

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



L'intégration du changement climatique dans
la budgétisation et les finances

COMPTE-RENDU PRINCIPAL

Table des matières

<i>Tableaux, figures et encadrés</i>	3
<i>Remerciements</i>	3
<i>Liste des abréviations</i>	4
Note de synthèse	5
1 Les arguments en faveur de l'intégration de l'action climatique dans la budgétisation et les finances	10
2 Approches de l'intégration	16
2.1 Planification stratégique	16
2.2 Élaboration et approbation du budget	18
2.3 Exécution du budget	22
2.4 Comptabilité et suivi	23
2.5 Audit et évaluation	25
2.6 Examen des politiques	26
2.7 Interfaces avec d'autres domaines des finances publiques	27
3 Instantané des progrès réalisés sur le continent	31
3.1 Interventions à travers l'Afrique en un coup d'œil	31
3.2 Implications potentielles de la COVID-19	34
4 Harmonisation au niveau national	36
4.1 Bénin	36
4.2 Burkina Faso	38
4.3 Cabo Verde	39
4.4 Éthiopie	40
4.5 Kenya	41
4.6 Mozambique	43
4.7 Rwanda	44
4.8 Afrique du Sud	46
4.9 Ouganda	47
4.10 Réflexions finales	49
5 L'orientation future des réformes de l'intégration climatique	50
<i>Bibliographie</i>	57
<i>Annexe A : Les indicateurs PEFA climat</i>	59

Tableaux, figures et encadrés

Tableau 1 :	Approches de marquage du budget sensible au climat : expérience dans trois pays africains	32
Tableau 2 :	Options de conception pour différentes réformes budgétaires de l'intégration du changement climatique avec différents niveaux de complexité	52
Figure (i) :	Points d'entrée qui facilitent l'intégration du changement climatique dans le cycle budgétaire	6
Figure (ii) :	Points d'entrée identifiés dans les études de cas-pays, qui facilitent l'intégration du changement climatique	7
Figure (iii) :	Ensembles de réformes de l'intégration alignées sur divers objectifs stratégiques.....	8
Figure 1 :	Perte moyenne annuelle de PIB liée au changement climatique (d'ici à 2050)	13
Figure 2 :	Les effets des investissements précoces et tardifs dans l'adaptation ou l'amortissement du capital, la dynamique de la dette et le PIB.....	13
Figure 3 :	Le déficit d'adaptation en Afrique	14
Figure 4 :	Points d'entrée pour intégrer le changement climatique dans le cycle budgétaire.....	17
Figure 5 :	Instantané de certaines réformes budgétaires sensibles au climat à travers l'Afrique	33
Figure 6 :	Trains de réformes de l'intégration alignées sur différents objectifs stratégiques.....	51
Encadré 1 :	L'interconnectivité du changement climatique et des dépenses budgétaires « courantes »	11
Encadré 2 :	Évaluation de l'impact du changement climatique.....	21
Encadré 3 :	Pondération du marquage budgétaire climatique	24
Encadré 4 :	Contexte macrobudgétaire dans un monde post-COVID-19 :	34

Remerciements

Ce document a été rédigé par Stephanie Allan, avec les contributions de Kit Nicholson. Asrat Bekele, Dayna Connolly, Egídio Daniel Quidione Cueteia, Alta Fölscher, Winnie Mageto, Luis Pedro Maximiano, James Muraguri, Evarist Bariyo Mwesigye et Yacine Bio Tchané ont apporté leur concours à la recherche documentaire pour les revues de pays. Paul Steele, Tracey Kajumba et Delaine McCullough ont commenté une première version de ce document. Shanaz Broermann et Philipp Krause du Secrétariat de CABRI y ont apporté leur soutien.



Pour tout renseignement sur CABRI, ou pour obtenir des exemplaires de cette publication, veuillez contacter :

CABRI Secretariat (Secrétariat de CABRI)
Cnr John Vorster & Nellmapius Drive,
Centurion, 0062
South Africa (Afrique du Sud)

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

Rédaction finale par Lauries Rose Innes
Production de la publication par Simon Chislett et Leith Davis

Liste des abréviations

ARC	Mutuelle panafricaine de gestion des risques
BAP	Budgétisation axée sur les performances (ou Budgétisation axée sur les résultats)
BIFCCA	Budgétisation inclusive et financement de la lutte contre le changement climatique en Afrique
BUNEE	Bureau national des évaluations environnementales (Burkina Faso)
CABRI	Initiative africaine concertée sur la réforme budgétaire
CCNUCC	Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques
CDMT	Cadre de dépenses à moyen terme
CDN	Contribution(s) déterminée(s) au niveau national (ou NDC en anglais)
CFAP	Classification des fonctions des administrations publiques
COVID-19	Maladie à coronavirus 2019
CPDN	Contribution(s) prévue(s) déterminée(s) au niveau national (ou INDC en anglais)
EICC	Évaluation de l'impact du changement climatique
EIDPC	Examen des institutions et des dépenses publiques dans le domaine climatique [ou examen institutionnel et des dépenses publiques climatiques ou Revue des dépenses publiques et institutionnelles sur les changements climatiques (Bénin) ; ou CPEIR en anglais]
EUR	Euro
EVRCC	Économie verte résiliente face au changement climatique (Éthiopie)
FNEC	Fonds national pour l'Environnement et le Climat (Bénin)
FVC	Fonds vert pour le climat
GES	Gaz à effet de serre
GFP	Gestion des finances publiques
GIP	Gestion des investissements publics
IIED	Institut international pour l'environnement et le développement
MAF	Ministère des Affaires étrangères
MdF	Ministère des Finances
MEE	Ministère de l'Eau et de l'Environnement
MEEVCC	Ministère de l'Environnement, de l'Économie verte et du Changement climatique (Burkina Faso)
MEF	Ministère de l'Économie et des Finances (Mozambique, Cambodge)
MFPDE	Ministère des Finances, de la Planification et du Développement économique (Ouganda)
MINECOFIN	Ministère des Finances et de la Planification économique (Rwanda)
ODI	<i>Overseas Development Institute</i>
OSC	Organisation de la société civile
PANA	Programme d'action national d'adaptation
PEFA	Dépenses publiques et Responsabilité financière
PIB	Produit intérieur brut
PNA	Plan national d'adaptation (ou PNACC – Plan national d'adaptation au changement climatique)
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
SIGIF	Système intégré de gestion de l'information financière
USD	Dollar des États-Unis

Les taux de change utilisés tout au long du document sont tirés de OANDA.com au 01.01.2021.

Note de synthèse

Le Programme « Budgétisation inclusive et financement de la lutte contre le changement climatique en Afrique » vise à renforcer les liens entre la politique nationale en matière de changement climatique et les finances publiques nationales, dans le but de promouvoir la résilience au changement climatique. Le premier échange entre pairs du BIFCCA réunit des fonctionnaires des ministères des Finances (MdF) à travers l'Afrique. Son objectif est de faciliter la collaboration sur la meilleure façon d'intégrer le changement climatique dans les systèmes de gestion des finances publiques (GFP). Ce rapport sert de compte-rendu principal.

Le changement climatique a un impact sans équivoque sur la croissance et les finances publiques des économies africaines. Les catastrophes liées au changement climatique et l'évolution progressive des températures et des précipitations devraient entraîner une perte annuelle moyenne de 3,2 pour cent du produit intérieur brut (PIB) pour l'ensemble de l'Afrique d'ici à 2050.¹ Les femmes et les pauvres sont particulièrement vulnérables. Cette situation est due à leur dépendance accrue vis-à-vis des moyens de subsistance agricoles et à la diminution des mécanismes d'adaptation disponibles pour répondre aux chocs induits par le changement climatique.

Aborder la question de la lutte contre le changement climatique, c'est adopter des outils et des approches d'intégration. Presque toutes les dépenses publiques contribuent potentiellement aux émissions de gaz à effet de serre (GES) ou sont potentiellement vulnérables aux impacts du changement climatique. Par conséquent, la meilleure façon de réaliser l'adaptation et l'atténuation est d'intégrer le changement climatique dans les programmes réguliers de dépenses publiques. Cette démarche implique des outils et des approches d'intégration, plutôt que l'élaboration d'un secteur ou programme budgétaire « Changement climatique » séparé, assorti d'une enveloppe budgétaire distincte.

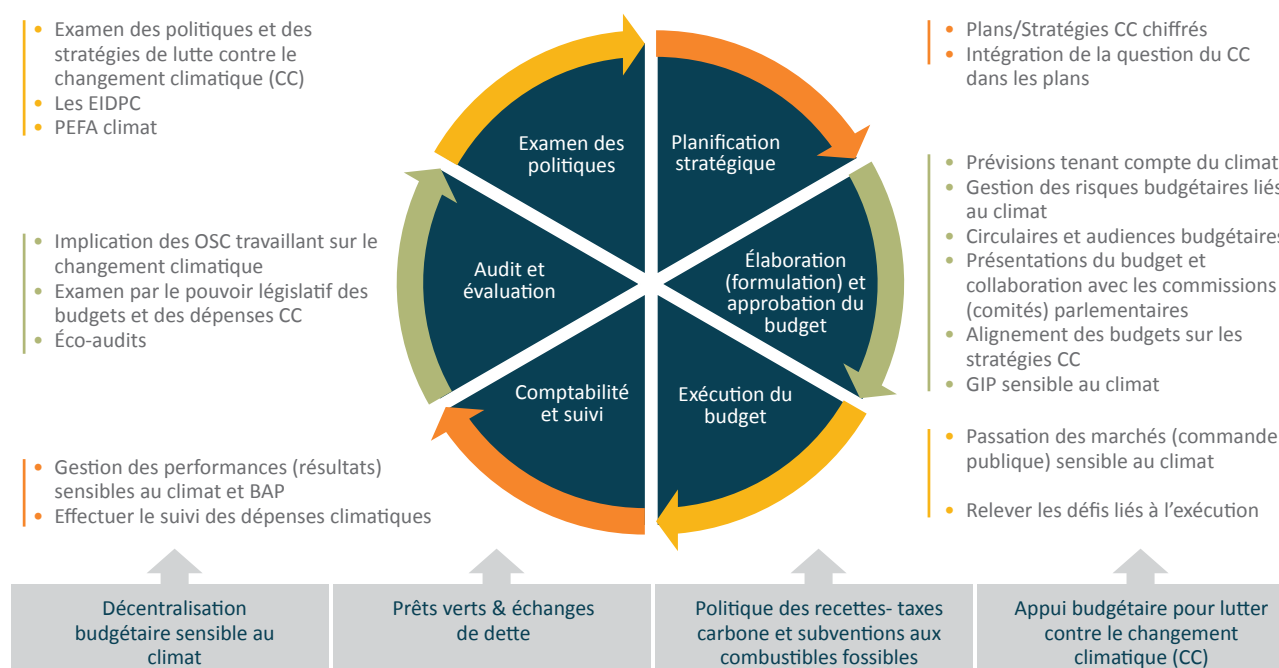
La documentation sur l'élaboration du budget lié au climat semble indiquer que les processus budgétaires ne donnent pas suffisamment la priorité au changement climatique, pour un certain nombre de raisons perceptibles.

Premièrement, la complexité de la science des changements climatiques et le manque de projections par pays posent de multiples difficultés aux décideurs politiques qui doivent discerner les principales implications politiques. En même temps, les gouvernements qui sont confrontés à des contraintes peuvent choisir de renoncer aux dépenses liées au climat (ou dépenses climatiques) au profit de rendements perçus comme plus immédiats et garantis. L'ambiguïté définitionnelle constitue un défi supplémentaire : si un MdF doit accorder la priorité aux investissements dans l'adaptation au changement climatique et l'atténuation de ses effets, il doit savoir quels devraient être ces investissements, et qu'il n'existe pas de règles absolues à cet égard. En outre, les ouvrages consacrés à ce sujet notent que, dans certains pays, le changement climatique est toujours perçu comme une « question à charge du ministère de l'Environnement », ce qui se traduit par un engagement insuffisant des MdF en tant que gardiens ultimes des finances publiques. Enfin, l'absence de pressions du côté de la demande de la part des acteurs visant à garantir la redevabilité est l'une des raisons souvent citée pour expliquer pourquoi le changement climatique ne bénéficie pas suffisamment d'une priorité budgétaire.

En dépit de ce constat, les MdF en Afrique et ailleurs, ont développé diverses approches novatrices pour intégrer le changement climatique dans leur cycle budgétaire. Les points d'entrée potentiels sont présentés à la Figure (i) ci-après, et couvrent toutes les phases du cycle budgétaire, tandis que d'autres points d'entrée sont reliés à d'autres aspects de la politique de GFP (comme la politique de recettes et la décentralisation budgétaire). Ils ne doivent pas

1 Climate Scrutiny et Mokoro, 2017. *Africa's Public Expenditure on Adaptation*. Reposant sur des scénarios du Groupe intergouvernemental d'experts sur l'évolution du climat (GIEC) de milieu de gamme (c'est-à-dire, le scénario RCP (profil représentatif d'évolution de concentration) 2.6 du 5^e rapport d'évaluation (AR5) du GIEC AR5 ou du scénario B1 du 4^e rapport d'évaluation (AR4) du GIEC, qui implique une augmentation de la température d'environ 2° C et un doublement de la fréquence de la variabilité des précipitations, y compris les inondations, les sécheresses, les tempêtes et d'autres phénomènes extrêmes.

Figure (i) : Points d'entrée qui facilitent l'intégration du changement climatique dans le cycle budgétaire



être considérés comme une liste de contrôle ou un plan directeur, puisque les mesures les plus appropriées dans chaque pays dépendront de leurs objectifs stratégiques et des particularités de leur système de GFP. En outre, ces points d'entrée ne sont pas uniquement au service du programme sur le changement climatique ; ils peuvent être utilisés pour promouvoir n'importe quelle priorité, en particulier ceux de nature intersectorielle qui bénéficient d'une approche d'intégration. L'égalité hommes-femmes en est un exemple. En effet, la pratique de la GFP sensible au climat s'appuie fortement sur la budgétisation sensible au genre, qui a une histoire de pratique consacrée.

Afin de permettre la sélection de ces points d'entrée, un examen de leur absorption à travers l'Afrique est présenté au Chapitre 3. Cet examen laisse à penser que la planification du changement climatique est de loin le point d'entrée le plus largement suivi ; 40 gouvernements africains ont élaboré une stratégie ou un plan qui se rapporte spécifiquement au changement climatique, tandis que cinq autres gouvernements sont en train de l'élaborer. L'outil d'examen personnalisé des politiques en matière de changement climatique, à savoir l'examen institutionnel et des dépenses publiques climatiques (EIDPC), a été utilisé dans dix pays africains à ce jour, et un autre EIDPC est prévu au Niger. La plupart des EIDPC ont été effectués en Afrique de l'Est, sous la forme d'un processus, parfois dirigé par le gouvernement et à d'autres occasions, mis en œuvre par des partenaires du développement. Lorsque les EIDPC ont reçu l'aval du MdF, ils ont souvent fourni une feuille de route utile pour les futures réformes budgétaires de l'intégration du changement climatique. D'autres réformes de l'intégration du changement

climatique sont moins courantes. Par exemple, l'Afrique du Sud a mis en place une taxe carbone, tandis que d'autres pays ont réduit les subventions aux combustibles fossiles ou mis en œuvre des taxes spécifiques aux combustibles.

Les études de cas de neuf pays africains donnent ensemble un aperçu des réformes budgétaires de l'intégration de l'action climatique. Elles fournissent également un calendrier expliquant la manière dont les interventions se sont produites pour former les ensembles de réformes actuels. La Figure (ii) répertorie les points d'entrée que chaque pays utilise ou envisage pour l'avenir. Les études de cas montrent clairement deux questions. Premièrement, les gouvernements concernés mettent déjà en œuvre un large portefeuille de mesures d'intégration du changement climatique dans la budgétisation et les finances. Deuxièmement, Aucun pays n' a adopté le même train de mesures, ce qui souligne la diversité de ce qui est, à l'échelle mondiale, un domaine émergent de la pratique de la GFP. Dans les neuf pays étudiés, certains domaines de réforme sont plus répandus que d'autres. La plupart des études de cas ont révélé que le changement climatique figurait généralement dans les circulaires budgétaires – une action « à gain rapide » relative pour encourager les secteurs à tenir compte du changement climatique dans leur budget. L'identification explicite des risques budgétaires liés au climat est également un domaine de pratique croissant, souvent en raison de l'augmentation du coût des catastrophes climatiques. La plupart des pays ont également des fonds nationaux sensibles au changement climatique qui fonctionnent parallèlement à l'intégration dans le budget ordinaire, dans certains cas pour des investissements spécifiques axés sur le climat, comme la

recherche et le renforcement des capacités. Les domaines qui ne figurent pas de façon significative dans les pays étudiés comprennent les mesures de redevabilité, telles que les budgets citoyens sensibles au changement climatique, les audits tenant compte du changement climatique et l'implication du pouvoir législatif à l'égard des dépenses publiques liées au climat.

La menace immédiate la plus importante pour les dépenses publiques liées au changement climatique est peut-être la pandémie de COVID-19, qui devrait entraîner une perte de 7,2 points de pourcentage du PIB en Afrique subsaharienne au cours des années 2020 et 2021. Ce recul du PIB se traduira par une baisse des recettes publiques et une diminution de l'espace budgétaire, ce qui aura probablement des répercussions sur les dépenses consacrées à l'adaptation et à l'atténuation. Un examen des variations de la composition budgétaire depuis l'apparition de la COVID-19 en Afrique du Sud, au Cabo Verde et au Kenya suggère que les dépenses liées au climat sont effectivement réduites à court terme.

Les perspectives à moyen terme des dépenses consacrées au climat sont difficiles à déterminer. Bien que les stratégies de relance verte de l'après-COVID-19 aient été largement évoquées, reste à savoir, si et comment elles seront financées.

Malgré ce contexte difficile, les gouvernements continuent d'amorcer, d'étendre et de renforcer les réformes de l'intégration du changement climatique. Pour les pays qui cherchent à définir les interventions de démarrage, il peut être utile de considérer les principaux objectifs de l'intégration du changement climatique et de sélectionner les réformes qui leur sont les mieux adaptées. La Figure (iii) ci-dessous inclut quelques suggestions quant aux interventions qui pourraient être considérées comme essentielles, obligatoires ou facultatives. Quatre ensembles différents d'objectifs concernent : i) la sensibilisation ; ii) le lien entre les dépenses et les plans climatiques ; iii) le renforcement des processus budgétaires ; et, iv) l'amélioration de l'efficacité des dépenses climatiques.

Figure (ii) : Points d'entrée identifiés dans les études de cas-pays, qui facilitent l'intégration du changement climatique

	Bénin	Burkina Faso	Cabo Verde	Éthiopie	Kenya	Mozambique	Rwanda	Afrique du Sud	Ouganda
Planification stratégique									
Stratégies et plans CC									
Plans CC avec des implications financières									
CC intégré dans les plans de développement									
Élaboration et approbation du budget									
Prévisions macroéconomiques sensibles au CC									
Risques budgétaires liés au CC (y compris le transfert de risques)									
Circulaires budgétaires sensibles au CC									
Gestion sensible au CC des investissements publics									
CC inscrit dans les audiences budgétaires (réflexions permanentes)									
CC figurant dans la présentation du budget									
Examen par le pouvoir législatif d'une perspective de CC									
Exécution du budget									
Élimination des obstacles à l'exécution budgétaire liée au CC									
Passation des marchés (commande publique) sensible au CC									
Comptabilité et suivi									
Marquage du budget sensible au climat									
Gestion des performances (ou résultats) tenant compte du CC									
Évaluation et audit									
Éco-Audits									
Les acteurs visant à garantir la redevabilité influencent le budget sensible au CC									
Budget citoyen sensible au CC									
Révision des politiques									
EIDPC									
PEFA climat									
Autres interfaces de politiques									
Recettes (taxes carbone, système d'échange de quotas d'émission, taxes sur les combustibles fossiles)									
Obligations vertes									
Décentralisation budgétaire sensible au climat									
Appui (Soutien) budgétaire sensible au climat									
Fonds national pour le climat									
Actuellement appliqué(e)(s)									
Fait/Font partie des plans futurs									
Mis(e)(s) en oeuvre précédemment									

Figure (iii) : Ensembles de réformes de l'intégration alignées sur divers objectifs stratégiques

Actions possibles	Options d'orientation prioritaire de l'approche stratégique de l'intégration																																								
	Sensibilisation (des politiques/du public)									Dépenses CC induite par la stratégie									Processus budgétaires									Efficacité													
Année	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	
Planification stratégique																																									
Stratégies et plans CC																																									
Plans CC avec des implications financières																																									
CC intégré dans les plans de développement																																									
Élaboration et approbation du budget																																									
Prévisions macroéconomiques sensibles au CC																																									
Risques budgétaires liés au CC (y compris le transfert de risques)																																									
Circulaires budgétaires sensibles au CC																																									
Préparation/évaluation sensible au CC des investissements publics																																									
CC intégré dans les projets de budget																																									
CC inscrit dans les audiences budgétaires																																									
CC figurant dans la présentation du budget																																									
Examen par le pouvoir législatif d'une perspective de CC																																									
Exécution du budget																																									
Élimination des obstacles à l'exécution budgétaire liée au CC																																									
Passation des marchés (commande publique) sensible au CC																																									
Comptabilité et suivi																																									
Utilisation du marquage pour rendre compte des dépenses CC																																									
Gestion des performances (ou résultats) tenant compte du CC																																									
Évaluation et audit																																									
Éco-Audits																																									
Les acteurs visant à garantir la redevabilité influencent le budget sensible au CC																																									
Budget citoyen sensible au CC																																									
Révision des politiques																																									
EIDPC																																									
PEFA climat																																									
Autres interfaces de politiques																																									
Recettes (taxes carbone, système d'échange de quotas d'émission)																																									
Obligations vertes																																									
Décentralisation budgétaire sensible au climat																																									
Opérationnelle pilote et facultative																																									
Opérationnelle obligatoire																																									
Opérationnelle essentielle																																									

Comme toute réforme de la GFP, l'intégration du changement climatique dans les budgets et les finances devrait être abordée de manière itérative et progressive, afin que des normes plus élevées et des réformes plus ambitieuses puissent être réalisées au fil du temps, au fur et à mesure du renforcement des capacités et de l'affinement des méthodologies. Le document conclut en proposant diverses options de conception pour les points d'entrée pour l'intégration, avec différents niveaux de complexité (simple, modéré et ambitieux). Par exemple, lors de l'introduction d'un système de marquage budgétaire climatique, une option relativement simple serait d'adopter une classification binaire (oui/non). Cette option ne se concentrerait que sur les principaux secteurs liés au climat et s'appliquerait au moyen d'une analyse autonome et occasionnelle (comme c'est le cas dans le cadre d'un EIDPC). Une option plus ambitieuse serait de définir les coefficients de pondération en fonction des différents niveaux de pertinence du changement climatique, d'étendre l'analyse à tous les secteurs et d'intégrer le système dans le système intégré de gestion de l'information financière (SIGIF). En ce qui concerne la gestion des risques budgétaires, une approche introductive serait d'inclure une évaluation qualitative des risques budgétaires liés au climat comme la sécheresse ou les inondations. À plus long terme, cette évaluation pourrait se transformer en une évaluation quantitative des risques pour les dépenses et les recettes,

ajustée en fonction des différents niveaux d'investissements dans l'atténuation et l'adaptation afin d'aider à déterminer les objectifs de dépenses publiques.

Les gouvernements ne peuvent pas s'attendre à mettre immédiatement en œuvre des réformes très complexes de l'intégration de l'action climatique. Toutefois, ce document donne une vue d'ensemble des mesures déjà introduites en Afrique et indique une éventuelle voie à suivre. La nature des réformes particulières d'un pays dépendra de ses propres vulnérabilités climatiques, des objectifs de son gouvernement, des niveaux de ses capacités et de la nature de son système de GFP existant. Il est peu probable que l'intégration du changement climatique soit un vecteur des réformes fondamentales de la GFP – par exemple, un MdF ne déploiera pas un SIGIF simplement pour numériser un marquage budgétaire climatique. Il s'ensuit que les réformes budgétaires de l'intégration de l'action climatique devraient viser à tirer parti de ce qui est déjà en place. La cartographie des pratiques existantes dans chaque pays, n'a pas pour objet de promouvoir l'uniformité entre les pays ou l'impression qu'il existe un étalon-or dans ce domaine, mais l'objectif de ce compte-rendu principal – et, de l'échange entre pairs qu'il oriente – est plutôt de consolider les connaissances qui pourraient être utiles aux ministères des Finances en Afrique qui souhaitent faire avancer ce programme.

“ Les catastrophes climatiques ainsi que l'évolution graduelle des températures et des précipitations devraient entraîner une perte annuelle moyenne de 3,2 % du PIB pour l'Afrique, d'ici à 2050 ”



Les arguments en faveur de l'intégration de l'action climatique dans la budgétisation et les finances

Le programme BIFCCA soutient des liens plus étroits entre la politique nationale en matière de changement climatique et les finances publiques nationales, dans le but de promouvoir la résilience climatique. Les MdF, en tant que principaux interlocuteurs entre les politiques et les budgets, sont réunis par l'Initiative africaine concertée sur la réforme budgétaire (CABRI) lors du premier échange entre pairs du programme BIFCCA. Cet échange est l'occasion pour les ministères des Finances de tout le continent de partager leurs constatations sur les moyens efficaces d'intégrer la lutte contre le changement climatique (ou l'action climatique) dans les systèmes de GFP. Ce rapport sert de compte-rendu principal. Il examine un éventail de façons d'intégrer le changement climatique dans les systèmes de GFP (Chapitre 2) et donne un aperçu des progrès réalisés à travers l'Afrique (Chapitre 3) en faisant la synthèse de neuf études de cas de pays (Chapitre 4). Le document se termine par la présentation de certaines orientations qui peuvent être suivies pour faire progresser ce programme.

Le changement climatique a un impact sans équivoque sur la croissance et les finances publiques des économies africaines. Cet impact est imputable à une combinaison de catastrophes induites par le changement climatique et de tendances plus progressives vers la hausse des températures, l'accroissement de la fréquence des inondations et des sécheresses, et l'élévation du niveau de la mer. Les chocs climatiques extrêmes (comme les inondations, les sécheresses et les tempêtes) réduisent la production économique et ralentissent la croissance du PIB en raison des coûts à court terme des secours en cas de catastrophe, des coûts à plus long terme de la reconstruction, ainsi que des retours perdus sur le capital endommagé et de la baisse de l'activité économique. Au cours des dix dernières années, plus de 600 chocs de ce genre ont été enregistrés en Afrique, qui ont affecté plus de 188 millions de personnes.²

Concomitamment, l'évolution plus progressive provoquée par le changement climatique – la hausse des températures, l'élévation du niveau de la mer et la grande variabilité des précipitations – diminue la production agricole, réduit les actifs financiers et affaiblit la productivité du travail. La combinaison de ces facteurs, implique que le changement climatique devrait entraîner une perte annuelle moyenne de 3,2 pour cent du PIB pour l'ensemble de l'Afrique, d'ici à 2050.³ La gravité de l'impact sur chaque pays dépend du taux et de l'ampleur de l'augmentation de la température mondiale, ainsi que des niveaux variables d'exposition et de vulnérabilité des pays (en grande partie déterminés par la composition sectorielle de leur économie). La Figure 1 ci-dessous présente les pertes annuelles moyennes potentielles par pays, à partir de maintenant et jusqu'à 2050. Pour 18 pays d'Afrique, les pertes annuelles moyennes possibles sont de plus de 4 pour cent du PIB.

Les femmes et les pauvres sont les plus exposés aux risques climatiques en Afrique. Les moyens de subsistance qui dépendent des ressources naturelles sont particulièrement sensibles à la variabilité du climat. Les pauvres et les autres groupes sociaux marginalisés sont particulièrement vulnérables au changement climatique, car ils sont les plus tributaires des ressources naturelles. L'agriculture fournit plus de 52 pour cent de l'emploi féminin et 53 pour cent de l'emploi masculin en Afrique subsaharienne, et contribue à environ 14 pour cent du PIB.⁴ Le changement climatique impacte les hommes et les femmes de manière différente, les femmes dans l'ensemble étant plus exposées et vulnérables au changement climatique parce qu'elles sont souvent plus pauvres, moins instruites et n'ont pas d'intermédiaires pour prendre des décisions politiques ou domestiques. Par ailleurs, d'autres normes culturelles liées au genre limitent parfois l'aptitude des femmes à éviter les impacts des catastrophes climatiques.⁵

2 Base de données Em Dat, lien. Données sur les inondations, la sécheresse, la température extrême, les glissements de terrain, les tempêtes, les glissements de terrain dus aux feux de friches et les infestations par insectes. Téléchargée le 11/01/2021.

3 Voir la note de bas de la page 1.

4 Banque mondiale, indicateurs du développement dans le monde.

5 PNUD 2012, *Overview of linkages between gender and climate change*.

Encadré 1 : L'interconnectivité du changement climatique et des dépenses budgétaires « courantes »

Il y a très peu de projets ou de programmes budgétaires qui sont entièrement et spécifiquement consacrés au changement climatique. Parmi les exemples figurent, les systèmes d'information sur le climat, la recherche sur l'atténuation et l'adaptation, ou le renforcement ciblé des capacités et la sensibilisation.

Il est plutôt beaucoup plus courant que l'action climatique fasse partie intégrante des investissements dans les dépenses publiques courantes. Tirer des avantages liés au changement climatique de ces investissements, ne requiert pas forcément d'engager des coûts supplémentaires ou d'apporter des changements à la conception. Prenons, par exemple, un projet de reforestation. Les forêts sont souvent une partie importante de l'effort d'un gouvernement en matière de changement climatique parce qu'elles séquestrent le dioxyde de carbone de l'atmosphère (atténuation) et réduisent les inondations et l'érosion des sols à la suite de l'augmentation des précipitations provoquée par le changement climatique (adaptation). Cependant, ce sont souvent d'abord et avant tout des investissements économiques qui génèrent des revenus tirés de l'exploitation forestière durable, ou des investissements environnementaux qui favorisent la biodiversité.

Dans d'autres cas, s'assurer qu'un programme budgétaire offre également des avantages en matière de changement climatique peut nécessiter des investissements supplémentaires. Prenons le cas, par exemple, de la construction d'une usine de fabrication qui fonctionne à partir d'énergie renouvelable contrairement aux combustibles fossiles, ou l'investissement dans des infrastructures résistantes au changement climatique, comme une route qui est construite pour résister aux cyclones. Un coût supplémentaire peut être nécessaire, par exemple pour installer l'usine avec des panneaux solaires, ou pour s'assurer que la route peut résister à un cyclone en utilisant différents matériaux ou en choisissant une autre route. Toutefois, ces exemples ne changent rien au fait que les principaux rendements de ces investissements sont économiques.

Aborder le changement climatique, c'est adopter des outils et des approches d'intégration, plutôt que de traiter le problème comme une préoccupation autonome. Les dépenses liées au climat sont regroupées en deux grandes catégories : les dépenses visant à limiter l'ampleur du changement climatique en réduisant les émissions de GES (**atténuation**) ; et, les dépenses qui impliquent de s'adapter aux changements climatiques réels ou prévus afin de modérer les dommages causés (**adaptation**). Étant donné que presque toutes les dépenses publiques contribuent potentiellement aux émissions de GES ou sont potentiellement vulnérables aux impacts du changement climatique, les objectifs d'atténuation et d'adaptation sont mieux servis en intégrant le changement climatique dans les programmes réguliers de dépenses publiques. Cette option exige des outils et des approches d'intégration, plutôt que la mise en place d'un secteur ou d'un programme budgétaire « Changement climatique » séparé avec une enveloppe budgétaire distincte. Comment l'adaptation et l'atténuation se rapportent à l'augmentation des dépenses budgétaires, est discutée dans l'Encadré 1.

Dans le budget, ces investissements seraient plus susceptibles de figurer dans les crédits budgétaires pour le ministère des Forêts ou le ministère des Infrastructures, plutôt qu'au ministère du Changement climatique, ce qui souligne la nécessité d'aborder le changement climatique comme un programme gouvernemental, qui est intégré dans tous les secteurs du budget.

L'intégration du changement climatique dans les dépenses publiques a le potentiel d'assurer la rentabilité économique, ainsi que l'amélioration des résultats climatiques. La modélisation économique effectuée par la Banque mondiale a montré que les dépenses préventives consacrées à l'**adaptation** engendrent des taux de croissance du PIB plus élevés que de ne prendre aucune mesure ou d'attendre que des mesures correctives soient nécessaires.⁶ Elles le font en abaissant le taux d'amortissement des stocks de capital face au changement climatique, ce qui entraîne une trajectoire de croissance plus élevée à plus long terme (voir Figure 2). Cette règle s'applique même si un gouvernement s'endette davantage pour financer une adaptation supplémentaire : alors que les ratios de la dette publique au PIB augmentent initialement, ils finissent par tomber en dessous des niveaux de référence (de base) en raison des taux de croissance plus élevés. Les retours potentiels des investissements dans l'atténuation en Afrique sont limités par le fait que le continent dans son ensemble n'est responsable que de 2 à 3 pour cent des émissions mondiales de GES.⁷ Toutefois, même pour les pays qui ne sont pas de grands pollueurs, l'adaptation devient moins efficace à des températures plus élevées ; tant et si bien que face à l'augmentation rapide des températures mondiales, aucun investissement dans

6 Forni et al. (2019) Increasing resilience: fiscal policy for climate adaptation, in *Fiscal Policies for Development and Climate Action*. Banque mondiale.

7 Ce résultat masque de grandes variations entre les pays africains. L'Afrique du Sud, par exemple, est le 14^e plus gros émetteur de GES au monde et fait des investissements considérables dans l'atténuation, comme le résume le Chapitre 4.

l'adaptation ou le savoir-faire technologique ne permettrait aux pays de réduire considérablement les pertes économiques subies.⁸ En outre, grâce à la poursuite de trajectoires de croissance verte, des gains économiques conséquents sont à tirer et des risques à compenser (à l'échelle mondiale, on estime qu'un passage décisif à une économie à faibles émissions de carbone pourrait générer des bénéfices de 26 billions d'USD d'ici à 2030, par rapport au statu quo).⁹

Conforté par ces données probantes, le changement climatique doit être une priorité macrobudgétaire pour les gouvernements africains et fait partie intégrante des ambitions de développement et de réduction de la pauvreté (plutôt que de les concurrencer). De plus en plus, les gouvernements du continent le reconnaissent et élaborent des stratégies ou des plans d'action nationaux sur le changement climatique, qui énoncent leur engagement à l'égard des objectifs climatiques. En résumé, 40 gouvernements africains ont produit une stratégie ou un plan se rapportant spécifiquement au changement climatique, tandis que cinq autres sont en train de les élaborer, comme l'examine le Chapitre 3. En outre, l'Accord de Paris sur le changement climatique a été largement ratifié et des engagements financiers particuliers ont été pris pour investir dans l'atténuation et l'adaptation. Ces engagements prennent la forme de contributions prévues déterminées au niveau national (CPDN) ou de contributions déterminées au niveau national (CDN) provenant de presque tous les pays africains.¹⁰ Comme nous l'avons vu dans le document qui l'accompagne sur les implications potentielles de la COVID-19 pour les dépenses liées au changement climatique, on craint, et ce à juste titre, que le choc de croissance résultant de la pandémie, ait laissé de nombreux pays africains confrontés à de sévères contraintes budgétaires, qui pourraient potentiellement compromettre les engagements des CDN. Toutefois, dans une récente déclaration panafricaine, les 54 gouvernements se sont engagés à mettre en œuvre des plans exhaustifs de relance verte visant à reconstruire en

mieux après la pandémie de COVID-19.¹¹ L'Afrique du Sud et le Nigéria sont parmi les rares pays à avoir publié des détails concrets sur les stratégies de relance de l'après-COVID-19 et sensibles au climat. Le document d'accompagnement sur l'impact de la pandémie de COVID-19 sur les réformes budgétaires de l'intégration climatique aborde ce sujet. Sur l'ensemble du continent, veiller à ce que ces stratégies de relance profitent aux personnes les plus exposées au risque du changement climatique – y compris les femmes et les pauvres – sera essentiel à leur viabilité.

Bien qu'il existe des données prouvant que les gouvernements dépensent des sommes importantes pour le changement climatique, les sous-investissements prévalent. Les EIDPC qui ont été menés dans dix pays africains (voir Chapitre 3), donnent un aperçu du montant que les gouvernements ont consacré à l'atténuation et à l'adaptation. Bien que les résultats varient considérablement – les pays étudiés affectant entre 1 et 15 pour cent des dépenses publiques à l'action climatique, un déficit de financement important est néanmoins constaté. Une étude sur les dépenses d'adaptation en Afrique (provenant de sources publiques et privées) a estimé que le déficit d'adaptation à l'échelle du continent (c'est-à-dire la part de l'impact du changement climatique qui n'est pas évitée par les niveaux prévus de dépenses d'adaptation) avoisinait les 80 pour cent,¹² ce qui signifie que le niveau actuel de dépenses d'adaptation réduira l'impact économique potentiel du changement climatique d'environ 20 pour cent. Le déficit d'adaptation varie d'un pays à l'autre, et, dans certains pays dépasse les 90 pour cent. Ce dernier résultat se réfère en grande partie aux pays confrontés à une très grande exposition et sensibilité aux risques climatiques, ainsi qu'à des défis budgétaires Figure 3. Bien qu'il ne soit pas possible de combler complètement ce déficit, il est évident que pour progresser, il faudra davantage de financement de toutes les sources, y compris des dépenses publiques intérieures.

8 Burke, Hsiang et Miguel, 2015. Global non-linear effect of temperature on economic production. *Nature* 527(12): 235–39.

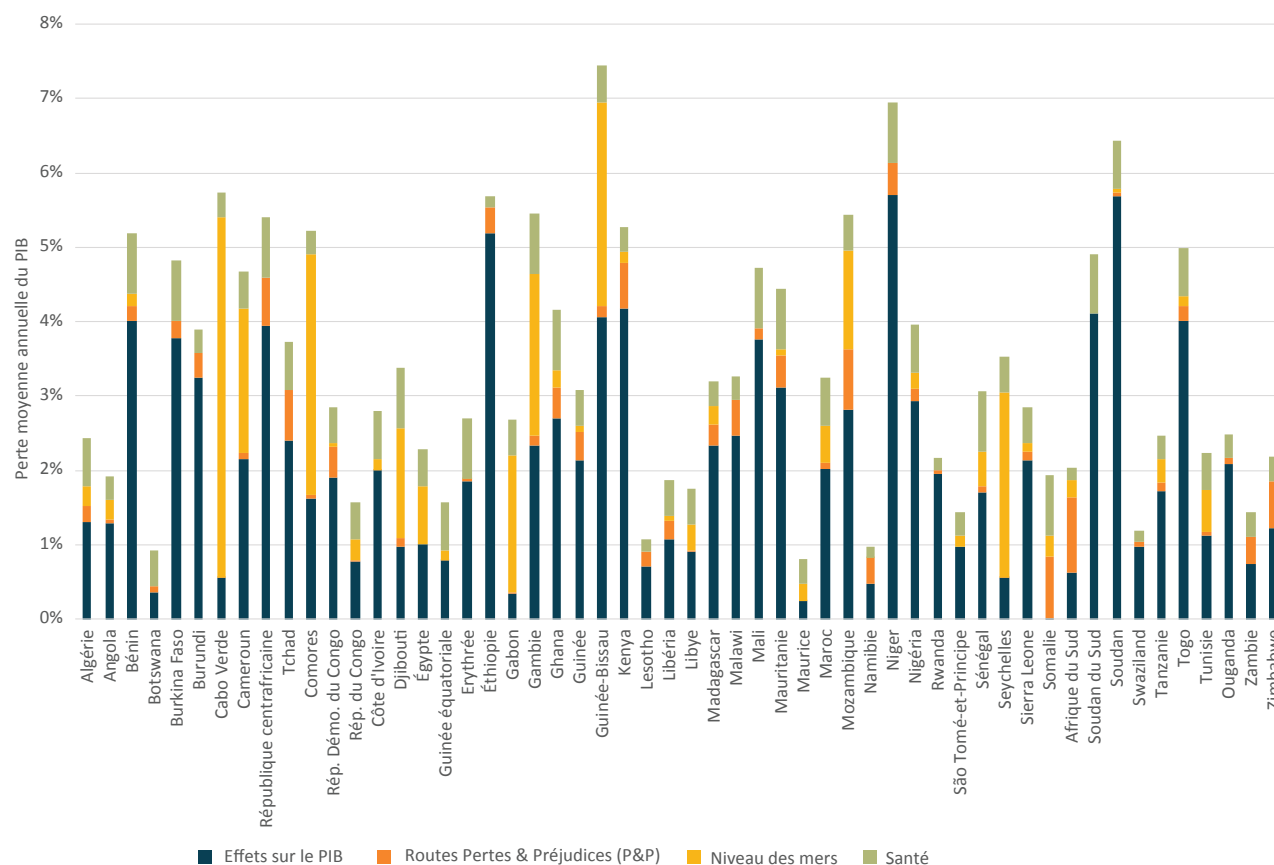
9 Global Commission on the Economy and Climate, 2018. *Unlocking the Inclusive Growth Story of the 21st Century: Accelerating Climate Action in Urgent Times*.

10 À partir de décembre 2020, 53 pays africains avaient soumis leurs premiers C(P)DN, à l'exception du Soudan du Sud.

11 <https://www.unenvironment.org/news-and-stories/press-release/african-ministers-environment-commit-support-green-covid-19-recovery>

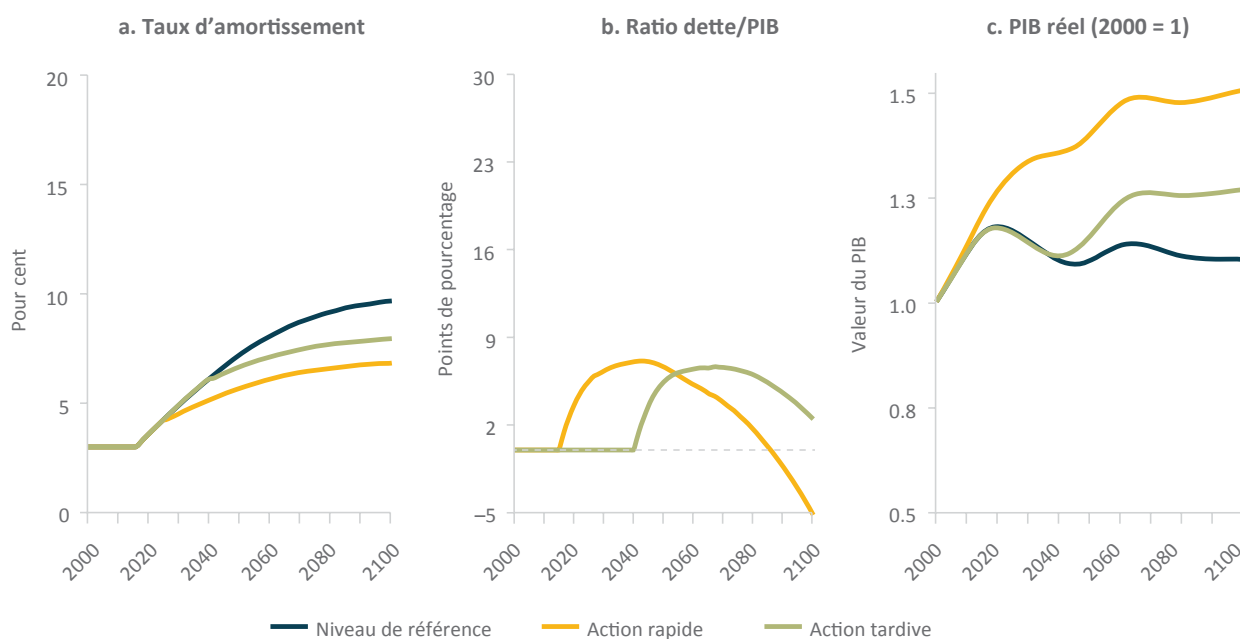
12 Climate Scrutiny et Mokoro, 2017. *Africa's Public Expenditure on Adaptation*.

Figure 1 : Perte moyenne annuelle de PIB liée au changement climatique (d'ici à 2050)



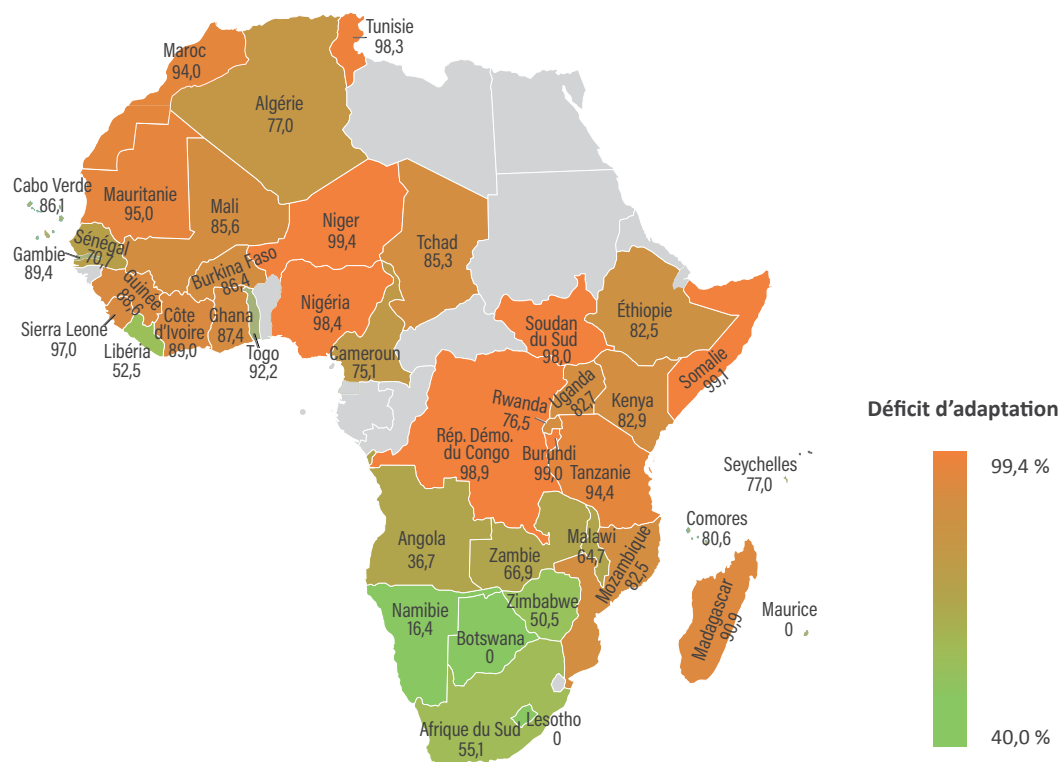
Source : Climate Scrutiny et Mokoro, 2017. *Africa's Public Expenditure on Adaptation*.

Figure 2 : Les effets des investissements précoces et tardifs dans l'adaptation ou l'amortissement du capital, la dynamique de la dette et le PIB



Source : Forni et al., 2019. Increasing resilience: fiscal policy for climate adaptation, in *Fiscal Policies for Development and Climate Action*.

Figure 3 : Le déficit d'adaptation en Afrique



Note : Les pays en gris indiquent qu'ils ne disposent pas d'estimations.

Source : Climate Scrutiny et Mokoro, 2017. *Africa's Public Expenditure on Adaptation*.

La documentation sur le financement de la lutte contre le changement climatique semble indiquer que les processus budgétaires devraient donner la priorité au changement climatique et, que lorsqu'ils ne le font pas, leur optimisation en est affectée. Le principal objectif d'un processus budgétaire est de répartir des ressources limitées d'une manière qui optimise la réalisation des objectifs politiques. Étant donné que le changement climatique est de plus en plus un objectif politique en tant que tel, et qu'il est également essentiel à la réalisation d'objectifs plus généraux de développement, on a soutenu que les sous-investissements généralisés peuvent être considérés comme une faiblesse du processus budgétaire.¹³ L'argument avancé est que, bien qu'il soit

conforme à des objectifs plus généraux de développement à moyen et à long termes, le changement climatique à court terme est en concurrence avec d'autres objectifs de développement. Par conséquent, les décisions sur la manière d'affecter, de gérer et de dépenser les deniers publics, n'accordent pas systématiquement ou adéquatement la priorité à l'adaptation.¹⁴

Il existe de nombreuses raisons pour lesquelles les processus de budgétisation peuvent ne pas accorder la priorité aux préoccupations liées au changement climatique. Celles-ci sont bien examinées dans les ouvrages consacrés à ce sujet et démontrées dans certaines des études de cas de pays

13 Voir par exemple, Bird et Granhoff, 2016. *National Monitoring Approaches for Climate Change Public Finance*. Et Bird et al., 2013. *Measuring the Effectiveness of Public Climate Finance Delivery at the National Level*.

14 Forni et al., 2019. Increasing resilience: Fiscal policy for climate adaptation, in *Fiscal Policies for Development and Climate Action*, 115-131 ; Global Commission for Adaptation, 2019. *The Role of Domestic Budgets in Financing Climate Change Adaptation*.

préparées pour ce compte-rendu (voir Chapitre 4). Parmi les raisons présentées dans ces ouvrages, figurent : ¹⁵

La **complexité de la science du changement climatique et l'absence de projections propres à chaque pays**, fait qu'il est difficile pour les décideurs politiques de discerner les implications politiques importantes. En même temps, il existe des niveaux similaires de complexité liés à la mesure et à la communication de la rentabilité économique du capital investi dans l'adaptation. En somme, il est difficile de donner des arguments en faveur de l'allocation de ressources budgétaires limitées au changement climatique.

En même temps, les gouvernements disposant de budgets publics limités peuvent choisir **de renoncer aux dépenses climatiques au profit de rendements plus immédiats et plus assurés**. Bien que les données probantes puissent nous indiquer que l'adaptation préventive s'avère moins coûteuse à long terme, les gouvernements peuvent préférer attendre que des préjudices soient constatés avant d'engager des ressources limitées (au motif que si les préjudices ne sont pas subis, les ressources peuvent être gaspillées). Étant donné que les mesures du risque ne sont pas suffisamment avancées dans l'élaboration du budget en général, et à plus fortes raisons, en ce qui concerne le changement climatique, les dépenses climatiques préventives sont souvent abandonnées en faveur d'une réponse corrective.

L'ambiguïté définitionnelle constitue un autre défi. Un MdF qui veut donner la priorité aux investissements dans l'adaptation au changement climatique et l'atténuation de ses effets, doit savoir quels devraient être ces investissements, mais sur ce point, il n'existe aucune règle absolue. C'est particulièrement vrai pour les dépenses d'adaptation qui, plutôt que d'être un projet autonome ou un programme budgétaire, font partie intégrante des dépenses de développement courantes dans de multiples secteurs. Clarifier dans quelle mesure un programme de dépenses publiques est lié à l'adaptation (pour les décisions de répartition des crédits budgétaires, mais aussi à des fins de reporting) peut être un exercice de conjecture, qui nécessite des connaissances et idées d'un large éventail d'experts sectoriels et du changement climatique.

De même, il n'est pas toujours facile de déterminer **quelle institution devrait prendre l'initiative de l'intégration** budgétaire en matière de changement climatique. Dans certains pays, l'action climatique est toujours perçue comme

une « question à charge du ministère de l'Environnement », ce qui se traduit par un engagement insuffisant des MdF en tant que gardiens ultimes des finances publiques. Dans d'autres pays, des conseils ou des comités interministériels sur le changement climatique ont été créés ; cependant, ceux-ci ont souvent peu ou pas de « poids en matière de budgétisation ». La solution souvent proposée consiste à dire qu'il s'agit d'un effort interministériel, mais les systèmes de GFP sont rarement mis en place pour très bien gérer les priorités interministérielles. Prenons, par exemple, la structure administrative des budgets ou la mise en place sectorielle de la classification des fonctions des administrations publiques (CFAP), qui rendent difficile le suivi du financement des préoccupations intersectorielles.

Enfin, il se peut que les gouvernements n'accordent pas la priorité au changement climatique parce que **les acteurs visant à garantir la redevabilité ne leur demandent pas toujours de le faire**. Parmi ces parties prenantes, figurent, les assemblées législatives et les institutions supérieures de contrôle des finances publiques, ainsi que les acteurs non étatiques (tels que les organisations de la société civile (OSC) et les médias). Parmi les raisons de l'absence de pressions du côté de la demande, figurent un manque de sensibilisation et de compréhension technique, des possibilités minimales de participer aux processus budgétaires et des défis en matière de transparence budgétaire.

Le reste de ce document énonce des moyens pratiques qui pourraient permettre aux MdF africains de mieux intégrer le changement climatique dans les systèmes budgétaires et financiers, en s'appuyant sur des exemples de réformes concrets tirés d'Afrique et d'ailleurs. L'accent est mis sur la mobilisation des ressources publiques intérieures pour le changement climatique, bien que le financement international de la lutte contre le changement climatique qui utilise les systèmes nationaux (tels que le soutien au budget climatique) soit également examiné. Il se veut être une contribution utile à la réalisation du Principe 4 d'Helsinki,¹⁶ dans lequel la Coalition des ministres des Finances pour l'action climatique s'est engagée à « tenir compte du changement climatique dans la politique macroéconomique, la planification budgétaire, la budgétisation, la gestion des investissements publics et les pratiques de passation des marchés ».

15 Voir, par exemple, Bird, 2017. Budgeting for NDC action: *Initial Lessons from Four Climate-Vulnerable Countries*; Global Commission for Adaptation, 2019. *The Role of Domestic Budgets in Financing Climate Change Adaptation* ; et IBP, 2018. *Budgeting for a Greener Planet: An Assessment of Climate Change Finance Accountability in Bangladesh, India, Nepal, and the Philippines – Summary report*.

16 La Coalition des ministres des Finances pour l'action climatique réunit des décideurs financiers et économiques de plus d'une cinquantaine de pays afin de diriger l'action de la communauté internationale contre le changement climatique et d'assurer une transition juste vers un développement résilient, à faible émission de carbone. Les Principes d'Helsinki sont un ensemble de six principes qui promeuvent l'action nationale pour le climat, en particulier par le biais de la politique budgétaire et de l'utilisation des finances publiques. Voir : <https://www.financeministersforclimate.org/>



Approches de l'intégration

En Afrique et ailleurs, les MdF ont élaboré diverses approches novatrices pour intégrer le changement climatique dans leur cycle budgétaire. Il s'agit d'optimiser les investissements publics dans l'adaptation et l'atténuation, tout en s'assurant que les dépenses publiques résistent mieux au changement climatique. Dans certains cas, ces approches s'appuient directement sur l'expérience d'autres efforts d'intégration – tels que le genre ou la budgétisation en faveur des pauvres, comme le démontre le cas du Rwanda ci-dessous.

Le Rwanda a fait des progrès considérables dans le domaine de l'intégration du changement climatique dans ses systèmes budgétaires et financiers, comme le décrit l'étude de cas du pays résumée au titre du Chapitre 4. L'approche du gouvernement s'appuie sur l'expérience de l'intégration d'une perspective de genre dans le processus budgétaire (ou budgétisation sensible au genre), qui remonte à 2008. Au cours du processus de préparation du budget, les secteurs et les districts sont tenus de préparer des états budgétaires annuels tenant compte de l'égalité hommes femmes. Le ministère des Finances et de la Planification économique (MINECOFIN) les compile en une situation du budget en rapport avec le genre, qui est présenté au Parlement en même temps que le budget national. MINECOFIN, avec le soutien du ministère de la Femme, produit des orientations pour les ministères dépensiers, et les progrès de mise en œuvre réalisés sont contrôlés par le Bureau pour le suivi de l'égalité des sexes, qui facilite une série d'audits participatifs de cinq jours sur le genre dans les districts. Cette pratique a influencé l'approche de l'élaboration du budget sensible au climat, qui est une autre priorité transversale du gouvernement rwandais.

Source : Steele et al., 2016. *Budgeting for Sustainability in Africa*.

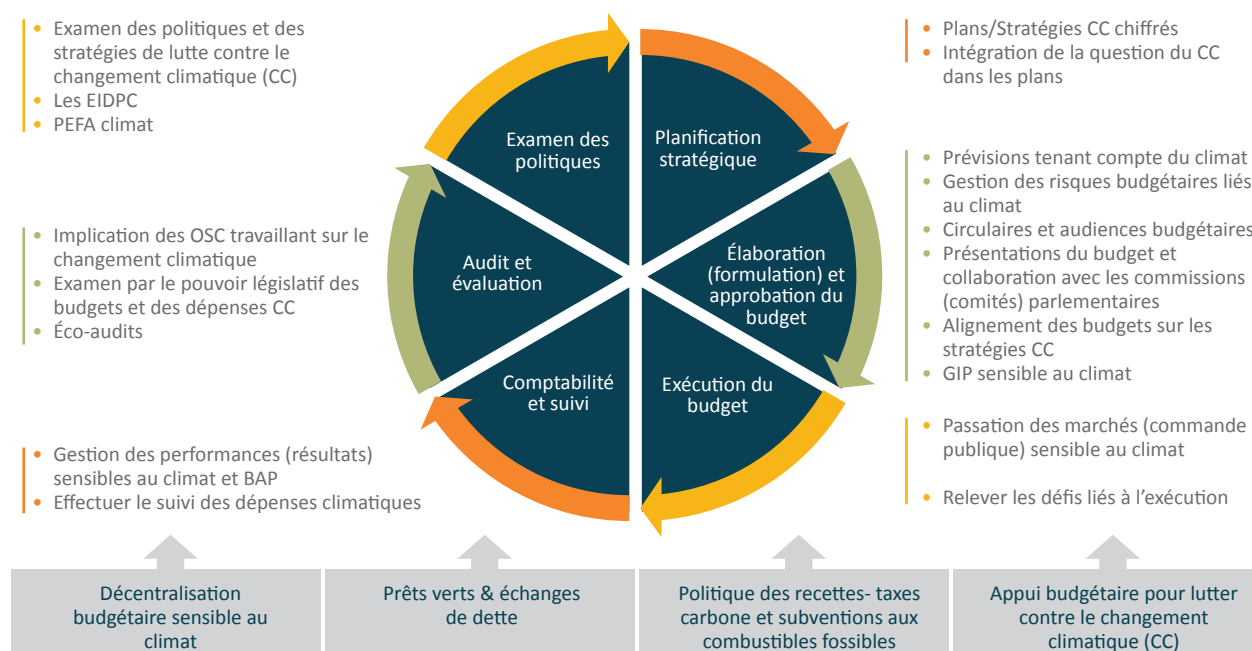
Il peut être utile d'examiner ces points d'entrée dans le cadre du cycle budgétaire générique. Les cycles budgétaires varient d'un pays à l'autre, mais ils ont tous tendance à inclure les composantes fondamentales des six étapes présentées ci-dessous. Il existe des points d'entrée possibles pour intégrer l'action climatique à toutes les étapes du cycle budgétaire, tandis que certaines initiatives d'intégration, à dessein, s'étendent sur plusieurs étapes. La Figure 4 résume les plus courants, qui peuvent offrir un guide aux MdF qui cherchent à accroître leurs efforts de budgétisation climatique. Ce résumé ne peut pas être considéré comme une liste de contrôle ou un plan directeur, car les mesures les plus appropriées dans chaque pays dépendront de leurs objectifs stratégiques et des particularités de leur système de GFP. En outre, ces points d'entrée ne sont pas uniquement au sensibles du programme sur le changement climatique, mais peuvent plutôt être utilisés pour promouvoir toute priorité globale dans le processus budgétaire principal, en particulier ceux de nature intersectorielle qui bénéficient d'une approche d'intégration. Le reste de ce chapitre examine plus en détail chacun de ces points d'entrée, avant que les Chapitres 3 et 4 n'envisagent les différentes façons pour les gouvernements africains de les suivre.

2.1 Planification stratégique

Comme discuté précédemment, **les stratégies et les plans en matière de changement climatique** sont de plus en plus courants en Afrique. Ces stratégies sont plus facilement mises en œuvre lorsqu'elles sont accompagnées d'un chiffrage qui peut se refléter dans un cadre de dépenses à moyen terme et qui est pris en compte lors de l'établissement des plafonds budgétaires du secteur et du ministère. De la même façon, dans le cas des CDN, l'expérience du premier cycle indique qu'elles sont plus réalisables lorsqu'elles reposent sur un chiffrage fiable et une étude de faisabilité en ce qui concerne les contraintes macroéconomiques intérieures. Cette approche souligne l'importance pour le MdF d'être à l'avant-scène du processus de préparation des CDN, comme ce fut le cas en Ouganda (examiné ci-après).¹⁷

¹⁷ La Coalition des ministres des Finances pour l'action climatique, 2020. *Ministries of Finance and Nationally Determined Contributions: Stepping Up for Climate Action*.

Figure 4 : Points d'entrée pour intégrer le changement climatique dans le cycle budgétaire



Source : Cycle budgétaire provenant de Allen et al., 2013. *International Handbook of PFM*.

Le Gouvernement ougandais révisé actuellement ses CDN, dans le cadre d'un processus dirigé par le ministère des Finances, de la planification et du Développement économique (MFPDE), par l'Autorité de planification nationale et par le Département du changement climatique au ministère de l'Eau et de l'Environnement (MEE). Avec cette structure tripartite à sa tête, la révision se fait de manière intersectorielle et multi-parties prenantes, et englobe les administrations nationales et infranationales, ainsi que les acteurs non étatiques. Un plan multi donateurs pour le renforcement de l'action climatique soutient le processus.

Source : Coalition des ministres des Finances pour l'action climatique, 2020. *Ministries of Finance and Nationally Determined Contributions: Stepping Up for Climate Action*.

Outre des plans spécifiques à l'action climatique, certains gouvernements choisissent **d'intégrer le changement climatique dans l'architecture plus large de planification**. Ce choix signifie l'inclusion de considérations liées au changement climatique dans les plans de développement à moyen terme ainsi que dans les plans sectoriels, et – lorsque les principales décisions de dépenses sont décentralisées – dans les plans des administrations locales, comme le montre l'expérience de l'Éthiopie ci-dessous. Étant donné que les impacts du changement climatique seront ressentis plus sévèrement à plus long terme, il convient d'en tenir compte

dans les documents de vision à plus long terme, tandis qu'en même temps les avantages des investissements préventifs signifient que le changement climatique mérite également d'être pris en considération dans les plans annuels et à moyen terme.

En réponse à l'accroissement des risques liés au changement climatique et de catastrophes humanitaires, l'Éthiopie a adopté en 2011 la Stratégie pour une économie verte résiliente au changement climatique (EVRCC) qui vise à transformer l'économie du statut de pays à faible revenu en un statut de pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure, résilient au changement climatique et réalisant la neutralité carbone, grâce à la réduction des émissions de gaz à effet de serre, à une croissance économique rapide et à l'amélioration de la résilience. Depuis, le gouvernement a pris un train de mesures pour veiller à ce que cette stratégie soit reflétée dans ses différents plans opérationnels. Plus récemment, un plan de développement décennal a été préparé. Lors de la compilation de ce plan, la Commission de la planification et du développement a préparé une liste de contrôle destinée aux secteurs pour qu'ils puissent s'assurer que les principaux aspects de l'EVRCC figurent adéquatement dans leurs contributions au plan décennal. En outre, un consultant a effectué un examen des projets de soumissions et des indicateurs proposés et a indiqué comment ils pourraient être renforcés du point de vue de l'action climatique. En

conséquence, l'action climatique occupe une place centrale dans le plan final, et, constitue en fait, l'un de ses piliers principaux. Des efforts sont en cours pour s'assurer qu'à l'avenir le changement climatique figure également dans les prochains plans triennaux et que la planification au niveau local et au niveau des woredas (districts), est climato intelligente.

Pour une intégration efficace de l'action climatique dans le processus de planification, il peut être utile de démontrer **la logique économique** de meilleurs investissements dans la lutte contre le changement climatique. Les approches comprennent l'estimation des coûts annuels des pertes et des préjudices (ou dommages) climatiques et la quantification des avantages (directs et accessoires) tirés des investissements dans l'adaptation et l'atténuation. Ces tâches peuvent s'avérer ardues du point de vue technique et nécessiter le traitement d'un grand volume de données, en particulier lorsque l'on cherche à se concentrer sur un pays ou un secteur spécifique. Toutefois, demander à des organismes nationaux de recherche ou à des universités de le faire, avec la possibilité d'avoir recours à des conseils techniques externes au besoin, peut aider à renforcer les capacités de ce type d'analyse.¹⁸

En Ouganda le MFPDE et l'Autorité de planification nationale ont travaillé avec la Banque mondiale pour produire un document sur les questions comptables en matière de capital naturel qui examine la contribution des actifs naturels à l'économie fournissant ainsi une base solide pour le nouveau Plan national de développement afin d'incorporer les risques aux ressources naturelles résultant du changement climatique.

Source : Coalition des ministres des Finances pour l'action climatique, 2020. *Ministries of Finance and Nationally Determined Contributions : Stepping Up for Climate Action*.

2.2 Élaboration et approbation du budget

Comme nous l'avons vu précédemment, le changement climatique sans intervention peut fortement freiner les projections de croissance économique d'un pays ; en même temps, les pays doivent trouver un équilibre entre leurs ambitions en matière d'investissements climatiques et leurs objectifs budgétaires et de soutenabilité de la dette. À cette fin, dans certains pays, des efforts ont été consentis pour intégrer les considérations liées au changement climatique dans les **prévisions macroéconomiques et l'analyse de la viabilité des finances publiques**, qui précisent l'impact probable du changement climatique sur les perspectives de croissance, assorties de recommandations de politiques connexes.

Au Cambodge, le ministère de l'Économie et des Finances (MEF) a mis en place un modèle d'impact du changement climatique sur la croissance économique qui discerne l'impact économique du changement climatique sur la croissance du pays. Il saisit les pertes et les préjudices causés par le changement climatique selon quatre critères : i) les pertes annuelles de revenus ; ii) le stress thermique et les effets sur la santé qui réduisent la productivité du travail ; iii) les préjudices causés par des phénomènes extrêmes aux actifs, qui réduisent les stocks de capital ; et, iv) la baisse du PIB et, par conséquent, des investissements.

Sans changement climatique, le modèle d'impact du changement climatique sur la croissance économique prévoit que le PIB réel augmentera en moyenne de 6,9 pour cent par an de 2017 à 2050, pour atteindre le statut de pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure en 2035. Avec le changement climatique, la croissance moyenne du PIB tombe à 6,6 pour cent et le PIB absolu de 9,8 pour cent en 2050. Le statut de pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure est retardé d'un an. En ce qui concerne les implications politiques, il a révélé que les activités d'adaptation auxquelles a été donnée la priorité dans les cadres de politique climatique négligent actuellement l'importance du stress thermique sur la productivité du travail, et qu'il convient d'accorder une attention particulière à la mécanisation et à de meilleures conditions de travail. Il a également indiqué que l'effort d'adaptation pourrait être doublé en combinant les augmentations de dépenses (y compris de davantage de financement international), de nouvelles politiques visant à encourager l'adaptation du secteur privé (en particulier sur la productivité du travail) et de mesures d'incitation à l'amélioration de la rentabilité.

Source : Conseil national pour le développement durable (CNDD), 2019. *Addressing Climate Change Impacts on Economic Growth in Cambodia*.

Les prévisions macroéconomiques sont en proie à une incertitude importante, qui peut avoir des implications directes pour les ressources budgétaires à la disposition d'un gouvernement. Pour cette raison, de nombreux gouvernements choisissent de quantifier **les risques budgétaires** qui, s'ils sont réalisés, pourraient s'élever à des passifs au bilan du gouvernement. Ceux-ci peuvent comprendre les risques financiers associés au changement climatique. Comme les états des risques budgétaires tendent à ne couvrir que la période des perspectives budgétaires (de trois à cinq ans), ils ont tendance à se concentrer sur les risques que représentent les événements catastrophiques comme les inondations et les sécheresses, plutôt que sur les passifs associés aux impacts à évolution plus lente du changement climatique. L'identification des risques budgétaires associés aux urgences induites par le climat devrait donner l'élan nécessaire pour désigner le responsable de leur gestion et leur mode de paiement s'ils

18 Steele et al., 2016. *Budgeting for Sustainability in Africa: Integration of Pro-Poor Environment, Natural Resources and Climate Change to achieve the Sustainable Development Goals*.

se concrétisent. Elle devrait également fournir des incitations supplémentaires à l'adaptation préventive et à la réduction des risques de catastrophe.

Les chocs climatiques ont des conséquences macrobudgétaires importantes pour l'Éthiopie, en raison des coûts des opérations de secours humanitaires et économiques à court terme, du soutien aux efforts de relance et de reconstruction à moyen et à plus long terme, et des implications négatives qui y sont associées pour les soldes extérieurs et budgétaires. Par exemple, la sécheresse provoquée par El Niño a entraîné une baisse de la croissance du PIB réel, qui est passée de 10,4 pour cent en 2014/15 à 8 pour cent en 2015/2016. Au cours de la même période, l'inflation des prix des denrées alimentaires a fortement augmenté, passant de 7,4 pour cent à 11,2 pour cent, tandis que l'appui budgétaire supplémentaire associé à la sécheresse s'est élevé à 18 milliards de birrs. Une meilleure compréhension et gestion de ces impacts revêt une importance particulière au regard des pressions budgétaires auxquelles est confronté le gouvernement depuis qu'il a entrepris un plan de rééquilibrage budgétaire en 2019.

La gestion de tout type de passif conditionnel exige effectivement que le risque ait été identifié et quantifié, et qu'un propriétaire approprié lui soit affecté (qui est responsable de le réduire ou d'intervenir, s'il se matérialise). Cette gestion favorise non seulement la stabilité budgétaire, mais peut également réduire l'exposition au risque. En conséquence, en 2019, le MdF éthiopien a préparé son premier état des risques budgétaires. Il s'agissait notamment d'une discussion qualitative sur la manière dont les inondations et les sécheresses impactent la croissance et les revenus. À l'heure actuelle, le Bureau des affaires étrangères, du Commonwealth et du développement appuie le gouvernement pour construire un modèle qui quantifie ce risque, sur le plan de son impact sur les principaux indicateurs de santé financière (tels que le ratio de la dette au PIB et les besoins bruts de financement extérieur). Les résultats du modèle seront incorporés dans l'état annuel des risques budgétaires et dans le cadre budgétaire macroéconomique.

Source : MOF 2019 Fiscal Risk Statement, and discussions with FCDO's Building Resilience in Ethiopia programme.

Certains gouvernements ont choisi de transférer des risques associés aux catastrophes climatiques, en achetant des polices **d'assurance souveraines**. Le principal exemple en est la Mutuelle panafricaine de gestion des risques (ARC), une institution spécialisée de l'Union africaine créée pour aider les gouvernements africains à améliorer leurs capacités de réponse aux phénomènes météorologiques extrêmes et aux catastrophes naturelles. L'ARC fournit aux gouvernements des polices d'assurance contre les

sécheresses graves, et en tirant parti de la diversification naturelle des risques météorologiques à travers le continent, permet la mutualisation des risques entre les pays, de sorte que le coût moyen pour un gouvernement est réduit. En outre, en définissant des mécanismes de déclenchement (par exemple, l'écart de précipitations au-delà d'un certain seuil), les versements d'indemnités d'assurance peuvent être effectués rapidement et de façon décisive, avant que l'urgence ne s'installe pleinement. Cette approche améliore l'efficacité globale de la réponse et contrecarre la nécessité d'imputer fortement les réserves du Trésor ou de faire un emprunt onéreux supplémentaire. Depuis 2014, l'ARC a versé 64 millions de dollars à des pays assurés, dont la Mauritanie, comme précisé ci-dessous.¹⁹

En réponse à une très mauvaise saison des pluies l'ARC a versé 6,3 millions de dollars au gouvernement mauritanien en Janvier 2015 (qui avait payé une prime annuelle de 14 millions d'USD pour s'assurer contre la sécheresse). Le versement de l'ARC a été le premier financement international que le gouvernement mauritanien a reçu en réponse à une sécheresse de plus en plus grave et ces fonds ont subventionné les aliments pour le bétail des éleveurs des zones les plus touchées. Une évaluation indépendante a conclu que « l'ARC semble avoir amélioré la vie des ménages très vulnérables en Mauritanie. La combinaison de l'alerte précoce de la planification d'urgence et du transfert de risques a permis au pays d'orchestrer une réponse plus rapide et plus complète que jamais ».

Source : OPM et Itad, 2017. *Independent Evaluation of the African Risk Capacity, Annex C : Case Studies*.

Les risques budgétaires peuvent être minimisés en investissant dans l'adaptation et en accordant la priorité aux opportunités de croissance verte. Pour s'assurer que les propositions budgétaires (ou projets de budget) s'engagent dans cette voie, les MdF peuvent ajuster **la circulaire budgétaire** ordinaire ou préparer une circulaire supplémentaire. Cette circulaire fournirait des orientations sur la manière de tenir compte dans les propositions budgétaires de l'adaptation au changement climatique et de l'atténuation de ses effets, et, sur la façon de limiter les dépenses qui pourraient enrayer la croissance verte. Par ailleurs, elle peut demander aux institutions/organismes d'inclure les interventions prioritaires pertinentes identifiées dans la stratégie ou le plan sur le changement climatique et de suggérer des niveaux cibles pour chaque ministère, en ce qui concerne les dépenses consacrées au climat. Des lignes directrices devront également être données sur la façon de classer et de pondérer les dépenses climatiques (ceci est discuté plus loin dans ce chapitre). Une fois que la circulaire a enjoint aux ministères dépensiers de tenir compte de l'action climatique dans leur proposition budgétaire, il incombe au MdF d'en assurer la conformité, ce qu'il peut faire par l'intermédiaire des **audiences budgétaires**. Cette prise en compte peut

19 <https://www.africanriskcapacity.org/>

se faire, en ajoutant officiellement l'action climatique aux critères formels d'évaluation du budget (par exemple, vérifier si les initiatives pertinentes de la stratégie climatique des CDN y figurent) ou en l'inscrivant au programme standard comme point de discussion. Ce qui est important, c'est que la question soit examinée plus largement que lors des seules audiences du ministère de l'Environnement/du Changement climatique. Dans la pratique, elle compte sur le fait que les personnes impliquées dans les négociations entre ministères sont suffisamment sensibilisées.²⁰

Au Kenya, la circulaire budgétaire de 2020 met l'accent sur la réduction des risques climatiques et de catastrophes comme des priorités clés pour le budget et décrit une série d'investissements prioritaires dans l'atténuation et l'adaptation qui devraient être reflétés dans les propositions. Les mesures d'atténuation comprennent la production d'énergie renouvelable, l'efficacité énergétique dans l'industrie et le bâtiment, la réduction des GES et le transport durable, alors que les mesures d'adaptation comprennent l'eau et les eaux usées, la gestion des risques de catastrophe et les infrastructures résilientes au changement climatique. La circulaire budgétaire donne également des conseils sur la façon dont les ministères dépensiers devraient procéder au reporting des dotations budgétaires consacrées aux dépenses climatiques, ainsi qu'à la préparation et à la réponse aux catastrophes.

Source : Étude de cas-pays du Kenya.

Les MdF peuvent choisir d'offrir **des incitations financières** pour assurer le respect de ces lignes directrices, par exemple en fournissant des crédits budgétaires supplémentaires selon les principes de satisfaction aux critères et de compétitivité, pour la mise en œuvre des priorités climatiques. C'est ce que prennent souvent en considération les Philippines, comme moyen de promotion de la collaboration intersectorielle sur des programmes prioritaires communs qui englobent plus d'un ministère (l'adaptation au changement climatique et la résilience aux risques étant l'un de ces programmes). Aucun exemple de cette approche de crédits budgétaires supplémentaires n'a été identifié dans les pays africains étudiés dans cette recherche. Les fonds consacrés à la lutte contre le changement climatique sont relativement répandus. Toutefois, ces crédits ont tendance à être engagés en dehors du processus budgétaire normal, avec des processus parallèles de demande et de reporting, par opposition au programme d'intégration. Bien qu'il existe parfois des arguments convaincants en faveur de tels fonds pour le changement climatique (par exemple pour financer des investissements entièrement et spécifiquement

consacrés au changement climatique tels que la recherche ou le renforcement des capacités, ou pour attirer des financements de donateurs), ils ne sont néanmoins pas, à proprement parler, un exemple d'initiative d'intégration. Les fonds destinés à une question bien spécifique manquent souvent d'une capacité d'exécution, ce qui se traduit par des montants élevés de financements non utilisés. S'il est intégré, le financement fait pleinement usage de la capacité d'exécution d'un gouvernement, et, il est plus susceptible d'être examiné dans le cadre de la surveillance et de la vérification habituelles.²¹

Tout en s'efforçant d'intégrer le changement climatique tout au long du budget ordinaire, le Rwanda dispose également d'un fonds national pour la lutte contre le changement climatique. Lors de sa création en 2013, le Fonds vert du Rwanda disposait de 44 millions d'USD, tandis qu'actuellement les fonds disponibles s'élèvent à près de 100 millions d'USD, financé entièrement par le gouvernement rwandais et géré par MINECOFIN. Le fonds fonctionne de façon harmonieuse, concomitamment à l'intégration dans le budget ordinaire, parce qu'il se concentre sur le financement des investissements qui ne sont pas inclus dans les budgets, par exemple en ce qui concerne les urgences climatiques inattendues comme les inondations et la sécheresse.

Source : Étude de cas-pays du Rwanda.

Le changement climatique peut être intégré à différents stades des processus **de gestion des investissements** publics (GIP), en commençant par le processus d'évaluation. Ici, le ministère des Finances ou de la Planification peut l'utiliser pour sélectionner des projets (examen des avantages potentiels de la lutte contre le changement climatique, ainsi que de tout impact sur les objectifs d'atténuation et de l'exposition aux risques climatiques), ou, pour améliorer la conception des programmes de dépenses afin de maximiser leurs avantages climatiques nets. Appelées « Évaluations de l'impact du changement climatique (EICC) », les méthodologies adoptées pour l'effectuer ont varié en fonction des niveaux de capacité et du temps disponible.

Toutefois, dans sa forme la plus solide, l'analyse quantitative des coûts-avantages sensible au climat peut être ardue, en particulier dans les contextes où la capacité d'évaluation sous-jacente est déjà faible. Pour cette raison, elle ne cible généralement que les programmes qui devraient améliorer fortement la situation d'un point de vue matériel.²²

20 Commission mondiale sur l'adaptation, 2019. *The Role of Domestic Budgets in Financing Climate Change Adaptation*.

21 Commission mondiale sur l'Adaptation 2019. *The Role of Domestic Budgets in Financing Climate Change Adaptation* ; et IBP, 2018. *Budgeting for a greener planet: An assessment of climate change finance accountability in Bangladesh, India, Nepal, and the Philippines* – Rapport de synthèse.

22 Global Commission for Adaptation, 2019. *The Role of Domestic Budgets in Financing Climate Change Adaptation*.

Encadré 2 : Évaluation de l'impact du changement climatique

L'Évaluation de l'impact du changement climatique (EICC) est une approche visant à évaluer systématiquement les implications du changement climatique pour la performance des programmes, ou la mesure dans laquelle un programme particulier aborde le changement climatique par l'adaptation ou l'atténuation.

L'EICC suit certains principes fondamentaux clés. Premièrement, elle implique l'estimation de l'ensemble des avantages et des coûts d'un programme (prospectif), ce qui signifie de dresser un tableau complet de tous les avantages, qu'ils soient économiques, sociaux ou environnementaux, ainsi que de tous les avantages d'adaptation ou d'atténuation. Elle consiste aussi à estimer un « scénario contrefactuel » – c'est-à-dire la situation en l'absence du programme ou des dépenses spécifiques – et de le comparer à la situation l'incluant. Deuxièmement, la sensibilité de ces avantages au changement climatique est évaluée. Cette évaluation peut se faire en estimant les avantages dans le cadre de deux scénarios : l'un où le changement climatique n'est pas pris en considération et l'autre où il figure. Toute différence entre les avantages nets de ces scénarios sera due à l'adaptation ou à l'atténuation.

L'EICC peut être effectuée de façon plus ou moins solide, avec différents niveaux de complexité, allant i) du dépistage : en se référant à quelques questions et critères clés ; ii) de la classification : en se rapportant à un tableau fournissant des normes internationales pour la pertinence climatique ; iii) de l'EICC qualitative rapide : soigneusement structurée pour conserver une certaine objectivité ; iv) de l'EICC hybride : incorporant les meilleures caractéristiques de l'analyse qualitative et coûts-avantages ; à v) l'analyse coûts-avantages sensible au climat : avec l'évaluation complète et couvrant l'économie, la société et l'environnement.

Source : À partir du manuel d'évaluation Climate Scrutiny, 2019. *Climate Change Impact Appraisal Manual*.

Le premier manuel tanzanien des Investissements publics a été préparé en 2015 par la Commission de la planification. Il exigeait que des évaluations environnementales soient effectuées à la phase de planification du projet, en commençant par l'étude de préféabilité, qui détermine si le projet est viable sur le plan environnemental conformément à la Loi de 2004 sur la gestion de l'environnement. L'analyse coûts-avantages doit être exhaustive, en tenant compte de l'ensemble du cycle de vie du projet, y compris des impacts (ou effets) résiduels et post-achèvement. L'estimation des coûts devrait tenir compte du coût des mesures d'atténuation.

Source : Steele et al., 2016. *Budgeting for Sustainability in Africa: Integration of Pro-Poor Environment, Natural Resources and Climate Change to Achieve the Sustainable Development Goals*.

Une fois que le projet de budget a été préparé et présenté au Parlement pour approbation, certains pays ont réussi à inclure le changement climatique dans la **présentation du budget** faite par le ministre des Finances. Il s'agit de l'une des principales déclarations annuelles de politique générale du gouvernement et de la communication des priorités d'affectation des ressources. En outre, elle est fréquemment rapportée en direct par les médias puis analysée par les commentateurs et les journalistes. Il s'agit donc là d'une occasion importante d'inscrire dans la politique générale l'action climatique en tant que priorité.

Dans la présentation du budget ougandais 2020/21, le changement climatique a été mentionné avec la pandémie de COVID-19, comme ayant un impact négatif sur les programmes nationaux de développement et présentant un risque à la baisse pour les perspectives de croissance. Le ministre des Finances a également profité de l'occasion pour demander au secteur privé d'adopter des technologies climato-intelligentes et aux agences dépensières de l'administration publique ougandaise d'inclure des mesures d'adaptation au changement climatique et d'atténuation de ses effets dans tous leurs programmes et projets.

Source : Étude de cas-pays de l'Ouganda.

Lorsque le budget est remis au pouvoir législatif pour examen et approbation, il importe de s'assurer que le Parlement dispose de l'information et de la capacité **d'examiner le budget de l'État du point de vue du changement climatique**. Il s'agit d'un moyen important d'accroître la sensibilisation, en aidant les législateurs à demander des comptes au gouvernement en ce qui concerne le respect de ses engagements financiers en matière de changement climatique. Cet objectif peut être atteint en sensibilisant les comités (ou commissions) budgétaires aux questions climatiques (selon les exemples du Népal et des Philippines), ou en permettant aux comités climat/environnement d'exercer une certaine influence sur les décisions budgétaires (comme en Ouganda).

Au Népal, un manuel pour l'examen du budget lié au climat a été élaboré pour que le comité des finances et le comité de protection de l'environnement puissent l'utiliser pour s'acquitter de leur responsabilité en matière de surveillance. Au Sénat des Philippines, le président de la commission sénatoriale du budget est également le président du comité de l'action climatique, qui veille à ce que les questions se rapportant au changement climatique soient systématiquement prises en compte dans les discussions budgétaires des assemblées législatives.

En Ouganda, la commission parlementaire des ressources naturelles a joué un rôle actif dans l'examen budgétaire, par exemple en faisant des recommandations sur le financement de l'eau et de l'assainissement et en donnant des conseils sur le suivi et la gestion des contrats du secteur privé pour le forage de puits.

Source : IBP, 2018 ; Global Commission for Adaptation, 2019 ; et Steele et al., 2016.

2.3 Exécution du budget

L'affectation des ressources à l'adaptation au changement climatique et à l'atténuation de ses effets ne contribuera guère à l'amélioration de la vulnérabilité d'un pays au changement climatique si le budget est compromis par des défis d'exécution. Dans certains pays, cette situation a trait à la faiblesse des prévisions de recettes ; dans d'autres, elle reflète une mauvaise planification ou une mauvaise gestion de la trésorerie, et, parfois, se rapporte à la capacité d'absorption limitée dans les ministères dépensiers. La faiblesse des taux d'exécution est plus généralement associée à l'aspect « capital » du budget ou au financement de l'entretien dans le budget ordinaire. Puisque c'est là que sont inscrites probablement de nombreuses dépenses d'adaptation et d'atténuation (par exemple la construction et l'entretien des infrastructures résilientes au changement climatique ou le développement d'énergie renouvelable), il est important de relever **les défis d'exécution dans les secteurs touchés par le changement climatique et dans les secteurs critiques pour l'action climatique**. Cette démarche peut nécessiter des réformes des systèmes de GFP fondamentaux ou des systèmes sectoriels de prestation – selon la cause profonde de la sous-exécution des dépenses (ou sous-utilisation des crédits). Les défis qui affectent le changement climatique peuvent également porter atteinte à d'autres services, si bien que les mesures correctives devraient être conçues et mises en œuvre de manière holistique et intégrées dans le cadre d'un programme plus large de réforme de la GFP.

Les gouvernements peuvent également tenir compte des impacts du changement climatique lors de la planification et de l'exécution des décisions **de passation des marchés (ou commande publique)**. Ils peuvent apporter une contribution

importante aux objectifs de réduction des émissions de GES en utilisant leur pouvoir d'achat pour choisir des biens et des services ayant un impact environnemental réduit. L'intégrer dans les cahiers des charges ou dans les critères d'attribution du marché peut assurer un changement à l'échelle du système. En outre, les gouvernements peuvent assurer la résilience et la réactivité du système de passation des marchés aux catastrophes climatiques, par exemple par le biais de procédures simplifiées et accélérées en réponse à la sécheresse ou aux inondations.²³

Une analyse des dépenses du gouvernement tanzanien en matière de changement climatique a révélé que la crédibilité de l'exécution budgétaire, tant au niveau global qu'au niveau des principales lignes budgétaires, est faible en raison d'un manque de liquidités, de changements de priorités au cours de l'année, d'une capacité d'exécution irrégulière dans les ministères et d'une budgétisation irréaliste. Souvent, les fonds ne sont ni débloqués en tranches égales tout au long de l'année, ni en ligne avec les prévisions de flux de trésorerie des ministères, départements et agences. Ces faits semblent indiquer que l'exécution des dépenses – y compris les dépenses liées au changement climatique – sera problématique, compte tenu de l'incertitude quant à savoir si les budgets prévus seront respectés au cours de l'année. Les ministères ont du mal à assurer la surveillance de leurs dépenses liées au changement climatique et donc à anticiper et à gérer les chocs financiers imprévus.

Source : Yanda et al., 2013. *Tanzania National Climate Change Finance Analysis*.

L'Afrique du Sud souffre de coupures d'électricité régulières et d'une dépendance excessive vis-à-vis d'une seule compagnie d'électricité publique, Eskom. Pour aborder cette question, le Programme de passation des contrats énergétiques avec des producteurs d'énergie renouvelable indépendants a été introduit en 2010 dans le cadre du Plan de ressources intégré 2010. Il a accordé aux fournisseurs d'énergie renouvelable indépendants un accès préférentiel aux contrats publics d'énergie. Depuis, un total de 18 000 mégawatts de nouvelle capacité de production a été engagé, dont 6 422 mégawatts d'énergie renouvelable produite par des producteurs d'énergie indépendants et 1 332 mégawatts provenant du stockage d'eau pompée. Ces dernières années, le programme d'énergie renouvelable a connu un ralentissement, certaines personnes à l'intérieur et à l'extérieur du gouvernement exprimant leurs inquiétudes à propos du coût relatif des énergies renouvelables. D'autres commentateurs ont toutefois relié la réticence à signer une prochaine série de contrats avec des producteurs d'énergie renouvelable indépendants avec la volonté de conserver le monopole aux mains d'Eskom en utilisant le charbon comme source énergétique dominante. En 2020 le ministre de l'Énergie a donné

23 PEFA, 2020. *Dépenses publiques et responsabilité financière : Cadre de gestion des finances publiques sensible au climat (PEFA climat)*.

aux municipalités le feu vert pour se procurer directement de l'électricité par l'intermédiaire de producteurs d'énergie indépendants.

Source : Étude de cas-pays de l'Afrique du Sud.

2.4 Comptabilité et suivi

Le suivi des dépenses climatiques est un outil largement déployé par les gouvernements pour évaluer si les dépenses passées étaient conformes aux objectifs de la politique de lutte contre le changement climatique, pour surveiller les tendances et pour en rendre compte aux citoyens et à la communauté internationale. Dans le domaine de l'action climatique, ce suivi va des diagnostics analytiques ponctuels et approfondis (dans le cadre des examens institutionnels et des dépenses publiques climatiques examinés plus loin) à des analyses budgétaires plus régulières. Ces dernières années, un certain nombre de gouvernements africains ont décidé d'institutionnaliser l'analyse des dépenses climatiques par l'introduction du **marquage du budget lié au climat**. Cette démarche reconnaît que les dépenses liées au changement climatique, en raison de leur nature intersectorielle, ne peuvent pas être facilement mesurées au moyen de rapports de dépenses standard, ou, identifiées dans le plan comptable (ou plan de comptes) d'un État. Elle vise donc à marquer les lignes budgétaires (ou postes/articles budgétaires) liées à l'adaptation au changement climatique et à l'atténuation de ses effets, ainsi qu'à enregistrer les allocations et les dépenses engagées à leur encontre. Il existe diverses options de conception à prendre en compte lors de l'introduction de systèmes de marquage du budget lié au climat, notamment :

- La façon dont les dépenses pertinentes sont marquées, c'est-à-dire ce qui « compte » au titre du changement climatique. Lier cette définition à une politique ou à une stratégie nationale peut aider à relier cette stratégie à la prise de décisions financières.
- Si les dépenses sont axées sur l'adaptation, l'atténuation ou les deux ; et, si des dépenses préjudiciables sont identifiées.
- Si une simple typologie binaire est adoptée (c'est-à-dire, qu'une ligne budgétaire soit ou ne soit pas considérée comme liée au changement climatique) ou si un système de pondération est introduit pour faire la distinction entre différents degrés de pertinence (pour lesquels, il existe différentes approches méthodologiques. Voir Encadré 3).
- Si les systèmes de marquage budgétaire couvrent les crédits budgétaires, les dépenses ou les recettes.

- Si le système se concentre uniquement sur les secteurs/institutions jugés les plus pertinents pour les objectifs climatiques, ou s'il couvre l'ensemble des administrations publiques (y compris, potentiellement, les entreprises d'État et les administrations infranationales).
- Jusqu'où s'étend l'exercice de suivi : s'il s'étend par exemple, jusqu'au niveau des ménages et inclut une analyse d'incidence des bénéfices (AIB) pour déterminer qui profite des dépenses consacrées au climat (y compris, potentiellement, ventilée par sexe).
- Les institutions qui sont impliquées, par exemple si l'évaluation de la pertinence est effectuée de manière centrale par le MdF ou le ministère de l'Environnement, ou une combinaison des deux ministères, ou par les ministères dépendants eux-mêmes.
- S'il s'agit d'un exercice manuel ou intégré dans le SIGIF de l'État.²⁴

Intégrer une perspective de genre dans l'analyse des dépenses publiques liées au climat peut révéler dans quelle mesure les dépenses climatiques reflètent les politiques visant à faire face aux risques climatiques particuliers liés à l'inégalité entre les sexes.²⁵ Il est également logique du point de vue procédural : les questions de conception et les défis auxquels est confrontée l'analyse des dépenses climatiques sont également rencontrés dans l'analyse des dépenses liées à l'égalité hommes-femmes, et, le processus d'examen intersectoriel requis est de même nature. L'une des bases potentielles d'une telle analyse est d'examiner les secteurs prioritaires de la lutte contre le changement climatique afin de déterminer si les programmes clés sont également sensibles au genre (par exemple, se demander si l'on réfléchit aux groupes qui bénéficient d'infrastructures résilientes au changement climatique). Une approche plus intégrée consisterait à incorporer des systèmes de marquage budgétaire adaptés au climat et au genre, afin que toutes les dépenses soient régulièrement examinées pour les deux dimensions, une plus grande priorité étant accordée aux dépenses qui ont un niveau élevé de pertinence par rapport aux objectifs de genre et de changement climatique. Dans ce sens, les pays donateurs de l'Organisation de coopération et de développement économiques marquent leur APD (aide publique au développement) bilatérale pour diverses préoccupations thématiques, dont le changement climatique et le genre. Aucun exemple de marquage budgétaire double genre et climat, n'est encore apparu en Afrique.

Dans la plupart des pays d'Afrique, le marquage climatique a été introduit relativement récemment et, dans certains cas, il n'est pas encore entièrement mis en œuvre. Il est donc trop tôt pour commenter son impact final. Néanmoins, les ouvrages consacrés à l'expérience du marquage budgétaire

24 Banque mondiale, 2020. *Climate Change Expenditure Tagging: An Overview of Current Practices* ; Bird, 2017. *Budgeting for NDC Action: Initial Lessons from Four Climate-Vulnerable Countries* ; PNUD, 2015. *Climate Budget Tagging: Country-Driven Initiative in Tracking Climate Expenditure*; Global Commission for Adaptation, 2019. *The Role of Domestic Budgets in Financing Climate Change Adaptation*.

25 PNUD, 2019. *Climate Change Knowing What You Spend: A Guidance Note for Governments to Track Climate Finance in Their Budgets*.

Encadré 3 : Pondération du marquage budgétaire climatique

La plupart des systèmes de marquage du budget lié au climat font la distinction entre divers degrés de pertinence climatique dans leurs programmes de dépenses ou leurs lignes budgétaires. Certains emploient le système de marqueurs de Rio de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), qui utilise trois catégories de dépenses liées au changement climatique (valeur 2 = objectif principal, valeur 1 = objectif significatif et valeur 0 = non-ciblé), mais d'autres l'élargissent pour faire la distinction entre la pertinence élevée, moyenne et faible.

En outre, la plupart des systèmes de marquage utilisent un système de notation qui évalue le degré de pertinence du changement climatique en appliquant un coefficient de pondération aux lignes budgétaires liées au climat. Cette méthode offre non seulement un moyen plus fiable de suivre l'évolution des dépenses climatiques (sinon, les tendances non pondérées peuvent être dominées par de grands programmes à faible pertinence), mais offre également l'occasion d'examiner comment la refonte des programmes pourrait générer de plus grands avantages climatiques. Il existe deux approches principales pour déterminer les coefficients de pondération de la pertinence climatique :

- L'approche fondée sur les objectifs, dans laquelle les dépenses ayant une pertinence en matière de changement climatique : élevée obtiennent entre 75 et 100 pour cent ; moyenne, obtiennent entre 25 et 75 pour cent ; et, faible, obtiennent entre 10 et 25 pour cent.
- L'approche fondée sur les bénéfices, dans laquelle la pertinence du changement climatique se rapporte à la part des avantages associés à l'adaptation ou l'atténuation, et qui emploie les techniques EICC décrites à l'Encadré 2.

L'absence de consensus ou de normalisation concernant la pondération de la pertinence du changement climatique peut être une source de confusion et empêche la comparaison entre pays. Toutefois, en règle générale, les pondérations appliquées dans le cadre de l'approche fondée sur les objectifs sont environ trois fois plus importantes que celles de l'approche fondée sur les avantages, à quelques exceptions près.

Source : Nicholson et Bird, 2020. *Climate Budget Tagging: International Review*.

climatique dans d'autres parties du monde (en particulier en Asie du Sud et en Asie du Sud-Est, où il est comparativement répandu), soulignent quelques constatations utiles. Il s'agit notamment du fait que le marquage n'est pas une fin en soi et devrait être utilisé pour guider la planification et la budgétisation. Malgré ce constat, jusqu'à présent, la sensibilisation et l'amélioration de la transparence ont été les principaux avantages du marquage budgétaire en Afrique, alors qu'il a eu un impact limité sur les affectations budgétaires et la prise de décision (cela est dû en grande partie au fait que les marqueurs sont habituellement appliqués après que les budgets ont été alloués).²⁶ Des progrès à cet égard devraient se réaliser, si les acteurs visant à garantir la redevabilité (OSC, assemblées législatives) utilisaient les résultats du marquage, mais il existe peu de données probantes à cet égard, à travers l'Afrique (dont il est question à la Partie 2.5). On dispose également de très peu de données probantes sur le marquage climatique soutenant la mobilisation des ressources, qu'elle soit nationale ou internationale.

En Éthiopie, le ministère de la Santé est actuellement en train de concevoir un système consolidé de marquage budgétaire qui permettra de saisir les dépenses liées à l'adaptation au changement climatique et à l'atténuation de ses effets ainsi qu'à la réduction des risques de catastrophe, à l'intervention et au relèvement en cas de catastrophe. Le gouvernement poursuit les réformes afin : de dresser un tableau précis du montant réellement investi dans les activités liées au climat et aux catastrophes à travers le pays ; d'améliorer la transparence du financement de lutte contre le changement climatique et les catastrophes en Éthiopie, afin de lui permettre d'optimiser la rentabilité de ses investissements ; et, de répartir les crédits budgétaires de manière plus efficace à l'avenir. Le système en est actuellement à sa phase de conception, et sa mise à l'essai (projet-pilote) est prévu à la fin de 2021.

En Ouganda, un budget climat a été introduit en 2018, lorsque la Banque mondiale a fourni une assistance technique pour élaborer un manuel de marquage du budget lié au climat. À la suite d'un premier projet pilote dans quatre ministères et quatre administrations locales, son déploiement a été retardé – en partie dû à la crise de la COVID-19, et, en partie en raison de son appropriation limitée.

Source : Étude de cas-pays de l'Ouganda et de l'Éthiopie.

Le suivi budgétaire doit être considéré comme une première étape d'un **système de gestion des performances**, qui nécessite également une évaluation des extrants, des résultats (réalisations) et des impacts des programmes concernés.²⁷ Du fait de la progression de la budgétisation axée sur les performances (BAP) en Afrique, certains pays cherchent à s'assurer que les indicateurs (pour les extrants et

26 Banque mondiale, 2020. *Climate Change Expenditure Tagging: An Overview of Current Practices* ; Bird, 2017. *Budgeting for NDC Action: Initial Lessons from Four Climate-Vulnerable Countries*.

27 Bird et Granoff, 2016. *National Monitoring Approaches for Climate Change Public Finance*.

les résultats) sont définis, de manière à saisir les performances adaptatives et d'atténuation des programmes concernés.²⁸ Définir des indicateurs de performance significatifs pour l'adaptation présente quelques défis, et généralement ceux qui sont utilisés se concentrent sur les extrants plutôt que sur les résultats. Les indicateurs devraient être conformes à ceux établis dans la stratégie nationale ou le plan national sur le changement climatique, et, l'idéal serait, qu'ils soient examinés au moment de l'élaboration du budget et par les assemblées législatives.

2.5 Audit et évaluation

Le changement climatique peut être examiné dans les audits gouvernementaux, le plus souvent par l'application **d'éco-audits ou audits environnementaux**, qui sont des « audits financiers, de conformité et de la performance (ainsi que des audits à priori dans certains pays) qui évaluent et donnent leur opinion sur des questions liées à l'environnement ».²⁹ Dans la pratique, cet examen se fait le plus souvent en effectuant des audits de la performance. Une enquête récente menée par l'Organisation internationale des institutions de contrôle des finances publiques (INTOSAI) a révélé que si la plupart des audits environnementaux réalisés au cours des cinq dernières années avaient porté sur le respect de la législation environnementale nationale et les programmes gouvernementaux en matière de gestion des déchets et de l'eau, le changement climatique devrait être prioritaire au cours des deux prochaines années, l'Accord de Paris étant l'accord international le plus fréquemment audité.³⁰

En 2016, la Commission générale d'audit du Libéria a entrepris un audit de conformité sur la gestion côtière et maritime. Elle a constaté que l'Autorité maritime libérienne n'avait pas la technologie nécessaire pour prévenir la pollution par les navires ou la pêche illégale. Il a également trouvé des preuves de l'exploitation illégale du sable, des constructions de fortune le long de la côte, et la coupe des mangroves (ou palétuviers), laissant la bande côtière exposée aux ouragans et compromettant la biodiversité. Sur le plan politique, l'audit a conclu qu'aucune loi ou exigence réglementaire efficace n'existait pour garantir la réalisation des objectifs en matière de changement climatique, et a noté que la politique et la stratégie de riposte en matière de changement climatique élaborées par le groupe de travail du secteur de l'environnement n'ont pas été approuvées par le gouvernement libérien.

Source : Commission générale d'audit du Libéria, 2018.

Les parties prenantes chargées de faire respecter la redevabilité – comme le Parlement, les médias et les OSC – peuvent jouer un rôle important dans **l'examen des performances de l'État** afin de déterminer si les objectifs et les engagements liés au climat sont atteints. Les rôles potentiels de ces parties prenantes chargées de garantir la responsabilisation comprennent à la fois l'engagement direct (par exemple, leur participation aux processus budgétaires en entamant le dialogue avec le ministère des Finances sur l'incorporation du changement climatique dans les budgets, ou l'examen minutieux des audits et des dépenses écologiques) et l'engagement indirect (par exemple, la sensibilisation aux questions de financement de la lutte contre le changement climatique par le biais d'articles de presse).³¹ La participation des parties prenantes chargées de faire respecter la redevabilité aux questions budgétaires climatiques est plus avancée en Asie du Sud (selon l'exemple népalais de la trousse à outils du législateur décrite précédemment). Cependant, certains exemples sont constatés en Afrique.

Le Civil Society Budget Advocacy Group ougandais, avec le soutien de l'Institut des ressources mondiales, a entrepris un examen de la gestion par le gouvernement ougandais des ressources financières publiques pour l'action climatique en 2020. Il a constaté que les dépenses nationales consacrées au changement climatique étaient très faibles et a exprimé des inquiétudes à propos du manque d'efficacité de l'allocation des ressources, ce qui a entravé la réponse de toutes les parties prenantes à l'action climatique, y compris du secteur privé. L'examen a également noté que les flux d'entrée mondiaux pour les actions climatiques l'emportent sur les dépenses nationales, ce qui n'est pas viable.

En 2015, le Zambia Climate Change Network et Caritas Zambia, avec le soutien d'Oxfam, ont entrepris un exercice de suivi des flux de financement nationaux et internationaux « climat » affectés au projet, comblant ainsi le vide laissé par l'absence d'un système de marquage budgétaire climatique. Il a documenté l'augmentation massive du financement international « climat » (de 15 millions d'USD en 2010 à 100 millions d'USD en 2012), tandis que l'intégration du changement climatique dans le budget intérieur avait été gravement entravée par l'absence à l'époque d'une politique ratifiée sur le changement climatique. L'exercice a également permis de souligner les défis liés à la transparence, qui ont affecté les dépenses publiques tout comme celles des OSC.

Source : Civil Society Budget Advocacy Group, 2020. *Policy Brief on Climate Financing in Uganda* ; Zambia Climate Change Network and Caritas Zambia, 2015. *Climate Change Adaptation Finance in Zambia: A Call to Transparency and Accountability*.

28 Commission mondiale sur l'adaptation, 2019. *The Role of Domestic Budgets in Financing Climate Change Adaptation*.

29 INTOSAI, 2019. *9th Survey on Environmental Auditing*.

30 Ibid.

31 IBP, 2018. *Budgeting for a Greener Planet: An Assessment of Climate Change Finance Accountability in Bangladesh, India, Nepal, and the Philippines – Rapport de synthèse*.

2.6 Examen des politiques

La représentation du processus budgétaire générique aboutit à un examen et à une mise à jour des politiques existantes, en élaborant de nouvelles politiques si nécessaire, ce qui conduit au redémarrage du cycle budgétaire.³² Il s'agit pour les gouvernements d'examiner les résultats de leurs dépenses publiques par rapport aux objectifs énoncés de la politique de lutte contre le changement climatique et de mettre à jour les politiques s'il y a lieu. Dans la pratique, il ne s'agit peut-être pas d'une étape formellement délimitée dans le processus budgétaire. Toutefois, la plupart des gouvernements passeront en revue les politiques pour tenir compte de l'évolution des priorités et de la compréhension, ne serait-ce que de façon ponctuelle.

À son niveau le plus élémentaire, l'intégration du changement climatique dans les processus d'examen des politiques peut signifier s'assurer de la révision et de la mise à jour régulières **des politiques et des stratégies en matière de changement climatique**. Bien que ce processus soit généralement dirigé par le ministère de l'Environnement ou du Changement climatique, les comités parlementaires peuvent jouer un rôle important pour s'assurer du déroulement de ce processus d'examen, à savoir la définition de sa portée, l'apport de contributions et l'approbation des révisions apportées. C'est ce qui s'est passé en Ouganda, où le Forum parlementaire sur le changement climatique a ordonné au ministère de l'Eau et de l'Environnement (MEE) de lancer un projet de loi sur le changement climatique pour remédier à ce qu'il a considéré comme une faible conformité à la Politique nationale en matière de changement climatique. En outre, la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC) a été un forum important pour lancer ces examens parmi les pays signataires, en raison de leurs propres exigences en matière de reporting. Les pays non visés par l'Annexe 1 sont tenus, en vertu de la CCNUCC, de soumettre des CDN tous les cinq ans, des CN (communications nationales) tous les quatre ans et des RBA (rapports biennaux actualisés) tous les deux ans.

Il existe deux outils d'examen des politiques disponibles qui peuvent être utilisés par les gouvernements pour évaluer le degré d'intégration du changement climatique dans les systèmes de GFP et fournir ainsi une feuille de route pour les futurs domaines de réforme. Le premier d'entre eux est l'**EIDPC**. Mis à l'essai pour la première fois en 2010, les EIDPC ont à ce jour été menés dans plus de 20 pays (dont de nombreux en Afrique – voir Chapitre 3). Ils comprennent une analyse qualitative et quantitative systématique des dépenses publiques d'un pays et de son lien avec le changement climatique. Suivant la méthodologie établie des examens des dépenses publiques et utilisant une définition du changement

climatique et de l'adaptation propre au contexte politique de chaque pays, les EIDPC ont quatre piliers fondamentaux :

- i. Une analyse des politiques, qui examine les politiques nationales en matière de changement climatique dans le contexte des plans nationaux de développement et d'autres politiques sectorielles, ainsi que l'évaluation nationale de la vulnérabilité et les analyses d'impact existantes liées au genre et à la pauvreté.
- ii. Une analyse institutionnelle, qui donne une vue d'ensemble du processus décisionnel existant pour traduire les politiques climatiques en affectations budgétaires et en dépenses.
- iii. Une analyse des dépenses liées au climat provenant de sources publiques nationales et internationales (par le biais d'un exercice de suivi budgétaire).
- iv. Des recommandations, propres à chaque pays, mais qui incluent généralement la recommandation d'introduire un marquage du budget lié au climat.³³

Au Bénin, un EIDPC qui a été réalisé en 2017, couvrait la période 2010 à 2014. Il a indiqué que les dépenses budgétaires liées au changement climatique ont enregistré une tendance à la baisse. Les dépenses climatiques étaient principalement situées dans les secteurs de l'agriculture, de la santé, de l'environnement, de l'énergie, de la sécurité, des catastrophes de l'eau, et, dans une moindre mesure, du secteur des infrastructures. Le ratio des investissements liés au changement climatique dans ces secteurs est passé de 29,40 pour cent en 2010 à 11,33 pour cent en 2014. À part la question de l'érosion du milieu et côtière et le secteur de la santé, l'exécution des dépenses liées au CC a également montré une tendance à la baisse tout au long de la période considérée. L'EIDPC a conclu que les engagements en faveur du changement climatique sont généralement inférieurs au niveau affiché de volonté politique, car les crédits budgétaires pour le changement climatique représentent environ le double du niveau d'exécution (sauf en 2013). Ce constat reflète le fait, qu'au cours de l'exercice, l'arbitrage se concentre rarement sur le changement climatique. Les questions liées au changement climatique ne sont pas prioritaires et par conséquent ne se reflètent pas dans les données de l'exécution budgétaire.

Source : Étude de cas-pays du Bénin.

Un deuxième diagnostic d'intégration budgétaire climatique, plus récent, est le **module Dépenses publiques et responsabilité financières « Climat » (PEFA climat)**. Il examine si les lois et règlements, les institutions, les systèmes, les procédures et les processus contribuent à la mise en œuvre des activités de lutte contre le changement climatique

32 Certaines représentations du processus budgétaire commencent par l'examen des politiques ; toutefois, la finalité et les objectifs restent les mêmes.

33 PNUD, 2015. *A Methodological Guidebook: Climate Public Expenditure and Institutional Review (CPEIR)*.

tout au long du cycle budgétaire, notamment la planification et la conception de politiques budgétaires tenant compte du climat, les dotations budgétaires nécessaires pour les mettre en œuvre, le suivi de ces affectations pour s'assurer que les politiques sont mises en œuvre comme prévu, ainsi que le suivi et l'évaluation de l'efficacité et de l'efficacités de ces politiques et investissements. Lancé à la mi-2020, le cadre PEFA Climat comporte un ensemble d'indicateurs complémentaires qui s'appuient sur le cadre PEFA standard pour recueillir des informations permettant de déterminer dans quelle mesure le système de GFP d'un pays est capable de soutenir et de favoriser la mise en œuvre des politiques gouvernementales relatives au changement climatique, c'est-à-dire « sensible au climat ». Il en est actuellement à l'étape de mise à l'essai, avec le premier projet-pilote, au Samoa, récemment terminé, et avec des plans pour d'autres projets-pilotes, y compris en Éthiopie, au début de 2021.³⁴ Les indicateurs PEFA climat sont présentés à l'annexe A.

En 2021, l'Éthiopie devrait devenir le premier pays à mettre à l'essai l'évaluation PEFA climat en Afrique. Elle fait suite à une évaluation régulière PEFA menée en 2019 au niveau fédéral concomitamment à six évaluations d'États régionaux sélectionnés (Oromia, Amhara, Tigré, SNNP, Somalie) et de la ville d'Addis-Abeba. L'évaluation PEFA Climat couvrira des unités budgétaires du gouvernement fédéral et des unités extra-budgétaires, en examinant également des entreprises d'État et des gouvernements infranationaux. La principale contrepartie de l'évaluation au sein du gouvernement est l'unité de l'économie verte résiliente au changement climatique au sein du MdF. Le MdF s'est porté volontaire pour participer au processus pilote et a l'intention d'utiliser les résultats de l'évaluation pour guider la conception de nouvelles réformes de la GFP sensible au climat et comme niveau de référence pour mesurer les progrès futurs.

Source : Étude de cas-pays de l'Éthiopie.

2.7 Interfaces avec d'autres domaines des finances publiques

Les points d'entrée mentionnés précédemment mettent l'accent sur les processus de gestion des dépenses publiques, tels que dictés par la portée du processus budgétaire. Toutefois, il existe des préoccupations de politiques plus larges en matière de GFP qui ont un lien également avec le programme de lutte contre le changement climatique. Cette partie examine certaines d'entre elles, à savoir i) la politique de recettes sensible au climat, ii) les obligations vertes et les échanges de dette relatifs au changement climatique, iii) la

décentralisation budgétaire sensible au climat, et, iv) l'appui (ou le soutien) budgétaire climatique.

Les mesures de recettes sensibles au climat comprennent les systèmes d'échange de quotas d'émission, les taxes carbone et la réforme des subventions aux combustibles fossiles. Les systèmes d'échange de quotas d'émission fixent le plafond du niveau total d'émissions de GES autorisé et permettent aux industries à faibles émissions de vendre leurs quotas supplémentaires aux grands émetteurs. Il y a actuellement une vingtaine de gouvernements qui exploitent de tels systèmes. Toutefois, il n'y en a actuellement aucun en Afrique, du fait, en partie de leur complexité administrative. En comparaison, les taxes carbone ne fixent pas de plafond sur les émissions, mais fixent plutôt un prix sur le carbone en définissant un taux d'imposition, soit sur les émissions (l'approche des émissions directes, telle qu'adoptée en Afrique du Sud – voir ci-dessous), soit sur la teneur en carbone de combustibles fossiles spécifiques (l'approche carburant – voir l'exemple de Maurice). L'objectif principal de la taxe carbone qui est de changer le comportement des ménages et des entreprises en les incitant à réduire leurs émissions de carbone, et a été recommandée comme l'une des politiques d'atténuation les plus efficaces. Les objectifs de levée de recettes ont tendance à être secondaires. Toutefois, les recettes d'une taxe carbone peuvent être utilisées pour financer des investissements dans l'adaptation.³⁵

La suppression des subventions aux combustibles fossiles est un moyen indirect d'essayer de déterminer plus précisément le prix du carbone. Les subventions aux combustibles fossiles ont historiquement été introduites en Afrique subsaharienne comme un moyen de soutenir la sécurité énergétique, la production nationale d'énergie et l'accès à l'énergie. Toutefois, elles créent un fardeau important pour les budgets gouvernementaux et entravent le développement économique durable. Les estimations du coût budgétaire des subventions aux combustibles fossiles dans 30 pays d'Afrique subsaharienne se sont élevées à 26 milliards d'USD en 2015, tandis que le Fonds monétaire international a estimé que la mauvaise évaluation du prix des combustibles fossiles dans la région était d'environ 49 milliards d'USD, ce qui signifie que le coût total des subventions, si l'on inclut les effets externes, est d'environ 75 milliards d'USD en 2015.³⁶ Bien qu'il existe d'importants obstacles à la réforme des subventions aux combustibles fossiles (comme le manque d'informations et les intérêts particuliers), certains pays africains ont réussi à supprimer ou à réduire ces subventions. Ce fut le cas au Ghana, comme expliqué ci-après, et au Kenya, avec des subventions à l'électricité.

L'un des inconvénients majeurs des taxes carbone est qu'elles ont tendance à être régressives, augmentant les prix des biens et services de base et, par conséquent, aggravant

34 PEFA, 2020. *Cadre de gestion des finances publiques sensible au climat (PEFA climat)*.

35 Price, 2020. *Lessons Learned from Carbon Pricing in Developing Countries*, and ActionAid, 2020. *Progressive Taxation Policy Brief: Carbon Taxes*.

36 Whitley et van der Burg (2015). *Fossil Fuel Subsidy Reform in Sub-Saharan Africa: From Rhetoric to Reality*.

potentiellement la pauvreté.³⁷ Des mesures telles que les politiques de redistribution peuvent être introduites pour compenser cette situation. Elles ont également plus d'impact sur les femmes que sur les hommes, qui ont tendance à consacrer une plus grande part de leur revenu aux articles imposés.³⁸ En outre, l'acceptabilité politique tend à être le plus grand obstacle à ce genre de mesures, en particulier lorsqu'il y a un manque de confiance envers le gouvernement ou une faiblesse perçue dans les systèmes de l'administration. Les recettes levées et les économies réalisées qui sont utilisées pour des investissements environnementaux ou redistribuées pour soutenir les groupes vulnérables (par exemple, sous forme de transferts monétaires) ont tendance à être mieux acceptées.³⁹

Un autre aspect où la politique budgétaire peut être utilisée pour tirer parti de l'impact climatique est **la restructuration de la dette**. À mesure que les niveaux d'endettement en Afrique augmentent, de plus en plus de pays se lancent dans une restructuration afin de maintenir la viabilité des finances publiques. Comme le montre le cas des Seychelles, l'annulation partielle de la dette peut dépendre d'investissements nationaux dans les investissements nationaux liés au changement climatique. Il reste à voir si cette approche fonctionnerait à grande échelle, ou dans d'autres pays d'Afrique. Toutefois, l'impact de la COVID-19 sur les niveaux d'endettement du continent a conduit certains chercheurs à demander que des échanges de dette à grande échelle soient accessibles en échange de programmes d'appui budgétaire à la lutte contre le changement climatique.⁴⁰

Les obligations vertes souveraines peuvent également être utilisées pour augmenter les finances publiques liées au changement climatique. Les obligations vertes sont des obligations émises par le gouvernement, dont le produit est affecté à des projets qui traitent de l'adaptation au changement climatique et de l'atténuation de ses effets. Elles peuvent s'avérer un outil utile qui permettra aux gouvernements de lever des capitaux pour mettre en œuvre des plans sur le changement climatique ou pour financer leurs CDN, tout en signalant fermement l'engagement du pays à une économie à faibles émissions de carbone. Elles contribuent potentiellement à réduire le coût du capital pour les projets verts en attirant de nouveaux investisseurs et en mobilisant des capitaux privés vers le développement durable.⁴¹ Alors que les obligations vertes sont plus courantes en Europe et en Amérique du Nord, le Nigéria est l'un des pays en développement les plus récents à émettre une obligation verte.

Le régime de taxe sur les combustibles fossiles de Maurice a été conçu principalement comme une initiative de perception de recettes, et a donc fixé des taux pour le diesel, l'essence et le charbon proportionnels à leur pouvoir de lever des recettes, plutôt que de leur potentiel de production de carbone. Par conséquent, le diesel et l'essence étaient assujettis à des taxes et à des droits d'accise plus élevés que le charbon, ce qui a entraîné certains consommateurs d'essence et de diesel à utiliser le charbon à forte intensité de carbone. Le résultat global a été une augmentation générale de la consommation de charbon dans le pays, ce qui a conduit à une plus grande libération d'émissions de carbone.

La taxe carbone de l'Afrique du Sud qui est entrée en vigueur en juin 2019, s'applique aux émissions de GES des secteurs industriel, énergétique, du bâtiment et des transports, indépendamment des combustibles fossiles utilisés. Elle couvrent 80 pour cent des émissions de GES du pays. La taxe a pris près de six ans de négociations et de consultations avant sa mise en application, et a d'abord été impopulaire auprès des entreprises en raison de leur dépendance vis-à-vis du charbon. Toutefois, la taxe carbone a depuis permis l'orientation vers l'énergie éolienne et solaire.

Après les échecs initiaux de la réforme des subventions aux carburants en 2001 et 2003 (qui ont donné lieu à de nombreuses protestations), le gouvernement du Ghana a introduit en 2005 une formule de prix ajustés pour l'essence et le diesel, qui a entraîné une hausse des prix de 22 pour cent. Le succès des réformes peut être attribué à : une enquête scientifique conjointe menée par le gouvernement et le Fonds monétaire international sur l'impact des variations de prix des carburants sur les différents secteurs sociaux ; un dialogue approfondi avec les parties prenantes et la société civile ; des mesures complémentaires introduites pour amortir les effets des hausses de prix, telles que l'élimination des frais pour les écoles publiques ; l'augmentation des transports publics ; et, l'augmentation du financement des services de santé dans les régions pauvres.

Source : ActionAid, 2020, Price, 2020, et Whitley et van der Burg, 2015.

Les considérations liées au changement climatique peuvent également être introduites dans la politique de **décentralisation budgétaire**. Lorsque l'attribution des fonctions aux gouvernements infranationaux comprend des fonctions liées au changement climatique (par exemple, la construction de routes locales, la réduction des risques de catastrophe ou le secours en cas de catastrophe), des mesures peuvent être mises en place pour assurer que

37 Vogt-Schilb et al., 2019 Cash transfers for pro-poor carbon taxes in Latin America and the Caribbean. *Nature Sustainability*, 2(10), 941-948.

38 Cottrell & Falcão, 2018. *A Climate of Fairness: Environmental Taxation and Tax Justice in Developing Countries*.

39 Klenert et al., 2018. Making carbon pricing work for citizens. *Nature Climate Change*, 8(8), 669-677. Maestre-Andrés et al., 2019. Perceived fairness and public acceptability of carbon pricing: a review of the literature. *Climate Policy*, 19(9), 1186-1204.

40 Steele and Patel, 2020. *Tackling the Triple Crisis. Using Debt Swaps to Address Debt, Climate and Nature Loss Post-COVID-19*.

41 Climate Bonds Initiative, 2017. *Sovereign Green Bond Briefing*.

les administrations locales disposent de fonds suffisants pour fournir ces services (par exemple, les affectations obligatoires). Le cas décrit ci-dessous, des fonds locaux d'adaptation au changement climatique au Kenya, en Tanzanie, au Mali et au Sénégal, en est un exemple. Une autre approche consiste à s'assurer que les normes de GFP sensible au climat introduites par le gouvernement national s'appliquent également au niveau infranational. Il pourrait s'agir, par exemple, d'inclure le développement du marquage budgétaire climatique au niveau infranational, ou la garantie que les normes de GFP ou de passation des marchés sensibles au climat s'appliquent également aux entités infranationales. En général, la capacité de GFP au niveau local tend à être plus faible, de sorte que le développement de ces réformes peut exiger que le gouvernement fédéral leur accorde une formation et des ressources humaines supplémentaires. Enfin, les gouvernements peuvent également introduire des incitations climatiques ou environnementales dans des formules de transfert budgétaire (comme c'est le cas en Inde, où la couverture forestière est un facteur dans la formule de subvention), ou concevoir des transferts conditionnels qui sont explicitement à des fins d'adaptation et d'atténuation.

En décembre 2017, le gouvernement fédéral nigérian a émis une obligation à cinq ans d'une valeur de 10,69 milliards de NGN (ou 30 millions d'USD), dont le produit ira à des projets d'énergie solaire et de boisement. Elle visait à aider le gouvernement à diversifier l'économie pour s'affranchir des recettes pétrolières, tout en respectant ses engagements climatiques. Elle est gérée par le *Green Bond Advisory Group*, qui comprend le ministère de l'Environnement et le MdF, avec le reporting dirigé par la Banque centrale du Nigéria. À la suite de son succès, une deuxième offre obligataire a été émise en 2019 pour un montant de 15 milliards de nairas (NGN).

Source : Climate Bonds Initiative (2017).

Ce document a mis l'accent sur la façon dont les gouvernements gèrent leurs propres ressources en matière de changement climatique. Toutefois, dans de nombreux pays africains, le financement international de la lutte contre le changement climatique est actuellement, ou pourrait devenir, une source importante de financement. Cette attente découle, en grande partie, de l'engagement pris par les pays développés parties à la CCNUCC (les pays visés à l'Annexe II) de fournir au moins 100 milliards d'USD par an pour l'action climatique dans les pays en développement d'ici à 2020. Cet engagement ne précise notamment pas quelle part des 100 milliards d'USD sera destinée à l'Afrique. Au moment de la dernière évaluation (en 2018, couvrant les flux acheminés en 2015/16), l'objectif ne semblait pas à même d'être réalisé, avec un total de 49,4 milliards d'USD déclarés par les pays de l'Annexe II en 2016 (contre 45,4 milliards d'USD en 2015). Une partie de ce

financement est acheminé par des fonds internationaux pour le climat, notamment le Fonds vert pour le climat (FVC), le Fonds pour l'adaptation relevant du Protocole de Kyoto et le Fonds pour les pays les moins avancés. La grande majorité des financements internationaux de l'action climatique continuent d'être fournis par des voies bilatérales, régionales et multilatérales. Dans l'ensemble, l'Asie reste la principale région bénéficiaire, l'Afrique subsaharienne recevant 22 pour cent du financement provenant des fonds climatiques, 30 pour cent des financements bilatéraux de l'action climatique et 9 pour cent des financements climatiques des banques multilatérales de développement, entre 2015 et 2016.⁴²

Les gouvernements du Kenya, du Mali, du Sénégal et de la Tanzanie utilisent l'architecture de la décentralisation pour établir des fonds climat infranationaux, qui investissent des financements de l'action climatique mondiaux et nationaux pour soutenir les investissements prioritaires communautaires dans des biens publics qui renforcent la résilience locale face au changement climatique. Dans le cas du Kenya, les fonds décentralisés sont gérés par les autorités de comtés, capitalisés par des fonds provenant du budget général ainsi que par ceux apportés par les donateurs et les fonds internationaux pour le climat. En outre, ces fonds sont guidés par de meilleurs services d'information sur le climat et par la priorité accordée aux communautés. L'approche exige des administrations locales qu'elles tiennent compte de l'action climatique et mettent de côté des fonds pour des investissements liés au climat. Elle met également en place un mécanisme d'accès au financement climatique (à partir de sources mondiales, nationales et privées). En outre, les communautés locales sont au cœur du processus d'élaboration du projet et de sélection, de manière à garantir que les femmes, ainsi que les hommes participent à la prise de décision.

Source : IIED, 2016. *Decentralising Climate Finance to Reach the Most Vulnerable*.

Lorsque les financements extérieurs sont acheminés par le biais de systèmes nationaux de GFP, ils peuvent également bénéficier des réformes de GFP liées à la réponse climatique discutées dans ce document. Par exemple, si un fonds externe fournit des ressources pour un projet d'investissements dans l'adaptation où les intrants doivent être obtenus par le biais du système de passation des marchés publics du gouvernement bénéficiaire, il profiterait des exigences et des critères sensibles au climat de ce système. La mesure dans laquelle le financement utilise les systèmes nationaux de GFP varie, car différents bailleurs de fonds offrent des modalités différentes sous diverses conditions. Par exemple, le FVC met en œuvre ses projets par l'entremise d'entités accréditées qui peuvent être des institutions gouvernementales ou non gouvernementales, du moment qu'elles répondent aux normes du Fonds. Le ministère de l'Environnement

42 Comité permanent des finances de la CCNUCC, 2018. Rapport technique 2018 sur l'évaluation biennale faisant le point des flux financiers dans le domaine de l'action climatique.

du Rwanda, le MEE de l'Ouganda, le Fonds national pour l'environnement et le climat du Bénin, l'Autorité nationale de gestion de l'environnement du Kenya et le MdF de l'Éthiopie sont parmi les seules institutions gouvernementales accréditées par le FVC en Afrique.

La modalité de financement de l'action climatique la plus conforme est **l'appui budgétaire lié au climat** qui, bien que relativement rare en Afrique, est offert par certaines institutions multilatérales (principalement l'Union européenne et la Banque mondiale) dans certaines circonstances. Grâce à ces mesures, l'octroi d'un appui budgétaire général ou sectoriel est fourni, sous réserve que le gouvernement satisfasse à un certain nombre de critères de décaissement convenus à l'avance, généralement liés aux changements climatiques ainsi qu'à des préoccupations plus générales en matière de gouvernance. (Voir la discussion ci-dessous sur : l'Opération à l'appui des politiques de développement sensible au climat, signée entre la Banque mondiale et le Mozambique ainsi que, le soutien de l'Union européenne au budget climatique de l'Éthiopie). En tant que financement non affecté, les fonds peuvent être utilisés à des fins de dépenses publiques, liées au climat ou autres ; toutefois, les réformes budgétaires climatiques prévues ci-dessus accroissent la probabilité que les ressources de l'appui budgétaire soient consacrées au changement climatique.

Le Mozambique a signé en 2019 avec la Banque mondiale, une opération à l'appui des politiques de développement sensible au climat, au titre de laquelle les tranches de l'appui budgétaire sont reçues, à condition que des progrès soient réalisés à l'égard des indicateurs liés au décaissement se rapportant à la gestion des catastrophes. Il s'agit notamment : de la mise en œuvre opérationnelle d'un fonds de gestion des catastrophes ; d'une assurance souveraine contre les catastrophes ; des systèmes d'alerte précoce contre les inondations et les cyclones ; et, des investissements dans des infrastructures résilientes au changement climatique.

L'Éthiopie, quant à elle, a bénéficié d'un appui budgétaire climatique de l'Union européenne : sur un total de 33 millions d'EUR, 24 millions d'EUR ont été décaissés à ce jour. Les décaissements sont liés au fait que le gouvernement a satisfait aux principaux critères de réforme, y compris l'introduction de nouvelles normes pour l'industrie du ciment, ainsi que des programmes de reboisement. D'autres programmes gouvernementaux sensibles au changement climatique reçoivent également une aide extérieure inscrite au budget, y compris le Programme du filet de sécurité productif, qui renforce la protection sociale en réponse aux sécheresses.

Source : Études de cas-pays du Mozambique et de l'Éthiopie.

“ Toutefois, dans de nombreux pays africains, le financement international de la lutte contre le changement climatique est actuellement, ou pourrait devenir, une source importante de financement ”



Instantané des progrès réalisés sur le continent

3.1 Interventions à travers l'Afrique en un coup d'œil

La Figure 5 présente des cartes sommaires montrant le degré d'adoption des interventions budgétaires sensibles au climat, à travers l'Afrique, ou une sélection de ces interventions. L'évaluation est entravée par les contraintes de disponibilité des données et se concentre sur les interventions pour lesquelles il existe un référentiel central existant (comme le registre des CDN de la CCNUCC ou des circulaires budgétaires sur la plateforme de CABRI « Enquêteur du Budget ». À l'avenir, si davantage de gouvernements africains entreprennent des diagnostics climatiques (comme le cadre PEFA climat), l'analyse à l'échelle du continent pourra être plus complète.

Plans et CDN : De toutes les interventions cartographiées dans cet instantané, la planification du changement climatique est de loin la plus répandue. En résumé, 40 gouvernements africains ont élaboré une stratégie ou un plan qui se rapporte spécifiquement au changement climatique, tandis que cinq autres sont en train de les élaborer (voir Panneau A de Figure 5). Outre ce constat, tous les pays ont des politiques ou des plans sectoriels directement liés au changement climatique, tels que ceux axés sur la gestion des risques de catastrophe, ou sur les énergies renouvelables. Tous les pays, à l'exception du Soudan du Sud ont pris des engagements financiers en matière d'adaptation sous la forme de CDN de premier cycle (Panneau B). La plupart d'entre eux (43 pays) ont soumis des « CPDN », tandis que dix « CPDN » ont été mis à jour sous la forme de « CDN ». Aucun pays africain n'a encore soumis de CDN de deuxième cycle.

EIDPC : Depuis 2012, les EIDPC ont été menés dans dix pays africains, et un autre est prévu au Niger (voir Panneau C).⁴³ Jusqu'à présent, la plupart des EIDPC ont été menés en Afrique de l'Est. Leur portée varie ; par exemple, l'EIDPC du Maroc couvre les dépenses d'investissement, tandis que celui du Kenya se concentre sur trois secteurs et que celui du Rwanda examine les dépenses liées au climat et à l'environnement. Néanmoins, entre les pays dont les études sont globalement comparables, les dépenses liées au changement climatique

en pourcentage des dépenses publiques totales variaient entre moins de 1 pour cent (Ouganda, évaluation de 2013) et 15 pour cent (Éthiopie, évaluation de 2014).

Circulaires budgétaires : L'examen des circulaires budgétaires s'est limité aux pays pour lesquels une circulaire relativement récente a été mise en ligne sur le portail de CABRI « Enquêteur du budget », outre les informations recueillies dans le cadre des études de cas-pays réalisées (29 pays au total).⁴⁴ Seuls 7 de ces 29 pays, ont fait explicitement référence au changement climatique, et trois autres ont mentionné l'environnement ou la croissance verte (voir Panneau D). La dimension genre/inclusion a également été considérée comme un thème intersectoriel comparable et figure dans 16 circulaires examinées. Ce constat souligne que le genre est un thème plus établi dans les circulaires budgétaires que le changement climatique. Toutefois, les circulaires servent des fonctions différentes d'un pays à l'autre. Dans certains cas, elles précisent des priorités stratégiques/transversales, mais dans d'autres elles se concentrent plus étroitement sur les questions de procédure du processus d'élaboration du budget, comme les calendriers (où la référence au changement climatique n'est peut-être pas appropriée). En outre, dans certains cas, la circulaire budgétaire fait indirectement référence aux priorités – par exemple en demandant aux agences dépensières d'examiner les priorités du plan de développement – sans les réitérer dans la circulaire même. Celles-ci ne sont pas prises en compte dans le Panneau D.

La manière dont le changement climatique figure dans les circulaires des pays étudiés varie. Dans certains cas, il est identifié comme un facteur baissier pour les perspectives de croissance, comme c'est le cas dans la circulaire du Burkina Faso. Dans d'autres, il est signalé comme une priorité stratégique globale ; la référence à l'action climatique dans la circulaire du Lesotho ou à la croissance verte dans les circulaires du Kenya et de Maurice en est un bon exemple. Dans certaines circulaires, il est déterminé comme une priorité pour certains secteurs vulnérables au climat (par exemple, le secteur agricole au Burkina Faso ou le secteur de l'eau en République centrafricaine), et, ailleurs, comme une question transversale qui doit être examinée, comme en

43 Cela inclut des études semblables aux EIDPC, qui utilisent une méthodologie analogue, comme celles réalisées par l'ODI.

44 Les circulaires examinées couvrent la période 2013-2021, les plus récentes étant examinées pour chaque pays.

Ouganda, au Rwanda et au Mozambique. En Afrique du Sud, la mention du changement climatique dans les orientations du cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) 2020/21 correspondait au lancement du système de marquage du budget lié au climat.

Marquage du budget : Bien que le marquage du budget lié au climat soit relativement répandu en Asie et de plus en plus courant dans les pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques, seuls quatre pays d'Afrique sont réputés avoir mis en place des systèmes réguliers de

marquage budgétaire climatique (l'Ouganda, le Ghana, le Kenya et le Rwanda). Deux autres sont actuellement en phase de conception en Éthiopie et en Afrique du Sud (voir Panneau E.) Les variations de conception de certains systèmes existants sont indiquées dans le tableau ci-dessous. Dans tous ces cas, un EIDPC a précédé l'introduction du système de marquage, le recommandant comme un moyen de suivre plus régulièrement les dépenses climatiques de la manière introduite dans le cadre de l'EIDPC.

Tableau 1 : Approches de marquage du budget sensible au climat : expérience dans trois pays africains

	Ghana	Kenya	Ouganda
Date d'introduction	2018	2016	2018
Approche	Dépenses pertinentes éclairées par la Politique nationale en matière de changement climatique. Fait la distinction entre l'adaptation et l'atténuation ou les deux sans aucune distinction. Quatre niveaux de pertinence (aucun, faible, moyen, élevé) avec des coefficients de pondération variables déterminés par une approche axée sur les objectifs.	Dépenses pertinentes éclairées par la Politique nationale en matière de changement climatique. Fait la distinction entre l'adaptation, l'atténuation et l'environnement propice, déterminée par une approche axée sur les objectifs. Trois niveaux de pertinence (principal, significatif ou aucun), mais aucune pondération appliquée.	Dépenses pertinentes éclairées par la Politique nationale en matière de changement climatique. Fait la distinction entre sensible à l'adaptation et sensible à l'atténuation, déterminée au moyen d'une approche fondée sur des objectifs. Pas de niveaux variables de pertinence, ou de pondération.
Secteurs couverts	Tous	Tous	Tous
Flux couverts	Budget et dépenses	Budget	Budget
Intégré dans le SIGIF	Oui	Oui	Oui
Niveau de gouvernement	National et infranational	National et infranational	National et infranational
Publication	Aucune	Aucune	Aucune
Responsable gouvernemental	MdF	Trésor public	MFPDE
Partenaire d'assistance technique	Aucun	PNUD	Banque mondiale

Source : Banque mondiale, 2020. *Climate Change Expenditure Tagging: An Overview of Current Practices* ; et études de cas-pays du Kenya et de l'Ouganda.

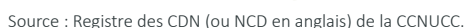
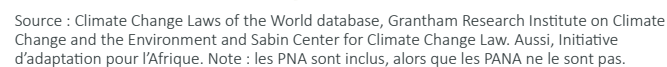
Taxes carbone et obligations vertes : Par rapport à la gestion des dépenses, les gouvernements africains se sont moins impliqués jusqu'à présent sur le plan de l'intégration du changement climatique dans la gestion des recettes. L'Afrique du Sud est le seul pays du continent où une taxe carbone est actuellement en cours de mise en œuvre, bien que la Côte d'Ivoire et le Sénégal envisagent apparemment des taxes sur le carbone dans le cadre de leurs CDN.⁴⁵ Deux pays d'Afrique,

à savoir le Nigéria et les Seychelles, ont émis des obligations vertes (aux Seychelles en tant qu'« obligations bleues » pour des mesures de protection des océans), tandis que des mesures préparatoires ont également été prises au Maroc et au Kenya.⁴⁶ En Afrique du Sud, des obligations vertes ont été émises au niveau des villes (par les administrations de Johannesburg et du Cap), mais pas par le gouvernement national.

45 Banque mondiale, Tableau de bord de la tarification du carbone, https://carbonpricingdashboard.worldbank.org/map_data.

46 Climate Bonds Initiative, *Green Bond Policy Database*.

A. Plans, politiques ou stratégies en matière de changement climatique | B. État de la soumission des C(P)DN



D. Références à l'action climatique dans les circulaires budgétaires



F. Taxe carbone et obligations vertes



3.2 Implications potentielles de la COVID-19

La pandémie de COVID-19 s'est insinuée dans tous les aspects de la vie en 2020 et continuera d'influer sur les décisions budgétaires en 2021, et probablement à plus long terme. Il y aura des implications inévitables pour le programme de lutte contre le changement climatique à travers l'Afrique. Bien que seul le temps puisse apporter une réponse quant aux implications possibles à plus long terme, le document d'accompagnement *sur les « Implications potentielles de la COVID-19 pour les dépenses liées au changement climatique »* donne un premier aperçu de la façon dont les dépenses liées au climat ont été – et peuvent continuer d'être – affectées par cette dernière.

Alors que le monde continue de lutter contre la pandémie, l'urgence climatique fait rage, ce qui, dans de nombreux cas, aggrave l'impact de la COVID-19. En même temps, les invasions de criquets pèlerins en Afrique de l'Est se sont traduites par une grave insécurité alimentaire de la région, tandis que l'Afrique australe a connu sa pire sécheresse en 25 ans.⁴⁷ Pourtant, les déficits de financement de l'adaptation au changement climatique et de l'atténuation de ses effets, évidents avant la pandémie, demeurent saisissants. Du fait que la pandémie réduit l'espace budgétaire limité de nombreux pays africains, les gouvernements doivent examiner très sérieusement comment financer les priorités clés et empêcher l'inversion des acquis de développement durablement acquis. Les pays seront confrontés à des décisions très difficiles à moyen terme, avec un fardeau de la dette élevé risquant de limiter l'aptitude de bon nombre d'entre eux à financer les dépenses de développement et de climat dont ils ont tant besoin.

Un aperçu des décisions budgétaires de trois pays semble indiquer que les dépenses liées au climat sont effectivement impactées à court terme. En **Afrique du Sud**, la COVID-19 a entraîné des réaffectations budgétaires à grande échelle, ce qui a limité la disponibilité des finances publiques pour l'action climatique et d'autres priorités clés. Les programmes de lutte contre le changement climatique du ministère de l'Environnement, des Forêts et de la Pêche, par exemple, ont vu leur budget réduit d'un tiers cette année. Au **Cabo Verde**, alors que certains domaines de dépenses liées au climat, tels que l'eau et l'assainissement ainsi que les mesures d'atténuation de la sécheresse, ont été protégés au cours des compressions de cette année, d'autres projets, dont l'engagement du gouvernement en faveur des énergies renouvelables, ont été reportés. Le financement des donateurs dans le petit État insulaire semble avoir joué un rôle clé dans la continuité des projets pertinents pour le climat. Une tendance similaire a été observée au Kenya. Les principales dépenses liées au climat se sont poursuivies au **Kenya**, facilitées par la nécessité (par exemple, de prévenir l'infestation et la propagation des criquets pèlerins) et par le

Encadré 4 : Contexte macrobudgétaire dans un monde post-COVID-19 :

La pandémie devrait gravement nuire aux économies de l'Afrique subsaharienne, les prévisionnistes anticipant que la croissance régionale subira une perte cumulée de 7,2 points de pourcentage (pp) par rapport aux prévisions d'avant la crise pour la période 2020-2021. En conséquence, les niveaux de revenu par habitant dans la région devraient revenir à ceux observés en 2012.

Dans toute l'Afrique subsaharienne, 90 pour cent des pays devraient connaître une augmentation des niveaux de pauvreté en 2020 ; les estimations semblent indiquer que, entre 25 et 40 millions de personnes supplémentaires basculeront dans l'extrême pauvreté en 2020. Il est de plus en plus évident que les impacts économiques de la COVID-19 affectent plus durement les femmes que les hommes, les mesures d'atténuation ayant un impact plus important sur les secteurs dans lesquels travaillent les femmes.

L'Afrique subsaharienne est entrée dans la pandémie de COVID-19 avec des budgets plus limités que la plupart des autres régions du monde, ce qui lui a laissé une marge de manœuvre plus limitée pour protéger ses économies et ses populations vulnérables ; le train de mesures budgétaires COVID-19 dans les pays africains n'a représenté en moyenne que 2,3 pour cent du PIB.

Les nouvelles prévisions seraient inférieures de 22 pour cent à celles indiquées avant la crise, l'espace budgétaire diminuant considérablement à mesure que les revenus de l'Afrique subsaharienne chutent. En conséquence, de nombreux pays de l'ASS s'endettent considérablement ; à moyen terme, la fraction élevée des recettes fiscales absorbées par le service de la dette signifie nécessairement qu'il reste moins de recettes pour les domaines prioritaires, y compris pour l'investissement dans l'adaptation au changement climatique et l'atténuation de ses effets.

Source : CABRI, 2021. *Implications potentielles de la COVID-19 pour les dépenses liées au changement climatique.*

47 ActionAid, 2020. Food Crisis in East Africa 2017-2020, lien.

financement apporté par les donateurs (par exemple, pour des projets d'agriculture climato-intelligente). Pourtant, la faiblesse de la situation budgétaire du Kenya en entrant dans la crise a finalement conduit à des compressions dans d'autres secteurs – par exemple, dans le secteur de la protection de l'environnement, de l'eau et des ressources naturelles, et dans le secteur des technologies énergétiques alternatives.

Les perspectives à moyen terme pour les dépenses liées au climat demeurent moins évidentes, car les efforts gouvernementaux restent axés sur des mesures de riposte visant à sauver des vies. Toutefois, compte tenu des contraintes d'espace budgétaire prévues pour les années à venir, les pays africains risquent de se trouver confrontés à des environnements de politiques extrêmement restreints. Les trois pays étudiés se sont engagés sur la voie du rééquilibrage budgétaire au cours des prochaines années. Les prévisions à moyen terme pour le **Kenya** et le **Cabo Verde** en sont encore aux premières étapes. Bien qu'elles ne soient pas toujours les mesures les plus fiables pour les priorités à moyen terme, elles démontrent que certains domaines de dépenses liées au climat resteront une priorité (l'eau et l'assainissement au Cabo Verde, par exemple, et les secteurs de la protection de l'environnement, de l'eau et des ressources naturelles au Kenya). D'autres ne s'en sortent peut-être pas si bien, quoique certains de ces déficits soient probablement le résultat de prévisions de donateurs qui ne s'étendent pas encore jusqu'en 2024. En **Afrique du Sud**, les prévisions à moyen terme de l'après-COVID-19 ne seront

pas disponibles avant février 2021. Toutefois, la stratégie de relance économique de l'Afrique du Sud de l'après-COVID-19 est un exemple d'engagement au sein de la région à l'égard de diverses mesures de relance verte, y compris l'engagement à nouveau d'investir dans les énergies renouvelables.

Les perspectives à moyen terme en matière d'espace budgétaire dans l'ensemble de la région ne s'annoncent pas prometteuses. Les pays sont confrontés à l'énorme défi de mobiliser des ressources à grande échelle afin de financer des plans à moyen terme qui peuvent conduire les pays à la réalisation de la neutralité carbone et accélérer la résilience au changement climatique. Les pays devront probablement examiner d'autres options ou intensifier leurs efforts de financement s'ils veulent combler certains des écarts de financement. Les efforts pourraient évaluer leur envie de réformes des recettes intérieures, la recherche de nouvelles sources d'aide publique au développement, ainsi que des obligations vertes ou bleues, ou, des échanges de dette.

Même si les stratégies de relance verte de l'après-COVID-19 ont largement été évoquées, reste à savoir si et comment elles seront financées. Bien qu'on ne puisse pas encore savoir si les pays tiendront leurs engagements pour des relances plus vertes et s'ils trouveront l'espace budgétaire nécessaire pour les mettre en œuvre. Il s'avère que si de nombreux pays ont du mal à remettre de l'ordre dans leurs finances, la pandémie de COVID-19 risque d'avoir des effets durables à la fois sur le montant et la composition des budgets.

“ Il s'avère que si de nombreux pays ont du mal à remettre de l'ordre dans leurs finances, la pandémie de COVID-19 risque d'avoir des effets durables à la fois sur le montant et la composition des budgets ”



Harmonisation au niveau national

Pour rédiger ce compte-rendu principal, neuf études de cas de pays ont été préparées, suivant un format de questionnaire semi-structuré. Elles se sont appuyées sur une analyse documentaire, accompagnées d'interviews avec des parties prenantes gouvernementales. Des résumés des principales constatations sont fournis ci-dessous et les études de cas plus longues sont présentées dans un deuxième volume. Les études de cas interrogent l'ampleur et la nature des initiatives d'intégration du changement climatique dans le pays, en donnant un instantané des progrès actuels dans chaque pays, ainsi que la représentation d'un calendrier décrivant l'origine de ces interventions pour former les plans actuels. Elles montrent comment différents pays africains ont choisi de se concentrer sur différentes initiatives d'intégration du changement climatique, en fonction de leurs risques et vulnérabilités climatiques, ainsi que de leurs systèmes et capacités sous-jacents de GFP.

4.1 Bénin



Contexte : Le Bénin est vulnérable à tous les principaux risques associés au changement climatique dans les pays tropicaux. Il est particulièrement vulnérable à : une désertification accrue dans le nord du pays ; des rendements et des revenus réduits pour les agriculteurs, dont beaucoup comptent parmi les personnes les plus pauvres ; et, des catastrophes côtières. Il existe quelques modélisations de l'impact économique, mais leurs conclusions sont encore incertaines et l'impact de la baisse de la croissance du PIB sur les recettes n'a pas été estimé. L'impact des seules catastrophes naturelles est illustré par le fait que les inondations majeures de 2010 ont réduit le PIB de 0,8 pour cent. Toutefois, les finances publiques n'ont guère été impactées, en raison de la nature rurale informelle de la majeure partie de la production perdue et de l'apport d'une aide internationale.

Un large éventail de plans et de politiques liés au climat ont été préparés, dans la plupart des cas sous l'effet du développement du programme international pour la lutte contre le changement climatique. Il s'agit notamment de : l'Agenda 21 (2009) ; la vision Bénin 2025 (2000), un accord

sur le développement durable ; la Communication nationale initiale sur les changements climatiques (2001), la deuxième (2011) et la troisième (2017) ; la Stratégie nationale de mise en œuvre de la CCNUCC (2003) ; le Programme d'action national d'adaptation aux changements climatiques (PANA) (2008) ; les Contributions déterminées au niveau national (CDN) (2015) ; la Stratégie de développement à faible intensité de carbone et résilient aux changements climatiques 2016- 2025 (2016) ; et, la ratification des accords internationaux relatifs à la biodiversité et au changement climatique. En outre, le changement climatique est intégré au Programme d'action du gouvernement 2016-2021 (2017) et aux stratégies sectorielles dans les secteurs de l'agriculture, de la foresterie, de l'eau et de l'urbanisme. Toutefois, cette intégration est encore partielle et souvent non soutenue par des crédits budgétaires ou un cadre de suivi. Plusieurs estimations des besoins et des affectations probables de fonds pour l'atténuation et l'adaptation ont été réalisées, mais celles-ci varient énormément et offrent une détermination des priorités assez floue.

Le ministère du Cadre de Vie et du Développement durable, créé en 2003, joue un rôle de premier plan évident et soutient le Comité national sur les changements climatiques, une structure intersectorielle. S'ajoutent à ces institutions, la Plateforme nationale de réduction des risques de catastrophe et d'adaptation au changement climatique (créée en 2011) et la Commission de modélisation économique des impacts et de l'intégration des changements climatiques dans le budget général de l'État (créée en 2014). Cette dernière qui est basée au ministère d'État du Plan et du Développement, est soutenue par le Centre de partenariat et d'expertise pour le développement durable. Bien que ces institutions aient des mandats qui se recoupent et qui impactent leur efficacité, leur existence est soulignée par un cadre institutionnel assez bien développé.

Interventions visant à intégrer le changement climatique dans les budgets et les finances : Le Bénin a commencé à produire une « note analytique sur le programme de développement » en 2017, conformément aux directives de l'Union économique et monétaire ouest-africaine. Chaque

version annuelle de ces notes fait fortement référence au changement climatique. Plusieurs autres documents budgétaires font également référence au changement climatique. Dans la pratique, l'orientation stratégique des dépenses liées au changement climatique se fait principalement par le biais de politiques et de plans sectoriels.

Les orientations budgétaires exigent une évaluation de l'impact environnemental de chaque projet, mais ne demandent pas encore que les changements climatiques soient pris en compte. Il n'existe aucun mécanisme permettant de tenir compte du changement climatique dans les audiences budgétaires, où le changement climatique est principalement considéré comme une question liée au ministère du Cadre de Vie et du Développement durable.

Le système de **budget-programme** est progressivement mis en place, avec plus ou moins de succès entre les différents ministères. Les secteurs de l'environnement et de l'agriculture ont des programmes clairement liés au changement climatique (qui contribuent également au développement), mais d'autres secteurs connexes ne mentionnent le changement climatique que comme thème transversal (par exemple, les transports, l'énergie et l'eau). Il n'existe pas d'approche coordonnée pour inclure l'atténuation ou l'adaptation dans les indicateurs clés de performance.

Un **EIDPC** qui a été réalisé en 2017 suggérait une forte baisse tendancielle des dépenses liées au changement climatique entre 2010 et 2014, bien que cette tendance semble être le résultat de l'ouverture et de la conclusion de quelques grands projets, plutôt que d'une considération stratégique. Il n'existe pas de système d'identification et de classification des dépenses liées au changement climatique dans le programme d'investissements publics.

La Direction générale du budget mène une campagne pour l'amélioration de la transparence budgétaire, tirant parti du score élevé obtenu par le Bénin dans l'Enquête sur le budget ouvert. Il s'agit notamment d'une initiative récente avec le Fonds monétaire international visant à étudier une approche stratégique de **la gestion des risques budgétaires**, y compris les risques liés au changement climatique, ce qui mènera à son tour à une analyse de sensibilité budgétaire qui sera finalement une caractéristique standard du cadre macrobudgétaire.

La passation des marchés publics exigent des prestataires qu'ils se conforment aux dispositions environnementales. Le Bénin n'est pas membre de la Mutuelle panafricaine de gestion des risques (ARC) mais pourrait y adhérer en 2021. Le budget comprend un poste budgétaire consacré à l'intervention en cas de catastrophe, qui sert de réserve pour imprévus.

Le Bénin dispose du **Fonds national pour l'Environnement et le Climat** (FNEC). Le FNEC a été créée en 2003, en se fondant sur des fonds antérieurs liés à l'environnement et à la gestion des catastrophes. Le FNEC est accrédité auprès du FVC et finance des projets liés à l'environnement et au

changement climatique, au suivi et à l'évaluation ainsi qu'au renforcement des capacités. Il s'est surtout impliqué dans la gestion de projets à petite échelle liés à la reforestation, à la gestion des déchets et à la réduction des émissions de GES. Le financement provient principalement des écotaxes, du budget national et des financements extérieurs.

Sur le plan de **la redevabilité**, une récente loi sur l'environnement oblige le gouvernement à rendre compte à l'Assemblée nationale des ressources consacrées à l'adaptation au changement climatique. Cette loi qui est l'une des premières en Afrique de l'Ouest a d'importantes implications potentielles pour l'intégration du changement climatique dans le développement. Toutefois, elle n'a pas encore été mise en application et l'Assemblée nationale n'a pas encore pris en compte le changement climatique lors de l'examen du budget.

Catalyseurs et défis : Le Bénin a tenté d'améliorer la coordination de la réponse au changement climatique et de mettre en place des institutions transversales. Comme dans de nombreux pays en développement, l'accent a été mis en grande partie sur le financement de nouveaux projets qui contribuent à l'atténuation ou à l'adaptation. Les initiatives visant à coder les dépenses devraient permettre d'attirer l'attention sur la contribution du grand nombre de programmes de développement qui contribuent de manière secondaire à l'atténuation ou à l'adaptation.

La pandémie a des conséquences financières qui pourraient engendrer des conséquences néfastes sur les dépenses consacrées au climat. La loi de finances rectificative, gestion 2020, prévoyait une baisse des recettes de près de 7 pour cent. Ce résultat est dû aux effets de croissance liés à la COVID-19 qui ont nécessité une augmentation des dépenses publiques de près de 10 pour cent pour une série de programmes, y compris le soutien aux entreprises, aux services de base et aux programmes de santé. La Loi de finances, gestion 2021 montre une baisse analogue des recettes et une augmentation des dépenses. Plusieurs politiques ont été bloquées à la suite de la pandémie de COVID-19, y compris les réformes des recettes.

Plans futurs : Le Centre de partenariat et d'expertise pour le développement durable envisage d'élaborer un système de plans triennaux glissants qui identifient les dépenses liées à la Politique nationale en matière de changement climatique et une matrice qui effectuera le suivi des dépenses consacrées aux changements climatiques dans tous les secteurs, en utilisant un système de suivi du budget lié au climat. Ce système comprend la création d'une réserve d'experts pour soutenir l'intégration du changement climatique dans la programmation et la budgétisation. L'approche de l'intégration du changement climatique dans les programmes budgétaires évolue, mais reste encore floue. Un certain nombre d'activités de renforcement des capacités sont prévues pour permettre l'accès à des fonds externes, ainsi que pour rehausser le profil des questions liées au changement climatique à l'échelle nationale.

4.2 Burkina Faso



Contexte : Le Burkina Faso est vulnérable au changement climatique, ce qui a un impact important sur la sécurité alimentaire. Les risques comprennent : des précipitations de plus en plus intenses, provoquant des inondations et l'érosion ; des précipitations plus variables et des périodes de sécheresse plus longues ; des températures en hausse et les problèmes connexes d'évapotranspiration et de latéralisation ; des tempêtes plus fréquentes et l'augmentation de la vitesse des vents, associés à la désertification et aux risques sanitaires ; et, à l'augmentation des menaces de maladies. L'effet combiné de ces risques devrait faire baisser le PIB de 3 à 12 pour cent en 2040, d'après le scénario du changement climatique. Des impacts beaucoup plus importants devraient se produire à plus long terme.

Le Burkina Faso dispose de la Stratégie nationale de mise en œuvre de la Convention sur les changements climatiques (2001), ainsi que du PANA (2007) et de mesures d'atténuation appropriées au niveau national (2008). Le financement du PANA et des Mesures d'atténuation appropriées au niveau national ont été limités, et le PNA (Plan national d'adaptation) a été introduit en 2014 pour se concentrer sur l'intégration du changement climatique dans les politiques de développement. Le pays a produit une CPDN en 2015. En outre, il existe un Plan national d'adaptation aux changements climatiques (2015) et une Stratégie nationale d'apprentissage sur les changements climatiques (2016). Il existe également des plans sectoriels liés au changement climatique concernant l'eau, l'agriculture et la foresterie, ainsi que la santé. Le développement global est guidé par la Politique nationale de développement durable (2013) et la Stratégie de développement rural (révisée en 2015), qui traitent de la sécurité alimentaire et de la réduction de la pauvreté, mais qui mentionnent de manière limitée le changement climatique. Le ministère de l'Environnement, de l'Économie verte et du Changement climatique (MEEVCC) prend l'initiative technique sur le changement climatique. Il existe également des autorités nationales désignées pour le FVC.

Interventions visant à intégrer le changement climatique dans les budgets et les finances : Les **orientations budgétaires** pour 2019 et 2020 exigent que tous les ministères prennent en compte les risques liés au changement climatique. Il ne semble pas y avoir de mécanisme officiel pour s'assurer que ces orientations influent sur les propositions (ou projets) ou les audiences budgétaires, à l'exception de la proposition de budget du MEEVCC.

Le budget utilise un système de **budget-programme**, à la suite d'une directive de l'Union économique et monétaire ouest-africaine, ce qui comporte l'obligation de spécifier les indicateurs de performance. Toutefois, aucun indicateur lié au changement climatique en dehors du programme de lutte contre le changement climatique n'est inclus dans le budget du MEEVCC.

En ce qui concerne la **GIP**, le Bureau national des évaluations environnementales (BUNEE) est membre du Comité national de validation des études de faisabilité. Ce comité a été créé en 2018, mais la pratique d'évaluation avait commencé plus tôt avec le soutien de partenaires internationaux. En théorie, le BUNEE pourrait inclure une évaluation de la contribution – positive ou négative – à l'atténuation ou à l'adaptation. Dans la pratique, ses activités se sont jusqu'à présent limitées à l'évaluation de l'impact sur l'environnement. Cette évaluation pourrait inclure des questions qui concernent l'environnement et le changement climatique (par exemple, la désertification), mais l'intérêt immédiat est d'éviter les risques de pollution. L'approche standard tient compte du type d'investissement. Plusieurs projets ont déjà été rejetés, en grande partie en raison de l'impact sur l'environnement.

Le Fonds d'intervention pour l'environnement, un **fonds national** lié au changement climatique, qui a été créé en 2013 est géré par le MEEVCC (des versions antérieures de ce fonds existaient également). Quatre de ses cinq domaines d'activités sont liés au changement climatique (la foresterie, les catastrophes, les sols et l'eau, et, l'énergie) et un soutien a été apporté pour lutter contre la désertification. Une partie du financement provient du budget national, mais il est principalement destiné aux dépenses administratives et le fonds dépend de financements extérieurs. Les opérations sont essentiellement organisées par le biais d'un appel à projets qui peut provenir d'une grande variété d'organisations, y compris des organisations communautaires et le secteur privé.

Certaines **taxes** carbone sur le carburant et les véhicules contribuent à l'atténuation. Le Burkina Faso avait souscrit une police d'assurance-sécheresse avec l'ARC, mais celle-ci a pris fin. Le MEEVCC dispose d'un poste budgétaire pour l'assurance-sécheresse pour les agriculteurs, qui devrait être mise à l'essai entre 2020 et 2022 en tant que partenariat public-privé.

Des normes relatives à la **passation des marchés durables existent au sein de l'administration publique**, bien qu'elles soient principalement utilisées pour contrôler les risques de pollution, plutôt que les préoccupations liées au changement climatique.

En ce qui concerne la **redevabilité**, la Commission du développement rural, de l'économie et des changements climatiques de l'Assemblée nationale devrait examiner le budget du point de vue du changement climatique. Toutefois, à l'heure actuelle, le changement climatique qui est toujours considéré comme la responsabilité exclusive du MEEVCC n'est abordé qu'en tant que préoccupation transversale. La Commission du développement rural, de l'économie et des changements climatiques a organisé un atelier en 2020 pour améliorer sa compréhension de la problématique et son efficacité sur sujet.

Catalyseurs et défis : Une série de réformes de la GFP sont en cours en ce qui concerne le budget-programme au Burkina Faso, ce qui offre une opportunité pour l'intégration du

changement climatique. L'existence d'un processus d'examen des investissements publics sert de base à l'intégration du changement climatique dans la conception des programmes, mais le BUNEE devra élargir la portée de ses activités.

Le Fonds d'intervention pour l'environnement qui joue un rôle est en partie financé par le budget. Toutefois, il n'a aucun impact sur les programmes de développement beaucoup plus larges qui contribuent à l'atténuation ou à l'adaptation et qui sont financés par le budget ou approuvés par le gouvernement pour être financés par des partenaires internationaux.

La crise de la COVID-19 est survenue à un moment d'insécurité alimentaire grave dans certaines régions. En outre, en réponse à la pandémie, une loi de finances rectificative a été adoptée en juillet 2020, afin de réaffecter des crédits budgétaires vers les institutions qui mettent en œuvre des programmes d'urgence (défense, femmes et solidarité nationale, et un panier interministériel flexible) et qui autrement auraient été affectés à la santé, à l'éducation, à l'agriculture, à l'eau, à l'assainissement et l'hygiène, ainsi qu'aux infrastructures. Cet ajustement pourrait avoir un impact négatif sur les dépenses consacrées au climat.

Plans futurs : L'intégration du changement climatique dans les finances publiques n'en est qu'à ses débuts au Burkina Faso et il n'existe aucun plan concret à ce sujet.

4.3 Cabo Verde



Contexte : Selon le Rapport sur les risques mondiaux 2020, le Cabo Verde est le pays africain le plus exposé aux risques, notamment à l'élévation du niveau de la mer, à la variabilité des précipitations et à la sécheresse. Le gouvernement y répond par des programmes importants de soutien à l'agroforesterie, à l'alimentation en eau et à la résilience face à la sécheresse, ainsi que par un programme de gestion des catastrophes. Au cours des cinq dernières années, au moins 20 stratégies et plans liés au changement climatique ont été préparés, dont huit sont sectoriels et le reste intersectoriel, s'appliquant principalement au changement climatique ou à la gestion des catastrophes et au développement durable. Jusqu'ici, la plupart des stratégies se rapportant principalement au changement climatique n'ont pas inclus une évaluation claire et complète de leurs implications en matière de finances publiques. La mise en œuvre et le financement des actions liées au changement climatique sont gérés essentiellement par les budgets sectoriels des ministères de l'Agriculture et de l'Environnement (pour les ressources naturelles), de l'Intérieur (pour l'énergie) et des Affaires étrangères (MAF, pour les accords internationaux). Le MdF a récemment créé le Programme national stratégique pour la résilience climatique, qui vise à intégrer le changement climatique dans toutes les stratégies de l'ensemble des administrations publiques et aidera la Direction nationale de la planification à veiller à ce que le changement climatique soit pris en compte lorsque les propositions de budget sont évaluées en fonction

de la Stratégie nationale de développement. En sus, le MdF a créé une Commission interministérielle pour le financement de la lutte contre le changement climat en 2019.

Interventions visant à intégrer le changement climatique dans les budgets et les finances :

La Direction nationale de la planification prévoit, avec le soutien de la Banque mondiale, de faire un exercice qui lui permettra d'identifier, d'évaluer et de quantifier tous les **risques budgétaires**, y compris ceux associés au changement climatique. Une Direction de la gestion des risques au Trésor public examine déjà les risques financiers, et des discussions sont en cours sur la façon de renforcer la prise en compte des risques liés au changement climatique.

Un système de **budget-programme** a été mis en place en 2017, en utilisant le Plan stratégique de développement durable comme base pour définir les programmes. Trois programmes sont évidemment liés au changement climatique (la durabilité énergétique, la transformation agricole, l'eau et l'assainissement) et tous ont des objectifs de résultats connexes. La mise en œuvre de programmes transversaux a présenté des défis. Par ailleurs, les programmes et les indicateurs sont en cours de révision.

Aucun EIDPC n'a été entrepris et aucun travail n'a encore été fait sur le marquage du budget lié au climat. Cependant, des discussions préliminaires ont eu lieu sur la possibilité d'introduire **le marquage du budget lié au climat**. Il est prévu d'introduire l'utilisation du cadre **PEFA climat** au cours de 2021.

Les systèmes actuels de **GIP ne tiennent pas compte** du changement climatique lors de l'examen des priorités d'investissements. Toutefois, une étude réalisée en 2017 proposait des réformes visant à renforcer la préparation des projets liés au changement climatique, y compris l'utilisation d'un ensemble de critères. À l'heure actuelle, un débat est mené sur la meilleure façon de mettre en œuvre ces recommandations.

Des réformes **fiscales** ont été adoptées pour exempter les panneaux solaires liés à l'eau pour l'agriculture, ainsi que les véhicules électriques et leurs batteries, de tout impôt et taxe. Une subvention a été introduite pour couvrir 50 pour cent des prêts à l'investissement dans des équipements d'énergie renouvelable à micro-échelle.

À l'heure actuelle, les **fonctions d'audit** ne prennent pas en compte les changements climatiques, bien qu'elles soient déterminées à évaluer les progrès réalisés dans le cadre des Objectifs de développement durable et qu'elles puissent rendre compte des progrès réalisés en matière d'atténuation et d'adaptation dans le cadre des rapports sur l'Objectif de développement durable 13 (ou ODD 13), qui se rapporte spécifiquement à la lutte contre les changements climatiques.

Il n'existe pas **de fonds national** pour l'action climatique, mais des discussions sont en cours sur la possibilité de créer un fonds pour la lutte contre le changement climatique, peut-être dans le cadre du nouveau Plan stratégique de

développement durable, qui débutera en 2022. Un Fonds souverain pour les catastrophes a été créé en 2019. Il n'existe actuellement aucun **appui budgétaire** relatif au changement climatique, mais des discussions sont menées sur la possibilité de recevoir un soutien budgétaire lié à la mise en œuvre de la Politique de développement de la gestion des risques de catastrophe climatiques.

Catalyseurs et défis : Le Cabo Verde en est à ses débuts dans son engagement en matière d'intégration du changement climatique. Cette question suscite beaucoup d'intérêt et plusieurs initiatives clés sont en cours de discussion. En tant que petit pays, ses capacités sont limitées, toutefois en tant que tel, il peut rapidement mettre en œuvre des réformes importantes, après leur conception.

Le gouvernement a répondu à la COVID-19 en adoptant une série de mesures qui augmenteront les dépenses publiques de 2,6 pour cent, impliquant principalement des mesures de soutien économique et social. Des retards dans l'exécution du budget ont été constatés. Une partie du budget affecté à la réforme de la GFP a été transférée à la riposte COVID-19. Les recettes intérieures devraient fortement baisser, en partie compensées par une augmentation du soutien international. En réponse à la COVID-19, le gouvernement travaille actuellement sur un nouveau Plan national d'intervention, de relance et de promotion économique, qui devrait évoquer l'importance de veiller à ce que la reprise soit résiliente au changement climatique.

Plans futurs : Des discussions préliminaires sont en cours au MdF et au MAF sur la possibilité d'introduire un marquage du budget lié au climat. Toutefois, il ne s'agit pas encore d'un volet officiel du Plan de réforme de la GFP ou de la CDN. Les premières discussions sur l'élaboration d'une vision pour le financement de la lutte contre le changement climatique avaient commencé en 2019 au sein du ministère de la Santé et du MAF, mais celles-ci ont été suspendues du fait de la pandémie de COVID-19. Des débats ont également eu lieu au sein des ministères de l'Agriculture et de l'Environnement, avec le soutien du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), sur une stratégie de mobilisation des financements étrangers de l'action climatique afin d'aider à la mise en œuvre des CDN.

4.4 Éthiopie



Contexte : L'Éthiopie est l'un des pays les plus vulnérables au changement climatique en raison de sa forte dépendance vis-à-vis de l'agriculture pluviale et des ressources naturelles, et de sa capacité d'adaptation relativement faible pour faire face à ces changements. Les défis incluent le sous-développement des ressources en eau ; la faible couverture des services de santé ; le taux de croissance démographique élevé ; le faible niveau de développement économique ; l'insuffisance

des infrastructures routières dans les zones sujettes aux sécheresses ; la faiblesse des structures institutionnelles ; et le manque de sensibilisation. L'Éthiopie a fréquemment connu des événements extrêmes tels que les sécheresses et les inondations, outre la variabilité des précipitations et l'augmentation des températures, qui contribuent à l'impact négatif du changement climatique sur les moyens de subsistance. Par exemple, la sécheresse de 2015/16 a entraîné une baisse des impôts/PIB, et le soutien budgétaire supplémentaire associé à la sécheresse était de 18 milliards de birrs (455 millions d'USD). On estime que le changement climatique pourrait réduire de 10 pour cent, le PIB du pays d'ici 2045.⁴⁸ La stratégie EVRCC de 2011 (Économie verte résiliente au changement climatique) est le document principal sur le changement climatique, et fixe l'investissement climatique à un montant de 150 milliards d'USD pour la période de 20 ans comprise entre 2010 et 2030. Il existe également des stratégies sectorielles émises par les secteurs concernés, et le plan de développement sur dix ans inclut le changement climatique et les risques de catastrophe en tant que facteurs déterminants. L'Éthiopie a soumis ses premières CDN (mises à jour) à la CCNUCC en 2020.

Interventions visant à intégrer le changement climatique dans les budgets et les finances :

Les efforts de l'Éthiopie dans ce domaine commencent à peine, mais un certain nombre d'initiatives importantes ont été lancées récemment. En ce qui concerne l'analyse des dépenses nationales liées au climat, un exercice de type EIDPC a été mené par l'ODI (*Overseas Development Institute*) en 2014. Il n'avait cependant, qu'une portée limitée et le gouvernement ne lui avait pas accordé son soutien. Plus tard, des exercices ponctuels de marquage des dépenses climatiques ont été menés dans quelques secteurs clés. À l'heure actuelle, un système consolidé de marquage et de suivi du budget est en cours de développement avec le soutien du Bureau des Affaires étrangères, du Commonwealth et du Développement (FCDO) du Royaume-Uni. Ce système devrait donner au fonds de l'EVRCC et aux ministères sectoriels une meilleure appréciation du niveau d'investissement dans les activités liées au climat et aux catastrophes à l'échelle du pays. Il devrait également améliorer considérablement la transparence du financement lié au climat et aux catastrophes en Éthiopie, et permettre au gouvernement d'optimiser la rentabilité de ses investissements et d'allouer des crédits budgétaires plus efficaces à l'avenir. Le système en est actuellement à ses phases de conception, le projet-pilote étant prévu fin 2021.

En 2019, le MdF a présenté un exposé sur les **risques budgétaires** avec l'appui du Fonds monétaire international. Cet exposé comprend un compte rendu des risques budgétaires liés aux catastrophes, qui est actuellement sous une forme qualitative. Des travaux sont en cours pour quantifier les risques liés à la sécheresse et aux inondations, qui sont les risques principaux liés au climat.

48 Environment, Forest and Climate Change Commission, Climate Change Planning, Implementation, and Coordination Directorate, novembre 2019 *National Adaptation Plan (NAP) Implementation Roadmap for Federal Democratic Republic of Ethiopia*.

Des efforts sont également en cours pour renforcer la **GIP** du point de vue du climat et de l'environnement. Auparavant, les organismes publics qui mettaient en œuvre les projets liés au climat, menaient leurs propres évaluations ; mais l'évaluation est désormais effectuée de façon centralisée par la Commission de l'environnement, des forêts et du changement climatique, et l'approbation de la Commission est requise. Toutefois, la capacité de mise en œuvre d'une étude d'impact environnemental complète, varie considérablement. Par ailleurs, le dispositif EVRCC du MdF dispose de ses propres modèles d'appréciation et d'évaluation des projets, qu'il applique aux investissements envisagés dans le cadre de la mise à jour des CDN.

L'examen législatif s'effectue principalement par le biais de 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, et soumet des rapports au Parlement et aux organisations internationales comme la CCNUCC. Les budgets des agences sont également examinés par ce comité.

Le Bureau de l'Auditeur général fédéral mène des audits de performance qui portent parfois sur des problèmes de changement climatique, mais uniquement lorsque ceux-ci sont d'une importance capitale pour le mandat de l'organisme audité. En 2016, par exemple, un audit de performance de l'administration des lacs de la vallée du Grand Rift, a identifié plusieurs problèmes relatifs à la conservation des sols et de l'eau. Des efforts sont en cours pour mettre en place un service d'audit environnemental au Bureau de l'Auditeur général fédéral.

L'Éthiopie reçoit **l'appui budgétaire sensible au climat** de l'Union européenne : un montant total de 33 millions d'euros (40 millions d'USD), dont 24 millions d'euros (29 millions d'USD) ont été décaissés à ce jour. Les décaissements sont liés au fait pour le gouvernement de satisfaire aux critères de réforme essentiels, notamment la réforme de l'industrie du ciment, le boisement et le reboisement, ainsi que des activités de réduction des GES. D'autres programmes publics liés au changement climatique reçoivent également une aide budgétaire extérieure, notamment le Programme de filet de sécurité productif, qui renforce la protection sociale en réponse aux sécheresses.

Sur le plan des réformes des recettes, l'Éthiopie n'a pas de taxe carbone, mais un droit d'accise sur les véhicules d'occasion a été introduit en 2020 en raison des émissions plus élevées qu'ils génèrent, et la Direction de la politique fiscale du MdF est actuellement en train de mettre en place une taxe sur les émissions des véhicules.

Catalyseurs et défis : Les progrès réalisés dans l'intégration du budget sensible au climat en Éthiopie ont été facilités par un cadre politique solide établi par la stratégie EVRCC. Les efforts dans ce sens, ont également été motivés par un

cadre institutionnel solide. Une unité EVRCC dédiée créée au sein du MdF en 2013, pilote le programme d'intégration du changement climatique, avec des conseils techniques de la Commission de l'environnement, des forêts et du changement climatique. Les défis incluent une capacité de GFP assez faible, notamment aux niveaux régional et des woredas. En outre, le gouvernement dispose d'un espace budgétaire très restreint, qui limite sa capacité de financement des investissements climatiques et le rend tributaire de l'aide extérieure. Cette situation a été aggravée par la pandémie de COVID-19, qui, selon les attentes, pourrait requérir des mesures d'assainissement budgétaire à moyen terme, dans la mesure où le gouvernement est confronté au ralentissement de la croissance économique et à la baisse des recettes.

Futurs plans : L'Éthiopie sera le premier pays d'Afrique à piloter le module **PEFA climat**, l'évaluation étant prévue pour début 2021. Des discussions sont également en cours pour créer un **Fonds national pour le climat** financé par des ressources intérieures, qui recevrait 0,5 pour cent du montant annuel du budget pour la restauration des terres dégradées, le boisement et le reboisement. Cette proposition du MdF, est actuellement à l'étude au Conseil des ministres et sera ensuite soumise au Parlement. En outre, au cours de 2021, le système de marquage du budget lié au climat décrit ci-dessus, sera développé, avant d'être piloté et déployé - d'abord au niveau national, puis, au niveau infranational.

4.5 Kenya



Contexte : Le Kenya est confronté à des risques liés au CC (changement climatique), notamment des sécheresses, des inondations, la montée du niveau de la mer, des glissements de terrain, des coulées de boue, et le recul des glaciers. En raison du changement climatique mondial et de la dégradation de l'environnement, les cycles de sécheresse sont devenus plus courts et les sécheresses plus intenses. On estime que les inondations et les sécheresses extrêmes réduisent la croissance à long terme au Kenya d'environ 2,4 pour cent du PIB par an.⁴⁹ Les inondations côtières dues à l'élévation du niveau de la mer devraient toucher jusqu'à 86 000 personnes par an et entraîner un coût annuel d'environ 6 milliards de shillings kényans (KES) d'ici à 2030. Ces coûts, ainsi que sa participation aux forums internationaux, ont conduit le Kenya à prendre en compte le changement climatique dans plusieurs de ses plans directeurs et politiques. Notamment le Plan de développement national « Kenya Vision 2030 » (*National Development Framework Kenya Vision 2030*) de 2008, qui reconnaît le changement climatique comme un risque susceptible de ralentir le développement du pays. Le PNA (Plan national d'adaptation) (2015-2030), et le PNACC (Plan national d'action du Kenya sur le changement climatique) (2018-2022), décrivent en détail les ambitions du gouvernement en matière de changement climatique, et la Politique-cadre nationale sur le changement climatique

49 Stockholm Environment Institute, 2009. *The Economics of Climate Change in Kenya: Final Report*.

(*National Climate Change Framework Policy*) de 2018, fournit un engagement explicite pour assurer l'intégration de considérations liées au changement climatique dans la planification, la budgétisation, la mise en œuvre et de prise de décision à l'échelle nationale et des comtés, et dans tous les secteurs. Enfin, la Politique nationale de financement de la lutte contre le changement climatique (*National Climate Finance Policy*) de 2018 encourage la mise en place de cadres juridiques, institutionnels et de reporting pour accéder au financement de l'action climatique et pour le gérer.

Interventions visant à intégrer le changement climatique dans les budgets et les finances : Au fil des ans, le gouvernement kényan a introduit divers plans, politiques et interventions, pour intégrer le changement climatique dans le système budgétaire public. Par exemple, la **Circulaire budgétaire** 2020 décrit les interventions prioritaires d'atténuation et d'adaptation, notamment la production d'énergie renouvelable ; l'efficacité énergétique dans la construction, l'eau et les eaux usées ; et la gestion des risques de catastrophe. Elle décrit également le système kényan de **marquage du budget lié au climat**, qui permet de suivre les flux du financement climatique et les dépenses liées au climat, en vue de soutenir la mobilisation des ressources. Le système démontre que le Kenya a augmenté son budget sensible au CC pour l'exercice 2020/2021. Au cours de l'exercice 2020/21, il était de 105,22 milliards de KES (957 millions d'USD), soit 3 pour cent du budget national brut - une augmentation par rapport au montant de 85,3 milliards de KES (776 millions d'USD) alloué au cours de l'exercice 2019/20.⁵⁰ Le Kenya dispose également d'un système distinct pour l'établissement de rapports par les ministères, les départements et les agences, sur les dépenses liées aux catastrophes, notamment les sécheresses, les inondations, les épidémies et les pandémies, les tremblements de terre, les vagues de chaleur, les tempêtes violentes, les glissements de terrain, les éruptions volcaniques, etc.

La déclaration de politique budgétaire, l'équivalent kényan de la **présentation du budget**, reconnaît que le Gouvernement du Kenya doit prendre des mesures concertées pour réduire l'exposition aux risques liés au climat et aux catastrophes, dans la mesure où ceux-ci entraîneraient des perturbations budgétaires et des chocs économiques dans le pays. À cette fin, le Kenya a établi une **Stratégie de financement des risques de catastrophe naturelle**, qui définit les principaux risques de catastrophe auxquels le pays est confronté et propose des options de financement pour ces derniers. En outre, la déclaration de politique budgétaire reconnaît que les risques budgétaires liés au CC sont inévitables en raison de la forte dépendance du Kenya à l'égard de l'agriculture pluviale (déclaration de politique budgétaire, 2020).

Le Kenya disposait dans le passé d'une **assurance souveraine** contre la sécheresse, mais il ne détient plus de police en raison de problèmes d'accessibilité financière. Le Kenya a

rejoint le Groupe de pays membres de l'ARC en 2014-2015. La mutuelle fournit une couverture d'assurance météorologique paramétrique aux gouvernements africains pour les saisons agricoles en cas de sécheresse. Le Kenya a dû faire face aux primes les plus exorbitantes sur le continent, de l'ordre de 9 millions d'USD par an (4,5 millions d'USD par saison), procurant au pays la couverture la plus complète de 30 millions d'USD par saison, ce qui équivalait à une indemnité potentielle maximale de 60 millions d'USD par an. En 2016, le gouvernement du Kenya a choisi de ne pas souscrire à une police pour la saison 2016/17, et n'a plus rejoint le groupe depuis. Les motifs qui ont amené le Kenya à se retirer du troisième groupe d'assurances de l'ARC Ltd sont multiples. Premièrement, de nombreux fonctionnaires ont estimé que le modèle utilisé par l'ARC n'était pas fiable, dans la mesure où les paiements n'ont pas été versés en temps opportun. Cette situation a soulevé des questions sur le rapport coûts/avantages du programme. En deuxième lieu, le fonctionnement du programme était compris de façon différente par les intéressés. Certains n'ont pas pleinement compris que l'ARC est conçue pour fournir une réponse de dernier recours uniquement en cas de sécheresse grave, et s'attendaient à ce qu'elle fonctionne davantage comme un mécanisme d'épargne. Ces malentendus ont donné lieu à des attentes non satisfaites. Troisièmement, de nombreuses parties prenantes considéraient la mutuelle ARC comme trop chère, dans la mesure où le Trésor devait faire face à des priorités concurrentes. Au total, le Kenya a payé 18 millions d'USD en primes, sans recevoir d'indemnité. Quatrièmement, la saison de sécheresse 2016/17 coïncidait avec les élections, ce qui en fait une période particulièrement difficile pour allouer des fonds à une entité jugée inefficace par certains.⁵¹

Lors de l'examen du budget ou des comptes publics, le **Parlement** prend partiellement en compte les questions liées au changement climatique. Ce travail est effectué principalement par le Bureau parlementaire du budget, qui prépare des notes analytiques sur les priorités clés telles que la sécurité alimentaire et les **performances de l'exécution** des programmes budgétaires concernés.

Le changement climatique est pris en compte par le gouvernement dans la **GIP**. Depuis la Conférence de Paris de 2015, les ministères, départements et agences sont tenus par la loi d'intégrer la question du changement climatique dans tous les programmes et activités entrepris, pour évaluer les effets, les impacts et les défis posés par le changement climatique.

Le Kenya dispose également d'un **Fonds national pour le climat**, introduit en 2018/19 et financé par le gouvernement, les partenaires et les fonds internationaux sur le climat. L'objectif du fonds est de fournir des mécanismes de financement pour les actions et les interventions prioritaires en matière de changement climatique. Plus précisément, il a été mis en place pour fournir des prêts, des subventions

50 Budget Implementation Review Report (Kenya), 2021.

51 OPM and Itad, 2017. *Independent Evaluation of the African Risk Capacity, Annex C: Case Studies*.

ou des fonds propres pour la recherche sur le changement climatique, ainsi que pour le développement d'actions innovantes favorables aux réponses au changement climatique ; l'assistance technique aux gouvernements des comtés ; la formation et le renforcement des compétences en matière de changement climatique.

Catalyseurs et défis : Au Kenya, les progrès en matière d'intégration du budget sensible au climat, ont été motivés par les coûts budgétaires croissants associés au changement climatique. En outre, le pays dispose d'un cadre de soutien juridique et politique solide, notamment au travers de la Politique nationale de financement climatique (2018) et de la Politique-cadre nationale sur le changement climatique. Les défis permanents incluent la coordination institutionnelle, dans la mesure où la gestion du changement climatique est coordonnée par divers ministères et départements d'État au sein du gouvernement. Un autre problème est l'absence d'un plan de financement viable pour les divers résultats du changement climatique. Par ailleurs, le peu d'attention accordée à l'inclusion sociale dans les politiques relatives au changement climatique, a réduit l'efficacité de l'adaptation et de la résilience aux impacts du changement climatique. Le Kenya doit impliquer et tenir compte des besoins de tous les groupes sociaux dans le processus global. Enfin, une part considérable du financement pour les interventions liées au changement climatique dans le pays, est gérée par les donateurs, et par conséquent, ne permet pas une mise en œuvre durable de tous les objectifs d'adaptation au changement climatique. L'impact de la crise de la COVID-19 et du ralentissement économique, qui provoque de réelles baisses de recettes et la réduction des dépenses publiques, a mis en lumière ce problème.

4.6 Mozambique



Contexte : Le Mozambique est très vulnérable au nombre croissant d'inondations et de sécheresses, et à la variabilité des précipitations. Il a participé à la plupart des initiatives internationales habituelles liées aux politiques en matière de changement climatique, dont un PANA (2007), une CPDN (2015) et une CDN (2018), une Stratégie de lutte contre le changement climatique (2012) et un Plan directeur sur la gestion des risques en cas de catastrophe (2014). Il dispose également d'un Plan d'action sur le changement climatique et le genre (2014). Certaines initiatives tiennent compte des implications financières, mais il n'y a pas de cadre de coordination pour le financement de la lutte contre le changement climatique.

La Stratégie de lutte contre le changement climatique a défini un grand nombre d'interventions dans tous les secteurs, dont certaines existaient déjà et d'autres sont nouvelles. La stratégie devait durer 12 ans et un plan d'action chiffré a été préparé pour les deux premières années. D'autres plans d'action étaient prévues après deux ans, mais n'ont pas vu le jour. Le financement provient de diverses sources,

notamment par le biais de l'intégration du changement climatique dans les programmes de développement, mais aussi de nouvelles sources de financement. Le fonds pour l'environnement doit jouer un rôle de coordination, en assurant le suivi de l'intégralité du financement géré par le gouvernement.

Interventions visant à intégrer la lutte contre le changement climatique dans les budgets et les finances : Le Mozambique a mené une Revue des dépenses publiques en 2012, avec l'appui du PNUD, et un EIDPC en 2016, mené avec le soutien de la Banque mondiale. L'EIDPC devrait créer une base de référence pour la surveillance continue des dépenses liées au changement climatique dans l'ensemble du gouvernement, mais ce travail n'a pas été poursuivi. Toutefois, il en est résulté la création de capacité en matière de changement climatique dans le MEF, avec certains membres du personnel chargés de travailler sur le changement climatique et l'environnement

La Direction nationale de la planification et de la budgétisation du MEF joue un rôle de premier plan pour les questions d'intégration du changement climatique et dispose de fonctionnaires dédiés à cette tâche. Depuis 2015, le pays produit un **rapport annuel sur les risques budgétaires**, qui inclut les risques liés aux catastrophes naturelles, et qui est utilisé pour déterminer l'ampleur des réserves pour imprévus dans le CDMT et le budget. En 2018, le MEF a créé une direction consacrée aux risques budgétaires et à la production du rapport sur les risques budgétaires. Cette initiative a été menée par le gouvernement et a obtenu le soutien des donateurs.

Le financement des projets consacrés au changement climatique était initialement assuré par le **Fonds pour l'environnement**, mais ce rôle a maintenant été repris par le Fonds national pour le développement durable. Le Conseil national du développement durable, qui comprend une unité dédiée au changement climatique, et les organes de coordination des interventions en cas de catastrophe, assurent la coordination intersectorielle. Le MEF est impliqué dans tous ces organes.

Le Mozambique a signé avec la Banque mondiale en 2019, une **Opération à l'appui des politiques de développement**, au titre de laquelle les tranches de l'appui budgétaire sont reçues à condition que des progrès soient réalisés à l'égard des indicateurs liés au décaissement se rapportant à la gestion des catastrophes. Il s'agit notamment : de la mise en œuvre opérationnelle d'un fonds de gestion des catastrophes ; d'une assurance souveraine contre les risques liés aux catastrophes conformément à une stratégie de financement des risques liés aux catastrophes ; des comités de gestion des risques liés aux catastrophes locales ; des systèmes d'alerte précoce contre les inondations et les cyclones ; des diplômes obtenus dans le domaine des infrastructures scolaires résistantes au climat ; et, de la modernisation des écoles pour les rendre conformes aux normes de résilience climatique. Cette opération est l'un des rares exemples d'appui budgétaire lié au changement climatique.

Les **orientations budgétaires** qualifient le changement climatique de secteur transversal, et déterminent comment les unités peuvent planifier et budgétiser des interventions transversales. Il n'y a pas encore eu de réformes majeures pour intégrer le changement climatique dans le système budgétaire. Le Mozambique utilise la classification fonctionnelle standard CFAP, mais elle n'est guère pertinente pour l'intégration du changement climatique dans le budget, parce qu'il n'y a qu'une seule catégorie CFAP liée au changement climatique et à l'environnement, et la grande majorité des dépenses liées au changement climatique interviennent en tant qu'objectif secondaire des autres catégories CFAP. Les marchés publics, l'assemblée législative et les institutions d'audit ne mentionnent guère le changement climatique, bien que certains projets exigent que les soumissionnaires s'engagent à respecter des normes de construction (par exemple, pour les barrages et les digues) qui prennent en compte le changement climatique.

Catalyseurs et défis : Des structures institutionnelles sont en place pour permettre la coordination intersectorielle de l'intégration du changement climatique dans les finances publiques, ainsi que des plans pour améliorer les capacités de ces institutions. Les stratégies de lutte contre le changement climatique décrivent les grands principes du financement de la lutte contre le changement climatique et les options pour mobiliser de nouvelles sources de financement, mais elles disposent d'informations limitées sur les implications du changement climatique pour les finances publiques nationales, ou sur les méthodes à utiliser pour réaliser cette intégration. Sans ces méthodes, la hiérarchisation des dépenses liées au changement climatique est un défi de taille. Le Mozambique a fait des progrès dans l'analyse des risques budgétaires, qui devrait servir de base pour intégrer la prise en compte des risques liés au changement climatique dans la gestion des finances publiques.

Futurs plans : Le travail du Fonds national pour le développement durable se poursuivra. La nouvelle opération à l'appui des politiques de développement fournira des ressources importantes et permettra à l'avenir de tirer des enseignements quant aux méthodes à utiliser pour le soutien budgétaire lié au changement climatique. L'examen des dépenses publiques dans le domaine de l'environnement a évoqué la possibilité d'introduire une forme de marquage des dépenses liées au changement climatique en 2012. Des discussions sont en cours à ce sujet, mais il n'y a pas encore de plans spécifiques. Le rapport sur les risques budgétaires sera consolidé en tant que document stratégique clé du gouvernement. Dans le cadre du Plan international de partenariat des CDN, l'initiative du PNA du Mozambique (commencé en 2016) a défini 19 activités prioritaires au Mozambique, (dont 14 disposent d'au moins une source de

financement), pour une série de problèmes liés à l'intégration du changement climatique.

4.7 Rwanda



Contexte : Le Rwanda est confronté à plusieurs risques climatiques, y compris les faibles précipitations qui provoquent des sécheresses prolongées (notamment dans la province orientale) et les inondations dans le nord et le nord-ouest. Les températures ont également augmenté. Ces phénomènes affectent la production agricole, la disponibilité de l'eau, la production d'énergie et la vulnérabilité aux maladies d'origine hydrique. Les modèles indiquent que les coûts économiques nets supplémentaires (outre la variabilité climatique existante), pourraient être équivalents à une perte de près de 1 pour cent du PIB chaque année d'ici à 2030, et encore davantage, si l'on tient compte des effets des inondations et d'autres événements extrêmes.⁵² Le pays a lancé la Stratégie de croissance verte et de résilience climatique en 2011, qui est actuellement en cours de révision, et inclut comme objectif d'atteindre la neutralité carbone d'ici 2050. Par ailleurs, le Rwanda a finalisé une politique sur l'environnement et le changement climatique en 2019, et en mai 2020, le pays a soumis ses CDN à la CCNUCC. Celles-ci fixent un objectif de réduction des émissions de GES de 38 pour cent d'ici à 2030 (par rapport au statu quo) et identifie 24 investissements d'adaptation prioritaires. Les engagements sont chiffrés à 11 milliards d'USD, et le gouvernement s'est engagé à « continuer à consacrer des ressources importantes à cette fin » tout en demandant une aide financière internationale.⁵³

Interventions visant à intégrer la lutte contre le changement climatique dans les budgets et les finances : La plupart des interventions du Rwanda dans le domaine de la budgétisation et des finances climatiques se sont concentrées sur les processus de préparation budgétaire. Par exemple, le processus budgétaire du Rwanda commence par un examen de ses **risques budgétaires**, comme l'exige l'Union monétaire de la Communauté de l'Afrique de l'Est. C'est un nouveau processus, lancé en 2020/2021, dirigé par la Direction macroéconomique de MINECOFIN. Il distingue les risques macroéconomiques des risques spécifiques, et parmi les risques spécifiques, le risque de catastrophes naturelles est pris en compte.⁵⁴ Sur cette base, le gouvernement peut faire des projections macrobudgétaires, et les modifier le cas échéant, afin de mieux refléter l'impact projeté du changement climatique et de la dégradation de l'environnement.

52 Stockholm Environment Institute, 2009. *The Economics of Climate Change in Rwanda*.

53 Republic of Rwanda, 2020. Updated Nationally Determined Contribution.

54 Rwanda Fiscal Risk Statement, 2020. Ministry of Finance and Economic Planning, juin 2020.

Le changement climatique figure dans les **orientations budgétaires** du Rwanda depuis 2011, appuyé par le ministère de l'Environnement. Ces orientations ont été produites après qu'une étude sur l'impact des changements climatiques sur les écosystèmes,⁵⁵ ait recommandé l'intégration des changements climatiques dans la préparation du budget. Les entités budgétaires sont désormais tenues de joindre une annexe sur le changement climatique à leur soumission de budget, qui détaille la manière dont l'entité traitera l'environnement et le changement climatique en tant que domaines transversaux.

Le **marquage du budget lié au climat** a également été introduit en 2011, pour déterminer comment les fonds affectés au changement climatique ont été dépensés. Ce processus est encore mis en œuvre à l'heure actuelle. Le marquage n'est pas intégré au SIGIF, mais c'est un exercice autonome mené annuellement par MINECOFIN et le ministère de l'Environnement. L'analyse révèle que les dépenses budgétaires pour l'environnement et le changement climatique ont augmenté régulièrement, passant de 0,4 pour cent en 2009 à 2,6 pour cent en 2018/19.⁵⁶

Lorsque le ministre des Finances présente le budget annuel au parlement, le changement climatique figure généralement dans la **présentation du budget**, par exemple comme un risque de voir se confirmer des projections pessimistes par rapport aux projections budgétaires, selon la présentation du budget de 2019/20. Le gouvernement est en train d'introduire en outre, un état budgétaire sur l'environnement et le changement climatique, résumant toutes les dépenses prévues pour les activités liées au climat, qui ont été recueillies dans l'exercice de marquage. Le ministère de l'Environnement a approuvé le document et a officiellement communiqué avec le MdF, pour établir un lancement cible en 2022/23.

Tout en s'efforçant d'intégrer le changement climatique au budget ordinaire, le Rwanda dispose également d'un **fonds national** pour la lutte contre le changement climatique : le Fonds vert du Rwanda. Le fonds a été créé pour répondre aux urgences résultant de chocs environnementaux imprévus et du changement climatique, et pour financer les investissements dans la résilience climatique. Il a été créé avec 44 millions d'USD en 2013, mais cette somme est passée actuellement à 100 millions d'USD environ ; il est entièrement financé par le gouvernement, et géré par MINECOFIN. Le fonds fonctionne de façon harmonieuse, concomitamment à l'intégration (des questions climatiques) dans le budget ordinaire, parce qu'il met l'accent sur les initiatives de financement liées aux situations d'urgence (qui ne sont pas prévues dans le budget), et sur les initiatives de financement respectueuses du climat, à mettre en œuvre à l'aide de mécanismes d'élaboration des budgets annuels.

Jusqu'à présent, les résultats obtenus en matière de **redevabilité** dans le cadre de la budgétisation climatique au Rwanda ont été moins positifs. Des auditions budgétaires législatives sont organisées pour informer les parlementaires du contexte et du contenu du projet de budget. Parfois ces auditions incluent des délibérations concernant le changement climatique, mais seulement au cas-par-cas et principalement lors de l'examen du budget du ministère de l'Environnement. Le Rwanda n'a pas introduit de mesures génératrices de **recettes** spécifiques au climat comme les obligations vertes ou les taxes carbone. Toutefois, une taxe sur les plastiques à usage unique a été proposée.

Catalyseurs et défis : Le catalyseur principal, qui fournit la justification des initiatives d'intégration climatique mentionnées ci-dessus, a été la prise de conscience par le gouvernement de l'impact de l'environnement et du changement climatique sur l'économie du Rwanda. Des études formatives, telles que l'évaluation de l'Économie du changement climatique menée au Rwanda en 2019, ont également aidé à construire un argumentaire économique irréfutable. D'autres facteurs favorables incluent un cadre juridique et politique propice, ainsi qu'une attribution claire des rôles et des responsabilités institutionnelles. Les progrès du Rwanda sur ce programme ont été graduels, et il leur a fallu près d'une décennie pour arriver à la situation actuelle ; néanmoins, un programme de réforme itératif qui est prêt à relever les défis et à changer de direction, ainsi que des interventions pilotes avant le déploiement, sont essentiels pour la durabilité.

Bien que la lutte contre le changement climatique soit de plus en plus considérée comme essentielle aux objectifs de développement du Rwanda, elle se retrouve néanmoins -du point de vue de l'allocation des ressources- en concurrence avec d'autres priorités pour l'octroi de ressources limitées. Ce problème constitue l'obstacle principal au progrès, qui a été rendu plus difficile depuis que la pandémie de COVID-19 a entravé les perspectives de croissance et les revenus nationaux. La COVID-19 aura des répercussions sur les dépenses à moyen et à long terme, et pourrait affecter le financement des programmes climatiques et du Fonds vert du Rwanda (les montants budgétaires ne sont pas actuellement disponibles). Cependant, le Rwanda recherche également des opportunités découlant de ce défi ; un programme de rétablissement post-COVID a été élaboré (le Plan de relance économique) et un consultant a été recruté pour aider à écologiser le plan.

Futurs plans : En ce qui concerne les plans futurs dans le domaine de la budgétisation et du financement climatique, le gouvernement du Rwanda élabore des directives sur les commandes publiques écologiques, qui seront ensuite introduites à titre pilote et déployées.

55 Stockholm Environment Institute, 2009. *Economics of Climate Change in Rwanda*.

56 REMA (Rwanda), août 2020. *Assessment of Implementation of Environment and Climate Change Activities by Sectors, Ministries and Districts (2018–2019)*. EEC Implementation Assessment Report.

Des efforts sont également en cours pour introduire des normes environnementales dans la GIP, en établissant une cartographie des zones sujettes aux inondations et des zones humides. Des mesures génératrices de recettes sont également à l'étude, une série de réformes fiscales étant envisagées dans le cadre du recouvrement par l'administration fiscale rwandaise (*Rwanda Revenue Authority*). Enfin, une présentation du budget sur le changement climatique sera présentée à partir de 2021/22.

4.8 Afrique du Sud



Contexte : L'Afrique du Sud est très vulnérable à l'augmentation des températures et à la variabilité des précipitations ; ce pays est en outre un gros émetteur de GES (le 14^e plus élevé au monde).⁵⁷ Le changement climatique est une priorité transversale d'une importance croissante pour le gouvernement, qui figure dans le plan de développement et plusieurs documents de politique nationale ; en outre, un projet de loi sur le changement climatique est actuellement en cours. Le gouvernement n'a pas encore présenté ses CDN à la CCNUCC, mais ses CPDN de 2016, et la Stratégie de développement à faibles émissions présentée en 2020, se sont engagées à limiter les émissions et à investir dans l'énergie verte. En outre, dans le cadre du Plan intégré des ressources de 2019, la contribution du charbon aux besoins énergétiques du pays devrait tomber à 58,8 pour cent en 2030 (contre 88 pour cent en 2017), les énergies renouvelables devant passer de 3,4 à 24,7 pour cent au cours de la même période.

De nombreuses réformes pour l'intégration climatique menées en Afrique du Sud ont été lancées ou recommandées par le Livre Blanc sur la politique nationale de lutte contre le changement climatique (2011). Dans ce document le gouvernement s'engage à « intégrer la réponse au changement climatique dans le processus budgétaire afin d'intégrer les programmes de réponse au changement climatique à l'échelle nationale, provinciale et locale ».⁵⁸ En 2016, l'Afrique du Sud a mené un examen des dépenses publiques de protection de l'environnement qui, sans être spécifique au changement climatique, a passé en revue les dépenses liées à l'environnement et les programmes pertinents dans le domaine du changement climatique.⁵⁹

Interventions visant à intégrer le changement climatique dans les budgets et les finances : La première initiative du gouvernement de l'Afrique du Sud en vue de l'intégration du changement climatique, a été une **taxe carbone**, qui constitue un élément clé des engagements d'atténuation du changement climatique, pris par le gouvernement. Après plus d'une décennie de recherches, de délibérations, de consultations et de préparations, la loi sur la taxe carbone⁶⁰

a été promulguée en mai 2019, faisant de l'Afrique du Sud le premier (et le seul) pays du continent à bénéficier d'une telle taxe. Cette taxe s'applique à tous les combustibles, aux émissions liées à certains processus industriels et aux émissions fugitives au-dessus d'un seuil prescrit, et sera mise en œuvre sur une période de 12 ans. Dans sa deuxième année de mise en œuvre (2020/21), la taxe sur le carbone devrait générer 0,12 pour cent des recettes budgétaires principales, mais ce montant augmentera au fur et à mesure de son déploiement. Parallèlement, une **taxe sur l'électricité** introduite en 2009 (pour l'électricité produite à partir de sources non renouvelables) devrait générer 0,6 pour cent des recettes budgétaires en 2020. Une **incitation fiscale à l'efficacité énergétique** (jusqu'à 0,1 pour cent des recettes) a également été introduite en 2013 et restera en place jusqu'à la fin 2022. Des **obligations vertes** ont été émises au niveau des villes (par les administrations de Johannesburg et du Cap), mais les autorités nationales n'ont pas suivi le mouvement.

En ce qui concerne les dépenses, le gouvernement a introduit un **programme d'approvisionnement en énergie renouvelable par l'intermédiaire de producteurs d'énergie indépendants** en 2010 avec un objectif de 17800 mégawatts de nouvelle énergie produite à partir de sources d'énergie renouvelables d'ici 2030. L'Afrique du Sud est en bonne voie d'atteindre cet objectif, mais au cours des cinq dernières années, le programme a été freiné, en raison de préoccupations concernant le coût relatif des énergies renouvelables, et d'un débat animé concernant la domination et la gestion d'Eskom, la compagnie d'électricité publique sud-africaine. D'autres mesures budgétaires liées à l'énergie comprennent un programme national de subventions pour rendre les bâtiments des administrations locales plus efficaces sur le plan énergétique.

Au niveau de l'administration locale, **les formats standard de planification et de budgétisation** pour les municipalités, incluent des plans de performance de l'environnement bâti, selon lesquels les collectivités locales doivent tenir compte des risques climatiques dans la planification des investissements. En outre, en septembre 2020, la Trésorerie nationale sud-africaine a lancé un projet- avec le soutien de la Banque mondiale- pour développer un système de marquage du budget sensible au climat. Bien que le projet soit encore en discussion, les premiers documents énoncent déjà les trois objectifs du système : i) influencer les décisions budgétaires et politiques dans le sens de la pertinence climatique ; ii) renforcer l'efficacité du budget sensible au climat et des décisions politiques en la matière ; et, iii) promouvoir la redevabilité pour les responsabilités liées au changement climatique et l'établissement de rapports sur les stratégies, plans et engagements en matière de changement climatique. La conception est en cours, mais elle sera très probablement mise en œuvre dans les trois sphères du gouvernement, et

57 Carbon Brief, 2020. *The Carbon Brief Profile, South Africa*.

58 Republic of South Africa, 2011. *The National Climate Change Response Policy (NCCRP) White Paper*.

59 Government Technical Assistance Centre (RSA), 2016. *High Level Environmental Public Expenditure Review*.

60 Republic of South Africa, 2019. *Carbon Tax Act (no. 15 of 2019)*.

pourrait s'étendre à certaines entités publiques sélectionnées, avec un pilotage prévu pour 2021. En 2020, les **orientations sur la soumission du CDMT** (les orientations budgétaires) mentionnaient le changement climatique pour la première fois, principalement en relation avec l'exercice de marquage du budget, mais aussi en exigeant que les provinces tiennent compte des risques climatiques dans leurs budgets.

Le coût des catastrophes liées au changement climatique a également déclenché des réponses en matière de politique budgétaire en Afrique du Sud. La Loi sur la gestion des finances publiques (1999) prévoit que 2 pour cent du budget national et provincial doit être consacré aux dépenses d'urgence imprévues, et depuis 2012/13, le gouvernement a prévu un budget pour les **subventions de secours conditionnelles accordées en cas de catastrophe aux administrations publiques nationales, provinciales, et municipales**.

Catalyseurs et défis : Les urgences climatiques successives, notamment la sécheresse, les pénuries d'eau, les inondations et les incendies de forêt, dont le coût cumulé a mis en évidence la nécessité d'accélérer les dépenses d'adaptation, ont motivé ces réformes. Ces problèmes ont également encouragé les mesures de marquage du budget sensible au climat, le choix d'infrastructures résistantes au climat et d'autres interventions. Par ailleurs, les pénuries d'électricité depuis 2008 ont renforcé l'intérêt porté à la production d'énergie diversifiée, notamment le recours aux énergies renouvelables. Les engagements de l'Afrique du Sud au titre de l'Accord de Paris ont également motivé la réponse du gouvernement. D'autres catalyseurs ont été le niveau élevé de capacité au sein du secteur privé, de la Trésorerie nationale sud-africaine et de l'administration fiscale sud-africaine (*South African Revenue Service*) qui ont rendu possible des réformes complexes comme l'introduction de la taxe sur le carbone.

Par ailleurs, les principaux obstacles à la mise en œuvre des mesures d'adaptation et d'atténuation en Afrique du Sud incluent a) la faible capacité - notamment au niveau des autorités infranationales - et b) le rétrécissement de l'espace budgétaire, qui a été aggravé par la pandémie de COVID-19. De nombreux départements et programmes financés par le budget principal de l'Afrique du sud sont désormais confrontés à des réductions de dépenses, qui limitent la disponibilité des finances publiques pour l'action climatique. Ce problème est déjà évident dans le sillage immédiat de la crise de la COVID-19. Par exemple, le budget alloué aux programmes de lutte contre le changement climatique relevant du ministère de l'Environnement, des Forêts et de la Pêche, a été réduit d'un tiers en 2020/21. Cependant, les priorités budgétaires immédiates sont motivées moins par les priorités politiques que par les dépenses incontournables (par exemple les salaires du personnel) et les initiatives abandonnées (en raison du confinement). Les réductions encore plus importantes prévues à moyen et à long terme sont plus préoccupantes.

L'aspect positif est que la stratégie de relance économique post-COVID de l'Afrique du Sud présentée au Parlement en octobre 2020, s'engage à prendre diverses mesures de relance vertes, notamment celles qui accordent de nouveau la priorité aux investissements prévus dans les énergies renouvelables, l'intensification des investissements pour améliorer l'efficacité énergétique et hydrique des bâtiments, et le développement forestier. La pandémie n'a pas non plus, à ce jour, causé de perturbations dans les réformes de la GFP liées au climat (par exemple, le marquage budgétaire, qui se poursuit comme prévu).

Futurs plans : Le gouvernement a établi plusieurs plans pour étendre les réformes de la GFP consacrées à la lutte contre le changement climatique, notamment la réduction des concessions appliquées à la taxe carbone, et l'augmentation de la production d'énergie renouvelable grâce au programme des producteurs d'énergie renouvelable indépendants. D'autres instruments budgétaires pertinents pour le climat devraient être annoncés dans un prochain document sur la politique budgétaire environnementale. Des plans sont en place pour promouvoir les infrastructures résistantes au climat grâce à l'adaptation des instruments de proposition de projet. En outre, le gouvernement se propose d'améliorer les instruments de planification, de suivi et d'évaluation au niveau local en intégrant les indicateurs climatiques requis dans les cadres.

En outre, le gouvernement déposera un projet de loi sur le changement climatique à la législature nationale dans le courant de l'année. Cette initiative fournira le cadre juridique pour la mise en œuvre de diverses mesures proposées dans le Livre blanc et le Plan de développement national, et l'atteinte des objectifs d'émissions définis dans la Stratégie de développement à faibles émissions.

4.9 Ouganda



Contexte : L'Ouganda est sujet à de nombreux chocs liés au changement climatique, notamment les pluies intenses hors saison, les inondations, les sécheresses et les glissements de terrain. Ces phénomènes météorologiques ont un impact sur le PIB et les indicateurs budgétaires en raison de la baisse de la production agricole et énergétique/électrique, de la réduction des revenus agricoles, et de l'augmentation des dépenses d'urgence non planifiées. Au cours de l'exercice 2007/08, les dommages liés au climat représentaient environ 4,4 pour cent du budget national. Le pays a publié une politique nationale sur le changement climatique en 2015 et une stratégie de mise en œuvre chiffrée, selon laquelle près de 1,6 pour cent du PIB devrait être consacré aux activités liées au changement climatique.⁶¹ Un projet de loi sur le changement climatique est en cours d'élaboration. Le gouvernement n'a pas encore soumis les CDN à la CCNUCC, bien qu'il ait soumis ses CPDN en 2015. Celles-ci établissent les priorités pour l'investissement dans l'adaptation (notamment la foresterie, l'aménagement

61 Tumushabe et al., 2013. *Uganda National Climate Change Finance Analysis*.

durable des terres, l'agriculture intelligente face au climat et la gestion des catastrophes) et des objectifs d'atténuation pour la réduction des émissions de GES de 22 pour cent en 2030 (par rapport à un scénario de maintien du statu quo).⁶²

Interventions visant à intégrer la lutte contre le changement climatique dans les budgets et les finances : L'Ouganda a pris diverses mesures pour intégrer l'environnement et le changement climatique à chaque étape des processus budgétaires. Cette démarche commence par la **déclaration des risques budgétaires**. Le MFPDE a préparé son premier exposé sur les risques budgétaires pour 2019/20, et le changement climatique est identifié comme un facteur notoire d'événements météorologiques extrêmes qui posent des risques pour la croissance économique et le bien-être social, avec des conséquences potentiellement importantes pour le budget national sous la forme de dépenses imprévues ou d'urgence.⁶³ Le changement climatique figure tous les ans dans les exposés sur les risques budgétaires, mais uniquement de manière qualitative.

Depuis l'exercice 2017/18, les **circulaires budgétaires** désignent le changement climatique comme une question transversale primordiale. Cette perspective est le résultat d'un effort interministériel, le MFPDE étant responsable de la coordination du processus de préparation du budget et de la publication de la circulaire, et le MEE prenant la direction technique de l'intégration du changement climatique, (par exemple, le MEE a élaboré des orientations budgétaires sur le changement climatique).⁶⁴ Ces orientations ont conduit à l'inclusion dans le budget annuel de fonds importants consacrés à l'adaptation, à l'atténuation et à la réduction de l'impact des catastrophes climatiques. Dans sa **présentation du budget**, le ministre des Finances a souligné l'impact négatif du changement climatique sur les programmes nationaux de développement, impact qui selon lui, aurait été encore aggravé par la pandémie.

Le **marquage du budget lié au climat** a été introduit en 2018, avec le soutien de la Banque mondiale. Un manuel a été préparé, définissant un système qui lie les programmes de dépenses à la politique nationale sur le changement climatique (bien que des catégories ou des pondérations différentes en fonction de leur pertinence pour le changement climatique n'aient pas été appliquées). Le système a été testé dans quatre ministères et quatre administrations locales. Cependant, il n'a pas encore été déployé et, au moment de la rédaction de ce document, il n'était pas opérationnel.

L'Ouganda dispose d'un système de **budgétisation axée sur les performances** bien établi, qui a intégré les préoccupations liées au changement climatique. Les entités budgétaires définissent leurs propres indicateurs de performance. Toutefois, dans le cas du changement climatique, des orientations sur les indicateurs pertinents sont fournies par

la Primature et le MEE, tandis que le Bureau des statistiques de l'Ouganda coordonne la collecte des données relatives au changement climatique. Il semblerait que ce processus ait contribué à accroître la compréhension du rôle joué par les programmes de développement dans la lutte contre le changement climatique, et à améliorer la conception de ces programmes et les ressources qui leur sont allouées.

La **GIP** est devenue un point focal clé de la réforme de la GFP en Ouganda au cours des trois dernières années, avec un projet de Politique nationale de GIP en cours d'élaboration. À cette fin des évaluations de faisabilité doivent être effectuées lors de la formulation de nouveaux projets, et les impacts potentiels sur le changement climatique et la dégradation de l'environnement doivent être pris en compte. La politique est cependant trop récente pour avoir enregistré un impact perceptible.

En ce qui concerne la **redevabilité**, le législateur examine la politique et les résultats en matière de changement climatique par l'entremise de la Commission parlementaire des ressources naturelles. Le président de cette commission est également membre de la Commission parlementaire du budget, qui examine le budget depuis son élaboration jusqu'à son approbation. Cette démarche permet de garantir que le changement climatique est pris en compte dans le budget. Le rôle actif joué par le parlement dans l'intégration du changement climatique en Ouganda a permis d'accroître sa visibilité auprès du public.

L'Ouganda n'a pas introduit de mesures budgétaires spécifiques au climat comme les obligations vertes ou les taxes carbone. Néanmoins, certaines **écotaxes (ou taxes vertes)** sont appliquées aux voitures, réfrigérateurs, ordinateurs et fours d'occasion, pour atténuer l'impact des émissions de gaz carbonique, tandis que les produits solaires sont exemptés de taxe à l'importation.

Catalyseurs et défis : L'Ouganda a fait des progrès considérables dans l'intégration du changement climatique dans ses systèmes de gestion des finances publiques ; ses progrès ont été facilités par un solide cadre juridique et politique, ainsi qu'une capacité et des systèmes de gestion des finances publiques robustes. Le principal défi consiste à maintenir cette dynamique et à assurer une large appropriation des initiatives par le gouvernement. Les contraintes d'espace budgétaire limitent également le rythme auquel l'Ouganda réalise ses ambitions en matière de changement climatique ; ces contraintes ont été aggravées par la crise de la COVID-19 et les retombées économiques connexes. Alors que l'Ouganda a pu, avec un soutien extérieur, éviter de réduire les dépenses dans le sillage immédiat de la pandémie de COVID-19, les revenus devraient baisser au cours de l'exercice 2020/21 en raison du ralentissement économique, et des réductions de dépenses prévues dans la

62 Ministère de l'Eau et de l'Environnement, 2015. *Uganda's Intended Nationally Determined Contribution (INDC)*.

63 Fiscal Risks Statement, MFPDE (Ouganda), novembre 2018.

64 Guidelines for the Integration of Climate Change in Sector Plans and Budgets, Ministère de l'Eau et de l'Environnement (Ouganda), juin 2014.

plupart des domaines du budget. On ne sait pas encore si les secteurs concernés par le changement climatique seront épargnés ou non. Heureusement, la COVID-19 n'a entraîné aucun retard à long terme dans le rythme de la réforme de la GFP, notamment en ce qui concerne les aspects relatifs à l'intégration climatique.

Plans futurs : Le gouvernement ougandais reconnaît l'impact que le changement climatique peut avoir sur son économie et son développement. Il a donc jeté des bases louables pour l'intégration du changement climatique dans ses activités de budgétisation et de financement. Ces mesures incluent les éléments suivants : la rédaction d'un projet de loi national sur le changement climatique pour appuyer la mise en œuvre de la politique sur le changement climatique ; la mise en œuvre des normes de passation des marchés qui incluent les facteurs de l'action climatique ; et, le déploiement de la méthodologie de marquage budgétaire dans un proche avenir. Une politique nationale de passation des marchés dans le secteur public a été adoptée en 2019 et les normes qui y sont associées sont en cours d'élaboration. Elles devraient inclure des dispositions sur la lutte contre le changement climatique.

4.10 Réflexions finales

Les études de cas-pays présentées démontrent clairement deux choses : premièrement, les gouvernements concernés mettent déjà en œuvre un large portefeuille de mesures d'intégration du changement climatique dans la budgétisation et les finances. Deuxièmement, aucun pays

n'a adopté le même train de mesures, soulignant la diversité de ce qui est, à l'échelle mondiale, un domaine émergent des pratiques de GFP. Certains domaines de réforme sont plus répandus, notamment l'existence de stratégies de lutte contre le changement climatique et l'intégration du changement climatique dans les plans de développement. Il est toutefois moins courant que ces plans aient des implications financières explicites ou qu'ils soient chiffrés. Le changement climatique est une caractéristique courante dans les circulaires budgétaires, une stratégie relative « d'action à gain rapide » pour encourager les secteurs à tenir compte du changement climatique dans leur budget. Toutefois, la question du changement climatique n'est pas constamment évoquée au cours des audiences budgétaires qui ont suivi la publication des circulaires. L'identification explicite des risques budgétaires liés au climat est également généralisée dans les pays étudiés, souvent du fait de l'augmentation du coût des catastrophes climatiques. La plupart des pays examinés ont également des fonds nationaux pour le changement climatique qui fonctionnent parallèlement à l'intégration du changement climatique dans le budget ordinaire, dans certains cas pour des investissements spécifiques axés sur le climat comme la recherche et le renforcement des capacités. Les domaines qui n'ont pas reçu autant d'attention, comprennent les mesures de redevabilité telles que les budgets des citoyens sensibles au climat, les audits tenant compte du changement climatique et l'engagement législatif concernant les dépenses publiques liées au climat.

“Aucun pays n'a adopté le même train de mesures, soulignant la diversité de ce qui est, à l'échelle mondiale, un domaine émergent des pratiques de GFP”





L'orientation future des réformes de l'intégration climatique

Les études de cas mises en exergue au Chapitre 4 démontrent que le rythme et l'orientation des réformes de l'intégration du changement climatique dans les systèmes nationaux de GFP en Afrique varient considérablement. Pour les pays qui cherchent d'abord à définir les principales interventions, il peut s'avérer utile de tenir compte des principaux objectifs de l'intégration climatique et de choisir les réformes les mieux adaptées à ces objectifs. La Figure 6 ci-dessous présente quelques suggestions quant aux interventions qui pourraient être considérées comme essentielles, obligatoires ou facultatives. Celles-ci sont énumérées au titre de quatre objectifs différents relatifs à : i) la sensibilisation ; ii) l'établissement de liens entre les dépenses et les plans/stratégies climatiques ; iii) le renforcement des processus budgétaires ; et, iv) l'amélioration de l'efficacité des dépenses climatiques.

Aucune des études de cas présentées ne disposait en même temps de toutes les mesures de réforme de l'intégration du changement climatique qui peuvent être appliquées aujourd'hui. Il est plutôt utile d'aborder les réformes de GFP sensible au climat de manière itérative et progressive, afin que des normes plus élevées et des réformes plus ambitieuses puissent être réalisées au fil des ans, au fur et à mesure du renforcement des capacités et de l'affinement des méthodologies. Le Tableau 2 ci-après indique comment les différentes versions des réformes de l'intégration pourraient rechercher différents niveaux de complexité (simple, moyen et ambitieux). Il repose sur une revue des pratiques mondiales et des normes de performance établies dans le module PEFA climat.

Comme pour les évaluations normales du cadre PEFA, les pays ne peuvent pas s'attendre à obtenir des notes A ou à mettre en œuvre immédiatement des réformes très complexes en matière d'intégration du changement climatique. Toutefois, ce tableau illustre bien la voie qu'il serait peut-être souhaitable de suivre. Outre la durée de l'expérience et la capacité de mise en œuvre, la forme que prennent des réformes particulières dans n'importe quel pays dépendra également de facteurs qui ne sont pas pris en compte dans ce tableau. Il s'agit notamment des vulnérabilités climatiques propres à chaque pays, qui déterminent si l'adaptation, l'atténuation ou les deux devraient avoir la priorité, et, le système sous-jacent de GFP. Par exemple, des pratiques existantes de budgétisation axée sur les performances pourraient inclure des indicateurs du changement climatique, ou un SIGIF dans lequel programmer un code de marquage du budget lié au climat. Il est peu probable que l'intégration du changement climatique soit un vecteur des réformes fondamentales de la GFP – par exemple, un MdF ne lancera pas un SIGIF simplement pour numériser un marqueur budgétaire climatique. Il s'ensuit que les réformes budgétaires de l'intégration du changement climatique devraient s'appuyer sur ce qui est déjà en place. Enfin, en proposant ces niveaux de complexité, l'objectif n'est pas de promouvoir l'uniformité entre les pays ou l'impression qu'il existe un étalon-or en fonction duquel tous les pays devraient être évalués. L'objectif est plutôt de présenter des idées qui pourraient encourager ou inspirer les gouvernements à approfondir ou à élargir des réformes budgétaires particulières en matière d'intégration climatique. Le Tableau 2 bénéficiera d'une consultation plus large avec les ministères africains des Finances et d'un affinement à l'issue de l'achèvement des projets pilotes du cadre PEFA climat.

Figure 6 : Trains de réformes de l'intégration alignées sur différents objectifs stratégiques

Actions possibles	Options d'orientation prioritaire de l'approche stratégique de l'intégration																																							
	Sensibilisation (des politiques/du public)										Dépenses CC induite par la stratégie										Processus budgétaires										Efficacité									
Année	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9
Planification stratégique																																								
Stratégies et plans CC																																								
Plans CC avec des implications financières																																								
CC intégré dans les plans de développement																																								
Élaboration et approbation du budget																																								
Prévisions macroéconomiques sensibles au CC																																								
Risques budgétaires liés au CC (y compris le transfert de risques)																																								
Circulaires budgétaires sensibles au CC																																								
Préparation/évaluation sensible au CC des investissements publics																																								
CC intégré dans les projets de budget																																								
CC inscrit dans les audiences budgétaires																																								
CC figurant dans la présentation du budget																																								
Examen par le pouvoir législatif d'une perspective de CC																																								
Exécution du budget																																								
Élimination des obstacles à l'exécution budgétaire liée au CC																																								
Passation des marchés (commande publique) sensible au CC																																								
Comptabilité et suivi																																								
Utilisation du marquage pour rendre compte des dépenses CC																																								
Gestion des performances (ou résultats) tenant compte du CC																																								
Évaluation et audit																																								
Éco-Audits																																								
Les acteurs visant à garantir la redevabilité influencent le budget sensible au CC																																								
Budget citoyen sensible au CC																																								
Révision des politiques																																								
EIDPC																																								
PEFA climat																																								
Autres interfaces de politiques																																								
Recettes (taxes carbone, système d'échange de quotas d'émission)																																								
Obligations vertes																																								
Décentralisation budgétaire sensible au climat																																								
Opérationnelle pilote et facultative																																								
Opérationnelle obligatoire																																								
Opérationnelle essentielle																																								

Source : Les auteurs.

Tableau 2 : Options de conception pour différentes réformes budgétaires de l'intégration du changement climatique avec différents niveaux de complexité

Interventions		Options de conception		
		Simple	Moyen	Ambitieux
i. Planification stratégique	Stratégies/plans chiffrés en matière de changement climatique (voir PEFA-CC 1.1)	Une politique et stratégie nationale de lutte contre le changement climatique est élaborée, les initiatives climatiques présentées étant chiffrées, mais sans comparaison directe avec les crédits budgétaires existants ou les sources et les stratégies de financement probables pour combler les déficits de financement.	Comme pour le niveau simple, mais avec des chiffrages reflétés dans les prévisions budgétaires à moyen terme. Les déficits de financement sont identifiés et d'autres sources de financement externes sont signalées. Il existe une unité, une équipe ou un organisme opérationnel, chargé de promouvoir la coordination des activités de lutte contre le changement climatique, conformément aux politiques de lutte contre le changement climatique.	Comme pour le niveau moyen, mais avec des objectifs financiers réalistes s'alignant sur des sources de financement potentielles clairement identifiées, y compris provenant du budget, du financement extérieur et d'autres sources. Les politiques de lutte contre le changement climatique englobent les administrations infranationales, les entreprises d'État (ou entreprises publiques) et les autres opérateurs chargés de leur mise en œuvre.
	Intégration du changement climatique dans le développement et les plans sectoriels	Des plans stratégiques sectoriels à moyen terme sont préparés, qui reflètent les priorités de la politique ou de la stratégie nationale en matière de changement climatique ou, en son absence, les objectifs des CDN. Aucune implication financière n'est fournie.	Comme pour le niveau simple, mais des éléments climatiques dans les plans sectoriels sont chiffrés, et alignés sur les prévisions budgétaires à moyen terme. Il existe une unité, une équipe ou un organisme central (MdF, planification, changement climatique ou tout comme) chargé d'assurer l'intégration dans les plans sectoriels et le suivi de la mise en œuvre. Les indicateurs clés de performance sectoriels comprennent les indicateurs climatiques, les performances étant régulièrement indiquées par rapport à ces indicateurs.	Comme pour le niveau moyen, mais les plans sectoriels sensibles au climat, figurent dans les budgets sectoriels. Un PEFA CC est effectué pour suivre les progrès réalisés à l'égard des réformes visant à renforcer l'intégration du changement climatique dans la planification et le financement.
ii. Préparation et approbation du budget	Prévisions macroéconomiques tenant compte du changement climatique	L'impact du changement climatique sur les prévisions macrobudgétaires est décrit, mais sans quantification.	Comme pour le niveau simple, mais avec la quantification des prévisions pour les principales variables macroéconomiques.	Comme pour le niveau moyen, mais diverses prévisions macroéconomiques sont présentées, ajustées en fonction des différents scénarios climatiques.
	Risques budgétaires liés au climat (y compris le transfert de risques) (PEFA-CC 7.1)	Une évaluation qualitative de certains risques budgétaires liés au climat est effectuée.	Le gouvernement produit un rapport sur les risques budgétaires, qui contient une évaluation qualitative et quantitative des risques budgétaires liés au climat. Ce rapport tient compte des impacts de ces risques budgétaires sur les dépenses et les recettes.	Comme pour le niveau moyen, avec en sus, le fait que le gouvernement inclut dans le budget des mesures spécifiques de gestion des risques.

Interventions		Options de conception		
		Simple	Moyen	Ambitieux
ii. Préparation et approbation du budget	Le CC dans les circulaires budgétaires (PEFA-CC 3.1)	La circulaire budgétaire contient des conseils sur la façon d'intégrer dans les propositions (projets) de budget les dépenses prévues pour l'adaptation au changement climatique ou pour l'atténuation de ses effets, et, fait référence aux stratégies de lutte contre le changement climatique.	Comme pour le niveau simple, mais la circulaire budgétaire fournit également une méthodologie pour suivre les dépenses liées au changement climatique.	Comme pour le niveau moyen, mais la circulaire budgétaire fournit également des conseils sur la façon de traiter les dépenses qui vont à l'encontre de la politique de lutte contre le changement climatique, y compris la façon de limiter les dépenses qui sont défavorables à la politique climatique.
	Changement climatique dans les audiences budgétaires	Au cours des audiences budgétaires, des discussions sur le changement climatique sont tenues, pour les secteurs qui s'y rapportent le plus directement (par exemple lors de la discussion du budget du ministère de l'Environnement).	Le changement climatique est un point standard à l'ordre du jour, le MdF posant des questions relatives à l'impact du changement climatique des budgets proposés au cours de toutes les audiences budgétaires.	Le changement climatique est un point standard à l'ordre du jour de toutes les audiences budgétaires, et les ministères dépensiers sont tenus de préparer à l'avance un compte rendu de la façon dont leur proposition de budget répond au changement climatique.
	GIP sensible au climat (PEFA-CC 5.1/5.2)	Le cadre juridique ou réglementaire exige que les propositions de financement des investissements dans le budget comprennent une évaluation qualitative de la mesure dans laquelle ils contribuent à l'adaptation ou à l'atténuation.	Comme pour le niveau simple, mais l'évaluation de la contribution à l'adaptation ou à l'atténuation est utilisée pour influencer la sélection de nouveaux projets d'investissement.	Comme pour le niveau moyen, mais l'évaluation de la contribution à l'adaptation ou à l'atténuation comprend une analyse quantitative des investissements qui contribuent le plus, avec des orientations sur les projets qui nécessitent différents niveaux d'analyse. L'évaluation de la contribution à l'adaptation ou à l'atténuation est publiée. Le champ d'application des objectifs et des exigences liés au climat couvre l'administration centrale et les entreprises publiques.
	Climat dans la présentation du budget	Le changement climatique est mentionné dans la présentation du budget, par exemple comme une priorité de dépenses ou un risque à la baisse des projections macrobudgétaires.	Comme pour le niveau simple, mais la présentation du budget comprend un résumé des principales mesures budgétaires et financières qui y répondent.	Comme pour le niveau moyen, mais les dépenses climatiques totales prévues, tels que documentées par un exercice de marquage budgétaire sont présentées.
	Examen par le pouvoir législatif d'une perspective de changement climatique (PEFA-CC 4.1/4.2)	Une commission parlementaire chargée du changement climatique ou de l'environnement examine la politique, les plans et les performances sectoriels des programmes liés au climat (y compris les audits) et formule des recommandations sur les budgets du secteur climatique à la commission du budget.	Comme pour le niveau simple, mais avec le leadership du processus provenant de la commission du budget et de la commission technique qui répondent à ce leadership. L'examen envisage de manière détaillée les dépenses et les recettes liées au climat (y compris les rapports de marquage du budget lié au climat, le cas échéant).	Comme pour le niveau moyen, mais l'examen comprend l'appui technique et scientifique, des avis d'experts émanant de groupes de défense du climat, de conseils indépendants sur le climat ou d'autres parties. L'examen porte également sur les risques budgétaires liés au climat. Des consultations publiques ont lieu.

Interventions		Options de conception		
		Simple	Moyen	Ambitieux
iii. Exécution du budget	Relever les défis de l'exécution dans les secteurs du changement climatique	Une analyse des performances d'exécution dans les principaux secteurs liés au climat est effectuée (en utilisant le système de marquage budgétaire climatique, si disponible), et pour les domaines de sous-exécution, un examen des causes qui conduit à des recommandations pour la prise de mesures correctives. Il pourrait s'agir de réformes des systèmes fondamentaux de GFP ou des systèmes de prestation sectoriels.	Comme pour le niveau simple, mais l'examen conduit à des recommandations pour la prise de mesures correctives qui sont intégrées dans le programme global de réforme de la GFP ou le programme de réforme des systèmes de prestation sectoriels, le cas échéant.	Comme pour le niveau moyen, mais le pouvoir législatif ou la commission supérieure de contrôle des finances publiques est impliqué dans la supervision de leur mise en œuvre.
	Passation des marchés (commande publique) sensible au climat (PEFA-CC 8.1/8.2)	Le cadre de passation des marchés établit des critères clairs permettant de déterminer quels sont les produits ou les services sensibles au climat et la portée des opérations de commande publique assujetties à des principes tenant compte du changement climatique. Des normes climatiques sont appliquées pour aider à déterminer les exigences des appels d'offre et les cahiers des charges, ou les critères d'attribution des marchés. Des procédures et des modèles simplifiés permettent d'accélérer la passation des marchés pour répondre à des catastrophes provoquées par le changement climatique.	Comme pour le niveau simple, mais fixe des cibles quantitatives, des priorités et des calendriers ; des critères sensibles au climat sont inclus dans les clauses d'exécution des marchés ; des exemples ou des modèles de marchés publics sensibles au climat sont inclus dans les accords-cadres concernant les biens couramment achetés, et les conditions d'activation de la passation des marchés pour répondre à des catastrophes climatiques sont clairement définies.	Comme pour le niveau moyen, mais une unité, une équipe ou un organe opérationnel est chargé de l'élaboration du cadre et du soutien aux utilisateurs. Le coût complet sur le cycle de vie est inclus parmi les éléments de coûts à l'étape de l'attribution des marchés.
iv. Comptabilité et suivi	Marquage du budget lié au climat	La classification binaire (oui/non) s'est concentrée uniquement sur les secteurs clés. L'analyse autonome et occasionnelle (par exemple l'EIDPC) n'est pas intégrée dans le SIGIF. Préparé par le ministre de l'Environnement/du Changement climatique ou par des consultants externes.	Plusieurs niveaux de pertinence en matière de changement climatique, étendus à tous les secteurs de la politique de lutte contre le changement climatique. Le MdF l'a dirigé, avec l'assistance technique du ministre de l'Environnement/du Changement climatique. Potentiellement publié dans le cadre du budget annuel. Exercice annuel, aligné sur le SIGIF/les plans comptables.	Comme pour le niveau moyen, mais étendu aux administrations infranationales. Orientant les allocations dans les politiques et les affectations budgétaires en matière de changement climatique. Intégré dans le SIGIF (rapports générés à différentes étapes du cycle budgétaire annuel). Résultats publiés dans le cadre de la documentation budgétaire ou du rapport autonome, qui est examiné par le Parlement et les OSC.

Interventions		Options de conception		
		Simple	Moyen	Ambitieux
iv. Comptabilité et suivi	Gestion de l'information sur la performance liée au climat (PEFA-CC 12.1/12.2)	Les objectifs de performance de tous les programmes sensibles au changement climatique comprennent la réduction des émissions de GES et des indicateurs de niveau de production pour les activités contribuant à l'adaptation. L'information sur la performance est présentée dans le budget ou les documents budgétaires d'accompagnement soumis au Parlement.	Comme pour le niveau simple, mais les objectifs de résultats comprennent certains indicateurs relatifs à une résilience accrue. L'information sur la performance est présentée dans le budget ou dans les documents budgétaires d'accompagnement soumis au Parlement.	Comme pour le niveau moyen, mais tous les indicateurs sont conformes à ceux établis dans la stratégie ou le plan national de lutte contre le changement climatique.
	Éco-audits/évaluation liée au climat (PEFA-CC 13.1/13.2)	Une évaluation et des audits rapides des programmes liés à l'action climatique ont été effectués au moins une fois au cours des trois dernières années.	Comme pour le niveau simple, mais s'étendant aux taxes ainsi qu'aux dépenses. Une méthodologie spécifique pour le travail d'évaluation et d'audit est définie.	Comme pour le niveau moyen, mais comprend également une évaluation indépendante effectuée tous les cinq ans, se rapportant aux audits de performance. L'évaluation ou les audits s'étendent aux programmes et aux activités qui contribuent indirectement à l'adaptation au changement climatique et à l'atténuation de ses effets, y compris les programmes et les activités nuisibles à la politique climatique. Les rapports d'audit ou d'évaluation sont publiés et examinés par le législateur.
v. Audit et évaluation	Participation des acteurs chargés de garantir la redevabilité à l'égard du budget climatique	Les OSC effectuent une analyse des dépenses climatiques à partir de documents budgétaires. Une commission/un comité de l'action climatique ou une commission/un comité des comptes publics du Parlement examine les audits et les évaluations concernant les principaux programmes liés au climat.	Comme pour le niveau simple, mais les OSC sont également consultées dans le cadre des éco-audits et des évaluations vertes. Un budget citoyen sensible au climat est produit par le MdF. Une commission/un comité de l'action climatique ou une commission/un comité des comptes publics du Parlement examine les audits et les évaluations concernant les principaux programmes liés au climat.	Comme pour le niveau moyen, mais les OSC participent à l'examen de l'exécution des budgets et des programmes liés au changement climatique, par exemple par le biais d'audits citoyens. Le Parlement examine les rapports d'audit des dépenses dans les principaux secteurs ou programmes liés au climat, ainsi que les extraits des systèmes de marquage du budget lié au climat. Ils formulent des recommandations qui seront mises en œuvre par l'exécutif. Ils examinent les résultats du PEFA climat.

Interventions		Options de conception		
		Simple	Moyen	Ambitieux
vi. Examen des politiques	Recettes (taxes carbone, système d'échange de quotas d'émission) (PEFA-CC 9.1)	Les mesures fiscales existantes, telles que les subventions aux combustibles fossiles, sont revues dans le but de réduire les émissions de GES. Les avantages de l'adaptation tirés des taxes et redevances perçues au bénéfice de l'environnement (par exemple sur la déforestation) sont identifiés et présentés de manière distincte des avantages liés à la biodiversité et à la santé.	La fiscalité climatique existe (par exemple, la taxe carbone, le système d'échange de quotas d'émission, les taxes et redevances liées à la foresterie) avec une approche partiellement structurée et systématique d'évaluation et de hiérarchisation des risques de non-conformité (d'irrégularités). Les émetteurs de GES et les personnes assujetties à d'autres taxes sont inscrits dans une base de données. Les audits et les enquêtes prévus ont été réalisés en partie.	Comme pour le niveau moyen, mais la base de données qui s'avère exacte et exhaustive, est reliée à la base de données sur les contribuables. Il existe un plan documenté d'amélioration de la conformité prévoyant la réalisation d'activités d'atténuation des risques élevés recensés concernant la fiscalité climatique. Les audits et enquêtes ont été réalisés comme prévu. Il existe des sanctions efficaces en cas de non-conformité. Au moins une partie des recettes est utilisée pour financer des investissements dans l'adaptation.
	Décentralisation budgétaire sensible au climat (PEFA-CC 11.1-11.2)	Le cadre juridique et réglementaire définit clairement les compétences et le mandat des administrations infranationales concernant l'adaptation au changement climatique et l'atténuation de ses effets.	Comme pour le niveau simple, mais l'évaluation de l'exercice de ce mandat et de ces compétences a été réalisée et publiée au moins une fois au cours des trois derniers exercices clos. Les transferts conditionnels liés au changement climatique ont des objectifs alignés sur la stratégie nationale de lutte contre le changement climatique. Les administrations infranationales rendent compte chaque année à l'administration centrale de l'utilisation des transferts de l'administration centrale liés à l'action climatique.	Comme pour le niveau moyen, mais les ressources allouées aux administrations infranationales permettent à ces dernières d'utiliser leurs compétences et de s'acquitter de leur mandat aux fins de l'action climatique, y compris les transferts conditionnels liés à l'action climatique alignés sur la stratégie nationale de lutte contre le changement climatique, ou les transferts inconditionnels fondés en partie sur des critères climatiques et/ou dans le cas des transferts fondés sur la performance, le changement climatique est pris en compte parmi les indicateurs de performance).

Source : Les auteurs, en s'appuyant sur PEFA 2020, si indiqué.

Bibliographie

- ActionAid. 2020. *Progressive Taxation Policy Brief: Carbon Taxes*. ActionAid International Secretariat, Johannesburg.
- Allen, R., Hemming, R. et Potter, B. (Eds). 2013. *International Handbook of PFM*. Londres, Palgrave Macmillan
- Banque mondiale. 2020. *Climate Change Expenditure Tagging: An Overview of Current Practices*. Banque mondiale, Washington DC.
- Bird, N. 2017. *Budgeting for NDC Action: Initial Lessons from Four Climate-Vulnerable Countries*. ODI, Londres.
- Bird, N. et Granoff, I. 2016. *National Monitoring Approaches for Climate Change Public Finance*. ODI, Londres.
- Bird, N. et al. 2013. *Measuring the Effectiveness of Public Climate Finance Delivery at the National Level*. ODI, Londres.
- Bird, N. et al. 2016. *Public Spending on Climate Change in Africa: Experiences from Ethiopia, Ghana, Tanzania and Uganda*. ODI, Londres.
- Burke, M., Hsiang, S.M. et Miguel, E. 2015. Global non-linear effect of temperature on economic production. *Nature* 527(12): 235–39.
- CABRI, 2021. *Implications potentielles de la COVID-19 pour les dépenses liées au changement climatique*. Secrétariat de CABRI, Pretoria.
- Carbon Brief, 2020. *The Carbon Brief Profile, South Africa*. <https://www.carbonbrief.org/the-carbon-brief-profile-south-africa>
- Civil Society Budget Advocacy Group. 2020. *Policy Brief on Climate Financing in Uganda*. CSBAG, Kampala.
- Climate Bonds Initiative. 2017. *Sovereign Green Bond Briefing*. CBI, Londres.
- Climate Scrutiny et Mokoro. 2017. *Africa's Public Expenditure on Adaptation*. Mokoro Ltd, Oxford.
- Climate Scrutiny. 2019. *Climate Change Impact Appraisal Manual*.
- Coalition des ministres des finances pour l'action climatique. 2019. *Fiscal Policies for Development and Climate Action*. Banque mondiale, Washington DC.
- Coalition des ministres des finances pour l'action climatique. 2020. *Ministries of Finance and Nationally Determined Contributions: Stepping Up for Climate Action*. Banque mondiale, Washington DC.
- Comité permanent des Finances de la CCNUCC. 2018. *Évaluation biennale et aperçu des flux financiers 2018*. CCNUCC, Bonn
- Commission générale d'audit du Libéria. 2018. *Auditor General's Report on the Coastal and Marine Management Collaborative Audit*. Commission générale d'audit, Freetown.
- Commission mondiale sur l'adaptation. 2019. *The Role of Domestic Budgets in Financing Climate Change Adaptation*. WRI, Rotterdam et Washington DC.
- Commission mondiale sur l'économie et le climat. 2018. *Unlocking the Inclusive Growth Story of the 21st Century: Accelerating Climate Action in Urgent Times (Développer un nouveau modèle de croissance inclusive pour le XXIe siècle : accélérer l'action climatique d'urgence)*. WRI, Washington DC.
- Conseil national pour le développement durable. 2019. *Addressing Climate Change Impacts on Economic Growth in Cambodia (CEGIM)*. Conseil national pour le développement durable, Phnom Penh.
- Cottrell, J. et Falcão, T. 2018. *A Climate of Fairness: Environmental Taxation and Tax Justice in Developing Countries*. Vienna Institute for International Dialogue and Cooperation, Vienne.
- Forni, L., Catalano, M. et Pezzolla, E. 2019. Increasing Resilience: Fiscal Policy for Climate Adaptation, in *Fiscal Policies for Development and Climate Action*. Banque mondiale, Washington DC, 115–131.
- IBP. 2018. *Budgeting for a Greener Planet: An Assessment of Climate Change Finance Accountability in Bangladesh, India, Nepal, and the Philippines – Rapport de synthèse*. IBP, Washington DC.
- IIED (International Institute for Environment and Development). 2016. *Decentralising Climate Finance to Reach the Most Vulnerable*. IIED, London.
- Initiative d'adaptation pour l'Afrique. 2018. *Améliorer les mesures sur l'adaptation en Afrique : Document de discussion, Rapport sur l'état d'adaptation en Afrique (SoAR)*, Groupe d'appui technique de l'IAA, septembre 2018, Addis-Abeba. [https://www.africaadaptationinitiative.org/assets/SoAR%20-%20Document%20de%20discussion%20Sep%202018%20\(FR-a\).pdf](https://www.africaadaptationinitiative.org/assets/SoAR%20-%20Document%20de%20discussion%20Sep%202018%20(FR-a).pdf)
- INTOSAI. 2019. *9th Survey on Environmental Auditing. Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques*. Vienne.
- Klenert, D., Mattauch, L., Combet, E. et al. 2018. Making carbon pricing work for citizens. *Nature Climate Change*, 8(8): 669–677.
- Maestre-Andrés, S., Drews, S. et van den Bergh, J. 2019. Perceived fairness and public acceptability of carbon pricing: a review of the literature. *Climate Policy*, 19(9): 1186–1204.
- Mokoro. Forthcoming. *South African National Treasury Climate Budget Tagging: International Review*. Mokoro Ltd, Oxford.
- Nicholson, K. et Bird N. 2020. Climate Budget Tagging: International Review, Rapport non publié préparé pour la Trésorerie nationale sud-africaine par Mokoro et One World.
- OCDE. 2020. *Green Budget Tagging: Introductory Guidance & Principles*. OCDE, Paris.
- OPM et Itad, 2017. *Independent Evaluation of the African Risk Capacity, Annex C: Case Studies*. e-Pact, Oxford.
- PEFA. 2020. *Dépenses publiques et responsabilité financière : Cadre de gestion des finances publiques sensible au climat (PEFA climat)*. Secrétariat PEFA, Washington DC.
- PNUD. 2012. *Overview of Linkages Between Gender and Climate Change*. Programme des Nations unies pour le développement, New York.
- PNUD. 2015a. *Climate Budget Tagging: Country-Driven Initiative in Tracking Climate Expenditure*. Programme des Nations unies pour le développement, New York.
- PNUD. 2015b. *A Methodological Guidebook: Climate Public Expenditure and Institutional Review (CPEIR)*. Programme des Nations unies pour le développement, New York.
- PNUD. 2015c. *Budgeting for climate change; how governments have used national budgets to articulate a response to climate change: Lessons Learned from over Twenty Climate Public Expenditure and Institutional Reviews*. Programme des Nations unies pour le développement, New York.
- PNUD. 2017. *Hard Choices, Integrated Approaches – A Guidance Note on Climate Change Financing Frameworks*. Programme des Nations unies pour le développement, New York.
- PNUD. 2019. *Climate Change Knowing What You Spend: A Guidance Note for Governments to Track Climate Finance in Their Budgets*. Programme des Nations unies pour le développement, New York.



- Price, R. 2020. *Lessons Learned from Carbon Pricing in Developing Countries*. IDS K4D Helpdesk Report. Université du Sussex, Royaume-Uni.
- Steele, P. et Patel, S. 2020. *Tackling the Triple Crisis: Using Debt Swaps to Address Debt, Climate and Nature Loss Post-Covid-19*. IIED, Londres.
- Steele, P. et al. 2016. *Budgeting for Sustainability in Africa: Integration of Pro-Poor Environment, Natural Resources and Climate Change to Achieve the Sustainable Development Goals*. IIED, Londres.
- Stockholm Environment Institute. 2009. *The Economics of Climate Change in Kenya: Final Report*. Submitted in advance of COP15. <https://www.weadapt.org/sites/weadapt.org/files/legacy-new/placemarks/files/536cab11e30c2economics-of-cc-in-kenya.pdf>
- Stockholm Environment Institute. 2009. *The Economics of Climate Change in Rwanda*. <https://www.sei.org/publications/economics-climate-change-rwanda/>
- Tumushabe, G., Muhumuza, T., Natamba, E., Bird, N., Welham, B. et Jones, L. 2013. *Uganda National Climate Change Finance Analysis*. ODI, Londres.
- Vogt-Schilb, A., Walsh, B., Feng, K. et al. 2019. Cash transfers for pro-poor carbon taxes in Latin America and the Caribbean. *Nature Sustainability*, 2(10): 941–948.
- Whitley S. et van der Burg, L. 2015. *Fossil fuel subsidy reform in sub-Saharan Africa: From rhetoric to reality*. New Climate Economy, Londres et Washington DC.
- Yanda, P., Mushi, D., Issa Henku, A., Maganga, F., Minde, H., Malik, N., Kateka, A., Bird, N. et Tilley, H. 2013. *Tanzania National Climate Change Finance Analysis*. ODI, Londres.
- Zambia Climate Change Network et Caritas Zambia, 2015. *Climate Change Adaptation Finance In Zambia: A Call to Transparency and Accountability*. Préparé pour l'AFAI (Adaptation Finance Accountability Initiative), juin 2015. Oxford, Oxfam.

Annexe A : Les indicateurs PEFA climat

Les indicateurs PEFA de GFP sensible au climat (GFPSC) sont harmonisés avec le cadre PEFA existant et reflètent la cartographie des pratiques de GFP et l'évaluation des institutions, des processus et des systèmes de GFP

généralement effectués au cours du processus d'évaluation PEFA. La plupart des aspects qu'ils couvrent sont discutés dans ce rapport.

Indicateur	Dimension
GFPSC–1 Alignement du budget sur les stratégies climat	GFPSC–1.1 Alignement du budget sur les strategies climat
GFPSC–2 Suivi des dépenses liées au climat	GFPSC–2.1 Suivi des dépenses liées au climat
GFPSC–3 Circulaire budgétaire sensible au climat	GFPSC–3.1 Circulaire budgétaire sensible au climat
GFPSC–4 Examen par le pouvoir législatif	GFPSC–4.1 Examen des budgets par le pouvoir législatif
	GFPSC–4.2 Examen des rapports d'audit et d'évaluation par le pouvoir législatif
GFPSC–5 Gestion sensible au climat des investissements publics	GFPSC–5.1 Dispositions relatives au climat du cadre réglementaire des investissements publics
	GFPSC–5.2 Sélection des projets fondée sur le climat
	GFPSC–5.3 Modalités d'évaluation des projets fondées sur le climat
	GFPSC–5.4 Reporting par les entités chargées de la mise en oeuvre
GFPSC–6 Gestion sensible au climat des actifs non financiers	GFPSC–6.1 Gestion sensible au climat des actifs non financiers
GFPSC–7 Passifs liés au climat	GFPSC–7.1 Risques budgétaires liés au climat
	GFPSC–7.2 Dette et garanties liées au climat
GFPSC–8 Commande publique (Passation des marchés publics) sensible au climat	GFPSC–8.1 Cadre de la commande publique sensible au climat
	GFPSC–8.2 Commande publique sensible au climat
	GFPSC–8.3 Suivi de la commande publique sensible au climat
	GFPSC–8.4 Reporting sur la commande publique sensible au climat
GFPSC–9 Gestion des recettes de la fiscalité climat	GFPSC–9.1 Gestion des risques et contrôles en matière de fiscalité climat
	GFPSC–9.2 Arriérés de recettes issues de la fiscalité climat
GFPSC–10 Conformité des dépenses liées au climat	GFPSC–10.1 Efficacité du système de contrôle des transactions liées au climat
	GFPSC–10.2 Régularité des transactions liées au climat
GFPSC–11 Cadre de décentralisation budgétaire sensible au climat	GFPSC–11.1 Mécanismes de décentralisation budgétaire sensibles au climat
	GFPSC–11.2 Transferts budgétaires sensibles au climat
	GFPSC–11.3 Dispositifs de GFP sensibles au climat appliqués par les administrations infranationales
GFPSC–12 Information sur la performance liée au climat	GFPSC –12.1 Information liée au climat dans les plans de performance
	GFPSC–12.2 Information liée au climat dans les rapports de performance
GFPSC–13 Évaluation liée au climat	GFPSC–13.1 Évaluation des dépenses liée au climat
	GFPSC–13.2 Évaluation des recettes fiscales liée au climat
GFPSC–14 Dépenses exécutées pour l'action climatique	GFPSC–14.1 Dépenses totales exécutées liées au climat
	GFPSC–14.2 Composition des dépenses exécutées liées au climat

Source : PEFA, 2020. *Cadre de gestion des finances publiques sensible au climat (PEFA climat)*.

