

Budgétisation inclusive et financement de la lutte contre le changement climatique en Afrique



Redevabilité en matière de financement climatique en Afrique

COMPTE-RENDU PRINCIPAL

Remerciements

Ce document a été rédigé par Alta Fölscher et Josephine Njungi, en s'appuyant de manière significative sur les évaluations du paysage de la redevabilité en matière du financement de l'action climatique des pays réalisées par la *Social Enterprise Development Foundation* au Ghana (SEND-Ghana) et le *Civil Society Budget Advocacy Group* en Ouganda. Le rapport du Ghana a été rédigé par Mohammed Tajudeen Abdulai, George Osei-Bimpeh et Nana Kwesi Barning Ackah, tandis que celui de l'Ouganda l'a été par Siragi Magara. Paul Steele et Warren Krafchik, ainsi que les auteurs des évaluations du paysage des pays ont formulé des observations sur une version antérieure. Ce document a ensuite fait l'objet d'une révision rédactionnelle effectuée par Shanaz Broerman et Philipp Krause du Secrétariat de CABRI.


Le document a été élaboré dans le cadre de la composante C du programme « Budgétisation inclusive et financement de la lutte contre le changement climatique en Afrique (BIFCCA) ». Cette composante est dirigée par l'Institut international pour l'environnement et le développement (IIED) et le Partenariat budgétaire international (IBP). Les points de vue et les opinions exprimés dans ce document sont ceux des auteurs et ne reflètent pas nécessairement les positions des organisations impliquées.





Pour tout renseignement sur CABRI, veuillez contacter :

Southdowns Ridge Office Park
Coin de la John Vorster & Nellmapius Drive
Centurion, 0062
Afrique du Sud

Téléphone : +27 (0)12 492 0022
Email : info@cabri-sbo.org

 cabri-sbo.org

 [@cabri.sbo](https://www.facebook.com/cabri.sbo)

 [@CABRI_SBO](https://twitter.com/CABRI_SBO)

 [CABRI – Collaborative Africa Budget Reform](https://www.linkedin.com/company/cabri)

Révision par Inga Norenus

Production de la publication par Simon Chislett et Leith Davis

Table des matières

<i>Remerciements</i>	2
<i>Acronymes et abréviations</i>	4
Note de Synthèse	5
1 Introduction	8
1.1 Impact du changement climatique en Afrique.....	8
1.2 Paysage des politiques mondiales et africaines en matière de changement climatique	10
1.3 Paysage et flux mondiaux et africains du financement de l'action climatique.....	11
1.4 Redevabilité nationale en matière de financement de l'action climatique : une vue d'ensemble.....	13
2 Statut des principales institutions nationales de redevabilité en matière de financement de l'action climatique dans les pays africains	15
2.1 Responsabilité financière publique générale	15
2.2 État des mécanismes et des pratiques de redevabilité publique spécifiques au climat en Afrique	20
2.3 Disponibilité d'informations sur le financement et les dépenses climatiques	27
2.4 Le genre dans les systèmes de redevabilité en matière de financement climatique	31
3 Bonnes pratiques émergentes et lacunes restantes au niveau de la redevabilité en matière de financement de l'action climatique	33
3.1 Nouvelles bonnes pratiques de redevabilité en matière de financement de l'action climatique	33
3.2 Lacunes persistantes dans la redevabilité en matière de financement de la lutte contre le changement climatique.....	34
4 Recommandations visant à renforcer la supervision, la transparence et la redevabilité	37
4.1 Recommandations pour renforcer les systèmes de redevabilité en matière de financement de l'action climatique au sein du pouvoir exécutif	37
4.2 Recommandations visant à renforcer le rôle des acteurs de la redevabilité publique.....	38
4.3 Recommandations visant à renforcer le rôle des acteurs non étatiques.....	38
4.4 Recommandations sur l'appui des donateurs pour renforcer la redevabilité nationale en matière de financement de l'action climatique.....	38
4.5 Recommandations sur le soutien de BIFCCA pour renforcer la redevabilité nationale en matière de financement de l'action climatique	39
<i>Références</i>	40

Figures, tableaux, encadrés

Tableau 1 : Transparence générale sur les fonds des donateurs et les fonds extrabudgétaires.....	17
Tableau 2 : Pratiques d'audit et de contrôle (supervision), notes PEFA et scores de l'Enquête sur le budget ouvert.....	18
Tableau 3 : Ghana et Ouganda : principaux engagements et documents relatifs aux changements climatiques	21
Tableau 4 : Mécanismes à l'échelle du système et spécifiques au climat pour améliorer les flux internes et publics de financement et de dépenses climatiques	29
Figure 1 : Carte stylisée des flux mondiaux vers l'action climatique.....	12
Encadré 1 : Impact du changement climatique sur le Ghana et l'Ouganda	9
Encadré 2 : Accorder et refuser aux ISC leurs pouvoirs formels : le cas du Ghana	19

Acronymes et abréviations

AG	Auditeur général
AMMD	Assemblées métropolitaines, municipales et de district
AND	Autorité nationale désignée
APE	Agence pour la protection de l'environnement
BIFCCA	Budgétisation inclusive et financement de la lutte contre le changement climatique en Afrique
CABRI	Initiative africaine concertée sur la réforme budgétaire
CAPC	Centre Africain pour la politique en matière de climat
CAHOSCC	Comité des chefs d'État et de gouvernement africains sur les changements climatiques
CCNUCC	Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques
CDN	Contribution(s) déterminée(s) au niveau national (ou NDC en anglais)
ClimDev	Initiative Climat pour le développement en Afrique
CIP	Comité interministériel de pilotage
CMAE	Conférence ministérielle africaine sur l'environnement
COP	Conférence des Parties (ou CdP ou Conférence des Parties à la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques)
CPDN	Contribution prévue déterminée au niveau national
CPI	<i>Climate Policy Initiative</i> (Initiative de politique climatique)
GCRAI	Groupe consultatif de la recherche agricole internationale
GES	Gaz à effet de serre
GFP	Gestion des finances publiques
GIFT	Initiative mondiale pour la transparence budgétaire (ou Initiative mondiale pour la transparence des finances publiques)
GNI^{Plus}	Les partenaires mondiaux de mise en œuvre des CDN
IBO	Enquête et indice sur le budget ouvert
IBP	<i>International Budget Partnership</i> (ou Partenariat budgétaire international)
IIED	Institut international pour l'environnement et le développement
ISC	Institutions supérieures de contrôle des finances publiques
MESTI	Ministère de l'Environnement, de la Science, de la Technologie et de l'Innovation
MDA	Ministères, départements et agences
NCCSC	<i>National Climate Change Steering Committee</i> (Comité national de pilotage sur les changements climatiques)
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ODD	Objectifs de développement durable
OMM	Organisation météorologique mondiale
ONG	Organisations non gouvernementales
OSC	Organisations de la société civile
PEFA	Dépenses publiques et responsabilité financière
PIB	Produit intérieur brut
PNA	Plan national d'adaptation (ou PNACC – Plan national d'adaptation au changement climatique)
PND	Plan national de développement
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
PNUE	Programme des Nations unies pour l'environnement
RFAC	Responsabilité (ou redevabilité) en matière de financement de l'action climatique (ou de financement de la lutte contre le changement climatique ou de financement climatique)
SEND	<i>Social Enterprise Development Foundation</i>
SNACC	Stratégie nationale d'adaptation aux changements climatiques
SRV	Suivi, reporting et vérification

Note de Synthèse

Ce compte-rendu principal sur la responsabilité nationale en matière de financement de l'action climatique (RFAC) synthétise les conclusions de deux évaluations nationales de la RFAC réalisées au Ghana et en Ouganda, et de recherches connexes afin de faire des recommandations sur son renforcement.

Une action urgente contre le changement climatique est nécessaire en Afrique, car ses effets menacent de réduire à néant des décennies de progrès en matière de développement. Les gouvernements africains subissent des pressions pour mobiliser des ressources pour l'action climatique, ce qui requiert la confiance des contribuables, des donateurs et des investisseurs dans les systèmes nationaux de gouvernance des finances publiques des pays. Des systèmes nationaux ouverts et solides de responsabilité climatique peuvent soutenir le flux de ressources provenant de sources nationales et mondiales à la riposte climatique des pays africains, et peuvent contribuer à garantir que les flux ne sont pas gaspillés.

La RFAC a de fortes chances d'être faible lorsque les systèmes publics ne peuvent pas rendre compte des ressources courantes et lorsque, dans la pratique, les assemblées législatives, les institutions supérieures de contrôle des finances publiques (ISC), les médias, la société civile et les citoyens ne sont pas en mesure de tenir les décideurs gouvernementaux responsables de leurs décisions sur les ressources publiques. Toutefois, même lorsque les systèmes de gestion courante des finances publiques (GFP) et la responsabilité des ressources publiques sont solides, il arrive que la RFAC fasse défaut. Cette situation est due à la complexité et à l'opacité des flux mondiaux de financement climatique et à la nature transversale des dépenses climatiques, qui rendent leur volume et leur utilisation difficiles à suivre, même lorsqu'elles sont budgétisées. La réalisation de la RFAC nationale en ce qui concerne les ressources climatiques publiques dépend donc de la force du système global sous-jacent de responsabilité des ressources publiques et de la présence de mesures budgétaires climatiques spécifiques pour rendre le financement de l'action climatique visible dans le système, ainsi que des capacités des principaux acteurs de la redevabilité.

Une analyse rapide des résultats du système de GFP, des cadres juridiques et des institutions visant à assurer la transparence, la supervision de l'audit et la participation, montre que les acteurs de la redevabilité sont confrontés à des obstacles importants pour remplir leurs rôles dans la gouvernance financière publique. Alors que les cadres juridiques sont habilitants, la mise en œuvre est souvent défailtante. La fiabilité du budget est faible et la transparence et la mise en œuvre du droit à l'information sont médiocres. Cette situation peut être due au fait que les programmes de réforme de la GFP n'ont pas encore été en mesure de soutenir suffisamment la transparence, ou parce que la transparence et la participation du public n'ont pas été une priorité politique réalisée. L'analyse indique donc que les acteurs formels de la redevabilité publique sont limités, en partie parce qu'ils manquent d'informations et de capacités appropriées, mais aussi parce que le contexte politique limite leur efficacité.

Des institutions propices émergent dans les pouvoirs exécutifs des pays pour la RFAC. La plupart des pays ont pris des engagements clairs dans leurs contributions déterminées au niveau national au titre de l'Accord de Paris et dans leurs politiques, stratégies et plans nationaux d'adaptation au changement climatique ultérieurs. Ce sont des pierres de touche de l'obligation de rendre compte. Les ministères et institutions des finances et de la planification commencent à donner la primauté au changement climatique dans les instruments de planification et de budgétisation et mettent en place des mécanismes spécifiques pour rendre plus explicites les dépenses publiques consacrées au climat dans les budgets d'État. Ils agissent également en tant que coordinateurs des flux mondiaux de financement climatique ainsi que des informations sur l'aide à des fins de budgétisation de l'aide et de responsabilisation. Les ministères, départements et agences de l'Environnement servent souvent de contrôle sur l'intégration de l'action climatique dans les budgets et les dépenses des institutions, et renforcent les capacités des parlementaires et de la société civile. Des structures de coordination climatique multi-acteurs et multisectorielles sont en place, avec des représentants de la société civile et du Parlement. Au niveau communautaire, les pouvoirs locaux qui ont d'importantes responsabilités en matière de dépenses climatiques sont en principe des points d'accès

essentiels pour que les citoyens demandent des comptes. Cependant, ils manquent souvent de fonds et des capacités nécessaires pour bien remplir leur rôle.

Les capacités des acteurs de la redevabilité publique à s'impliquer dans le financement de la lutte contre le changement climatique sont également naissantes. Certaines assemblées législatives et ISC choisissent de mettre en place des structures propres au climat, telles que des unités d'audit environnemental et des comités permanents sur le changement climatique, tandis que d'autres intègrent les mandats climatiques. Toutefois, il est difficile de déterminer clairement les dispositions institutionnelles qui appuient une supervision et un audit efficaces.

Les parties prenantes de la société civile jouent également de nouveaux rôles dans la RFAC, à la fois en tant qu'acteurs de la redevabilité s'impliquant dans les décisions climatiques, effectuant le suivi de la mise en œuvre des politiques ainsi que le suivi des dépenses climatiques et participant aux forums climatiques des gouvernements, et en tant que catalyseurs des capacités d'autres acteurs de la redevabilité – et, plus important encore, des communautés et des groupes vulnérables. Généralement, cependant, l'aptitude des organisations de la société civile à remplir efficacement ces rôles est limitée par la rareté des fonds, les déficits de capacités et le manque d'informations ponctuelles. Alors que les médias jouent un rôle important dans l'amplification des messages, la facilitation de l'accès à l'information et dans l'engagement des citoyens, les capacités et le reporting propres au climat semblent être faibles.

Il existe certaines bonnes pratiques spécifiques et émergentes en matière de financement de la lutte contre le changement climatique qui pourraient être reproduites : l'établissement des coûts des plans climatiques afin de fournir des repères sur les niveaux souhaitables de dépenses ; l'élaboration de plans communautaires d'adaptation avec la participation des citoyens et l'intégration dans les principaux plans des pouvoirs locaux ; l'intégration du climat en tant que priorité dans la planification nationale du développement ; l'octroi de subventions intergouvernementales à des fins précises pour financer la coordination et l'engagement infranationaux en matière de climat ; l'intégration de systèmes de marquage budgétaire climatique et de suivi, de reporting et de validation des projets climatiques ; et, le leadership des ministères chargés du climat pour soutenir les acteurs de la redevabilité.

Dans l'ensemble, les systèmes de budget climatique et la RFAC s'y rapportant n'en sont à leurs prémices au Ghana, en Ouganda et dans la plupart des autres pays africains, et sont plus solides dans les phases d'élaboration des politiques et de planification en amont du cycle des ressources publiques, ainsi qu'au niveau central. La responsabilité du financement des actions en faveur du climat et de la garantie que les ressources parviennent aux personnes les plus vulnérables et les plus touchées par le changement climatique est encore faible et considérablement entravée par le manque d'informations et

le sous-développement des capacités. Plus on s'éloigne du centre et plus on se rapproche des communautés vulnérables, moins le système de la RFAC bénéficie de moyens suffisants et plus les capacités sont faibles. Peu d'attention est accordée au changement climatique dans les cadres budgétaires et les rapports sur la dette compromettent la responsabilité des risques budgétaires liés au climat et des choix judicieux sur ce qui est financé, par qui et dans quel but, et ce, avec un espace budgétaire limité.

Le manque d'informations sur le financement et les dépenses climatiques s'avère contraignant pour l'engagement des acteurs parlementaires, de la société civile et des médias. Les systèmes d'information sur le budget climatique sont embryonnaires. Les acteurs ne disposent pas des informations dont ils ont besoin, notamment sur le volume du financement climatique provenant de sources mondiales, sur l'impact du risque climatique et de la dette climatique sur les risques et les positions budgétaires des pays, ainsi que sur le volume et les objectifs des dépenses climatiques. Toutefois, même avec des informations disponibles, ces acteurs ne sont pas encore suffisamment coordonnés ou n'ont pas les capacités nécessaires pour bien remplir leur rôle.

La RFAC nationale serait renforcée par :

- **L'octroi de la priorité par les ministères des Finances à la conception et à la mise en œuvre des réformes de la transparence du financement de la lutte contre le changement climatique**, telles que la mise en place d'études périodiques ou le développement de systèmes de routine pour fournir des informations systématiques sur les dépenses liées au climat, la dette climatique et les flux mondiaux du financement climatique. Fournir aux citoyens de meilleures orientations générales sur leur droit à des informations financières non publiées sur les projets et les flux climatiques, ainsi que sur leur droit à la participation ouverte au budget public et au suivi des processus, contribuerait également à la RFAC nationale.
- **La consolidation des processus et des capacités de supervision (contrôle) des parlements et des ISC** en matière de financement de la lutte contre le changement climatique, y compris pour les assemblées législatives sur la dette climatique, les budgets et les projets.
- **Un engagement plus coordonné de la société civile**, y compris par le biais de coalitions si possible, et d'un meilleur équilibre entre le soutien ascendant à la participation des citoyens et l'implication technique descendante avec les décideurs politiques.
- **L'apport en ligne par les donateurs** d'informations exhaustives, détaillées, fiables et à jour sur leurs financements et leurs projets climatiques, ainsi qu'aux ministères des Finances des pays. Les donateurs pourraient soutenir davantage la redevabilité publique nationale en appuyant le développement des capacités de RFAC des pays.

- **La poursuite de l'apprentissage entre pairs et de la recherche sur les aspects clés de la RFAC nationale** en Afrique, potentiellement soutenus par le programme BIFCCA, y compris : (i) entre les ministères des Finances sur les systèmes de marquage du budget climatique en Afrique, intégrant les risques climatiques et la dette climatique dans les projections macrobudgétaires et la gestion transparente de la dette ; et, (ii) entre les assemblées législatives et les parties prenantes sur les dispositions favorables à une supervision parlementaire renforcée de la RFAC.

“ Une action urgente contre le changement climatique est nécessaire en Afrique, car ses effets menacent de réduire à néant des décennies de progrès en matière de développement ”



Introduction

Une action urgente contre le changement climatique est nécessaire en Afrique, car il existe une menace réelle que les effets du changement climatique sur ses secteurs économiques clés et ses populations pourraient réduire à néant des décennies de progrès en matière de développement, affectant les moyens de subsistance et la qualité de vie de bon nombre de ses citoyens. Afin d'intensifier les ripostes climatiques, il faudra augmenter proportionnellement les ressources provenant de sources tant mondiales que nationales. Par conséquent, les gouvernements africains seront poussés à mobiliser des ressources en augmentant les recettes intérieures, en accédant aux fonds internationaux et aux marchés du crédit, ainsi qu'en tirant parti de l'investissement privé. La confiance des contribuables, des donateurs et des investisseurs dans les systèmes nationaux de gouvernance des finances publiques des pays permettra d'y contribuer. Des systèmes nationaux ouverts et solides de redevabilité en matière de financement de l'action climatique (RFAC) ont le potentiel de soutenir les flux de ressources provenant de sources nationales et mondiales à la réponse climatique des pays africains, et de veiller à ce que ces flux ne soient pas gaspillés.

Ce document met l'accent sur la responsabilité publique en matière de financement climatique¹ transitant par les budgets publics. Il s'agit du compte-rendu principal d'un événement d'apprentissage et d'échange entre pairs dans le cadre de l'initiative « Budgétisation inclusive et financement de la lutte contre le changement climatique en

Afrique (BIFCCA)² », portant sur la RFAC nationale, qui a été organisé par l'Initiative africaine concertée sur la réforme budgétaire (CABRI) en partenariat avec le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), le Partenariat budgétaire international (IBP) et l'Institut international pour l'environnement et le développement (IIED). L'événement rassemblera les acteurs étatiques et non étatiques de la redevabilité pour discuter de la RFAC et de son renforcement dans les pays africains. Le document synthétise les conclusions de deux évaluations nationales de la RFAC, au Ghana et en Ouganda³ et de recherches connexes pour formuler des recommandations sur son renforcement.

1.1 Impact du changement climatique en Afrique

Le renforcement des capacités d'adaptation et la contribution à la réduction des émissions mondiales de gaz à effet de serre sont des priorités de politiques importantes pour l'Afrique. Les inondations, le raccourcissement des cycles de sécheresse et de famine, les glissements de terrain et le changement du niveau de la mer résultant du changement climatique affectent de plus en plus les moyens de subsistance et la qualité de vie des populations⁴. Les régimes climatiques imprévisibles continuent d'affecter le secteur agricole, un gros contributeur au produit intérieur brut (PIB) des pays africains et un point d'ancrage de la sécurité alimentaire sur le continent, qui représente en 2019 une source de revenus

- 1 Watson, C et Schalatek, L, 2021. *The Global Climate Finance Architecture*, Climate Funds Update, février 2021, Heinrich Böll Stiftung et l'Overseas Development Institute, Washington, DC. Les auteurs définissent le financement de l'action climatique comme « les ressources financières mobilisées pour des actions qui atténuent le changement climatique et s'adaptent à ses effets », mais il convient de noter qu'il n'existe pas de définition mondialement convenue du financement de la lutte contre le changement climatique.
- 2 L'initiative BIFCCA, mise en œuvre par CABRI, le bureau régional du PNUD, l'IBP et l'IIED, vise à soutenir les réformes d'intégration de l'atténuation du changement climatique et de l'adaptation à ses effets dans le processus budgétaire et à accroître la responsabilité publique quant à la gestion des finances publiques liée au climat grâce à l'apprentissage entre pairs, au soutien technique apporté aux gouvernements et au travail avec les acteurs de la supervision, de la transparence et de la responsabilisation.
- 3 SEND-Ghana, 2021. *Assessment of Ghana's Climate Change Finance Accountability Landscape*, document commandé par l'initiative BIFCCA, à paraître ; Civil Society Budget Advocacy Group, 2021. *Domestic Climate Finance Accountability Landscape in Uganda*, à paraître.
- 4 OMM, 2020. *État du climat en Afrique 2019*, OMM-N° 1253, Organisation météorologique mondiale, Genève.

et de subsistance pour plus de 50 % de la population active en Afrique subsaharienne⁵. Le continent a également connu une augmentation de la charge de morbidité transmise par vecteur (dengue, paludisme et fièvre jaune) en raison du réchauffement des températures et de l'augmentation des précipitations⁶.

Le Rapport « État du climat en Afrique 2019⁷ » expose en détails les impacts sur des millions de personnes en une seule année de la détérioration de la situation en matière de sécurité alimentaire et de l'augmentation des déplacements de population, en raison principalement des inondations, de la sécheresse, des cyclones et des glissements de terrain en Éthiopie, au Kenya, au Malawi, au Mozambique et en Somalie. Alors que ces pays ont connu des crises majeures, l'impact des changements climatiques se fait sentir dans tous les pays ; l'Encadré 1 donne une vue d'ensemble des incidences au Ghana et en Ouganda, les deux pays à l'étude en ce qui concerne le paysage de la RFAC. En 2020 et 2021, sur l'ensemble du continent, les effets du changement climatique sur la sécurité alimentaire ont été accentués par le ralentissement économique lié à la COVID-19⁸.

L'Indice mondial des risques climatiques 2021, qui analyse dans quelle mesure les pays ont été touchés par les impacts des phénomènes météorologiques extrêmes liés au climat, a classé cinq pays africains (le Mozambique, le Zimbabwe, le Malawi, le Soudan du Sud et le Niger) parmi les dix pays les plus touchés au monde en 2019, et a classé l'Ouganda au 31^e rang et le Ghana au 42^e rang¹¹. Cet indice ne tient toutefois pas compte des processus à évolution lente tels que l'élévation du niveau de la mer, le réchauffement et l'acidification des océans. Un deuxième indice, l'Indice de risque dans le monde, saisit les mesures de l'exposition (aux inondations, aux cyclones, aux sécheresses et à l'élévation du niveau de la mer) et de la vulnérabilité (en tant que somme de la capacité de résilience, de la vulnérabilité et des mesures et stratégies d'adaptation) pour évaluer le risque climatique dans tous les pays¹². Sur cet indice, 22 des 50 pays les plus à risque se trouvent en Afrique, dont le Ghana qui occupe la 50^e position¹³. Six autres pays africains¹⁴ y figurent avant l'Ouganda qui se trouve à la 58^e position. Dans tous ces pays, une exposition élevée, voire très élevée, au changement

climatique s'accompagne de scores de vulnérabilité élevés. Les cinq pays africains classés comme les moins à risque sont l'Égypte (174^e), Sao Tomé-et-Príncipe (163^e), le Botswana (129^e), les Seychelles (111^e) et la Tunisie (108^e).

Encadré 1 : Impact du changement climatique sur le Ghana et l'Ouganda

Comme ailleurs en Afrique, les économies du Ghana et de l'Ouganda dépendent fortement des secteurs touchés par le changement climatique. Dans les deux pays, les communautés vulnérables seront les plus durement touchées, les femmes et les enfants risquant d'être touchés de manière disproportionnée. Au Ghana, les conditions météorologiques imprévisibles et la forte dépendance vis-à-vis de l'agriculture pluviale entraîneront une réduction des récoltes et une vulnérabilité accrue des ménages qui sont directement ou indirectement tributaires de l'agriculture, de la pêche ou des forêts pour leur subsistance (environ 70 pour cent de la population)¹⁵. En Ouganda, les précipitations imprévisibles sont également un facteur clé du risque climatique. Un rapport de la Banque mondiale a révélé que la pénurie d'eau touche environ 4,5 millions de personnes, soit 10 % de la population chaque année, principalement dans les régions du sud-est et du nord-est de l'Ouganda. La rareté de l'eau est aggravée par des sécheresses récurrentes : le pays a connu des sécheresses au cours de cinq des 20 dernières années. Les projections climatiques indiquent que les conditions deviendront encore plus graves au cours du XXI^e siècle¹⁶, affectant le secteur essentiel de l'agriculture, ce qui contribuera à un ralentissement de la croissance économique et à une vulnérabilité accrue des ménages et des communautés agricoles. D'autre part, les glissements de terrain et les inondations suscitent des inquiétudes, car environ 50 000 Ougandais sont affectés chaque année par les inondations.

5 Ibid. ; Indicateurs du développement dans le monde de la Banque mondiale, 2021. Emplois dans l'agriculture exprimés en pourcentage du total des emplois, Afrique subsaharienne, consulté le 16 août 2021.

6 OMM, 2020.

7 Ibid.

8 Malhotra, S, 2021. *T20 Climate Forum: The post-pandemic Future of Food*, Blog de l'IPFRI (Institut international de recherche sur les politiques alimentaires), 21 juillet 2021.

11 Eckstein, D, Künzel, V et Schäfer, L, 2021. *Indice mondial des risques climatiques, 2021*, German Watch.

12 German Development Aid Alliance, 2020. *Indice de risque dans le monde 2020*.

13 Par ordre de classement : le Cabo Verde, Djibouti, les Comores, le Niger, la Guinée-Bissau, le Nigéria, le Cameroun, la Gambie, le Tchad, le Bénin, le Burkina Faso, le Togo, le Mali, Madagascar, l'Angola, le Kenya, le Burundi, la Côte d'Ivoire, le Sénégal, la Sierra Leone et le Libéria.

14 Par ordre de classement : le Zimbabwe, le Mozambique, Maurice, la Tanzanie, la République démocratique du Congo, le Malawi.

15 Government of Ghana, 2014. *Ghana National Adaptation Strategy*.

16 World Bank, 2019. Disaster Risk Profile, Uganda. Cité dans Mukasa, J, Olaka, L et Yahya Said, M, 2020. Drought and households' adaptive capacity to water scarcity in Kasali, Uganda, *Journal of Water and Climate Change* 11 (S1) : 217-232.

L'impact du changement climatique en Afrique est sexospécifique, en raison de normes socioculturelles profondément enracinées, de droits religieux, politiques et fonciers ainsi que de règles institutionnalisées. Les inégalités de genre conduisent à un accès différencié au capital social et économique, aux ressources productives, à l'éducation, à la formation, au développement des compétences et à l'information, ainsi qu'à l'élaboration de stratégies de réponse différentes pour les hommes et les femmes¹⁷. En conséquence, les changements climatiques ont continué de maintenir et de pousser les femmes à des niveaux de pauvreté plus bas, car elles sont les premières à être touchées et ce, plus durement. L'inégalité d'accès à l'information et aux connaissances signifie également que les agricultrices sont moins susceptibles d'adapter les pratiques agricoles au changement climatique, parce qu'elles disposent de moins d'informations et de moins de ressources¹⁸. La pénurie d'eau affecte davantage les femmes et les filles que les hommes en Afrique, car ce sont principalement elles qui collectent l'eau pour les ménages¹⁹. Pour faire face à ces vulnérabilités accrues, il est essentiel d'impliquer les femmes dans la planification de l'adaptation, le renforcement des capacités sur le changement climatique et les réponses adaptatives (y compris dans l'agriculture) et le suivi des dépenses et des résultats. Dans la pratique, cependant, les femmes sont souvent exclues des processus de prise de décisions au niveau du ménage, de la communauté, de la région et du pays.

1.2 Paysage des politiques mondiales et africaines en matière de changement climatique

Les politiques et les interventions des États africains en matière de changement climatique sont cernées dans les accords et cadres mondiaux et continentaux. Il s'agit là de points d'ancrage clés pour les parties prenantes qui cherchent à obtenir des gouvernements qu'ils soient tenus responsables de leurs actions et des dépenses connexes en ce qui concerne les engagements pris. Tous les pays africains ont adhéré à la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC), qui est entrée en vigueur en mars 1994. De nombreux États africains ont également signé des accords et protocoles ultérieurs sur le

climat, y compris l'Accord de Paris de 2015 qui a été ratifié par presque tous les pays africains. L'Accord engage les pays à réduire considérablement les émissions de gaz à effet de serre (GES) (atténuation), à protéger les communautés et les personnes vulnérables contre les effets des changements climatiques et à renforcer les capacités d'adaptation (adaptation) qui s'y rapportent, ainsi qu'à communiquer leurs stratégies d'atténuation et d'adaptation dans leurs contributions déterminées au niveau national (CDN).

Sur le continent africain, l'Agenda 2063 pour l'Afrique de l'Union africaine et la Stratégie africaine sur les changements climatiques qui a été adoptée par la Conférence ministérielle africaine sur l'environnement (CMAE), sont des documents de référence panafricains essentiels pour la promotion de l'action climatique, outre plusieurs initiatives et structures continentales et régionales²⁰. L'Agenda 2063, adopté par les États membres de l'Union africaine en 2013, a pour objectif central des économies et des communautés durables et résilientes au climat²¹. Il engage l'Union à « accélérer les actions sur le climat » en mettant notamment en place des plans et des capacités d'adaptation nationaux²². La Stratégie africaine sur les changements climatiques a été adoptée par l'organe de haut niveau créé pour l'Afrique dans le cadre du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) en 2014²³. Il est structuré autour de quatre piliers thématiques, dont l'intégration des impératifs du changement climatique dans les processus de planification, de budgétisation et de développement. Ce pilier met l'accent sur une action plus forte en matière d'adaptation au changement climatique (par l'intégration dans les secteurs) et sur l'intégration de la gestion et de la réduction des risques de catastrophe dans les politiques et les programmes relatifs au changement climatique.

Au cours de la dernière décennie, les questions de genre et de changement climatique ont également fait l'objet d'une attention particulière aux niveaux mondial et continental. En Afrique, le Groupe de travail africain sur le genre et le changement climatique a été créé en 2013 par le Comité des chefs d'État et de gouvernement africains sur le changement climatique (CAHOSCC) pour coordonner et diriger l'engagement de l'Afrique dans les processus régionaux et mondiaux de genre et de changement climatique. Quelques pays ont élaboré des plans et des stratégies spécifiquement liés au lien entre le genre et le changement climatique,

17 Babugura, A, 2019. *Gender Equality in Combatting Climate Change: The African Context*, Africa Portal, South African Institute of International Affairs, Centre for International Governance Innovation, Policy Briefing: Women Power and Policy Making.

18 Gaddis, I, Lahoti, R et Li, W, 2018. *Gender Gaps in Property Ownership in Sub-Saharan Africa*, World Bank Policy Research Worlmg Paper 8573 ; Global Gender and Climate Alliance, 2016. *Facts from Gender and Climate Change: A closer look at Existing Evidence*, Brooklyn, NY, Women's Environment and Development Organization factsheet.

19 Ibid.

20 CAPC, 2020. *Projet révisé de stratégie africaine sur les changements climatiques*. Les initiatives et les structures régionales comprennent : le Comité des chefs d'État et de gouvernement africains sur les changements climatiques (CAHOSCC) ; les stratégies et initiatives des collectivités économiques régionales en matière de changements climatiques ; le Secrétariat sur le Climat pour le développement de l'Afrique (ClimDev) de la Commission économique des Nations unies pour l'Afrique (CEA), qui comprend le Centre africain pour la politique en matière de climat.

21 Union africaine, 2021. *Vue d'ensemble et objectifs et domaines prioritaires de l'Agenda 2063*.

22 Union africaine, 2015. *Agenda 2063 : L'Afrique que nous voulons*, version populaire, p16.

23 CMAE, 2015. *Projet de stratégie africaine sur les changements climatiques*, AMCEN-15-REF-11.

notamment l'Égypte, le Kenya, le Libéria, le Mozambique, la Tanzanie et la Zambie, certains en tant que plans nationaux d'action sur le changement climatique et le genre (PAccG), qui visent à combler le « déficit de mise en œuvre » qui persiste entre les politiques climatiques équitables du point de vue du genre et les actions climatiques équitables entre les hommes et les femmes sur le terrain²⁴.

1.3 Paysage et flux mondiaux et africains du financement de l'action climatique

Le paysage actuel du financement de l'action climatique en Afrique

Les besoins d'adaptation au changement climatique en Afrique dépassent largement la capacité du continent africain à y répondre avec ses ressources intérieures²⁵. En 2017, un rapport conjoint du Centre africain pour la politique en matière de climat (CAPC) et du PNUD, a estimé à 80 % l'écart d'adaptation en Afrique, en tenant compte d'une estimation des dépenses publiques²⁶. Les flux mondiaux vers l'Afrique – de l'ordre de 1 à 2 millions USD en 2015 face à des besoins d'adaptation environ sept fois plus importants²⁷ – ne comblent pas cet écart.

L'aptitude de chaque pays à relever les défis du changement climatique et à faire face à la dépendance probable vis-à-vis des sources mondiales diffère considérablement en fonction des besoins, du PIB, de l'effort fiscal et de sa part dans les flux mondiaux. Le Ghana et l'Ouganda estiment qu'environ 70 % de leur action climatique pour atteindre leurs CDN entre 2020 et 2030 devraient être financés par l'extérieur²⁸. Pour de nombreux pays, cependant, l'écart estimé est largement supérieur à 70 %. Au Kenya, par exemple, les besoins de financement internationaux sont estimés à environ 87 % du financement total nécessaire jusqu'en 2030, afin de mettre pleinement en œuvre ses CDN²⁹. L'étude conjointe CAPC/PNUD a estimé un écart de plus de 90 % pour huit pays d'Afrique, dont le Nigéria et le Niger, deux des pays les plus à risque d'événements climatiques au monde³⁰. D'autre part, pour certains pays, comme la Namibie et le Botswana, l'écart est inférieur à 50 %.

Les flux actuels de financement de la lutte contre le changement climatique en Afrique ne sont pas forcément liés aux besoins d'adaptation les plus urgents. Au Kenya, par exemple, une étude réalisée en 2021 par le gouvernement kényan conjointement avec la *Climate Policy Initiative* (CPI), le *Kenya Climate Innovation Centre* (KCIC) et les Partenaires mondiaux de mise en œuvre des CDN (GNI^{plus}), a révélé qu'environ 12 % seulement des 2,4 milliards USD investis dans les activités liées au climat en 2018 étaient destinés à l'adaptation, bien que les CDN du Kenya soient massivement orientés vers l'adaptation³¹. L'écart le plus important entre les besoins et le financement – environ 85 % – concernait le secteur de l'eau.

Cependant, une incertitude importante entoure toute représentation du paysage du financement climatique en Afrique, en raison principalement de l'absence d'informations exhaustives, systématiques et régulières sur les flux mondiaux et nationaux du financement climatique des pays, et sur ce que les gouvernements eux-mêmes dépensent. Il faut obtenir de meilleures informations provenant de toutes les sources pour renforcer la redevabilité en matière de financement climatique en tant que préalable à l'augmentation du financement afin de promouvoir la résilience climatique en Afrique.

Le paysage mondial du financement de l'action climatique

L'accord de Paris de 2015 a réitéré les décisions antérieures, prises au titre de l'accord de Copenhague conclu en 2009, selon lesquelles les pays développés devraient prendre l'initiative de mobiliser des moyens de financement de l'action climatique et cibler un flux annuel supplémentaire de 100 milliards d'USD d'ici à 2020. La décision de la Conférence des Parties (COP) de 2015 qui l'accompagne a convenu de fixer un nouvel objectif collectif pour les flux vers les pays en développement provenant de sources publiques et privées d'ici à 2025, en l'augmentant à partir du plancher de 100 milliards USD³². Toutefois, bien que les flux actuels soient considérables, ils restent bien en deçà de l'objectif. L'Initiative CPI a estimé en 2020 qu'en moyenne, seuls environ 50 milliards USD avaient afflué de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) vers des pays non-membres de l'OCDE chaque année en 2017 et 2018 (soit, moins de 10 % du financement climatique total)³³.

24 Babugura, 2019.

25 Africa Climate Finance Hub, 2015. *Africa's Adaptation Gap 2*, rapport technique du PNUD.

26 Nicholson, K et Fölscher, A, 2017. *Africa's Public Expenditure on Adaptation*, Centre africain pour la politique en matière de climat et Bureau régional du PNUD pour l'Afrique.

27 Africa Climate Finance Hub, 2015.

28 Government of Ghana, 2021. *Climate Change Data Hub*, consulté le 10 août 2021, et Uganda Ministry of Water and Environment, 2015, *Economic Assessment of the Impacts of Climate Change in Uganda*, p 36.

29 Government of Kenya, 2021. *The Landscape of Climate Finance in Kenya*, Government of Kenya, CPI, GNI^{plus} et KCIC.

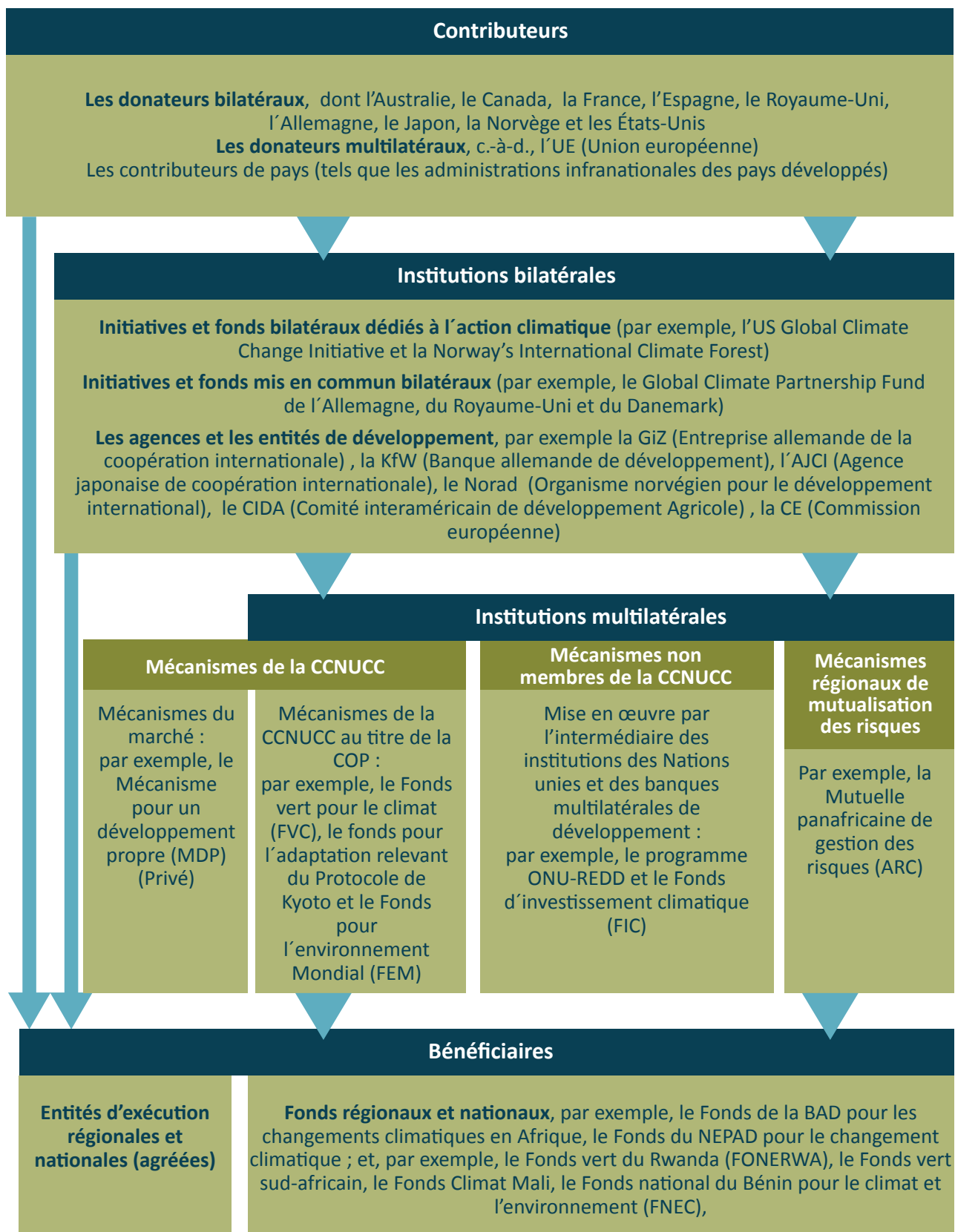
30 Nicholson et Fölscher, 2017, p. 43.

31 Government of Kenya, 2021.

32 Watson et Schalatek, 2021 ; Westphal M, Canfin, P, Ballesteros, A, et Morgan, J, 2015. *Getting to \$1 Billion*, Washington, D.C., World Resources Institute.

33 CPI, 2020. *Global Climate Finance Landscape 2020 Update*.

Figure 1 : Carte stylisée des flux mondiaux vers l'action climatique



L'architecture des mécanismes publics mondiaux de financement liés au climat est en constante évolution et n'est pas transparente ou entièrement suivie en raison d'un manque de conventions comptables, de l'absence d'une définition convenue de ce qui constitue le financement de l'action climatique et de l'absence d'une méthodologie reconnue pour évaluer si les fonds marqués comme fonds pour le climat sont des fonds supplémentaires ou des fonds qui auraient été dépensés de toute façon pour des objectifs de développement ordinaires³⁴.

La Figure 1 présente une carte stylistique montrant les différents canaux des flux financiers climatiques publics, des contributeurs aux bénéficiaires éventuels, et ce, aux niveaux régional et national. Les fonds publics pour le climat transitent par des canaux multilatéraux – à la fois à l'intérieur et à l'extérieur des mécanismes financiers de la CCNUCC et de l'Accord de Paris – et de plus en plus, par des canaux et des fonds bilatéraux ainsi que régionaux et nationaux, chacun ayant ses propres modalités, mécanismes et règles³⁵. Il existe également des fonds qui proviennent de sources privées, y compris d'institutions financières commerciales, de sociétés, de ménages et de particuliers³⁶. Les types de financement public disponibles varient, allant des dons aux prêts concessionnels, en passant par les garanties et les fonds privés de capital-investissement.

Cette complexité fait ressortir la difficulté de suivre le financement, tant pour les acteurs mondiaux que pour les acteurs des pays, car les agences, entités et fonds ne sont pas tous aussi transparents. À titre d'exemple, en 2020, la CPI n'a pas pu déterminer si les bénéficiaires d'environ la moitié des 300 milliards USD qui avaient été versés par des fournisseurs publics en 2017 et 2018 en tant que financement de la lutte contre le changement climatique étaient des bénéficiaires publics, privés ou publics-privés³⁷. Bien que l'existence de nombreux canaux de financement augmente les options permettant aux pays d'accéder au financement climatique, elle présente également un défi important en matière de coordination et de transparence pour une utilisation optimale du financement (en évitant les doubles emplois, les chevauchements et les fuites) au niveau de chaque pays. Cette situation souligne l'urgence pour les pays de mettre en place des mécanismes nationaux de redevabilité en matière de financement de l'action climatique.

1.4 Redevabilité nationale en matière de financement de l'action climatique : une vue d'ensemble

La transparence et la redevabilité sont essentielles pour veiller à ce que les ressources investies dans le changement climatique soient bien dépensées et atteignent les personnes et les communautés les plus vulnérables à ses effets. En l'absence d'une telle ouverture et d'une telle redevabilité, les interventions risquent d'être mal conçues et mal ciblées, et les ressources perdues à cause de la corruption ou gaspillées lors de leur mise en œuvre.

Le degré de réalisation de la RFAC nationale à l'égard des ressources publiques climatiques dépend de la force du système global sous-jacent de responsabilité inhérente aux ressources publiques. La RFAC risque d'être faible lorsque les systèmes publics ne peuvent pas rendre compte des ressources courantes et que, dans la pratique, les assemblées législatives, les ISC, les médias, la société civile et les citoyens ne sont pas capables ou habilités à faire en sorte que les décideurs expliquent les décisions concernant les ressources publiques. Cependant, même lorsque les systèmes de GFP habituels et la responsabilité quant aux ressources publiques sont solides, la RFAC peut encore faire défaut. Cette situation est due à la complexité des flux mondiaux de financement climatique, qui peuvent être gérés en dehors des budgets publics même lorsqu'ils sont utilisés ou supervisés par des institutions publiques, et à la nature transversale des dépenses climatiques, qui rendent leur volume et leur utilisation difficiles à suivre même lorsqu'ils sont inscrits au budget.

Pour fonctionner, une RFAC nationale solide requiert donc les éléments interdépendants suivants :

- **Un système de GFP sous-jacent fonctionnel**, qui achemine les ressources telles qu'affectées par la loi aux priorités publiques et à la prestation des services, comme ciblé, et qui peut fournir des informations ponctuelles et fiables sur le volume et l'utilisation des flux financiers publics (provenant à la fois de sources propres et de sources de donateurs).
- **Les acteurs de l'État en matière de redevabilité**, tels que les Parlements et les ISC, qui disposent des structures institutionnelles, des mandats juridiques, des systèmes et des capacités en ressources humaines nécessaires pour jouer les rôles qui leur sont légalement confiés. Les acteurs de l'État en matière de redevabilité comptent également des fonctionnaires de l'exécutif à qui incombent des responsabilités de supervision dans le cycle politiques-budget-prestation de services.

34 Watson et Schalatek, 2021.

35 CPI, 2020 ; Watson et Schalatek, 2021. Le dossier CPI 2020 liste au total 23 fonds et initiatives/programmes multilatéraux et 8 fonds bilatéraux de financement qui sont actifs.

36 CPI, 2020.

37 Ibid.

- **Des acteurs compétents des médias et de la société civile**, notamment les citoyens et leurs organisations, les organismes professionnels, les organisations non gouvernementales (ONG) et les universités, qui sont suffisamment organisés et actifs, et qui ont les compétences et les connaissances nécessaires pour engager l'État dans ses décisions de ressources publiques et tenir l'exécutif et les acteurs de la redevabilité responsables de leurs actes.
- **La disponibilité en temps utile, aussi bien en interne qu'en externe, d'informations fiables, exhaustives et utiles** sur les flux des ressources, leur utilisation et leurs résultats pour donner les moyens nécessaires aux acteurs de l'État, des médias et de la société civile en matière de redevabilité.
- **Des opportunités formelles efficaces d'engagement et de supervision par les acteurs de la redevabilité**, en particulier les acteurs non étatiques, sur les flux, les utilisations et les résultats prévus et réalisés des ressources publiques.
- **Une culture établie ou émergente de la redevabilité politique et technique formelle et informelle**, dans laquelle les acteurs publics élus et nommés se considèrent comme responsables des décisions qu'ils prennent en matière de ressources publiques, quelle que soit la source de financement, et en subissent les conséquences lorsque les fonds publics sont gaspillés ou détournés.
- **Des mesures de politiques et budgétaires ouvertes et transparentes spécifiques au climat** pour s'assurer que le financement et les dépenses climatiques : (i) reçoivent toute l'attention nécessaire dans le cycle de gestion des ressources publiques ; (ii) figurent dans les rapports publics ; et, (iii) sont examinés par les acteurs du public, des médias et de la société civile en matière de redevabilité.

Les engagements des parties prenantes extérieures avec les gouvernements des pays devraient soutenir la capacité des acteurs de la redevabilité dans un tel écosystème de responsabilisation nationale. Ces parties prenantes comprennent des donateurs mondiaux, des groupes de pairs et des investisseurs internationaux. Dans la pratique, cependant, lorsque des acteurs mondiaux, en particulier des fournisseurs mondiaux de prêts et de subventions à des fins publiques, insistent sur la confidentialité et/ou sur des mécanismes et des rapports de redevabilité parallèles exclusifs, la redevabilité nationale peut être compromise. Il est donc important que la redevabilité des gouvernements envers les fournisseurs mondiaux de fonds pour le financement de la lutte contre le changement climatique soit ancrée dans les capacités et les systèmes globaux de l'État.

Les évaluations du paysage de la RFAC qui contribuent aux conclusions et aux recommandations de ce compte-rendu principal visaient à évaluer la mesure dans laquelle ces éléments sont présents, comment ils fonctionnent conjointement pour offrir une meilleure redevabilité à l'égard du financement de l'action climatique, et quelles sont les bonnes pratiques émergentes et les lacunes importantes en la matière. Ce compte-rendu principal réfléchit dans sa Partie 2 aux conclusions des deux évaluations du paysage, complétées par des conclusions d'études pertinentes à l'échelle de l'Afrique et de pays, et, dans sa Partie 3, synthétise les conclusions sur les bonnes pratiques émergentes et les lacunes critiques pour pouvoir dans sa Partie 4 fournir des recommandations aux acteurs mondiaux et nationaux en vue de renforcer la RFAC.

L'étude a reconnu dès le départ qu'il n'était guère probable qu'un système idéal – dans lequel les acteurs de la redevabilité tiennent les gouvernements responsables des dépenses publiques en général et sont suffisamment habilités à faire de même pour le financement de l'action climatique avec des flux d'informations adéquats, des opportunités d'engagement et leurs propres capacités – puisse encore exister de manière cohérente et efficace dans un pays quel qu'il soit. Le cadre était néanmoins utile pour représenter la situation sur le terrain selon laquelle une évaluation des progrès accomplis pourrait être effectuée et des pratiques pouvant être reproduites pourraient être identifiées.



Statut des principales institutions nationales de redevabilité en matière de financement de l'action climatique dans les pays africains

2.1 Responsabilité financière publique générale

La responsabilité générale des pays à l'égard des fonds publics définit le contexte de la responsabilité en matière de financement de l'action climatique. Cela est dû au fait que les dépenses climatiques financées par les pays sont gérées au sein de ces systèmes, mais aussi au fait que les gouvernements sont très souvent les bénéficiaires des flux mondiaux de financement climatique. Cette partie examine la fiabilité des budgets, en tant qu'indicateur de résultat de la fonctionnalité du système de GFP et de la redevabilité au sein de ce système. Elle présente ensuite des conclusions sur l'état des catalyseurs centraux de la redevabilité dans la GFP : la force du cadre juridique ; les flux d'informations publiques ; les possibilités de participation du public ; et, les institutions d'audit et de supervision et de ce qu'il en résulte pour la RFAC.

État des systèmes de GFP

Il est courant que la fiabilité budgétaire soit faible dans les systèmes africains de GFP, ce qui indique des problèmes dans les systèmes de responsabilité financière publique.

Une mise à l'épreuve du bon fonctionnement du système de GFP est de savoir dans quelle mesure les résultats budgétaires s'écartent des budgets prévus. Si l'écart est important, outre le fait de signaler des faiblesses dans les systèmes de préparation et d'exécution du budget, il indique que le gouvernement n'est pas tenu responsable de la production d'estimations crédibles et/ou n'est pas tenu responsable de l'exécution du budget conformément aux budgets affectés.

Près de 80 % des 27 pays africains ayant récemment (après 2016) participé aux évaluations PEFA (Dépenses publiques et responsabilité financière) ont signalé un écart budgétaire de plus de 15 % par rapport aux budgets de répartition (leur faisant obtenir des notes D)³⁸. Aucun pays n'a fourni de budgets de répartition fiables, montrant où le financement de

l'action climatique serait alloué et géré. La performance s'est avérée meilleure au niveau agrégé, ce qui semble indiquer que les cadres supérieurs sont davantage tenus responsables de la discipline budgétaire que de la façon dont les ressources disponibles sont utilisées. Le Ghana et l'Ouganda ont suivi cette tendance, obtenant des notes D sur la fiabilité de la répartition du budget, mais s'en sortent mieux sur la fiabilité globale.

En outre, les six pays sauf un, où les résultats budgétaires se situaient à moins de 15 % de l'allocation budgétisée, sont des pays à risques climatiques beaucoup plus faibles que les 21 obtenant des « D », ce qui semble indiquer qu'une gestion et une responsabilité plus faibles de la GFP peuvent souvent coïncider avec un risque climatique plus élevé³⁹.

Cadre juridique de la GFP

Ces dernières années, de nombreux pays africains ont renforcé leurs cadres juridiques de GFP.

Par exemple, dans les deux pays de l'évaluation du paysage de la RFAC, la GFP repose sur un cadre juridique solide, à commencer par son ancrage dans la constitution du pays, ce qui donne dans chaque cas, au ministère des Finances un mandat fort pour gérer les finances publiques nationales. Chaque pays dispose d'une loi organique sur les lois de finances (LOLF) assez récemment mise à jour (la loi fondamentale du système de GFP), à savoir la loi sur la gestion des finances publiques (LGFP), adoptée à l'origine en 2015 en Ouganda et en 2016 au Ghana. Plusieurs lois complémentaires sont en place dans les deux pays, et l'indépendance et les pouvoirs de l'Auditeur général (ou AG, la forme d'ISC dans chaque pays) sont garantis par la loi, y compris dans la constitution et les lois annexes sur les services d'audit.

De nombreux autres pays africains ont également modernisé leur cadre juridique de GFP au cours de la dernière décennie. Au Kenya, la LGFP qui a été adoptée en 2012, sur la base de rôles et de responsabilités clairs en matière de finances publiques énoncés dans la Constitution de 2010, est soutenue

38 Le cadre d'évaluation PEFA qui est un cadre mondialement reconnu, comprend une série d'indicateurs, où chaque indicateur comprend différentes composantes d'une caractéristique d'un système de GFP qui fonctionne bien. Chaque composante est notée sur une échelle ordinale à quatre niveaux, A, B, C et D, où la note « A » est attribuée si l'élément de la GFP de base répond à une norme de bonne performance reconnue sur le plan international. Pour obtenir de plus amples informations, consulter PEFA.org.

39 PEFA, 2021. Notes d'évaluation.

par des règlements et des lois sœurs régissant la passation des marchés et la fonction d'audit public. Depuis 2010, au moins 25 autres pays ont adopté de nouvelles LOLF ou renforcé leurs lois, notamment en introduisant des codes de transparence budgétaire. Bien que l'évaluation de la solidité des lois dépasse l'objet de ce document, il importe de noter que des cadres juridiques sont en place et mis à jour pour refléter les pratiques modernes de GFP⁴⁰.

Transparence des finances publiques

Dans l'ensemble, la transparence budgétaire est très faible et le droit d'accès à l'information n'est pas inscrit dans la loi dans plus de la moitié des pays africains, et même là où il l'est, la mise en œuvre accuse du retard, comme l'illustrent les pratiques des pays étudiés.

Des budgets transparents sont essentiels à l'équité des résultats. Une gestion efficace des finances publiques liées au climat et la redevabilité publique nécessitent l'accès du public à des informations budgétaires exhaustives et ponctuelles sur le climat. La transparence peut être proactive (le gouvernement publie de façon proactive des informations budgétaires) ou réactive (en fonction de la demande d'informations faite par les citoyens en vertu des lois sur le droit à l'information).

Les droits et les processus d'accès à l'information provenant du gouvernement sont clairement définis dans les lois sur l'accès à l'information au Ghana (2019) et en Ouganda (2005), deux des 25 pays en Afrique à le faire⁴¹. La loi ghanéenne n'a été adoptée qu'en 2019. Les lois, cependant, ne garantissent pas pour autant l'accès à l'information : une étude menée en Ouganda en 2013 a montré que les demandes d'informations environnementales peuvent être ignorées et que les citoyens ordinaires qui demandent des informations peuvent être menacés⁴². Ces constatations reflètent des résultats similaires dans d'autres pays africains⁴³.

La société civile et les citoyens africains ont également un accès limité aux informations budgétaires fournies de manière proactive. Sur les 40 pays africains interrogés pour l'Enquête et l'Indice sur le budget ouvert (IBO) 2019, un seul, à savoir l'Afrique du Sud (qui a obtenu la meilleure note de l'indice mondial), a fourni des informations détaillées. L'enquête évalue la mesure dans laquelle 117 pays à travers le monde obtiennent des résultats en matière de transparence, de participation du public et de contrôle (supervision) budgétaire. À l'exception de l'Afrique du Sud, il a été constaté que les pays africains fournissaient des informations limitées (10 pays), minimales (18 pays) ou rares (11 pays)⁴⁴.

Les deux pays de l'évaluation du paysage sont les pays africains les plus performants de l'IBO, après l'Afrique du Sud. Le score de l'IBO du Ghana dans l'Enquête 2019 était de 54 (son score le plus élevé jamais enregistré) et celui de l'Ouganda de 58 (son score le plus bas depuis 2010). Les deux pays ont de fortes clauses de transparence dans leur loi sur la gestion des finances publiques, mais leur mise en application pourrait être améliorée. Le Ghana a publié tous les rapports habituels d'un cycle budgétaire ouvert en 2019 (toutefois un rapport a été publié en retard), mais avec des faiblesses dans la couverture du contenu des rapports, en particulier dans le projet de budget de l'exécutif, le budget approuvé, le budget des citoyens et le rapport de fin d'année. L'Ouganda, quant à lui, a publié tous les documents à temps, mais le contenu des rapports présentait également des faiblesses, notamment en ce qui concerne le budget des citoyens, la revue de milieu d'année et le rapport d'audit.

Une étude de l'IBP de 2017 qui a examiné pourquoi certains pays progressent et maintiennent des scores au-dessus du seuil de score 60 de l'IBO relatif à des informations adéquates, tandis que d'autres restent dans la bande d'informations limitées, comprenait des études de cas du Ghana et de l'Ouganda⁴⁵. Dans les deux pays, des facteurs politiques ont joué un rôle : au Ghana, le changement de gouvernement de 2016 a contribué à améliorer la transparence et en Ouganda, le soutien de haut niveau aux réformes en faveur de la transparence a également contribué à élever l'Ouganda au-dessus du seuil de 60, même s'il est tombé juste en dessous de ce niveau lors de la dernière enquête. Les réformes de la GFP ont soutenu une meilleure transparence dans les deux pays, mais au Ghana, l'importance des améliorations est limitée par la mise en œuvre tardive des réformes de la GFP pour aider à produire des informations budgétaires en temps utile pour la publication.

La transparence sur les fonds extrabudgétaires et sur les dépenses consenties par les donateurs, tous deux essentiels pour la RFAC, est particulièrement faible.

En ce qui concerne la transparence du financement et des dépenses climatiques, il n'est toutefois pas suffisant que les budgets publics soient transparents uniquement pour les dépenses inscrites au budget. En outre, il est nécessaire de trouver des informations sur les deniers publics dépensés par le biais des fonds extrabudgétaires et de ressources provenant des donateurs qui n'utilisent pas les systèmes nationaux. En effet, un volume élevé de financement climatique provient de sources de donateurs mondiaux. Même lorsque ces sources sont gérées par les systèmes nationaux, elles sont souvent acheminées par le biais de fonds extrabudgétaires dédiés.

40 Voir CABRI, 2021, l'Enquêteur du Budget, pour quelques nouvelles lois et modifications organiques sélectionnées.

41 Selvik, M, 2019. *Tracking stock of citizens' right to access information in Africa*, blog en ligne.

42 Veit, P, Lozovaya N et Easton, C, 2013. *Improving Freedom of Information in Uganda*, World Resources Institute, Washington DC.

43 Voir APAI, 2013. *Access to information in Africa*, Plateforme africaine sur l'accès à l'information.

44 Partenariat budgétaire international, 2020. *Enquête sur le budget ouvert 2019, Résultats par pays*.

45 Fölscher, A et De Renzio, P, 2017. *The Road to Budget Transparency: Learning from Country Experience*.

L'IBO fournit des informations succinctes sur le degré de transparence des pays à la fois en ce qui concerne les ressources des donateurs et les fonds extrabudgétaires. Les résultats des pays africains (voir Tableau 1 ci-dessous) semblent indiquer que les systèmes de base sont peu susceptibles de soutenir la RFAC dans la plupart d'entre eux, et seulement dans une mesure limitée dans les deux pays étudiés. En outre, l'Enquête sur les engagements de Busan confirme que les données du dernier cycle (2016) notent

que les pays africains sont toujours à la traîne par rapport à d'autres régions sur le montant des fonds de développement, prévu pour décaissement, qui est inscrit au budget présenté devant le Parlement, et que les pays les moins avancés en particulier ont des montants très faibles qui y sont inscrits⁴⁶. Pour garantir la RFAC, il faudrait mettre en place des mesures propres aux fonds pour le climat afin qu'ils soient plus transparents, ou il faudrait renforcer le système global, ou les deux.

Tableau 1 : Transparence générale sur les fonds des donateurs et les fonds extrabudgétaires

Résultats de l'Enquête sur le budget ouvert 2019	Ghana	Ouganda	Tous les pays d'Afrique subsaharienne étudiés Note moyenne sur 100
Les estimations des fonds apportés par les donateurs sont-elles présentées dans le projet de budget de l'exécutif ?	33 (estimations présentées, mais sans discussion narrative)	33 (estimations présentées de certains donateurs, mais pas de tous)	38
Les informations sur les fonds extrabudgétaires sont-elles présentées dans le projet de budget de l'exécutif ?	33 (à l'exclusion de certains éléments ou fonds essentiels)	33 (à l'exclusion de certains éléments ou fonds essentiels)	17,5
Le rapport de fin d'exercice présente-t-il les différences entre les estimations initiales des fonds extrabudgétaires et les résultats effectifs ?	0 – pas présenté	0 – pas présenté	7,5
Quel pourcentage des fonds extrabudgétaires relevant du mandat de l'ISC a fait l'objet d'un audit ?	100 %	0 – aucune information publique sur les audits des fonds extrabudgétaires	17,6

Source : Partenariat budgétaire international, 2020.

Audit et contrôle (supervision)

Les pratiques d'audit et de contrôle sont faibles dans la plupart des pays africains, ce qui ne permet pas à ces institutions de soutenir dans de bonnes conditions une RFAC efficace.

La compétence des acteurs formels en matière de redevabilité – les ISC et les assemblées législatives des pays à demander des comptes à l'exécutif – est une pierre angulaire d'une bonne gouvernance des finances publiques. Elle complète la redevabilité envers les citoyens par le biais d'élections et d'autres mécanismes verticaux de responsabilisation.

Bien que les capacités d'audit technique semblent quelque peu renforcées, la faiblesse du contrôle et du suivi des rapports d'audit par les parlements freine la performance globale des mécanismes verticaux de redevabilité publique

dans les pays africains. Comme le montre le Tableau 2, les évaluations PEFA ont trouvé dans très peu de pays évalués des systèmes d'audit performants, dans lesquels toutes les dimensions étaient notées à l'extrémité supérieure de l'échelle de notation. En particulier, le suivi extérieur a entraîné les pays vers le bas. Les pays ont été plus performants en ce qui concerne la portée et les normes d'audit, ainsi que la présentation des rapports d'audit – des fonctions que les ISC maîtrisent davantage. Il a été constaté qu'environ un cinquième seulement des pays évalués effectuaient des contrôles législatifs, y compris la tenue d'audiences sur les constatations d'audit, ce qui représente une étape cruciale, car c'est lors de ces auditions que les fonctionnaires rendent compte des dépenses irrégulières et, dans certains pays, des dépenses inutiles ou infructueuses.

46 OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques)/PNUD (Programme des Nations unies pour le développement), 2016, Vers une coopération pour le développement plus efficace : Rapport d'étape 2016.

Tableau 2 : Pratiques d'audit et de contrôle (supervision), notes PEFA et scores de l'Enquête sur le budget ouvert

Indicateurs PEFA	Ghana 2018	Ouganda 2017	Part des pays africains évalués ayant obtenu une note supérieure à B ⁴⁷
Note globale de l'audit externe	B+	D+	7 %
Portée de l'audit et normes d'audit	B	A	42 %
Soumission des rapports d'audit au pouvoir législatif	B	B	44 %
Suite donnée aux audits externes ⁴⁸	B	D	19 %
Indépendance de l'ISC	A	A	33 %
Note globale de l'Examen législatif des rapports d'audit par le pouvoir législatif	D	C	22 %
Calendrier d'examen des rapports d'audit	D	D	22 %
Auditions sur les conclusions de l'audit	D	C	19 %
Recommandations du pouvoir législatif concernant l'audit	D	C	32 %
Transparence de l'examen des rapports d'audit par le pouvoir législatif	D	B	30 %
Scores de l'IBO	Ghana 2019	Ouganda 2019	Score moyen des pays africains ⁴⁹
Contrôle par le législatif (sur 100)	44	50	40
Contrôle de l'audit (sur 100)	61	78	49

Source : *Government of Ghana, 2018 ; Government of Uganda, 2018 ;* Dépôt de données PEFA, 2021 ; Partenariat budgétaire international, 2020.

La façon dont ces facteurs jouent au niveau des pays est bien démontrée au Ghana et en Ouganda. Les deux pays ont mis en place les structures législatives requises, telles que les comités parlementaires des comptes publics pour examiner les comptes publics et les rapports d'audit, et les comités sectoriels exerçant des responsabilités de contrôle (supervision), ainsi que les auditeurs généraux en tant qu'ISC. Toutefois, les notes PEFA des deux pays semblent indiquer que, bien que le système d'audit soit indépendant et produise des rapports fiables avec une bonne couverture des finances publiques, le suivi dans les délais par le pouvoir exécutif fait défaut, du moins en partie en raison du faible contrôle exercé par le pouvoir législatif (voir le Tableau 2). Les scores de contrôle de l'Enquête sur le budget ouvert reflètent un tableau similaire, les deux pays ayant de meilleurs résultats en matière de contrôle de l'audit que du contrôle parlementaire.

Lorsque la supervision et le suivi parlementaires ne sont pas en place, la responsabilité publique est paralysée. Les faiblesses du suivi de l'audit et du contrôle parlementaire sont typiques des systèmes d'audit de Westminster, répandus dans les pays africains anglophones, dans lesquels les rapports d'audit sont soumis au pouvoir législatif, pour qu'il puisse en effectuer le suivi et formuler des sanctions. En règle générale, alors que la loi exige un suivi et prévoit des sanctions, dans la pratique, ces composantes ne sont pas fonctionnelles en raison de facteurs d'économie politique dominants. L'Encadré 2 donne un exemple pour le Ghana, des difficultés rencontrées par les acteurs de la redevabilité pour modifier l'écosystème qui prévaut.

47 Le fait que moins de pays ont obtenu une note supérieure à un B sur la note globale par rapport aux sous-notes est dû au fait que la plupart des pays ont obtenu de mauvaises notes dans au moins une des composantes testées. Le cadre PEFA mesure la performance sur une échelle ordinaire A, B, C, D où la note « A » correspond à la performance conforme au critère international de référence. Une note « B » signale qu'au moins certains aspects d'une bonne performance sont en place.

48 L'Indicateur PEFA 30.3 : une note A exigerait qu'il existe des preuves incontestables que des mesures efficaces ont été prises à temps par le pouvoir exécutif ou l'entité auditée pour donner suite aux audits pour lesquels des mesures s'imposaient, au cours des trois derniers exercices clos. Une note D indique que le pouvoir exécutif n'a pas du tout donné de réponse officielle.

49 Pour les pays africains évalués sur une note maximale possible de 100.

Encadré 2 : Accorder et refuser aux ISC leurs pouvoirs formels : le cas du Ghana

Au Ghana, les dispositions de la Constitution relatives à l'audit public confèrent à l'Auditeur général le pouvoir de « refuser toute dépense contraire à la loi et d'imposer une pénalité à la personne responsable », ce qui en fait un modèle hybride d'un AG de type Westminster (qui audite et rend compte au pouvoir législatif pour suite à donner) avec des pouvoirs de sanction. En 2017, la Cour suprême a statué que l'AG devait exercer ses pouvoirs de refus et de pénaliser pour commencer à récupérer les fonds publics qui ont été dépensés illégalement ou perdus par négligence ou inconduite. La décision a été rendue dans une affaire portée par le groupe de pression *Occupy Ghana*, une coalition anticorruption de la société civile, avec le soutien de l'AG en place, pour que la Cour déclare que l'AG doit exercer ces pouvoirs, ce qui a permis à ce dernier, après la création d'un groupe de travail chargé d'examiner tous les rapports d'audit précédents, d'émettre plus de 112 avis de pénalité et de recouvrer plus de 12 millions d'USD auprès de fonctionnaires⁵⁰. D'autres pays africains, dont l'Afrique du Sud, ont depuis modifié leurs cadres juridiques pour accorder aux ISC des pouvoirs similaires.

Toutefois, au Ghana, tenir compte de ces pouvoirs a très probablement contribué à exercer une pression politique sur le président, réélu début 2021 pour un second mandat, pour forcer l'AG qui s'était engagé à lutter contre la corruption, à prendre sa retraite. D'autres éléments du service plus ouvert que l'AG avait mis en place, tels que l'engagement avec les organisations de la société civile (OSC), ont également été annulés (voir la partie suivante). Cette séquence d'événements au Ghana illustre les obstacles auxquels sont confrontés les acteurs de la redevabilité publique dans les pays africains – même lorsqu'ils s'y sont engagés – pour assumer leurs rôles officiellement constitués dans la redevabilité publique à l'égard des deniers publics.

Participation citoyenne et responsabilité sociale

La plupart des pays africains ne prévoient que peu ou pas de participation du public au cycle budgétaire de l'État. Au lieu de cela, les processus de préparation, d'exécution et de supervision du budget restent largement inaccessibles aux citoyens, ce qui affaiblit considérablement la redevabilité des acteurs étatiques envers les citoyens.

Les opportunités officielles de participation des citoyens aux processus budgétaires, tout au long du cycle budgétaire, sont indispensables aux citoyens pour qu'ils puissent demander des comptes au gouvernement pour l'utilisation des deniers publics. La transparence budgétaire est l'un des principaux catalyseurs d'une telle participation du public, mais l'utilisation de ces opportunités par les citoyens dépend également de la façon dont ces espaces sont établis et du retour d'informations que les citoyens obtiennent sur leurs contributions. Un dernier facteur est la capacité des citoyens à utiliser les informations budgétaires fournies pour plaider en faveur de meilleures allocations budgétaires et d'une meilleure utilisation des allocations existantes et, pour exprimer clairement leurs besoins et leurs priorités.

Les résultats de l'Enquête sur le budget ouvert 2019 montrent à quel point les processus budgétaires publics sont fermés en Afrique. En moyenne, les 40 pays africains interrogés obtiennent un score de 10 sur un score possible de 100 (contre une moyenne mondiale de 45). Treize pays n'ont obtenu aucun score.

Souvent, des espaces de participation budgétaire peuvent être créés ou mandatés par la loi, mais dans la pratique, ils ne sont pas entièrement ouverts, si bien que les OSC et les citoyens sont toujours confrontés à de nombreux défis pour y participer, y compris au manque d'informations et de capacités budgétaires en temps opportun. Tant du côté de la demande que de l'offre, les efforts déployés ont réussi à résoudre ce problème.

En Ouganda, le processus budgétaire offre plusieurs opportunités d'engagement des citoyens, notamment par le biais d'un portail sur le site Web du ministère des Finances pour apporter des contributions ; des consultations budgétaires à tous les niveaux (national, de district et de sous-comté) et la participation aux groupes de travail budgétaires sectoriels auxquels participent les OSC aux côtés des acteurs étatiques. Les citoyens ont également la possibilité de signaler les fonds indûment utilisés ou de mettre en doute les plans budgétaires par rapport aux dépenses. Les déblocages de fonds aux niveaux infranationaux de l'administration publique sont publiés pour permettre l'engagement des citoyens. L'assemblée législative tient des audiences budgétaires au cours desquelles les OSC invitées peuvent formuler des observations. Par ailleurs l'AG dispose de mécanismes formels qui permettent au public de soumettre des questions/sujets à inclure dans son programme d'audit. Au Ghana également, l'exécutif appelle à des propositions du public pour la préparation du budget, et le Parlement tient des audiences. Au niveau infranational, les citoyens ont de nombreuses occasions de participer, notamment par le biais des réunions communales et des comités permanents des assemblées de district.

50 Voir la discussion de l'affaire dans World Bank, 2020, *Enhancing Government Effectiveness and Transparency: The Fight against Corruption*, Banque mondiale, Washington DC.

Cependant, dans les deux pays, la plupart des opportunités offertes ne sont pas entièrement ouvertes ou ne sont pas bien médiatisées ; aucune mesure spécifique n'est prise pour inclure les communautés et les citoyens vulnérables, en particulier au niveau national⁵¹ ; et, l'État qui ne fournit pas de commentaires significatifs sur les contributions des citoyens, décourage leur participation dans la pratique et ne respecte donc pas les principes de l'Initiative mondiale pour la transparence budgétaire (GIFT) relatifs à la participation du public⁵². L'étude de cas du Ghana a mis en évidence le fait que la participation manque souvent de ressources, en particulier au niveau des gouvernements locaux, de sorte que les espaces de participation s'avèrent symboliques et, dans la pratique, limités aux dirigeants des groupes organisés qui peuvent ne pas être représentatifs des citoyens.

Cette situation est d'autant plus probable lorsque les citoyens ne sont pas non plus en mesure de s'impliquer de manière significative. En Afrique du Sud, la participation du public à la gouvernance municipale est devenue largement dysfonctionnelle, bien qu'elle soit prescrite par la Constitution et les lois ultérieures. Le manque de renforcement des capacités des communautés locales et le manque d'informations sur les fonctions et les budgets des municipalités locales sont les principaux facteurs qui ont contribué à ce dysfonctionnement⁵³. Au Kenya également, la participation du public est inscrite dans la Constitution et dans la loi sur la GFP, ce qui a permis aux pouvoirs des comtés et au gouvernement national de créer des espaces formels de consultation et d'intégration des voix des citoyens dans les budgets publics, mais il s'est avéré plus difficile de s'assurer du fonctionnement de ces espaces. En Afrique du Sud et au Kenya, les OSC, y compris l'IBP, ont récemment poussé au renforcement des capacités des communautés dès le départ grâce à des informations sur les budgets publics, les engagements et les responsabilités en matière de prestation des services, et en aidant les communautés à effectuer le suivi des services et à engager les gouvernements locaux de manière constructive, à l'intérieur et à l'extérieur des espaces formels, avec quelques premiers succès remportés⁵⁴.

Toutefois, il n'est pas nécessaire que la participation des citoyens au suivi et à l'audit de l'utilisation des fonds publics soit dirigée par les citoyens. Le Service d'audit du Ghana, par exemple, organise des forums où des rapports d'audit sont présentés aux OSC pour les aider à mieux comprendre les problèmes de communication aux citoyens. Ce service dispose également d'une ligne téléphonique, d'applications de courrier électronique et de médias sociaux qui sont accessibles aux citoyens pour suggérer des audits et donner une rétroaction. Récemment, cependant, la collaboration entre le service et les OSC et les médias s'est détériorée. L'évaluation du paysage au Ghana a noté que les OSC

perçoivent les personnes récemment nommées comme faisant le jeu du gouvernement et n'impliquant plus les OSC importantes. L'IBP Kenya travaille avec le Département d'audit de la responsabilisation des citoyens de l'ISC, afin de permettre à ces derniers de contribuer à la hiérarchisation des projets à auditer et à l'inclusion de données d'audit social communautaire dans les rapports d'audit publics.

Conclusion

L'analyse des résultats du système de GFP, des cadres juridiques et des institutions en matière de transparence, d'audit, ainsi que de supervision et de participation, montre que dans les deux pays, les acteurs formels de la redevabilité sont toujours confrontés à des obstacles importants pour remplir leurs rôles en matière de responsabilité des finances publiques en général. Si les cadres juridiques sont favorables, la mise en œuvre fait souvent défaut. Cette situation peut être due au fait que les programmes de réforme de la GFP n'ont pas encore été en mesure de soutenir suffisamment la transparence, ou parce que la transparence et la participation du public n'ont pas été une priorité politique réalisée. L'analyse montre également que les acteurs formels de la redevabilité publique sont limités, en partie parce qu'ils n'ont pas les informations nécessaires pour tenir le gouvernement responsable de leurs actes, mais aussi parce qu'ils manquent de capacité et que le contexte politique limite leur efficacité. Parmi les exemples émergents de bonnes pratiques de ces pays, figurent les améliorations proactives de la transparence ; des processus budgétaires qui donnent aux OSC un siège au cœur du processus budgétaire de l'exécutif, aux côtés des acteurs gouvernementaux ; des ISC qui recherchent une coopération directe avec les citoyens ; et, des citoyens qui prennent l'initiative de l'engagement.

2.2 État des mécanismes et des pratiques de redevabilité publique spécifiques au climat en Afrique

Des mécanismes budgétaires spécifiques au changement climatique peuvent placer les acteurs de la redevabilité dans une situation plus favorable pour tenir le gouvernement responsable du financement de la lutte contre le changement climatique, que de la responsabilité publique globale. En leur absence, le financement de l'action climatique pourrait faire l'objet d'un examen encore moins minutieux, compte tenu de sa nature. Cette partie examinera quels mécanismes spécifiques d'un système budgétaire sensible au climat sont en place et comment ils permettent aux acteurs clés de remplir leurs rôles de redevabilité dans le système.

51 Au Ghana, davantage d'efforts sont faits au niveau infranational pour inclure les groupes et les communautés vulnérables.

52 GIFT, 2021. *High-level Principles on Fiscal Transparency, Participation and Accountability*.

53 Masiya, T, Davids, Y et Mazenda, A, 2019. Effective public participation in municipal service delivery, *Administratio Publica* 27 (3): 27–47.

54 Voir, par exemple, <https://asivikelane.org/>, consulté 10 août 2021.

Engagements mondiaux et cadres de politiques du Ghana et de l'Ouganda en matière de changement climatique

La plupart des pays africains ont signé les accords mondiaux sur le climat, disposent de cadres de politiques pour l'action climatique et ont déposé au moins leurs contributions prévues déterminées au niveau national (CPDN) auprès de la CCNUCC, fournissant ainsi des repères qui permettront aux acteurs de la redevabilité d'évaluer les engagements de financement des gouvernements.

La plupart des pays africains ont ratifié l'Accord de Paris, en plus de la CCNUCC ainsi que de nombreux autres accords⁵⁵. La plupart d'entre eux, y compris les deux pays de l'étude du paysage de la RFAC, ont soumis leurs CPDN. Les pays appuient leurs CDN par des politiques et des stratégies nationales en matière de changement climatique et/ou par des plans nationaux d'adaptation au changement climatique, conformément aux engagements pris dans le cadre de l'Accord de Paris. Le Tableau 3 illustre la disponibilité des documents clés et l'année de leur publication pour les pays participant à l'évaluation du paysage de la RFAC.

L'action climatique est souvent ancrée dans des clauses constitutionnelles sur l'environnement et soutenue par diverses lois nationales. Les Constitutions du Ghana et du Kenya, par exemple, consacrent la protection de l'environnement pour les générations futures⁵⁷. L'Ouganda a un projet de loi sur le changement climatique en cours de discussion au Parlement, comme de nombreux autres pays (y compris Eswatini, le Kenya, le Nigéria et l'Afrique du Sud) qui ont déjà élaboré des lois sur le changement climatique ou sont en train de le faire, pour clarifier la gouvernance et les rôles et responsabilités en matière de changement climatique.

Les pays disposent de diverses politiques, réglementations et cadres sectoriels pertinents. Par exemple, au Ghana, il existe une réglementation sur l'utilisation des substances appauvrissant la couche d'ozone et l'Ouganda dispose d'une multitude de politiques et de cadres pertinents pour réduire les émissions de gaz à effet de serre, construire des pièges à carbone et renforcer la résilience aux effets du changement climatique.

Tableau 3 : Ghana et Ouganda : principaux engagements et documents relatifs aux changements climatiques

	Ghana	Ouganda
CDN	CPDN 2017 Mise à jour en cours (2020) ⁵⁸	CPDN 2018
Politique nationale en matière de changement climatique	2014 (Cible l'adaptation efficace, le développement social équitable et l'atténuation)	2015 (Cible l'adaptation, l'atténuation, le suivi et la recherche, et met en place des structures climatiques nationales)
Stratégie nationale d'adaptation aux changements climatiques (SNACC) ou similaire	2012 (Chiffrée)	2015 (Chiffrée) Une stratégie de développement de la croissance verte 2017/18–2020/21 est en place
Plan national d'adaptation (PNA) ou similaire	2018 (Non chiffrée)	2007 (Chiffrée)
Politique en matière d'énergies renouvelables	2019	2007

Source : SEND-Ghana, 2021 et CSBAG, 2021.

55 Seules la Libye et l'Érythrée n'ont pas ratifié l'Accord de Paris.

57 La République du Ghana, 1996. La Constitution de la République du Ghana de 1992, telle que modifiée en 1996 ; La République de l'Ouganda, 2017. La Constitution de la République de l'Ouganda de 1995, telle que modifiée en 2017.

58 L'intention est que la nouvelle CDN inclue, entre autres, un nouvel engagement à faire participer les acteurs non étatiques infranationaux, ce qui renforcerait la RFAC. Le Ghana entend présenter 20 mesures d'atténuation et 11 mesures d'adaptation dans 7 secteurs prioritaires à mettre en œuvre sur une période de 10 ans (2020 à 2030).

Le Ghana et l'Ouganda ont tous deux intégré le changement climatique dans leur stratégie nationale de développement. En Ouganda, le nouveau Plan national de développement (NDPIII : 2020/21 à 2024/25) comporte un chapitre consacré aux ressources naturelles, à l'environnement, au changement climatique, à la gestion des terres et de l'eau (Chapitre 9)⁵⁹, établissant le changement climatique comme une question de politique transversale essentielle pour l'État. Comme expliqué ci-après, il s'agit d'une étape essentielle pour intégrer le changement climatique dans les mécanismes de base de planification, de budgétisation, de suivi et d'évaluation ainsi que de contrôle (supervision) du pays. De même, le nouveau plan de développement à long terme du Ghana (2018 à 2057) met le changement climatique au centre de son troisième objectif (établir des communautés bien planifiées et sûres tout en protégeant l'environnement naturel)⁶⁰.

Si les engagements et les cadres juridiques et de politiques des pays constituent de nombreux points d'ancrage pour les acteurs de la redevabilité publique, on peut également craindre que des documents multiples et qui se recoupent soient contradictoires ou créent la confusion quant aux principaux engagements.

Les principaux acteurs gouvernementaux, leurs rôles formels et leurs capacités réelles de redevabilité en matière de financement de l'action climatique

Les ministères de l'Éducation jouent un rôle clé dans la coordination et l'acheminement du financement climatique, en fournissant des espaces d'engagement pour les acteurs non exécutifs et non étatiques dans le processus budgétaire et en se préparant à fournir de meilleures informations sur le financement et les dépenses climatiques.

Dans la plupart des pays, y compris au Ghana et en Ouganda, le ministère des Finances est responsable de l'intégration du changement climatique dans la planification nationale du développement et de la coordination de toutes les sources de soutien financier pour les actions publiques en faveur du climat. Les ministères des Finances travaillent en étroite collaboration avec les ministères chefs de file dans le domaine de l'environnement. Certains, comme les ministères des Finances ougandais et sud-africains, intègrent le changement climatique dans les circulaires budgétaires en tant que préoccupation transversale clé. En Ouganda, le ministère des Finances, de la Planification et du Développement économique a également collaboré avec le ministère de l'Eau

et de l'Environnement, responsable technique des questions du changement climatique, pour produire des orientations budgétaires sur le changement climatique.

Les ministères des Finances ont tendance à être l'autorité nationale désignée (AND) pour recevoir les fonds climatiques dans l'architecture mondiale du financement climatique (voir Figure 1) et, en tant que tels, président souvent des comités de coordination multisectoriels et parfois multi-parties prenantes du financement de la lutte contre le changement climatique, tels que le comité interministériel de l'AND pour le financement de l'action climatique en Ouganda.

De manière critique, les ministères des Finances ghanéen, kényan, sud-africain et éthiopien, dirigent le développement du suivi budgétaire climatique et d'autres mécanismes en faveur d'une plus grande transparence nationale et de meilleurs flux d'informations sur le financement et la budgétisation climatiques. Au Ghana, le ministère des Finances a également l'intention de fournir un soutien aux OSC en matière de capacités de suivi et d'établissement de rapports (reporting) sur le financement de l'action climatique, tout en prenant des mesures supplémentaires pour aligner les activités des OSC et du secteur privé sur les CDN en cours. La partie ci-dessous sur la transparence du financement climatique développe cette fonction.

Bien souvent, les ministères des Finances coordonnent aussi l'aide et rassemblent les informations sur l'aide essentielles à la RFAC. Tant au Ghana qu'en Ouganda, les ministères des Finances ont mis en place et maintenu des mécanismes de suivi du financement apporté par les donateurs, tels que les systèmes de gestion de l'information sur l'aide en Ouganda⁶¹ et un système manuel au Ghana, qui est toutefois en train d'élaborer une plateforme informatique en la matière⁶². Plus de 30 pays africains disposent de tels systèmes, gérés soit par le ministère/l'organisme national de planification, soit par le ministère des Finances. Étant donné que plus de 70 %⁶³ du financement climatique devraient provenir de sources mondiales, ces systèmes deviendront indispensables au suivi des engagements, des décaissements effectifs et de l'utilisation réelle des flux de financement climatique par les organismes de mise en œuvre. Cependant, il est bien connu qu'ils sont également difficiles à maintenir⁶⁴. En Ouganda, le ministère des Finances dispose également de capacités dédiées au sein du Département de l'aide au développement et de la coopération régionale pour coordonner le financement et les performances financières des projets climatiques.

59 Uganda National Planning Commission, 2020. *The National Development Plan III*.

60 National Development Planning Commission of Ghana, 2017. *Long-term National Development Plan of Ghana, 2018–2057* (Outline). Government of Ghana, Accra.

61 La plateforme de gestion de l'aide en Ouganda intègre des informations au processus budgétaire et pour le financement hors budget apporté par les donateurs, qui est déclaré dans le rapport sur la dette, les garanties et le financement hors budget. Voir Ministry of Finance, Planning and Economic Development, Uganda, 2020, *Report on Public Debt, Guarantees, Other Financial Liabilities and Grants for FY 2019/20-2023/24*, p. 46.

62 USAID, 2015. *Aid Transparency Pilot Study* ; Park, KR, 2017. *Why Do Aid Information Management Systems Fail?*- Thèse de doctorat, LSE.

63 Parc, 2017.

64 Ibid.

Les ministères des Finances sont également souvent responsables de la mise en place de systèmes de suivi pour procéder au suivi de la performance budgétaire, ce qui comprend des actions ciblées de lutte contre le changement climatique, bien que cette fonction puisse être partagée avec les fonctions globales de suivi des politiques, qui incombent aux organismes d'élaboration de la planification (comme en Namibie, en Éthiopie et en Afrique du Sud).

Les ministères des Finances sont essentiels à la création et au renforcement des opportunités de participation au processus budgétaire, en tant que gardiens du processus. De nombreux pays, comme le Ghana et l'Ouganda, souhaitent intégrer le changement climatique dans les politiques et les budgets. En conséquence, les opportunités de participation du public, offertes à tous les acteurs non étatiques se feront par le biais du processus budgétaire.

Les ministères et agences de l'environnement sont les organes techniques de coordination en ce qui concerne le changement climatique et les points focaux pour les processus de coordination mondiale, en tant que centres d'expertise pour le reste de l'exécutif, les acteurs formels de la redevabilité et les parties prenantes extérieures, et sont essentiels pour fournir des espaces permettant aux acteurs non étatiques de participer aux politiques et actions climatiques.

Comme c'est le cas en Afrique du Sud et dans de nombreux autres pays, la coordination de la participation du Ghana et de l'Ouganda à la CCNUCC et à d'autres cadres mondiaux relève de la responsabilité des institutions compétentes du secteur de l'environnement.

En Ouganda, le Département du changement climatique du ministère de l'Eau et de l'Environnement a été créé pour renforcer la mise en œuvre par l'Ouganda de la CCNUCC et du Protocole de Kyoto. Il coordonne l'intégration du changement climatique dans les politiques et les plans, et son inscription aux budgets, en coordination avec le ministère des Finances. Il coordonne également la recherche et l'élaboration des principaux documents nationaux sur le changement climatique.

Au Ghana, les responsabilités sont réparties entre le ministère de l'Environnement, de la Science, de la Technologie et de l'Innovation (MESTI) et l'Agence pour la protection de l'environnement (APE). Le ministère dirige la formulation et la réglementation des politiques en matière de changement climatique, la coordination et le suivi de toutes les activités liées au changement climatique dans les différents secteurs, ainsi que le soutien aux secteurs pour mobiliser le financement de l'action climatique. Par ailleurs, il gère le Comité national de pilotage sur les changements climatiques (NCCSC) et d'autres structures de coordination. L'APE, quant à elle, représente le Ghana sur presque toutes les questions internationales liées au climat au nom du MESTI et a pour mandat de servir d'agence de mise en œuvre pour la SNACC avec les gouvernements infranationaux. À ce titre, elle coordonne les plans d'adaptation au changement

climatique des conseils municipaux, des conseils de zone et des comités d'unité, qui sont incorporés dans les plans de district. Elle a également créé des conseils régionaux de coordination de l'adaptation au changement climatique. L'APE soutient les acteurs formels de la redevabilité à l'égard du changement climatique, soutient le renforcement des capacités des acteurs non étatiques et gère des groupes de travail multi-parties prenantes et d'autres structures ayant une représentation d'OSC.

De nombreux pays disposent de structures multisectorielles et multi-parties prenantes pour coordonner les politiques, l'action et le financement en matière de changement climatique, auxquelles participent des acteurs non exécutifs/non étatiques de la redevabilité.

Le changement climatique est une préoccupation de politique transversale. La coordination de l'action et des dépenses climatiques entre les secteurs et les niveaux de l'administration publique et entre les acteurs étatiques et non étatiques est une fonction importante de gestion et de redevabilité en matière de changement climatique. Les pays optent pour des architectures de coordination différentes, mais ont généralement mis en place des structures hiérarchiques, multisectorielles et multi-parties prenantes. Par exemple :

- En Ouganda, le ministère des Finances est soutenu par un Comité interministériel de pilotage (CIP) composé de 12 membres, qui fournit des orientations et une supervision des politiques. Un conseil multi-parties prenantes du financement vert de l'action climatique, comptant des représentants des ministères, départements et agences (MDA) compétents, des OSC, du secteur privé et du milieu universitaire, relève du CIP.
- Au Ghana, la coordination se fait par l'intermédiaire du NCCSC multisectoriel et multi-parties prenantes, qui se divise en sous-comités et groupes de travail selon les besoins.
- En Afrique du Sud, la coordination commence au niveau du Cabinet du Président ; en 2020, le président sud-africain a nommé une commission présidentielle multi-parties prenantes de haut niveau sur le climat, chargée de conseiller le gouvernement sur les voies de transition vers une économie à faible intensité de carbone et une société résiliente au climat. Le projet de loi sur le changement climatique à l'étude, établit des structures de coordination de niveau inférieur.

Les autorités nationales chargées de la planification représentent des leviers importants pour intégrer le changement climatique dans les plans nationaux, en tant que première étape du cycle de planification et de budgétisation et agissent en tant qu'acteurs horizontaux de la redevabilité pour garantir l'intégration de l'action climatique.

L'autorité chargée de la planification en Ouganda et au Ghana joue un rôle essentiel dans la mesure où elle coordonne la

planification de tous les MDA et des unités gouvernementales infranationales et qu'elle a fait du changement climatique une question intersectorielle clé.

En Ouganda, l'Autorité nationale de planification a fourni des directives de planification pour le changement climatique. Le plan national de développement (PND) III 2020/21 à 2024/25⁶⁵ a identifié l'atténuation du changement climatique et l'adaptation à ses effets comme une question principale de développement stratégique transversale, ce qui signifie qu'elle a été intégrée dans les différents programmes du PND III et figurera dans les plans de mise en œuvre des programmes du PND et les plans de développement de district (plans quinquennaux). Ces plans font partie des processus de préparation et d'approbation du budget. De plus, étant donné que le climat est maintenant une question stratégique au sein du PND, elle passera en revue tous les documents de politique budgétaire pour déterminer leur pertinence par rapport aux objectifs du PND en matière de changement climatique à partir de 2020. En outre, l'Autorité nationale de planification, en partenariat avec le Département du changement climatique du ministère de l'Eau et de l'Environnement et d'autres parties prenantes, coordonne l'élaboration et la mise à jour des directives relatives à l'intégration du changement climatique.

Les ministères sectoriels intègrent le changement climatique dans leurs politiques, stratégies, plans et dépenses, mais il existe peu d'éléments probants concernant de vastes opportunités d'action climatique ou de flux d'informations sur cette action, afin de faciliter la responsabilisation sociale des ministères sectoriels, en particulier, à l'égard de l'action contre le changement climatique.

Les MDA sectoriels sont essentiels pour intégrer l'action climatique dans leurs politiques et stratégies et veiller à ce que les budgets soient prioritaires pour le financement de cette action. Ils devraient également disposer de mécanismes permettant de renforcer la responsabilisation sociale à l'égard des dépenses globales, et plus particulièrement des dépenses liées au climat. Toutefois, aucun élément probant n'a été recueilli dans l'une ou l'autre des études de cas ou dans d'autres pays, indiquant que c'est systématiquement le cas, à l'exception d'une obligation légale relative aux processus de participation du public lorsque des politiques sont élaborées dans certains pays, comme l'Afrique du Sud.

Étant plus proches des communautés et des effets climatiques spécifiques aux lieux, les administrations locales ont un rôle essentiel à jouer dans la prestation des services et la redevabilité, mais le système intergouvernemental dans de nombreux pays fait face à des défis politiques et institutionnels et n'est pas destiné à acheminer un financement suffisant à ce niveau.

Les structures intergouvernementales, les mécanismes de

financement et les pouvoirs locaux sont essentiels pour traduire les politiques et stratégies climatiques nationales en actions locales et pour veiller à ce que les priorités et les besoins locaux en raison du changement climatique soient pris en compte dans les décisions et les mécanismes budgétaires nationaux et intergouvernementaux. Plus un pays est décentralisé sur le plan budgétaire, plus la coordination entre les niveaux de gouvernement en ce qui concerne les flux de financement de l'action climatique est importante : les systèmes permettant de s'assurer que les flux atteignent les communautés les plus vulnérables et que les fonds disponibles sont dépensés de manière cohérente.

En Ouganda, par exemple, les conseils de district élus localement sont chargés de fournir aux communautés de manière décentralisée les fonctions et services essentiels liés au climat, y compris les établissements de santé ; la construction et l'entretien des routes ; l'approvisionnement en eau ; les services de vulgarisation agricole, l'administration des biens fonciers et l'arpentage ; et, le développement communautaire. Même au Ghana, qui, dans la pratique, reste beaucoup plus centralisé sur le plan budgétaire, les assemblées métropolitaines, municipales et de district (AMMD) ont joué un rôle essentiel dans l'élaboration et la mise en œuvre d'interventions contre le changement climatique au niveau inférieur de la gouvernance. Les AMMD servent de pivots dans la prise de décisions administratives et de développement : elles préparent des plans d'adaptation au changement climatique, sous la direction de l'APE. Ces plans sont soumis aux assemblées de district, où les citoyens et les OSC locales peuvent s'engager avec elles. Ils sont ensuite incorporés dans les plans de district. L'APE a également mis en place des conseils régionaux de coordination climatique, dont le travail est lié aux plateformes infranationales existantes de gestion des catastrophes.

Pourtant, les conclusions de l'évaluation de la RFAC de chaque pays semblent indiquer que, souvent, les pouvoirs locaux ne sont pas en mesure d'assumer des rôles importants de redevabilité. En Ouganda, l'évaluation du paysage national du financement de l'action climatique a noté qu'en raison de leurs compétences en matière de dépenses et du fait que les pressions climatiques se manifestent différemment selon les communautés, les conseils de district peuvent être les mieux placés pour répondre aux effets du changement climatique, mais ne sont pas en position financière de le faire. Les subventions globales et conditionnelles sont la principale source de financement des responsabilités des Conseils de district. L'accès aux recettes levées et dépensées au niveau local est limité, toute imposition d'une taxe locale devant également être approuvée par le conseil des ministres⁶⁶. L'Ouganda dispose d'un programme de subventions intergouvernementales sensible au climat, à savoir les subventions pour l'environnement et les ressources naturelles, programme qui pourrait en principe être un canal

65 Uganda National Planning Commission, 2020.

66 CGLU (Cités et gouvernements locaux unis) et OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques), 2016. *Global Observatory of Local Finance, Uganda Country Profile*.

important pour acheminer des ressources vers des actions climatiques spécifiques à la région. Toutefois, ces subventions sont sous-financées et sont largement absorbées par les salaires et traitements, avec peu de financement restant pour les activités du programme. Les interviews menées pour les évaluations du paysage des pays ont confirmé que les départements des ressources naturelles, qui sont les mieux placés pour gérer les interventions directes sur le changement climatique, travaillent avec des budgets relativement modestes. Un fonctionnaire a souligné que leurs budgets ne leur permettent pas de faire beaucoup plus que sensibiliser le public.

Au Ghana également, l'un des principaux défis qui se présentent aux AMMD est la faiblesse des capacités de perception des recettes. Les AMMD ne reçoivent que des transferts relativement faibles de l'administration centrale pour financer des responsabilités limitées en matière de prestation de services. Toutefois, elles représentent une interface importante pour les unités déconcentrées des entités gouvernementales nationales dans les secteurs liés au climat, tels que la santé environnementale, la gestion des catastrophes et l'agriculture. En outre, comme indiqué ci-dessus, les AMMD sont en principe importantes pour la participation des citoyens au domaine climatique et à d'autres questions de développement. Certaines assemblées ont désigné des services qui se penchent sur des questions spécifiques au changement climatique, mais les responsables interrogés pour l'évaluation du paysage de la RFAC ont noté qu'ils sont considérablement limités par un manque de fonds pour être en mesure de remplir leur rôle dans la politique et le système financier climatiques.

Les contraintes pesant sur la capacité des autorités locales à faciliter les flux de financement climatique vers les communautés locales et souvent vulnérables au Ghana et en Ouganda se reflètent dans de nombreux autres pays d'Afrique. Au cours des deux dernières décennies, de nombreux États africains ont mis en place des politiques de décentralisation budgétaire pour rapprocher les services des pauvres, mais la mise en œuvre de ces réformes et leurs impacts en faveur des pauvres ont pris du retard en raison d'incitations politiques perverses, de défis institutionnels et de contraintes budgétaires⁶⁷. Ce constat n'augure rien de bon pour renforcer la RFAC au niveau local. Au Kenya, par exemple, le haut niveau de décentralisation introduit par la Constitution de 2010 n'a pas été suivi d'une décentralisation des pouvoirs et du financement dans la pratique. Les acteurs des pays ont noté le besoin urgent de clarifier la façon dont les fonctions et les rôles sectoriels sont attribués et d'aligner les lois d'ordre inférieur, de sorte que les flux de financement

et la redevabilité à l'égard des fonds soient alignés sur les responsabilités constitutionnelles. Cette clarification comprend la façon dont le financement extérieur afflue. L'un de ces secteurs, essentiel pour le changement climatique, est le secteur de l'eau : une étude menée en 2019 a révélé que le manque de clarté des rôles et des responsabilités en matière de gestion de l'eau et de son approvisionnement compromet la redevabilité publique⁶⁸.

Acteurs formels de la redevabilité : leurs rôles et leurs capacités

Les assemblées législatives africaines commencent à renforcer les capacités spécifiques au climat qui pourraient contribuer au renforcement de la supervision des flux de financement et des dépenses climatiques. Il n'y a pas d'exemples précis sur la façon dont une telle supervision est en même temps intégrée efficacement.

Il existe de nombreux exemples d'assemblées législatives mettant en place une capacité d'examen de la pertinence des budgets pour les effets du changement climatique. En 2019, le Parlement national ougandais a choisi de créer le Comité permanent sur le changement climatique pour assurer la supervision de la réactivité du gouvernement au changement climatique, examiner tous les projets de loi présentés en matière d'atténuation du changement climatique et d'adaptation à ses effets, et pour coordonner les activités parlementaires liées au changement climatique. Le Parlement ghanéen ne dispose pas de comités ou de mécanismes de supervision spécifiques au climat, mais exerce ses fonctions de contrôle du financement climatique, aux côtés d'autres questions de finances publiques, par le biais de comités centraux et sectoriels permanents tels que les comités des finances, des comptes publics et sectoriels. Avec le soutien du bureau des affaires parlementaires de l'APE, il a nommé trois législateurs « champions » de la question climatique.

Au Burkina Faso, une Commission spéciale du développement rural, de l'économie et des changements climatiques a été créée⁶⁹, qui a pour objet d'examiner le budget du point de vue du changement climatique, et, en Éthiopie, la Commission parlementaire permanente dédiée au changement climatique, qui supervise les politiques et la performance des agences dans les secteurs du climat, de l'agriculture et des ressources naturelles, soumet des rapports au Parlement et aux organisations internationales comme la CCNUCC. Les budgets des agences sont également examinés par ce comité⁷⁰. Au Kenya, la capacité se développe au sein du Bureau parlementaire du budget, qui couvre le changement climatique dans ses rapports⁷¹.

67 Cabral, L, 2011. *Decentralisation in Africa: Scope, Motivations and Impact on Service Delivery and Poverty*, Document de travail 020, Future Agricultures.

68 Voir Fölscher, A, Liabwel, I, Malik, S, Moon, S, et Feuerstein, L, 2019. *Pipes, Policy and Public Money: Integrity in Water Sector Public Financial Management in Kenyan Counties*. WIN, KEWASNET.

69 Allen, S et Nicholson, K, 2021. *Budgétisation inclusive et financement de la lutte contre le changement climatique en Afrique : Compte-rendu principal*, BIFCCA.

70 Ibid.

71 Ibid.

Cependant, aucun des exemples ne fournit de preuves claires sur la meilleure façon pour les institutions législatives d'équilibrer la capacité dédiée à la supervision du financement climatique avec l'intégration de cette supervision à tous les comités/commissions par le biais de leurs structures, règles et mécanismes d'information, ni sur la façon dont les comités/commissions spécifiques au climat interagiraient avec les comités/commissions des finances et du budget en ce qui concerne le contrôle des prêts, des cadres budgétaires et des dépenses en général. Il s'agit là de questions cruciales pour une supervision efficace du financement de la lutte contre le changement climatique.

Les capacités d'audit climatique sont très peu développées, avec une capacité limitée pour les éco-audits. Toutefois, dans de nombreux pays, les flux de financement de l'action climatique peuvent être audités lorsqu'ils relèvent du mandat des ISC, y compris pour l'audit de performance.

Par exemple, dans les deux pays de l'évaluation du paysage de la RFAC, les ISC ont pour mandat d'effectuer des audits de l'optimisation des ressources qui pourraient être axés sur le changement climatique. Leur aptitude à exécuter des audits crédibles et efficaces dépend toutefois de la capacité et de la qualité des informations de l'entité auditée. L'évaluation de l'Ouganda a indiqué que l'Auditeur général ougandais n'effectue pas d'audits propres au climat et n'a pas les capacités spécifiques pour le faire, même s'il audite régulièrement les programmes et les projets climatiques. Au Ghana, le Service d'audit a créé une unité spéciale d'audit environnemental, dotée de la capacité d'auditer les dépenses liées au changement climatique, en particulier les dépenses d'infrastructure. L'unité emploie un éventail d'expertise, y compris des scientifiques de l'environnement, des ingénieurs chimistes, des ingénieurs pétroliers, des ingénieurs civils, des métresseurs et des architectes pour résoudre les problèmes liés au changement climatique. Un défi majeur souligné par ce service est lié à l'accès à l'information des institutions avec lesquelles il travaille pour les aider à effectuer leurs audits, comme l'exige la loi.

Acteurs non étatiques de la redevabilité : leurs rôles et leurs capacités

Les OSC jouent de nouveaux rôles dans la RFAC, y compris dans le suivi du financement climatique, le soutien aux acteurs étatiques de la redevabilité, la facilitation de l'engagement des communautés avec le gouvernement et sont actives dans les structures multi-parties prenantes gouvernementales.

En règle générale, dans tous les pays, les OSC entreprennent des activités de plaidoyer de politiques, mettent en œuvre des programmes et des projets pertinents pour le climat et examinent les actions climatiques pour tenir le gouvernement responsable. L'accent est mis ici sur les rôles des OSC dans

l'engagement et le plaidoyer en matière de politiques, ainsi que dans la redevabilité publique.

Il existe deux voies permettant aux OSC de s'impliquer dans la qualité des plans et des budgets climatiques de l'État, et d'impacter la RFAC, par le biais d'un engagement direct dans des forums formels et informels et via les médias et le domaine public.

- **Participation à des forums formels :** Au Ghana et en Ouganda, les OSC font partie des organes de coordination climatique aux côtés des acteurs gouvernementaux (par exemple le NCCSC au Ghana et le *Green Climate Financing Board* en Ouganda), qui offrent une voie d'accès aux informations, d'examen et de contestation des décisions. Il existe également de bons exemples d'OSC contribuant directement aux processus clés de la politique en matière de changement climatique, comme au Ghana, où les OSC ont joué un rôle déterminant dans la conception d'une stratégie pour la jeunesse qui a abouti à l'intégration du genre dans le PNA, et participent activement à la révision en cours des CDN. Bien que les évaluations de la RFAC aient noté que les OSC en Ouganda participent également aux groupes de travail sectoriels sur la préparation du budget avec les acteurs gouvernementaux, rien ne prouve qu'elles utilisent l'occasion d'intégrer les préoccupations climatiques.
- **Actions de redevabilité dans le domaine public :** En même temps, les OSC utilisent les canaux publics pour fournir des informations et plaider en faveur de meilleures décisions, en publiant des livres, des documents et des articles, en communiquant des informations aux médias et en offrant des plateformes de débat public. En Ouganda, par exemple, Oxfam, en collaboration avec le *World Resources Institute*, a contribué au suivi de l'utilisation du financement de l'adaptation. En Afrique du Sud, une pléthore de groupes de réflexion sur le climat mobilisent les autorités gouvernementales nationales, provinciales et locales sur le financement et les budgets de la lutte contre le changement climatique, mettant dans le domaine public des informations sur le budget climatique qui ne sont autrement pas disponibles pendant que des mécanismes publics de suivi budgétaire sont développés⁷².

Une troisième voie implique directement les OSC dans le renforcement des capacités de redevabilité publique, dans l'État et dans la société civile. Au Ghana, par exemple, les OSC ont joué un rôle important dans la conception et le renforcement des capacités sur le nouvel outil de suivi, de reporting et de vérification (SRV) du ministère des Finances et du MESTI sur le financement climatique (voir la partie suivante). Quelque 106 OSC participeront à des tournées de présentation gouvernementales pour présenter les outils de suivi aux AMMD. Des OSC sont susceptibles de siéger

72 Voir, par exemple, Cassim, A, Radmore, J, Dinham N et McCallum S, 2021. *The Climate Finance Landscape in South Africa*, CPI, Bertha Centre et Green Cape, et le chapitre sur l'Afrique du Sud dans *Africa Climate Finance Hub*, 2015, *Africa's Adaptation Gap 2*.

au conseil d'administration du système SRV, qui intégrera à la fois les flux mondiaux et gouvernementaux versés à tous les bénéficiaires. Elles apportent aussi fréquemment un soutien aux parlementaires nationaux et aux législateurs et conseillers infranationaux.

Les OSC sont des intermédiaires importantes pour les communautés et les groupes vulnérables. Elles sont indispensables pour combler le déficit de capacités des communautés, en facilitant l'engagement communautaire avec le gouvernement au niveau national et au niveau des districts sur les questions de changement climatique, en communiquant des informations aux communautés pour cet engagement et en améliorant les connaissances des communautés sur leur droit aux services, sur les allocations et les déficits budgétaires existants et sur les acteurs étatiques responsables. Au Ghana, des interviews menées au niveau communautaire pour l'évaluation du paysage de la RFAC ont mis en évidence comment le manque de compréhension et de connaissance des communautés et des groupes vulnérables sur le climat et les budgets a laissé les agents publics découragés à propos de ces processus en l'absence du soutien des OSC.

Communément, cependant, l'aptitude des OSC à bien remplir leurs rôles, est limitée par l'insuffisance de fonds, par des déficits de capacités et par le manque d'informations ponctuelles, non seulement sur les actions, les budgets et les dépenses climatiques, mais aussi sur les opportunités mêmes de participation.

L'expertise en matière de climat et de budget est nécessaire pour jouer un rôle efficace de représentation et de redevabilité dans les processus publics. Les OSC existantes qui travaillent sur le changement climatique n'ont pas la capacité de comprendre, de suivre et d'analyser les budgets sensibles au changement climatique, et les OSC qui ont la capacité de travailler sur le financement de l'action climatique ont souvent une expertise climatique insuffisante. En outre, les OSC ne se sont jusqu'à présent engagées dans les paysages du financement climatique que de manière fragmentaire, sans coordination stratégique significative ni mise en commun des ressources. L'accès au financement pour établir l'expertise de haut niveau nécessaire à l'implication efficace dans le financement de la lutte contre le changement climatique s'avère problématique, tout comme le financement pour aider les communautés et les groupes vulnérables à y participer directement.

Les OSC du Ghana ont également constaté que, bien qu'elles s'impliquent de nombreuses manières dans les processus gouvernementaux, il n'existe aucune stratégie de communication claire de la part du gouvernement ; elles interviennent souvent trop tard pour apporter des contributions très significatives, et les communications tardives du gouvernement sur l'engagement limitent leur participation.

Les OSC en Ouganda sont confrontées à des défis similaires pour assumer pleinement leur rôle : à ce jour, les OSC n'ont

adopté que des interventions fragmentaires et n'ont pas coordonné entre elles leur engagement. Leur capacité de s'impliquer est limitée par une insuffisance de fonds et par le manque d'informations sur le financement de l'action climatique.

Les deux évaluations du paysage de la RFAC semblent indiquer que les médias jouent un rôle réactif plutôt que proactif en la matière. La capacité semble être une question essentielle.

Les médias jouent un rôle important dans la couverture des événements et des communiqués d'information, en amplifiant les messages, en facilitant l'accès à l'information et en mobilisant les citoyens. Mais les évaluations de la RFAC suggèrent que les médias n'ont pas la capacité de faire des enquêtes et des reportages proactifs et approfondis. En Ouganda, l'engagement des médias prend diverses formes. Les médias offrent du temps d'antenne gratuit pour des émissions-débat à la télévision nationale et sur les stations de radio locales afin d'accueillir des représentants du gouvernement qui mobilisent les citoyens sur la performance du gouvernement, y compris sur le changement climatique, et mettent en exergue les dépenses. Les briefings de presse périodiques du gouvernement permettent aux journalistes de discuter d'informations budgétaires nationales et sectorielles spécifiques. Toutefois, ces possibilités n'ont pas été systématiquement utilisées pour exiger la redevabilité en matière des dépenses publiques et, en particulier, quant aux interventions liées au changement climatique. En outre, le personnel des médias a des connaissances et des capacités limitées pour rendre compte des préoccupations au sujet du financement de l'action climatique, ce qui limite leur aptitude à stimuler le débat au sein du public. L'évaluation du paysage de la RFAC nationale du Ghana communique des messages analogues sur les médias, certains acteurs clés du gouvernement exprimant leur frustration face au manque d'engagement cohérent.

2.3 Disponibilité d'informations sur le financement et les dépenses climatiques

Au Ghana et en Ouganda, comme dans de nombreux autres pays africains, des progrès ont été accomplis dans l'amélioration de la circulation des informations sur le financement et les dépenses climatiques. Toutefois, l'accès des acteurs de la redevabilité à des informations utiles, ponctuelles, systématiques et exhaustives est encore très limité, car de nombreux mécanismes sont encore en cours d'élaboration.

Il n'est pas facile pour les gouvernements de produire des informations systématiques, exhaustives et fiables sur le financement et les dépenses climatiques, ainsi que sur les effets du changement climatique sur la politique budgétaire et les risques.

Premièrement, le paysage mondial du financement climatique est complexe, avec de multiples sources, canaux et bénéficiaires de financements en interaction, en constante évolution et pas toujours transparents. En conséquence, les problèmes de transparence de l'aide auxquels les pays sont confrontés de longue date lorsqu'ils effectuent le suivi des apports des donateurs et leur coordination avec leurs propres dépenses de développement à des fins de redevabilité mutuelle sont aggravés lorsqu'il s'agit des flux financiers climatiques. Les informations sont fragmentées entre les fournisseurs de financement, les bénéficiaires intermédiaires et les responsables de la mise en œuvre finale qui dépensent les fonds pour les infrastructures, les services, la recherche, etc.

Deuxièmement, du côté des dépenses, outre les dépenses consacrées aux unités chargées des questions climatiques et aux processus de coordination, peu de programmes et de projets budgétaires sensibles au climat sont exclusivement destinés à l'action climatique. Pour discerner quelle part des dépenses des organismes publics est destinée au climat, il faut un processus systématique d'évaluation et de pondération des budgets, qui peut être périodique (c'est-à-dire par le biais d'examen des dépenses climatiques) ou incorporé dans les processus budgétaires habituels (le marquage du budget lié au climat).

Troisièmement, pour intégrer les effets du changement climatique dans les processus de politique budgétaire, les modèles macrobudgétaires utilisés par le gouvernement pour projeter les principaux paramètres macrobudgétaires, tels que la croissance économique, l'inflation, les taux de change, les recettes et les dépenses, doivent être ajustés pour inclure les paramètres climatiques, afin d'évaluer la sensibilité des projections budgétaires aux événements climatiques et leur impact. Ce n'est qu'alors que la dimension « climat » pourra être véritablement intégrée dans les cadres budgétaires et les évaluations des risques budgétaires de l'État, pour l'examen minutieux des comités de l'Assemblée législative (et du Bureau du budget en Ouganda) et des acteurs extérieurs de la redevabilité publique.

Le Tableau 4 reflète les mesures déjà prises par les deux principaux pays étudiés, le Ghana et l'Ouganda, pour relever ces défis dans les flux d'informations sur le financement de la lutte contre le changement climatique. Le tableau montre comment les mesures climatiques s'appuient sur les mesures existantes à l'échelle du système et expose en détails les lacunes restantes.

De nombreux autres pays africains se trouvent dans une phase similaire de développement de systèmes d'information relatif au budget sensible au climat. Par exemple, cinq autres pays sont en train de mettre au point des marquages budgétaires climatiques (l'Afrique du Sud, l'Éthiopie, le Kenya, Maurice et le Rwanda) tandis que d'autres ont produit des examens de dépenses climatiques (le Bénin, le Burundi, le Maroc, le Mozambique et la Tanzanie)⁷³. Cependant, comme ceux-ci sont encore en cours de mise en œuvre ou de développement, ou d'études ponctuelles, il y aura encore beaucoup de chemin à faire pour que les flux d'informations soient suffisants pour soutenir des systèmes solides de RFAC. En particulier au niveau local, où les citoyens et les communautés ordinaires, ainsi que les assemblées locales dépendront d'informations spécifiques à la localité, un déficit important subsistera donc quelque temps encore.

De nombreux pays ont récemment renforcé leur reporting sur les risques budgétaires et leur transparence de la dette, et des progrès ont été réalisés en matière de transparence des flux mondiaux du financement de la lutte contre le changement climatique au Ghana et en Ouganda. Toutefois, la transparence sur l'impact de la dette climatique sur la situation budgétaire des pays (même lorsqu'il s'agit de la dette concessionnelle), en particulier de la part des créanciers non traditionnels, peut être importante. Au Kenya, par exemple, 79 % du financement public international de l'action climatique a été fourni par la dette, dont 55 % ont été affectés à des activités d'atténuation⁷⁴. Bon nombre de pays les moins avancés et à faible revenu connaissent à la fois un surendettement et des effets croissants du changement climatique : il existe de solides arguments en faveur d'une plus grande transparence sur l'impact des flux financés par la dette, en particulier, sur la situation budgétaire.

73 Kirchofer, Z et Fozzard, A, 2021. *Climate Change Expenditure Tagging: A Review of International Practices*, Banque mondiale ; Allen et Nicholson, 2021.

74 Government of Kenya, 2021.

Tableau 4 : Mécanismes à l'échelle du système et spécifiques au climat pour améliorer les flux internes et publics de financement et de dépenses climatiques

Ghana	Ouganda
Suivi et transparence du financement mondial des actions climatiques	
Mécanismes à l'échelle du système :	
<p>Un suivi manuel, basé sur Excel des fonds apportés par les donateurs. Un système de gestion de l'information sur l'aide est en cours de conception. Couverture partielle des dépenses consenties par les donateurs qui sont budgétisées uniquement, d'où une faible transparence publique sur le financement apporté par les donateurs. Il n'existe pas de rapport distinct sur les aides publiques. Le document budgétaire fournit une annexe sur les nouvelles aides.</p>	<p>Dispose d'un système de gestion de l'information sur l'aide. Mais seulement une couverture partielle des fonds apportés par les donateurs qui sont inscrits au budget, donc une faible transparence publique sur le financement apporté par les donateurs.</p> <p>Le rapport annuel sur la dette, les garanties, les financements extrabudgétaires et les subventions fournit des informations globales sur les nouvelles subventions et les subventions hors budget spécifiques. Le document budgétaire rend compte d'informations sur le financement extérieur par programme et par extrant (ou produit) mais pas par donateur.</p>
Mécanismes spécifiques au climat :	
<p>L'outil et la documentation SRV ont été développés en 2017/18 par le ministère des Finances, le MESTI et l'APE afin d'effectuer le suivi des fonds destinés à l'action climatique auprès des bénéficiaires publics, du secteur privé et des OSC. L'outil comprenait des plans et de la documentation du ministère des Finances pour suivre également les budgets et le financement des projets, mais n'a jamais été entièrement mis en œuvre dans les unités dépendantes nationales et infranationales.</p> <p>L'outil SRV original est en cours de fusion avec le système de suivi du budget climatique. L'outil révisé permettra également de suivre le financement des projets climatiques. Il s'agira donc d'un système climatique sur mesure pour suivre le financement et les dépenses qui sont inscrits aux budgets, mais pas dans un outil parallèle de gestion de l'aide.</p>	<p>Un site Web sur le financement de l'action climatique qui comprend un portail avec un résumé et des informations de niveau projet sur les projets climatiques. Certains documents sont également mis en ligne, tels que les propositions de financement. Toutefois, le portail ne fournit pas d'informations sur les décaissements, les dépenses ou les rapports de mise en œuvre. Actuellement, il y a 46 projets chargés, certains en 2021, ce qui semble indiquer que le portail est à jour, mais on ne sait pas si tous les projets pertinents sont signalés.</p> <p>Le ministère de l'Eau et de l'Environnement a listé sur son site Web tous les projets et programmes liés au changement climatique, y compris le nom du donateur. Cette liste ne fournit pas non plus d'informations sur les dépenses et la mise en œuvre des projets, si bien que les mécanismes actuels ne sont que partiellement utiles.</p>
Suivi des dépenses des pays en matière d'action climatique	
Historique et déploiement :	
<p>Un système SRV intégré, de suivi du budget sensible et des projets climatiques est en cours de développement, en s'appuyant sur un examen des institutions et des dépenses publiques dans le domaine climatique (EIDPC) de 2015 sur les dépenses de 2011 à 2015, le système de marquage du budget lié au climat qui a été mis au point par la suite et l'outil SRV du MESTI/APE. Toutefois, son calendrier n'est pas clair.</p>	<p>Une méthodologie de marquage du budget lié au climat a été mise au point en 2018 par le ministère des Finances. L'appropriation par le gouvernement des premières études menées par des équipes extérieures, était faible.</p> <p>Le marquage a été mis à l'essai dans quatre ministères et districts en 2019/20 et devait être déployé dans tous les ministères et districts en 2020/21, mais il n'est pas établi que ce calendrier a été respecté.</p>

Ghana	Ouganda
Couverture :	
L'outil de suivi budgétaire n'a été déployé qu'au niveau de l'administration centrale, mais l'outil intégré SRV sera également déployé dans les administrations infranationales.	Tous les secteurs, nationaux et infranationaux.
Méthodologie	
<p>Dans l'outil de suivi du budget climatique, les dépenses correspondantes sont évaluées en fonction de la mesure dans laquelle elles contribuent aux évaluations de la Politique nationale en matière de changement climatique et sont notées et pondérées en conséquence, comme étant de pertinence élevée (100 %), moyenne (50 %) ou faible (20 %), et classées comme dépenses d'atténuation, d'adaptation, ou les deux. Le ministère des Finances est en train d'élaborer un manuel et, dans l'intervalle, entreprend un examen de suivi des dépenses liées au climat.</p>	<p>Le marquage du budget lié au climat en Ouganda évalue la mesure dans laquelle toutes les dépenses publiques sont sensibles au climat, en fonction d'une évaluation des objectifs des programmes et des projets. Sa pertinence (sensibilité) est déterminée par l'utilisation de listes de références et le système suit une approche binaire simple (oui/non). En d'autres termes, il ne pondère pas les dépenses pour une estimation du degré de pertinence.</p> <p>Les dépenses liées au climat sont ensuite classées selon la Politique nationale en matière de changement climatique.</p> <p>Le budget et les dépenses effectives seront marqués par le biais d'un nouveau segment à 5 chiffres dans le système intégré de gestion financière. Des lignes directrices à ce sujet ont été produites.</p>
Marquage et validation	
La pondération est effectuée par l'unité du changement climatique et des ressources naturelles du ministère des Finances, en fonction des objectifs de politiques et des codes opérationnels dans le plan comptable, par le biais duquel les ministères indiquent comment ils ont intégré le changement climatique. La circulaire budgétaire 2020 comprenait une instruction pour intégrer le changement climatique en utilisant de cette manière le plan comptable.	Les ministères dépensiers identifieront les codes ; l'autorité nationale de planification examinera les marquages des projets d'investissement et le Département du changement climatique (au sein du ministère de l'Eau) apportera un soutien technique.
Reporting et audit	
Le budget climatique qui en résulte n'est pas présenté dans le document du budget national, ni séparément. Mais l'intention est de développer un tableau de bord accessible au public qui s'inspirera du système. Les marquages ne sont pas audités.	On s'attend à ce que des rapports annuels soient présentés. Il reste encore à établir si l'intention est d'auditer les marquages.
Inclure la question climatique dans la politique budgétaire et la documentation sur les risques budgétaires	
<p>Le Ghana n'a publié aucun document sur la situation des risques budgétaires avec le budget. Le document budgétaire comprend une discussion sur les perspectives et les risques macroéconomiques. Le changement climatique n'a pas été explicitement mentionné dans l'exposé le plus récent disponible.</p> <p>La dette climatique n'est pas clairement indiquée, y compris la manière dont les prêts peuvent être affectés par rapport aux politiques nationales.</p>	<p>Le climat est intégré aux énoncés des risques budgétaires du gouvernement, et ce, depuis 2019/20, mais sans analyse de sensibilité spécifique.</p> <p>La dette climatique n'est pas clairement indiquée, y compris la manière dont les prêts peuvent être affectés par rapport aux politiques nationales.</p>

2.4 Le genre dans les systèmes de redevabilité en matière de financement climatique

Le genre et l'inclusion des groupes vulnérables en tant que questions spécifiques pour l'action contre le changement climatique sont au cœur des politiques et stratégies climatiques des pays. Il s'avère difficile d'intégrer le genre dans les actions, les budgets et la redevabilité climatiques.

L'intégration de considérations de genre dans la conception des mécanismes de financement mondiaux a pris du retard par rapport à l'intégration dans les cadres de politiques et ce n'est que ces dernières années que la dimension de genre a été intégrée dans les directives, les critères et les structures des fonds mondiaux pour le climat⁷⁵. Dans les pays africains, le genre est également assez bien intégré dans les politiques. Cependant, les données probantes disponibles dans les pays africains semblent indiquer que, bien que des récits plus longs de perspectives sexospécifiques dans les politiques publiques et le financement⁷⁶ peuvent avoir parfois contribué à ne jamais perdre de vue la dimension de genre dans la budgétisation climatique, la traduction complète en des budgets climatiques sensibles au genre et en redevabilité s'y rapportant, est loin d'être achevée.

Au Ghana, par exemple, l'accent mis sur l'intégration des questions de genre et d'équité dans les politiques et stratégies nationales en matière de changement climatique s'est traduit par des institutions nationales et locales prenant des mesures pour intégrer le genre dans leur programmation et leur supervision. Le MESTI intègre le genre dans ses propres programmes climatiques et supervise l'intégration des considérations de genre et la priorité qui leur est accordée dans les plans et les budgets des départements et des agences qui sont sous son contrôle. Dans le cadre de ce que le MESTI appelle le « cadre de transparence amélioré », toutes ces agences sont censées, lors du reporting, expliquer clairement comment leurs interventions ont eu un impact sur les personnes et les femmes vulnérables, et combien de fonds ont été dépensés pour ces activités connexes.

En Afrique du Sud, le ministère des Finances commence tout juste à examiner comment ses projets de marquage du budget sensible au genre et du budget lié au climat pourraient

être intégrés pour fournir de meilleures informations sur les deux budgets. Sur la base du manque d'institutionnalisation et du manque d'informations provenant de son marquage sexospécifique, qui a été déployé rapidement dans l'ensemble de l'administration, le marquage du budget lié au climat est conçu et piloté dans le cadre d'un processus hautement consultatif et sera probablement déployé plus lentement, en faisant beaucoup d'efforts pour renforcer les capacités des ministères chefs de file et des agences dépendantes et en s'assurant qu'ils se l'approprient⁷⁷.

En Ouganda, la budgétisation climatique sensible au genre s'appuie sur des institutions nationales de budgétisation sensible au genre qui sont établies depuis longtemps. Il s'agit notamment de directives relatives au marquage sexospécifique et à la budgétisation sensible au genre du ministère des Finances que les ministères de l'administration centrale et les conseils de district devront mettre en œuvre ; de l'établissement de rapports sur les budgets sensibles au genre, en utilisant des résultats et des statistiques ventilés par sexe dans les processus budgétaires ; et, du renforcement de la capacité des fonctionnaires des ministères des Finances d'encourager les ministères à mieux intégrer l'égalité hommes-femmes dans leurs politiques et leurs budgets. Toutefois, des études ont évoqué des contraintes associées à la mise en œuvre d'une budgétisation sensible au genre et d'une planification de projets climatiques. Au niveau des districts, par exemple, les conseils de district sont très dépendants de subventions conditionnelles étroitement spécifiées au niveau national, de sorte qu'il ne leur est guère possible de mettre en œuvre une budgétisation sensible au genre⁷⁸. Par conséquent, malgré l'engagement d'intégrer le genre dans l'action climatique, peu de projets le font dans la pratique.

En Ouganda et au Ghana, les évaluations du paysage de la RFAC ont révélé l'insuffisance des efforts faits pour s'assurer que les femmes et les groupes vulnérables fassent partie d'espaces formels de participation au budget, afin de soutenir la demande ascendante pour une action plus sensible au genre. Au Ghana, des dispositions sont prises au niveau local des AMMD pour atteindre les femmes et les groupes vulnérables tels que les personnes handicapées et les communautés vivant dans des zones reculées, mais les capacités de ces groupes à participer aux processus sont

75 Schalatek, L, 2020. *Gender and Climate Finance*, Climate Finance Fundamentals 10, Heinrich Böll Stiftung.

76 Stotsky, J, Kolovich, L et Kebhaj, S, 2016. *Sub-Saharan Africa: A Survey of Gender Budgeting Efforts*, Document de travail du FMI, WP/16/152, énumérait 14 pays africains qui ont lancé des initiatives de budgétisation tenant compte de l'égalité des sexes, dont certaines dès les années 1990. Deux pays ont été considérés comme ayant fait le plus de progrès dans les efforts d'institutionnalisation, à savoir le Rwanda et l'Ouganda.

77 Magazi, G, 2021. Marquage du budget pour le climat en Afrique du Sud, présentation à l'événement d'apprentissage entre pairs de CABRI sur le financement du genre et du changement climatique ; Cele, P, 2021. La mission Budgétisation sensible au genre (BSG) du FMI : sa mise en œuvre, présentation à l'événement d'apprentissage entre pairs de CABRI sur le financement du genre et du changement climatique.

78 Mushemeza, E, Lukwago, D et Bogere, G, 2019. *Review of Gender Budgeting at Sub-national Level in Uganda*, ACODE Policy Research Paper Series 90.

faibles. En Ouganda, donner la priorité à la dimension de genre en tant que question transversale pour le changement climatique peut également signifier son financement insuffisant, et l'association étroite du genre avec les femmes et la vulnérabilité dans les politiques climatiques n'a pas pour autant contribué à une participation importante des femmes ou d'autres groupes vulnérables⁷⁹.

Dans l'ensemble, les premiers mécanismes visant à encourager la redevabilité climatique sensible au genre sont en train d'émerger et dépendront d'une participation plus sexospécifique aux efforts climatiques et à la présentation des données sur le financement de la lutte contre le changement climatique. Les principaux obstacles reflètent les conditions favorables nécessaires pour progresser dans l'intégration d'une budgétisation climatique sensible au genre énumérées dans le compte-rendu principal de BIFCCA sur la coordination de l'intégration du genre et du changement climatique dans la budgétisation, à savoir : un leadership politique, un cadre stratégique, un bon dialogue sur les politiques, des lignes directrices et outils de mise en œuvre clairs, des incitations et la responsabilité (redevabilité), des ressources financières et humaines, et une culture d'apprentissage⁸⁰.

“ Dans l'ensemble, les premiers mécanismes visant à encourager la redevabilité climatique sensible au genre sont en train d'émerger et dépendront d'une participation plus sexospécifique aux efforts climatiques et à la présentation des données sur le financement de la lutte contre le changement climatique ”

79 Acosta, M, Ampaire, E, Okolo, W et Twyman, J, 2015. *Gender and Climate Change in Uganda: Effects of Policy and Institutional Frameworks*, GCRAI.

80 Enseadas, S et la collaboration EnGen, 2021. *Opportunités de coordination de l'intégration du genre et du changement climatique dans la budgétisation et les finances*, BIFCCA.



Bonnes pratiques émergentes et lacunes restantes au niveau de la redevabilité en matière de financement de l'action climatique

En Afrique, des mesures spécifiques pour la RFAC sont greffées sur des systèmes de responsabilité globale des finances publiques émergents et souvent faibles et qui échappent à toute obligation de rendre compte. Bien que certains systèmes de GFP aient progressé, la redevabilité publique globale qui en résulte est loin d'être parfaite. Cette partie examine, en s'appuyant sur les données probantes de la Partie 2, les pratiques budgétaires émergentes spécifiques au climat qui ont tiré parti des nouvelles forces du système de GFP ou surmonté les faiblesses persistantes pour améliorer la RFAC.

3.1 Nouvelles bonnes pratiques de redevabilité en matière de financement de l'action climatique

Les données probantes semblent indiquer que des progrès peuvent être réalisés lorsque des facteurs favorables coïncident avec de bonnes pratiques budgétaires climatiques. Comme les catastrophes climatiques sont plus fréquentes, les gouvernements et les systèmes politiques subissent une pression accrue pour donner la priorité à l'action climatique. L'évaluation du paysage de la RFAC du Ghana, en particulier, souligne à quel point la forte volonté politique des principaux acteurs gouvernementaux et de la redevabilité a conduit les interventions à renforcer le système de financement climatique. Toutefois, les deux évaluations de pays ont documenté les bonnes pratiques émergentes, notamment :

Les pratiques et les facteurs politiques et institutionnels transversaux

- Le Parlement ougandais a mis en place un Comité permanent sur le changement climatique, ce qui permettra de mettre l'accent sur les changements climatiques dans les processus de supervision parlementaire des politiques et des ressources publiques. Un rapport régulier sur le financement climatique, du ministère des Finances au comité, est prévu.
- Au Ghana, l'APE soutient techniquement les acteurs de la redevabilité publique sur les questions climatiques.

- Les OSC font officiellement partie des organismes et comités de coordination de la question climatique, dans les deux pays.
- Les médias jouent un rôle important pour assurer l'accès à l'information des citoyens des deux pays.
- Les donateurs ont soutenu le développement de systèmes et de capacités pour la RFAC nationale dans les deux pays.

Institutions de planification et de politiques en matière de changement climatique

- Le Ghana et l'Ouganda, comme de nombreux autres pays africains, ont mis en place des stratégies sur le climat, claires, bien concertées et accessibles au public, déclinées en des plans d'action chiffrés, qui fournissent un critère de référence qui permet aux acteurs de la redevabilité de demander des comptes aux gouvernements. Dans une certaine mesure, la redevabilité internationale pour la mise en œuvre de ces plans renforce la redevabilité nationale.
- Les processus de politique et de stratégie en matière de changement climatique dans les deux pays mettent fortement l'accent sur la participation des OSC, mais aussi des citoyens et des groupes vulnérables.
- Le changement climatique est intégré dans les instruments de planification des pays. En Ouganda, l'Autorité nationale de planification a fourni des directives relatives à la planification climatique. L'inclusion du climat comme priorité explicite du PND signifie que cette Autorité veillera activement à ce qu'il soit intégré dans les plans.
- Au Ghana, les autorités infranationales préparent des plans d'adaptation au changement climatique à partir de l'échelon le plus bas, pour les inclure dans les plans de district. L'APE coordonne cette activité.
- Les OSC facilitent l'implication de la communauté et des citoyens dans les stratégies et les plans sur le climat.

Institutions fiscales

- Le ministère ougandais des Finances dispose d'un portail sur le financement de la lutte contre le changement climatique qui rend les flux mondiaux de financement climatique transparents pour le public. Au Ghana, l'outil SRV devrait remplir cette fonction, lorsqu'il sera opérationnel et lorsque le tableau de bord prévu sera mis en œuvre.

Institutions intergouvernementales

- L'Ouganda dispose d'un mécanisme de subvention conditionnelle pour financer des interventions spécifiques aux ressources naturelles et au financement de la lutte contre le changement climatique.

Institutions de dépenses publiques

- Dans les deux pays, comme dans de nombreux autres pays africains, les ministères des Finances intègrent le changement climatique dans les circulaires et les instructions budgétaires, ce qui leur permet de jouer un rôle de responsabilisation dans l'intégration du domaine climatique.
- Au Ghana, le MESTI et l'APE pilotent un nouveau système SRV sur la mise en œuvre d'actions climatiques, qui, une fois pleinement opérationnel, pourrait soutenir la redevabilité à l'égard des projets climatiques.
- Des systèmes de marquage du budget lié au climat sont en cours de développement dans de nombreux pays, dont le Ghana et l'Ouganda. Au Ghana, le système est lié au système SRV climatique et intégrera donc les principales dépenses budgétaires aux flux financiers vers les acteurs non étatiques ou vers les acteurs étatiques hors budget. Certains systèmes pondèrent les dépenses, fournissant ainsi des informations plus précises.
- Au Ghana, on s'attend à ce que les OSC participent à la gouvernance et à la supervision du système SRV/de marquage de la budgétisation climatique.
- Les marquages budgétaires s'appliqueront aux budgets tant nationaux qu'infranationaux en Ouganda et éventuellement au Ghana.
- Les marquages budgétaires seront incorporés dans le système intégré de GFP des deux pays, afin que des rapports de dépenses climatiques en temps réel puissent être établis. Au Ghana, ils devraient être accessibles au public via un tableau de bord.
- Au Ghana, l'Auditeur général dispose d'une capacité d'audit environnemental dédiée, y compris des audits des dépenses climatiques. En Ouganda, les programmes « climat » ont été audités dans le cadre des audits de l'optimisation des ressources.

Malgré ces bonnes pratiques émergentes, la RFAC en est encore à ses prémices. Les évaluations du paysage de la RFAC ont montré que celle-ci est plus développée dans la phase de planification et de budgétisation du cycle de gestion des

ressources publiques, avec plus de mécanismes en place pour renforcer la supervision de la politique, de la planification et de la budgétisation en matière de changement climatique, en particulier au sein de l'exécutif. En ce qui concerne le reste du cycle, des lacunes importantes sont constatées.

3.2 Lacunes persistantes dans la redevabilité en matière de financement de la lutte contre le changement climatique

Cette partie met en exergue certains des défis auxquels font face les acteurs de la redevabilité.

Les cadres juridiques et de politiques pour les finances publiques et le financement de la lutte contre le changement climatique sont étendus, mais ne sont pas mis en œuvre de manière cohérente. La mise en œuvre des politiques de financement de la lutte contre le changement climatique et la redevabilité à leur égard sont trop centralisées.

L'ensemble des cadres juridiques et de politiques en place pour planifier, budgétiser, exécuter et auditer les mesures de lutte contre le changement climatique n'est pas entièrement mis en œuvre dans l'un ou l'autre pays. Plus on s'éloigne du centre, et plus on se rapproche des communautés, plus la disponibilité des ressources et des capacités s'avère problématique. Le financement qui existe est réactif et destiné à la réduction des risques de catastrophe, par opposition à la budgétisation du changement climatique en tant que priorité de développement. À l'exception du mandat de l'APE de coordonner la politique et l'action climatiques au niveau infranational au Ghana, la plupart des structures de coordination se situent au niveau de l'administration centrale.

Dans les deux pays, la question climatique dans les relations budgétaires intergouvernementales et la redevabilité ne fait pas encore l'objet d'une attention suffisante. Une autre préoccupation soulevée dans les rapports est le manque de clarté et les retards dans les processus de trésorerie du niveau national au niveau des districts, ce qui signifie que les fonds sont reçus tardivement. L'Ouganda a une bonne expérience en matière de décaissements intergouvernementaux transparents. Les mêmes principes pourraient être appliqués aux fonds pour le climat afin de résoudre ce problème.

La coordination du financement de la lutte contre le changement climatique manque de ressources. Les deux évaluations ont noté que les principales fonctions de coordination climatique, en particulier au niveau infranational, ne disposent pas de ressources suffisantes. Plusieurs questions doivent être prises en compte, à savoir : (i) accorder des ressources suffisantes aux principaux ministères chargés du climat et à leurs départements chargés du changement climatique afin qu'ils puissent jouer le rôle prépondérant de coordination qui est nécessaire au niveau national et à tous les niveaux, et soutenir d'autres départements et acteurs de la redevabilité ; (ii) s'assurer que la coordination infranationale

dispose des ressources suffisantes ; et, (iii) investir dans le développement de mécanismes ou de systèmes permettant de bien gérer l'action climatique et l'information financière.

À l'heure actuelle, il existe encore peu d'informations sur les flux de financement de la lutte contre le changement climatique, ce qui limite la capacité des acteurs de la redevabilité à demander des comptes au gouvernement.

Il n'y a pas de calendrier précis pour la mise en œuvre complète du système de marquage du budget lié au climat en Ouganda et du système intégré de marquage /SRV au Ghana. On ne sait pas ce qui sera couvert dans le reporting tiré des systèmes et à quoi peuvent ressembler les portails Web. Bien que de tels systèmes puissent communiquer des informations précieuses, leur mise en œuvre comporte des défis techniques, et, s'avère difficile à institutionnaliser et à maintenir. En l'absence de capacités solides et dédiées et d'efforts de renforcement des capacités, ils courent le risque de produire des informations peu fiables et de ne pas être utilisés.

Le changement climatique est mal intégré dans les projections macrobudgétaires et dans le reporting sur la dette des pays. Même lorsqu'il est mentionné, l'impact probable et la sensibilité du budget ne sont pas quantifiés, et la dette climatique n'est pas transparente. Ce constat signifie que les Parlements, les OSC et les groupes de réflexion disposent de peu d'informations pour s'engager. D'autre part, rien dans les études de cas n'indique qu'il y ait eu des pressions exercées sur les ministères des Finances pour qu'ils intègrent pleinement le changement climatique dans les projections macrobudgétaires et les évaluations des risques.

La transparence budgétaire sous-jacente est faible et le droit des citoyens à l'information n'est pas réalisé, malgré des systèmes nationaux d'information de gestion financière de plus en plus robustes. Un engagement plus ferme en faveur de la transparence budgétaire publique reste essentiel, y compris en ce qui concerne les fonds apportés par les donateurs et les fonds extrabudgétaires, afin de fournir une base solide pour la transparence en matière de financement de l'action climatique. Les droits et les processus d'accès à l'information de l'État sont clairement énoncés dans les Lois et les règlements sur l'accès à l'information, mais ne sont pas mis en application dans la pratique. Étant donné que les acteurs non étatiques auraient souvent besoin d'informations sur le financement climatique qui ne sont pas publiées de manière proactive – telles que des informations sur la passation des marchés, y compris les contrats et les devis quantitatifs, afin que les citoyens puissent effectuer activement le suivi des projets climatiques – il faudrait mettre en place des processus gouvernementaux fiables pour répondre aux demandes d'informations.

Si la participation du public au processus budgétaire est quelque peu développée, elle est beaucoup plus faible dans l'exécution du budget et au niveau infranational et devrait être renforcée. L'implication des citoyens dans la mise en œuvre des programmes et projets en matière de changement

climatique sera cruciale. Alors que la budgétisation du financement de la lutte contre le changement climatique s'intensifie, il serait important de renforcer les mécanismes de participation du public à l'exécution du budget, en particulier au niveau local. À ce niveau, les mécanismes de participation du public disposent de ressources insuffisantes et sont donc limités. Il faut également renforcer les capacités et l'intérêt des communautés pour la participation au suivi de la mise en œuvre.

Les organisations de la société civile n'agissent pas en bonne coordination et n'utilisent pas de manière coordonnée et systématique l'espace de participation existant pour la redevabilité climatique.

La seule mention dans les études de paysage de la RFAC de la coordination entre les OSC est au Ghana, concernant les structures de la plateforme des Objectifs de développement durable (ODD), qui comprennent une plateforme climatique pertinente pour l'ODD7. L'évaluation de l'Ouganda note qu'il est nécessaire d'améliorer la coordination et la collaboration entre les OSC sur les différents projets en cours de conception et de mise en œuvre. Il existe un consensus sur la nécessité de passer d'interventions « fragmentaires » à une approche holistique.

Les OSC dans l'espace climatique, comme ailleurs, ne sont pas en mesure de renforcer leurs capacités en matière de financement climatique en ce qui concerne le personnel, les compétences, les connaissances sur le changement climatique et l'expertise en matière de finances publiques.

On observe d'importantes différences entre les OSC dans la façon dont elles sont connectées et dans le type d'informations auxquelles elles peuvent accéder. Les ONG internationales ont tendance à disposer de ressources plus importantes et à mettre en œuvre des activités avec les OSC locales. Toutefois, les flux de financement pour les OSC locales sont basés sur des projets et ne soutiennent pas le développement de capacités durables et d'un bilan en matière d'interventions contre le changement climatique. Cette situation affecte leur capacité de comprendre, de suivre et d'analyser les plans, les budgets et les dépenses en matière de changement climatique pour la redevabilité.

Les médias ont des capacités techniques limitées en ce qui concerne le changement climatique et le financement de l'action climatique.

Cette situation laisse la rédaction et les reportages sur le changement climatique aux soins de très peu de journalistes, dont encore moins sont des spécialistes qui entreprennent des recherches, des enquêtes et des reportages proactifs. Les représentants des médias au Ghana et en Ouganda ont déclaré qu'ils ne pouvaient pas accéder facilement aux informations budgétaires sur le changement climatique et, dans la plupart des cas, lorsqu'ils les recevaient, ils avaient du mal à les comprendre et à les diffuser.

La supervision de l'exécution du budget par le Parlement n'est pas bien développée.

L'élargissement des capacités législatives de supervision de l'exécution du budget pourrait renforcer la crédibilité budgétaire et par extension, la crédibilité du budget lié au climat. Les opportunités de



participation du public à ce suivi, en particulier sur place, renforceraient la participation des communautés aux finances publiques. Rien ne prouve dans les deux évaluations du paysage de la RFAC que les commissions ou comités parlementaires sectoriels veillent à ce que le climat et son intersection avec le genre soient intégrées dans les plans et les budgets sectoriels par l'examen minutieux des plans et des budgets. L'élaboration d'approches techniques – telles que des listes de contrôle ou d'autres outils – et le renforcement des capacités pour entreprendre cet examen permettraient d'inciter plus fortement l'exécutif.

En dépit d'une bonne attention accordée à la question dans les politiques et stratégies sur le climat, l'intersection du climat et du genre est mal prise en compte dans la pratique.

Il est difficile de déterminer de quelle manière la consultation publique et les processus budgétaires gouvernementaux dans la pratique peuvent garantir la prise en compte des besoins et des priorités différenciés des femmes et des hommes. Les rapports d'évaluation-pays du Ghana et de l'Ouganda semblent indiquer que les femmes et les autres groupes vulnérables restent sous-représentés dans les espaces de participation du public et les processus de prise de décision. Ils participent rarement à la planification, à l'allocation des fonds publics et à la mise en œuvre des interventions d'adaptation et d'atténuation. Bien que le climat et le genre soient suivis dans les budgets ougandais, la façon dont ils s'intègrent n'est pas claire.

“ Les données probantes semblent indiquer que des progrès peuvent être réalisés lorsque des facteurs favorables coïncident avec de bonnes pratiques budgétaires climatiques ”



Recommandations visant à renforcer la supervision, la transparence et la redevabilité

Les systèmes budgétaires climatiques et la redevabilité connexe en matière de financement de l'action climatique n'en sont qu'à leurs prémices au Ghana, en Ouganda et dans la plupart des autres pays africains. Il existe davantage de dispositions solides relatives à la redevabilité en matière de financement de la lutte contre le changement climatique dans les phases en amont de formulation des politiques et de planification du cycle des ressources publiques et au niveau de l'administration centrale. La redevabilité à l'égard du financement des actions en faveur du climat et de la garantie que les ressources parviennent à ceux qui sont les plus vulnérables et les plus touchés par le changement climatique, reste faible et considérablement entravée par le manque d'informations et le sous-développement des capacités. Plus on s'éloigne du centre et plus on se rapproche des communautés vulnérables, moins le système de la RFAC dispose de ressources suffisantes et plus les capacités sont faibles. Cette dernière partie examine les recommandations issues de l'étude pour les différentes parties prenantes afin de renforcer la supervision, la transparence et la redevabilité à l'égard de la question climatique. Elle identifie les interventions futures possibles qui pourraient aider à faire en sorte que les acteurs de la redevabilité, en particulier les parlementaires, les auditeurs publics et les OSC, disposent des informations, des opportunités et des capacités nécessaires pour contribuer à une utilisation plus transparente et responsable des fonds destinés à la lutte contre le changement climatique. Les recommandations sont structurées comme des options à prendre en compte par les principaux acteurs.

4.1 Recommandations pour renforcer les systèmes de redevabilité en matière de financement de l'action climatique au sein du pouvoir exécutif

Afin de renforcer la RFAC nationale, les pouvoirs exécutifs, y compris les ministères des Finances, pourraient d'abord envisager les interventions suivantes :

La conception et la mise en œuvre par les ministères des Finances des réformes de la transparence du financement climatique combleraient les lacunes que connaissent les assemblées législatives, la société civile et les médias en matière d'information sur le financement climatique. Ces réformes peuvent inclure de :

- Mettre à disposition des informations systématiques sur les dépenses climatiques par le biais d'études périodiques pour estimer les dépenses climatiques ou par le biais de systèmes et de données sur le marquage du budget lié au climat. Si les données sous-jacentes sont disponibles pour le téléchargement par le public sous une forme lisible par machine (forme électronique), cela permettrait aux acteurs de la redevabilité d'enquêter sur les dépenses climatiques. Lorsque les systèmes de marquage du budget lié au climat sont sous-développés, le fait de s'engager à respecter des calendriers précis de mise en œuvre des systèmes et de production d'informations et de données publiques serait une aide précieuse.
- Améliorer la disponibilité d'informations publiques, désagrégées et à jour sur les budgets, les dépenses et les résultats des projets de lutte contre le changement climatique, et obtenir des paramètres et des calendriers de mise en œuvre.
- Renforcer l'accès du public aux informations non publiées, conformément aux lois sur le droit à l'information, grâce à des directives du ministère central des Finances à l'intention des ministères dépensiers sur l'accès à la demande aux informations non publiées sur la planification, les finances et les résultats.
- Améliorer la disponibilité des informations publiques macrobudgétaires et de la dette publique sur la sensibilité des projections aux effets du changement climatique et sur la dette climatique, y compris en fournissant des informations claires sur l'impact budgétaire de la dette climatique et sur la dette elle-même – qui sont les créanciers, quelles sont les conditions et quels sont les objectifs des projets associés.

En outre, l'orientation du ministère des Finances et le soutien au renforcement des capacités pour l'amélioration de la participation au budget et des mécanismes de suivi conforteraient le rôle des OSC et des citoyens en tant qu'élément constitutif de la RFAC. Les études de cas-pays suggèrent qu'un soutien pourrait être nécessaire, en particulier pour les ministères dépensiers et les administrations infranationales, pour des opportunités de participation plus ouvertes et mieux médiatisées, suivies d'une rétroaction significative aux citoyens.

Faire de l'adaptation au changement climatique et de l'atténuation de ses effets, des objectifs fondamentaux des plans nationaux, pourrait renforcer la redevabilité interne et externe en matière d'intégration des actions climatiques dans l'ensemble des unités dépensières et à tous les niveaux de l'administration publique, car cela nécessiterait l'établissement de rapports à ce sujet, dans le cadre des mécanismes normalisés (standards) de reporting sur les plans nationaux.

Disposer de moyens plus importants pour les processus de coordination, de suivi et de redevabilité en matière de financement de l'action climatique, pourrait contribuer au renforcement de la RFAC, en particulier au niveau infranational. Les subventions conditionnelles seraient un moyen ciblé d'aider les pouvoirs locaux à entreprendre des concertations plus vastes et une implication plus importante avec les communautés vulnérables et isolées et à investir dans le renforcement des capacités de participation de ces dernières. Cette fonction est essentielle pour améliorer la façon dont les interventions climatiques prêtent attention à l'impact différencié marqué par le genre du changement climatique, car c'est l'endroit le plus probable pour les communautés d'interagir sur les questions qui les affectent directement.

4.2 Recommandations visant à renforcer le rôle des acteurs de la redevabilité publique

Le renforcement des dispositions législatives visant à superviser le financement et les dépenses climatiques contribuerait à une meilleure RFAC. Ces dispositions pourraient inclure une capacité de recherche spécifique au financement de l'action climatique et des étapes spécifiques dans les processus de contrôle parlementaire afin de mettre l'accent sur le financement de la lutte contre le changement climatique. Il pourrait également s'agir de disposer d'opportunités ouvertes de participation du public en matière de financement de la lutte contre le changement climatique, alignées sur les principes mondiaux relatifs à la participation du public, y compris en ce qui concerne la dette climatique, les allocations budgétaires climatiques et la mise en œuvre de projets climatiques. Les assemblées législatives nationales et infranationales seront essentielles à la sensibilisation des communautés.

Le renforcement des capacités d'audit public pour effectuer l'audit des budgets et des projets climatiques y contribuerait également, y compris l'audit des informations budgétaires climatiques. Cette démarche comprendrait également l'élaboration de protocoles pour travailler avec les citoyens sur les audits des projets climatiques.

4.3 Recommandations visant à renforcer le rôle des acteurs non étatiques

Les OSC pourraient jouer un rôle plus efficace si leurs interventions en matière de financement de la lutte contre le changement climatique étaient mieux coordonnées, moins fragmentaires et fragmentées. Les coalitions d'OSC pourraient être une option, même si elles sont lâches et informelles, pour mettre en commun les ressources humaines et les compétences des OSC ; pour mieux coordonner le dosage de soutien citoyen ascendant et d'implication technique descendante ; et, pour présenter un front de plaidoyer plus uni. Ces coalitions devraient veiller à ce que les OSC communautaires avec une représentation au niveau local soient incluses, afin de renforcer la participation et de mieux soutenir les communautés à ce niveau. Elles devraient également inclure des ONG dotées de capacités techniques, afin de s'assurer de l'appui des efforts de plaidoyer par des éléments probants et des données de qualité, pour un engagement efficace.

Les processus de redevabilité spécifiques au climat et dirigés par les citoyens pourraient être renforcés, notamment par le biais du renforcement par les OSC des capacités des citoyens et des communautés en matière de financement climatique, de genre et de budgets, afin qu'elles aient une représentation accrue dans les engagements budgétaires et les consultations sur le climat. Ces efforts devraient être axés en particulier sur les femmes et les groupes vulnérables. Les OSC, par exemple, devraient travailler avec ces groupes pour les aider à déterminer leurs besoins et leurs priorités, et pour leur fournir des informations de base sur les financements disponibles, les projets et les services qui devraient être mis en œuvre dans leur localité et sur les responsables.

4.4 Recommandations sur l'appui des donateurs pour renforcer la redevabilité nationale en matière de financement de l'action climatique

Des informations publiques exhaustives, détaillées, fiables et à jour sur le financement et les projets des donateurs en matière de lutte contre le changement climatique sont nécessaires pour la RFAC. Si ces informations étaient partagées avec les ministères des Finances des pays, elles devraient être intégrées aux informations de niveau pays pour dresser un tableau plus complet.

Le renforcement ascendant des capacités en matière de RFAC nécessitera un soutien financier et technique dans les pays africains, ainsi que des processus descendants, pour aider à combler les lacunes en matière de capacité de RFAC. Plusieurs aspects sont à prendre en compte :

- Le renforcement des capacités locales des acteurs étatiques et communautaires pour l'engagement communautaire quant à la résilience, aux stratégies d'adaptation au changement climatique et aux flux financiers serait essentiel pour répondre aux besoins et priorités d'adaptation des plus vulnérables.
- Le financement d'amorçage pour la collaboration des OSC aiderait à surmonter les facteurs qui dissuadent la collaboration et montrerait aux OSC les avantages de la collaboration.
- Un financement plus cohérent et à plus long terme des institutions non étatiques compétentes soutiendrait le développement et le maintien des capacités hautement qualifiés nécessaires à un engagement crédible en matière de financement de la lutte contre le changement climatique.
- Il serait également essentiel pour le soutien de renforcer les mécanismes de coordination et de redevabilité en matière de financement climatique impulsés par les pouvoirs publics dans les pays où ils ne sont pas bien développés.

L'appui des donateurs est nécessaire pour renforcer les capacités des médias en ce qui concerne leur rôle dans la RFAC. Afin de renforcer les capacités de RFAC des médias, les donateurs pourraient : (i) aider les experts locaux du changement climatique à former les journalistes sur le changement climatique et le financement ; (ii) fournir des « fonds de défi/d'encouragement (*Challenge funds*) » pour des émissions médiatiques nationales et locales indépendantes et novatrices sur le changement climatique et les interventions en cas de changement climatique ; et, (iii) soutenir le journalisme d'investigation qui sensibiliserait aux effets du changement climatique sur les pays et à l'importance de la transparence et de la redevabilité en ce qui concerne les fonds pour le changement climatique.

4.5 Recommandations sur le soutien de BIFCCA pour renforcer la redevabilité nationale en matière de financement de l'action climatique

Le programme BIFCCA pourrait envisager de soutenir le développement d'écosystèmes nationaux améliorés de RFAC en Afrique en faisant des recherches supplémentaires sur des pratiques émergentes spécifiques et en offrant des opportunités d'apprentissage entre pairs. Il pourrait s'agir des éléments suivants :

- *L'apprentissage entre pairs, entre les ministères des Finances sur les systèmes de marquage du budget lié au climat en Afrique, soutenu par des recherches sur les systèmes en cours de déploiement, afin que les enseignements tirés des bonnes pratiques sur les systèmes appropriés, les méthodologies réalisables et la supervision et la vérification efficaces dans différents contextes puissent être diffusés. Cette approche faciliterait la voie à suivre pour d'autres pays qui se lancent dans le processus.*
- *Les recherches et les conseils sur les méthodologies d'intégration du climat dans les projections macrobudgétaires et la gestion de la dette, en particulier sur (i) une meilleure prévision des risques climatiques, concomitamment à l'amélioration de la planification d'urgence, de sorte que les risques soient incorporés de manière plus explicite et plus responsable dans les cadres macrobudgétaires et budgétaires ; et, (ii) l'enregistrement et la prise en compte de l'impact, de l'objectif, des détenteurs, des bénéficiaires finaux et de la transparence de la dette climatique afin de renforcer la redevabilité nationale à l'égard des décisions relatives à la dette climatique.*
- *Les recherches et les échanges sur l'amélioration des dispositions institutionnelles pour la supervision du financement climatique au sein des assemblées législatives. La manière dont les assemblées législatives s'organisent et organisent leur accès à l'information sont des facteurs clés de la qualité de la supervision. Différents pays africains optent pour différents mécanismes de contrôle pratique du financement de l'action climatique. La collecte des enseignements tirés pourrait être suivie d'échanges entre pairs, entre les membres du pouvoir législatif et les organisations d'intérêt public, les OSC, les OSC concernées par les questions climatiques et budgétaires, les ministères des Finances et les ministères chefs de file en matière de changement climatique, sur les dispositions à prendre pour assurer une supervision efficace du financement de la lutte contre le changement climatique.*

Références

- Acosta, M, Ampaire, E, Okolo, W et Twyman, J. 2015. *Gender and Climate Change in Uganda: Effects of Policy and Institutional Framework*. Programme de recherche sur les changements climatiques, l'agriculture et la sécurité alimentaire, Groupe consultatif de la recherche agricole internationale (GCRAI), [lien](#).
- Africa Climate Finance Hub. 2015. *Africa's Adaptation Gap 2*, UNEP technical report, [lien](#).
- Allen S, et Nicholson, K. 2021. *Budgétisation inclusive et financement de la lutte contre le changement climatique en Afrique : Compte-rendu principal*. BIFCCA (Budgétisation inclusive et financement de la lutte contre le changement climatique en Afrique), [lien](#).
- APAI (Plateforme africaine sur l'accès à l'information). 2013. *Access to information in Africa*. Plateforme africaine sur l'accès à l'information, [lien](#).
- Babugura, A. 2019. *Gender Equality in Combatting Climate Change: The African Context*. Africa Portal, South African Institute of International Affairs, Centre for International Governance Innovation, Policy Briefing: Women Power and Policy Making, [lien](#).
- Banque mondiale, 2019. *Disaster Risk Profile Uganda*. Banque mondiale, [lien](#) tel que mentionné dans Mukasa, J, Olaka, L, et Yahya Said, M. 2020, *Drought and households' adaptive capacity to water scarcity in Kasali, Uganda*, *Journal of Water and Climate Change* (2020) 11 (S1): 217–232, [lien](#).
- Banque mondiale, 2020, *Enhancing government effectiveness and transparency. The fight against corruption*, Washington DC : Banque mondiale, [lien](#).
- Banque mondiale, 2021. *Indicateurs du développement dans le monde, Emplois dans l'agriculture exprimés en pourcentage du total des emplois, Afrique subsaharienne*, consulté le 16 août 2021, [lien](#).
- Cabral. 2011. *Decentralisation in Africa: Scope, Motivations and Impact on Service Delivery and Poverty*. Working Paper 020, Future Agricultures, [lien](#).
- CABRI. 2021. L'Enquêteur du budget, consulté le 10 août 2021, Initiative africaine concertée sur la réforme budgétaire (CABRI), [lien](#).
- CAPC (Centre africain pour la politique en matière de climat). 2020. *Projet révisé de stratégie africaine sur les changements climatiques*, [lien](#).
- Cassim, A, Radmore, J, Dinham N et McCallum S. 2021. *The Climate Finance Landscape in South Africa*. CPI, the Bertha Centre et Green Cape, [lien](#).
- Cele, P. 2021. La mission Budgétisation sensible au genre (BSG) du FMI : sa mise en œuvre. Présentation faite à l'événement d'apprentissage entre pairs de CABRI sur le financement du genre et du changement climatique, CABRI, [lien](#).
- CGLU (Cités et gouvernements locaux unis) et OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques). 2016. *Global Observatory of Local Finance, Uganda Country Profile*, [lien](#).
- CMAE (Conférence ministérielle africaine sur l'environnement). 2015. *Projet de Stratégie africaine sur les changements climatiques*, AMCEN-15-REF-11, [lien](#).
- CPI. 2020. *Global Climate Finance Landscape 2020 update*, Climate Policy Institute, [lien](#).
- CSBAG. 2021. Domestic Climate Finance Accountability Landscape in Uganda. Civil Society Budget Advocacy Group, à paraître. Eckstein, D, Künzel, V et Schäfer, L. 2021. *Global Climate Risk Index, 2021*. German Watch, [lien](#).
- Enseadas, S et la EnGen Collaborative. 2021. *Opportunités de coordination de l'intégration du genre et du changement climatique dans la budgétisation et les finances*. BIFCCA (Budgétisation inclusive et financement de la lutte contre le changement climatique en Afrique), [lien](#).
- Fölscher, A et De Renzio, P. 2017. *The Road to Budget Transparency: Learning from Country Experience*, International Budget Partnership, [lien](#).
- Fölscher, A, Liabwel, I, Malik, S, Moon, S et Feuerstein, L. 2019. *Pipes, Policy and Public Money: Integrity in Water Sector Public Financial Management in Kenyan Counties*. WIN, KEWASNET, [lien](#).
- Gaddis, I, Lahoti, R, Li, W. 2018, *Gender Gaps in Property Ownership in Sub-Saharan Africa*, Document de travail n° 8573 consacré à la recherche sur les politiques de la Banque mondiale, Washington DC : Banque mondiale, [lien](#).
- German Development Aid Alliance. 2020. *Indice de risque dans le monde 2020*, [lien](#).
- GIFT (Initiative mondiale pour la transparence budgétaire). 2021, *High-Level Principles on Fiscal Transparency, Participation and Accountability*, [lien](#).
- Global Gender and Climate Alliance. 2016. *Facts from Gender and Climate Change: A Closer Look at Existing Evidence*, [lien](#).
- Government of Ghana. 2014, *Ghana National Adaptation Strategy*, [lien](#).
- Government of Ghana. 2018, PEFA Assessment Report, PEFA, [lien](#).
- Government of Ghana. 2021, Climate Change Data Hub, consulté le 10 août 2021, [lien](#).
- Government of Kenya. 2021. *The Landscape of Climate Finance in Kenya*. Government of Kenya, CPI, GNI^{Plus} et KCIC, [lien](#).
- Government of Uganda. 2018. *PEFA Assessment Report*, PEFA, [lien](#).
- IBP (International Budget Partnership ou Partenariat budgétaire international), 2021, *Enquête sur le budget ouvert 2019*, Résultats par pays, [lien](#).
- Kirchhofer, Z and Fozzard, A. 2021. *Climate Change Expenditure Tagging: A Review of International Practices*, Banque mondiale, [lien](#).
- Magazi, G. 2021. Marquage du budget pour le climat en Afrique du Sud, présentation à l'événement d'apprentissage entre pairs de CABRI sur le financement du genre et du changement climatique, CABRI, [lien](#).
- Malhotra, S. 2021. *T20 Climate Forum: The Post-Pandemic Future of Food*. IPFRI Blog, 21 July 2021, [lien](#).
- Masiya, T, Davids, Y et Mazenda, A. 2019. Effective public participation in municipal service delivery. *Administratio Publica* 27 (3): 27–47.
- Ministry of Finance, Planning and Economic Development, Uganda. 2020. *Report on Public Debt, Guarantees, Other Financial Liabilities and Grants for FY 2019/20-2023/24*, [lien](#), p46. Mukasa, J, Olaka, L et Yahya Said, M. 2020. Drought and households' adaptive capacity to water scarcity in Kasali, Uganda. *Journal of Water and Climate Change* 11 (S1): 217–232, [lien](#).
- Mushemeza, E, Lukwago, D et Bogere, G. 2019. *Review of Gender Budgeting at Sub-national Level in Uganda*. ACODE Policy Research

- Paper Series 90, 2019, [lien](#).
- National Development Planning Commission of Ghana. 2017. Long-term National Development Plan of Ghana, 2018-2057 (Outline). Government of Ghana, Accra, [lien](#). Nicholson, K et Folscher, A. 2017. Africa's Public Expenditure on Adaptation, Africa Climate Policy et Bureau régional du PNUD pour l'Afrique.
- OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques)/PNUD (Programme des Nations unies pour le développement). 2016, *Vers une coopération pour le développement plus efficace : Rapport d'étape 2016*, [lien](#).
- OMM (Organisation météorologique mondiale), 2020. État du climat en Afrique 2019, OMM-N° 1253, Genève, [lien](#).
- Park, K.R. 2017. Why Do Aid Information Management Systems Fail? PhD thesis, London School of Economics, [lien](#).
- PEFA (Dépenses publiques et responsabilité financière). 2021, Assessment Scores, consulté le 10 août 2021, PEFA, [lien](#).
- Republic of Ghana. 1996. Constitution de la République du Ghana de 1992 telle qu'amendée en 1996, [lien](#)
- Republic of Uganda. 2017. Constitution de la République de l'Ouganda de 1995 telle qu'amendée en 2017, [lien](#).
- Schalatek, L. 2020. *Gender and Climate Finance*. Climate Finance Fundamentals 10, Heinrich Böll Stiftung, [lien](#).
- Selvik, M. 2019. *Taking Stock of Citizens' Right to Access Information in Africa*, blog en ligne, [lien](#)
- SEND Ghana, 2021. *Assessment of Ghana's Climate Change Finance Accountability Landscape*, document commandé par l'initiative BIFCCA, à paraître.
- Stotsky, J, Kolovich, L et Kebhaj, S. 2016. *Sub-Saharan Africa: A Survey of Gender Budgeting Efforts*. *efforts*, Document de travail du FMI, WP//16/152, [lien](#)
- Uganda Ministry of Water and the Environment. 2015. *Economic Assessment of the Impacts of Climate Change in Uganda*, [lien](#)
- Uganda National Planning Commission. 2020. *The National Development Plan III*, [lien](#).
- Union africaine. 2015. *Agenda 2063 : L'Afrique que nous voulons*, version populaire, [lien](#).
- Union africaine. 2021. *Vue d'ensemble et objectifs et domaines prioritaires de l'Agenda 2063*, [lien](#)
- USAID. 2015. *Aid Transparency Pilot Study*, USAID, [lien](#)
- Veit, P, Lozovaya N et Easton, C. 2013. *Improving Freedom of Information in Uganda*. World Resources Institute, [lien](#)
- Watson, C et Schalatek, L. 2021. *The Global Climate Finance Architecture*. Climate Funds Update, février 2021. Heinrich Böll Stiftung et la Overseas Development Institute, [lien](#)
- Westphal, M, Canfin, P, Ballesteros, A et Morgan, J. 2015. *Getting to \$1 Billion: Climate Finance Scenarios and Projections to 2020*. Document de travail. Washington, DC: World Resources Institute, [lien](#)

