

Étude Gouvernance Fonds vert

Coordination SUD

Créée en 1994, **Coordination SUD (Solidarité Urgence Développement)** est la coordination nationale des ONG françaises de solidarité internationale. Elle regroupe plus de 130 ONG, dont une centaine vix six collectifs membres (Clong-Volontariat, Cnajep, Coordination d'Agen, Crid, Forim, Groupe Initiatives) qui mènent des actions humanitaires d'urgence, d'aide au développement, de protection de l'environnement, de défense des droits humains auprès des populations défavorisées,

mais aussi des actions d'éducation à la solidarité internationale et de plaidoyer.

Coordination SUD assure une double mission d'appui à la professionnalisation des ONG françaises et de représentation de leurs positions auprès des institutions publiques et privées, en France, en Europe et dans le monde.

> Contact :

14 passage Dubail 75010 Paris
E-mail : sud@coordinationsud.org
Tél. : +33 (0)1 44 72 93 72

Rédaction : Anne Chetaille, Alix Mazounie et Célia Gautier.

Relecture : Nathalie Dupont, Vanessa Laubin.

Les organisations suivantes ont contribué à la rédaction de ce rapport :



Étude Gouvernance Fonds vert

Ce rapport a été rédigé par : Anne Chetaille, Alix Mazounie et Célia Gautier

Relecture : Nathalie Dupont, Vanessa Laubin

● DÉCEMBRE 2012

Sommaire

Introduction	5
CHAPITRE 1. Quelle gouvernance des financements pour le climat dans le prisme de la Déclaration de Paris ?	7
La Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide et sa pertinence pour la bonne gouvernance des financements climat	7
L'émergence de la Déclaration de Paris	7
Les propositions des ONG pour une aide plus efficace	8
L'exemple innovant du Fonds mondial pour le Sida, la tuberculose et le paludisme	11
Son système de représentation/décision	11
Financements	12
Cycle de projet	12
Le système de représentation, rôle de la société civile	13
Les limites rencontrées	13
Enseignements pour la gouvernance du Fonds vert pour le climat	13
CHAPITRE 2. État des lieux des financements climat : quels outils et quels financements pour quel impact ?	15
Des volumes trop faibles de financements climat	15
Le coût élevé du changement climatique	15
Les financements disponibles sont insuffisants	17
Un paysage financier plus que fragmenté	17
Une redistribution des financements au détriment des plus pauvres	19
Allocation des financements climat en priorité pour l'atténuation, au détriment des besoins d'adaptation	19
Les instruments financiers : prédominance des prêts	19
Le rôle du secteur privé	20
Un accès limité aux financements pour les PMA	20
CHAPITRE 3. Les Fonds climat existants à l'étude : quels enseignements pour le Fonds vert ?	23
Les Fonds d'investissement Climat de la Banque mondiale	23
Les actions du Fonds pour l'environnement mondial (FEM) dans la finance climat	26
Le Fonds pour l'adaptation	30
Le Fonds spécial pour le changement climatique et le Fonds pour les pays les moins avancés	32

CHAPITRE 4. Éléments du débat sur les principes directeurs et l'architecture du Fonds vert	35
Éléments du débat sur le mandat et les objectifs du Fonds vert	35
Quels objectifs pour le Fonds vert ?	35
Qui donne un mandat au Fonds vert ?	37
Éléments du débat sur le rôle du Fonds vert	37
Le Fonds vert : banque, facilité de mixage ou fonds fiduciaire ?	37
Éléments du débat sur l'architecture et la gouvernance du Fonds vert	39
Le système de représentation	39
Les fenêtres de financement	40
Rôle des Conseils et des comités techniques	41
L'accès direct	42
Éléments du débat sur l'articulation avec les fonds existants dans l'architecture financière climat	43
Le Fonds pour l'adaptation (FA)	44
Le Fonds pour l'environnement mondial (FEM)	44
La Banque mondiale	44
Un Fonds vert pour l'Afrique ?	45
Éléments du débat sur l'origine et la destination des financements du Fonds vert	46
Priorités stratégiques du Fonds vert	46
Quels instruments financiers ?	46
Allocation des financements	47
CHAPITRE 5. Vers une coordination et une utilisation efficaces et équitables des financements climat : éléments de position de Coordination SUD avant Durban	49
Tirer les leçons des réformes de l'APD	50
Reproduire et amplifier les modestes réussites de l'APD	50
Faire mieux que l'APD	50
Et plus encore	50
... Pour identifier les fonctions et principes directeurs du Fonds vert	50
Améliorer la coordination des financements	51
Favoriser l'appropriation nationale des financements climat	51
Promouvoir une allocation priorisée, juste et dépolitisée des financements	51
Privilégier des instruments financiers adaptés, encadrés et équitables	52
Impliquer la société civile dans les processus de décision	52
Reproduire et amplifier les bonnes pratiques	53
Conclusion et perspectives : de Durban à Doha	55
Les conclusions adoptées à Durban	55
Les décisions prises en 2012	57

Introduction

La question des financements pour le climat représente un enjeu majeur pour les ONG de solidarité internationale. Suite à l'accord de Copenhague fin 2009, les ONG réunies au sein de la Commission Climat et développement de Coordination SUD ont souhaité faire de cette question l'une de ses quatre thématiques prioritaires de travail.

Fin 2009, l'Accord de Copenhague lançait trois chantiers majeurs sur la question des financements pour le climat. À court terme, il engageait les pays développés à mobiliser 30 milliards de dollars de financements nouveaux et additionnels entre 2010 et 2012 pour financer l'adaptation et l'atténuation dans les pays en développement. À moyen terme, les pays développés s'engageaient à mobiliser jusqu'à 100 milliards de dollars par an d'ici à 2020, en plus des montants promis dans le cadre de l'APD (dont on estime les besoins à 195 milliards de dollars d'ici 2015¹). Enfin, il envisageait la création d'un Fonds vert multilatéral pour accueillir les Fonds climat post-2012.

En 2010, la Commission Climat et développement a d'abord orienté son travail de plaidoyer sur la question des financements précoces sur le climat. Elle a collaboré de façon étroite avec le Réseau Action Climat - France (RAC-F) pour défendre le respect et une plus grande transparence des engagements pris par la France de verser 420 millions d'euros par an de financements précoces.

Fin 2010, la 16^e Conférence des Parties (COP) à la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC) entérinait les trois chantiers lancés à Copenhague. La décision de Cancun contenait, entre autres, les termes de références pour l'opérationnalisation du Fonds vert. Un comité de transition était mis en place afin d'opérationnaliser le Fonds d'ici la COP 17. Ce comité était composé de manière « équilibrée », donnant 25 sièges aux pays en développement et 15 sièges aux pays développés. Il était ainsi assez représentatif de l'équilibre géographique et démographique mondial. La décision de Cancun identifiait également les points clés à traiter par ce comité afin d'opérationnaliser le Fonds vert (définition du rôle du secrétariat, identification des instruments financiers, création d'un mécanisme d'évaluation et élaboration du dispositif juridique et institutionnel, etc.). Elle prévoyait la mise en place d'un Conseil une fois les règles de fonctionnement et de gouvernance du Fonds établies. Ce conseil devait être composé de 12 membres issus de pays développés et 12 membres issus de pays en développement.

Suite à la décision de Cancun, Coordination SUD – *via* les associations membres et invités de la Commission Climat et développement – a alors axé sa réflexion et son plaidoyer sur la gouvernance sur le Fonds vert. En effet, ce dernier représente une opportunité de changer de paradigme de gouvernance et les modes opératoires de la coopération internationale. Le Fonds vert est le premier fonds multilatéral pour la lutte contre le changement climatique et hébergera ou redistribuera une grande partie des 100 milliards de dollars promis par an d'ici 2020. Il a été créé pour améliorer la redistribution et l'utilisation des financements pour le climat, en réaction à la fragmentation, inefficacité et iniquité des fonds internationaux actuels en matière de lutte contre le changement climatique.

¹ Projet du Millénaire (sous la direction de J.-D. Sachs), *Investir dans le développement : plan pratique pour réaliser les objectifs du Millénaire pour le développement*, Rapport au secrétaire général des Nations unies, 2005.

Quels seront le chemin et les procédures qui permettront à ces financements d'être acheminés de façon rapide, efficace et équitable sur le terrain ?

Pour répondre cette question, Coordination SUD a souhaité s'appuyer sur les leçons de plusieurs décennies d'aide publique au développement (APD) et les principaux défis en termes de financements du développement. Cet état des lieux, combiné à une analyse critique du paysage actuel sur les financements climat avec l'appui du Réseau Action Climat et du Réseau Climat & développement, a permis à la Commission d'identifier plusieurs principes et recommandations sur la future gouvernance du Fonds vert, notamment en vue de la 18^e COP à Doha. Ce rapport a été rédigé à partir d'une revue bibliographique et d'entretiens réalisés auprès de personnes ressources spécialisées sur le financement du développement, d'une part, et sur le financement de la lutte contre le changement climatique, d'autre part. ●

CHAPITRE 1

Quelle gouvernance des financements pour le climat dans le prisme de la Déclaration de Paris ?

I l s'agit ici de rappeler les principaux enjeux en matière de financement du développement et les bonnes pratiques en matière d'efficacité de l'aide, et de se pencher plus spécifiquement sur une expérience innovante de fonds multilatéral mis en place pour traiter une problématique de développement : le Fonds mondial pour le paludisme, le Sida et la tuberculose.

La Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide et sa pertinence pour la bonne gouvernance des financements climat

L'émergence de la Déclaration de Paris

Les débats sur les financements pour le climat, qu'il s'agisse des besoins en financement, comme de la mise en place d'institutions et de mécanismes appropriés pour allouer et distribuer les ressources de façon la plus efficace et équitable possible, ne sont pas sans rappeler ceux sur le financement du développement. Ainsi les engagements pris par les pays développés et réaffirmés en 2002 pour allouer 0,7 % de leur PIB à l'aide publique au développement (APD) sont sans cesse réaffirmés, mais ne sont pas tenus pour la plupart.

En 2005, les pays développés donateurs et les pays en développement, souvent désignés comme pays partenaires, entérinaient la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide. Celle-ci énonce un ensemble d'engagements ambitieux pour faire en sorte que l'aide contribue de façon efficace à la réalisation des objectifs de développement, particulièrement les Objectifs du Millénaire pour le développement.

Ces engagements ambitieux sont articulés autour de cinq principes

1. **Appropriation par les pays partenaires.** Les pays en développement définissent leurs propres priorités en matière de développement, consolident leurs institutions et dirigent la coordination de l'aide.
2. **Alignement donateurs-partenaires.** Les donateurs alignent leur aide sur les priorités des pays en développement et font un meilleur usage des plans, des politiques et des systèmes de ceux-ci.

3. **Harmonisation donateurs-donateurs.** Les donateurs se concertent pour éviter les doubles emplois, simplifient les procédures et acceptent une meilleure répartition du travail avec les pays partenaires.
4. **Gestion axée sur les résultats.** Les pays en développement et les donateurs se concentrent sur l'obtention – et l'évaluation – des résultats.
5. **Responsabilité mutuelle.** Les donateurs et les pays en développement sont mutuellement responsables des résultats obtenus et sont également individuellement responsables devant leur parlement et leur opinion publique.

Peu de temps après, un programme d'action – le Programme d'Accra – a été adopté. Ces deux textes constituent ainsi des textes fondateurs dans la réflexion sur l'évolution de l'APD et des progrès à faire dans ce domaine. Une des caractéristiques de la Déclaration de Paris est que les États s'engagent à se rendre mutuellement compte de l'avancement dans sa mise en œuvre au moyen d'un ensemble d'indicateurs de progrès assortis à 13 objectifs cibles à atteindre en 2010.

Des objectifs pertinents pour le financement du climat

Parmi ces objectifs-cibles, certains sont particulièrement pertinents pour les discussions sur les financements pour le climat et en particulier la réflexion sur la gouvernance du Fonds vert et devraient être considérés avec attention :

- des stratégies de développement opérationnelles sont élaborées (objectif 1) ;
- les apports d'aide sont alignés sur les priorités nationales (objectif 3) ;
- les capacités sont renforcées pour un soutien coordonné (objectif 4) ;
- l'aide est davantage prévisible (objectif 7) ;
- des missions conjointes sont réalisées sur le terrain (objectif 10a) ;
- les cadres d'évaluation des performances et de suivi sont orientés vers les résultats et sont transparents (objectif 11) ;
- les pays se soumettent à des évaluations mutuelles (objectif 12).

Ces principes s'appuient sur un certain nombre de constats largement détaillés dans l'évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris faite à l'occasion du quatrième Forum sur l'efficacité de l'aide à Busan fin 2011.

Les propositions des ONG pour une aide plus efficace

Il convient de s'attarder plus particulièrement sur les propositions suivantes, fréquemment citées au cours des entretiens réalisés pour cette étude : prendre en compte la capacité d'absorption, assurer une meilleure coordination entre les bailleurs, impliquer l'ensemble des parties prenantes dans les processus de prise de décision liés à l'aide, diversifier les types d'appui et des procédures de suivi-évaluation.

Tenir compte de la capacité d'absorption

Le volume d'aide est souvent l'indicateur principal de performance communiqué auprès des contribuables. Les agences de développement mettent en moyenne entre trois et cinq ans pour décaisser une aide². Une des premières raisons invoquées pour ces délais très longs est que la capacité d'absorption de l'aide est limitée. D'une part, les pays récipiendaires manquent

² S.G. Jeanneney, *Quels sont les obstacles à l'accélération des déboursements ? La capacité d'absorption de l'aide et l'efficacité de l'aide dépendent de ses modalités*, Document de travail du Ferdi, 2008.

de capacités administratives pour la gestion de l'aide, dont les procédures varient beaucoup d'un bailleur à l'autre. D'autre part, la mise en place de conditionnalités – telles que la mise en place de réformes politiques économiques et sociales – peut ralentir le décaissement si elles ne sont pas mises en place dans les temps. Il serait possible d'accélérer le décaissement de l'aide en simplifiant les procédures administratives et en réduisant les conditionnalités. Cependant, les bailleurs craignent un gaspillage de l'aide et un risque de déséquilibre macro-économique lié à l'afflux soudain d'un gros volume d'argent (le « syndrome hollandais »), et une dépendance accrue à l'APD. Le syndrome hollandais a été observé pendant les années 1980 lorsque l'afflux soudain d'aide extérieure a entraîné une augmentation de la demande des biens non commerciaux à l'international, une appréciation de la monnaie, une hausse des salaires et perte de compétitivité par exemple. Aujourd'hui encore, les politiques budgétaires sont désarmées face à un tel syndrome.

Selon certains observateurs, la capacité limitée ne doit pas impliquer une réduction de l'aide mais une réforme des modalités selon lesquelles elle est versée. Pour Sachs par exemple, seule une aide massive et rapidement déboursée peut sortir les PMA de leur trappe à pauvreté (théorie du *big push*). C'est à cette théorie qu'on doit les OMD et l'objectif de 0,7 % du revenu national brut d'ici 2015.

Pour déboursier plus rapidement et plus efficacement, il s'agit donc d'améliorer progressivement la capacité d'absorption, en simplifiant les procédures et en renforçant les capacités des acteurs. Pour d'autres encore, l'enjeu est de diversifier les secteurs bénéficiaires de l'aide, et notamment soutenir financièrement l'économie locale et le développement des PME. Il s'agit plus largement de soutenir l'émergence de porteurs de projets, qu'il s'agisse d'entreprises, d'ONG, du secteur de la recherche, etc.

Améliorer la coordination entre les bailleurs

La coordination entre les bailleurs reste un problème et un facteur identifié d'inefficacité de l'aide. Chaque bailleur tend à suivre ses orientations stratégiques et agit sans réelle concertation avec les autres bailleurs présents dans les pays. Il en résulte une aide fragmentée, des doublons fréquents, voire des politiques et des conditions contradictoires. À dire d'experts, pressés par leurs objectifs de performance et leur image, les bailleurs se retrouvent souvent en compétition sur les projets les plus visibles, les moins risqués et les plus gros. Une meilleure coordination passe par exemple par la création de plateformes multi-bailleurs thématiques à l'échelle d'un pays. Pour les porteurs de projets, ce type de coordination est très utile dans les contextes politiques difficiles. Il permet parfois de faire évoluer des situations inacceptables dans les États fragiles. Mais elle peut aussi se révéler dangereuse : trop de coordination peut donner aux bailleurs trop de poids sur les politiques nationales, et imposer une seule vision « nord », inadaptée mais sans alternative.

Impliquer la société civile du Nord et du Sud

La société civile peut et doit être impliquée de plusieurs manières. Elle peut être observatrice dans les instances de décision. Elle peut monter et porter des projets sur le terrain, souvent parmi les plus innovants. Elle peut également contribuer à la conception des stratégies et politiques d'aide (comme cela a été le cas pour le Fonds mondial contre le Sida, ou pour la politique européenne *Agenda for change*, etc.) Enfin, elle maintient un état de veille critique pendant la mise en œuvre et les suites du projet.

L'implication des ONG et des communautés dans les instances de décision nationales environnementales et climatiques est également particulièrement stratégique. Il s'agit de l'échelon pivot pour décider de l'allocation des financements et des priorités pour le pays, pour garantir aussi une redistribution équitable des financements. Elles doivent être impliquées non pas en tant que simples observatrices mais également en tant qu'expertes, sources d'innovation et de bonnes pratiques.

- **Observation.** Dans les instances de décision au niveau international, la participation de la société civile est récente. Dans la plupart des fonds abrités par la Banque mondiale, la société civile n'a pas de statut d'observateur dans les instances de décision, sauf dans le cadre des Fonds d'investissement Climat où la Banque mondiale a lancé un « forum des partenariats » pour créer un dialogue avec l'ensemble des parties prenantes et ainsi améliorer les procédures, les programmes et partager les bonnes pratiques. Dans d'autres fonds plus « innovants » comme le Fonds pour l'adaptation, les ONG ont le droit de participer aux réunions du Conseil, peuvent faire des soumissions écrites mais ne peuvent pas intervenir de façon orale. Le modèle le plus innovant en matière de participation de la société civile reste le Fonds mondial pour le Sida, la tuberculose et le paludisme. Ce Fonds accorde 3 des 18 votes du CA à la société civile (*voir partie ci-après*).
- **Innovation et mise en œuvre.** En ce qui concerne le montage et portage de projets, les ONG jouent un rôle-pivot sur le terrain de par leur excellente connaissance du terrain et de ses contraintes. Les ONG et les communautés locales sont souvent à l'origine d'initiatives innovantes et de bonnes pratiques. Cependant, elles peinent parfois à développer et mettre en œuvre des projets financés par la coopération compte tenu de la complexité des procédures. Le Fonds pour l'environnement mondial a néanmoins pris en compte cette difficulté en prévoyant des enveloppes pour les projets à petite échelle. L'Union européenne, quant à elle, a mis en place des lignes de financements pour le renforcement des acteurs non étatiques. Ces financements encouragent les partenariats entre les ONG nationales et les ONG de développement du Nord.
- **Veille critique.** Enfin, les ONG nationales tachent de veiller à la transparence et bonne gouvernance des financements. Ils peuvent dénoncer la corruption dans les programmes (type aide budgétaire directe/sectorielle). Mais leur analyse critique est rarement prise en compte formellement dans les comptes rendus des bailleurs et évaluations indépendantes des projets. En outre, ce système fonctionne dans les pays dotés d'une société civile solide, crédible, légitimée par le gouvernement ou les médias. Malheureusement, cette participation reste insuffisante aujourd'hui et doit impérativement être consolidée et développée dans le Fonds vert.

Diversifier les types d'appui

Dans une logique d'appropriation nationale des politiques et des financements, les bailleurs versent de plus en plus d'aides budgétaires directes ou sectorielles. Malgré les difficultés de suivi et le risque fiduciaire inhérent, la contribution budgétaire globale tend à améliorer la logique même de l'aide, puisque l'approche est plus contractuelle et responsabilise autrement les bénéficiaires. La contribution budgétaire directe représente une prémisse de l'accès direct aux financements pour les gouvernements, mais reste insuffisante. Néanmoins, cette logique ne doit pas se faire au détriment de l'approche « projet ». Selon les porteurs de projet, il faut privilégier une palette large de types de projets pour permettre à tous les acteurs, les enjeux et les capacités de coexister. En l'occurrence, une approche progressive, à partir de projets souvent pilotes pour tester de nouvelles pratiques, se révèle utile afin de pouvoir expérimenter, tester des solutions innovantes puis de les répliquer à une plus grande échelle. En revanche, cette approche nécessite des moyens de suivi et de capitalisation qui sont généralement peu valorisés par les bailleurs.

Enfin, il est désormais bien compris que la mise en œuvre de programmes d'ampleur passe par le renforcement de capacités des parties prenantes localement, en amont. Selon certains porteurs de projet, il faut faire une large place à la formation et aux chercheurs/universitaires dans les projets élaborés et mis en œuvre.

Le rôle du suivi-évaluation

Aujourd'hui, le suivi des projets est réduit à un processus purement bureaucratique. Le cas des financements européens est notoire : même si le projet n'atteint pas les résultats escomptés, il est

trop difficile de faire marche arrière. Le système en place ne permet donc pas de réellement tirer des leçons et d'en tenir compte pour l'avenir. Le suivi-évaluation est pourtant l'un des garants de l'efficacité. Sans pour autant monopoliser le temps et les ressources disponibles, les observateurs préconisent de mobiliser des capacités de suivi-évaluation impliquant les parties prenantes du projet : bénéficiaires directs, partenaires, opérateurs, etc. Idéalement, le suivi-évaluation serait effectué de façon « conjointe » et continue. Il permettrait une meilleure appropriation des projets par les différentes parties prenantes en les responsabilisant davantage.

L'exemple innovant du Fonds mondial pour le Sida, la tuberculose et le paludisme

Le Fonds mondial contre le Sida, la tuberculose et le paludisme (dit « Fonds mondial ») a été créé en 2002 pour lutter contre ces épidémies. Il a été hébergé par l'OMS dans un premier temps pour permettre son opérationnalisation rapide, puis est devenu autonome en 2009. Il fait partie de cette récente génération de fonds innovants et, à ce titre, il est perçu comme exemplaire par de nombreux observateurs. Le Fonds finance principalement des programmes de prévention et de dépistage, des traitements contre la transmission de la mère à l'enfant, des formations des travailleurs sanitaires et communautaires. Il répartit ses ressources entre les trois maladies comme suit : 62 % pour les programmes de lutte contre le Sida, 16 % pour la tuberculose et 22 % pour le paludisme. La société civile souhaiterait étendre le mandat du Fonds à d'autres questions de santé publique.

Son système de représentation/décision

L'architecture du Fonds repose sur quatre entités :

- **Le Conseil d'administration (CA).** Le Fonds est piloté conjointement par un conseil des représentants de pays donateurs et pays bénéficiaires qui bénéficient d'un droit de vote égal. Y sont également représentées des ONG Nord et Sud, des fondations, ainsi que les communautés affectées par les trois maladies dans le mandat du Fonds. La société civile a ainsi obtenu 3 des 18 sièges au CA. Il suffit d'un tiers des votes pour rejeter une proposition ou un projet. Cela signifie qu'à eux seuls, les trois votes de la société civile ne peuvent bloquer une proposition ou un projet mais peuvent néanmoins faire pencher la balance. Chaque collège s'autogère : les représentants sont sélectionnés sur candidature (cela s'approche de la cooptation). C'est pourquoi nombreux sont ceux à avoir critiqué ce mode de fonctionnement : cela revient de fait à élire ses propres membres et établir ses propres règles de sélection. Enfin peuvent également participer aux réunions du conseil, mais sans droit de vote : l'OMS, UNAIDS, les partenariats publics-privés comme « Stop TB », et la Banque mondiale – pour certains d'ailleurs, le secteur privé devrait être mieux représenté au sein du Fonds. Le CA n'émet pas de recommandations pour « améliorer » les propositions de projet, et en ce sens il respecte les priorités nationales. En revanche, le Fonds mondial a décidé de ne pas cloisonner sélection des projets et décisions politiques. La décision finale revient au CA, après l'évaluation des projets proposée par le Comité scientifique. Dans les faits, le CA semble toujours avoir suivi les recommandations du Comité scientifique.
- **Le Secrétariat.** Le CA s'appuie sur un secrétariat d'environ 500 personnes. Le secrétariat gère le portefeuille de subventions, encadre les décaissements, suit les projets, supervise l'évaluation, apporte un soutien juridique, administratif et technique. Ce secrétariat n'a aucun représentant dans les pays bénéficiaires. Il s'appuie entièrement sur les entités nationales, les mécanismes de coordination nationale (MCN).

- **Le Comité scientifique.** Le Fonds mondial est également doté d'un Comité scientifique, composé d'experts. Ce comité est chargé d'évaluer les projets soumis par les pays, et de recommander une sélection au CA. La sélection des experts est très conflictuelle. De plus, les observateurs reprochent au Comité scientifique de ne pas aller sur le terrain lorsqu'ils étudient les propositions de projets/programmes. Cela permettrait d'améliorer la compréhension du projet, mais également favoriserait l'interaction avec les acteurs locaux et les porteurs de projet.
- **Les mécanismes de coordination nationaux (MCN).** Le Fonds mondial a enfin développé une structure relativement décentralisée. Des entités nationales multi-parties prenantes ont été mises en place. Ces MCN sont composés de représentants publics et privés (gouvernement, agences multilatérales, bilatérales, ONG, universitaires, malades). Ils préparent les propositions de financement et désignent les « principaux bénéficiaires » (souvent un ministère ou alors, le PNUD, une grosse ONG ou une agence bilatérale) par qui transiteront les financements et qui sous-traiteront ensuite avec d'autres organisations. La capacité fiduciaire et la solidité de ces organismes bénéficiaires sont auditées une fois que le projet est approuvé par le CA. Ces organisations seront redevables et responsables sur l'ensemble du projet. Les MCN en eux-mêmes n'administrent pas les financements mais doivent suivre la mise en œuvre. En réalité, leurs structures hétérogènes les empêchent de suivre et contrôler de près la mise en œuvre des projets. Dans les pays où les MCN ont moins bien fonctionné, on relève souvent un problème de compréhension du rôle du MCN. Certains experts suggèrent que des formations soient mises en place pour les MCN afin de les aider à assurer pleinement leur mandat et mieux appréhender celui du Fonds ainsi que les financements disponibles. De fait, les MCN peuvent accéder à des financements spéciaux auprès du Secrétariat pour mettre en place des moyens de secrétariat et de formation au niveau national mais les pays n'en font pas la demande, par manque d'information ou d'implication du ministère chargé de monter le dossier de demande de financement. Le Fonds a déjà commencé à tirer les leçons de ces difficultés identifiées dans les précédents rapports d'évaluation³ : le secrétariat est maintenant autorisé à appuyer les MCN jugés inefficaces ou défaillants.

Financements

Depuis sa création en 2002, le FM a approuvé 21,9 milliards de dollars de projets pour 864 projets dans 144 pays (chiffres 2010 de l'AFD). Il a été ré-abondé trois fois. La majorité des financements – 18,9 milliards – proviennent de contributions des États, États-Unis et France en tête. Les 5 % restants proviennent du secteur privé, principalement la Fondation Bill & Melinda Gates. Le Fonds est également abondé grâce à des mécanismes financiers innovants, notamment la taxe solidaire sur les billets d'avion mise en place dans onze pays, dont la France. Le dernier cycle d'engagements financiers a démontré la capacité du Fonds mondial à mobiliser les financements : avec une hausse de 20 %. Le Fonds affiche un coût de fonctionnement d'environ 5 %. Pendant longtemps financés par les intérêts perçus sur les fonds placés, cette modalité a été abandonnée. Le Fonds est administré fiduciairement par la Banque mondiale.

Cycle de projet

Le Fonds est simplement l'instrument financier, et non pas l'exécutant. Les pays proposent des projets au Fonds qui décide ensuite des projets qu'il finance. Un système d'accès direct aux financements a ainsi été privilégié. Cependant, l'accès direct développé par le Fonds mondial ne permet pas de maîtriser le risque fiduciaire puisque les MCN sont des entités sans cer-

³ *Faire la différence : rapport 2011 sur les résultats du Fonds mondial*, Fonds mondial, 2011.

tification fiduciaire et les organismes bénéficiaires sont souvent peu contrôlés. Les ressources sont parfois mal gérées et la corruption n'est pas à exclure. C'est la plus grande menace pour l'efficacité et la crédibilité du Fonds.

Les financements sont décaissés selon les progrès accomplis. Lorsque la subvention entre en phase 2 (au bout de deux ans), le programme est réévalué en détail. Ce travail d'évaluation est confié à une entreprise d'audit n'ayant pas toujours l'expertise dans ce secteur, ce qui tend à se cantonner à une évaluation purement financière des résultats. En cas de non-respect des objectifs fixés, le financement peut être interrompu. Entre 2002 et 2007, 82 % des projets ont obtenu une subvention phase 2.

Le système de représentation, rôle de la société civile

Avant la création du Fonds, la société civile jouait déjà un rôle important dans la mise en œuvre des projets Sida. Les associations locales ont pour avantage d'être proches des communautés de malades et les familles et de pouvoir ainsi instaurer un dialogue avec elles. Par conséquent, l'implication de la société civile dans la gouvernance du Fonds mondial tant dans le CA, que dans les MCN ainsi que dans la mise en œuvre des projets, est apparue impérieuse lors de sa création du Fonds. Les MCN mettent l'ensemble des parties prenantes sur un pied d'égalité. Le CA offre une chance raisonnable à la société civile d'influencer les décisions, même si par ailleurs, certains observateurs s'interrogent sur la légitimité des ONG représentant la société civile au CA, leur reprochant notamment leur manque d'expérience du terrain.

Les limites rencontrées

Selon un observateur du Fonds vert, les cycles de projets du Fonds mondial sont souvent conçus sans lien avec les stratégies nationales ou leurs cycles budgétaires. Les pays récipiendaires peuvent difficilement anticiper le financement, et encore moins faciliter une coordination inter-bailleurs. En outre, lors de la sélection des projets, le Fonds n'a pas de critères en lien avec ce qui existe déjà au niveau national et n'incite donc pas à une meilleure coordination des efforts.

Sur le terrain, le Fonds mondial rencontre les mêmes problèmes que les autres fonds : concurrence avec d'autres structures, notamment les *National Aid Councils* (souvent impliqués dans le Fonds mais avec des intérêts divergents), manque de capacités locales pour monter des appels d'offre pour les pays, etc. Les observateurs ont obtenu un mandat plus large pour le Fonds mondial qui peut aujourd'hui financer des projets de renforcement des capacités du système de santé national. En revanche, d'autres doutent de sa capacité à financer ce type d'approche transversale alors que le Fonds est techniquement absent des pays et ne s'est pas doté d'une expertise globale sur les systèmes de santé. Parmi les observateurs, des divergences existent entre ceux qui souhaitent restreindre le nombre de pays et de récipiendaires éligibles et ceux qui souhaitent ouvrir l'allocation à l'ensemble des pays (position défendue par les ONG).

Enseignements pour la gouvernance du Fonds vert pour le climat

De l'expérience presque pilote du Fonds mondial, on peut tirer une première série de conclusions pour la gouvernance du futur Fonds vert qui se veut elle aussi innovante⁴.

⁴ Benito Müller et Sven Harmeling, « In the footsteps of the Global Fund : How to establish the new climate fund », in *Outreach Magazine*, 30 novembre 2010.
<http://www.oxfordclimatepolicy.org/publications/documents/OUTREACH-02.pdf>

- **Obtenir le droit de vote pour la société civile.** Le fait que le droit de vote des représentants de la société civile au Fonds mondial pèse autant que celui des autres membres du Conseil d'administration représente une des avancées les plus importantes en matière de gouvernance internationale. Malheureusement, les accords de Durban ont décidé de la participation de quatre membres de la société civile (dont ceux du secteur privé) au sein du CA du Fonds vert, mais ne leur a accordé qu'un rôle d'observateur « actif », sans droit de vote. Cette décision ne permet pas un réel progrès en matière de participation de la société civile.
- **Exiger une sélection plus démocratique et transparente des représentants de la société civile.** Les procédures proches de la cooptation utilisées par le Fonds mondial ne permettent pas d'asseoir la légitimité des représentants de la société civile. La sélection des ONG au CA du Fonds vert devra faire l'objet de critères transparents et démocratiques, et préciser également les modalités de compte rendu à l'ensemble des acteurs de la société civile.
- **Mieux coordonner et impliquer les acteurs.** Le Fonds mondial a été critiqué pour sa faible recherche de coordination et d'harmonisation avec les autres projets, financements et acteurs sur le terrain. Ce constat se traduit par des rivalités avec d'autres structures. En même temps, il a aussi essayé d'améliorer la participation des acteurs en les réunissant dans les mécanismes de coordination nationale (MCN). Le Fonds vert devra jouer un rôle de coordination et harmoniser les intérêts des différents acteurs pour éviter les doublons et accroître l'efficacité des financements décaissés et des projets mis en œuvre. C'est aussi là toute l'importance de financer en fonction des stratégies nationales. Il pourra également s'inspirer des mécanismes de coordination nationale pour impliquer et mieux coordonner les acteurs locaux et nationaux. ●

CHAPITRE 2

État des lieux des financements climat :

quels outils et quels financements pour quel impact ?

Actuellement, les financements climat font l'objet de critiques fortes : fragmentation des canaux et des financements, allocation inéquitable, instruments financiers inadaptés. Ces insuffisances affectent l'action de la communauté internationale sur les changements climatiques.

Des volumes trop faibles de financements climat

Le coût élevé du changement climatique

Le changement climatique représente un coût additionnel au développement. Avec le même euro, on ne peut pas répondre à la fois au défi de l'éradication de la pauvreté et de la lutte contre les changements climatiques. Le financement de l'adaptation doit en particulier prendre en compte différents futurs possibles et rendre plus flexible les modèles de développement classiques. Cela implique notamment de disposer des moyens pour identifier les vulnérabilités face aux changements climatiques, interroger le niveau collectif d'acceptabilité du risque et déterminer des stratégies d'adaptation potentielles.

Dans son rapport mondial pour le développement humain durable de 2007 intitulé « La lutte contre les changements climatiques : la solidarité humaine dans un monde divisé », le PNUD relève qu'un financement supplémentaire de 86 à 109 milliards de dollars par an sera nécessaire d'ici 2015 (*voir tableaux page suivante*⁵) pour financer l'adaptation aux changements climatiques dans les pays du Sud. Le rapport 2010 sur le développement de la Banque mondiale calculait que l'atténuation coûterait entre 140 à 174 milliards de dollars à l'horizon 2030. Les estimations du coût global de la transition à un développement sobre en carbone et résilient atteignent 600 milliards US\$/an d'ici 2050 selon la Banque mondiale.

⁵ Tableau tiré de : IIED, *Assessing the cost of adaptation to climate change*, août 2009.
<http://pubs.iied.org/pdfs/11501IIED.pdf>

Table 1 Estimates of adaptation costs in developing countries, for 2010-2015

Source	US\$ billion p.a.	Comments
World Bank (2006)	9-41	Cost of climate-proofing FDI, GDI and ODA flows
Stern (2006)	4-37	Update, with slight modification of World Bank (2006)
Oxfam (2007)	>50	Based on World Bank, plus extrapolation of costs from NAPAs and NGO projects
UNDP (2007)	86-109	World Bank, plus costing of PRS targets, better disaster response

Source: Agrawala and Fankhauser (2008)

Note: FDI = foreign direct investment, GDI = gross domestic investment, ODA = official development assistance, NAPA = National Adaptation Programme of Action, PRS = poverty reduction strategy

Table 2 UNFCCC estimate of additional annual investment need and financial flow needed by 2030 to cover costs of adaptation to climate change (billion dollars per year in present-day values)

Sector	Global cost	Developed countries	Developing countries
Agriculture	14	7	7
Water	11	2	9
Human health	5	Not estimated	5
Coastal zones	11	7	4
Infrastructure	8 – 130	6 – 88	2 – 41
Total	49 – 171	22 – 105	27 – 66

Source: UNFCCC (2007)

Selon le Rapport Stern, le coût de l'inaction sera bien plus élevé : « si rien n'est fait, les conséquences du changement climatique pourraient coûter 5 % du PIB mondial chaque année, dès maintenant et indéfiniment, et que les dommages collatéraux pourraient même porter ce coût à 20 % du PIB mondial, voire plus ».

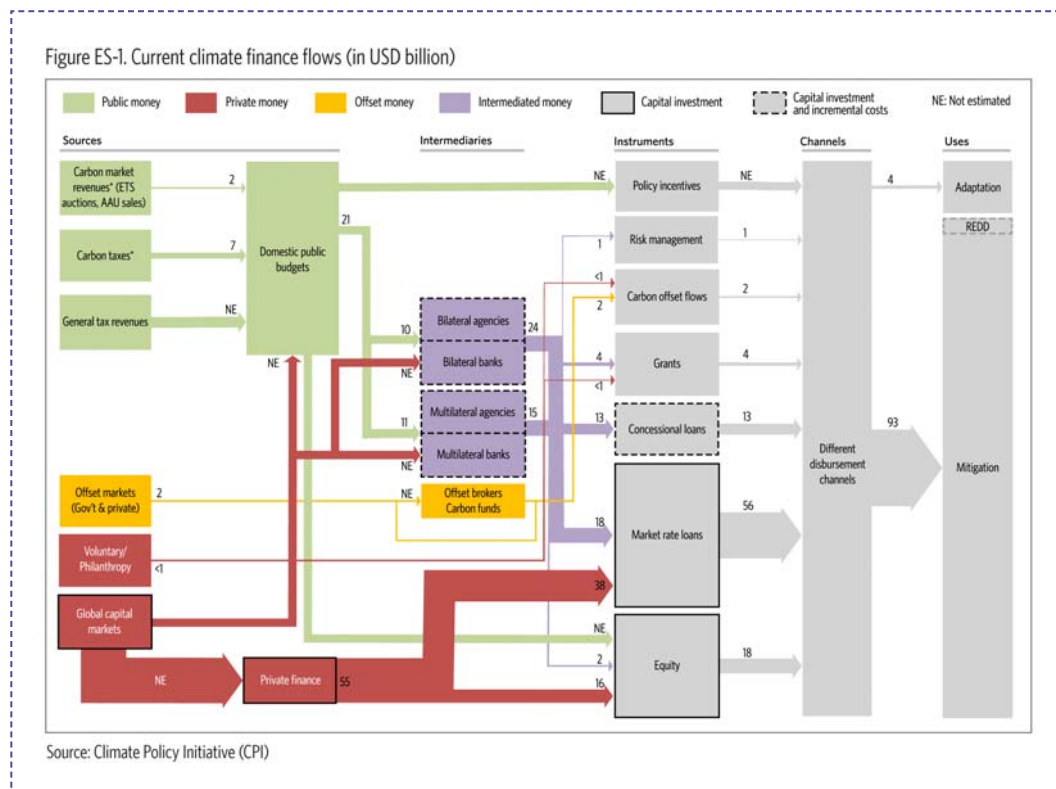
Il est extrêmement difficile d'évaluer précisément le coût de l'adaptation dans chaque pays. Au Sénégal par exemple, les coûts de l'adaptation sont estimés à plusieurs dizaines de millions de dollars US. Dans le plan d'adaptation soumis au secrétariat de la Convention Cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC) en 2006, le Gouvernement sénégalais estime le coût approximatif de l'adaptation au Sénégal aux environs de 1 800 milliards de francs CFA sur cinq ans.

Au Togo, le coût approximatif de mise en œuvre des projets d'adaptation urgents et immédiats prévus dans le Programme d'actions national d'adaptation (Pana) aux changements climatiques est de 23,3 millions US\$, soit 9,32 milliards de francs CFA (avec un taux de change de : 1 US\$ = 400 FCFA), un coût significatif par rapport au budget national estimé à 350,417 milliards en 2009 et à 656,204 milliards de francs CFA en 2012. Cependant, des études plus poussées sur l'évaluation des flux et investissements financiers pour le changement climatique au Togo ont estimé à 166 millions US\$ les besoins pour l'adaptation dans le secteur de l'agriculture et à 522 millions US\$ ceux pour l'atténuation dans le secteur de l'énergie entre 2015 et 2030. Au total, les besoins estimés représentent environ 688 millions US\$, environ l'équivalent de 50 % du budget national en 2012.

Les financements disponibles sont insuffisants

Aujourd'hui, les financements climat disponibles sont loin de satisfaire ces besoins qui se comptent en milliards. À titre d'exemple, le Fonds pour l'adaptation représente entre 224 et 300 millions de dollars pour faire face aux besoins d'environ 130 PMA. Le Programme pilote pour la résilience climatique (PPCR) de la Banque mondiale représente un milliard de dollars, et quasi uniquement sous forme de prêts.

Selon l'étude de Climate Policy Initiative en 2011⁶ (voir schéma ci-dessous), les financements pour l'adaptation – toutes sources confondues – représentent 3 à 4 milliards US\$ par an, et principalement par des canaux bilatéraux. En revanche, les flux financiers pour l'atténuation, principalement d'origine privée, représentent 66 à 79 milliards US\$ chaque année. Les financements publics ne représentent au total que 8 à 10 milliards US\$ seulement.

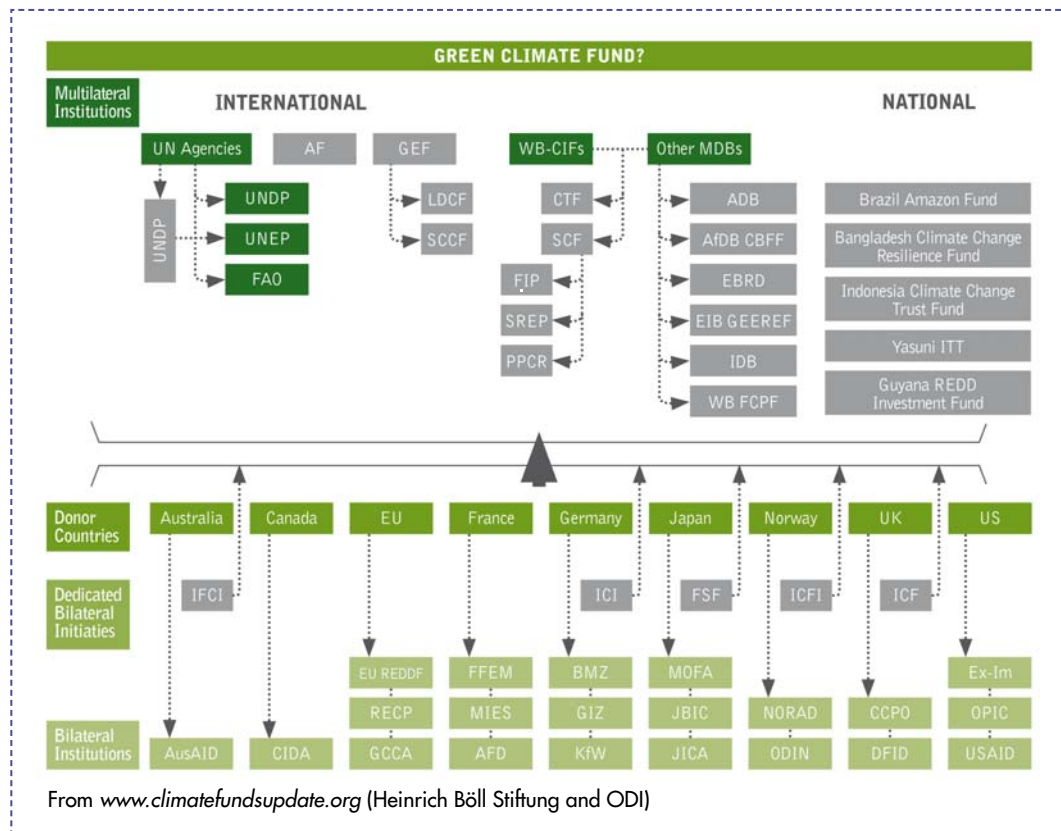


Un paysage financier plus que fragmenté

Pour faire face aux besoins financiers croissants, la communauté internationale a tenté de créer des mécanismes financiers dédiés. Depuis quelques années, on estime que la communauté internationale a créé un nouveau mécanisme financier sur le changement climatique tous les six mois. Le site de la CCNUCC recense 25 fonds qui financent des actions en matière d'adaptation : Global Climate Change Alliance, Disaster Risk Management Programme, Cooperation Fund for the Water Sector (CFWS), Cool Earth Partnership, etc⁷. À titre d'exemple, en 2010, le Bangladesh a vécu la création de trois mécanismes financiers pour lutter

⁶ Schéma tiré de *The landscape of climate finance*, Climate Policy Initiative, octobre 2011.

⁷ http://unfccc.int/adaptation/implementing_adaptation/adaptation_funding_interface/items/4638.php



contre le changement climatique : le Bangladesh Multi-Donor Trust Fund, Bangladesh Climate Change Resilience Fund et le National Climate Change Fund. Le schéma ci-dessus⁸ montre bien la multiplicité des institutions qui financent directement ou indirectement, à l'échelle internationale ou nationale, des actions « climat ». Les « petits » bailleurs tendent à privilégier ce type de petits fonds thématiques car ils maîtrisent davantage la définition des orientations stratégiques et les modalités d'allocation des financements.

Les bailleurs bilatéraux comme l'AFD, la GIZ, Norad, USAID et DFID continuent de jouer un rôle clé tant dans l'APD que dans la finance climat. Une grande partie des financements publics pour le climat transitent *via* les agences bilatérales de développement (selon le précédent schéma CPI, 24 milliards US\$ transitent par les agences bilatérales contre seulement 15 milliards *via* les agences multilatérales). Plusieurs d'entre elles développent des méthodologies pour intégrer les enjeux liés au climat dans leurs procédures et cycles de projet. L'AFD consacrera notamment, en 2013, 50 % de ses financements à des activités transversales climat.

Dans certains pays, des fonds multi-bailleurs sont mis en place. On peut citer le cas du Bangladesh où la Banque mondiale et l'agence de coopération britannique (DFID) ont créé un tel fonds : le Bangladesh Multi-Donor Trust Fund.

⁸ Schéma tiré du chapitre « Global climate finance architecture » sur www.climatefundsupdate.org, site indépendant créé par ODI et la Fondation Heinrich Boell Stiftung.

Une redistribution des financements au détriment des plus pauvres

Allocation des financements climat en priorité pour l'atténuation, au détriment des besoins d'adaptation

La majorité des financements est allouée aux larges projets d'atténuation dans les économies émergentes. Selon Oxfam⁹, seul 7,45 % de la finance publique pour le changement climatique (toutes sources confondues) a été allouée à l'adaptation. Dans le cas des financements précoces octroyés par la France en 2010 et 2011 (420 millions d'euros par an), l'adaptation a représenté entre 20 et 30 % des projets financés¹⁰. À l'échelle de l'Union européenne, 50 % des financements précoces en 2011 ont été affectés à l'atténuation, et seulement 32 % à l'adaptation¹¹.

ENCADRÉ 1

> Zoom sur les financements précoces de la France : manque d'équité et de transparence

Les financements précoces constituaient une première étape vers les 100 milliards. Ils devaient rétablir la confiance entre les pays en développement et les pays développés, souligner la volonté des pays développés de soutenir le Sud et permettre de préparer les pays à recevoir les financements post-2012. Les financements précoces devaient représenter 30 milliards US\$ sur trois ans mais au regard des méthodes de comptabilisation différentes d'un pays à l'autre, il est difficile d'évaluer exactement combien de financements ont été nouveaux et additionnels par rapport aux financements déjà existants.

Le bilan 2010 et 2011 des engagements de la France sur les financements précoces identifie plusieurs éléments marquants :

- les financements climat restent comptabilisés dans l'APD et de manière *ad hoc*, ce qui complique leur traçabilité ;
- chaque année, les 420 millions n'étaient ni nouveaux ni additionnels puisque le volume global d'aide n'a pas augmenté. Seuls les projets étaient nouveaux ;
- seulement 20 % en 2010 et 30 % en 2011 des financements décaissés portaient sur des actions d'adaptation ;
- moins de 10 % en 2010 et 18 % en 2011 de ces financements ont été alloués sous forme de dons ;
- la part climat dans l'APD a augmenté mais le volume global de l'APD n'a pas augmenté, suggérant que les financements climat se font au détriment de certains secteurs de l'APD (éducation, santé).

Les instruments financiers : prédominance des prêts

À l'heure actuelle, l'adaptation et l'atténuation sont financées à l'aide de prêts. Le bilan 2010 des financements précoces souligne la part prépondérante des prêts. Dans le cas de la France, moins de 10 % des projets d'adaptation ont été financés sous forme de dons. Par exemple, un projet d'adaptation des systèmes de gestion de l'eau dans les zones urbaines du Nigeria a été financé avec des prêts et non des dons. Dans le cadre des financements pour REDD+

⁹ *Righting two wrongs : making a new global fund work for poor people*, Oxfam briefing note, Oxfam, octobre 2010.

¹⁰ <http://www.faststartfinance.org/sites/default/files/documents/French%20fast%20start.pdf>

¹¹ Voir *EU fast start funding for developing countries*, 2011, Progress report, Commission européenne, décembre 2011.

comptabilisés par la France en tant que financement précoce, on retrouve de gros prêts (à un taux très peu concessionnel, pourtant la totalité de ces prêts est comptabilisée) accordés au Mexique et à l'Indonésie.

En 2011, la part de dons dans les financements français augmente de 8 % mais cela reste insuffisant au regard des besoins financiers des pays, déjà fortement endettés par ailleurs. Cette politique de prêt est due en grande partie aux conséquences de la crise financière qui continue de resserrer la contrainte budgétaire mais fait également partie de la vision des bailleurs qui attribuent une plus grande efficacité économique aux prêts en raison de leur effet levier sur le secteur privé et de la responsabilisation des pays récipiendaires. Pourtant, cette politique est en contradiction directe avec la logique de dette climatique contractée par les pays développés. Il apparaît injuste de laisser des pays pauvres et surendettés payer lourdement pour faire face aux impacts d'un changement climatique dont ils ne sont pas responsables.

Le rôle du secteur privé

Le secteur privé joue aussi un rôle prédominant dans les financements climat aujourd'hui, en investissant dans le développement de sources et d'infrastructures énergétiques, la recherche et le développement. Les flux financiers privés recensés atteignent aujourd'hui 70 milliards de dollars par an (via la Banque mondiale, Cnuced, etc.). Son rôle en matière de lutte contre le changement climatique ne fait l'objet d'aucune réglementation et il est difficile à évaluer, en l'absence de critères et de définition précis de ce qui est un projet de lutte contre le changement climatique.

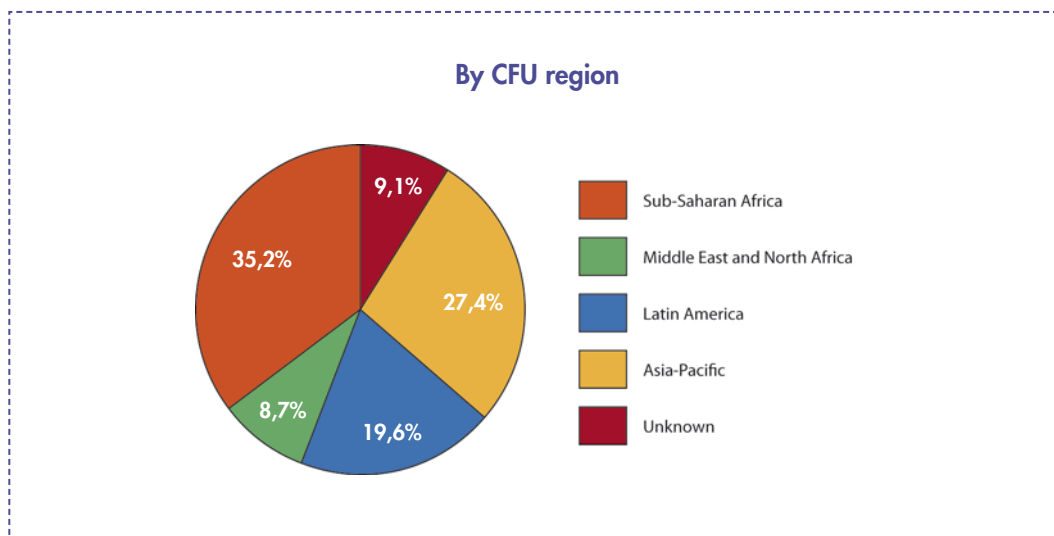
Tous les acteurs ne sont pas d'accord sur la légitimité de comptabiliser dans les efforts « climat » de certaines technologies émergentes comme la capture et la séquestration du carbone (CCS) ou les filtres pour les cheminées à charbon qui ne permettent pas un changement « transformationnel » et un changement de trajectoire énergétique. Les pays développés voient les financements publics pour le climat comme un moyen de créer un effet levier sur l'investissement privé (notamment, en créant les cadres réglementaires pour rassurer les investisseurs dans les pays à risque, en finançant une partie de la prise de risque, en soutenant la création de PME dans le cadre de l'économie verte et sobre en carbone), notamment via la mise en place du mécanisme Nama.

Lors des négociations sur le Fonds vert, la question du rôle à jouer par le secteur privé a longuement polarisé le débat et il a été inscrit dans les textes que le secteur privé devait jouer un rôle dans le Fonds vert à condition de contribuer à la transformation socio-économique requise pour lutter contre le changement climatique et de respecter une procédure d'objection permettant à un pays récipiendaire de refuser un projet soumis par le secteur privé.

Un accès limité aux financements pour les PMA

Les PMA ont actuellement un accès limité aux financements internationaux sur le climat, par manque de capacité ou de projets à financer. À titre d'exemple, le FEM alloue 1/8^e de ses financements climat aux 49 pays les plus pauvres. Selon www.climatefundsupdupdate.org (voir le graphique ci-contre), 35 % seulement des financements sont déboursés en Afrique subsaharienne en 2011 alors qu'elle abrite près d'un milliard d'habitants.

Dans le cadre du Fonds pour l'adaptation, les PMA peuvent accéder directement aux financements. Néanmoins, ils doivent mettre en place au préalable une agence nationale d'exécution répondant aux normes fiduciaires internationales en vigueur. Celle-ci doit être accréditée par le Conseil du Fonds pour l'adaptation. Or, dans la pratique, la mise en place de ces agences est complexe. Aujourd'hui, seulement huit pays sont dotés d'une agence nationale d'exécution. Par conséquent, la majeure partie des financements du Fonds pour l'adap-



tation transite par les agences multilatérales de mise en œuvre (Banque mondiale, Programme des Nations unies pour le développement, Programme des Nations unies pour l'environnement, etc.) selon le schéma plus classique des autres Fonds de la Convention Climat (Fonds pour les PMA, Fonds spécial sur le changement climatique). ●

CHAPITRE 3

Les Fonds climat existants à l'étude : quels enseignements pour le Fonds vert ?

Le paysage des financements sur le climat est caractérisé par une multitude de canaux bilatéraux et multilatéraux, qui représentent autant de procédures et de modalités opérationnelles différentes. Cette multiplication des canaux de financement soulève des enjeux en termes d'efficacité de l'aide et débouche sur des incohérences ou politiques de financement inadaptées aux difficultés que confrontent les pays les plus pauvres. Il s'agit d'analyser plus particulièrement quelques-uns de ces canaux pour en tirer des enseignements pour la gouvernance du Fonds vert.

Les Fonds d'investissement Climat de la Banque mondiale

La Banque mondiale est la plus importante entité bancaire du développement au niveau multilatéral. Elle administre fiduciairement – entre autres – le Fonds pour l'adaptation et le Fonds mondial. Elle est également agence de mise en œuvre des projets pour le Fonds pour l'environnement mondial (FEM). En 2007, la Banque mondiale gère plus de 1 015 fonds actifs, pour un portfolio de 21,4 milliards de dollars. Depuis quelques années déjà, elle s'implique dans la lutte contre le changement climatique et représente aujourd'hui un budget de 6,5 milliards de dollars pour le climat, principalement sous forme de prêts et dans les secteurs de l'énergie propre.

En 2008, la Banque mondiale inaugurerait ses deux Fonds d'investissement pour le climat (FIC) : le Fonds pour la technologie propre (FTP) et le Fonds stratégique pour le climat (FSC). Seuls 48 pays sont éligibles aux financements des FIC. L'objectif était d'accroître les volumes d'investissement climat d'ici à 2012, en attendant l'élaboration d'une véritable architecture financière sous la CCNUCC. Une clause des FIC précise qu'une fois que la CCNUCC se sera dotée d'une architecture financière, les FIC y seront intégrés ou alors disparaîtront. L'avenir des FIC est en cours de négociation, et dépendra fortement de l'architecture finale du Fonds vert et des préférences des pays bailleurs.

Orientations stratégiques

Les CIF sont régis selon le Cadre d'investissement de la Banque mondiale pour l'énergie propre et le cadre d'orientation stratégique sur le changement climatique et le développement. Le cadre d'investissement insiste sur le rôle des institutions financières internationales dans la

réforme des politiques pour faciliter les investisseurs privés. Il appelle à réduire le risque d'investissement dans les marchés carbone et à financer davantage l'adaptation, notamment l'assurance contre les catastrophes naturelles. Quant au Cadre d'orientation stratégique sur le changement climatique et le développement, il met l'accent sur le développement de mécanismes de marché, l'effet levier sur les financements privés, la mobilisation de financements additionnels et innovants, etc. Ces deux cadres structurants n'ont cependant aucune incidence sur l'ensemble du portefeuille d'investissements de la Banque mondiale. En d'autres termes, les orientations stratégiques globales de la Banque mondiale peuvent être en contradiction avec la lutte contre le changement climatique et les objectifs de la Convention-Climat. En effet, la Banque mondiale continue de subventionner la production d'énergies carbonées et fossiles. On note une augmentation de 60 % des investissements en énergie fossile en 2009. En comparaison, ses investissements en termes d'énergie renouvelable ont accru de seulement 9 %.

ENCADRÉ 2

> Zoom sur le Fonds pour la technologie propre (FTP)

Le FTP finance l'investissement public et privé dans les technologies propres et dans les ré-

gions avec le plus gros potentiel d'atténuation. Il a un objectif « transformationnel », c'est-à-dire qu'il finance des programmes de grande ampleur visant à transformer un secteur ou un pan entier de l'économie ou du paradigme national.

Prise de décision

Chaque FIC a sa propre structure de gouvernance. Ils sont chacun dotés d'un Comité où sont représentés les bailleurs et les bénéficiaires, à part égale (huit votes de chaque côté). Ces comités doivent approuver les plans d'investissement, et décider de l'allocation des ressources financières. Les décisions sont prises au consensus, impliquant un veto possible de chaque pays représenté dans le comité, à la différence de la Banque mondiale qui distribue les votes en fonction du poids financier de chacun.

Financement

Les deux FIC sont administrés fiduciairement par la Banque mondiale et sont financés par un nombre limité de très gros bailleurs. L'Australie, la France, l'Allemagne, le Japon, la Suède, la Grande Bretagne et les États-Unis ont contribué à eux seuls à hauteur de 6,5 milliards US\$ engagés entre 2008 et 2012.

Le FTP a déjà approuvé 2,9 milliards US\$ de projets mais a reçu 4,5 milliards de promesses financières¹². De son côté, le FSC finance des programmes qui proposent des approches novatrices pour accroître la résilience au changement climatique. Il est organisé en trois programmes thématiques : le Programme d'investissement sur les forêts (FIP) qui représente 206 millions US\$, le Programme pilote pour la résilience climatique (PPCR) qui représente 514 millions US\$ et le Programme pour développer l'énergie renouvelable dans les pays à faible revenu (SREP) qui représente 229 millions US\$. Le FTP représente 4,5 milliards et le FSC, 2 milliards US\$, bien au-delà des 1,15 milliards de dollars engagés par 34 pays pour la fenêtre « climat » du Fonds pour l'environnement mondial. Les deux CIF reçoivent plusieurs types de contributions : des dons, des prêts à taux très concessionnels et des contributions sous forme d'immobilisations (spécificité anglaise et espagnole qui signifie que les contributions doivent être investies – « immobilisées » – dans du matériel physique ou achat de terrains par exemple).

¹² <http://www.climatefundsupdate.org/listing/clean-technology-fund>

Les financements CIF sont utilisés pour cofinancer des programmes des banques multilatérales de développement autorisées à accéder aux financements CIF. L'effet « levier » est donc difficile à évaluer dans ce type de mixage. Les CIF ont pour politique de financer la concessionnalité des prêts grâce à l'élément don, permettant d'obtenir des prêts proches d'un taux zéro. Cependant, ils différencient peu les projets en fonction des pays, et la capacité des récipiendaires à rembourser le prêt. Les CIF sont souvent critiqués pour leur faible structuration fiduciaire. Les CIF s'appuient sur une structure très légère qui externalise l'évaluation et le contrôle du risque, et n'héberge pas d'instruments financiers qui permettent de répartir et mitiger la prise de risque. Pourtant, les CIF proposent une série d'instruments financiers qui comportent une forte prise de risque.

ENCADRÉ 3

> Zoom sur le Programme pilote pour la résilience climatique

Le programme pilote pour la résilience au changement climatique a pour objet d'intégrer la résilience climat dans la planification du développement. Il est gouverné de manière relativement équilibrée par rapport aux autres fonds de la Banque mondiale : son Conseil d'admini-

nistration est composé de manière égale (50 % de représentation Nord et 50 % de représentation Sud).

En outre, il a développé des processus consultatifs. Il est également le deuxième fonds le plus doté des quatre Fonds pour le climat de la Banque mondiale. En revanche, c'est le seul fonds pour l'adaptation (toutes institutions confondues) à proposer principalement des prêts et non des dons.

Mise en œuvre

Les programmes sont mis en œuvre par cinq agences d'exécution seulement : la Banque africaine de développement (BAD), la Banque asiatique de développement (BASD), la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD), la Banque inter-américaine de développement (BIAD), et les deux agences de la Banque mondiale. Les critiques pointent le rôle prépondérant des agences, trop impliquées dans l'élaboration et la mise en œuvre des programmes. Cette situation est particulièrement problématique dans le cas du PPCR. En effet, ce système ne permet pas aux pays de développer leur capacité interne à répondre aux enjeux climatiques et limite l'appropriation des enjeux.

Implication de la société civile

Parmi les observateurs, on compte le FEM, le PNUE, le PNUD, la CCNUCC, quatre représentants de la société civile et deux représentants du secteur privé. Le SCF a également deux représentants des communautés indigènes. Il s'agit d'un progrès notable pour la Banque mondiale qui a très peu consulté la société civile sur la création et le fonctionnement des fonds. Cependant, cette dernière reste peu impliquée dans l'élaboration des projets. En effet, les procédures de consultation sont très modernes et le plus souvent inaccessibles aux OSC du Sud.

Par ailleurs, les processus participatifs en amont et en aval des projets servent surtout à informer les communautés des projets qui seront mis en œuvre. Elles jouent un rôle informatif et non un rôle de consultation et de concertation. Pour améliorer le dialogue, les FIC organisent chaque année un « forum des partenariats » qui réunit toutes les parties prenantes des FIC. Mais les représentants de la société civile se plaignent de la non-prise en compte de leurs critiques et propositions par les FIC suite aux ateliers du forum qui permettent surtout de former les récipiendaires du programme pour améliorer l'efficacité de la mise en œuvre efficace.

Impacts

Les impacts sont difficiles à évaluer. Le FTP n'a pas été adossé à une série d'objectifs *ex ante* et les méthodologies de comptabilisation de l'atténuation n'ont jamais été validées par une entité indépendante. En ce qui concerne le FSC, les observateurs critiquent la redondance du PPCR avec d'autres initiatives de financement de l'adaptation. Le PPCR n'a pas réussi à coordonner ces initiatives, ni à changer l'échelle de financement de l'adaptation qui reste confinée à une multitude d'approches « pilote ». Cette observation s'applique également au FIP, qui répond aux mêmes objectifs que *Forest Carbon Partnership Facility* tout en ne s'inscrivant pas dans le cadre du REDD. L'effet « transformationnel » est encore difficile à identifier. À l'origine, les CIF devaient innover mais il semblerait que jusqu'ici, les CIF n'aient pas pour autant permis de tester des mécanismes financiers innovants. En outre, les observateurs soulignent que pour obtenir cet effet transformationnel, les investissements du CTF ne suffiront pas, il faut s'attaquer avant tout aux barrières réglementaires, politiques et institutionnelles qui freinent le développement sobre en carbone. Enfin, les observateurs notent un effet d'éviction sur le secteur privé qui ne peut pas concurrencer les taux de concessionnalité appliqués par les CIF. En outre, il est arrivé que les CIF financent des projets en réalité très rentables pour le secteur privé.

Enseignements pour le Fonds vert

L'expérience des FIC est riche de (contre) enseignements pour le Fonds vert.

- **Créer un Fonds vert pour tous les pays en développement.** La politique sélective des CIF qui consiste à financer seulement 48 pays n'apparaît pas équitable, et montre bien les limites d'un mécanisme financier gouverné uniquement par des pays bailleurs. Le Fonds vert devra combler cette faille en s'adressant à l'ensemble des pays en développement et en proposant des formules différenciées et adaptées en fonction des besoins. Mais également en s'assurant de la juste représentation des pays en développement dans les différentes instances décisionnelles du Fonds vert.
- **Un Fonds avec une politique de don.** La politique de prêt pratiquée par les FIC ne permet pas de répondre à l'ensemble des besoins des pays en développement, notamment en matière d'adaptation. D'ailleurs, les FIC ont quasi uniquement financé des projets de réduction d'émissions. Le Fonds vert devra également trouver un équilibre dans l'allocation des financements entre adaptation et atténuation, entre prêts et dons.
- **Un rôle actif pour les observateurs de la société civile.** La société civile doit être impliquée de manière plus active que dans les FIC. Il ne s'agit pas simplement d'informer mais également de consulter. Les FIC ont fait montre de progrès en la matière avec la création du forum des partenariats qui se tient annuellement. Le Fonds vert pourrait éventuellement s'inspirer de ce format très ouvert, mais également garantir la participation et la prise de parole des OSC dans le cadre du Conseil d'administration, et des comités techniques de sélection et d'évaluation.

Les actions du Fonds pour l'environnement mondial (FEM) dans la finance climat

Le Fonds pour l'environnement mondial (FEM) a été créé en 1991 en tant que programme pilote hébergé par la Banque mondiale et doté d'un milliard de dollars. Il avait pour objectif de promouvoir le développement durable et de protéger l'environnement. Trois ans plus tard, le FEM devient une structure séparée et permanente, indépendante de la Banque mondiale même si celle-ci continue de gérer l'administration fiduciaire du FEM. Le FEM a été créé pour

construire une passerelle entre les Nations unies et les banques de développement sur les enjeux environnementaux. Cette préoccupation peut expliquer la structure originale du FEM aujourd'hui. Le FEM sert de mécanisme financier pour plusieurs accords internationaux sur l'environnement (comme la Convention-Cadre des Nations unies de lutte contre la désertification et la Convention pour la Biodiversité). Il administre deux des fonds de la CCNUCC et alloue et décaisse environ 250 millions de dollars par an : le Fonds PMA et le Fonds spécial pour le changement climatique. Il a également son propre fonds climat : le Fonds spécial de priorité stratégique pour l'adaptation.

Orientations stratégiques

Le FEM est le seul instrument aujourd'hui avec comme mission unique d'atténuer l'impact des activités humaines sur l'environnement. Cet objectif global lui permet d'avoir une approche intégrée sur le terrain dans les six domaines couverts par son mandat, dont le changement climatique. Le FEM représente la principale agence de mise en œuvre pour les projets environnementaux – principalement d'efficacité énergétique, énergies renouvelables et transport durable. Normalement, les points focaux FEM dans les pays sont en mesure de coordonner les actions FEM dans les six domaines d'intervention. En ce qui concerne ses activités climat, le FEM finance le coût incrémental « climat » des projets.

Représentation et prise de décision

Ses priorités sont fixées en fonction des directives reçues des conventions, et entérinées par son Conseil sous la forme d'une stratégie opérationnelle. Il s'agit évidemment d'une interprétation, parfois source de tensions avec les parties à la Convention (puisque les moyens ne sont pas suffisants par rapport aux directives qui s'accumulent au fil des COP). Le FEM a deux organes de décision : une assemblée composée de 182 États membres qui se rencontrent tous les trois ou quatre ans ; et un Conseil composé de 14 pays développés, deux économies en transition, et 16 pays en développement. Ce conseil est chargé d'adopter et évaluer les programmes et prend l'ensemble des décisions financières. L'Assemblée et le Conseil prennent leurs décisions par consensus mais les dernières évaluations françaises du FEM mettent en lumière le rôle prédominant de la direction du FEM dans les orientations stratégiques du fonds, lié à une attitude trop attentiste des membres du Conseil qui se limitent à la validation des décisions.

Le FEM bénéficie d'un secrétariat technique qui coordonne la mise en œuvre des projets. Il s'appuie également sur un Comité scientifique et technique de six experts thématiques qui conseillent le FEM sur ses programmes et stratégies.

Le Fonds s'appuie également sur un réseau de dix agences de mise en œuvre : Banque asiatique de développement, Banque africaine de développement, Banque européenne de reconstruction pour le développement, Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture, IFAD, Banque inter-américaine de développement, PNUD, PNUE, Organisation des Nations unies pour le développement industriel, et la Banque mondiale.

Enfin, le FEM est doté d'un bureau d'évaluation qui assure l'indépendance des évaluations des actions mises en œuvre. Ce bureau est critiqué pour son travail quasi uniquement « en chambre » et appuyé sur des évaluations de tiers.

Pour ce qui concerne les fonds de la CCNUCC, le FEM doit rendre des comptes à la COP et suivre ses orientations. En revanche, il applique ses propres règles de gouvernance.

Financement

Le FEM est reconstitué tous les quatre ans, au gré des engagements volontaires des bailleurs de fonds. Au total, le FEM a reçu plus 15 milliards de dollars depuis 1994. En 2010, lors du

dernier cycle d'engagements financiers, le FEM a reçu 4,24 milliards de dollars, dont 1,4 milliards pour ses activités climat. Malheureusement, les observateurs notent beaucoup de retard dans le décaissement des engagements. En juin 2009, 18 % des engagements de la période 2006-2010 n'avaient pas été versés au FEM.

Le FEM finance les projets uniquement sous forme de subventions. Ce format permet de compléter d'autres types d'investissements et de consolider la viabilité des cofinancements. Chaque pays a une allocation spécifique de ses ressources à utiliser au cours d'une période couverte par une reconstitution donnée. Lors de la création du FEM, les pays en développement ont mis l'accent sur la nouveauté et l'additionnalité des financements, c'est-à-dire que le FEM devait couvrir les coûts additionnels des projets environnements par rapport à un scénario BAU. Ce principe du « coût incrémental » faisait partie des propositions novatrices qui ont émergé avec le FEM. Mais les dernières évaluations soulignent une tendance croissante des agences d'exécution à monter des projets dans l'objectif de mobiliser des financements du FEM et non plus d'y recourir pour financer les externalités environnementales. Le FEM semble avoir perdu son rôle catalytique et endossé un rôle plus traditionnel de financement de toutes les composantes d'un projet. Ce *business model* hybride qui privilégie une approche projet fait l'objet des critiques des banquiers du développement parce qu'il ne permet pas un véritable effet levier.

Le FEM finance différents types de projets :

- les **projets de grande envergure (FSP)** qui reçoivent une enveloppe de plus d'1 million de dollars et qui sont parfois composé de plusieurs projets. Ces projets sont approuvés par le Conseil du FEM et coûtent en moyenne 5 millions de dollars chacun ;
- les **projets de moyenne envergure (MSP)** qui sont financés jusqu'à 1 million de dollars. C'est la directrice du FEM qui les approuve directement ;
- les **activités habilitantes (EA)** qui financent l'élaboration d'un plan, stratégie, programme qui répond aux objectifs d'une convention environnementale globale (communication nationale par exemple) ;
- les **projets de microfinancement** qui reçoivent jusqu'à 50 000 US\$ et sont réservés aux acteurs non étatiques pour des projets communautaires.

Société civile

Les ONG ont un guichet spécifique pour accéder aux financements du FEM. Les projets sont plafonnés à 25 000 dollars et les critères d'allocation sont relativement flexibles, tant que le projet entre dans l'un des six domaines d'intervention du FEM. En ce qui concerne la participation à la prise de décision, les ONG accréditées par le FEM (plus de 700) ont un statut d'observateur avec un droit à la parole et peuvent soumettre des contributions écrites. Elles sont rassemblées dans le Réseau ONG du FEM, créé en 1995 sur décision du Conseil. Elles rencontrent régulièrement le secrétariat du FEM pour des consultations. Avec le 5^e cycle du FEM ont été lancées des réformes en matière de participation de la société civile, notamment pour impliquer les ONG dans la sélection des priorités stratégiques du FEM à l'échelle des pays.

Impacts

Le FEM a fortement évolué depuis sa création. Il a été critiqué pendant sa phase pilote entre 1989 et 1992 pour l'absence de consultation de la société civile et de prise en compte des conditions locales. Sa tendance à sélectionner les projets en fonction des priorités des agences de mise en œuvre et des bailleurs – même si en inadéquation avec les besoins des pays – lui a été également reprochée. Les procédures complexes du FEM ont rendu difficile l'accès aux financements, notamment pour les PMA. Depuis, il a engagé une série de réformes (ren-

forcement du bureau des évaluations, accélération de la procédure de sélection des projets) et a développé une modalité pilote pour l'accès direct aux financements.

Les études du bureau d'évaluation s'appuient principalement sur des échos et rapports écrits, sans visites de terrain ou consultation des parties prenantes. Il est donc difficile d'évaluer finement l'impact des financements du FEM. Pour l'heure, seules deux thématiques – biodiversité et couche d'ozone – ont produit un rapport d'impact. En ce qui concerne la thématique climat, il n'existe aucune méthodologie pour évaluer l'atténuation des émissions alors que le rapport d'activité du FEM dit avoir évité l'émission d'un milliard de tonnes de gaz à effet de serre. Le FEM facilite le développement de projets pilotes mais ne permet pas de catalyser des investissements structurels, même s'il se targue d'avoir un effet levier important (quatre fois sa mise).

Les bailleurs sont donc nombreux à estimer que le FEM n'est pas forcément l'instrument multilatéral le plus adapté (tant par sa structure que pour ses compétences) pour gérer les larges flux financiers requis dans un avenir proche pour lutter contre le changement climatique. Dans son rapport d'évaluation du FEM, la France reconnaît les faiblesses formulées à l'encontre du FEM : procédures trop lourdes, exclusivité de la mise en œuvre pour les dix agences du FEM, allocation des ressources par enveloppes-pays inadaptée.

Pour de nombreux bailleurs, le FEM apparaît quand même comme une enceinte très légitime pour héberger les financements climat puisque il est l'entité opérationnelle et/ou l'instrument financier d'un grand nombre d'accords environnementaux multilatéraux. Le FEM se distingue également par son approche intégrée de l'environnement, son expérience des projets, son concept de « coût incrémental », son réseau d'agences d'exécution et son programme *small-grant* pour les ONG. Le FEM a aussi engagé une série de réformes (renforcement du bureau des évaluations, accélération de la procédure de sélection des projets) et compte développer une modalité pour l'accès direct aux financements.

Enseignements pour le Fonds vert

Loin de prétendre faire une liste exhaustive des enseignements du FEM pour le Fonds vert, certains éléments clés ont été soulignés par les ONG du Réseau Climat & développement également observateurs auprès du FEM¹³.

- **Implication et structuration d'une société civile internationale et nationale autour du FEM.** Le FEM a réussi à impliquer de manière efficace la société civile, en favorisant son organisation et sa structuration en un seul réseau. Il s'est régulièrement remis en cause, permettant d'améliorer en continu le rôle des ONG et la prise en compte de leurs recommandations. Sa toute dernière réforme qui appuie l'implication des OSC dans l'identification des priorités nationales du FEM doit servir d'exemple au Fonds vert.
- **Des projets de toutes les tailles.** La différenciation des projets par taille et volume financier représente une autre bonne pratique répliquable au sein du Fonds vert. Elle permet de faciliter l'accès aux financements de différents types d'acteurs, notamment les porteurs de projet au sein de la société civile.
- **Des procédures d'évaluation affinées.** L'expérience du FEM montre qu'il est difficile d'évaluer finement l'impact d'un fonds. Le Fonds vert devra affiner les procédures d'évaluation et s'assurer qu'une entité extérieure, telle que le Comité permanent (entité créée en 2010 dont les statut et rôle sont toujours en négociation), évalue régulièrement ses actions, et que les recommandations soient appliquées. Attention, il est essentiel que le bureau d'évaluation ne travaille pas uniquement « en chambre » comme au FEM mais s'appuie également sur des observations sur le terrain.

¹³ Réseau Climat & développement, *Vers une gouvernance efficace et équitable des financements climat*, octobre 2011, <http://www.rac-f.org/Pour-une-gouvernance-efficace-et>

Le Fonds pour l'adaptation

Le Fonds pour l'adaptation (FA) a été créé en 2001 et est rattaché au Protocole de Kyoto de la CCNUCC. Il fait partie de la récente génération de fonds innovants.

Orientations stratégiques

Il est habilité à financer des projets d'adaptation relatifs à l'évaluation, suivi et système d'alerte précoce, tourisme, écosystèmes terrestres, océans et zones côtières, populations et habitat, éducation et formation, sécurité alimentaire, agriculture et foresterie, pisciculture, santé et eau. Les parties pouvant se prévaloir des financements du Fonds pour l'adaptation sont les pays parties au Protocole de Kyoto qui sont particulièrement exposés aux effets néfastes du changement climatique, dont les pays de faible altitude et autres petits pays insulaires, les pays ayant des zones côtières de faible élévation, des zones arides ou semi-arides ou des zones sujettes aux inondations, à la sécheresse et à la désertification, ainsi que les pays en développement dotés d'écosystèmes montagneux fragiles.

Représentation et prise de décision

Le FA est gouverné par un conseil où siège une majorité de pays en développement. Dans la plupart des fonds, la représentation Nord/Sud dans les instances de décision est égale voire même déséquilibrée. Une représentation égale implique que les pays développés (bien moins nombreux) bénéficient du même nombre de voix que les pays en développement (bien plus nombreux), et donc d'un pouvoir plus fort. Les pays développés et bailleurs justifient cette « égalité » par la nécessité de rendre des comptes aux citoyens sur les financements engagés dans ces fonds. Dans le cas du Fonds pour l'adaptation, la représentation équilibrée a été facilitée par la nature du financement principal du Fonds : les projets sous le Mécanisme de développement propre qui génèrent des crédits carbone dans les pays en développement. Les PED contribuent donc indirectement au financement du FA.

Cependant, le Conseil fait aussi l'objet de critiques féroces. En effet, composé de représentants politiques, il lui manque l'expertise technique pour évaluer très précisément les projets et les sélectionner. En outre, certaines réunions se déroulent à huis clos et dans ces cas-là, les projets sont rejetés sans justification écrite. Le secrétariat du FEM est censé appuyer le Conseil dans ce processus mais manque des ressources humaines pour assumer ce rôle. Enfin, la Banque mondiale et le FEM sont liés au FA sur une base « intérimaire », à la différence des autres fonds. Par intérimaire, il faut comprendre « sporadiquement » et « révisable ». Le FA sollicite le secrétariat FEM – de manière irrégulière – sur des missions très spécifiques qui requièrent une expertise externe au Conseil. De même, la Banque mondiale est sollicitée uniquement pour monétariser les 2 % prélevés sur les transactions de crédits MDP et pour déboursier les financements pour les projets sélectionnés par le FA. Enfin, cette organisation institutionnelle est révisable régulièrement (à Cancun le contrat avec la Banque mondiale a été prolongé jusqu'à 2014).

Financement

Aujourd'hui, le Fonds contient 224 millions de dollars. 70 millions additionnels ont été engagés mais pas encore versés au FA. Le Fonds a la particularité d'être abondé en partie par une source de financement « innovante ». En effet, il est en partie financé grâce au prélèvement de 2 % des transactions entre crédits MDP. Le Fonds est également abondé par des contributions volontaires des États. Contributions plutôt impopulaires parce que le système de décision

du Fonds ne donne pas la majorité aux pays bailleurs, lesquels invoquent leur responsabilité face aux citoyens... La question se pose très sérieusement de la suite des financements du FA si les États ne s'accordent pas sur une deuxième période du Protocole et sur les nouvelles règles pour le Mécanisme de développement propre.

Les modalités de financements sont les suivantes :

- **Critères d'allocation.** Les ressources du Fonds sont affectées sur la base des critères énoncés dans les Priorités, politiques et modalités stratégiques du Fonds pour l'adaptation, adoptées par la Réunion des parties, notamment le degré d'exposition ; le degré d'urgence et les risques en cas d'intervention tardive ; l'accès juste et équitable aux ressources du Fonds ; les enseignements tirés de la conception et de l'exécution des projets et programmes ; la recherche d'avantages à l'échelle régionale dans la mesure du possible, le cas échéant ; (f) la maximisation des avantages multifactoriels et transversaux ; et (g) la capacité d'adaptation aux effets défavorables du changement climatique.
- **L'accès direct aux financements.** Le Fonds pour l'adaptation propose un accès direct aux financements pour les entités nationales accréditées par le Conseil du FA. L'accès direct est donc uniquement gouvernemental (à la différence du Fonds mondial qui propose un accès direct multi-parties prenantes, plus inclusif mais aussi plus vulnérable, notamment à la corruption). Le FA prévoit aussi l'accréditation d'entités régionales de mise en œuvre pour faciliter le montage de projets transfrontaliers mais aucune entité n'a encore été accréditée pour l'instant.

L'accès direct représente une opportunité sans précédent pour les pays en développement. Il leur permet de définir et de conduire leurs stratégies et priorités d'adaptation en améliorant leur capacité institutionnelle par l'utilisation de leurs propres institutions. En outre, les frais de gestion réclamés par les institutions internationales sont souvent très élevés et la lourde bureaucratie des agences multilatérales ralentit fortement le rythme des décaissements et retarde la mise en œuvre.

D'un point de vue théorique, l'accès direct développé par le FA reste une étape intermédiaire sur l'échelle de l'accès direct : les ENI ont le pouvoir de décaisser les financements mais n'ont aucun pouvoir de décision sur l'allocation des financements. Ils ne décident pas des projets financés, ni des orientations stratégiques dans l'allocation. Cette approche innovante ne permet donc pas pour autant de responsabiliser financièrement les pays. Certains experts et pays proposent de pousser l'accès direct jusqu'à déléguer le pouvoir décisionnaire aux entités nationales de mise en œuvre.

Implication de la société civile

Le FA a souvent été montré en exemple pour la transparence de ses procédures. Effectivement, tous les documents sont disponibles sur le site du Fonds et les réunions diffusées sur internet. En outre, les observateurs de la société civile peuvent participer aux réunions du conseil. En revanche, ils ne peuvent ni commenter ni questionner en séance. La société civile ne joue aucun rôle formel dans la prise de décision du FA, mais un dialogue a été récemment initié pour permettre aux observateurs de soumettre formellement leurs critiques et suggestions. En outre, les observateurs critiquent l'absence de principes sur l'implication des communautés locales dans le montage des projets.

Impacts

Il est encore tôt pour évaluer l'impact des projets financés par le FA à ce jour. Pour plusieurs raisons : sa capacité de décaissement très limitée par manque de fonds, et la mise en place très lente de l'accès direct. Il est cependant satisfaisant de voir que huit pays ont obtenu en

un an l'accès direct aux financements, mais le décaissement se fait très lentement et les projets sont encore à un stade précoce. Le projet d'adaptation de la zone côtière au Sénégal n'a pas encore fait l'objet d'une évaluation formelle mais implique quotidiennement les associations le long de la côte.

Enseignements pour le Fonds vert

Le FA fait l'objet d'une attention grandissante en tant que modèle légitime ou non pour le futur. Pour beaucoup, le FA représente un fonds très innovant par rapport à l'existant – en ce qui concerne la représentation Nord/Sud, le mode d'abondement et l'accès aux financements. Mais l'innovation a un prix : le Fonds pour l'adaptation se construit très lentement, les deux premiers projets ont été approuvés en 2010 seulement.

- **Promouvoir l'accès direct selon des principes proches du Fonds d'adaptation.** Si l'accès direct proposé par le FA n'a pas encore fait ses preuves aux yeux de tous, il peut néanmoins servir d'exemple pour l'architecture du Fonds vert. Pour les observateurs du FA, les critères mis en place pour évaluer la solidité fiduciaire des entités nationales dans le cadre de l'accès direct peuvent être repris quasiment tels quels par le Conseil d'administration du Fonds vert. Cela permettra d'harmoniser les procédures entre les fonds climat de la CCNUCC, et d'éviter une renégociation de principes établis.
- **Obtenir que la société civile ait un véritable droit à la parole.** En matière de participation de la société civile, on peut tirer deux leçons utiles pour le Fonds vert. La société civile devrait jouer un rôle plus actif lors des réunions du Conseil d'administration. Le Fonds d'adaptation ne lui donne pas le droit à la parole ! Le Fonds vert devrait proposer des lignes directrices en matière de consultation et d'implication des communautés locales. C'est un des reproches insistants des observateurs auprès du FA.

Le Fonds spécial pour le changement climatique et le Fonds pour les pays les moins avancés

Il s'agit des deux fonds créés sous la CCNUCC en 2001, et opérationnalisés progressivement jusqu'en 2005. À la différence du Fonds pour l'adaptation, le Fonds spécial pour les PMA et le Fonds spécial pour le changement climatique ont été opérationnalisés très vite puisqu'ils suivent les orientations et principes du FEM.

Orientations stratégiques

Le SCCF a pour objectif de financer l'adaptation et les transferts de technologie. Il sert de catalyseur pour lever des fonds et mettre les fonds bilatéraux et multilatéraux en synergie.

Le LCDF a comme spécificité de financer uniquement l'adaptation dans les PMA. Il intervient sur des thématiques comme l'eau, la sécurité alimentaire, les forêts, la pisciculture, l'agriculture, la réduction des risques, la santé, les océans et zone côtière. Il a vocation à financer les Plans d'action nationaux pour l'adaptation.

Avec la création du Fonds vert, le LCDF pourrait être englobé par ce dernier, à condition de réformer son système de gouvernance. Il serait également question de développer un accès plus direct aux financements. En revanche, le SCCF est voué à disparaître avec l'opérationnalisation du Fonds vert.

Représentation et prise de décision

Les deux Fonds sont placés sous l'égide de la COP, mais administrés par le FEM. Leur structure est relativement légère et ils partagent le même conseil. Cependant, ils se heurtent à un bémol de taille : la prise de décision revient aux plus gros bailleurs lorsqu'il n'y a pas de consensus. Les projets sont principalement mis en œuvre par la Banque mondiale et le PNUD, et administrés par le FEM.

Financement

Les deux Fonds sont abondés par des contributions volontaires qui demeurent très faibles. L'absence d'accès direct au FEM a contribué à compliquer et ralentir l'accès aux financements. Les volumes faibles signifient que les pays récipiendaires n'arrivent pas à financer leur Pana, mais uniquement un ou deux projets. *De facto*, les deux Fonds ont une approche projet.

Implication de la société civile

Les femmes et les communautés sont peu impliquées, notamment dans la mise en œuvre des Pana alors même qu'il s'agit généralement d'une orientation clé de ces plans.

Enseignements pour le Fonds vert

- **Privilégier l'accès direct et simplifié.** Une des leçons à tirer de l'expérience de ces deux fonds est l'importance de développer l'accès direct et simplifié aux financements pour les pays les plus pauvres afin d'accélérer le décaissement. Alors que ces fonds sont dédiés à des pays avec des moyens limités, ils restent trop complexes. Le Fonds vert devra impérativement simplifier ces procédures pour les pays les plus en difficulté.
- **Abonder le Fonds vert.** L'autre leçon à tirer concerne les volumes financiers. Le faible impact de ces deux fonds tient aux faibles volumes financiers qu'ils hébergent. Si les financements disponibles sont infimes, le Fonds vert ne réussira pas à financer des programmes d'envergure nationale ou sectorielle. Alors qu'il a justement vocation à financer des transformations socio-économiques en profondeur. ●

CHAPITRE 4

Éléments du débat sur les principes directeurs et l'architecture du Fonds vert

L'année 2011 a été marquée par les longs débats du comité transitoire pour le Fonds vert. Suite à la décision prise à Cancun de créer un Fonds vert pour le Climat, la COP a mis en place un comité transitoire chargé d'en définir l'architecture. Ses recommandations ont été soumises pour adoption à la COP 17. Ce comité transitoire était composé de 25 représentants issus de pays en développement et de 15 représentants du monde développé. Il était appuyé par une unité de soutien technique (TSU) et par le Secrétariat de la Convention. De nombreux acteurs ont gravité autour de ce Comité transitoire pour partager leurs idées, leurs expériences et les enseignements d'autres fonds internationaux. Tous les éléments de ce débat ne sont pas reflétés dans le rapport du Comité transitoire à Durban mais ont néanmoins permis d'amorcer une véritable réflexion – au-delà du seul Fonds vert – sur la gouvernance, l'organisation et le rôle des financements climat. Cette partie a pour objectif de rappeler les débats en 2011 avant d'analyser les conclusions obtenues à Durban, pour certaines très éloignées des propositions débattues au cours de l'année.

Éléments du débat sur le mandat et les objectifs du Fonds vert

La décision de Cancun en 2010 était restée très vague quant au mandat et aux objectifs du Fonds vert (GCF). En 2011, le Fonds vert a souvent été qualifié d'objet politique non identifié. En 2012, le mandat et la nature du Fonds vert ne sont pas encore clairs.

Quels objectifs pour le Fonds vert ?

Cette question n'est toujours pas tranchée par le Conseil d'administration. Les objectifs du Fonds vert varieront fortement en fonction de la taille et la nature dudit fonds. Dans l'hypothèse d'un petit fonds doté de financements limités, le Fonds vert se retrouverait au même rang que les autres fonds climat existants et contribuerait surtout à fragmenter un peu plus le paysage et les financements disponibles. Dans l'hypothèse d'un fonds abondé de manière substantielle, la question se pose sérieusement de son objectif : combler les manques de l'existant ? Harmoniser l'existant ? Révolutionner l'existant ?

Si le G77+Chine a longtemps réclamé un Fonds mondial pour le Climat, c'est parce qu'il considère que l'existant ne répond pas aux besoins des pays, doté de volumes insuffisants, souvent inadapté (les Fonds climat financent principalement des politiques d'atténuation et avec une logique de prêt), et souvent compliqué d'accès. La demande du G77+Chine vise surtout à combler les manques de l'existant : financer en priorité l'adaptation au changement climatique, dans les pays les plus pauvres et vulnérables. Pour les pays développés, il s'agit surtout de mieux coordonner et harmoniser les financements dans une logique d'efficacité. Il s'agit également de démultiplier l'effet levier des financements disponibles. Selon les agences de développement, les Fonds existants – CIF compris – ne maximisent pas l'effet levier potentiel. Il s'agit donc de réorganiser et améliorer les instruments financiers disponibles, et notamment attirer les investissements privés, pour obtenir un effet levier optimal.

Pour la société civile, le Fonds vert doit à la fois harmoniser, compléter et révolutionner l'existant. Il doit harmoniser un paysage bien trop fragmenté en centralisant une majorité des financements disponibles pour assurer leur redistribution coordonnée et, par conséquent, plus efficace. Le Fonds doit également combler les manques identifiés dans l'existant : principalement, le déséquilibre notoire entre financements pour l'adaptation et financements investis dans les politiques d'atténuation. Il s'agit également de remédier à la faiblesse des financements disponibles et fragmentés en abondant le Fonds avec des ressources nouvelles, additionnelles et pérennes. Enfin, le Fonds vert doit révolutionner le système existant, notamment en décentralisant progressivement la gouvernance (prise de décision, utilisation et mise en œuvre) des financements au niveau des États récipiendaires. Une des conditions pour cette réforme reste l'implication forte de la société civile dans ce nouveau paradigme de la gouvernance.

Les pays divergent sur le principe fondateur qui devrait sous-tendre l'action du Fonds vert. Pour les pays du Sud, le Fonds vert doit financer la mise en œuvre des principes ancrés dans la CCNUCC et qui mettent l'accent sur l'adaptation des pays pauvres et vulnérables. Les pays développés estiment que le Fonds vert doit viser l'objectif de stabilisation du réchauffement en deçà de 2°C (en d'autres mots, financer principalement des actions d'atténuation). On retombe ainsi sur l'éternel débat sur la priorité à financer : l'atténuation (responsabilité qui incombe principalement aux pays développés et qui permettra à terme de réduire les besoins d'adaptation) ou l'adaptation (qui représente une nouvelle trappe à pauvreté, un besoin urgent pour des populations déjà affectées et qui n'ont pas les moyens d'y faire face). Sans forcément choisir entre les deux, il faut néanmoins trouver un équilibre, équilibre qui risque de faire l'objet d'une décision purement politique.

Il existe un débat autour du rôle « transformationnel » prêté au Fonds vert par de nombreuses parties. Ce terme apparu dans les négociations en 2011 fait l'objet d'interprétations divergentes. Pour la société civile par exemple, le rôle transformationnel du Fonds vert doit se traduire :

- côté gouvernance, par une réforme des modes de gouvernance généralement appliqués aux fonds internationaux et notamment, une implication très forte des pays récipiendaires dans la mise en œuvre et la prise de décision ;
- côté action, par le financement de la transition vers un développement sobre en carbone et résilient aux impacts du changement climatique.

C'est donc le paradigme qui fait l'objet d'une transformation. En revanche, pour les pays développés, l'aspect transformationnel doit se traduire par une valeur ajoutée, une gestion efficace, plus de rentabilité, plus de transparence et plus de redevabilité. La transformation s'applique surtout à l'efficacité financière accrue et au MRV plus contraignant.

Lors de la réunion à Tokyo courant juillet, les représentants se sont accordés sur l'idée que le Fonds vert devait financer des actions en faveur d'un développement sobre en carbone et résilient aux impacts du changement climatique. Évidence qui ne règle pas pour autant la question du fragile équilibre entre atténuation et adaptation et qui pose également la question de l'imbrication avec le financement du développement.

Qui donne un mandat au Fonds vert ?

La question de savoir qui donne un mandat au Fonds vert – le Conseil d'administration ou alors la COP – a largement divisé les pays au sein du Comité transitoire. De nombreux pays développés refusent de placer le Fonds vert sous l'autorité de la COP. Pourtant, il s'agit d'une demande forte du G77+Chine qui y voit un moyen d'asseoir les priorités du Fonds vert sur les principes fondateurs de la CCNUCC. Cependant, les États-Unis estiment que le Fonds n'est qu'un instrument parmi d'autres, au sein du mécanisme financier mondial permettant de lutter contre le changement climatique. À ce titre, ils refusent que le Fonds soit trop fortement lié à la Convention. Les pays développés souhaitent également que le Conseil du Fonds vert – où ils disposent de 50 % des sièges – joue un rôle clé. Comme le G77+Chine, la société civile défend un rôle fort de la COP au sein du Fonds vert. Elle serait chargée d'identifier les principes qui vont guider les orientations stratégiques et les critères d'allocation définis par le Conseil. Ce dernier – entité d'abord politique – jouerait un rôle plus limité et ne serait pas, par exemple, chargé de la sélection des projets. La plupart des ONG et des PED souhaitent que la COP nomme les membres du Conseil, demande rejetée par les pays développés (cf. chapitre 2 sur le rôle du Conseil dans l'architecture du Fonds vert).

À Durban, la décision finale de placer le Fonds vert sous l'autorité de la COP a été « arrachée » aux pays développés mais le langage reste très flou sur le rôle de la COP dans le Fonds vert. Un enjeu des prochaines réunions du Conseil d'administration est justement de décider qui rédige le *Memorandum of Understanding* (MOU) qui régira les relations entre la COP, le CA et le Fonds vert.

Éléments du débat sur le rôle du Fonds vert

Le Fonds vert : banque, facilité de mixage ou fonds fiduciaire ?

Pour de nombreux observateurs, il apparaît évident que le Fonds vert doit être construit de manière à pouvoir héberger des volumes croissants de financement, en prévision du respect de l'engagement à hauteur de 100 milliards de dollars par an à l'horizon 2020. Il doit pouvoir facilement héberger de nouvelles sources de financement. C'est le concept du *plug-in* : l'architecture du Fonds doit proposer des mécanismes pour rattacher des nouvelles sources de financement progressivement. Mais cet objectif ne permet pas pour autant de comprendre la nature et la forme que devrait prendre le Fonds vert et cette question reste entièrement ouverte malgré les lourdes décisions prises à Durban sur l'architecture du Fonds. Les visions divergent quant à la nature du Fonds...

- **Option 1. Un Fonds vert comme banque de développement**, type Banque mondiale. Cette banque aurait un capital et lèverait des ressources de manière à transformer son capital initial (disons 10 milliards de don) en 100 milliards de financement. En tant que Banque, le Fonds vert gèrerait tous les financements et aurait une palette d'instruments financiers très large. Dans ce scénario, cette « Banque mondiale du climat » pourrait lever des ressources à hauteur de son capital mais pas au-delà. Mais pour certains observateurs, cette option est quasiment impossible à mettre en œuvre. En effet, la Banque mondiale a mis plus de 65 ans à devenir ce qu'elle est aujourd'hui, employant 10 000 employés, auxquels s'ajoutent 20 000 consultants pour gérer un maximum de 40 milliards de dollars (30 milliards de dollars par an en moyenne). Pour le Fonds vert, cela revient à dire qu'en sept ans, il faudrait faire ce que la Banque mondiale a mis

plus de 50 ans à faire. Et selon une étude récente de l'OIES, entre 240 et 400 personnes seraient nécessaires pour administrer 1 milliard de dollars.

Pour les banquiers du développement, cela reviendrait à déconnecter le développement du climat en aval. Nous en arriverions à une situation de confusion, avec des bénéficiaires qui ne sauraient pas à qui s'adresser et une perte de cohérence certaine. Cette option pose aussi la question de la qualité du travail que pourrait faire une Banque mondiale du climat. L'expérience de la Banque mondiale démontre la nature standardisée des programmes et la difficulté à financer des approches innovantes et pilotes. Dans le financement du développement aujourd'hui, la valeur ajoutée réside dans le passage à grande échelle d'une bonne pratique ou d'un secteur. Mais selon les experts, les systèmes actuels ne sont pas bien outillés pour favoriser les réformes continues et les projets pilotes puisqu'ils sont extrêmement codifiés et toute réforme peut donc prendre très longtemps.

- **Option 2. Un Fonds vert qui fait du don uniquement et facilite le mixage avec les prêts.**

Cette option propose un Fonds vert très léger, qui gèrerait uniquement un volume de dons et faciliterait le mixage de ces dons avec les instruments financiers issus d'autres institutions financières (le Fonds s'appuierait sur toutes les institutions financières, y compris privées – microfinance, banques privées, etc.). Il aurait une structure de fonds fiduciaire (*trust fund*), ne permettant aucune prise de risques, mais garant des règles du jeu. Selon ce scénario, l'effet levier serait significatif puisque que le Fonds vert co-financerait de nombreuses institutions financières.

Ce type de Fonds vert pourrait subventionner des projets directement, notamment pour le renforcement de capacités et pour les OSC. Il pourrait aussi financer des projets présentés par des entités nationales (qui pourraient être plusieurs par pays, à condition d'être accréditées). Ce système privilégierait l'appropriation nationale et l'imbrication des financements climat et développement. En revanche, il serait nécessaire de réserver une partie des financements au renforcement des capacités dans les PMA pour monter des projets. Cette approche permettrait également de préserver la diversité des modes d'intervention et des acteurs.

- **Option 3. Un Fonds vert comme facilité de mixage**, type Fonds européen d'infrastructures pour l'Afrique. Une facilité de mixage permet de cofinancer des gros investissements. Ce type de fonds permet de financer l'assistance technique, de bonifier le taux d'intérêt, de financer les projets les moins rentables.

- **Option 4. Un Fonds vert hybride et « bicéphale »**. Dans la réflexion de certains acteurs du développement, si le Fonds reçoit différents types de financements, il pourrait être composé de deux guichets : une facilité de mixage et un fonds. Le guichet « facilité de mixage » proposerait de bonifier des prêts pour cofinancer des larges programmes d'investissement dans l'atténuation. Ce guichet serait accessible à toutes les institutions financières Nord et Sud, multilatérales et bilatérales, internationales et nationales. Ces institutions financières ont déjà les capacités de répondre aux normes fiduciaires requises, ce qui simplifierait considérablement les bilans financiers, et garantirait la redevabilité auprès de la communauté internationale. Le guichet « fonds » financerait le renforcement des capacités et des projets pilotes. Ce guichet accorderait des dons – sur le modèle du FEM – aux organisations de terrain (ONG, organismes publics) pour financer des projets de renforcement de capacité, des projets pilotes, des projets d'adaptation. À la différence du FEM, l'accès ne serait pas limité aux dix grandes agences d'exécution.

- **Option 5. Un Fonds vert extrêmement décentralisé**. Un auteur spécialiste des financements climat au sein du Oxford Energy Institute, Benito Mueller, a fait une toute autre proposition aux pays. Il part du principe qu'il n'y aura jamais assez d'argent pour l'ensemble des actions et des communautés affectées et que l'argent transitera principalement par des canaux bilatéraux et qu'administrer un fonds trop centralisé coûte bien

trop cher. Dans ces conditions, il est impératif de décentraliser le Fonds vert, *via* un accès direct. Selon Benito Mueller, il faudrait toutefois aller plus loin que le Fonds pour l'adaptation en déléguant également le pouvoir de décision au niveau national, avec des mesures de sauvegarde et des règles solides de redevabilité. Il estime qu'il est impératif que les États concernés se chargent de définir leurs priorités d'intervention puisqu'ils connaissent leurs populations et leurs besoins. L'accès direct pourrait aussi être régional, à condition de désamorcer tout conflit potentiel dans la redistribution des financements entre les pays.

En amont de Durban, l'auteur proposait ainsi deux volets pour le Fonds vert. D'une part, un fonds traditionnel avec des décisions prises par son Conseil. Ce volet du Fonds financerait surtout des actions de renforcement de capacités, notamment des futures entités nationales. D'autre part, une structure d'accès direct qui serait créée progressivement (5 à 7 ans), *via* un renforcement des capacités nationales existantes (comme le Fonds national pour le climat au Bangladesh, au Mali, au Sénégal, etc.) ou la création d'agences/fonds nationaux.

Éléments du débat sur l'architecture et la gouvernance du Fonds vert

Le système de représentation

La décision de Cancun tranche assez clairement sur les modalités de représentation des pays. Alors que le Comité transitoire était composé de manière « équilibrée » (25 représentants issus de PED, et seulement 15 issus de l'Annexe 1), le Conseil qui est désormais chargé de gouverner ensuite le Fonds vert est composé de manière égale : 12 représentants de pays du Nord et 12 représentants de pays du Sud. Cette seconde configuration avantage les pays développés qui, par conséquent, se sont mobilisés en 2011 pour remettre au Comité les décisions importantes concernant le fonctionnement du Fonds. La question de la représentation équilibrée par rapport à une représentation égale avait soulevé des vagues à Cancun car la société civile voyait dans le Fonds vert une occasion d'inaugurer une gouvernance véritablement multi-parties prenantes, à l'image du Fonds mondial contre le Sida, la tuberculose et le paludisme. Dans cette vision, le Fonds vert devait être gouverné selon une représentation équilibrée Nord/Sud au Conseil, comme c'est le cas du Fonds pour l'adaptation, et donnait le droit de vote à la société civile.

En revanche, la décision de Cancun reste très floue sur le rôle de la société civile. Ce flou a mobilisé les forces des ONG pendant les six premiers mois de l'année. En effet, le Comité transitoire n'a pas immédiatement joué la carte de la transparence et a freiné l'implication des experts issus de la société civile. Ensuite, les ONG ont été admises à certaines réunions « ouvertes » du Comité et ont obtenu un droit de parole par moment, une partie des réunions sont disponibles sur Internet, et tous les documents de travail du Comité sont disponibles sur le site de la Convention en amont et en aval des réunions. Mais ces efforts de transparence ne sont pas synonymes de représentation.

La décision de Cancun dit vouloir « impliquer » toutes les « parties prenantes » et a donc fait l'objet d'un débat au sein du Comité pour en définir les modalités.

Il semble y avoir consensus sur la nécessité d'impliquer la société civile à chaque étape des actions, en amont mais également en aval pour effectuer le suivi et l'évaluation des actions (le rôle de *watchdog*). Pour les ONG, la légitimité et l'efficacité du Fonds vert tiendront à l'implication de la société civile à chaque étape – tant dans la prise de décision que dans la mise

en œuvre. Oxfam par exemple, demande aussi des sièges ONG dans les comités techniques dédiés à chaque fenêtre thématique. Le Fonds doit aussi diffuser cette approche inclusive au niveau national, en facilitant la création de mécanismes de participation et en exigeant la participation de la société civile dans les stratégies nationales et dans le décaissement des financements. La responsabilité financière et de résultat doit incomber à l'ensemble des parties prenantes. Pour certains, la société civile doit être impliquée dans la gouvernance à partir du moment où elle bénéficie des financements. **Mais la représentation de la société civile au sein du CA** était une autre histoire. Au sein du comité transitoire, globalement, aucun pays ne défendait avec ferveur la participation de la société civile. Pour certains observateurs institutionnels, à l'échelle internationale, la société civile impliquée dans la prise de décision prend souvent la forme d'ONG bureaucratisées et loin des réalités. Pour d'autres, la voix ONG y serait forcément diluée et inefficace à partir du moment où elle est minoritaire. De son côté, le Brésil avait proposé de créer un mécanisme de consultation pour la société civile. D'autres encore avaient proposé de calquer le modèle du Forum de partenariat des CIF qui réunit une fois par an toutes les parties prenantes, avec des ateliers, des retours d'expériences des pays. C'est la proposition de la RDC pour l'admission de représentants de la société civile au Conseil (mais sans droit de vote) qui a primé. Depuis Durban, il a été décidé que la société civile (deux représentants ONG et deux représentants du secteur privé) aurait quatre sièges dans le CA.

La question de la représentation de la société civile à l'échelon national reste aussi complètement ouverte. Les travaux du *Technical Support Unit* (TSU) du Comité transitoire ont inclus une analyse du Fonds mondial pour le Sida qui propose une approche multi-parties prenantes très nouvelle. À l'échelon national, des entités de coordination (MCN) sont chargées d'identifier les priorités, les besoins et les projets. Ces MCN sont composés d'acteurs de la société civile, représentants des communautés affectées, universitaires, et représentants des différents ministères. Cet exemple est mis en avant dans quasiment toutes les soumissions de la société civile, et rejoint l'épineuse question de l'accès direct (cf. partie sur l'accès direct). En effet, si les entités nationales ne s'appuient pas sur une plateforme multi-parties prenantes, elles resteront d'une efficacité et légitimité contestables et contestées.

La question de la représentation équilibrée homme-femme a été soulevée dans le Comité transitoire, par le Malawi et l'Islande, pour demander la parité dans le Conseil. Le secrétariat du Comité a également promis d'améliorer l'équilibre géographique et paritaire dans le TSU. Les États-Unis ont demandé à ce que cette question soit discutée dans le cadre des sauvegardes sociales. En revanche, en dehors des soumissions de l'Islande, du Malawi, le Comité ne s'est pas encore penché sur l'intégration de la question « genre » dans les objectifs et actions du Fonds vert. La société civile souligne l'importance de mettre les femmes au cœur de l'action du Fonds vert en tant que groupe particulièrement vulnérable mais également en tant que vecteur de résilience et de changement. À ce titre, le Fonds devrait s'assurer que les programmes et politiques mis en œuvre intègrent véritablement cette question en adoptant des approches sexo-spécifiques.

Les fenêtres de financement

Dans la décision de Cancun, le texte parle de « fenêtres thématiques » et propose la création de fenêtres thématiques pour l'adaptation, l'atténuation et les forêts. La question est lourde de conséquence puisqu'elle suppose de traiter également la question des instruments financiers et des priorités stratégiques.

En 2011, les PED proposaient d'aligner le choix des fenêtres thématiques sur les objectifs de la Convention, c'est-à-dire : une fenêtre pour l'adaptation, une fenêtre pour l'atténuation. D'autres proposent de rajouter une fenêtre pour le mécanisme de « Réduction des émissions issues de la déforestation et de la dégradation des forêts, et l'augmentation des stocks de carbone forestier » (Redd+). Ou encore, une fenêtre pour le renforcement de capacités et/ou le transfert de technologie. Pour d'autres encore, il serait question de créer des fenêtres par

type d'instrument financier : par exemple, une fenêtre pour les dons et une fenêtre pour les prêts concessionnels. Certains pays, notamment la Grande Bretagne, défendent même la création d'un guichet pour le secteur privé. C'est le cas du Fonds de partenariat pour le carbone forestier (FCPF – Forest Carbon Partnership Facility) qui propose une fenêtre de renforcement de capacités et une fenêtre pour la finance carbone. Dans le cas du Programme pour la sécurité alimentaire et l'agriculture mondiale (GAFSP), il y a une fenêtre consacrée au secteur public et une fenêtre accessible au secteur privé. Une autre option proposée par la note du TSU¹⁴ était de créer des fenêtres géographiques auxquelles seraient éligibles un ou plusieurs pays/régions. Pour certains banquiers du développement, il ne fallait pas créer de fenêtre particulière pour financer l'adaptation au changement climatique. Notamment, parce que l'adaptation serait en réalité du renforcement de capacités.

Avant la Conférence de Durban, il y avait convergence sur l'idée de commencer avec quelques fenêtres et de laisser le Conseil décider d'en créer ou non des nouvelles progressivement. À Durban, il a ainsi été décidé que pour débiter, le Fonds serait doté de deux fenêtres : une pour l'adaptation et l'autre pour l'atténuation mais que le Conseil d'administration pourrait éventuellement en créer de nouvelles. Il faut encore régler de nombreuses questions :

- la taille des fenêtres ;
- les instruments financiers pour chacune de ces fenêtres ;
- les modalités d'accès aux fenêtres ;
- le mode d'abondement des fenêtres : par exemple, est-ce que les bailleurs pourront flécher des montants sur certaines fenêtres plus que d'autres ?

Rôle des Conseils et des comités techniques

Nombreux sont les observateurs interrogés dans le cadre de cette étude à s'accorder sur la nécessaire dépolitisation du Conseil du Fonds. Dans de nombreux cas, le Fonds pour l'adaptation par exemple, le Conseil cumule la fonction d'élection de ses membres, le choix des projets et la fonction de réforme des instruments financiers. Ce type de système est trop politique pour gérer de tels volumes financiers. Il est impératif de cloisonner les fonctions de décision.

Une proposition partagée par l'AFD, Benito Mueller et le Réseau Climat & développement consiste à distinguer le Conseil – entité politique – qui déciderait des orientations stratégiques, des comités exécutifs – composés surtout d'experts – qui sélectionneraient et valideraient les projets (en s'appuyant à la lettre sur les orientations stratégiques du Conseil). Le FEM, par exemple, est doté d'un Comité scientifique consultatif. Il peut arriver quelquefois que le conseil passe outre son avis, notamment parce qu'il manque d'expertise économique. À ce titre, la composition de ces comités techniques sera cruciale et devra comprendre toutes les compétences nécessaires à une évaluation juste et objective du projet.

Certains banquiers du développement préconisent également d'adopter une approche sectorielle. Le Fonds vert doit certes avoir de grands principes directeurs, mais il devrait également se doter d'un système de gouvernance plus technique. Les grands principes doivent faire l'objet d'une déclinaison opérationnelle et sectorielle au niveau des comités exécutifs. En effet, on remarque que lorsqu'un conseil est composé de représentants transversaux, il est difficile d'identifier clairement les besoins et les critères applicables à chaque secteur. Privilégier une approche sectorielle permettrait d'adopter des critères d'allocation adaptés aux réalités de terrain. Chaque comité sectoriel pourrait ensuite être sous-divisé selon l'instrument financier privilégié (prêts ou dons).

¹⁴ Overview of financing modalities and addressing methods available to manage large-scale financial resources from a number of sources, Brief du Technical Support Unit du Comité transitoire en amont du 1^{er} atelier de travail, 27 mai. http://unfccc.int/files/cancun_agreements/green_climate_fund/application/pdf/tc_tsuws_ws3.pdf

Rôle du Comité permanent

Le lien entre ce Comité permanent et le Fonds vert reste encore très flou. En juin 2011, le rôle de ce Comité avait polarisé les débats au sein des discussions internationales, à Bonn. Tous les pays semblent s'accorder sur l'idée que le Comité permanent permettra de dégager une vision globale des besoins et des flux financiers. Mais lors d'une réunion à Tokyo, courant juillet 2011, l'Inde et le Pakistan ont demandé à ce que le Comité permanent effectue également le suivi des actions du Fonds vert. Les pays développés semblent en faveur d'un Comité plutôt affaibli composé d'experts qui évalueraient – à titre indicatif – les flux financiers et les besoins.

ENCADRÉ 4

> Le Comité permanent (*standing committee*)

Il a été créé à Cancun en même temps que le Fonds vert et fait également l'objet d'une discussion depuis pour savoir quel rôle lui attribuer. La décision de Cancun lui attribue un rôle de surveillance des financements climat, mais ne précise pas si ce rôle de veille concerne l'ensemble des financements pour le climat, ou uniquement ceux sous la CCNUCC. Les pays en développement sont très attachés à ce comité qui doit permettre

non seulement de veiller mais également de rectifier le tir : rééquilibrer l'allocation entre atténuation et adaptation, réévaluation des besoins financiers des pays en développement, etc. Il aurait un mandat fort. Pour les pays développés, au contraire, ce comité ne doit pas être doté d'un mandat fort mais plutôt un rôle consultatif. À Doha, il a été chargé de créer un forum rassemblant toutes les parties prenantes sur les financements, de réfléchir aux méthodologies et systèmes pour comptabiliser, et suivre les financements climat, et de proposer des options pour renforcer les rapports financiers biannuels.

L'accès direct

En 2011, plusieurs pays parlaient « d'accès universel » au Fonds vert. Mais par ce terme, ils entendaient seulement dire que les pays récipiendaires ne seraient pas « choisis », comme c'est le cas aujourd'hui pour les Fonds pour le climat de la Banque mondiale, qui sélectionnent des pays « pilotes ». Dans le meilleur des cas, les représentants du Comité transitoire entendaient l'accès universel comme la possibilité pour les acteurs impliqués (ONG, secteur privé, etc.) de faire une demande de financement directement au Fonds vert. À titre indicatif, aucun représentant au Comité transitoire n'a jusqu'ici explicitement appelé à l'accès direct pour les ONG. En revanche, des pays comme le Royaume-Uni et l'Inde ont appelé à la création d'un accès direct et dédié aux financements pour le secteur privé.

Le concept d'« accès universel » pourrait se traduire par un système d'accès direct dans le cas des gouvernements. Il n'y a donc pas d'opposition à l'idée d'entités nationales capables d'accéder aux financements du Fonds vert. En revanche, la proposition de Benito Mueller¹⁵ d'une décentralisation poussée de la gouvernance des financements est loin de faire consensus. Nombreux sont les pays à rechigner à l'accès absolument direct.

En effet, de nombreux pays et observateurs ne semblent pas vouloir répliquer le schéma d'accès direct tel que mis en œuvre par le Fonds pour l'adaptation : il n'a toujours pas fait ses preuves, est trop compliqué et exclut de facto les pays les plus pauvres qui se retrouvent dans l'incapacité de créer ou consolider des entités adaptées. Pour ses détracteurs, l'accès direct n'améliorera pas l'accès aux financements, au contraire. Pour les banquiers du développe-

¹⁵ Benito Müller, *Enhanced direct access : submission to the transitional committee on the issue of thematic funding windows*, Oxford Institute for Energy Studies, 10 août 2011.
<http://www.oxfordclimatepolicy.org/publications/documents/OIESsubmissiononEnhanced.pdf>

ment, à partir du moment où le Fonds brassera beaucoup d'argent, il faudra impliquer des intermédiaires financiers. L'accès direct/universel ne fonctionnerait qu'à une échelle restreinte, et ne s'appliquerait qu'au volet « subvention ». Dans sa soumission au Comité transitoire¹⁶, le représentant éthiopien soulevait justement la question des volumes de financement alloués à l'accès direct, par rapport aux autres guichets de financement. Dans son opinion, la majorité des financements devraient continuer à transiter via la Banque mondiale et les banques régionales de développement. Cette vision n'est pas partagée par de nombreux pays en développement.

En revanche, les PED et la société civile internationale voient dans l'accès direct une des réformes clés de la gouvernance des financements. L'accès direct est la garantie de l'appropriation et de la responsabilisation des pays, ainsi que d'un accès facilité et efficace aux financements climat. Le Fonds vert doit appuyer la création ou consolidation de ces entités, choisies par le gouvernement national, et soutenir des processus de coordination interministériels pour garantir une gouvernance efficace.



Les observateurs mettent souvent en avant l'exemple du Bangladesh. Le Fonds national mis en place par le Bangladesh a deux fenêtres de financements : une fenêtre qui apporte un soutien aux budgets des ministères et une fenêtre où les ONG mettent en œuvre des projets. Le ministère des Finances héberge le Fonds mais n'est pas le seul impliqué. L'expérience bangladaise souligne l'importance de l'approche interministérielle.

Mais même les partisans de l'accès direct interviewés dans le cadre de cette étude n'y voient pas une fin en soi. L'accès direct doit nécessairement s'appuyer sur une plateforme multi-acteurs et refléter la diversité des enjeux, secteurs et communautés du pays. Il reviendra au Fonds vert de s'assurer que chaque entité nationale reflète bien la diversité des voix nationales et locales. Les experts du développement insistent sur la nécessité que la prise de décision revienne au gouvernement et non à la société civile, pour ne pas contredire la logique d'appropriation et de responsabilisation nationale. Il est impératif qu'un ministère donné maîtrise le budget. En revanche, il est utile de cloisonner la gestion de l'argent du choix des projets, comme c'est le cas dans les petits Fonds pour l'Amazonie mis en place par le Brésil¹⁷.

Éléments du débat sur l'articulation avec les fonds existants dans l'architecture financière climat

On l'a constaté, le paysage des fonds climat est fragmenté mais très peuplé. Que faire de ces fonds existants ? Comment les articuler avec le Fonds vert ? Aucune de ces questions n'a trouvé de réponse au sommet de Durban.

¹⁶ Commentaires de Newai Gebre-ab, membre éthiopien du Comité transitoire, sur la note du secrétariat sur le champ d'action, les principes du Fonds vert : « it would be judicious to limit the magnitude of funds that would be made available under direct access, and let the bulk of the fund be channeled through the World Bank and Regional Development Banks ». http://unfccc.int/files/cancun_agreements/green_climate_fund/application/pdf/submissions_received_from_tc_members_ethiopia_on_ws_i.pdf

¹⁷ Les fonctionnaires pilotent les projets mais l'argent est géré par le Fonds avec un secrétariat indépendant. Ce cloisonnement permet également d'éviter des lourdeurs administratives.

Le Fonds pour l'adaptation (FA)

Selon Germanwatch (observateur au Fonds d'adaptation), le FA est le seul fonds sous la convention qui est véritablement opérationnel. Il ne finance pas seulement des projets mais aussi des programmes. De ce fait, il est souhaitable que le FA joue un rôle majeur pendant la période d'opérationnalisation du Fonds vert pour partager ses bonnes pratiques, mais également au-delà. Doit-il par exemple devenir la fenêtre « adaptation » du Fonds vert ? D'un point de vue juridique, le FA est sous l'autorité du Protocole de Kyoto, ce qui complique le lien avec le Fonds vert, établi sous la CCNUCC. Une solution serait de signer un *Memorandum of Understanding* (MoU) entre le FA et le Fonds vert, qui permettrait d'accorder au FA un statut d'entité de mise en œuvre. Ce faisant, on créerait cependant un intermédiaire financier entre les pays et le Fonds vert et l'on perdrait les bénéfices de l'accès direct. La question du futur du Fonds pour l'adaptation n'est pas du tout tranchée à ce jour, et de la même façon que tous les sujets qui fâchent, soigneusement évitée.

Le Fonds pour l'environnement mondial (FEM)

Le rôle du FEM dans le Fonds vert a fait débat en amont de Durban : le FEM pourrait-il prendre la suite de la Banque mondiale et administrer les financements du Fonds vert ou alors devenir le Secrétariat du Fonds vert ? Le Fonds vert et le FEM peuvent-ils coexister ? Pour certains, il faudrait le supprimer. Pour d'autres, comme son ancienne directrice Monique Barbut, le Fonds vert devrait seulement servir à orienter l'action du FEM. Ces options posent la question des principes de gouvernance à appliquer : ceux plus innovants du Fonds vert ou alors ceux, souvent critiqués, du FEM ? La question du rôle du FEM et de son devenir reste ouverte pour l'instant mais fait peu de remous dans les négociations. Elle se règlera sûrement en fonction du degré de satisfaction des bailleurs face au Fonds vert en construction, et en fonction de la nature finale du Fonds vert.

La Banque mondiale

À Cancun, la Banque mondiale a obtenu la gestion (purement) fiduciaire du Fonds vert. La Banque mondiale fait déjà ce travail dans le cas du Fonds pour l'adaptation et du Fonds mondial pour le Sida, la tuberculose et le paludisme, sans difficulté notable pour l'instant. Toutefois, la question de l'implication de la Banque mondiale – et plus généralement des Banques multilatérales de développement – se reposera rapidement, notamment lors des négociations du Conseil d'administration sur le dispositif institutionnel, le rôle des agences d'exécution, le devenir des CIF et les enseignements à tirer des Fonds existants. Ces questions se poseront également à la fin de la période intérimaire de trois ans, lorsqu'il faudra désigner l'administrateur permanent du Fonds vert et, éventuellement, réviser ses fonctions. Car, lorsqu'on parle financements pour le climat, la Banque mondiale fait souvent l'objet de controverses.

Lors de la COP 16 à Cancun, les États-Unis ont conditionné la création du Fonds vert à l'implication de la Banque mondiale, exigence motivée par la capacité de la Banque mondiale à gérer des volumes financiers très importants. Il n'est pas question, pour les bailleurs de fonds, de créer une « Banque mondiale du climat », mais bien de s'appuyer sur les moyens existants, la Banque mondiale en premier lieu. Cette dernière répond à l'ensemble des standards fiduciaires internationaux, a des décennies d'expertise tant pour la gestion financière que pour le montage et l'exécution des projets. Sa forte capacité financière lui offre également plus d'opportunités de lever des financements supplémentaires sur les marchés et d'obtenir un effet levier sur les investissements du secteur privé.

La société civile internationale s'est au contraire mobilisée pour évincer la Banque mondiale de l'administration du Fonds vert, en soulignant son illégitimité et le risque d'importer un modèle qui cristallise, selon les ONG, l'inefficacité et l'iniquité de l'aide au développement

actuelle. Ces critiques laissent douter – non de la capacité et de l'efficacité – mais de la légitimité de la Banque mondiale à gérer les financements climat internationaux en accord avec les besoins identifiés par les pays affectés, en accord également avec les principes fondateurs de la CCNUCC : équité et responsabilité historique. Mais nombreux sont les observateurs à admettre la difficulté de contourner la Banque mondiale, son expertise et son pouvoir dans les pays en développement. Les membres du Comité transitoire semblent s'accorder sur le rôle clé des banques de développement dans a) le renforcement des capacités des pays et b) le portage des financements du Fonds vert à l'échelon national.

Et quel avenir pour les Fonds d'investissement climat de la Banque mondiale ? Les deux CIF contiennent une clause qui suggère leur disparition une fois que la CCNUCC se serait dotée d'une véritable architecture financière, ce qui est en train de se passer. Mais les CIF sont déjà en campagne pour un deuxième cycle de financement qui leur permettrait d'étendre leur mandat au-delà de 2012. Il serait inefficace de les maintenir en parallèle d'un Fonds vert imposant. Devraient-ils devenir l'une des fenêtres d'investissement du Fonds vert, à condition de réviser leur approche sélective des pays acceptés dans le programme et de revoir leur politique « énergie propre » ? Ou simplement disparaître *de facto*, faute de refinancement ? Mais les CIF posent de graves problèmes de gouvernance qu'il faudrait régler avant de leur donner un quelconque rôle dans la finance climat post-2012.

Un Fonds vert pour l'Afrique ?

Depuis Copenhague, les dirigeants africains appellent à la création d'un Fonds vert pour l'Afrique (*Africa Green Fund*, AGF en anglais). À Cancun, cette volonté politique a été réitérée et certains ministres africains ont déclaré vouloir confier la gestion du Fonds vert pour l'Afrique par la Banque africaine de développement (BAD). L'intérêt d'un Fonds dédié au continent africain serait d'héberger les financements climatiques pour l'Afrique et de s'assurer aussi qu'une partie des financements internationaux soient directement fléchés sur ce Fonds et répondent aux priorités spécifiques du continent. Les orientations stratégiques seraient mieux adaptées aux enjeux africains, et plus proches des réalités du terrain qu'un Fonds mondial chargé de financer des problématiques pourtant très différentes d'une région à l'autre.

Le Fonds viserait à améliorer l'accès aux financements pour les États africains, avec un accès simplifié et plus direct aux financements. Il appuierait le développement d'une économie sobre en carbone en Afrique en finançant des programmes et projets faibles en carbone. Il permettrait une participation pleine au processus de prise de décision des pays bénéficiaires et garantirait une allocation équilibrée des financements entre adaptation et atténuation. Enfin, il assurerait la complémentarité avec les mécanismes multilatéraux de financement, tels que les CIF, le FEM, le FA et d'autres initiatives bilatérales. L'AGF ambitionne de corriger le faible accès de l'Afrique aux financements pour faire face aux besoins liés aux changements climatiques.

Les défenseurs du Fonds souhaitent notamment tirer les leçons des décaissements de l'aide et des impacts sur développement en Afrique au cours de dernières décennies, et promouvoir la transparence des financements, l'allocation équitable des ressources. L'AGF permettrait de répondre à de multiples insuffisances constatées dans les aspects financiers liés à la gestion de programmes climat.

Pour ses détracteurs, l'AGF occasionnerait des surcoûts et des lourdeurs administratives qui ne se traduiraient pas forcément par un accès plus direct aux financements pour les pays. En outre, les bailleurs risquent fortement de refuser de flécher des financements substantiels sur un fonds qu'ils ne maîtrisent pas. D'autres encore critiquent les orientations stratégiques de la BAD, sa faible implication jusqu'ici dans la lutte contre le changement climatique, et sa légitimité donc à gérer un fonds dédié au climat. Le Fonds n'existe pas encore, malgré le lobby intensif de la BAD qui y voit une manne financière supplémentaire et un pouvoir accru sur les politiques africaines. Il reste un grand nombre de questions à créer : quels instruments financiers ? Quel rôle pour la société civile ? Quels liens avec le Fonds vert mondial ? Qui prendrait les décisions ?

Éléments du débat sur l'origine et la destination des financements du Fonds vert

Priorités stratégiques du Fonds vert

Le débat sur les fenêtres thématiques ne laisse aucun doute sur le financement par le Fonds vert d'actions d'atténuation et d'adaptation. Mais de nombreuses questions restent sans réponse : le Fonds vert doit-il fonder ses priorités stratégiques sur des thématiques sous-financées ou au contraire rechercher l'équilibre entre les piliers de Bali ? Doit-il se concentrer sur des zones géographiques ou sur une petite liste de pays extrêmement vulnérables ? Doit-il financer des infrastructures ou une multitude de petits projets ? Doit-il financer le coût incrémental de l'adaptation et de l'atténuation ou alors le coût total ?

Pour beaucoup, si le Fonds vert a vocation à combler les manques de l'existant, alors il doit financer en priorité l'adaptation. En effet, une analyse des flux financiers globaux montre clairement le déséquilibre entre financements pour l'adaptation et financements pour l'atténuation aujourd'hui. À leur échelle, les financements précoces illustrent également la tendance à financer l'atténuation plus que l'adaptation : en 2010, la France par exemple a consacré seulement 20 % de ses financements précoces à l'adaptation. L'atténuation des émissions est plus facile à financer pour le secteur privé et pour les bailleurs bilatéraux puisque c'est plus rentable pour les premiers, et moins coûteux pour les bailleurs qui peuvent privilégier les prêts, plutôt que les dons.

Selon Germanwatch, il est primordial que le Fonds vert, en tant qu'instrument financier de la CCNUCC, finance tous les buildings blocs de Plan d'action de Bali. Pour Benito Mueller, il apparaît essentiel que le Fonds vert finance en priorité le renforcement des capacités nationales dans l'objectif à terme de développer l'accès direct aux financements.

Pour le représentant burkinabé au Comité transitoire, le Fonds vert doit impérativement s'appuyer sur une approche « par le bas » pour définir ses priorités de financement. Il y a convergence sur la nécessité d'appuyer l'accès direct sur les stratégies élaborées par les pays eux-mêmes et de financer les priorités identifiées par les pays récipiendaires via leur plan national contre le CC. Dans cette logique, le Conseil et la COP définirait de grands principes mais seraient suffisamment flexibles pour financer les stratégies nationales présentées à condition qu'elles respectent les grands principes.

Quels instruments financiers ?

La question des priorités stratégiques pose également la question des instruments financiers selon les priorités et selon les pays. Toutes les parties prenantes s'accordent *a priori* sur la nécessité de démultiplier les instruments financiers. Du côté de l'UE, on souligne l'importance d'utiliser divers outils financiers, et de mixer les dons, les prêts et les garanties de risque. Les soumissions des membres du Comité semblent mettre en avant le partenariat public privé comme instrument financier privilégié. Selon un expert du financement du développement, il s'agit de catalyser les investissements avec une panoplie d'outils très divers : du renforcement de capacité à la création de mécanismes financiers innovants (taxe carbone), effet levier sur la recherche, petits projets et gros prêts pour investissements massifs.

- **Part de dons ?** Mais pour beaucoup de pays, les dons représenteraient néanmoins le financement principal du Fonds vert, tant pour l'adaptation que l'atténuation. Notamment pour les PMA. Le Japon s'est rangé du côté des PED : un fonds qui ne financerait que par des dons aurait une valeur ajoutée par rapport à l'architecture financière existante et comblerait un vrai manque. Il semble y avoir consensus (sur le papier) sur le financement de l'adaptation à partir de dons. Pour les ONG, le Fonds vert doit permettre

de corriger les erreurs de l'existant, notamment le déséquilibre reconnu entre financements pour l'adaptation (qui représente seulement 20 % des financements climat) et financements pour l'atténuation. À ce titre, le Fonds vert devrait combler ce *gap* en décaissant 50 % des financements sous forme de dons pour l'adaptation, notamment pour les communautés les plus vulnérables. Ce qui implique que les sources de financement abondant le Fonds vert ne peuvent pas être seulement des prêts ou des garanties de prêt (le cas de la Banque mondiale). Pour les banquiers du développement, « l'élément don » permet surtout de financer le taux concessionnel des prêts et l'assistance technique. Les dons n'ont souvent aucun effet levier et sont donc inefficaces pour mobiliser des financements additionnels, à la différence du prêt.

- **Part de prêts ?** Pour les ONG, il n'est pas question de financer l'atténuation uniquement avec des prêts classiques. De nombreux investissements transformationnels vont exiger des financements publics et sous forme de dons, ou des prêts avec des taux très concessionnels. Les prêts concessionnels peuvent avoir une valeur ajoutée dans les investissements bas carbone du secteur de l'énergie. *De facto*, la partie concessionnelle financerait le coût incrémental de l'investissement initial. Du don pourrait être mixé dans ces prêts pour renforcer l'attractivité de l'investissement propre. Dans tous les cas, la part de prêt doit être limitée pour minimiser l'impact sur les pays endettés et les communautés rurales qui attendent encore l'accès à l'énergie. Selon Oxfam, pas plus d'un tiers des coûts totaux de l'atténuation devraient être couverts par des prêts. Enfin, la société civile refuse en bloc la comptabilisation de la totalité des prêts, comme c'est déjà le cas dans l'APD. Seule la part concessionnelle des prêts doit être financée, celle qui revient à la charge du contribuable. Au contraire, pour les banquiers du développement, les prêts pourraient être alloués sous forme d'enveloppe globale. Par exemple, une aide budgétaire qui transite par une institution financière. Et dans le cas d'une subvention dans un PMA qui ne peut pas s'endetter, il faut quand même laisser une dimension « prêt » par principe pour responsabiliser les pays. L'idée serait de transformer les prêts en don en bonifiant à l'extrême taux d'intérêt, tout en restant sur une logique de prêt : même exigence de rentabilité, etc. On peut imaginer un taux de concessionnalité différent d'un secteur à l'autre, d'un pays à l'autre. En termes politiques, l'enjeu du Fonds vert est le passage au prêt, pour enfin dépasser la logique de don du FEM. Le but du jeu étant d'arrêter à terme de soutenir le développement durable.
- **Rôle du secteur privé ?** De nombreux pays s'accordent sur la nécessité de mobiliser le secteur privé pour « trouver » une partie des 100 milliards/an promis d'ici 2020. Mais le secteur privé s'interroge justement sur le rôle du Fonds vert. Les entreprises demandent une politique publique qui catalyse le secteur privé. Dans cette idée, Singapour propose que le Conseil se charge de mobiliser le secteur privé (avec carrément un conseil du secteur privé rattaché au Conseil). Pour l'Allemagne, la Grande Bretagne, etc., le Fonds vert doit soutenir les PME, leur offrir des prêts à taux préférentiels, etc. La France et Singapour pensent que le Fonds vert pourrait catalyser la création d'un marché mondial du carbone. En revanche, pour les PED et la plupart des ONG, le secteur privé peut jouer un rôle financier mais complémentaire, notamment dans la mise en œuvre des plans nationaux. Il n'est pas question pour le secteur privé d'alourdir la dette des pays les plus pauvres, notamment en transférant le risque au secteur public. Et le Fonds vert ne devrait mobiliser des flux financiers privés qu'à condition qu'ils répondent à des normes internationales de transparence, de protection sociale et environnementale.

Allocation des financements

Faut-il pré-allouer les financements, par exemple, avec une portion *a minima* pour l'adaptation ? Ou bien une enveloppe minimum par pays pour éviter de répliquer les déséquilibres du MDP au bénéfice des pays les plus avancés et rentables ? Une autre question qui fait débat

aujourd'hui porte sur le fléchage anticipé des financements sur une ou plusieurs fenêtres par les États bailleurs. La société civile est globalement contre cette pratique qui pourrait déboucher sur des déséquilibres très forts entre adaptation et atténuation. Cette pratique ne va pas dans le sens d'une plus grande équité dans l'allocation et donnerait un pouvoir additionnel aux pays bailleurs.

Selon Benito Mueller¹⁸, il pourrait y avoir une formule avec des incitations et pénalités associées à un système de péréquation. L'argent décaissé par le Fonds vert permettrait de financer des actions d'atténuation (sur résultat) et des dépenses budget (renforcement de capacité, secrétariat, investissements leviers pour lancer la transformation économique dans les secteurs moins rentables, etc.

Selon un autre expert du financement du développement, il faut faire attention à ne pas mettre d'argent là où il n'y a pas de projets à financer ou de capacité d'absorption. Ceci contredit l'idée d'une allocation d'enveloppes par pays. Il faut prioriser les pays en fonction de leur volonté politique d'agir. Là où il y a un problème de capacité d'absorption, il faut adapter les outils de financement en privilégiant le renforcement des capacités par exemple. Dans l'éventualité d'un financement réduit pour le Fonds vert, il vaut mieux concentrer l'argent sur quelques pays ou quelques thèmes plutôt que de saupoudrer les financements – pratique pointée du doigt dans les réflexions sur l'efficacité de l'aide. ●

¹⁸ Lors de l'entretien avec le RAC en juin 2011 à Bonn.

CHAPITRE 5

Vers une coordination et une utilisation efficaces et équitables des financements climat :

éléments de position de

Coordination SUD avant Durban

Un besoin d'innover lié à la nature et l'ampleur inédites du changement climatique. Un impératif : garantir pour tous un développement sobre en énergie et une résilience continue aux impacts du changement climatique. Un moyen : l'accès équitable et l'utilisation efficace des financements internationaux.

Aujourd'hui, les financements publics pour le changement climatique représentent un volume faible de financement à côté de l'APD. Mais les volumes promis vont être équivalents aux volumes de l'APD et des questions nouvelles vont se poser en termes de gouvernance : la capacité d'absorption des pays, les types d'investissements à financer, l'articulation avec les financements privés, etc.

Une partie des 100 milliards de dollars par an qui doivent être mobilisés par les pays développés avant 2020 pour répondre aux besoins de financement des pays en développement transitera par le Fonds vert pour la lutte contre le changement climatique. Les institutions et les règles de gouvernance au sein du Fonds vert devront garantir une allocation et une utilisation équitables et efficaces de ces financements.

La longue expérience de l'APD vient ici nourrir la réflexion autour du Fonds. La finance climat, c'est l'occasion de façonner le financement autrement : notamment, en mettant un terme aux priorités imposées par les bailleurs et sans lien avec les besoins des pays, et en simplifiant les processus de financement, en impliquant la société civile. Le Fonds vert doit s'inspirer des grands principes et objectifs cibles de la Déclaration de Paris et du programme d'action d'Accra sur l'efficacité de l'aide, en particulier l'appropriation par les pays en développement partenaires, l'alignement de l'aide sur leurs priorités, la coordination des bailleurs, la simplification des procédures d'accès aux financements, la prévisibilité et la responsabilité mutuelle.

La communauté internationale doit prendre en compte les enseignements de plusieurs décennies du financement du développement et proposer des solutions innovantes pour la gouvernance du Fonds vert.

Tirer les leçons des réformes de l'APD

Reproduire et amplifier les modestes réussites de l'APD

L'Enquête 2011 de l'OCDE¹⁹ permet de tirer plusieurs principes pour la réflexion sur la gouvernance du Fonds vert pour le climat.

- **Impliquer les acteurs non étatiques dans la conception des stratégies nationales sur la lutte contre le changement climatique.** Ils doivent pouvoir avoir les moyens de participer à la mise en œuvre de ces stratégies.
- **Déterminer les besoins au niveau national**, à travers des mécanismes de concertation appropriés pour hiérarchiser les besoins (obj. 1).
- **Assurer la bonne gestion des ressources financières** par des banques nationales répondant aux normes fiduciaires internationales.
- **Favoriser la transparence sur les financements climat dans le Fonds vert** à travers des rapports nationaux (comme pour les rapports de l'APD).

Faire mieux que l'APD

- **Mettre en place un système de suivi-évaluation au niveau national** adapté aux parties prenantes au projet (via par exemple les plateformes nationales pour les gros projets ou des mécanismes de concertation dans les plus petits projets).
- **Assurer une mise en synergie des financements bilatéraux et multilatéraux** grâce au Fonds vert afin d'éviter leur fragmentation, via notamment une meilleure répartition des tâches entre les donateurs, tant au niveau des pays qu'à l'échelle mondiale.
- **Assurer la prévisibilité des financements pour le climat** via des enveloppes attribuées par pays.

Et plus encore

- **Mobilisation des financements** : assurer le juste équilibre prêt-dons (cf. position Coordination SUD sur PLF notamment). Les dons sont indispensables pour financer des actions d'adaptation au changement climatique dans les PMA (pays les plus vulnérables). Préciser dans quels cas les prêts peuvent être appliqués.
- **Améliorer les capacités d'absorption** : prévoir des actions de renforcement de capacités des acteurs non étatiques.

... Pour identifier les fonctions et principes directeurs du Fonds vert

Pour Coordination SUD, un Fonds vert innovant, équitable et efficace peut et doit respecter les missions et principes suivants.

¹⁹ OCDE, *Évaluer les progrès accomplis dans la mise en œuvre de la Déclaration de Paris et du Programme d'action d'Accra*, Enquête 2011, 4 octobre 2011. Télécharger ici : <http://www.oecd.org/fr/cad/efficacitedelaide/evaluerlesprogresaccomplisdanslamiseenuvredeladeclarationdeparisetduprogrammedactiondaccra.htm>

Améliorer la coordination des financements

- **Réduire la fragmentation des financements climat.** Les financements climat font l'objet d'une fragmentation inédite. Plus de 25 fonds sont dédiés au climat, auxquels il faut ajouter les portefeuilles climat des agences de développement. Les pays bénéficiaires, en particulier les pays les moins avancés, sont confrontés à une multitude de procédures et de modalités d'acheminement de l'aide. Cette fragmentation nuit à la cohérence et à une utilisation efficace des financements climat. Le Fonds vert doit avoir comme objectif de réduire cette fragmentation et de simplifier le paysage des fonds climat.
- **Allouer une large partie des financements sous forme d'enveloppes nationales.** Les financements sont ainsi mieux aptes à répondre aux priorités et aux besoins nationaux des pays en développement bénéficiaires. Ces enveloppes nationales permettent de renforcer la prévisibilité des financements disponibles et la planification des actions à mettre en œuvre.
- **Établir une plateforme internationale** – type Groupe intergouvernemental d'expert sur le climat (GIEC) – **sur les financements climat.** Elle serait chargée de suivre et évaluer les flux, les instruments et l'allocation des financements internationaux sur climat pour améliorer la coordination et éviter la duplication.

Favoriser l'appropriation nationale des financements climat

- **Privilégier l'accès direct des pays en développement aux financements.** Les nombreuses agences intermédiaires de mise en œuvre actuelles se substituent aux gouvernements et engendrent des coûts de transaction élevés. Les gouvernements et acteurs non étatiques des pays en développement doivent pouvoir accéder facilement et directement au Fonds vert.
- **Appuyer la création ou la consolidation des entités nationales fiduciaires mises en œuvre dans le cadre du Fonds pour l'adaptation.** Ces entités seraient chargées de gérer les financements au niveau des pays et de les allouer aux acteurs intéressés dans la mise en œuvre d'action de lutte contre le changement climatique, conformément aux stratégies nationales.
- **Créer des plateformes multi-acteurs.** En s'inspirant du Fonds mondial pour le Sida, la tuberculose et le paludisme, ces plateformes réuniraient l'ensemble des parties prenantes : ONG, ministères, chercheurs, fédérations syndicales, représentants d'autorités locales et organisations paysannes. Elles devraient être dotées de moyens adéquats pour permettre aux différents acteurs de participer effectivement à l'élaboration des stratégies nationales et de valider des demandes de financements des porteurs de projets, en lien avec l'entité nationale fiduciaire.
- **Dédier une partie du financement au renforcement des capacités institutionnelles des administrations et des acteurs non étatiques.** Ces actions sont indispensables pour que ces acteurs contribuent activement à l'élaboration et à la mise en œuvre des stratégies nationales de lutte contre le changement climatique et puissent améliorer la capacité d'absorption des financements.

Promouvoir une allocation priorisée, juste et dépolitisée des financements

- **Établir des fenêtres thématiques pour les financements.** Les financements doivent être clairement identifiés et alloués de façon distincte, à l'adaptation, à l'atténuation et à la réduction des émissions de gaz à effet de serre liées à la déforestation et à la dégradation des forêts (REDD +).

- **Financer en priorité les besoins urgents d'adaptation des pays moins avancés.** Le Fonds doit avoir pour objectif de combler les manques de l'existant. Il doit garantir un rééquilibrage des financements en faveur de l'adaptation.
- **Dépolitiser la sélection des projets.** Le Conseil du Fonds vert devrait être chargé d'élaborer les lignes directrices stratégiques et opérationnelles, y compris de la définition des critères d'allocation pour les enveloppes nationales et de suivi-évaluation des projets. Il reviendrait au comité technique, composé d'experts du Nord et du Sud, de valider la qualité des projets soumis par les entités nationales fiduciaires, selon les lignes directrices fixées par le Conseil. Le secrétariat serait en charge de la gestion administrative.

Privilégier des instruments financiers adaptés, encadrés et équitables

- **Diversifier la taille des financements éligibles.** Les enveloppes nationales doivent permettre de financer à la fois des projets, des programmes et des politiques afin de prendre en compte la diversité des acteurs impliqués dans la lutte contre le changement climatique. Les projets à petite échelle sont en particulier nécessaires pour soutenir le développement, l'expérimentation et la diffusion de pratiques innovantes au niveau micro-local.
- **Assurer un financement sous forme de dons, en particulier dans les pays moins avancés et pour les actions d'adaptation.** Les pays les moins avancés et les petits États insulaires en développement sont les premières victimes du changement climatique, imputable aux pays historiquement émetteurs de gaz à effet. Il serait injuste et contradictoire que les pays vulnérables s'endettent pour financer des politiques d'adaptation à un changement climatique dont ils ne sont pas responsables. À ce titre, les actions d'adaptation des pays vulnérables doivent faire l'objet d'une réparation sous forme de dons.
- **Encadrer l'orientation et l'utilisation des financements privés qui seront mobilisés.** Des lignes directrices devront être définies afin de s'assurer que les financements privés contribuent de façon efficace à une transition énergétique post-carbone, dans le respect des besoins socio-économiques des pays en développement. Les financements privés vont forcément jouer un rôle dans la lutte contre le changement climatique mais à condition que ses choix et investissements soient bien réglementés et orientés par des choix publics, eux-mêmes informés et suivis par des processus multi-parties prenantes.

Impliquer la société civile dans les processus de décision

- **Inclure la participation d'observateurs actifs issus de la société civile dans le Conseil.** Le Conseil doit faire une place centrale à la société civile. Les observateurs actifs issus de la société civile doivent être sélectionnés de manière transparente par leur base, à l'instar du Mécanisme de la société civile du Comité sur la sécurité alimentaire mondiale de l'Organisation des Nations unies pour l'agriculture et l'alimentation (FAO).
- **Impliquer des experts de terrain issus de la société dans le comité technique.** Les experts de ce comité doivent être sélectionnés sur la base de leurs connaissances des réalités locales et des enjeux climatiques, leur proximité avec les acteurs de terrain.
- **Renforcer les capacités des acteurs non étatiques.** Il s'agit d'améliorer leur participation dans la prise de décision nationale, la mise en œuvre d'actions sur le terrain.

Reproduire et amplifier les bonnes pratiques

- **Assurer un suivi-évaluation participatif des projets.** Le suivi-évaluation fait partie des parents pauvres de l'APD et des financements climat aujourd'hui. Lorsqu'il est mené, il n'est que rarement participatif. Des processus de dialogue doivent être mis en place au sein des projets afin que les parties prenantes des projets, en particulier les bénéficiaires, puissent donner leur avis sur les actions et réalisations des projets.
- **Capitaliser les expériences pour améliorer la qualité des projets et permettre l'innovation.** Les enseignements et recommandations issus des évaluations des projets doivent être intégrés par la cellule de suivi-évaluation du Fonds vert et utiliser pour revoir si besoin, les critères d'éligibilité des projets, en lien avec le Conseil et le comité technique.

C'est en s'appuyant sur les principes ci-dessus que Coordination SUD a construit sa note de position et son plaidoyer en amont de la COP 17 à Durban. Mais les conclusions finales adoptées à la COP 17 ne respectent qu'une partie de ces principes pourtant clés pour la légitimité et la crédibilité du Fonds vert. ●

Conclusion et perspectives : de Durban à Doha

Les conclusions adoptées à Durban

De Cape Town à Durban, des oppositions marquées entre le Nord et le Sud

Toutes ces divergences de vision développées dans le chapitre III se sont cristallisées lors de la dernière réunion du Comité transitoire à Cape Town en octobre 2011. Les États-Unis et l'Arabie saoudite ont bloqué l'adoption du texte qui faisait *a priori* consensus auprès des autres membres du Comité transitoire. L'Arabie saoudite a bloqué pour des questions tactiques et parce que ses intérêts nationaux d'économie pétrolière n'étaient pas bien reflétés dans le texte. Les États-Unis avaient deux difficultés majeures : d'une part, ils refusaient que le Fonds vert soit rattaché et redevable à la CCNUCC ; d'autre part, ils exigeaient que le secteur privé joue un rôle pivot dans le Fonds Vert, et bénéficie notamment d'un accès facilité aux financements. Malgré ce compromis arraché aux pays en développement, les États-Unis n'ont pas accepté le texte à Cape Town et le texte a été envoyé à Durban avec la mention « pas d'accord ».

Ainsi, le Fonds vert a occupé le devant de la scène la première semaine de négociations à Durban, avec une question de processus très importante. Deux visions se sont opposées sur la marche à suivre : adopter le texte, imparfait soit-il, et renvoyer les questions à régler au futur Conseil d'administration. Cette position était largement partagée par l'UE et la majorité des PED. Pour les autres, adopter le texte en l'état revenait à entériner un Fonds vert qui ressemble aux autres. C'était notamment la position des pays de l'Alba (Bolivie, Vénézuëla, Équateur, Nicaragua, Cuba, Saint-Vincent et Grenadines, Dominique, Antigua et Barbude) qui ont de véritables inquiétudes par rapport aux propositions contenues dans le rapport, notamment sur l'absence de personnalité juridique du Fonds Vert qui pourrait se traduire par l'impossibilité de mettre en place l'accès direct. Les pays de l'Alba critiquaient également le lien trop faible entre la COP et le Fonds vert, lien jugé à l'inverse trop fort par les États-Unis. Enfin, la question du rôle du secteur privé et de la place des financements privés a également fait couler beaucoup d'encre.

À Durban, le Fonds vert adopté !

C'est à la toute fin de la négociation que le rapport du Comité transitoire a finalement été adopté tel quel, reprenant la version de la dernière réunion de Cape Town. Il énumère les principes de gouvernance et de fonctionnement du Fonds Vert, que le Conseil d'administration sera chargé de dessiner. Sur le papier, il propose des principes de gouvernance très innovants.

Sur le plan de la gouvernance, le Fonds vert rendra des comptes à la CCNUCC même si le lien n'est pas très clair ; et les ONG et les entreprises ont obtenu un rôle d'observateur au Conseil d'administration. En outre, le document souligne le rôle clé de la gouvernance nationale des financements (publics et privés, longue bataille des ONG) et des projets, et s'appuie sur les programmes et stratégies élaborés à l'échelle nationale.

Sur le plan des instruments financiers, le Fonds vert a la liberté de choisir les instruments financiers qu'il souhaite utiliser pour lever de nouvelles sources de financement (garanties de prêt par exemple). Le Fonds proposera également une « facilité » pour attirer le secteur privé.

Sur le plan de l'architecture du Fonds, ce dernier propose pour l'instant deux guichets de financement thématiques pour l'adaptation et l'atténuation mais se réserve la possibilité d'en créer d'autres. Les financements seront décaissés *via* des entités accréditées – avec la possibilité de développer l'accès direct pour les gouvernements récipiendaires (comparables à l'accès direct développé par le Fonds pour l'adaptation).

Sur le plan de l'allocation, le Comité prévoit qu'un seuil minimum de financement sera prévu pour les PMA et les PED ; ainsi que pour le renforcement des capacités et les activités préparatoires.

La décision précise également les étapes et dispositions intérimaires qui doivent prendre fin à la COP 19 en 2013 : constitution du Conseil d'administration, création du secrétariat intérimaire soutenu par le secrétariat du FEM et de la CCNUCC. À partir de 2014, le Fonds sera pleinement opérationnel. D'ici là, le Conseil d'administration aura lancé un appel d'offres pour identifier l'organe fiduciaire permanent pour prendre la suite de la Banque mondiale.

Mais tout reste à faire

Le Fonds vert a été adopté de justesse et a été perçu comme un des succès obtenus à Durban. Mais, il ne faut pas oublier que le Fonds a été adopté sous une pression politique immense et non parce que le texte correspondait aux exigences de chacun. L'Afrique du Sud avait tout intérêt à adopter le rapport du Comité transitoire à Durban pour obtenir au moins un succès à la COP17. La majorité des pays développés poussait aussi pour l'adoption du texte pour ne pas perdre les avancées acquises durant un an de négociations. Les pays africains en particulier attachaient beaucoup d'importance à la charge symbolique de créer un Fonds Vert en terre africaine. Enfin, malgré les apparences, les États-Unis n'avaient pas non plus intérêt à porter seuls la responsabilité d'un échec, ce qui explique l'accord de dernière minute sur le Fonds Vert.

À y regarder de plus près, le texte adopté à Durban ne règle pas des questions très importantes. En effet, la décision prise à Durban²⁰ :

- d'une part, le texte de décision renvoie au Conseil d'administration les « vraies » décisions (règles d'accès aux financements notamment, *business model* du Fonds, forme de la facilité du secteur privé). En outre, le texte n'identifie que des principes directeurs qui devront ensuite faire l'objet d'une mise en œuvre. Mise en œuvre qui sera plus ou moins rapide et plus ou moins soutenue par les membres du Conseil d'administration les plus influents : les futurs bailleurs du Fonds vert, qui représentent 50 % des membres du CA ;
- d'autre part, le texte ne précise pas comment le Fonds sera abondé. En dehors des petites contributions de quelques pays (Allemagne, Danemark, Grande Bretagne, Corée du Sud) pour financer les dispositions intérimaires, le Fonds vert reste vide et les pays sont loin d'avoir trouvé un accord sur les sources de financement à la fois politiquement acceptables et techniquement faisables.

²⁰ Le texte complet de la décision adoptée à Durban sur l'instrument de gouvernance du Fonds vert se trouve ici : <http://unfccc.int/resource/docs/2011/cop17/fre/09a01f.pdf#page=>

Les décisions prises en 2012

L'année 2012 a été consacrée aux questions de gouvernance interne du Fonds vert, avec notamment la mise en place du Conseil d'administration, la sélection du pays hôte et les règles de participation des observateurs actifs auprès du Conseil et la relation avec la CdP.

La mise en place du Conseil d'administration, avec du retard

Suite aux avancées sur le Fonds vert à Durban, il était convenu de nommer les membres du Conseil d'administration (CA) du Fonds vert le plus rapidement possible. Pour rappel, le CA est composé de 24 membres : 12 issus de pays développés et 12 issus de pays en développement.

Il jouera un rôle clé puisqu'il sera chargé de continuer à esquisser et concrétiser les principes adoptés à Durban, et chargé aussi des décisions concernant l'allocation des financements.

On comprend bien l'intérêt de chacun – bailleur ou bénéficiaire – à siéger au Fonds. Effectivement, la mise en place du Conseil d'administration s'est révélée compliquée.

Chaque région devait se décider en interne avant le 31 mars pour présenter un représentant et son alternant. Trois groupes ont mis bien plus longtemps à se décider et la première réunion du CA a dû être retardée de plusieurs mois. L'Union européenne n'a d'ailleurs trouvé qu'un accord intérimaire à ce stade qui consiste à faire partager un même siège à la Pologne, l'Ukraine et la Commission européenne. Le Groupe latino-américain (Grulac) et le Groupe Asie Pacifique ont également mis longtemps à se mettre d'accord en interne, repoussant la première réunion du CA au 23 août à Genève. Ces longs conflits internes prouvent l'intérêt des pays à participer/contribuer au Fonds vert mais ont fait prendre beaucoup de retard aux discussions sur les modalités de fonctionnement du Fonds.

Members of the Board of the Green Climate Fund (as of August 24th, 2012)

Seat No.	Member/ Alternate Member (AM)	Country	Regional Group	TC	SC
1	Mr. Christian N. Adovelande	Benin	Africa		
1	Mr. Tosi Mpanu Mpanu (AM)	DR Congo	Africa	YES	
2	Mr. Omar El-Arini	Egypt	Africa	YES	
2	Mr. Newai Gebre-ab (AM)	Ethiopia	Africa	YES	
3	Mr. Zaheer Fakir	South Africa	Africa	YES	
3	Mr. Paulo Gomes (AM)	Guinea Bissau	Africa		
4	Mr. Zheng Xiaosong	China	Asia-Pacific		
4	Mr. JonKu Choi (AM)	South Korea	Asia Pacific		
5	Mr. Bambang Brodjonegoro	Indonesia	Asia-Pacific		
5	Mr. Jose Ma. Clemente Sarte Salceda (AM)	Philippines	Asia-Pacific		
6	Mr. Dipak Dasgupta	India	Asia-Pacific		
6	Mr. Farukh Iqbal Khan (AM)	Pakistan	Asia-Pacific	YES	
7	Ms. Adriana Soto	Columbia	Latin America/ Caribbean		
7	Mr. Gabriel Quijandria Acosta (AM)	Peru	Latin America/ Caribbean		
8	Ms. Audrey Joy Grant	Belize	Latin America/ Caribbean	YES	
8	Mr. Jorge A. Ferrer Rodriguez (AM)	Cuba	Latin America/ Caribbean	YES	
9	Mr. Ernesto Cordero Arroyo	Mexico	Latin America/ Caribbean	YES	
9	Mr. Rodrigo Rojo (AM)	Chile	Latin America/ Caribbean		
10	Mr. David Kaluba	Zambia	LDCs		
10	Mr. Mesbah ul Alam (AM)	Bangladesh	LDCs		
11	Mr. Derek Gibbs	Barbados	SIDS	YES	
11	Mr. Ali'ioaigi Feturi Elisaia (AM)	Samoa	SIDS	YES	
12	Mr. George Zedginidze	Georgia	Floating seat, developing countries		
12	Mr. Salman Aldossary (AM)	Saudi Arabia	Floating seat, developing countries		
13	Mr. Ewen McDonald	Australia	Australia/ New Zealand	YES	
13	Ms. Claire Walsh (AM)	Australia	Australia/ New Zealand		
14	Mr. Per Callesen	Denmark	Denmark/ the Netherlands	YES	
14	Mr. Richard Doornbosch (AM)	Netherlands	Denmark/ the Netherlands	YES	
15	Ms. Delphine D'Amarzit	France	France	YES	
15	Mr. Armand Buisse (AM)	France	France		
16	Mr. Manfred Konukiewicz	Germany	Germany	YES	
16	Mr. Norbert Gorissen (AM)	Germany	Germany	YES	
17	Mr. Yoshiki Takeuchi	Japan	Japan		
17	Mr. Ryusuke Nakayama (AM)	Japan	Japan		
18	Mr. Kjetil Lund	Norway	Norway/ Czech Republic	YES	
18	Mr. Tomas Zidek (AM)	Czech Republic	Norway/ Czech Republic		
19	Ms. Beata Jacewska	Poland	Poland and Hungary		
19	Mr. Adam Kirchnopf (AM)	Hungary	Poland and Hungary	YES	
20	Ms. Ana Fornells de Frutos	Spain	Spain/ Italy		
20	Ms. Francesca Manno (AM)	Italy	Spain/ Italy	YES	
21	Mr. Alexey Kvasov	Russia	Russia/ Switzerland	YES	
21	Mr. Anton Hilber	Switzerland	Russia/ Switzerland		
22	Mr. Jan Cedergren	Sweden	Sweden/ Belgium	YES	
22	Mr. Jozef Buys (AM)	Belgium	Sweden/ Belgium		YES
23	Mr. Nick Dyer	United Kingdom	United Kingdom	YES	
23	Mr. Stewart James	United Kingdom	United Kingdom		
24	Mr. Gilbert Metcalf	United States	United States	YES	
24	Ms. Beth Urbanas (AM)	United States	United States	YES	

NOTE: Names of GCF Board Members in bold indicates a change in the arrangements during the three-year term of membership
 TC = participation in the Transitional Committee as principal or alternate member or advisor.
 SC = member of the Standing Committee for the year 2012

Une avancée lors de la première réunion à Genève, le 23 août 2012 : la nomination des présidents du CA

La première réunion du CA du Fonds vert en août a réuni les 24 membres du CA, ainsi que leurs membres alternés, plus quelques observateurs et du staff du secrétariat du Fonds vert. Il a commencé à régler essentiellement des questions de procédure mais d'importance. La réunion a permis d'élire les co-présidents du CA : Zaheer Fakir de l'Afrique du Sud (également co-chair du programme sur les financements de long terme) et Ewen McDonald de l'Australie. Le fait que Zaheer Fakir préside à la fois le CA du Fonds vert et le groupe de travail sur les financements de long terme permet d'établir un lien fort entre les 100 milliards et le Fonds vert, lien redouté pourtant par des pays comme les États-Unis et d'autres qui ne souhaitent pas donner une telle importance au Fonds vert.

Une avancée lors de la deuxième réunion à Songdo, le 20 octobre 2012 : la Corée du Sud choisie comme pays hôte du Fonds vert

Cette question faisait partie des impératifs à régler d'ici la COP 18 et a occupé une large partie des négociations 2012 autour du Fonds vert. La première réunion du CA à Genève n'avait porté quasiment que sur cette question. Les candidatures pour héberger physiquement et juridiquement le Fonds vert avaient été réaffirmées par la Namibie, l'Allemagne, la Corée du Sud, la Pologne, la Suisse et le Mexique. Parmi les candidats, seule la Namibie n'était pas représentée directement dans le Conseil d'administration. La décision devait être prise avant la COP 18 mais selon quelles modalités et quels critères ? Cette question avait divisé les représentants à Genève : si on met trop de conditions sur la capacité déjà existante, alors on exclut des candidats comme la Namibie ou la Pologne. Ces candidats soulignent par ailleurs l'intérêt de placer le Fonds vert dans une région peu sensible à la question des changements climatiques. La contribution financière faisait également partie des critères d'évaluation : la Corée du Sud notamment promettait 500 millions de dollars par exemple.

Évidemment, il s'agissait d'une question éminemment politique de décider si on plaçait le Fonds vert à Bonn, tout près de la CCNUCC, ou si on l'installait en Namibie pour envoyer un signal fort sur l'importance du Fonds pour les plus pauvres et vulnérables. À Genève, six représentants ont eu la lourde tâche d'identifier les critères de sélection les plus justes et les plus adaptés en consultant les pays, avec l'appui du secrétariat. Lors de la réunion à Songdo, en Corée du Sud, c'est la nomination de cette dernière qui a finalement emporté les suffrages. On peut identifier plusieurs raisons expliquant ce choix : la Corée du Sud est le premier pays non-annexe II à contribuer financièrement au Fonds vert et pourrait inciter d'autres économies émergentes, la Corée du Sud est assez loin de Bonn pour rassurer les pays réfractaires à un lien trop fort entre CCNUCC et Fonds vert, la Corée du Sud est située dans la région du monde présentant la plus forte croissance économique et en termes de GES. Enfin, la Corée du Sud héberge également une initiative pour la croissance verte, le Global Green Growth Institute, qui pourrait développer des liens forts avec le Fonds vert.

Mais encore d'autres questions décisives à régler en 2013 pour accélérer la mise en œuvre du Fonds vert

- **Le choix du directeur du Fonds vert.** La direction du secrétariat du Fonds vert soulève une question très politique. Premièrement, parce que la nature du directeur dépendra directement de la nature du Fonds vert : faut-il un directeur de banque ou un ancien ministre ? Quelqu'un de la Banque mondiale ou quelqu'un de la CCNUCC ?

Deuxièmement, parce que la nationalité du directeur va jouer un rôle symbolique tout aussi important. Cette décision va beaucoup jouer dans les principes d'orientation et la symbolique autour du Fonds vert. Lors de la réunion à Songdo, les membres ont discuté des critères de sélection du directeur : certains souhaitant prioriser les candidats issus des ministères de la Finance et d'autres souhaitant privilégier l'expérience du développement dans les pays les plus pauvres. Un comité de six membres du CA a été désigné à Songdo pour préparer les termes de référence du poste d'ici la prochaine réunion du CA.

- **La transparence des réunions du CA.** Plusieurs membres du CA ont demandé à ce que les réunions soient ouvertes et transparentes. La décision prise à Durban demande également au CA de formuler des lignes directrices sur la publication des informations, mais cette discussion n'aura sûrement pas lieu avant 2013.
- **Le mandat et la sélection des observateurs « actifs » dans le CA.** Le paragraphe 16 de la décision à Durban prévoit que le CA décide des modalités de participations des observateurs accrédités, notamment pour les quatre observateurs de la société civile. Pour les ONG, cette question aurait dû être réglée avant la première réunion du CA afin de permettre la participation effective de la société civile à la réunion. Le secrétariat intérimaire a proposé un système intérimaire permettant d'enregistrer des observateurs et de leur donner le droit à la parole lors de la première réunion. De nombreuses parties ont soutenu la présence de la société civile (ONG et secteur privé) dans la réunion mais d'autres ont demandé plus de clarté sur les critères qui vont permettre la sélection de quatre observateurs permanents. Début 2013, cette question n'est toujours pas réglée.
- **Quelle relation entre la COP et le CA ?** Cette question avait beaucoup crispé les discussions à Durban avec deux camps très clairs: le camp du G77 qui souhaite que le Fonds soit placé sous l'égide de la COP obéisse à ses principes d'orientation et lui rende des comptes, et le camp des pays bailleurs qui souhaite que le Fonds vert soit placé surtout sous l'autorité du Conseil d'administration pour éviter une gouvernance à 192 pays. La décision prise à Durban place officiellement le Fonds vert sous « l'orientation » de la COP. Pas tout à fait son autorité. À Doha, la COP a demandé au CA du Fonds vert de faire une proposition de relation avec la COP, avec l'appui du Comité permanent.
- **La nature du Fonds et son articulation avec l'existant.** Il s'agit d'une des questions soigneusement évitées à Durban pour ne pas crispier la négociation et adopter l'instrument. Mais personne n'est encore d'accord sur le rôle qu'il doit jouer : apporter un financement complémentaire aux fonds existants ? Faire des investissements pour « transformer » l'économie plutôt que de privilégier une logique de projet ? Chercher l'effet levier sur des investissements ou alors financer directement des projets ? S'agira-t-il d'une banque de prêt type Banque mondiale ? Comment va-t-il fonctionner avec le Fonds pour l'adaptation ? Et quelle articulation avec le FEM ? La nature et la mission du Fonds vont fortement conditionner l'engagement financier des futurs bailleurs, ainsi que la nature du financement climatique d'ici 2020. Cette question sera traitée par le CA du Fonds vert via le débat sur le *business model* du Fonds à la prochaine réunion prévue en mars à Berlin, et par le Comité permanent chargé justement d'étudier l'articulation et les synergies dans le paysage des financements climat. Un « groupe des six » composé de six membres du CA a été créé pour appuyer le secrétariat dans le pilotage d'une réflexion avec des consultants sur le *business model* du Fonds vert. Malheureusement, les discussions ont déjà commencé à prendre du retard suite à des critiques sur le manque de transparence des TDR et critères de sélection des consultants, et pourrait être repoussées.
- **La question des financements, le nerf du Fonds vert.** En effet certains pays bailleurs n'ont pas encore décidé de la valeur ajoutée du Fonds vert et conditionneront sûrement leurs contributions financières à un certain nombre de sacrifices sur la gouvernance. À ce titre, le Conseil d'administration pourrait voir ces conditions préalables peser



La coordination nationale des ONG françaises de solidarité internationale

14 passage Dubail 75010 Paris
Tél. : 01 44 72 93 72 - Fax : 01 44 72 93 73
www.coordinationsud.org

Ce rapport a été réalisé
avec le soutien financier de l'AFD.



Les points de vue exposés
dans ce document reflètent uniquement
l'opinion de Coordination SUD.