



INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP
Open Budgets. Transform Lives.

Budget Brief (French)

Année 02. No.9. 2009

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

Rendre compte de résultats: assurer la transparence et la responsabilisation dans le financement du changement climatique [1]

Athena Ballesteros et Vivek Ramkumar

Plus de 190 pays sont réunis à Copenhague du 7 au 18 décembre 2009 pour décider de mesures futures pour éviter les impacts catastrophiques du réchauffement climatique. Pour y parvenir, un des points devant être négocié par la communauté internationale concerne de nouvelles sources de financement qui soient significatives, prévisibles et stables pour soutenir la transition des pays en voies de développement vers des économies avec de faibles émissions de carbone.[2] Une quantité importante de ces ressources proviendra de sources publiques de pays développés, sera investie dans des pays en voies de développement et sera gérée par une ou plusieurs institutions internationales.

Bien que l'énergie se soit concentrée sur le fait de garantir des engagements de la part des pays pour fournir des ressources financières à l'effort global de combat contre le changement climatique, il est important de ne pas négliger la façon dont sont gérés les engagements. Pour cela, les personnes présentes à Copenhague doivent prendre en compte les ressources et leur gestion de façon simultanée.

La magnitude des flux financiers, le défi consistant à préciser l'architecture institutionnelle et le besoin urgent d'utiliser les ressources de façon effective et efficace donnent lieu à deux questions importantes:

1. Comment seront réunis, distribués et comptabilisés ces fonds au niveau international?
2. Quels sont les mécanismes nécessaires pour faire en sorte que les pays qui reçoivent l'aide administrent les fonds de façon transparente et responsable, répondant aux besoins et apports du public?

Cette gazette cherche à répondre à ces questions sur la base de la révision des mécanismes financiers du réchauffement climatique, existants et proposés, et des conclusions de l'Enquête sur le budget ouvert 2008 du Partenariat budgétaire international.

Le contexte des négociations sur le changement climatique

Le cadre de la convention sur le changement climatique des Nations unies (United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC) et la Banque mondiale ont estimé que la communauté internationale devra générer entre 170 et 765 milliards de

dollars à l'année pour faire face au réchauffement climatique. [3] Ces projections assument qu'une partie importante des ressources proviendra du secteur privé avec le soutien de 128 à 574 milliards de dollars que l'on prévoit d'obtenir des fonds publics.

Bien qu'il y ait un consensus croissant concernant la quantité de financement requise pour faire face correctement au réchauffement climatique dans la prochaine décennie (et au-delà), il n'y a pas encore de consensus sur comment sera réuni, distribué et surveillé cet argent. Divers mécanismes financiers ont surgi, incluant une gamme d'institutions avec différents niveaux de responsabilité, de transparence et de compétences sur des thèmes liés au financement climatique. Ces institutions représentent aussi des structures de gouvernance en termes de prise de décisions pour le déboursement de fonds et de responsabilisation pour leur utilisation.

Indépendamment de comment sont gérés les fonds requis (à travers des investissements privés, des contributions bilatérales et multilatérales, des mécanismes liés au marché, comme les marchés du carbone ou les allocations publiques du budget national) une part importante sera destinée aux pays en voies de développement. Surtout ceux des petites îles, d'Afrique ou dans les méga deltas (surtout en Asie), car du fait de leurs conditions de pauvreté et de détérioration environnementale, ils sont plus vulnérables et moins capables de répondre aux changements anticipés concernant les schémas climatiques et désastres naturels. [4]

Tout accord sur le financement du changement climatique issu de Copenhague doit prendre en compte: 1) la nécessité d'aider les pays les plus pauvres et vulnérables à renforcer leur résistance et leurs capacités pour répondre aux impacts du changement climatique et 2) la nécessité d'une architecture financière post-2012 qui soit légitime et capable de mobiliser de nouvelles sources de ressources prévisibles pour faire face aux besoins à long terme avec transparence et responsabilisation.

L'architecture doit également assurer une représentation juste et équilibrée des pays développés – surtout les pays contribuant – et des pays en voies de développement – surtout les pays récepteurs. Finalement, tout accord adopté devra répondre aux fonctions centrales d'un mécanisme financier climatique: vigilance, mobilisation et allocation des ressources, administration cyclique du projet, adoption de standards, assistance technique et scientifique et responsabilisation.

Reconsidération de la légitimité des institutions financières du climat

Les négociations actuelles sur un accord climatique créent une nouvelle relation entre les pays contribuant et les pays récepteurs. En général, la légitimité d'une institution doit être évaluée sur la base des procédures de prise de décisions et de l'efficacité de ses investissements.[5] Il est plus probable qu'une institution soit perçue comme légitime quand elle opère de façon transparente, participative et responsable, et quand elle établit et suit des règles clairement articulées. Les perceptions de la légitimité de toute institution financière du changement climatique se fonderont également sur sa structure de gouvernance, c'est-à-dire, si elle reflète un équilibre équitable de contributeurs et de récepteurs.

Le World Resources Institute, récemment, a révisé les structures de gouvernance, les procédures opérationnelles et les registres appliqués jusqu'à ce jour de 10 institutions financières nationales en prenant en compte les dimensions critiques de pouvoir, responsabilité et responsabilisation. [L'analyse du WRI](#) conclut qu'un nouveau contrat global sur le financement climatique redistribuera sûrement de façon significative le pouvoir, la responsabilité et la responsabilisation entre contributeurs traditionnels et pays récepteurs. Cela fait longtemps que l'on attend cette redistribution et elle est nécessaire pour assurer le « caractère » national et local – et finalement l'efficacité – pour l'adaptation des actions dans les pays en voies de développement.

Questions à résoudre sur le financement du changement climatique

Une partie de la dynamique plus large sur les négociations autour du réchauffement climatique concerne la répartition de la responsabilité de répondre au changement climatique et à ses impacts parmi les pays développés et en voies de développement. Une des questions qui ont généré les discussions les plus animées est si nous avons besoin de nouvelles institutions financières pour le climat, ou si les institutions existantes répondent à nos besoins financiers futurs, incluant l'exécution de fonctions préalablement mentionnées, de façon acceptable pour les membres de UNFCCC.

Il existe un net désaccord sur cette question entre les pays donateurs et récepteurs, et entre les pays développés et en voies de développement. Les pays en voies de développement considèrent que les institutions existantes sont sous la domination des pays donateurs d'une façon qui nuit à leurs légitimité et exercice; c'est pourquoi ils veulent créer de nouvelles institutions – telles que la proposition du Mexique de créer un Fonds vert (Green Fund) ou celle de l'Inde de créer une nouvelle table exécutive qui distribue les fonds sous forme d'assistance financière et non de prêts. Les pays développés, d'autre part, préfèrent réformer les institutions existantes, ce qu'ils considèrent comme un angle plus viable, citant la capacité prouvée de ces institutions pour canaliser les ressources vers les récepteurs cibles.

Une autre question pour les pays en voies de développement est de savoir si le nouveau mécanisme financier s'appuiera sur des agences d'intervention, comme la Banque mondiale et les Nations unies pour établir les priorités du projet et prendre des décisions sur l'allocation des ressources, ou si les pays auront un « accès direct » aux fonds du changement climatique. L'accès direct permettra essentiellement aux institutions nationales et sous nationales – dans des pays en voies de développement – de prendre directement la responsabilité de la programmation des ressources au niveau national.

Avec un accès direct, les gouvernements récepteurs éviteraient l'implantation d'agences et la formulation d'accords de financement ou de prêts avec un fonds global pour le changement climatique. Les accords pour l'accès direct doivent être soutenus par des stratégies de développement nationales et des programmes nationaux d'adaptation à de faibles émissions de gazes à effet de serre. Si ces stratégies et programmes contiennent des actions mesurables, rapportables et vérifiables (MRV), ils peuvent offrir une base plus légitime pour l'allocation de ressources entre les pays ainsi que pour la conception de programmes à l'intérieur des pays. De tels arrangements pour l'accès direct doivent être conçus avec soin pour ne pas exclure les pays les plus pauvres et vulnérables avec moins de probabilité de produire des plans de grande qualité.

Transparence et responsabilisation dans un régime financier de changement climatique

Indépendamment de comment sont résolues ces questions, il est fondamental que les gouvernements récepteurs gèrent de façon efficace la mitigation et l'adaptation des ressources, étant donné les impacts potentiels du réchauffement climatique sur leur développement économique et sur la vie des gens. Pour cela il faudra que les pays récepteurs soient transparents, qu'ils s'engagent devant la société civile et le public pour la prise de décisions et qu'ils formalisent des mesures et des institutions efficaces pour rendre des comptes.

Les réactions au changement climatique nécessiteront des ajustements fondamentaux sur comment sont poursuivis les objectifs économiques de développement et de nombreux choix impliqueront des risques sociaux et environnementaux à gérer. Par exemple, les décisions concernant le logement avec de faibles émissions d'énergie à effet de serre peuvent conduire à déplacer des personnes et des communautés locales ou à

créer de nouvelles sources de stress dans l'eau et les services de l'écosystème. Impliquer les organisations de la société civile (OSC) et le public dans les processus de prises de décisions peut consolider les choix de politiques publiques, augmenter leur popularité et finalement, améliorer les résultats. Cependant, pour que cet engagement public soit significatif, il est nécessaire de disposer d'un accès à des informations utiles et complètes, ainsi que d'opportunités de participation.

La génération suivante de finances climatiques doit renforcer les institutions nationales qui implantent la mitigation y l'adaptation des activités et assurer leur transparence et responsabilisation devant les citoyens de leur pays, ainsi que devant la communauté internationale. Nous présentons ci-dessous trois stratégies principales à travers lesquelles l'architecture financière ressortant de Copenhague peut y parvenir.

1. S'assurer que les pratiques des donateurs ne nuisent pas à la transparence

Une institution financière du changement climatique peut faire la promotion de la transparence budgétaire et la responsabilisation à travers les actions d'acteurs internes gouvernementaux et non gouvernementaux dans les pays récepteurs. Cependant, elle doit également inclure des pratiques et procédures dans ses propres opérations pour s'assurer que ses flux financiers soient transparents et, finalement, fassent la promotion de la responsabilisation au niveau national et international.

Les donateurs canalisent souvent leur assistance à travers des mécanismes qui se trouvent hors du système budgétaire formel du gouvernement récepteur et cette assistance circule donc séparément et parallèlement à la formulation et l'implantation des procédures d'audit du budget. Ces fonds hors budget se justifient sur la base de préoccupations concernant le fait que les pratiques et institutions administratives du budget gouvernemental existantes peuvent être faibles et, par conséquent, susceptibles de souffrir de malversations.

De la même façon que les donateurs doivent se soucier de l'utilisation appropriée de leurs fonds d'aide, ils doivent aussi évaluer l'impact à long terme des fonds hors du budget. Dans la pratique, ces fonds peuvent être la source de la même faiblesse et de la même mauvaise gestion que l'on essaie justement d'éviter. Les finances hors du budget mettent la pression sur les systèmes de gestion interne du budget, empêchent la coordination efficace du soutien financier et son intégration dans le cycle politique et budgétaire, en plus de nuire à la capacité de la société civile de participer aux efforts de vigilance.

Ce thème est particulièrement pertinent pour les finances du changement climatique où il existe déjà une forte tendance à se baser sur un projet ou sur des fonds hors budget. Il faut fournir des efforts pour s'assurer qu'un nouveau mécanisme global de financement climatique canalise les fonds à travers des systèmes budgétaires gouvernementaux quand cela est possible, par exemple, au moyen de l'utilisation de mécanismes de soutien budgétaire de différents types. Quand cela n'est pas possible, des efforts doivent être réalisés pour faire en sorte que les systèmes et procédures utilisés pour les projets et programmes de financement climatique soient le plus compatibles possibles avec les systèmes budgétaires des gouvernements récepteurs.

2. Promouvoir une plus grande transparence dans les gouvernements récepteurs

L'[Enquête sur le budget ouvert 2009](#), une enquête et analyse inclusives de la transparence et la responsabilisation au sein de 85 pays, met en avant que bon nombre des pays qui mettront en place la mitigation et l'adaptation des fonds ne mettent à la disposition de la société civile que très peu d'informations sur les finances publiques, ce qui limite sa capacité d'informer et d'influer sur les décisions politiques.

L'Indice sur le budget ouvert (une mesure comparative de la transparence budgétaire dérivée de l'Enquête) a mis en lumière que dans de nombreux cas ces gouvernements produisent des documents budgétaires pour une utilisation interne ou pour leurs donateurs mais décident de ne pas les mettre à la disposition du public. Un mécanisme financier pour le réchauffement climatique peut faire pression, comme il se doit, sur les pays récepteurs pour qu'ils publient les informations quand le gouvernement n'a pas la volonté politique d'être transparent. Par exemple, peut être incluse une clause dans tous les accords liés au changement climatique pour promouvoir que toutes les informations sur la quantité et l'utilisation des ressources que le gouvernement récepteur obtient du mécanisme financier, soient mises à la disposition du public.

3. Soutenir les gouvernements et les agences de vigilance externe pour promouvoir la transparence et la responsabilisation

Dans des pays où le principal obstacle pour augmenter la transparence est le manque de capacité technique ou de systèmes appropriés pour la production et la diffusion d'informations, une institution de financement climatique peut jouer un rôle important. Elle peut soutenir, par exemple, l'introduction de systèmes d'informations inclusifs pour promouvoir la capacité d'un gouvernement de produire des informations précises et opportunes et créer des systèmes d'ouverture de l'information. Ces systèmes permettront aux gouvernements de publier, de façon proactive, les informations sur l'utilisation des ressources pour la mitigation et l'adaptation.

Il sera également important de reconnaître que la gestion de ces fonds pour le changement climatique dépendra non seulement du niveau de transparence dans un pays récepteur ; mais aussi de l'environnement ou du contexte de responsabilisation. Ce dernier signifie l'existence d'institutions formalisées ou constitutionnelles de vigilance, comme les législatures et les institutions supérieures de contrôle (ISC) qui ont la fonction officielle de surveiller le travail de l'exécutif mais qui n'ont pas le niveau d'indépendance ou de capacités suffisant pour remplir ce rôle de façon efficace.

En plus de ces acteurs institutionnels, les OSC et les moyens de communication jouent un rôle de plus en plus important de vigilance – en utilisant les informations budgétaires disponibles pour exiger des gouvernements qu'ils rendent des comptes sur l'utilisation des ressources publiques. Il existe de plus en plus d'éléments montrant que leurs efforts améliorent la qualité générale de la responsabilisation et encouragent le fonctionnement des institutions formalisées de vigilance.

Le soutien pour promouvoir le système institutionnel de poids et contrepoids dans les processus de finances publiques et le renforcement du rôle et des pouvoirs des législatures et ISC peut être une contribution importante et efficace aux efforts pour le changement climatique. Bien que d'importantes réformes des systèmes formels et informels de responsabilisation requièrent un consensus politique au niveau interne, un mécanisme financier du changement climatique peut très bien inclure un engagement prévoyant de donner une assistance technique et d'améliorer la capacité de ces acteurs de la vigilance.

Conclusion

Transparence et responsabilisation sont des défis clés dans la négociation de la conception d'un futur mécanisme financier pour le climat. Si cela se fait correctement, le transfert de pouvoir et de responsabilité vers les pays en voies de développement à travers une plus grande influence dans la prise de décisions et « l'accès direct » aux fonds impliquera plus de responsabilité concernant les conséquences de l'investissement. La combinaison de ceci avec l'architecture du changement climatique qui fait la promotion de systèmes nationaux et internationaux transparents, participatifs et

responsables pour la prise de décisions et pour mesurer, rapporter et vérifier les actions financées, peut encourager une relation plus réciproque et une association plus profonde entre les contribuables et les récepteurs, et par là même, générer des efforts plus efficaces et durables de combat contre le réchauffement climatique.

Cette gazette a été préparée par Athena Ballesteros qui travaille en tant que «senior associate» pour Institutions et gouvernance au sein du World Resources Institute et Vivek Ramkumar, coordinateur de l'Initiative du budget ouvert au sein du Partenariat budgétaire international.

Pour obtenir des informations plus détaillées sur le financement du changement climatique, consulter "Power, Responsibility and Accountability: Re-Thinking the Legitimacy of Institutions for Climate Finance," par Athena Ballesteros et al, sur <http://www.wri.org/publication/power-responsibility-accountability>.

Pour davantage d'informations sur comment les donateurs peuvent soutenir la transparence budgétaire et la responsabilisation dans les pays dépendant de l'aide, voir "Improving Budget Transparency and Accountability in Aid Dependent Countries: How Can Donors Help?" par Vivek Ramkumar et Paolo de Renzio, ici <http://www.internationalbudget.org/resources/briefs/brief7.pdf>.

[1] Cette gazette se fonde, en grande partie, sur Ballesteros, Athena et al., "Power, Responsibility and Accountability: Re-Thinking the Legitimacy of Institutions for Climate Finance." Document de travail du WRI. World Resources Institute, Washington, DC, octobre 2009. Ce travail est disponible sur [ww.wri.org](http://www.wri.org) <<http://webmail.cbpp.org/exchweb/bin/redirect.asp?URL=http://www.wri.org>>.

[2] IPCC, quatrième rapport d'évaluation.

[3] Yvo De Boer de l'UNFCCC a sollicité 180 à 250 milliards de dollars par an avant 2020, d'après des projections de l'Agence internationale de l'énergie durant la présentation du 26 avril 2009; et le Rapport sur le développement mondial 2009 de la Banque mondiale.

[4] Ces pays forment un groupe de 100 nations, rassemblant ensemble plus d'un milliard de personnes. Cependant, leurs émissions de CO2 (hors Afrique du Sud) représentent seulement 3.2% du total global, en comparaison avec les 23.3% des Etats-Unis, 24.7% de l'Union européenne, 15.3% pour la Chine et 4.5% pour l'Inde. Les MVC représentent un nombre important de membres de l'UNFCCC et du Protocole de Kyoto (et une part encore plus significative des pays du « G77 »). Voir "Most Vulnerable Countries," International Institute for Environmental Development Briefing, 2009, sur <http://www.iied.org/pubs/pdfs/17022IIED.pdf> <<http://webmail.cbpp.org/exchweb/bin/redirect.asp?URL=http://www.iied.org/pubs/pdfs/17022IIED.pdf>>.

[5] D. Bodansky et al. (eds.), "Legitimacy" dans The Oxford Handbook of International Environmental Law. New York: Oxford Press 2007, pp. 704-25; A. Ghosh y N. Woods, "Developing Country Concerns about Climate Finance Proposals: Priorities, Trust, and the Credible Donor Problem," in R. Stewart et al (eds.), Climate Finance Regulatory and Funding Strategies for Climate Change and Global Development. New York: NYU Press, 2009; W. Bello, "Crisis of Legitimacy at the IMF", Avril 24, 2006, de <http://www.50years.org/cms/updates/story/325> <<http://webmail.cbpp.org/exchweb/bin/redirect.asp?URL=http://www.50years.org/cms/updates/story/325>> ; W. Bello, "Prospects for Good Global Governance: The View from the South." Rapport préparé par le Bundestag, République fédérale d'Allemagne, octobre 2001.
