

Réparer deux injustices

En mettant en place un nouveau Fonds mondial pour le climat qui puisse aider les populations pauvres



Membres de l'Association de femmes de Cyembogo II cultivant le champ de l'une d'elles tôt le matin. ©Ami Vitale/Oxfam

Le changement climatique porte d'ores et déjà préjudice aux femmes et hommes pauvres et à leurs sources de revenus. Pourtant, on estime que moins d'un dixième des fonds utilisés jusqu'ici pour le climat ont été consacrés à aider les populations des pays vulnérables à s'adapter aux effets du changement climatique. Les populations pauvres sont pénalisées deux fois : elles sont les plus durement touchées par un changement climatique dont elles ne sont pas responsables et elles sont négligées par les fonds qui devraient leur venir en aide. Nous pouvons et avons l'obligation de rendre le financement de la lutte contre le changement climatique opérationnel, en privilégiant les initiatives partant de la base, en particulier celles des petites agricultrices.

En commençant par la création officielle d'un nouveau Fonds mondial pour le climat, les décisions relatives à la gouvernance du financement climat doivent donner un nouvel élan pour la période post-2012. Le présent document présente une vision pour ce nouveau Fonds, ainsi que pour un système de financement au sens large, qui soit capable de répondre à l'ampleur des besoins de financement des pays en développement et soit considéré comme légitime dans ses décisions par les gouvernements et les sociétés civiles.

Les chocs liés au climat éprouvent de plus en plus sévèrement et souvent des millions d'hommes et de femmes pauvres. Les promesses non contraignantes faites à Copenhague mettent le monde sur la voie d'une augmentation de température catastrophique de 3 à 4°C. Si les pays développés ne parviennent pas à se fixer des objectifs de réduction des émissions plus ambitieux, le coût des dommages augmentera de façon spectaculaire. Il est urgent et nécessaire de mettre en place un système adéquat de financement de l'adaptation aux changements climatiques pour aider les pays en développement à éviter les pires conséquences.

Le financement climat à long terme reste un des éléments fondamentaux d'un accord global sur le climat à propos duquel des progrès peuvent être obtenus au prochain trimestre. Cette année, les négociations sous l'égide de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) se sont concentrées sur les éléments critiques d'un régime de financement climat pour l'après 2012, en particulier sur la création d'un nouveau Fonds mondial pour le climat à propos duquel une décision doit être prise à la COP 16, à Cancun fin 2010.

Les négociations relatives à la gouvernance du financement international de la lutte contre le changement climatique doivent être déterminées par les préoccupations des populations pauvres qui vivent dans les pays les plus durement touchés. Les petites agricultrices, qui produisent plus de la moitié de la nourriture dans de nombreux pays pauvres, sont les premières à devoir faire face aux conséquences du changement climatique.ⁱ Elles jouent un rôle essentiel dans la sécurité alimentaire de millions de gens pauvres, et ont besoin de toute urgence d'une aide financière pour adapter leurs pratiques agricoles au changement climatique. Qu'un financement aide ou non ces communautés vulnérables sera un test décisif pour le nouveau Fonds mondial pour le climat et la manière dont il sera créé. Le résultat dépendra du fait que l'on garantisse :

- Que les pays en développement soient suffisamment représentés dans le processus décisionnel global sur le futur régime de financement climat ;
- Que les fonds soient affectés en priorité à l'adaptation et aux pays vulnérables ;
- Que l'on puisse avoir accès facilement, efficacement et directement aux fonds pour le climat ;
- Que les gouvernements nationaux puissent décider de l'affectation du financement climat dans le cadre de leur planification nationale; et
- Que les femmes et les autres groupes vulnérables aient leur mot à dire sur la manière dont l'argent est dépensé, à la fois par la participation au niveau national et par la représentation de la société civile dans les institutions globales.

Si les pays riches tiennent la promesse faite à Copenhague de fournir 100 milliards de dollars par an pour le financement du climat, nous assisterons à un décuplement du transfert des fonds du Nord au Sud d'ici à 2020. ⁱⁱ Il s'agit du même ordre de grandeur que pour les transferts annuels actuels de l'Aide publique au développement, qui totalisent environ 120 milliards de dollars. ⁱⁱⁱ

Les inégalités qui sont au centre du changement climatique induit par l'Homme, nécessitent un système de financement qui soit reconnu comme légitime, tant par les pays développés que les pays en développement. Le système de gestion et de déboursement des sommes importantes et vitales du financement climat doit être : "représentatif, équitable, accessible, responsable et transparent, et performant. Il s'agit là de conditions indispensables pour réaliser la vision d'un financement efficace et suffisant de l'adaptation et de l'atténuation, et pour protéger et améliorer ainsi les vies de millions de gens pauvres. Le processus sera long, mais en prenant des mesures essentielles à Cancun, il faudra garder clairement cet objectif à l'esprit.

Ces décisions auront une influence sur la gestion du financement climat pour les générations à venir. Si cet argent est bien administré, s'il touche les personnes et les zones les plus vulnérables, au moment opportun et de la bonne manière, il sera en mesure de faire une énorme différence. L'enjeu est de savoir dans quelle mesure des ressources limitées seront dépensées efficacement et sauveront des vies, ou dans quelle mesure des vies et des moyens d'existence seront détruits par les effets du changement climatique.

Il est temps de rompre avec le passé

Réparer deux injustices

Les apports financiers actuels destinés à l'adaptation des pays vulnérables, à savoir ceux qui sont le plus durement touchés par le changement climatique et le moins capable d'y faire face, sont bien inférieurs aux besoins. Par conséquent, les pays en développement vulnérables sont victimes à la fois des effets du changement climatique et de la réponse inadaptée des pays qui en sont le plus responsables.

A ce jour, le financement climat a été en grande partie concentré sur l'atténuation des effets du changement climatique et destiné principalement à de grandes économies émergentes. Ceux qui ont le plus besoin du financement climat sont de fait pénalisés.

- On estime que sur les principaux fonds consacrés au changement climatique, 83,19 % des déboursements à ce jour ont été consacrés à l'atténuation, 4,86 % aux forêts et seulement 7.45 % à l'adaptation, et 4.5% pour des objectifs multiples (Octobre 2010, October 2010, climatefundsupdate.org).^{iv} Selon des premières indications, le manque d'attention à l'adaptation devrait se maintenir pour les financements précoces ("fast start").^v
- Ces dernières années, les 49 pays les plus pauvres ont reçu un huitième du financement climat provenant du Fonds pour l'Environnement Mondial, alors qu'un tiers a été affecté à seulement trois pays (la Chine, l'Inde et le Brésil).^{vi}
- Seulement 220 millions de dollars ont été promis pour financer les projets d'adaptation (connus sous le nom de PANA) dans les pays les moins développés, soit une fraction du total des coûts estimés à 2 milliards de dollars.^{vii}

Pour éviter les pires conséquences sur le climat et garantir que les pays les plus vulnérables reçoivent l'assistance qu'ils méritent, il faut rétablir le déséquilibre des apports de capitaux destinés à l'adaptation.

Quels sont les changements nécessaires ?

Nombre excessif de fonds, sommes insuffisantes

Jusqu'à présent, le paysage du financement climat se caractérise par une foule hétéroclite de sources, de filières, d'institutions et de dispositions de gouvernance et par une histoire de demandes et de promesses non tenues.^{viii}

Il y a actuellement plus de 20 fonds consacrés au climat, de même qu'un nombre considérable de fonds non axés sur le climat qui financent l'adaptation.^{ix} Au milieu de tout cela, il y a une duplication importante. Pour les pays en développement, la prolifération des fonds compromet l'efficacité du financement et réduit le montant de l'aide qu'ils reçoivent.^x Elle augmente le poids des coûts de transaction pour les pays, qui ont souvent une capacité limitée d'accès aux fonds et fragmente leur capacité à gérer les ressources de façon stratégique.

La circulation des capitaux doit être la plus efficace possible. Il manque un fonds mondial pour le climat qui soit centralisé et représente un point d'ancrage pour le financement climat partout dans le monde, qui réduise la complexité et veille au bon équilibre entre adaptation et atténuation, ainsi qu'entre les pays.

Passer d'un financement dicté par le donateur à un financement organisé par le pays récipiendaire

La gouvernance du financement climat a largement reflété la dynamique traditionnelle donneurs/bénéficiaires de l'aide. Les pays en développement sont faiblement représentés dans les processus décisionnels de la plupart des fonds, ce qui donne un poids et une influence excessives aux donateurs et à des institutions telles que la Banque mondiale (où les pays développés sont les principaux actionnaires). La prolifération de fonds (verticaux) axés sur des objectifs sous-jacents a aussi fragilisé les priorités des gouvernements bénéficiaires, tout comme les financements conditionnels des institutions multilatérales^{xi}. Partant, les priorités du financement ont en grande partie été dictées par les donateurs et ont reflété leurs préférences.

Puisque que le financement climat ne constitue pas de l'aide, il doit, pour être efficace, tirer profit de l'esprit et des objectifs des réformes existantes et futures du système d'aide international.^{xii} L'appropriation par les pays, telle qu'elle est inscrite dans la Déclaration de Paris et le programme d'action d'Accra, est essentielle pour permettre aux gouvernements de répondre à leurs propres besoins spécifiques.^{xiii} Dictier les priorités au niveau global, que ce soit via des fonds spécialisés ou des structures de gouvernance qui ne laissent pas les pays en développement suffisamment exprimer leur point de vue et exercer une influence, compromet la capacité et le sens de responsabilité de ces pays à agir en fonction de leurs priorités et circonstances nationales.^{xiv}

L'appropriation par les pays demande que les gouvernements nationaux et les sociétés civiles soient représentés et puissent réellement faire entendre leur opinion dans les décisions prises à l'échelon global. Mais un pouvoir accru s'accompagne d'une responsabilité accrue. Les pays en développement ont l'obligation de rendre des comptes à leurs citoyens, en garantissant que la société civile peut participer à l'élaboration de la planification, à la mise en œuvre et au contrôle des apports financiers.

Investir dans les femmes

Le changement climatique et les réponses d'atténuation et d'adaptation touchent les femmes et les hommes de manière différente. Pourtant, les institutions chargées du financement climat ignorent actuellement presque totalement les questions de genre.

Prenons l'agriculture. Les femmes sont responsables de l'essentiel de la production alimentaire dans de nombreux pays en développement, malgré un accès habituellement limité aux marchés, aux terres et au crédit.^{xv} Ce problème d'accès signifie qu'elles sont doublement défavorisées: elles dépendent davantage des ressources naturelles les plus menacées par le changement climatique, mais leurs capacités de réaction sont limitées. Sans aide, le changement climatique pèsera de façon disproportionnée sur elles.

Toutefois, pour être efficace, l'aide doit tenir compte des déséquilibres de pouvoir qui rendent les femmes plus vulnérables. Les femmes représentent la majorité de la population pauvre dans les campagnes et elles produisent souvent la plus grande partie de la nourriture. Des politiques d'adaptation et d'atténuation qui ne tiennent pas compte de la dimension hommes-femmes seront, dans le meilleur des cas, inefficaces et dans le pire des cas, elles aggraveront la pauvreté et l'insécurité alimentaire.

Satisfaire les besoins des femmes doit être la préoccupation majeure de toute réponse. Elles sont non seulement très vulnérables – en tant que principales productrices de nourriture et gestionnaires des ressources naturelles et du ménage –, mais elles sont aussi souvent en première ligne de défense et les mieux positionnées pour optimiser les résultats en faveur des populations pauvres. Le mécanisme de financement et le nouveau Fonds doivent prévoir des dispositions garantissant aux femmes un pouvoir de décision en ce qui concerne la façon dont le financement, et en particulier le financement de l'adaptation, est administré, attribué, contrôlé et évalué, au niveau global et national.

Les considérations politiques du financement de la lutte contre le changement climatique

Les considérations politiques autour desquelles tournent les négociations sur la gouvernance du financement climat sont claires : les pays en développement souhaitent que le financement de la lutte contre le changement climatique ne soit pas détourné ni traité comme de l'aide, qu'il soit régi par la Convention des Nations Unies sur le climat, que l'adaptation reçoive une plus grande priorité, que les apports de capitaux ne soient pas assortis de conditions, et que l'échelle, la prédictibilité et l'additionalité des engagements financiers soient suivies de près. Les pays développés sont plus intéressés par la contrepartie de toute contribution financière, les implications des transferts pour la compétitivité économique, les coûts de transaction associés à la création de nouvelles institutions et le suivi de la performance des initiatives financées.^{xvi}

Les motivations profondes de ces positions sont faciles à comprendre, mais difficiles à concilier avec les progrès nécessaires. Les négocia-

tions avancent quand les parties dépassent les positions figées et dégagent un consensus sur des intérêts partagés. Tous les pays tiennent à ce que les priorités de gouvernance du nouveau Fonds mondial pour le climat tournent autour de l'échelle, l'efficacité et la légitimité. La dynamique politique des discussions changera uniquement quand cet objectif commun sera compris et accepté par un plus grand nombre.

Dégager un accord sur un nouveau Fonds à Cancun est tout à fait possible, mais il est indispensable que les pays riches en particulier, n'en fassent pas l'objet de marchandage pour des décisions à prendre dans d'autres domaines des négociations. Un nouveau Fonds mondial pour le climat n'est pas une concession ou un cadeau aux pays en développement. Il s'agira inévitablement d'une série de compromis négociés. En outre, ce fonds s'impose de toute urgence et il constitue un élément central de tout accord global. Traiter le nouveau Fonds comme un argument de négociation ne pourra que mener à l'impasse.

Une nouvelle génération de financement pour la lutte contre le changement climatique

Les filières existantes, qui vont des fonds des banques multilatérales de développement et des fonds sous l'égide des Nations Unies aux fonds gouvernementaux, ne sont pas une base solide pour augmenter le financement de la lutte contre le changement climatique et ne devraient pas en être le point de départ.^{xvii} Oxfam, comme beaucoup d'autres, veut un nouveau Fonds mondial pour le climat, sous l'égide de la CCNUCC, qui puisse répondre à l'ampleur des besoins de financement des pays en développement, et que les gouvernements et les sociétés civiles considèrent comme légitime dans ses décisions concernant la distribution globale des ressources destinées à financer la lutte contre le changement climatique.

Principes directeurs

Les caractéristiques suivantes devraient servir de priorités directrices pour le mécanisme financier et le modèle du nouveau fonds :

- **Échelle** : le système de financement climat dans son ensemble doit être capable de gérer des apports annuels de centaines de milliards de dollars, et la grande majorité du financement public doit passer par le nouveau Fonds ;^{xviii}
- **Légitimité** : l'équité et l'impartialité en matière de gouvernance sont fondamentales et découlent de l'obligation de rendre des comptes à la Conférence des parties (COP) (au sein de laquelle chaque pays a son mot à dire); des normes de transparence ; la représentation équitable des pays au sein des organes de gouvernance ; l'appropriation par les pays ; et la prise en compte des besoins et des priorités des communautés touchées, notamment les femmes;
- **Efficacité** : au niveau international, l'accès des pays en développement qui ont identifié des besoins au financement fourni, et la simplicité et la performance relative à cet accès.

Composantes du système de gouvernance

Un système global efficace de financement de lutte contre le changement climatique nécessite des fonctions de gouvernance à deux niveaux distincts, mais liés. Il s'agit :

- **Au niveau global** : De l'ensemble des financements climat, qu'ils soient privé ou public, y compris les apports en dehors de la CCNUCC, tels que les flux bilatéraux et ceux gérés par les institutions financières internationales ;
- **Au niveau de la CCNUCC** : les transferts publics canalisés via un nouveau Fonds mondial pour le climat établi sous l'égide de la

CCNUCC ; et à l'intérieur de ces créneaux de financement thématiques via lesquels les ressources sont déployées vers les pays.

(Voir Annexe I pour un aperçu de ces fonctions)

Organisme mondial de supervision : rôle de la Commission des finances

Pour garantir un financement suffisant, équitable et accessible à tous les pays, il faut mettre en place une commission des finances ou un organisme du même ordre. Agissant sous l'autorité de la CdP, elle superviserait les apports financiers globaux, y compris le nouveau Fonds mondial pour le climat et d'autres entités d'exécution du mécanisme financier, le financement du secteur privé, et les apports de capitaux en dehors de la CCNUCC.^{xix} Elle garantirait au fur et à mesure qu'il y a suffisamment de fonds, qu'ils sont distribués correctement et qu'un suivi efficace permet d'atteindre ces deux objectifs. Alors que la CdP doit assurer la supervision globale, elle ne se réunit qu'une fois par an et ne peut, par conséquent, avoir une vue précise de toutes les activités concernées.

Équilibrer et revoir les besoins de financement

Un des principaux objectifs du nouvel organisme serait de servir de mécanisme d'équilibrage pour être sûr que certains pays ou domaines thématiques ne soient pas privés de fonds, ce qui est manifestement le cas actuellement. Pour mener à bien ce rôle, il pourrait formuler des recommandations à la CdP sur les affectations du nouveau Fonds mondial pour le climat, en se basant sur les évaluations des apports financiers globaux (voir la partie consacrée à l'affectation préalable ci-dessus), en autorisant véritablement la CdP à utiliser le fonds comme mécanisme de rééquilibrage pour garantir l'affectation judicieuse des ressources financières au niveau global entre les pays et les thèmes.

Cet organisme évaluerait aussi périodiquement le niveau des engagements financiers globaux, à la lumière des meilleures données scientifiques disponibles sur le climat, des estimations financières, du niveau de réduction des émissions atteint, de l'adaptation et des besoins des pays en développement.^{xx}

Soutien financier des actions mesurables, notifiables et vérifiables

L'organisme devrait avoir un rôle central dans le suivi et l'établissement des comptes rendus sur le respect des engagements liés au financement climat pris au titre de la CCNUCC. Il s'agirait notamment de recommander des règles de mesure rigoureuses, solides et transparentes, de dresser de comptes rendus et de contrôler (MRV) le financement climat, et de maintenir un registre des contributions qui peuvent être imputées sur les engagements financiers juridiquement contraignant d'un pays. Un mandat MRV devrait explicitement déterminer, sur une base commune et juste concernant l'additionalité,

les situations où le financement “climat” ne devrait pas être compté au titre de l’APD et ne devrait par conséquent pas contribuer à l’objectif des pays d’atteindre 0,7 % du RNB en aide étrangère. Il faudra également des règles communes pour justifier les prêts préférentiels, y compris une règle pour compter uniquement l’élément don de tout prêt.^{xxi}

Établir des normes internationales pour les financements climat

Cet organisme serait responsable d’établir des normes communes au niveau international pour savoir ce qui relève des financements climat au titre des obligations de la CCNUCC, ainsi que pour surveiller si ces obligations sont remplies.^{xxii} Tout fonds ne respectant pas ces normes – qu’il s’agisse d’apports bilatéraux ou multilatéraux de financement public – ne devrait pas être comptabilisé comme financement “climat”. Un comité d’arbitrage indépendant devrait être créé pour enquêter sur les plaintes et doléances concernant la non-observation de ces normes.^{xxiii}

(Voir Annexe I pour un résumé des fonctions de la commission des finances et leur lien avec le nouveau Fonds mondial pour le climat.)

Un nouveau Fonds mondial pour le climat

Un nouveau Fonds mondial pour le climat devrait être créé à Cancun (COP 16) sous l’égide de la CCNUCC pour gérer la grande majorité des financements à long terme de la lutte contre le changement climatique.

Les craintes que suscite la création d’une nouvelle institution à la longue liste des fonds existants sont compréhensibles, mais peuvent aussi être facilement dissipées.^{xxiv} Tout d’abord, on peut fixer un plafond aux frais généraux et frais d’administration admissibles par le nouveau Fonds, en se basant sur les coûts moyens des fonds climat existants. Deuxièmement, les mesures garantissant un accès direct aux pays en développement peuvent aussi contribuer à limiter les frais de gestion intermédiaires, ou du moins à garantir qu’ils sont contrôlés et dépensés dans les pays en développement.

Troisièmement, la situation complexe que crée la multiplication des moyens doit être simplifiée par un système financier plus intégré et ce, à la fois pour réduire les coûts de transaction et pour garantir que les fonds soient affectés de façon plus efficace et performante. Avec le temps, les fonds existants devront être rationalisés, le nouveau Fonds mondial pour le climat étant centralisateur. Quand le nouveau Fonds sera opérationnel, de nouvelles dispositions devraient remplacer les anciennes et montrer qu’elles maintiennent et améliorent tant la légitimité que l’efficacité du financement climat.^{xxv}

Affectation préalable du financement

Une allocation préalable spécifique des ressources financières multilatérales est nécessaire pour garantir que le nouveau Fonds mondial pour le climat bénéficie de contributions financières prévisibles, durables et pérennes. L'UE, qui a exprimé sa crainte que le Fonds ne soit "qu'une coquille vide", le reconnaît. Or la meilleure manière pour l'UE d'éviter cette situation serait un engagement à un financement garanti. Pour que les gens qui souffrent des conséquences du changement climatique reçoivent le soutien qu'ils méritent, il doit y avoir une affectation préalable, à l'intérieur du Fonds, pour l'adaptation et les pays vulnérables.

Affectation préalable au nouveau Fonds mondial pour le climat

- Au moins 50 % des financements publics devraient passer par le nouveau Fonds.^{xxvi}
- En outre, l'ensemble des revenus provenant de tous les instruments internationaux nouveaux et innovants, créés pour obtenir des ressources pour le climat, devrait être mis au service du nouveau Fonds^{xxvii}.

Affectation préalable pour l'adaptation

- Au moins 50 % des ressources financières imputées sur les engagements de la CCNUCC devraient être affectés à l'adaptation^{xxviii}.
- Au moins 50 % de l'argent canalisé via le nouveau Fonds devraient être affectés à l'adaptation dans les pays en développement vulnérables. Cette proportion pourrait être révisée en fonction des recommandations de la Commission des finances, qui se baseront sur son évaluation du financement global et l'équilibre entre l'atténuation et l'adaptation.
- Un financement complet de l'adaptation doit être garanti aux groupes particulièrement vulnérables : les pays les moins avancés, les pays africains, les petits États insulaires et d'autres pays vulnérables, comme défini par le Conseil du Fonds pour l'adaptation.

Gouvernance du nouveau Fonds

La gouvernance du nouveau fonds devrait être assurée par les organismes suivants :

- **Un Conseil du Fonds central**, responsable de la répartition du financement entre les domaines thématiques (par exemple, l'atténuation, l'adaptation et REDD), de la supervision des Conseils de financement thématiques et des rapports devant la Conférence des Parties, ainsi que de la détermination des normes et de modalités de financement ;
- Des **Conseils de fonds thématiques**, ayant un pouvoir de décision pour le déboursement des ressources financières, pour développer

des priorités et politiques stratégiques et pour identifier les pays prioritaires.

(Voir l'Annexe I pour un résumé détaillé des fonctions de ces Conseils et leur lien avec la Commission des finances)

Conseil du Fonds central

Un organisme suprême, chargé de l'affectation des ressources est nécessaire pour contrer l'envie des pays de «choisir» entre des créneaux de financement spécifiques, ce qui entraînerait des déséquilibres de ressources financières. L'une des principales responsabilités du Conseil du Fonds devrait être d'allouer les ressources disponibles entre les Conseils de Fonds thématiques pour l'adaptation et l'atténuation et d'identifier les priorités des pays en vue de remédier aux déséquilibres mondiaux. Ces répartitions devraient être déterminées par la Conférence des Parties, en suivant les recommandations de la Commission des finances, dont le rôle est de surveiller le financement global.

Conseils de Fonds thématiques

Des créneaux de financement spécifiques, avec leurs propres conseils thématiques, permettront une spécialisation technique et de tenir compte plus facilement des stratégies et des objectifs distincts des différents thèmes.

L'ampleur du financement climat finalement envisagé pour le nouveau Fonds - -100 milliards de dollars par an au moins - fait qu'il est difficile de prévoir un seul Conseil du fonds pour donner suite de manière efficace à toutes les décisions de financement. Prendre une telle décision ne serait pas exceptionnel, compte tenu du fait que les autres fonds multilatéraux d'aide existants sont soit plus petits, soit ont des conseils de financement distincts par domaine.^{xxix}

Pour éviter les problèmes de fragmentation du financement, le Conseil du Fonds central doit garantir des synergies entre l'adaptation, l'atténuation et les stratégies nationales de développement. Des échanges entre les Conseil de fonds thématique seront également nécessaires pour garantir une mise en œuvre intégrée au niveau national.

Le Fonds d'adaptation existant, tout en gardant ses caractéristiques les plus importantes, devrait être le créneau de financement spécifique pour l'adaptation du nouveau Fonds, dès que les possibilités pratiques le permettront.^{xxx} Après des années de préparation, ce fonds est finalement opérationnel et il doit être renforcé et utilisé.

Relations avec la CdP

Il est essentiel que la gouvernance du mécanisme financier et de toutes ses composantes s'exerce en définitive sous la direction de la CdP, afin de garantir que l'ensemble des pays, en particulier les plus pauvres et les plus vulnérables, puissent réellement prendre part au processus décisionnel. En pratique, et malgré les réticences américaine et européenne, cela signifie que la CdP doit garder le pouvoir suprême

d'approuver la nomination des représentants des divers organes de gouvernance. La Commission des finances devrait ainsi se placer sous l'autorité de la CdP.

Représentation au sein des structures de gouvernance

La représentation des pays en développement et des groupes vulnérables aux conseils d'administration et comités des institutions de gouvernance est essentielle pour garantir une meilleure prise en compte de leurs besoins et priorités. Le Conseil du Fonds pour l'adaptation représente ce qui se fait de mieux à cet égard et doit servir de référence minimale pour la gouvernance de tout nouveau fonds.

Représentation régionale et pays concernés

Comme c'est le cas avec le Fonds d'adaptation actuel, la composition des organes de gouvernance doit représenter de façon égale chacun des groupes régionaux des Nations Unies, et y ajouter des représentants des groupes de pays particulièrement vulnérables.^{xxxi} En outre, les organes chargés de gérer des créneaux précis de financement devraient compter des représentants des pays spécifiquement concernés par un domaine particulier (par exemple, les pays en développement les plus vulnérables pour l'adaptation).

Parité hommes-femmes

La structure de gouvernance toute entière du mécanisme financier devrait refléter les principes de l'égalité hommes-femmes, y compris l'ambition d'une égale représentation des hommes et des femmes à ses conseils d'administration et comités, de même qu'aux fonctions de cadres supérieurs et de responsables de projets. Les descriptions de fonction ou les attributions devraient préciser qu'il est important de comprendre et d'articuler les questions de développement et les conséquences du changement climatique du point de vue du genre. Ces mesures ne devraient pas être difficiles à faire approuver par les pays. Pourtant, alors qu'elle revendique l'égalité des sexes comme une valeur commune et qu'elle a récemment lancé une nouvelle stratégie privilégiant l'égalité des sexes aux postes clés, l'UE continue à faire peu de cas de ce principe.

Société civile

Tous les conseils d'administration et organes décisionnels créés pour gérer le financement climat au niveau global devraient prévoir un financement suffisant pour que des représentants de la société civile participent à la planification et à la prise de décisions. Cette participation pourrait impliquer le droit de contribuer à la détermination de l'ordre du jour, de consulter les procès-verbaux, d'intervenir dans les réunions et de recommander des experts pouvant venir s'exprimer sur des points précis. Des représentants de la société civile de tous les groupes d'observateurs reconnus par la CCNUCC, y compris des organisations de femmes, devraient faire partie de cette organisation.

De quelle manière les pays en développement devraient-ils avoir accès au financement ?

Les principes et incitations qui font partie intégrante du mécanisme financier doivent renforcer les institutions nationales et responsabiliser les gouvernements des pays en développement en tant qu'agents de changement^{xxxii}.

Participation de niveau national et obligation de rendre des comptes

Les pays bénéficiaires devraient être tenus de créer ou d'améliorer les processus existants au niveau national afin de faciliter l'appropriation par les parties prenantes du pays et du suivi des ressources financières. Ces processus devraient être entièrement participatifs, ouverts, transparents et responsables, et ils devraient fonctionner à tous les niveaux d'intervention - y compris communautaire, local, régional et national - et à tous les stades du processus, depuis la planification jusqu'à la mise en œuvre, au suivi et à l'apprentissage.

La capacité de certains pays en développement de mener à bien ces activités de manière totalement ouverte à tous, peut être compromise par un manque de ressources humaines, institutionnelles ou techniques suffisantes. Cette éventualité ne doit pas être utilisée comme prétexte pour refuser l'accès au financement à ces pays. Les pays auront besoin de flexibilité et de soutien financier afin de mettre en place et de réaliser ces processus. Il faut mettre l'accent sur un renforcement initial des capacités des États et des sociétés civiles à assumer leurs rôles, leurs responsabilités et leurs obligations de rendre des comptes.

Accès direct

Sous réserve de normes raisonnables de responsabilité fiduciaire, d'éligibilité, et de gouvernance au niveau national (comme indiqué ci-dessus), les pays bénéficiaires devraient être autorisés à accéder directement aux ressources du nouveau Fonds, sans devoir passer par des entités intermédiaires. Cela implique l'accès aux fonds par les entités nationales de mise en œuvre et de financement. L'accès direct devrait être privilégié par rapport au financement via les institutions multilatérales de développement telles que la Banque mondiale.

Planification de développement intégré

Au stade de la mise en œuvre, le financement climat devrait, autant que possible, être fourni par le biais des procédures nationales et sous-nationales et des institutions existantes. Les politiques d'adaptation et d'atténuation devraient être pleinement intégrées dans les activités nationales de développement et de réduction de la pauvreté.^{xxxiii}

Résumé des recommandations

Garantir des moyens pour l'adaptation dans les pays vulnérables

- Au moins 50 % du financement public devrait passer par le nouveau Fonds. En outre, l'ensemble des revenus provenant de tous les nouveaux instruments internationaux créés afin de décrocher des ressources pour le climat, devraient être mis au service du nouveau Fonds.
- Au moins 50 % des ressources financières imputées sur les engagements de la CCNUCC devraient être affectés à l'adaptation. De même, au moins 50 % de l'argent canalisé via le nouveau Fonds devraient être affectés à l'adaptation.

Garantir des ressources financières équitables et accessibles à tous les pays

- Une commission des finances doit être créée pour garantir que l'adaptation et les pays vulnérables reçoivent le financement nécessaires; avoir un rôle central dans la mesure, la notification et la vérification du soutien financier ; superviser les normes approuvées au niveau international de ce qui est imputé comme financement climat sur les obligations internationales.

Prévoir un organisme central pour la gestion des financements climat

- Un nouveau Fonds mondial pour le climat doit être créé à la COP 16, à Cancun, afin de servir de "guichet unique" pour le financement climat.
- La structure de gouvernance du nouveau Fonds doit comprendre des Conseils de fonds thématiques, dont un pour l'adaptation, responsables de déboursier les financements aux pays. Le Fonds d'adaptation déjà existant devrait être le créneau de financement spécifique à l'adaptation.

Garantir que les pays en développement et les groupes vulnérables soient représentés correctement dans les processus décisionnels :

- L'intégralité de la structure de gouvernance du système de financement devrait refléter les principes de l'égalité hommes-femmes, y compris l'ambition d'une égale représentation des sexes à ses conseils d'administration et comités.
- La composition des organes de gouvernance doit représenter de façon égale chacun des groupes régionaux des Nations Unies, et y ajouter des représentants des groupes de pays particulièrement vulnérables, et de la société civile.

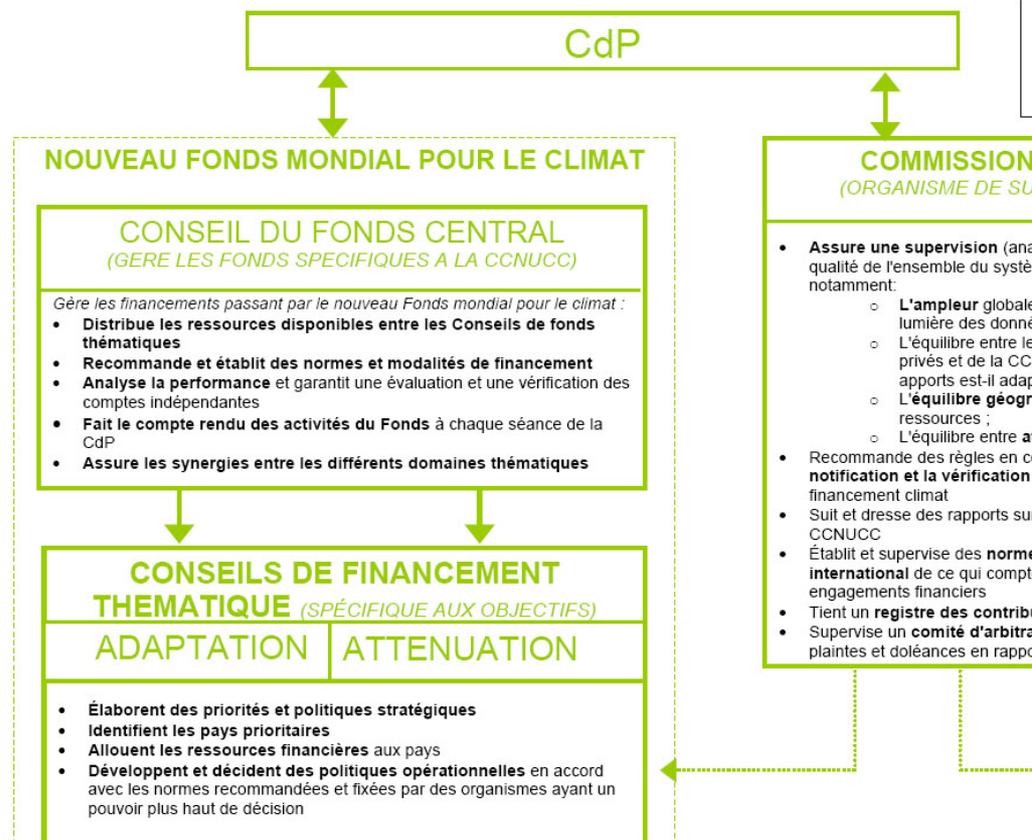
Pour renforcer l'appropriation par le pays :

- Les pays bénéficiaires devraient être tenus de mettre en place des processus décisionnels ouverts à tous au niveau national. Il faudra de la flexibilité et un soutien financier pour les pays qui n'ont pas les capacités humaines, institutionnelles ou techniques suffisantes.

Les pays bénéficiaires devraient être autorisés à accéder directement aux ressources du nouveau Fonds, sans devoir passer par des entités intermédiaires. L'accès direct devrait être privilégié.

Annexe 1

Représentation graphique A: Résumé des fonctions de la Commission des finances, du Conseil du Fonds central et des Conseils de fonds thématiques et leur relation avec la CdP.



Notes

- i Dans de nombreuses sociétés, les femmes constituent la majorité de la main d'œuvre nécessaire pour les cultures vivrières. Banque mondiale (2009) *Gender in Agriculture Sourcebook*, p15. (en anglais, résumé disponible en français).
- ii Un total de 30 milliards de dollars de financement à mise en œuvre rapide entre 2010 et 2012 a été engagé dans l'accord de Copenhague.
- iii <http://www.oecd.org/dataoecd/17/39/44285701.gif>
- iv ODI et Heinrich Böll Stiftung, *ClimateFundsUpdate.org* (2010) <http://www.climatefundsupdate.org/graphs-statistics/areas-of-focus> (dernière consultation, le 4 octobre 2010). Cette estimation comprend tous les déboursements connus au moment de l'écriture du rapport de tous les principaux fonds dédiés au climat (liste : <http://www.climatefundsupdate.org/listing>). Au moment de l'écriture du rapport, le total des fonds déboursés était estimé à \$7.16 milliard, y compris \$5.32 milliards de l'initiative Hatoyama. Le GEEREF n'est pas inclus dans les calculs en raison du manque de données disponibles sur les déboursements.
- Cette estimation concerne la combinaison des ressources passant par la Banque multilatérale de développement, l'ONU et les fonds consacrés par le gouvernement au changement climatique. La répartition des dépenses réelles a été calculée sur la base de données de projets reçues des administrateurs des fonds. Par conséquent, certains fonds ne sont pas inclus dans le calcul, soit parce que les données sur les décaissements ne sont pas disponibles (PDFC, FFMER) ou parce que les ventilations de déboursements ne sont pas disponibles (HI, ICI, IFCI).
- v Voir par exemple, le rapport intermédiaire de l'UE sur le financement à mise en œuvre rapide, juin 2010, qui stipule que 19 États membres de l'UE et la Commission européenne - à l'époque représentant 64% des engagements confirmés de l'UE pour 2010 - ont jusqu'ici affecté 63% à l'atténuation et 37% à l'adaptation.
- vi Analyse par Oxfam des données du FEM sur le financement climat via le Fonds fiduciaire du FEM, le Fonds pour les pays les moins avancés et le Fonds spécial du changement climatique mondial (chacun étant administré par le FEM) sur la période allant de 1991 à 2010. Sur un total de 3.520 millions de dollars environ, les 49 PMA ont reçu un peu moins de 450 millions de dollars en subventions pour des projets tandis que la Chine, l'Inde et le Brésil ont, ensemble, reçu plus de 1.169 millions de dollars.
- vii Les Programmes d'Action Nationaux d'Adaptation (PANA). 44 PANA ont à présent été soumis, dont le coût total est d'environ 2 milliards de dollars, mais dont seulement 220 millions ont été promis (à compter de mai 2010) et ce, malgré l'engagement de créer le Fonds pour les PMA en 2001 afin de "financer intégralement" les PANA. On peut voir les montants engagés à l'adresse ci-dessous : <http://www.climatefundsupdate.org/listing/least-developed-countries-fund>. On peut trouver les coûts présentés à ce jour à l'adresse : http://unfccc.int/cooperation_support/least_developed_countries_portal/napa_priorities_database/items/4583.php
- viii Les nombreux fonds ne se sont pas traduits par un volume élevé de financement. De nombreux fonds ont été terriblement sous-financés, alors que l'allocation des ressources et le décaissement ont eu tendance à être lents et imprévisibles. Voir Arunabha Ghosh (2010) *Harnessing the Power Shift: Governance Options for International Climate Financing* (Octobre, 2010).
- ix Voir les 22 entrées de données reprises ici, par exemple (il existe de nombreux programmes bilatéraux à ajouter à ce nombre) : <http://www.climatefundsupdate.org/listing>. La CCNUCC énumère 24 options de financement disponibles pour l'adaptation (dernière consultation en septembre 2010): http://unfccc.int/adaptation/implementing_adaptation/adaptation_funding_interface/items/4638.php
- x W. Greene (2004) 'Aid Fragmentation and Proliferation: Can Donors Improve the Delivery of Climate Finance?' *IDS Bulletin*, 35: pp. 66–75.
- xi Par exemple, un problème important est la capacité des pays à avoir accès aux subventions pour l'adaptation au climat, sans être à leur tour liés au cofinancement (sous forme de prêts, par exemple) : "Bien que le financement par le FEM ne soit pas officiellement conditionnel, les exigences liées au financement comprennent des rapports fastidieux et des critères de cofinancement Le FPMA et le FSCC ne prendront en charge que les coûts des besoins additionnels de l'adaptation [...] tandis que les coûts associés à des activités de développement de référence (qui auraient lieu de toute façon en l'absence de changement climatique) doivent être supportés par les co-financiers ". Mayers et Huq (2008) *Supporting Adaptation to Climate Change : What role for Official Development Assistance ?* <http://www.iied.org>
- xii Le financement climat n'est pas de l'aide: il s'agit d'un droit des citoyens vulnérables et des pays moins développés à un appui financier afin de faire face aux conséquences du changement climatique et de se développer dans un monde sous contrainte carbone. Bien que l'appropriation par le pays soit un élément de meilleure pratique en matière d'aide, pour le financement climat, elle est un principe fondamental, qui est à la base des obligations financières des pays développés en vertu de la CCNUCC.
- xiii L'appropriation par les pays, définie comme le degré de contrôle que les gouvernements bénéficiaires sont en mesure d'exercer sur la conception et la mise en œuvre des politiques, est inscrite dans la Déclaration de Paris et dans le programme d'action d'Accra. http://www.oecd.org/document/18/0,3343,en_2649_3236398_35401554_1_1_1_1,00.html
- xiv Cela rend également très difficile l'intégration de la mise en œuvre via les processus nationaux de développement.
- xv Dans de nombreuses sociétés, les femmes constituent l'essentiel de la main d'œuvre nécessaire pour les cultures vivrières. Banque mondiale (2009) *Gender in Agriculture Sourcebook*, p15. (en anglais, résumé disponible en français).
- xvi Ce résumé est forcément une simplification à outrance des positions des pays développés, en opposition à celles des pays en développement en tant que groupes. Des petits États insulaires et certains pays les moins développés ont exprimé une plus grande préoccupation au sujet de l'accès prioritaire au financement de

l'adaptation que de nombreuses économies émergentes. Comme de nombreux pays développés, certains pays en développement entretiennent des craintes à l'idée d'ajouter inutilement à la bureaucratie multilatérale existante. Pourtant, on trouve l'expression de chacune de ces positions dans les communications officielles et privées des principaux acteurs dans les négociations climatiques. Par exemple, sur la position « pas de repas gratuit », une source interne décrivant la visite en juillet 2010 de l'émissaire spécial des États-Unis sur le changement climatique, Todd Stern, au Chili, en Équateur et au Pérou, a déclaré que le message était clair, à savoir que s'il n'y avait pas de MRV (pour l'atténuation), il n'y aurait pas de financement. Pour une discussion plus approfondie sur ces positions et intérêts, voir Arunabha Ghosh (2010), *Harnessing the Power Shift: Governance Options for International Climate Financing*, rapport de recherche d'Oxfam, octobre 2010.

- xvii Voir Arunabha Ghosh (2010) *Harnessing the Power Shift: Governance Options for International Climate Financing*, octobre, 2010, qui explique pourquoi les filières existantes ne constituent pas une base solide pour l'augmentation d'un futur financement, en grande partie parce qu'elles sont considérées comme illégitimes dans les pays en développement.
- xviii 100 milliards de dollars de financement public et privé par an d'ici 2020 ont été promis par les pays développés dans l'Accord de Copenhague. Oxfam estime qu'un montant de 200 milliards de dollars par an de financement public est le niveau de besoin réel. Voir Oxfam (2010), « Le Financement climat après Copenhague. Les questions à 100 milliards de dollars », mai 2010. La part dévolue à l'atténuation devra mobiliser un fameux multiple de financement privé.
- xix Comme les ressources provenant des filières bilatérales et des institutions financières internationales.
- xx Il est important que l'évaluation des besoins financiers ne soit pas politisée, ce qui signifie que la Commission des finances aura besoin de conseils et d'analyses indépendantes pour mener à bien sa fonction efficacement.
- xxi Les pays développés doivent uniquement recevoir du crédit au titre de la CCNUCC pour l'élément don de tout prêt préférentiel.
- xxii Les normes devraient reprendre entre autres : l'additionnalité de financement (le financement climat ne devrait pas être compté comme APD et devrait par conséquent être nouveau et additionnel par rapport aux engagements de 0,7 % du RNB) ; que le financement soit affecté et déboursé selon des principes de gouvernance équilibrés ; des garanties sociales et environnementales, l'usage inadéquat des prêts, et identifier si la participation démocratique, la transparence et l'obligation de rendre des comptes sont soutenues au niveau national.
- xxiii Parmi les exemple de mécanismes, il y a la procédure de plaintes auprès du Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation des Nations Unies et le Panel d'inspection de la Banque mondiale, qui examine de plus en plus les charges de violations des garanties environnementales et sociales.
- xxiv En fin de compte, il n'existe aucun moyen pour parvenir à une augmentation massive du financement climat dans les proportions nécessaires, sans augmenter également les frais administratifs et les frais généraux associés. Les initiatives visant à améliorer l'efficacité, l'efficacité, la cohérence politique et réduire la fragmentation restent importantes. En effet, ces efforts sont devenus pratique courante : les principaux organismes d'aide multilatéraux mènent dorénavant des programmes de réforme spécifiques pour apporter des améliorations dans ces domaines. Voir OCDE (2010) « Rapport 2010 du CAD sur l'aide multilatérale », DCD/CAD (2010) 32 final, septembre 2010, p 70,
- xxv Le Programme pilote pour la résilience climatique (PPCR) devrait être liquidé à la fin du premier cycle de financement des pays cibles, et communiquer les enseignements tirés au nouveau Fonds mondial pour le climat. Ceci est en conformité avec la clause de suspension établie lorsque les fonds ont été mis en place.
- xxvi Il est question ici de financement public provenant des contributions évaluées, comptées dans les engagements financiers pris dans le cadre de la CCNUCC. Voir Oxfam (2010) *Le financement climat après Copenhague : les questions à 100 milliards de dollars*, mai 2010
- xxvii Par exemple, les taxes, impôts, ou taxes sur les transactions financières mondiales, le transport ou l'échange d'émissions qui devraient compter comme sources publiques de financement. Combinées avec au moins 50% de financement public, cela signifierait qu'au total, la grande majorité du financement passerait par le Fonds.
- xxviii Le financement pour l'adaptation devrait provenir du financement public, sous forme de dons et non de prêts.
- xxix L'aide au développement signalée au Comité d'aide au Développement de l'OCDE comme contribution aux agences multilatérales totalisait 35 milliards de dollars en 2008, et passait par plus de 200 agences. En aucun cas, les apports via une agence multilatérale unique – encore moins un seul fonds fiduciaire ou possibilité de financement – ne dépassent 4 milliards de dollars par an. Voir OCDE (2010) « Rapport 2010 du CAD sur l'aide multilatérale », DCD/CAD (2010) 32 final, septembre 2010
- xxx Cela comporte de garantir à un pays en développement une majorité à son Conseil d'administration et de proposer des possibilités d'accès direct dans les modalités de financement.
- xxxi Comme les pays les moins développés (PMD) et les petits États insulaires (PEID).
- xxxii Il y a à présent un solide consensus pour dire que le modèle de fonds idéal pour le climat apportera des ressources extérieures de façon souple, pour financer des interventions intégrées intrinsèquement et ancrées dans une stratégie climat ou de développement nationale d'un pays.
- xxxiii Le potentiel de l'agriculture, par exemple, de bénéficier d'une approche globale du développement durable, en intégrant l'adaptation et l'atténuation, est particulièrement grand. Oxfam (2009) « Au-delà de l'aide », septembre 2009.

© Oxfam Octobre 2010

Ce document a été rédigé par Tracy Carty. Oxfam tient à remercier pour leur aide à sa production Antonio Hill, Rob Bailey, David Waskow, Tim Gore, Jan Kowalzig, Kelly Dent, Nick Pialek, Kate Geary, Kirsty Hughes, Kalayaan Constantino et Shalimar Vitan. Il fait partie d'une série de textes écrits pour informer et contribuer au débat public sur les problématiques relatives aux politiques humanitaires et en matière de développement.

Ce document peut être utilisé librement à des fins de plaidoyer, de campagne, d'éducation et de recherche moyennant mention complète de la source. Le détenteur des droits demande que toute utilisation lui soit notifiée à des fins d'évaluation. Pour copie dans toute autre circonstance, réutilisation dans d'autres publications, traduction ou adaptation, une permission doit être obtenue et des frais peuvent être demandés. E-mail : publish@oxfam.org.uk.

Pour toute information complémentaire sur les questions soulevées dans ce document, veuillez contacter : advocacy@oxfaminternational.org

Les informations contenues dans ce document étaient correctes au moment de la mise sous presse.

Publié par Oxfam GB pour Oxfam International sous l'ISBN 978-1-84814-758-4 Mois, Année. Oxfam GB, Oxfam House, John Smith Drive, Cowley, Oxford, OX4 2JY, Royaume-Uni.



Oxfam

www.oxfam.org

Oxfam est une confédération International de 14 organisations qui travaillent ensemble dans 99 pays pour trouver des solutions durables à la pauvreté et l'injustice: Oxfam Amérique (www.oxfamamerica.org), Oxfam Allemagne (www.oxfam.de), Oxfam Australie (www.oxfam.org.au), Oxfam-en-Belgique (www.oxfamsol.be), Oxfam Canada (www.oxfam.ca), Oxfam France (www.oxfamfrance.org), Oxfam Grande-Bretagne (www.oxfam.org.uk), Oxfam Hong Kong (www.oxfam.org.hk), Intermón Oxfam Espagne (www.intermonoxfam.org), Oxfam Irlande (www.oxfamireland.org), Oxfam Mexique (www.oxfammexico.org), Novib Oxfam Pays-Bas (www.oxfamnovib.nl), Oxfam Nouvelle-Zélande (www.oxfam.org.nz) et Oxfam Québec (www.oxfam.qc.ca)

Les organisations suivantes, actuellement membres observateurs d'Oxfam International, travaillent en vue d'une éventuelle affiliation complète :

Oxfam Inde (www.oxfamindia.org)

Oxfam Japon (www.oxfam.jp)

Oxfam Italy (www.oxfamitalia.org)

Veuillez écrire aux agences ci-dessus pour demander un supplément d'information, ou rendez-vous sur le site web www.oxfam.org.

E-mail : advocacy@oxfaminternational.org