à tous les niveaux de gouvernement. Il est important de noter que le succès récent de l'accès au financement international du climat n'est pas un processus isolé. Depuis près de deux décennies, le gouvernement rwandais poursuit sans relâche un programme de transparence gouvernementale et de réforme fiscale afin de fournir une vision de développement et une coordination des politiques cohérentes tenant compte la sexo-spécificité. Cet effort a permis de mettre en place le cadre permettant de tirer profit de l'APD et des sources privées de financement du développement, sur lesquelles ils ont pu tirer parti des nouvelles opportunités de financement du climat.

Le GGCRS du Rwanda est la première tentative du gouvernement pour planifier un processus de développement résilient au changement climatique et à faible émission de carbone afin d'intégrer la résilience climatique et le développement sobre en carbone à tous les niveaux de gouvernement. Cela a abouti à l'accréditation du ministère rwandais des Ressources naturelles au FVC. Le GGCRS est centré sur les priorités de la politique nationale de développement du Rwanda (Vision 2020) et sur la Stratégie de développement économique et de réduction de la pauvreté 2013-2018. Ces plans décrivent les aspirations nationales en matière de développement et les principes opérationnels afin de mettre l'accent sur l'intégration de la résilience climatique dans la planification du développement économique. Le GGCRS décrit un programme de politique et un processus d'élaboration de projets qui permettent d'intégrer des leçons à d'autres plans nationaux.

En s'appuyant sur le cadre favorable établi, la capacité de gérer le financement et de développer correctement des projets est peut-être la raison la plus importante pour laquelle le Rwanda a pu accéder à des financements climatiques importants. Le Fonds national pour l'environnement et le changement climatique (FONERWA) est le plus important fonds africain axé sur la demande et est directement responsable du financement d'un développement sobre en carbone et résilient au changement climatique au Rwanda. Avec un conseil de gestion et technique composé d'institutions gouvernementales et non gouvernementales et de bailleurs de fonds, sa structure permet la mise en commun de diverses sources de financement climatique et constitue le principal moyen de canaliser, de décaisser et de surveiller le financement du climat et de l'environnement au Rwanda.

Trois aspects en particulier fournissent des enseignements: 1) En tant que plateforme de renforcement de la gouvernance coopérative, il travaille en étroite collaboration avec d'autres institutions pour identifier et financer des projets, 2) Il se concentre fortement sur la préparation des projets pour garantir des projets de qualité et sélectionné qui permet; 3) la capacité de cibler divers projets de différentes tailles, car les coûts de transaction relativement élevés impliqués dans la préparation des projets empêchent souvent les petits projets.

FONERWA a fourni les compétences nécessaires pour améliorer le développement de projets liés au climat et une plateforme solide et bien soutenue grâce à laquelle d'autres institutions gouvernementales et non gouvernementales peuvent partager des leçons et mener collectivement la stratégie du Rwanda sur le changement climatique. La clarté des besoins de la FONERWA et son assistance dans la préparation des projets ont amélioré la capacité du pays à mettre en œuvre des projets qui répondent mieux aux besoins de la communauté. (www.fonerwa.org)

Suivi du financement climatique

La préparation au financement climatique nécessite des capacités pour surveiller, rapporter et vérifier (MRV) les flux et les impacts des financements climatiques nationaux. L'accès au financement climatique mondial dépend de plus en plus de la mise en place de capacités adéquates de suivi et d'évaluation. Par

exemple, le MRV est également crucial pour la réalisation des modalités d'accès direct au Fonds d'adaptation et au Fonds vert pour le climat. En principe, un système MRV de financement climatique bien conçu devrait être pleinement intégré aux cadres nationaux de planification du développement, par ex. cadre de dépenses à moyen terme, coordonné par le ministère national des finances / planification économique concerné. Ceci est particulièrement important lorsque la mise en œuvre fonctionnelle des mesures d'adaptation et d'atténuation du changement climatique doit être réalisée en transformant les activités commerciales habituelles des pratiques d'exploitation du ministère en dehors du secteur de l'environnement, par ex. l'agriculture, l'énergie, l'éducation et la santé.

Cependant, il est loin d'être facile de mettre en place de solides capacités de suivi et de suivi du financement du climat. Même les pays partenaires développés connaissent actuellement de nombreux défis dans ce domaine. À l'échelle internationale, il s'agit d'un défi qui affecte de nombreux pays et qui est largement classé dans trois domaines clés: 1) les problèmes d'identification et de classification des flux de financement spécifiquement liés au climat, par ex. en comparaison de l'aide publique au développement, du financement du secteur privé ou d'autres allocations des recettes budgétaires nationales; 2) l'absence d'informations précises fournies par des acteurs non gouvernementaux (en particulier des données financières privées) et, dans certains cas, par des partenaires de développement qui luttent pour suivre et surveiller leurs dépenses et contributions respectives en matière de climat; et 3) pour de nombreux pays du bassin du Congo, il existe d'importantes contraintes capacitaires / institutionnelles telles que la faiblesse des arrangements institutionnels, une expertise technique insuffisante et des capacités managériales pour identifier et enregistrer les dépenses en matière de changement climatique et le manque de transparence et de responsabilité des institutions financières nationales.

Le développement de moyens suffisants de coordination et d'harmonisation dans ce contexte peut facilement devenir un défi et un soutien important est souvent nécessaire pour promouvoir des procédures et des règles harmonisées ainsi que des voies de communication robustes et des compétences techniques suffisantes à tous les niveaux du suivi et le cadre d'évaluation. Une étape bien connue que les pays devraient prendre est d'améliorer leurs rapports sur le financement climatique pour permettre les dépenses publiques climatiques et les examens institutionnels (CPEIR), une méthode diagnostique qui permet d'identifier les dépenses de changement climatique dans les budgets nationaux et de vérifier si les systèmes et procédures et travailler correctement et efficacement.

Conclusions et recommandations

Appui accru à la préparation au financement du climat - l'importance accordée au financement et à l'aide à la préparation au financement du climat reflète la reconnaissance désormais répandue que la planification et l'utilisation du financement climatique demeurent un défi extrêmement complexe. Un élément crucial d'une planification efficace du financement du climat exige que les pays bénéficiaires disposent des capacités nécessaires pour établir des partenariats clés avec les donateurs et partenaires internationaux afin de renforcer leurs capacités et de partager leurs expériences en matière de préparation au financement du climat. Ce soutien est de nouveau particulièrement important pour de nombreux pays du Bassin du Congo où les dispositions institutionnelles, organisationnelles et politiques de base sont mal conçues et parfois même totalement absentes.

Un certain nombre de fonds et d'institutions internationaux pour le climat ainsi que des partenaires au développement ont mis en place des programmes spécifiques pour aider les décideurs des pays en

développement à renforcer leurs capacités d'accès et de fourniture de ressources financières pour le climat. Il s'agit notamment du Fonds pour l'environnement mondial (FEM), du Fonds d'investissement pour le climat (FIC), du PNUD, du Programme ONU-REDD pour la préparation à la REDD +, de la Banque mondiale, du Fonds pour l'adaptation), le *Climate & Development Knowledge Network*, ainsi que le programme allemand de préparation (mis en œuvre par la GIZ, la KfW, le PNUD et le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE). Récemment, le Fonds Vert pour le Climat (FVC) a permis au Fonds de fournir un « financement de préparation rapide » pour renforcer l'appropriation nationale et l'accès direct au Fonds et, par conséquent, l'efficacité du Fonds lui-même dans la canalisation des ressources financières.

En ciblant particulièrement le FVC, environ 50% du financement du FVC (plafonné à 1 million USD par année civile et par pays) est destiné aux pays vulnérables et peut être acheminé directement via les autorités nationales désignées ou indirectement à travers un large éventail de partenaires de prestation avec l'expérience et l'expertise requises. Le financement du FVC est donc disponible pour la préparation et les activités préparatoires, l'assistance technique, par exemple pour l'élaboration ou le renforcement de stratégies ou de plans de développement à faibles émissions, les NAMA, les PAN et les PANA. En outre, le financement de la préparation du FVC peut être appliqué au renforcement institutionnel dans le pays, y compris les capacités de coordination nationale et de respecter les principes et normes fiduciaires, les sauvegardes environnementales et sociales afin de permettre aux pays d'accéder directement au fonds.

Bibliographie:

Bécault, E., Koenig, M. & Marx, A. (2016). Getting ready for climate finance; the case of Rwanda. Belgian Policy Research Group on Financing Development, GGS, Leuven. WP 13.

Bird, N. (2014). Improving access to international climate finance in sub-Saharan Africa. Overseas Development Institute, WP 401.

Chennells, M. (2015) Climate finance; lessons from Rwanda. Governance of Africa Resources Program. SAIIA Policy Briefing 139.

Climate Policy initiative (2015). The global landscape of climate finance. Report, CPI, Venice Italy.

Tirpak, D., Brown, I. & Ronquillo-Ballasteros, A. (2014). Monitoring climate Finance in developing countries; challenges and next steps. World Resources Institute, Working Paper.

PNUD(2015). A Methodological Guidebook: Climate Public Expenditure and Institutional Review (CPEIR). Governance of Climate Change Finance Program, Bangkok.

Gouvernement rwandais (2012). Vision 2020. Office of the President, report

Gouvernement rwandais (2011). Green growth and climate resilience; national strategy for climate change and low carbon development.

Government of Rwanda (2013). Economic development and poverty reduction strategy II; 2013-2018. MINECOFIN, report.