

FONDS d'INVESTISSEMENT CLIMATIQUES

CTF-SCF/TFC.9/10/Rev/1

15 octobre 2012

Réunion conjointe des Comités du CTF et du SCF

Istanbul, Turquie

2 novembre 2012

Point 7 de l'ordre du jour :

**LES CIF ET LA NOUVELLE ARCHITECTURE FINANCIERE POUR LA LUTTE CONTRE LE
CHANGEMENT CLIMATIQUE**

DECISION PROPOSEE

Ayant examiné le document CTF-SCF/TFC.9/10/Rev.1 intitulé *Les CIF et la nouvelle architecture financière pour la lutte contre le changement climatique*, les participants à la réunion conjointe des Comités du CTF et du SCF :

- a) reconnaissent et saluent les progrès accomplis sur le financement de la lutte contre le changement climatique dans le cadre de la CCNUCC, notamment sous les auspices du Comité permanent de la CCNUCC, et du Fonds vert pour le climat ;
- b) invitent les partenaires aux CIF, dont les pays, les BMD, l'Unité administrative des CIF et les observateurs, à partager les enseignements et les expériences relatifs aux CIF avec les acteurs qui discutent des financements climatiques dans le cadre de CCNUCC et du Fonds vert pour le climat ;
- c) s'engagent à suivre l'évolution de l'élaboration des procédures et modalités opérationnelles du Fonds vert pour le climat afin de déterminer le moment opportun et approprié pour examiner en profondeur les questions opérationnelles, financières et juridiques relatives à la clause d'extinction des CIF ; et
- d) conviennent que les CIF pourraient constituer un moyen utile pour fournir des financements supplémentaires aux pays en développement pendant que les structures du Fonds vert pour le climat sont mises en place dans l'après 2012, et prient l'Unité administrative des CIF de fournir des informations aux comités sur toutes décisions relatives à cette question prises lors de la dix-huitième session de la Conférence des Parties à la CCNUCC en décembre 2012.

I. INTRODUCTION

1. À sa réunion de mai 2012, le Sous-comité du PPCR a demandé à l'Unité administrative des CIF de préparer un document exposant les questions et enjeux liés aux relations entre les CIF et l'architecture financière de la lutte contre le changement climatique, en particulier le Fonds vert pour le climat, qui servira de cadre de discussion à la réunion conjointe des Comités du CTF et du SCF de novembre 2012.

2. La présente note de synthèse expose une série préliminaire de questions et enjeux servant de base pour une première discussion lors de la réunion conjointe des Comités du CTF et du SCF. Compte tenu des complexités politiques et techniques de cette question et de l'évolution du débat international sur les financements climatiques, un examen plus approfondi de ces questions et d'autres aspects stratégiques devrait intervenir lors des prochaines réunions des Comités des CIF, et ces discussions seraient étayées par les délibérations d'autres organes en dehors de la structure de gouvernance des CIF, notamment les instances de la CCNUCC et le Conseil du Fonds vert pour le climat.

II. CONTEXTE

3. L'un des objectifs communs des mécanismes multilatéraux de financement de la lutte contre le changement climatique est de fournir un appui financier rationalisé aux pays en développement afin de s'attaquer au changement climatique, conformément aux dispositions de la CCNUCC. Dans ce contexte, les CIF et autres organismes multilatéraux de financement de la lutte contre le changement climatique ont été conçus de manière à inclure des dispositions visant à promouvoir la cohérence et la complémentarité dans la fourniture de l'aide financière.

Les Fonds d'investissement climatiques

4. Les CIF ont été conçus pour fournir des financements à grande échelle, par le biais des BMD, afin d'amorcer une transition vers un développement à l'épreuve du climat et sobre en carbone. Lors de la conception des CIF, les gouvernements ont souligné l'importance de tirer des enseignements de la mise en place d'investissements à grande échelle destinés à financer la lutte contre le changement climatique, notamment de l'expérimentation de nouvelles méthodes de fourniture de l'aide, telles que les approches-programmes. Les gouvernements ont souligné le fait que les CIF évolueraient au plan interne et tiendraient compte du contexte des discussions internationales sur les financements climatiques dans le cadre des négociations relatives à la CCNUCC. À cet égard, les cadres de gouvernance du CTF et du SCF comportent la disposition suivante ¹:

« Dans la mesure où la création du CTF/SCF ne doit pas compromettre les discussions actuelles de la CCNUCC sur l'avenir du dispositif de lutte contre le changement climatique, notamment son architecture financière, le CTF/SCF prendra les mesures qui s'imposent pour mettre fin à ses activités une fois que la

¹ Cadre de gouvernance du CTF, paragraphes 53 et 55 ; Cadre de gouvernance du SCF, paragraphes 56 et 58.

nouvelle architecture financière sera en place. L'Administrateur ne conclura plus de nouvel accord de contribution au CTF/SCF après l'entrée en vigueur de l'accord portant sur la nouvelle architecture financière. Le Comité du CTF/SCF décidera de la date à laquelle il cessera d'allouer des fonds sur l'encours du Fonds fiduciaire.

Nonobstant les dispositions du paragraphe ci-dessous, si les négociations de la CCNUCC aboutissent à cette décision, le Comité du CTF/SCF, avec l'accord de l'Administrateur, pourra prendre les mesures qui s'imposent pour poursuivre les activités du CTF/SCF, en procédant aux éventuelles modifications nécessaires. »

Le Comité permanent des finances de la Convention

5. Dans sa décision 2/CP.17, la Conférence des Parties à la CCNUCC a établi un Comité permanent des finances. Le Comité permanent est chargé d'aider la Conférence des Parties à s'acquitter de ses fonctions relatives au mécanisme financier de la Convention, qu'il s'agisse d'améliorer la cohérence et la coordination du financement des mesures prises pour faire face aux changements climatiques, de rationaliser le mécanisme financier, de mobiliser des ressources financières ou de mesurer, de notifier et de vérifier l'appui fourni aux pays en développement Parties.

6. Le Comité permanent a tenu sa première réunion en septembre 2012, au cours de laquelle il a élaboré un projet de plan de travail afin d'organiser son travail. Ce plan de travail sera finalisé lors de la prochaine réunion du Comité au début d'octobre 2012. Une fonction clé identifiée dans le projet de plan de travail est l'amélioration de la cohérence et de la coordination dans la fourniture de financements pour la lutte contre le changement climatique, y compris par le dialogue et l'interaction avec les intermédiaires en dehors du mécanisme financier de la Convention. Ce dialogue vise à promouvoir le partage des enseignements tirés et la cohérence entre les circuits de financement de la lutte contre le changement climatique.

Le Fonds vert pour le climat

7. Le Fonds vert pour le climat a été créé par la décision 1/CP.16 CCNUCC de décembre 2010 prise à Cancún (Mexique). En 2011, un Comité intergouvernemental de transition a conçu l'instrument appelé à régir ce fonds, qui a été approuvé dans la décision 3/CP.17 prise à Durban (Afrique du Sud).

8. En 2012, les pays ont mis sur pied le Conseil du Fonds vert pour le climat et un secrétariat provisoire. Le Conseil s'est réuni pour la première fois en août 2012 et a commencé à examiner le large éventail de politiques, procédures et modalités nécessaires à la structuration du Fonds. La deuxième réunion est prévue en octobre 2012.

9. Lors des négociations initiales sur la conception du Fonds vert, l'une des questions centrales concernait sa relation avec d'autres institutions qui financent la lutte contre le changement climatique, aussi bien dans le cadre de la Convention qu'en dehors. Le Conseil du Fonds vert entend étudier cette question en travaillant sur la conception du Fonds.

10. Des documents traitant de l'établissement du Fonds vert comportent un certain nombre de références pertinentes :

La décision 1/CP.16 de la COP à la CCNUCC stipule ce qui suit :

« [Le Comité de transition examinera les] méthodes permettant d'améliorer la complémentarité entre les activités du Fonds et celles d'autres mécanismes et organismes de financement bilatéraux, régionaux et multilatéraux ; »

Les paragraphes 33 et 34 de l'Instrument de gouvernance du Fonds vert stipulent que :

« Le Fonds fonctionne dans le cadre d'arrangements appropriés arrêtés entre lui-même et les autres fonds créés au titre de la Convention, et entre lui-même et d'autres fonds, entités et circuits de financement relatifs aux changements climatiques qui lui sont extérieurs.

Le Conseil met au point des méthodes permettant d'améliorer la complémentarité entre les activités du Fonds et celles d'autres mécanismes et organismes de financement bilatéraux, régionaux et mondiaux compétents, afin de mobiliser plus efficacement l'ensemble des capacités financières et techniques... »

III. QUESTIONS ET ENJEUX CRUCIAUX

11. Alors que les CIF évoluent vers une mise en œuvre à plein régime, que les organes de la CCNUCC poursuivent leurs travaux sur les financements relatifs au changement climatique, et que le Conseil du Fonds vert prépare la structure opérationnelle détaillée du Fonds, on peut envisager une série de questions et d'enjeux cruciaux liés à l'interaction entre les CIF et l'ensemble de l'architecture financière de la lutte contre le changement climatique.

Enseignements tirés et expériences

12. Conformément au mandat et aux objectifs des CIF, les partenaires (notamment l'Unité administrative, les BMD et les observateurs) ne ménagent aucun effort pour partager les leçons et les expériences avec les acteurs qui débattent du financement de la lutte contre le changement climatique dans le cadre de la CCNUCC, en particulier avec le Comité permanent des finances, et avec ceux qui étudient le programme de travail sur les financements à long terme. En outre, l'Unité administrative des CIF a engagé un dialogue constructif avec le Secrétariat de la CCNUCC en vue de déterminer les voies et solutions envisageables pour partager les expériences relatives aux CIF avec le Comité permanent. Les partenaires aux CIF, à commencer par les BMD, participent maintenant activement aux travaux du Comité permanent et aux discussions dans le cadre de la CCNUCC sur les financements climatiques au sens plus large.

13. En outre, si le Conseil et/ou le Secrétariat du Fonds vert en faisaient la demande, l'Unité administrative des CIF et les BMD sont disposées à apporter leur expérience aux organes administratifs et techniques du Fonds vert afin d'éclairer l'élaboration des procédures et modalités régissant le Fonds.

Éléments à prendre en considération à court terme

14. Actuellement, les CIF restent le principal instrument multilatéral pour soutenir les investissements liés au changement climatique dans les pays en développement. Compte tenu de l'urgence d'obtenir des résultats en matière de développement à l'épreuve du climat et sobre en carbone, et de la forte demande de la part des bénéficiaires, il est important de garantir la régularité de l'aide apportée par le système multilatéral aux pays en développement. Cette nécessité a été soulignée par les Parties et les observateurs à la session de négociation informelle de la CCNUCC tenue en septembre 2012 à Bangkok (Thaïlande). Des interventions tant orales qu'écrites, en particulier des pays en développement, ont souligné l'importance d'accroître les volumes des financements climatiques et l'accès à ces ressources après 2012.

15. Le projet de plan de travail du Conseil du Fonds vert indique que l'intense travail de conception se poursuivra probablement durant une bonne partie de 2013, la préparation de la réserve de projets intervenant alors après l'adoption des politiques et procédures. Pour assurer un appui continu des activités d'investissement, les CIF pourraient fournir des financements supplémentaires ou transitoires aux pays en développement à mesure que les structures du Fonds vert sont mises en place, et assurer ainsi le relais après 2012. Des ressources supplémentaires seraient requises à cette fin, car la majorité des ressources qui avaient été annoncées à ce jour ont été allouées par les fonds fiduciaires/Sous-comités. Ces activités pourraient consister à accroître l'aide aux pays bénéficiaires actuels des CIF, à élargir l'aide à de nouveaux pays bénéficiaires, et/ou à expérimenter de nouvelles approches.

Éléments à prendre en considération à moyen terme

La clause d'extinction

16. Le paragraphe 4 ci-dessus énonce les dispositions de la clause d'extinction. Il est suggéré que décision des Comités des fonds fiduciaires sur l'« entrée en vigueur » de la nouvelle architecture financière, qui serait l'élément déclencheur de l'examen des dispositions afférentes à la clause d'extinction, tienne compte des délibérations des institutions compétentes de la CCNUCC, y compris le Comité permanent des finances et/ou le Conseil du Fonds vert pour le climat. Les Comités des CIF devraient continuer à échanger des informations avec ces institutions et suivre leur évolution à l'avenir afin de déterminer le moment opportun pour donner procéder à un examen approfondi des questions liées à la clause d'extinction. À ce moment-là, les Comités des fonds fiduciaires devront également considérer les questions opérationnelles, juridiques et financières qui pourraient découler de la clause d'extinction, tenant compte des points de vue des pays bénéficiaires, des pays contributeurs, de l'Administrateur, des BMD et d'autres parties prenantes.

17. Étant donné que le Fonds vert n'a pas actuellement la capacité de financer des projets et programmes d'investissement climatiques dans les pays en développement, les CIF pourraient continuer à jouer un rôle au fur et à mesure que le Fonds élabore ses procédures et politiques opérationnelles, mène ses activités de mobilisation de ressources financières, et facilite la

constitution d'une réserve de projets d'investissement au cours des années à venir. Comme indiqué plus haut, dans les instances de la CCNUCC, l'on discute de plus en plus des avantages à recourir à des institutions multilatérales existantes, telles que le FEM, le Fonds pour l'adaptation et les CIF pour continuer à transférer des financements supplémentaires aux pays en développement, ces institutions prenant ainsi le relais du financement après 2012.

Autres scénarios

18. Les documents constitutifs des CIF prévoient la possibilité de poursuivre les activités des CIF si une telle décision résulte des négociations de la CCNUCC. À cet égard, l'instrument établissant le Fonds vert pour le climat dispose que son Conseil peut discuter des arrangements entre lui-même et d'autres fonds en vue de promouvoir la complémentarité et la cohérence. Les discussions menées dans le cadre de la CCNUCC sur les activités futures des CIF devraient se tenir dans le contexte d'un modèle opérationnel en évolution et d'une structure détaillée du Fonds vert, et le Conseil du Fonds vert devrait fournir prochainement des informations sur cette question.

Questions afférentes aux CIF

19. Ces questions et enjeux stratégiques influent sur d'autres décisions concernant les activités des CIF. Si de nouvelles ressources devaient être mises à la disposition des CIF à court terme pour que le système multilatéral continue de venir en aide aux pays en développement pendant que le Conseil du Fonds vert s'emploie à l'établissement du Fonds, il faudrait veiller à un emploi optimal desdites ressources.

20. Lors de leurs réunions de mai 2012, les Comités/Sous-comités des fonds fiduciaires ont différé des décisions concernant un certain nombre de questions relatives à la structure et aux opérations des CIF jusqu'à ce qu'ils aient une plus grande clarté sur l'avenir des CIF. Parmi ces questions figure notamment l'ouverture à de nouvelles entités d'exécution (telles que la BEI, la KfW et l'AFD, qui ont toutes soumis des propositions à la réunion de mai 2012).

21. Il faudrait également réfléchir au modèle à suivre pour l'allocation de toutes ressources supplémentaires. Une solution envisageable serait d'appliquer le modèle actuel des plans d'investissement des pays en développement aux nouveaux pays bénéficiaires qui ont exprimé leur souhait de participer aux CIF, ou d'allouer des ressources supplémentaires aux pays qui travaillent déjà avec les CIF.

22. Une autre solution serait d'explorer de nouvelles idées ou approches, tenant compte des enseignements tirés des CIF à ce jour. Cela pourrait déboucher sur de nouveaux programmes ou de nouvelles approches à expérimenter dans le cadre des programmes existants, comme indiqué à l'annexe.

23. L'Unité administrative des CIF et le Comité des BMD ont reçu une série de propositions pour de nouvelles approches et activités qui pourraient être utilement expérimentées ou éprouvées dans le cadre des CIF tout en maintenant les flux des financements climatiques après 2012 et en tirant des enseignements à grande échelle aux fins de la future architecture financière.

Ces nouvelles formules feraient recours aux systèmes et structures existants des CIF et tireraient parti de leurs avantages comparatifs. Ces approches proposent toutes un modèle quelque peu différent d'allocation des ressources supplémentaires à venir : il s'agit soit, au niveau des programmes, d'un accent différent que celui qui est mis sur les programmes actuels des CIF, soit d'une approche différente de l'identification des activités au sein des programmes et de l'allocation de fonds pour les financer.

24. L'annexe comporte un « échantillon » indicatif de certaines des idées qui ont été proposées. Si l'on souhaite étudier la possibilité de voir s'il y a lieu d'appliquer l'une quelconque de ces approches, des idées et propositions spécifiques pourraient être élaborées plus en profondeur avec les pays contributeurs intéressés et les pays bénéficiaires admissibles, en s'appuyant sur les expériences et les enseignements tirés depuis l'établissement des CIF et en tenant compte de l'objectif global et des principes des CIF, ainsi que d'autres activités en cours dans le système international.

Annexe : Exemples de nouveaux « programmes thématiques » possibles dans le cadre des CIF

1. Les idées présentées dans cette annexe sont destinées à stimuler la discussion et la remontée de l'information.

2. *Mieux apprêter/préparer les investissements climatiques* : Alors que le Conseil du Fonds vert s'emploie à concevoir les procédures et systèmes opérationnels pour le rendre pleinement opérationnel, des parties intéressées, telles que les pays contributeurs, les pays bénéficiaires et les BMD, ont la possibilité de collaborer dans le cadre des CIF pour se préparer d'une manière stratégique afin d'avoir accès, dans l'avenir, aux financements climatiques, y compris ceux du Fonds vert. Ces activités préparatoires pourraient inclure :

- a) appui à la préparation ou à l'amélioration des stratégies ou plans de développement sobres en carbone et/ou résilients au climat, et renforcement des mécanismes institutionnels dans les pays, y compris les capacités de coordination, les normes fiduciaires et les mesures de sauvegarde environnementales et sociales ; et
- b) appui à la préparation des investissements des secteurs public et privé (cadre, enquêtes, études de pré faisabilité, évaluations environnementales et sociales, analyses économiques) en vue de préparer une série de projets d'investissement pouvant être proposés par des entités nationales et, le cas échéant, régionales, pour financement au moyen des ressources financières climatiques qui se font jour.

3. *Cibler une technologie spécifique* : les financements pourraient être affectés à la promotion d'investissements de grande envergure dans une technologie spécifique, pour surmonter les obstacles et risques systémiques identifiés, et/ou pour réduire les coûts grâce à un déploiement coordonné. Le programme pourrait être axé, par exemple, sur une technologie particulière (comme le géothermique, le captage et le stockage du carbone, ou les mini-réseaux) qui pourrait contribuer de manière significative à une offre d'électricité propre et à faible coût dans plusieurs pays à revenu faible et intermédiaire. Le financement mis en place par le programme permettrait de fournir aux BMD les capitaux à risque nécessaires pour promouvoir les investissements innovants destinés à réduire les risques ; et un accroissement des financements devrait déclencher des investissements suffisants de la part des CIF et d'autres partenaires pour réduire les coûts de la technologie en favorisant l'adoption d'une approche par portefeuille regroupant plusieurs pays et projets. Les critères d'admissibilité applicables aux programmes thématiques spécifiques à certaines technologies pourraient se fonder sur la question de savoir si un projet ou un programme a ou non un potentiel de transformation important et des capacités de réduction des GES à long terme. Les programmes pourraient être ouverts aux projets aussi bien des pays à revenu faible que des pays à revenu intermédiaire. Un programme axé sur une technologie pourrait inclure des incitations à l'innovation financière, la mobilisation des cofinancements et l'engagement du secteur privé.

4. *Une approche élargie de la gestion des ressources transfrontalières* : L'approche actuelle des CIF, qui est basée sur les pays, implique qu'il n'est pas possible d'intégrer la gestion intelligente par rapport au climat des ressources transfrontalières. Il s'agit là d'une question transversale à tous les programmes des CIF. Par exemple, les défis de la gestion des ressources naturelles transfrontalières, telles que les masses d'eau intérieures, les forêts et les zones côtières, seront exacerbés par le changement climatique, mais ils n'ont pas été pris en compte dans le cadre du PPCR ou du FIP. La variabilité des débits fluviaux, les niveaux erratiques des précipitations, l'augmentation des températures et l'élévation du niveau de la mer auront des répercussions sur l'utilisation durable de ces ressources. En Afrique, par exemple, plus de 60 % des ressources en eau sont transfrontalières tandis que les forêts transfrontalières couvrent environ 21 % du paysage du continent. La fourniture de nouvelles ressources au PPCR ou au FIP pour qu'ils élaborent des plans d'investissement et mettent en œuvre des projets dans le cadre desdits plans en collaboration avec les pays ayant des ressources naturelles transfrontalières en partage pourrait être riche d'enseignements et donner des résultats.

5. *Programmes sous-régionaux et régionaux* : Dans le cadre des programmes des CIF, tels que le CTF et le SREP, il peut s'avérer avantageux de chercher à déterminer s'il y a lieu de faire en sorte que les programmes sous-régionaux et régionaux prennent en compte de manière efficace et efficiente les objectifs du programme en amenant des pays géographiquement proches à promouvoir les énergies renouvelables et l'amélioration du rendement énergétique au moyen de la coopération technique et de programmes et projets d'investissements élaborés conjointement.

6. *Financement ciblé d'instruments qui approfondissent la collaboration avec le secteur privé* : par le biais des opérations en cours financées par les CIF et des activités normales de développement des BMD, un certain nombre d'instruments financiers susceptibles d'accroître la collaboration du secteur privé sur des questions climatiques ont été éprouvés, mais ils ne sont pas encore largement et suffisamment utilisés. En revanche, d'autres approches, telles que le financement axé sur les résultats, doivent être davantage mis à l'épreuve pour déterminer le meilleur moyen de les utiliser afin d'atteindre les objectifs fixés en matière de financement climatique

7. Au cours des 15 dernières années, par exemple, de nombreuses BMD ont testé, et dans certains cas normalisé, leur offre de garanties au premier risque – parfois appelée « mécanisme de partage des risques » – à des institutions financières dans le but de les inciter à mettre en place et financer un portefeuille de projets portant sur les énergies renouvelables et la maîtrise de l'énergie. Ces investissements ont été réalisés dans des secteurs bancaires locaux cibles, où les défaillances du marché sont les plus évidentes et où les parrains de projets sont souvent incapables d'obtenir des prêts économiquement viables. Des financements concessionnels sont accordés pour couvrir partiellement la partie du premier risque du portefeuille de projets d'énergie renouvelable ou de maîtrise de l'énergie d'une banque, et pour réduire le coût global de la garantie pour l'institution financière. Il s'avère que cette approche permet d'obtenir des contributions financières intermédiaires, de promouvoir la durabilité, et de créer des marchés financiers durables des énergies renouvelables dans les pays bénéficiaires. Ce produit financier de partage/garantie des risques pour des prêts accordés au titre de projets portant sur les énergies renouvelables et la maîtrise de l'énergie se prête à une utilisation à « grande échelle » comme

produit normalisé proposé par un large éventail d'institutions financières, y compris des établissements bancaires locaux, multinationaux et internationaux. Un autre modèle est celui des financements concessionnels utilisés pour fournir des capitaux à risque destinés à la mise en place de fonds dédiés à des opérations de prêt pour des projets axés sur les énergies renouvelables et la maîtrise de l'énergie, où la part concessionnelle vise sécuriser l'investissement privé qui sera mobilisé à un stade ultérieur.