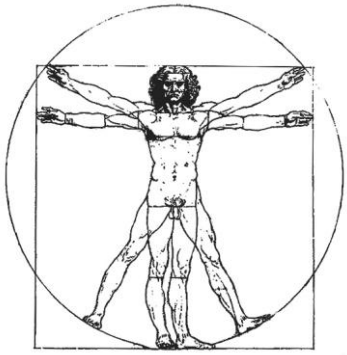
Initiative European pour Developer des Capacités

www.eurocapacity.org



ecbi Rapport Stratégique

Fonds d'Adaptation sous le KP:

Vers une mise en oeuvre concrète de projets et de l' accès direct

Rapport élaboré par
Ecbi en collaboration avec
Sven Harmeling
Et **Alpha Oumar Kaloga**

Juin 2010

Le contenu de ce rapport est sous l'unique responsabilité des auteurs. Ils ne représentent pas nécessairement les vues de l'ECBI (European Capacity Building Initiative) ou l'un de ses membres.

Tous droits réservés:
Aucune partie de cette publication ne peut être reproduite, sauvegardée dans un système à but récupérant, transmise en n'importe quelle forme ou par n'importe quels moyens électroniques, mécaniques, en forme de photocopie, d'enregistrement, ou autres sans une permission de l'ECBI au préalable.

Remerciements:
Ce projet a été rendu possible grâce au support financier du Département de développement International (DFID) de la Grande-Bretagne.

Autre Reconnaissances:
Germanwatch tient aussi à remercier l'appui de leurs partenaires « Brot für die Welt » pour avoir assister au développement du fond de l'Adaptation.

GERMANWATCH

Germanwatch est une ONG (organisation non gouvernementale) spécialisée dans le domaine du développement et de l'environnement. Elle s'engage activement, depuis 1991, pour la préservation des fonds propres et du gagne-pain entre les états industrialisés (pays du Nord) et les pays en voie de développement (pays du Sud). Son travail se concentre sur la politique et l'économie du nord ainsi que les conséquences qui les accompagnent sur le plan mondial. La situation des peuples marginalisés du Sud est la case centrale de départ du travail de cette organisation. Le sujet du changement climatique sous le CNUCC est devenu l'un des éléments principaux dans le cadre du travail de Germanwatch, non seulement en ce qui concerne la mitigation mais aussi dans le plan de l'adaptation.
http://www.germanwatch.org/klima/af.htm

Sven Harmeling, Conseiller supérieur dans les domaines « Climat et Développement » à Germanwatch et a été présent à toutes les rencontres de « Fonds d'Adaptation ». Il a publié plusieurs articles sur l'adaptation sous le CNUCC ainsi que sur l'économie climatique. Depuis 2008 il travaille en tant que co-président pour groupe de travail d'adaptation de Réseau d'Action Climatique International CAN-I. Il est diplômé en géographie, en sciences politiques et en économie environnementale.

Alpha Oumar Kaloga (MA) est Conseiller d'Adaptation au Changement climatique Germanwatch et membre de la délégation guinéenne pour les négociations CNUCC. Il suit le « Fonds d'Adaptation » depuis la sixième rencontre. Il fournit depuis lors comme co-auteur des briefings réguliers sur des documents appropriés avant les réunions du FA et sur les décisions importantes qui ont été y prises.

Acronymes

ADP	Aide publique au Développement
BDA	Banque de Développement Asiatique
BM	Banque Mondiale
CFA	Conseil du Fonds de l'Adaptation
CRPP	Comité pour Revue de Projet et Program
PAB	Plan d'Action de Bali
COP	Conférence des Parties
CSE	Centre de Suivi Écologique de Sénégal
CEF	Comité Éthique et Finance
CNUCC	Convention-cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques
EE	Entité d'Exécution
EMM	Entité Multilatérale de Mise en Œuvre
ENM	Entité Nationale de Mise en Œuvre
FEM	Fonds pour l'environnement mondial
FA	Fond Adaptation
FIDA	Fonds international pour le Développement Agricole
MDP	Mécanisme de Développement Propre
OECD	Organisation de Coopération et de Développement Économiques
OSI	Organe Subsidiaire de l'Implémentation
OSCST	Organe Subsidiaire pour le Conseil Scientifique et Technologique
PAM	Programme Alimentaire Mondial
PMA	Pays les Moins Avancés

PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'environnement
WFP	Programme Alimentaire Mondial

Résumé

Aussi bien prouvés scientifiquement que perçu dans le monde entier, les changements climatiques sont bien réels et se manifestent de façons plus rapides que prévu d'après le Groupe International d'Expert sur le Changement Climatique (GIEC) AR4[1]. Les impacts associés à ces changements climatiques affectent plus spécifiquement les plus pauvres, alors que se sont ceux qui ont le moins contribué au réchauffement climatique.
L'adaptation aux impacts du changement climatique est essentielle pour la survie et indispensable pour préserver les efforts de développement, de réductions de la pauvreté et de lutte contre la faim. Il est donc primordial de renforcer les capacités d'adaptation des populations les plus vulnérables aux impacts des changements climatiques.

Un des principaux défis du prochain régime financier et d'adaptation post-2012 dans la CNUCC est non seulement d'assurer qu'il y ait suffisamment de moyens financiers pour l'adaptation, mais aussi que ces moyens arrivent directement à ceux qui en ont le plus besoin. Le fond d'adaptation (FA) du Protocole de Kyoto (KP) pourra jouer un rôle clef dans ce contexte due à sa structure unique et innovante qui consiste à fournir un accès direct aux moyens financiers et une composition équitable de sa gouvernance.

Comme l'indique son logo d'un jeune arbre, le FA est lentement entrain de grandir et de s'établir comme un « modèle pour le futur » dans le débat international sur la finance climatique. Le FA est un fonds de solidarité établi sous le KP afin de financer des projets d'adaptation concrets dans les pays les plus vulnérables qui sont Parties au KP.

Les succès et progrès des trois dernières années démontrent la qualité du travail fait par le Conseil du Fond pour l'Adaptation (CFA) (l'organe de gouvernance du fond), lequel bénéficie d'une attention grandissante. A cet égard, l'accréditation de la première Entité Nationale de mise en ouvre (ENM) « Le centre de suivi écologique du Sénégal » lors de la 9ème réunion du FA est une étape historique qui marque la première réalisation concrète de l'approche d'accès direct dans le cadre de la finance climat.
La validation des premiers projets lors de la 10ème réunion marque le début de la phase d'implémentation. Le succès de cette phase dépendra de nombreux facteurs et acteurs, en particulier au sein des pays en développement. Un des facteurs importants est de savoir comment le FA gèrera les règles qu'il s'est fixé. Un autre facteur sera de déceler comment ces Entités Nationales de mise en œuvre (ENM) impliqueront les parties prenantes importantes au sein des pays, aussi bien gouvernementales que non gouvernementales.

Toutefois, le fonds a aussi entamé une phase critique dans sa mise en œuvre et fait en particulier face à deux défis. Le premier est la nécessité de répondre aux attentes en tant que « modèle pour le futur ». En effet, afin de laisser place aux actions, le fonds aura besoin d'adopter et de financer autant de projets que possible tout en s'assurant que ceux-ci sont de haute qualité. Il aura aussi besoin d'augmenter le nombre d'Entité Nationale de mise en œuvre (ENM) autant que possible tout en s'assurant que les standards fiduciaires ne soient pas négligés. C'est seulement à ce moment la que le FA pourra se créer un chemin pour une acceptation large du principe d'accès direct dans le débat de la finance climat.

[1] Voir par exemple Mc Muller P.C et al. (Octobre 2009): UNEP Climate Change Science Compendium 2009 p.iii

Le deuxième défi consiste à trouver comment partager de façon équitable des ressources financières limitées entre plusieurs des Parties éligibles. Grâce au financement de bons projets, le fond pourra alors envoyer les bons signaux à savoir d'une part inciter les pays riches à remplir leurs promesses de financements (par exemple sous la forme de financement précoces) et d'autre part de montrer aux pays en développement hésitants que délivrer le financement de façon rapide à ces pays est une mesure tout a fait possible.

Le présent papier essaye de fournir aux délégués des pays en développement une vision claire sur le Fond d'Adaptation à travers l'explication de ses caractéristiques clés ainsi que des processus permettant un meilleur accès aux ressources du Fond.

Les débuts : Lancement et objectifs du Fond d'adaptation

Le Fond d'adaptation a été établi spécifiquement pour financer le coût total des projets et programmes[2] d'adaptation pilotés par les pays en développement membres du Protocole de Kyoto qui sont particulièrement vulnérables aux impacts des changements climatiques. Les premiers pas en direction de l'établissement du fond ont été faits lors de la 7ème Conférence des Parties à Marrakech (Maroc) en 2001 (décision 10/CP.7 – Annexe 2)[3]. Cependant, due aux controverses, ce n'est que six ans plus tard, lors de la troisième réunion des parties du Protocole de Kyoto à Bali (Indonésie) en 2007, que les paramètres institutionnels furent agréés et le FA créé. (décision 1/CMP3 – Annex 7). En mars 2008, le FA a commencé son travail et a développé les règles et lignes directrices requises.

La 4ème réunion des parties du Protocole de Kyoto (RDP4 a Poznan en 2008) marquera l'étape d'opérationnalisation du fond grâce a l'adoption des documents clefs développés par le CFA, a savoir: « Priorités Stratégiques, politiques et lignes directrices », les « Règles de procédures », ainsi que les arrangements nécessaires avec le Fond pour l'Environnement Mondial, lequel fournit le secrétariat pour le fond tandis que la banque mondiale l'administre[4]. Lors de cette séance, le Adaptation Fund Board obtint la capacité legale d'entrer en contrat avec tierces parties dans le cadre de l'acces direct.

L'adaptation au changement climatique nécessite de larges sommes d'argent, des bonnes capacités et de solides structures de gouvernance. Certaines des caractéristiques innovantes inhérentes au fond, qui furent développées par le CFA lors de ses récentes décisions, sont prometteuses dans le sens où elles fournissent au pays en développement les plus vulnérables une institution plus appropriée que celles existantes telles que le FEM ou la Banque Mondiale. Le Fond a donc le potentiel de devenir une institution centrale pour la coopération internationale sur l'adaptation.

Accès direct aux ressources du Fond d'Adaptation pour les Parties éligibles

Une des décisions de Bali est que les pays en développement ont désormais accès aux ressources du Fond d'Adaptation de manière directe. Cette approche d'accès direct permet aux pays en développement un accès rapide, moins bureaucratique et permet donc une appropriation et une responsabilisation de ces pays.
La façon dont cette approche fonctionne est relativement simple. Les fonctions qui sont habituellement effectués par les Entités Multilatérales de Mise en Ouvre (EMM) telles

[2] Tous les documents de réunion datant de l'AFB à ce briefing sont disponibles sur la page d'accueil du Conseil: disponible à http: // www.adaptation-fund.org/. Selon la définition dans Policie Opérationnel et les Directives un Projet d'Adaptation concret est "*un jeu d'activités a visé à adresser les impacts défavorables et des risques posés par le changement climatique*" tandis qu'un Programme d'Adaptation est défini comme "*un processus, un plan, ou une approche pour adresser les impacts de changement climatique qui sont plus larges que la portéed'un projet individuel*." Voir le Tableau de Fonds d'Adaptation (AFB), 2009a: Operational Policies and Guideline for Parties to access to the resources of the Fund, p.4 par. 7-9, available a http://www.adaptation-fund.org/system/files/AFB.Operational_Policies_and_Guidelines.pdf

[3] Decision 1/CMP.3 FCCC/KP/CMP/2008/11/Add.2 de Fond d'Adaptation (Bali, December 2007): Il a été décidé que l'entité responsable des fonds responsible sera la direction des fonds d'adaption, servi par un secretariat und chargé d'affaires. Sur demande des partis, l'institution de l'environnement global saura servir de secratariat en faveur de la direction et la Banque mondiale en tant que chargé d'affaires. Bien entendu, ces deux institutions travailleront sur une une base de cooperation interne. FCCC/KP/CMP/2007/9/Add.1 p.3, available at http://www.adaptation-fund.org/system/files/Decision_1-CMP.3.pdf

[4] *Id*. at p.6 par.23

que le PNUD ou la Banque Mondiale, à savoir superviser de la mise œuvre des projets et le financement de ceux-ci, sont maintenant effectués par les Entités Nationale de Mise en Ouvre (ENM).

Celles-ci peuvent être proposées par les pays en développement pour accréditation par le Conseil du Fond pour l'Adaptation. Cela fournit l'opportunité aux pays de définir eux mêmes leurs priorités. (la manière dont les parties peuvent utiliser l'option d'accès direct est décrite en détail ci-après).

Une gouvernance innovante et équitable

Le fond d'Adaptation est supervisé et géré par le conseil pour le CFA, lequel a ses quartiers à Bonn[5]. Plus que tout autre fond existant à l'heure actuelle, la composition du conseil suit le principe de représentation équitable et équilibrée de toutes les parties (c.f Article 11.2 de la Convention)[67].. Le Conseil pour le Fond d'Adaptation travaille sous l'autorité et la direction de la réunion des Parties au Protocole de Kyoto. En pratique, cela signifie qu'une fois que les principaux documents directeurs sont adoptés par la réunion des Parties au Protocole de Kyoto, le conseil va travailler de façon autonome[8].
Le Conseil est constitué de 16 membres et de 16 membres suppléants, nommés par les groupes de pays auxquels ils appartiennent et élus lors des Réunions des Parties. Il contient: deux représentants de chacun des cinq groupes régionaux des Nations Unies, un représentant des Petits états insulaires en développement (PEID), un représentant des pays moins avancées (PMA), deux représentants des pays de l'annexe I et deux des pays non-annexe I.
Les membres sont élus pour des mandats de deux ans renouvelables une fois. Toutes les décisions du CFA sont prises par consensus et le travail entrepris par le conseil a montré que la division Nord-Sud habituelle des négociations CNUCC n'est pas retrouvée dans des décisions prises par le conseil. Dans le cas où un consensus ne peut être atteint, la majorité aux 2/3 des membres présents est suffisante pour constituer un quorum. Ainsi, la présence en majorité des pays en développement n'implique pas pour autant que leurs perspectives dominent celles des pays développés. Il est aussi intéressant de noter qu'une décision sans consensus n'a pas encore eu lieue pour l'instant.
En ce moment, le Fond pour l'Environnement Mondial fournit le secrétariat au Conseil pour le Fond d'Adaptation sur une base intérimaire, ce qui est fondamentalement différent des autres fonds qui sont gérés par le Fond pour l'Environnement Mondial. Au contraire, dans le cas du FA, c'est le CFA qui demande au secrétariat (ie le FEM) d'effectuer certaines taches. De même, en accord avec la décision 1/CMP.13, la Banque Mondiale sert d'administrateur sur une base intérimaire. Ces arrangements institutionnels étaient supposés être revus lors de la sixième réunion des Parties du Protocole de Kyoto

[5] La capacité legale de ce proces passera sous le manteau de la justice allemande à la fin de cette anné. Seulement à ce point sera l'AFB en mesure de remplacer MoUs par des entités de mise en œuvre. Voir Rapport du Conseil de Fond d'Adaptation: FCCC/KP/CMP/2009/14, available at: http://www.adaptation-fund.org/system/files/AFB%20report.pdf .
[6] Harmeling Sven, (Dec.2009): Germanwatch Discussion paper: The Adaptation Fund in the debate on the post-2012 financial architecture p.2.
[7] La capacité legale de ce proces passera sous le manteau de la justice allemande à la fin de cette anné. Seulement à ce point sera l'AFB en mesure de remplacer MoUs par des entités de mise en œuvre Voir Rapport du Conseil de Fond d'Adaptation: FCCC/KP/CMP/2009/14, available at: http://www.adaptation-fund.org/system/files/AFB%20report.pdf.
[8] Presque tous les documents proposés par le Conseil ont été acceptés par le CMP grandement inchangé.

à Cancun. Cependant, puisque les récentes négociations de l'organe subsidiaire de mise en œuvre n'ont pas abouties à un accord sur les termes de références pour la révision, cette révision des statuts du fonds n'aura pas lieu avant la septième sixième réunion des Parties du Protocole de Kyoto en 2011[9].

Mécanisme de financement innovant

The Fonds pour l'Adaptation (FA) des Nations Unies est le premier fonds alimenté par une source internationale de revenu généré par un accord international sur le climat.
Il est quasiment autofinancé par les 2% prélevés sur les transactions des Unités de Réduction Certifiée des Émissions (URCE) dans le cadre du Mécanisme de Développement Propre (MDP). La vente inaugurale de ces 2% d'URCE pour le FA a pris place pendant la troisième semaine de Mai 2009. Depuis, la Banque Mondiale, en tant qu'administrateur du FA, a supervisé la vente en cours des URCE. On estime le revenu généré par la vente des 2% jusqu'en 2010 à 40 million USD[10].
Ce revenu ne permettra pas cependant de couvrir les besoins de financement pour l'adaptation. En outre, les financements précoces promis à Copenhague vont permettre d'accroître les fonds du FA,notamment la contribution espagnole à hauteur de 45 millions d'euros. Cette initiative louable a été financièrement soutenue par l'Allemagne et la Suède à hauteur de 10 millions d'euros chacun. Si ces contributions volontaires ne représentent que quelques gouttes dans l'océan des besoins, elles dénotent cependant d'une confiance grandissante dans le travail du FA. Les estimations des besoins d'adaptation dans les pays en développement varient fortement, mais elles tablent toutes sur un minimum de 50 milliards USD chaque année[11]. Il faut donc clairement augmenter les financements pour l'adaptation. Dans le futur, si le FA continue à jouer un rôle clé dans l'accord international sur le climat, il sera important de mobiliser d'autres sources de financement que les transactions MDP, par exemple, les contributions étatiques ou les sources de financement innovantes (taxe sur les émissions maritimes ou aériennes) [12].

Autres caractéristiques spécifiques du Fonds pour l'Adaptation

Le travail du Conseil du Fonds pour l'Adaptation a permis de cristalliser deux autres caractéristiques spécifiques du FA[13].

i) le FA focalise **sur les communautés et groupes les plus vulnérables**. Une règle du FA adoptée par toutes les parties au Protocole de Kyoto (PK) consiste à dire que « *lors de l'élaboration de projets et de programmes, les parties éligibles accorderont une attention particulière aux besoins spécifiques des communautés les plus vulnérables* » [14]. Cette priorisation permet de canaliser

[9] Presque tous les documents proposés par le Conseil ont été acceptés par le CMP grandement inchangé.
[10] Les différentes estimations sont présentées au fur et à mesure dans le but de fournir au fonds d'adaptation une marge de ressources potentielles qui seront à disposition à différentes conditions, mais aussi dans le but d'assister la direction dans la planification de son programme de travail. CER Monetization Program: Voir WB (June 2010): Update on Carbon Markets: CERs Monetisation. Non-Paper of the Trustee on the CERs Monetisation for the 10th Meeting.
[11] Voir World Bank, (2009): The Costs to Developing Countries of Adapting to Climate Change New Methods and Estimates, available á: http://siteresources.worldbank.org/INTCC/Resources/EACCExecutiveSummaryFinal.pdf
[12] Pendant la mise en revue de l'AF à SBI32, le LDC a préparé un document dans lequel il propose un pourcentage pour l'ecremage et le transport dans l'air en plus des 2% d'emission venant des activités de la CER qui ont actuellement été fournis pour les fonds.
[13] Harmeling, (Dec 2009): p. 3
[14] AFB, 2009a:p.15, Annex 1, par 8.

les ressources vers ceux qui en ont le plus besoin sans remettre en question le principe fondamental selon lequel les priorités d'adaptation doivent être identifiées par les pays concernés et non de l'extérieur[15].

ii) En outre, le Conseil du Fonds pour l'Adaptation a développé **une méthodologie de travail transparente**. Tous les documents pertinents sont disponibles en amont et en aval de chaque réunion du Conseil sur le site internet du FA. Tous les observateurs intéressés sont autorisés à participer et même à s'asseoir dans la salle de réunion du Conseil, sauf pour les rares séances à huis clos. Le Conseil avait déjà décidé de publier des projets/programmes proposés par les parties sur le site internet. Depuis peu, il est même possible de commenter ces propositions de projets avant leur adoption. Il est attendu que les ONG et les OSC profitent de cette opportunité pour représenter les intérêts de ceux qui ne peuvent y participer de près.

En plus de ces caractéristiques innovantes, le conseil du fonds pour l'adaptation a établi des comités, des panels et autres dispositifs institutionnels nécessaires à une bonne gestion des projets et programmes.

Comités du Conseil du Fonds pour l'Adaptation (CFA)

La décision 1/CMP.3 paragraphe 5.g) attribue au CFA la fonction *« d'établir des comités, des panels et des groupes de travail… pour l'assister dans l'accomplissement de ses fonctions »*[16]. A ce titre, le CFA a établi deux comités lors de la 6ème réunion du CFA. Les deux comités sont chacun composés de 16 membres afin que chaque membre du CFA participe à l'un des deux comités. Les deux comités sont [17]:

i) le Comité de Finance et d'Éthique (CFE)

Le comité de finance et d'éthique est chargé d'assister le Conseil sur les questions financières et éthiques, d'arbitrer sur les conflits d'intérêt et d'examiner les rapports comptables. En outre, le Comité élabore des codes de conduite et des règles de procédures internes, afin de protéger les membres du CFA d'attaques extérieures.

ii) le Comité d'Examen des Projets et Programmes (CEPP)

Le CEPP assiste le CFA en examinant les projets et programmes à la lumière des politiques opérationnelles et lignes directrices permettant aux Parties d'accéder aux ressources du Fonds d'Adaptation. Il transmet ensuite ses recommandations au Conseil.

Les deux comités se sont réunis un jour avant le 10ème rendez-vous du CFA pour la première fois le 14 juin 2010.. Les réunions des comités ne sont pas publiques,

[15] Germanwatch/Bread for the World, (Nov. 2008): Making the Adaptation Fund work for the most vulnerable, p.7.
[16] Decision 1/CMP/3 p.4
[17] Adaptation Fund Board (AFB), 2009b: Adaptation Fund Board Committee, pp. 1-3, available a: http://www.adaptation-fund.org/system/files/AFB.B.6.6_Adaptation_Fund_Board_Committees.pdf

cependant, le processus reste transparent puisque les membres des deux comités rapportent les décisions importantes prises lors des réunions informelles.

Le CEPP a permis d'identifier des questions importantes dans son rapport au CFA ainsi que des zones de flou dans les lignes directrices et politiques opérationnelles. Via cette proposition de projet, le CEPP a suggéré l'introduction d'une norme fiduciairede gestion standard pour les Entités Nationales/Multilatérales de Mise en Œuvre[18]. En outre, il est devenu clair que selon la disposition « coût total d'adaptation », il faudra ajouter les coûts de formulation standard des projets.Cela permet d'inciter les Entités Nationales/Multilatérales de Mise en Œuvre à suggérer des projets les plus pertinents qui requièrent des études de faisabilité plus coûteuses[19].

Accéder aux ressources du Fonds d'Adaptation

Un des problèmes les plus sérieux avec le financement pour l'adaptation (hébergé pour l'heure par le fonds spécial PMA et le fonds spécial pour le Changement Climatique) est la difficulté de l'accès aux financements pour les pays vulnérables. Les politiques d'accès aux financements du FA cherchent à simplifier l'accès mais l'objectif reste à vérifier.

Comment les pays éligibles peuvent-ils accéder aux ressources du Fonds ? Comment un pays peut-il augmenter ses chances d'accréditer son Entité Nationale de Mise en Œuvre et de faire approuver ses propositions de projets ? Le CFA a adopté deux documents importants dans lesquels ces questions sont traitées : d'une part, les lignes directrices et politiques opérationnelles pour les parties pour accéder aux ressources du FA (OPG approuvé lors de la RdP5 à Copenhague); d'autre part, les priorités stratégiques, politiques et lignes directrices.

L'OPG est un document-clé puisqu'il décrit bien comment les pays peuvent postuler aux financements pour des projets et programmes d'adaptation, comment le cycle du projet fonctionne, comment faire accréditer son Entité Nationale de Mise en Œuvre[20]. Le document sur les priorités stratégiques souligne *« les fondements sur lesquels élaborer des politiques et lignes directrices opérationnelles pour permettre aux pays éligibles d'accéder aux ressources du FA »*[21]. Il ne décrit pas explicitement les standards techniques pour des mesures d'adaptation financées pour les pays en développement. Faire financer les projets/programmes par le FA a pour objectif de renforcer inter alia *« les stratégies nationales de développement durable, les*

[18] Environ 10 % des prix généraux de projet sont l'administration moyenne fees qui est chargé par les entités exécutantes. Ce qui est remarquable, pourtant, est que la grandeur du fees varie de façon significative. UNDP charge 10 %, la Banque Mondiale demande 11.1 % et la seule Entité Exécutante nationale CSE demande seulement 5.4 %. Voir le Conseil de Fond d'Adapatation (AFB), 2010a: par.4. Report: the secretariat initial screening/ Technical Review of Project and Programme Proposals, p.4 available at: http://www.adaptation-fund.org/system/files/AFB.PPRC_.1.11.Rev_.1%20Report%20by%20the%20secretariat%20on%20project%20review.final_.pdf.

[19] le Conseil a accepté pendant la dernière 10ème réunion de fournir une seule accréditation au NIE "CSE" de la ressource Sénégalaise au prix de formulation de Projet.

[20] AFB, 2009a: p.4., para 12 "*The overall goal of all adaptation projects and programmes financed under the Fund will be to support concrete adaptation activities that reduce the adverse effects of climate change facing communities, countries, and sectors"*

[21] Adaptation Fund Board (AFB), 2009c: Draft Strategic Priorities, Policies and Guidelines of the Adaptation Fund p.21

stratégies de réduction de la pauvreté, les communications nationales et les plans nationaux d'action pour l'adaptation et les autres outils pertinents s'ils existent » [22]. Il est aussi intéressant de relever les critères d'éligibilité au fonds : *« les parties éligibles aux financements du FA sont les pays en développement parties au Protocole de Kyoto qui sont particulièrement vulnérables aux effets adverses du changement climatique, dont les petits états insulaires et les zones côtières menacées par le niveau de la mer, les pays arides ou semi-arides ou les pays prônes aux inondations, sécheresse et désertification, et les pays en développement avec des écosystèmes montagneux fragiles* » [23]. Les parties éligibles vont devoir illustrer politiquement et scientifiquement leur appartenance à cette définition.

Les décisions sur l'allocation des financements dans le Fonds d'Adaptation s'appuient sur les critères suivants :

a) *niveau de vulnérabilité*

b) *niveau d'urgence et risques générés par les délais*

c) *garantie d'accès au fonds de manière équilibrée et équitable ;*

d) *leçons qui seront tirées de la mise en œuvre et de l'élaboration des projets et programmes*

e) *sécuriser des co-bénéfices régionaux quand c'est possible*

f) *maximiser les bénéfices multi-sectoriels*

g) *capacité adaptative aux effets adverses du changement climatique.*

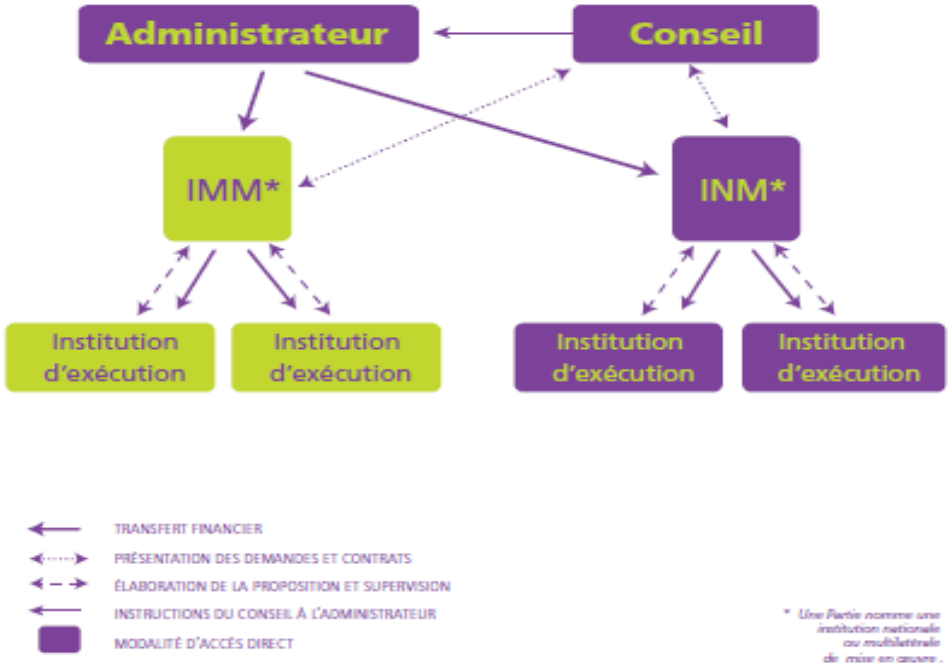
Puisque la définition des pays éligibles ci-dessus n'a pas encore été appliquée à des pays spécifiques, les149 pays du protocole sont éligibles aux fonds[24]. Cependant, le CFA a réfléchi sur comment identifier les priorités, notamment en terme de financement initial. Il prend en compte la rareté des ressources qui ne permet pas de financer toutes les parties de manière satisfaisante. Il prend aussi en compte la variabilité de la capacité d'adaptation et de vulnérabilité des pays.
Le secrétariat a préparé un document soulignant les différentes approches possibles pour identifier les priorités pour un financement précoce. Ce document examine les différentes options : un même plafond pour tous les pays éligibles ou alors des plafonds variables en fonction des circonstances spécifiques de certains groupes de pays et de projets[25]. Le FA est confronté au problème de l'insuffisance des ressources qui est en contradiction avec son mandat de financement de macro-programmes. Les discussions au sein du Conseil n'ont pas permis pour l'instant de résoudre cette question. Il reste à savoir comment le CFA peut relever ce défi pour transformer ses caractéristiques innovantes - comme l'accès direct – en financement concret de projets d'adaptation.

[22] AFB, 2009a: par 6
[23] United Nations ClimateChange Convention on Climate change UNFCCC (1992): Convention: preamble paragraph 19. This definition builds on the one contained in the Convention: preamble paragraph 19.
[24] Kaloga and Harmeling, 2010a: p. 4.
[25] *Id*. at p. 4-6

Travailler pour un accès direct aux financements

Il existe de nombreuses définitions de l'accès direct aux financements[26]. L'approche adoptée par le CFA peut être qualifiée « de modalité financière simplifiée ». Ainsi, les pays éligibles souhaitant obtenir un soutien financier de la part du Fonds pour l'Adaptation disposent de plusieurs options[27] :
Ils peuvent ainsi désigner une institution nationale qui sera accréditée par le FA en tant qu'entité Nationale de Mise en Œuvre (ENM).
Ces même pays ont par ailleurs la possibilité d'utiliser les Entités Multilatérales de Mise en Œuvre (EMM) de la Banque Mondiale ou du PNUD.
Un groupe de pays peut également décider de nommer une entité régionale ou sous régionale en lieu et place des ENM comme par exemple CEDEAO.

FIGURE 1 : **MODALITÉS D'ACCÈS AUX RESSOURCES DU FONDS POUR L'ADAPTATION**



La figure 1 : les Modalités pour avoir accès aux ressources de l'AF, incl. adressent (dirigent) l'accès
Source : Fonds d'Adaptation 2009 : Accès À ressources du Fonds d'Adaptation : le Manuel.

Afin d'être accréditées ces Entités de Mise en œuvre (EM) doivent prouver qu'elles remplissent les standards d'accréditation [28]:

i. **Intégrité et rigueur financière** : par exemple elles doivent être en mesure de fournir des rapports et des comptes précis et réguliers. Ces données

[26] Caritas and CISDE (Juin 2010): Discussion Paper: Business as Usual, Direct access: Giving power back to the poor?
[27] Plusieurs entités multilatérales sont accrédités aujourd'hui par la direction mais ne peuvent toujours pas être à l a service des partis. Un groupe de partis est aussi capable ne nommer des entités regionales ou sous-régionales à la place d'entités de mise en oeuvre.
[28] Adaptation Fund Board (AFB), 2009d: Report on Fiduciary Standards for Implementing Entities, para 32 available at: http://adaptation-fund.org/images/AFB.B.6.4_Fiduciary_Standards.pdf

financières doivent également faire l'objet d'audits périodiques réalisés par des organismes indépendants, etc.…

ii. **Capacités institutionnelles sérieuses** : par exemple avoir la capacité de suivre et d'évaluer autant que d'identifier et de développer de nouveaux projets, etc.…

iii. **Transparence et capacité d'auto-évaluation** : être en mesure de faire face et de résoudre des problèmes de gestion financière et autres formes de mauvaises pratiques financières.

Une fois que les Parties ont identifié les institutions nationales qui remplissent ces critères, elles peuvent la désigner officiellement auprès du CFA. La décision finale est prise par un Panel d'Accréditation constitué de deux membres du Conseils ainsi que de trois experts de cette thématique.

Le processus d'accréditation

1- **Étape 0 :** Le gouvernement nomme une Autorité Désignée (AD). Les AD doivent prendre en charge la nomination d'une éventuelle ENM ainsi que les soumissions de projets et programmes d'adaptation.
2- **Étape 1 :** Soumettre une candidature avec le soutien de l'Autorité Désignée (AD) auprès du secrétariat du Fonds
    a. Décrire de quelle manière l'organisation postulante remplit les critères de sélection
    b. Joindre les documents de candidature :
        i. Une fois la candidature complète, le secrétariat la transmet au Panel d'Accréditation
3- **Étape 2 :** Le Panel d'Accréditation étudie la candidature
4- **Étape 3 :** Le PA est en droit de demander des informations supplémentaires à l'organisation postulante.
5- **Étape 4 :** Le PA effectue un rapport au CFA
6- **Étape 5 :** le CFA prend la décision finale concernant l'accréditation ou non de l'entité concernée.

Néanmoins, il semble toujours compliqué et difficile pour des pays en développement de faire accréditer leurs propre institutions.
Jusqu'à présent six Entités Multilatérales de Mise en œuvre (EMM) ont été accréditées. Il s'agit de la Banque Mondiale (BM), le Programme des Nations Unies pour le Développement (UNDP), le Programme des Nations Unies pour l'Environnement, le Programme Alimentaire Mondial (PAM), le Fonds International pour le Développement Agricole (FIDA). A ce jour on ne compte qu'une seule Entité Nationale de Mise en œuvre (ENM) et elle est sénégalaise. Il s'agit du « Centre de Suivi écologique du Sénégal « (CSE). Cette décision du Conseil du Fonds pour l'Adaptation montre qu'un accès direct aux financements par les pays en développement est possible. Cela nécessite néanmoins de pouvoir compter sur une institution nationale qui présente les garanties financières nécessaires. Il est par ailleurs remarquable que cette première ENM soit issue d'un pays francophone sachant que le processus de sélection est entièrement en Anglais.

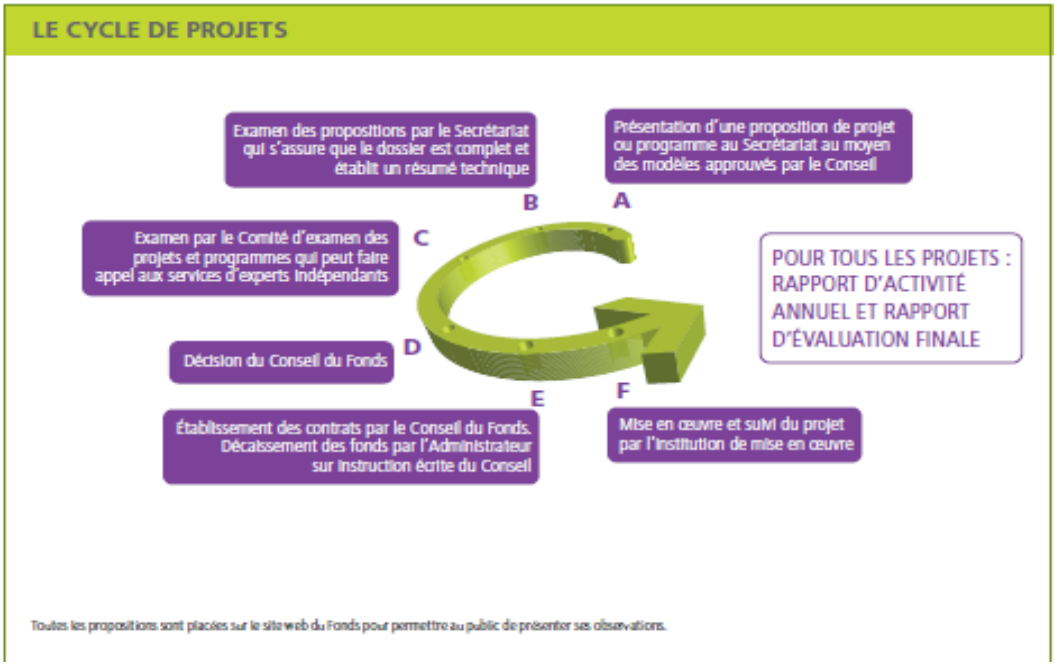
Cependant, le fait qu'il existe six EMM pour une seule et unique ENM est un signal fort envoyé au CFA. Cela montre en effet que des mesures d'accompagnement additionnelles seraient utiles pour faire face aux capacités limitées des pays en développement et pour faciliter le processus d'accréditation des ENM. Il en va ainsi de la légitimité du FA. Cette procédure complexe pourrait engendrer un désintéressement des pays en développement pour ce type de démarche. Si cela se produisait, cela pourrait ébranler sérieusement l'objectif de faire du principe **d'accès direct aux financements** une généralité plutôt qu'une procédure exceptionnelle.
Comme décrit précédemment, il semble qu'il ne soit pas si simple d'identifier l'institution appropriée pour devenir une ENM dans les pays en développement. Cependant on note un vif intérêt de la part des PED pour mettre en place ces ENM qui sont essentielles. Face aux difficultés rencontrées par les PED, le CFA a donc décidé de crée un « Programme de Travail pour promouvoir le processus d'accréditation des ENM ». Il a pour objectif d'évaluer les modalités d'un support technique adéquat au cours du processus de candidature. Ainsi de nombreux ateliers régionaux vont être organisés prochainement sur le sujet. Il est aussi prévu que les membres en charge du programme aillent rencontrer les responsables des candidatures qui ont échouées pour cause de trop faibles capacités institutionnelles. Il est également à noter que les institutions multilatérales comme la Banque Mondiale, le PNUDet le PNUE ont manifesté leur disponibilité à renforcer les capacités des pays en développement dans ce processus d'accréditation. Cependant, on peut y voir un potentiel conflit d'intérêt pour ces organismes multilatéraux qui n'ont pas forcément intérêt à voir des financements être acheminés directement dans les pays sans passer par leurs propres caisses. Pour éviter ce problème, on pourrait imaginer que les agences bilatérales de développement soient en charge de ce renforcement de capacités.

Effectuer une demande de financement

Pour avoir accès aux ressources du FA, chaque proposition de projet/programme doit être soumise au Secrétariat du Fonds par une autorité désignée. Cette dernière endosse la proposition au nom du de l'entité nationale (ou multilatérale) de mise en œuvre[29]. De plus, « chaque demande de financement devra impérativement respecter les critères d'éligibilité »[30].

Pour avoir accès aux financements, chaque projet doit suivre un processus bien précis (cf. graphique ci-dessous).

[29] Propositions d'endosser une autorité nationale désignée. Jusqu'à ce jour, 22 pays: L'algere, l'argentine, la colombie, la cypre, l'egypte, la guinée, l'honduras, l'inde, la jamaique, le madagascar, la Mauritanie, L'île Maurice, le Nicaragua, le Pakistan, les Phillipines, Le Samoa, le Senegal, Les îles salemondes, le Sri lanka, le Turkménistan, l'Uruguaym le Vietnam.Proposals to be endorsed by a National Designated Authority. As of today of today, 22 Countries: Algeria, Argentina, Colombia, Cyprus, Egypt, Guinea-Bissau, Honduras, India, Jamaica, Madagascar, Mauritania, Mauritius, Nicaragua, Pakistan, Philippines, Samoa, Senegal, Solomon Islands, Sri Lanka, Turkmenistan, Uruguay, Viet Nam.
[30] Adaptation Fund Board AFB, 2009c: Annex Ipar 15 I.



La figure 2 : Cycle de Projet du Fonds d'Adaptation
Source : Fonds d'Adaptation 2009 : Accès À ressources du Fonds d'Adaptation : le Manuel.

Les propositions de projet ne peuvent être faites que par les agences accréditées selon les critères mentionnés ci-dessus.
Les procédures opérationnelles et d'approbation se composent d'un double processus au sein du Cycle projet du Fonds pour l'Adaptation :

a. *le processus d'approbation court (one-Step)*, qui peut être utilisé pour les projets de petite taille ou des projets réguliers, fait avec les propositions[31] qui sont complètement à point[32]. Le processus d'approbation inclut les étapes suivantes comme décrit ci-dessous dans le cycle de projet.
b. *le processus d'approbation long (two steps)*: qui peut être utilisé pour les projets réguliers, s'il l'appliquant le désire :
    i. l'approbation du concept de projet - seulement pour les projets réguliers qui n'ont pas été complètement développés
    i. l'approbation finale du document de projet. Chacune de ces étapes est soumise au même processus d'approbation que le processus d'approbation court (voir le Graphique 2).

[31] Les Catégories de projets sous le Fonds d'Adaptation sont : i) les projets peu volumineux et les programmes : se définit proposition/projet requière jusqu'à $1.0 millions et ii) les projets moyennisation et les programmes : propositions /projet requière plus de $1.0 millions. Voir AFB 2009a : p. 22.
[32] Un projet complètement développé est celui qui a été estimé techniquement faisable est prêt pour la fermeture financière avant l'implémentation. Un concept bref de projet est approuvé dans la premier étape suivi par la révision et l'approbation d'un complètement développé projettent/documentent dans la deuxième étape. Un processus de deux étapes en premier un temps évaluation du risque lorsqu'un partisan n'investit pas le temps et l'énergie dans le développement complet du projet ou insuffisance de document concernant le programme qui sera un des critères du Fonds. Le financement sera seulement réservé pour un projet après l'approbation d'un document /projet complètement développé seulement dans le deuxième étapes.

La raison du choix de ces deux étapes d'approbation est de recevoir en amont des retours d'information du CFA avant la conception finale du projet que l'on veut faire financer par le FA. Les critères de révision sont applicables tant aux projets de petite taille qu'aux projets réguliers dans le processus d'approbation simple. Pour les projets réguliers en utilisant le processus d'approbation en deux étapes, seuls les quatre premiers critères ─ de (a) à (d) (voir graphique au-dessus) ─ seront appliqués, en reconsidérant la 1ère étape pour un concept régulier de projet.

La première demande de proposition de projets /programmes aux Partis éligibles a été lancée en Mars 2010 et marque un point crucial dans le développement du CFA. Depuis, plusieurs propositions ont été soumises. En plus de la proposition de la CSE du Sénégal ─ seule ENM accréditée au sein du FA ─ sept autres projets ont été soumis par les deux MEM accréditées – la Banque Mondiale et le PNUD – jusqu'à la 10ème réunion[33]. Parmi les huit projets soumis quatre ont été agréés par le CFA lors de sa dixième réunion. Les autres projets rejetés peuvent être soumis durant les prochaines réunions, s'ils fournissent des informations suffisantes qui ont poussé à leur rejet.[34].

On peut résumer ces projets comme suit:

i. Les propositions de projets soumises couvrent différents domaines tels les risques relatifs au changement climatique, les inondations, la fonte des lacs/glaciers, la sécheresse et les inondations et l'augmentation de niveau de la mer;
ii. Six des huit projets s'adressent aux régions côtières, l'augmentation de niveau de la mer et d'autres risques climatiques côtiers;
iii. Les propositions de projets viennent des pays en développent de part le monde.
iv. En revanche le niveau de prise en compte de certains aspects tels qu'une attention **particulière aux besoins des communautés les plus vulnérables et l'inclusion des parties prenantes**, varient significativement d'un projet à un projet;
v. **Cette situation démontre le besoin de définir des directives plus claires pour assurer une participation efficace des parties prenantes à toutes les étapes appropriées**;
vi. Hormis la proposition faite par le CSE du Sénégal qui prévoit d'inclure des ONGs comme entités d'exécutions, les autres projets soumis seront tous exclusivement mis en place par des agences gouvernementales (surtout des ministères d'environnement) et les suborganisations des EMM

Engagement de société civile

Il est important de distinguer les entités de mise en œuvre qui ont le rôle de mettre en place les projets et les entités d'exécutions qui effectuent les projets sur le terrain. Ces derniers doivent avoir des bonnes pratiques dans l'exécution des projets de développent et d'adaptation. En outre, ces entités doivent avoir de bonnes relations avec la société civile et les organisations communautaires locales, qui ont une longue expérience avec les communautés vulnérables dans l'exécution des projets relatifs aux changements climatiques.

[33] Pour plus de renseignements. Voir Kaloga et Harmeling 2010 b : Germanwatch Brifant(ou donnant) les instructions sur la 10ème réunion du Conseil de Fonds d'Adaptation. Ces Pays sont : la Mauritanie, la Maurice, Solomon Islands, Turkmenistan, le Nicaragua, le Pakistan, l'Egypte fro MIE et un de NIE.
[34] Ces Projets sont de : Turkmenistan, l'Egypte et la Mauritanie et le Pakistan.

D' autre part leur inclusion est primordiale pour valoriser la priorité stratégique du Fonds : prêter une attention particulière aux besoins spécifiques des communautés les plus vulnérables (voir ci-dessus). Il existe déjà un échange croissant au niveau international sur l'adaptation à base communautaire[35]. Ainsi une entité d'exécution devrait avoir la capacité de sous-traiter avec les parties prenantes et non gouvernementales.

Dans la perspective de la société civile, il est important d'accentuer que leur engagement et leur rôle est de plus en plus crucial, au moment ou les Parties commencent à identifier, concevoir et proposer des projets concrets au Fonds. Au sein du Fonds il existe une règle qui encourage la société civile à s'engager au sein du Fonds, malheureusement jusqu`à l'heure peu d'ONGs ont profité de cette opportunité à cause de leur capacité restreinte. Pourtant, la société civile devrait pouvoir jouer le rôle de partenaire potentiel pour les gouvernements en vue d'optimiser l'identification des projets et leur mise en œuvre.

Chaque lien avec les organisations sociales (CSO, NGO) est crucial. Les organisations sociales permettent la mise en œuvre de beaucoup de projets qui n'auraient pas pu voir le jour sans leur coopération à cause de leur proximité aux populations affectées. Il est primordial que les ENM entretiennent des bonnes relations avec la société civile, qui regorge des informations primordiales sur les communautés vulnérables au sein desquelles elles jouissent d'une très grande confiance.
D'autre part, un engagement important de la société civile est primordial. En effet il est essentiel qu'elles soient en relation permanente avec les Entités d'Exécution accréditées par pays pour sensibiliser sur les bonnes options d'adaptation et les besoins des communautés les plus vulnérables.

A l'échelle internationale, le CFA fournit au public l'opportunité de commenter sur sa page d'accueil les projets soumis avant leur adoption. Cela permet d'indiquer des aspects critiques dans une proposition de projet. Par exemple si elle tient en compte des effets néfastes sur des communautés vulnérables. Bien sûr, il peut aussi être utilisé pour soutenir des projets bien conçus. De plus l'ONG doit profiter des commentaires sur le site, pour analyser les préoccupations ou l'expérience sur les projets.

Le Fonds futur : évaluation de la perception

L'AF est maintenant entièrement opérationnelle avec ses caractéristiques innovatrices. La balle est désormais dans son camps pour prouver quelle est à même de relever le défi et de gérer des projets concrets d'adaptation. Les Membres du conseil d'administration ont développé un esprit d'équipe renforçant le travail du Conseil. Le conseil a presque réussi à mettre en place un cadre optimal dans lequel il peut travailler efficacement. Il s'est aussi doté d'une stratégie claire, comprenant des normes fiduciaires et de managements. Le CFA a aussi établi des comités, des panels et toute entité nécessaire afin de gérer les projets d'adaptation de haute qualité. Les premières propositions de projets ont été adoptées et tout laisse à penser que les premiers projets seront financés cette année.

[35] Un certain nombre de conférences internationales de CBA sont survenues, une initiative faite par Globale pour l'adaptation « Communité-base » (GICBA) a été lancer plus tôt cette année, voir aussi www.cba-exchange.org.

L'accusation selon laquelle le travail au sein du fonds est polarisé pour pouvoir répondre aux attentes n'est donc pas fondée[36].

Pour s'assurer que les résultats fixés sont atteints et pour contrôler leur mise en œuvre, le Fonds d'adaptation développe actuellement "un résultat la structure basée", qui contient des objectifs de haut niveau, des renseignements , des indicateurs appropriés et des cibles indispensables afin de contrôler et mesurer le progrès réalisés vers des résultats et l'utilisation de ressources. Ces résultats mesurables, vérifiables et quantifiables devraient aider le Conseil à diriger l'AF dans la bonne direction, et dans le même temps, fournir aux Partis des conseils avisés pour une mise en œuvre fructueuse des projets et des programmes.

Nous avons vu dans ce rapport/document, que l'accréditation insuffisante des ENM est un défi pour CFA. Pour y remédier, le CFA a développé une stratégie de communication forte et ambitieuse qui consiste à utiliser chaque rencontre régionale et internationale comme plateforme pour expliquer comment débloquer rapidement les ressources du Fonds.

D'autre part on a donné aux ONG et CSOs l'occasion de démontrer leur maturité en s'insérant comme EE, tel que la première proposition de projet soumise par le ENM du Sénégal. Cela fait partie d'un processus plus large d'apprentissage, dans lequel il est très important de préserver la diversité des projets. En effet, le défi d'adaptation est relativement nouveau et demande une expertise continue des meilleures pratiques qui doit être multipliée rapidement de manière proportionnelle et doit être étendue à d'autres pays.

Afin d'atteindre les communautés les plus vulnérables, il est crucial d'engager ces organisations qui opèrent d'ores et déjà dans des conditions les plus difficiles, souvent en lien avec la pauvreté, l'exclusion sociale et la marginalité géographique.

A l'échelle internationale, il est important de trouver des financements additionnels et innovants qui puissent alimenter le FA . Les premières contributions volontaires des pays développés au FA témoignent de la confiance croissante de ces pays envers ce fonds[37]. Toutefois mobiliser des ressources supplémentaires qui soient orientées au FA reste une tâche importante. Cependant, il reste nécessaire de débloquer des sources innovantes qui puissent produire des ressources supplémentaires et additionnelles des budgets nationaux des pays développés, sous forme de taxes ou de vente aux enchères d'allocation d'émission pour l'aviation et le transport maritime.
En outre, le progrès de l'AF devrait aussi être mis en évidence dans le contexte d'un débat sur un nouveau Fonds conformément à la Convention, où la Convention, où l'AF pourrait potentiellement devenir un modèle de jurisprudence. [38]

[36] Une telle critique peut être stratégiquement motivée par les pays développés qui peut estimer qu'il n'est pas dans leur intérêt de développer des approches alternatives à l'architecture de Bank/GEF Mondiale actuelle pour livrer le financement du changement climatique.
[37] L'Espagne : 45 millions d'euros; l'Allemagne : 10 millions d'euros; la Suède : 10 millions d'euros.
[38] Évidemment, ce n'est pas une discussion facile qui doit tenir compte de la réalité de deux empreintes (KP et LCA) et d'autres aspects. Quand même, un avenir certain pour l'AF qui devrait être progressivement recommandé.

Contact:
Postal Address: 57 Woodstock Road, Oxford, OX2 7FA, UK
Phone +44 (0) 1865 889 128, Fax: +44 (0) 1865 310 527
e-mail: admn.ocp@gmail.com