



PROGRAMME PILOTE DE PROTECTION CONTRE LES CHOCS  
CLIMATIQUES DES FIC :

PERSPECTIVES ET ENSEIGNEMENTS TIRÉS DE LA  
PROGRAMMATION DES ACTIVITÉS DANS LES PAYS

PROJET D'AIDE-MÉMOIRE ET DOCUMENT DE TRAVAIL CONSULTATIF

Ce document est en cours  
d'élaboration et sera finalisé après  
les débats du Forum de partenariat.

Mai 2011

## APERÇU

1. Le Programme pilote de protection contre les chocs climatiques (PPCR) a été créé pour montrer comment les risques climatiques et la capacité d'adaptation au changement climatique peuvent être intégrés aux activités fondamentales de planification du développement national. Le PPCR fournit des incitations financières aux administrations des pays en développement pour les inciter à concevoir des programmes stratégiques d'adaptation au changement climatique qui s'inspirent des stratégies et plans nationaux pertinents, tels que les Programmes d'action nationaux pour l'adaptation au changement climatique.

2. Le PPCR s'efforce d'intégrer les interventions de nature climatique aux besoins de développement. Sa mission inclut une planification intersectorielle visant à relever les défis du changement climatique tout en cherchant à réaliser des objectifs de développement à long terme. Les pays pilotes sont encouragés à accroître les financements<sup>1</sup> et à procéder à des changements porteurs de transformations dans les secteurs les plus vulnérables. En privilégiant les stratégies d'adaptation dynamique, le PPCR encourage une planification élargie et stratégique plutôt que des démarches sectorielles isolées.

3. Pour le PPCR, il est très important que les pays jouent un rôle moteur. Les pays pilotes du Programme définissent leurs propres besoins et priorités ainsi que leurs calendriers et décident si leur situation particulière nécessite des dons, des financements facultatifs très concessionnels<sup>2</sup> ou une combinaison de ces deux types de financement.

4. Les pays pilotes sont admis à bénéficier de dons d'un montant de 1,5 million de dollars au titre de la préparation des projets du PPCR. Ces fonds peuvent servir à identifier les lacunes et les vulnérabilités, à intégrer les questions de changement climatique dans les plans nationaux de développement et à renforcer les capacités de base pour compléter les activités en cours dans le domaine du changement climatique.

5. Les FIC collaborent avec cinq banques multilatérales de développement (BMD)<sup>3</sup>, qui mettent en œuvre des activités financées par le PPCR en collaboration avec les pays et d'autres parties prenantes. La politique du PPCR consistant à travailler par l'intermédiaire des BMD contribue à rationaliser l'élaboration des programmes et projets et à introduire davantage de souplesse dans ce domaine. Les partenariats formés avec les BMD visent aussi à assurer la coordination avec les initiatives pertinentes engagées dans un pays ou une région.

6. L'« apprentissage par la pratique » est au cœur de la mission du PPCR. Cette démarche comprend l'expérimentation de nouvelles méthodes en matière de financements à vocation climatique ainsi que la conception et la mise en œuvre d'investissements susceptibles de

---

<sup>1</sup> Chaque pays pilote peut recevoir jusqu'à 40 à 50 millions de dollars, tandis que les projets pilotes régionaux peuvent bénéficier d'une aide de l'ordre de 60 à 75 millions de dollars sous forme de dons. Par ailleurs, 10 à 15 % des financements très concessionnels disponibles peuvent être programmés pour chaque pays pilote ou projet régional pilote (*Compte rendu des coprésidents, Réunion du sous-comité des financements du PPCR, 23 juin 2010.*)

<sup>2</sup> Les prêts très concessionnels du PPCR (c'est-à-dire des crédits à taux quasiment nuls) sont comparables aux crédits de l'Association internationale du développement. Ces deux types d'instruments financiers ne prélèvent aucun intérêt sur le principal et sont assortis d'une échéance de 40 ans et d'un différé d'amortissement de 10 ans ; les remboursements exigés se montent à 2 % du principal durant les années 11 – 20 et de 4 % pendant les années 20 – 40, et les commissions de service sont faibles. Les crédits du PPCR comportent un élément de libéralité de 75 %.

<sup>3</sup> La Banque africaine de développement, la Banque asiatique de développement, la Banque européenne pour la reconstruction et le développement, la Banque interaméricaine de développement et le Groupe de la Banque mondiale, y compris la Société financière internationale.

promouvoir un développement à l'épreuve du changement climatique. Les expériences et les enseignements tirés de ces activités peuvent servir à guider les efforts déployés dans d'autres pays en développement et faciliter la transposition de ces expériences aux niveaux national, régional et mondial à mesure que le PPCR évolue.

7. Le présent Aide-mémoire fait partie des outils créés pour tirer les enseignements de l'expérience globale du PPCR. Parmi les autres instruments utilisés à cette fin figurent l'organisation de réunions régulières dans les pays pilotes du PPCR, le Forum de partenariat annuel, une plateforme interactive en ligne axée sur la communication et l'apprentissage, et l'organisation dans les pays d'ateliers financés par le PPCR.

8. L'Unité administrative des FIC a demandé à un consultant indépendant de répertorier les expériences et les enseignements tirés de la conception des activités du PPCR et des premières phases de la mise en œuvre des projets pilotes du Programme. Le consultant s'est rendu dans cinq pays<sup>4</sup>, il s'est entretenu avec les parties prenantes et les partenaires du développement et a examiné les documents pertinents. Le présent Aide-mémoire est le produit des conclusions du consultant.

9. L'Aide-mémoire du PPCR s'articule autour de quatre thèmes : la programmation des activités dans les pays, le financement des programmes et des investissements, la collaboration des parties prenantes et les questions de procédure. Son objectif est d'éclairer les travaux des pays en développement et des partenaires du développement. Il fournit en outre des informations utiles pour améliorer et renforcer les résultats du PPCR durant la mise en œuvre complète. La diffusion des premiers enseignements tirés des activités du PPCR contribuera aussi à favoriser le développement d'autres programmes des FIC, tels que le Programme d'investissement forestier (FIP) et le Programme de valorisation à grande échelle des énergies renouvelables dans les pays à faible revenu (SREP). Ces deux initiatives viennent d'entamer le processus de planification dans leurs pays respectifs.

## **LES PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS DU PPCR**

10. *Partenariats uniques* : le PPCR a introduit un modèle de partenariat unique en son genre et a démontré que les BMD pouvaient collaborer de façon efficace. Le défi consiste à faire en sorte que ces partenariats fassent partie intégrante de la planification du développement et ne soient pas simplement des initiatives ponctuelles.

11. *Mobilisation* : les autres partenaires du développement jugent intéressante l'approche intersectorielle du PPCR en matière d'adaptation. Pour que le PPCR donne toute la mesure de son potentiel, il faudra toutefois que les autorités nationales et les BMD exploitent efficacement les avantages comparatifs et les ressources techniques et financières des partenaires du développement.

12. *Transformations* : le PPCR peut être considéré comme le catalyseur de l'intégration des besoins de développement dans l'action à vocation climatique. L'accroissement des ressources et

---

<sup>4</sup> Bangladesh, Niger, Tadjikistan, Zambie et Jamaïque, cette dernière participant au projet pilote régional des Caraïbes.

la mise en œuvre de changements représentant de véritables mutations dépendront des ressources des autorités nationales et des partenaires du développement ainsi que de la fermeté de leur engagement.

13. *Rôle moteur des pays* : les attentes nourries au sujet du leadership des pays doivent être réalistes. La rareté des ressources, le manque de capacités, l'instabilité politique et les crises environnementales et financières peuvent avoir une incidence sur la capacité des pays à relever efficacement les défis climatiques.

14. *Secteur privé* : on s'accorde largement à reconnaître l'importance du rôle du secteur privé dans l'élaboration de stratégies d'adaptation réussies. Cependant, la collaboration avec ce dernier a été jusqu'ici limitée. L'intensification des contacts avec le secteur privé à tous les stades du PPCR peut engendrer des possibilités concrètes d'engagement durable.

## **PROGRAMMATION DES ACTIVITES DANS LES PAYS**

15. En prenant en considération le fait que le changement climatique est un problème de développement, les autorités nationales renforcent leur rôle et stimulent la planification stratégique qui sous-tend les changements porteurs de transformations. Lorsque les pouvoirs publics considèrent comme une priorité la mise en place de cadres de gestion et de mise en œuvre de programmes transversaux de résistance au changement climatique, cela peut avoir des effets positifs sur les autres programmes à vocation climatique mis en œuvre dans le pays. Dans les cas où les autorités nationales disposent déjà de politiques et de structures pour traiter le problème de la modification et de la variabilité du climat, le processus du PPCR peut contribuer à renforcer la coordination et la collaboration. Les leçons décrites ci-dessous ont été tirées des premières expériences en matière de programmation dans les pays.

### *Le rôle moteur des pays*

16. **Les attentes nourries au sujet des capacités de leadership des autorités nationales, en particulier durant les premières étapes du PPCR, doivent être réalistes et prendre en compte les capacités et l'expérience des pouvoirs publics dans le traitement des questions liées au changement climatique.** Le réaligement des institutions et le développement de capacités d'initiative peuvent être des tâches de longue haleine même si un interlocuteur du PPCR a été désigné dans chaque pays pilote. Au Bangladesh, le gouvernement a fait montre d'une capacité avérée à piloter l'évaluation des vulnérabilités climatiques du pays ainsi que l'élaboration de stratégies visant à relever ces défis. Les ressources du PPCR servent à amorcer la mise en œuvre d'initiatives ciblées et à faire en sorte que des institutions et cadres administratifs appropriés soient en place. Il pourrait se révéler toutefois nécessaire de renforcer davantage les capacités pour faire accepter pleinement le fait que la résistance au changement climatique est un problème de développement.

17. Au Tadjikistan, d'un autre côté, les autorités ont fortement adhéré au PPCR, mais la réaffectation de membres clés du personnel et le manque d'expérience des administrations en matière de changement climatique ont ralenti le processus. Les BMD et les partenaires du développement ont œuvré avec les pouvoirs publics à la conception d'une structure de coordination visant à étayer l'ensemble du processus du PPCR. Cette démarche a permis de

renforcer progressivement les stratégies en matière de changement climatique, les capacités institutionnelles, les capacités de leadership et les mécanismes de gestion.

18. **Les autorités nationales peuvent plus facilement jouer un rôle directeur lorsqu'elles disposent de ressources financières et humaines adéquates, lorsque le niveau d'adhésion est élevé et lorsque le pays possède les compétences techniques nécessaires.** Cependant, de nombreux projets pilotes du PPCR manquent de ressources et de moyens pour faire face aux effets de la variabilité et de la modification du climat. Cette situation constitue un dilemme pour les BMD, qui s'efforcent d'encourager les autorités nationales à prendre en charge le processus du PPCR, mais qui, dans certains cas, ont été contraintes de jouer elles-mêmes un rôle moteur accru. En fin de compte, le leadership des pouvoirs publics est essentiel à une affectation durable des ressources et à la restructuration des institutions.

19. Dans la région Pacifique, de petits États insulaires sont confrontés à des problèmes similaires en matière de climat et de développement. Le programme de la région Pacifique doit traiter ces questions en tenant compte de la situation de chaque pays. C'est le Samoa qui est intervenu le plus rapidement pour élaborer un programme stratégique, initiative facilitée par l'affectation de ressources spécifiques et par des années d'expérience dans le domaine de la planification de l'adaptation. En Papouasie-Nouvelle-Guinée, la prise en charge du processus du PPCR par les autorités nationales a été facilitée par l'affectation de personnel et de ressources financières : des services particuliers de l'administration ont été ainsi chargés de la supervision des activités d'adaptation. Aux Tonga, le degré de motivation est élevé, mais seulement quelques employés du ministère de l'Environnement participent aux efforts d'adaptation au changement climatique, ce qui complique l'intégration de cette question dans les activités ordinaires.

20. D'autres pays de la région, qui ne bénéficient pas actuellement du soutien du PPCR, tireront parti des efforts engagés. Un partage d'information et d'assistance technique se produira par le biais de la composante régionale. Cette approche participative renforcera la résilience de l'ensemble de la région en donnant aux États insulaires du Pacifique les moyens de mieux faire face aux effets de la variabilité et de la modification du climat.

21. **La capacité des autorités nationales à donner le ton et à coordonner les activités des partenaires du développement<sup>5</sup> dépendra de la situation particulière de chaque pays.** La collaboration des pouvoirs publics avec les partenaires du développement est influencée par les antécédents dans ce domaine et la nature des relations entre les uns et les autres. Même des partenaires attentifs en viendront à créer leurs propres programmes si les autorités nationales ne font pas fortement pression en faveur de la coordination de l'aide. Les BMD ont encouragé les points de contact nationaux à définir les besoins des pays et à indiquer clairement comment les partenaires du développement peuvent promouvoir les priorités nationales.

22. Au Niger, le gouvernement a non seulement appuyé le PPCR dans un environnement politique difficile, mais a aussi chargé officiellement un organisme multisectoriel de fournir des services de supervision et d'orientation. Cette démarche a permis la participation d'un vaste éventail de parties prenantes et a fait en sorte que celles-ci aient intérêt à ce que le PPCR

---

<sup>5</sup> Parmi les partenaires du développement figurent les responsables sectoriels, les organisations de la société civile, les instituts de recherche, le secteur privé, les institutions de l'ONU et les organismes bilatéraux.

réussisse. Les BMD ont appuyé la décision des autorités de traiter de façon prioritaire des besoins fondamentaux tels que la sécurité alimentaire.

23. En Zambie, les partenaires bilatéraux du développement se concentrent étroitement sur certains secteurs. Aussi, le gouvernement zambien a-t-il inventorié des interventions ciblées, dans des secteurs précis, auxquelles les partenaires du développement pourraient apporter leur appui. Au Yémen, de même, les partenaires du développement ont concentré leur attention sur des secteurs essentiels — tels que celui de l'eau — sensibles au changement climatique. Il est prévu que le PPCR élargisse le domaine d'intervention d'un pays pilote pour inclure un éventail plus large de questions à caractère climatique.

### *Changements porteurs de transformations*

24. **Les différentes interprétations de l'expression « changements porteurs de transformations » montrent que les parties prenantes définissent cet objectif du PPCR en fonction de leur propre situation nationale.** Au Niger, où 12 % des enfants de moins de cinq ans souffrent de malnutrition aiguë, l'amélioration de la sécurité alimentaire est le problème dominant en matière de développement. Les dirigeants estiment que le PPCR peut engendrer des changements porteurs de transformations et contribuer à atténuer la vulnérabilité du pays aux pénuries alimentaires. Le gouvernement utilise les fonds du PPCR pour améliorer les moyens de subsistance en milieu rural, promouvoir une gestion durable des sols, renforcer les systèmes de prévisions météorologiques et climatiques et développer les systèmes d'alerte rapide.

25. Au Tadjikistan, un investissement majeur du PPCR servira à mettre à niveau une importante centrale hydroélectrique pour la rendre plus résistante aux effets du changement climatique. Le PPCR financera l'analyse des vulnérabilités de la centrale et préconisera des mesures pratiques pour gérer ces risques. Les ressources serviront aussi à améliorer la capacité de résistance de l'installation aux phénomènes extrêmes, tels que les inondations et le surcroît de sédimentation causés par la fonte des glaciers et l'érosion des sols. L'atténuation des risques en matière de production énergétique figure parmi les grandes priorités nationales, car le pays dépend de l'énergie hydroélectrique pour 90 % de ses besoins énergétiques. L'investissement pourrait servir de modèle pour d'autres barrages hydroélectriques du pays et de la région.

26. Un autre exemple de changement porteur de transformations, de moindre ampleur certes, est le recours à des démarches novatrices par le gouvernement zambien. Les autorités utilisent une plateforme web d'externalisation à grande échelle (*crowd-sourcing*) pour recenser les besoins immédiats et renforcer les capacités de réaction en cas de catastrophe naturelle. Le gouvernement a l'intention d'utiliser le PPCR pour développer le modèle d'externalisation à grande échelle et faire davantage participer le public à l'élaboration des politiques et aux prises de décisions sur des questions d'adaptation spécifiques. L'utilisation accrue de cette nouvelle approche, conjuguée aux applications web, facilitera la mise en œuvre d'un vaste processus de participation qu'il n'était pas possible de réaliser auparavant.

27. **L'ampleur des financements du PPCR et leur capacité de mobilisation incitent les autorités nationales à tenir compte de liens intersectoriels complexes et à prendre en considération des modes de gestion institutionnelle susceptibles d'engendrer des transformations.** De nombreux gouvernements entreprennent des activités de planification

sectorielle de manière isolée sans prendre en compte le caractère multisectoriel des problèmes qui se font jour dans le domaine du changement climatique. L'importance stratégique accordée par le PPCR aux démarches intersectorielles encourage les gouvernements à prendre en compte les aspects interdépendants et complexes de la recherche d'un développement à l'épreuve du changement climatique. L'ampleur et la dynamique des investissements du PPCR et des BMD dans l'agriculture, l'énergie et d'autres secteurs peuvent engendrer des appuis financiers supplémentaires et aiguïser l'intérêt d'un vaste éventail de parties prenantes.

### *Intégration*

28. **Les pays qui ont entrepris de préparer ou de revoir des plans de développement peuvent être mieux placés que d'autres pour faire coïncider les investissements du PPCR avec leurs priorités nationales.** La révision des plans de développement rend les gouvernements plus à même de jouer un rôle moteur dans le domaine du changement climatique et facilite la création de potentialités intersectorielles. Les plans nationaux de développement, les orientations stratégiques sur vingt ans et d'autres stratégies de développement tendent à clarifier les liens entre les secteurs et à promouvoir la planification intersectorielle, facilitant ainsi le processus d'intégration. Dans les pays où le calendrier du PPCR coïncide avec ces activités, le processus est plus aisé. En revanche, dans ceux qui n'ont pas entrepris d'affiner leurs plans de développement, le processus d'intégration peut demander davantage d'efforts et exiger des mises à niveau.

29. En Zambie, les financements du PPCR ont été l'élément moteur des efforts visant à mettre la stratégie nationale de développement à l'abri des effets du changement climatique, ce qui a permis d'aligner les investissements du Programme sur les objectifs et priorités de développement. Le Yémen utilise lui aussi la plateforme du PPCR pour intégrer la résistance au changement climatique dans la stratégie de développement quinquennale du pays, en cours de finalisation.

### *Planification et investissements*

30. **La souplesse de la structure du PPCR permet aux pays de déterminer le temps nécessaire à l'élaboration de stratégies de résilience détaillées.** L'approbation de la première série de programmes stratégiques par le Sous-comité du PPCR montre que les calendriers et l'utilisation des ressources doivent être définis en fonction de la situation propre à chaque pays. Le Niger et le Bangladesh disposaient de données et d'informations suffisantes sur leurs vulnérabilités pour déterminer les investissements prioritaires. Il n'a donc pas été nécessaire de passer par une longue phase de planification supplémentaire. La Zambie et le Yémen, en revanche, ont eu besoin de plus de temps pour intégrer la dimension « changement climatique » à leur stratégie de développement national avant d'affecter les ressources du PPCR au financement de mesures prioritaires. Ce processus dynamique et souple montre qu'il est possible d'adapter l'action du PPCR à la situation particulière de chaque pays et devrait continuer d'évoluer au fil du lancement des programmes et des projets.

### *Capacités et structures institutionnelles*

31. **Étant donné que le PPCR ne fournit pas d'orientations précises en ce qui concerne les mécanismes institutionnels nationaux, les BMD devront peut-être proposer une assistance technique et renforcer les capacités dans les cas où plusieurs ministères participent à la planification et à la mise en œuvre de stratégies dans le domaine du changement climatique.** L'intégration efficace des questions d'adaptation au changement climatique dans les plans fondamentaux de développement passe par une démarche interministérielle et nécessite qu'un ministère ou un organisme gouvernemental de planification capable d'assurer une coordination intersectorielle prennent les choses en main. Les ministères des Finances et de la Planification sont souvent les mieux placés pour remplir cette mission. Certes, d'autres ministères disposent de compétences techniques, mais ils ne sont généralement pas à même de mobiliser d'autres secteurs.

32. En Jamaïque, par exemple, l'institut gouvernemental de la planification est chargé de piloter le processus du PPCR. Les BMD apportent leur soutien au personnel de l'institut en renforçant les capacités dont il dispose pour définir les besoins futurs dans les domaines de l'agriculture, de la pêche, de l'infrastructure, de l'eau et du tourisme et inscrire des méthodes d'adaptation dans les plans de développement du pays. Au Yémen, un service du ministère de l'Eau et de l'Environnement assure le secrétariat technique du PPCR sous les auspices d'un comité interministériel présidé par le Premier ministre adjoint. La Banque mondiale appuie le recours à une approche intersectorielle visant à renforcer la collaboration entre les ministères d'exécution dont les capacités peuvent être limitées.

33. **L'efficacité de l'action du ministère chargé de piloter les initiatives entreprises au titre du PPCR dépend de la capacité de ce département à comprendre et faire comprendre les répercussions potentielles de la variabilité et de la modification du climat dans l'ensemble des secteurs économiques, ainsi que de son aptitude à convaincre les autres parties prenantes de relever les défis de l'adaptation au changement climatique.** Dans de nombreux cas, les ministères auxquels a été confiée la responsabilité de guider les efforts engagés dans le cadre du PPCR ne disposent pas de connaissances approfondies en matière de changement climatique. Dans ce cas, le processus de préparation du PPCR doit se concentrer sur le renforcement des capacités et le développement des connaissances dans le domaine du changement climatique. À Saint-Vincent-et-les Grenadines, par exemple, le don du PPCR à l'appui de la préparation des activités sert à renforcer les capacités du ministère des Finances, chef de file de la mise en œuvre des projets au titre du PPCR. Cette démarche permettra de réaliser des investissements à long terme en faveur de l'adaptation au changement climatique et d'assurer la présence de ressources et d'activités de planification adéquates dans de nombreux secteurs.

## **FINANCEMENT DES PROGRAMMES ET DES INVESTISSEMENTS**

34. Durant leurs deux phases successives (planification et investissement), les financements du PPCR permettent d'accorder aux pays pilotes l'aide dont ils ont besoin pour formuler un programme stratégique judicieux, capable d'engendrer des changements porteurs de transformations. Les ressources sont fournies aux autorités des pays concernés sous la forme de dons et de prêts concessionnels facultatifs. Les dons du PPCR peuvent servir à compléter les

ressources des BMD et à renforcer le portefeuille de programmes. Les pays décident eux-mêmes s'ils utiliseront des prêts facultatifs en plus des dons. À ce jour, deux d'entre eux ont choisi de recourir à des prêts concessionnels, dont ils se serviront pour attirer les investissements privés et compléter les financements des BMD. On trouvera ci-dessous une description des enseignements tirés des premières expériences en matière de financement des programmes et des investissements.

### *Financement de la préparation des projets pour promouvoir la participation des pays*

35. **Les ressources du PPCR servent à aider les pays à élaborer des programmes stratégiques visant à renforcer la résistance de leurs programmes nationaux de développement aux effets du changement climatique, mais le processus et les coûts varient d'un pays à l'autre selon la situation de chacun.** Les pays pilotes qui disposent de stratégies sophistiquées et d'informations suffisantes sur les questions climatiques n'auront peut-être pas besoin d'un don de 1,5 million de dollars à l'appui de la préparation des projets. En revanche, les pays qui n'ont pas pleinement analysé leurs vulnérabilités et les répercussions potentielles sur leur développement auront peut-être besoin de plus de temps et de ressources supplémentaires.

36. Les programmes régionaux sont plus complexes car ils couvrent un grand nombre de pays dont les objectifs et les capacités sont hétérogènes. Chaque pays doit élaborer son propre plan national tout en adhérant à une stratégie régionale. La dimension régionale requiert un surcroît de coordination et de ressources.

37. Le Tadjikistan, qui a peu d'expérience en matière d'adaptation, a consacré son don préparatoire au renforcement des capacités institutionnelles et à la réalisation d'études ciblées. En revanche, le Bangladesh, qui a accumulé des années d'expérience dans ce domaine, n'a pas demandé de don préparatoire. Le gouvernement a préféré recourir au processus de programmation conjointe des BMD pour passer plus rapidement au stade de la planification des investissements. Cependant, l'absence de don préparatoire a entraîné un déficit de financement entre la phase de la planification du programme stratégique et la mise en œuvre des investissements des projets. Dans d'autres pays, il peut être nécessaire, en raison de la situation politique, de procéder à des consultations élargies, de consacrer davantage de temps à la planification et de mobiliser des ressources d'un montant supérieur au don préparatoire moyen.

### *Investissements*

38. **Mobilisation des ressources Le PPCR est capable de mobiliser des ressources importantes car les partenaires du développement soutiennent une démarche intersectorielle en matière de changement climatique.** Jusqu'ici, les ressources mobilisées par le biais des BMD sont l'illustration la plus concrète des engagements pris à l'égard du PPCR. Les pays pilotes et les BMD voient dans le PPCR la possibilité d'accroître les investissements à l'épreuve du changement climatique dans leurs portefeuilles. Le Bangladesh, par exemple, a l'intention d'utiliser les fonds du PPCR pour mobiliser au moins 500 millions de dollars d'investissements auprès de la Banque asiatique de développement et du Groupe de la Banque mondiale. Pour leur part, le Tadjikistan et le Niger entendent mobiliser respectivement au moins 70 millions et 120 millions de dollars auprès des BMD.

39. D'autres partenaires du développement, tels que les organismes bilatéraux de développement, ont fait savoir qu'ils souhaitaient participer aux efforts déployés pour faire face aux effets de la modification et de la variabilité du climat. Les financements ne se sont toutefois pas concrétisés car, durant ses phases initiales, le processus du PPCR se concentre sur le renforcement des capacités des pays pilotes. À mesure que les projets seront approuvés et mis en œuvre, les pays pilotes et les BMD chercheront sans doute davantage à faire participer des partenaires du développement prêts à apporter des ressources complémentaires.

40. **Disponibilité des ressources** **L'ampleur des financements du PPCR peut fortement inciter les autorités nationales à amorcer des changements porteurs de transformations.** Parmi les avantages comparatifs du PPCR figurent le montant des ressources disponibles et la possibilité de mobiliser d'autres partenaires capables de fournir des ressources supplémentaires. Le Bangladesh et le Mozambique ont reçu une aide importante de la part des bailleurs de fonds, mais leur gouvernement estime que le PPCR stimulera les interventions dans le domaine climatique et donnera des résultats mesurables et de plus grande ampleur. Dans le cas du Tadjikistan, en revanche, les ressources du PPCR représentent un investissement substantiel constituant la plus importante initiative en matière d'adaptation, même s'il est nécessaire de mobiliser des financements supplémentaires pour accomplir des progrès à long terme.

41. **Dons et crédits facultatifs à taux quasiment nuls** **Au départ, on ne savait pas très bien si les pays auraient recours aux financements très concessionnels, mais il apparaît aujourd'hui que de nombreux pays PPCR pilotes souhaitent bénéficier d'instruments financiers facultatifs.** Les pays décident de solliciter ou non des prêts très concessionnels en fonction de leur position idéologique sur la question de l'utilisation de financements concessionnels à des fins d'adaptation, mais aussi en tenant compte des limites de leurs capacités d'emprunt<sup>6</sup>. Réalisant que même les importantes ressources disponibles sous forme de dons au titre du PPCR ne suffisent pas à répondre aux besoins d'adaptation, les autorités nationales se tournent vers les financements très concessionnels du PPCR afin de disposer d'options supplémentaires pour financer leurs portefeuilles de programmes, en vue notamment de mobiliser le secteur privé.

42. À l'origine, le gouvernement du Bangladesh n'avait pas l'intention de recourir aux crédits facultatifs pour accroître la capacité des communautés côtières à résister aux chocs climatiques. Toutefois, le programme stratégique ayant été étendu à l'ensemble des districts côtiers, les autorités ont décidé de combiner 21 millions de dollars de dons au titre du PPCR et 50 millions de dollars de prêts du PPCR pour sécuriser la distribution d'eau potable dans les régions côtières, améliorer les systèmes d'assainissement et transformer les infrastructures pour les rendre plus résistantes. Le gouvernement a l'intention d'utiliser 10 millions de dollars supplémentaires sous forme de crédits du PPCR à l'appui des efforts engagés par les entreprises privées, les agriculteurs et les coopératives pour promouvoir une agriculture et une sécurité alimentaire à l'épreuve du climat.

43. Au Népal, les parties prenantes nationales étudient attentivement la possibilité d'utiliser des crédits facultatifs du PPCR pour accroître la capacité de résistance du pays aux effets du

---

<sup>6</sup> Les analyses de la viabilité de la dette réalisées conjointement par le FMI et la Banque mondiale et suivies par le PPCR classent les pays à faible revenu selon le risque de surendettement (élevé, modéré ou faible) auquel ils sont exposés. Cette évaluation sert ensuite à déterminer si un pays peut bénéficier de financements sous forme de prêts.

changement climatique. Le dialogue qui s'est instauré sur le sujet, avec les encouragements du gouvernement, a permis une meilleure compréhension, d'une part, de l'utilisation des crédits à taux d'intérêt quasiment nuls à l'appui d'investissements axés sur le développement, d'autre part des avantages que peuvent en tirer les communautés vulnérables.

44. *Décaissements* **L'intensification des pressions en faveur de l'obtention d'« effets rapides » pour justifier les investissements du PPCR peut contraindre les BMD à assumer une plus grande responsabilité dans le cadre des programmes nationaux et régionaux. Cette démarche peut toutefois conduire à négliger la possibilité de renforcer les capacités des pays et de consolider l'adhésion des autorités nationales et des parties prenantes.** Le décaissement des fonds du PPCR est ralenti lorsque les pays concernés ne disposent pas des capacités humaines et institutionnelles pour absorber et exécuter les types d'investissements financés par le PPCR. Le renforcement des capacités constitue certes un engagement à long terme en faveur de changements profonds, mais les délais nécessaires pour jeter ces bases peuvent ne pas concorder avec l'attente de décaissements et de résultats rapides.

## COLLABORATION AVEC LES PARTIES PRENANTES

45. La participation des organismes bilatéraux, des institutions des Nations Unies, des groupes de la société civile, du secteur privé et d'autres partenaires du développement est essentielle à la réussite du PPCR, mais le niveau de participation varie d'un pays à l'autre. Les enseignements tirés de la collaboration avec les parties prenantes mettent en relief la complexité de la création de partenariats efficaces et les incertitudes qui entourent cette démarche. Il est nécessaire de définir de façon systématique un rôle et des attentes spécifiques pour chaque groupe de parties prenantes et de les intégrer dans le processus de développement global.

### *La participation des parties prenantes*

46. **Le PPCR a contribué à la mise en œuvre d'un processus participatif dans les pays pilotes en promouvant l'amélioration des relations entre les pouvoirs publics, les organisations de la société civile, le secteur privé et d'autres parties prenantes.** L'objectif des investissements du PPCR est de servir l'ensemble des parties prenantes d'un pays, notamment les groupes (tels que la population féminine) les plus vulnérables au changement climatique. Les autorités nationales et les parties prenantes doivent définir ensemble leurs attentes et leurs rôles dans le cadre du processus du PPCR. Tous les pays pilotes ont exprimé le souhait de faire participer la société civile et le secteur privé, mais il convient d'adopter des stratégies plus précises et mieux ciblées pour renforcer et étendre cette mobilisation.

47. Le Tadjikistan n'a pas d'antécédents dans le domaine de la participation de la société civile, ni en ce qui concerne les questions de parité hommes-femmes, et les groupes de la société civile ne disposent pas de réseaux étendus dans le pays. Le PPCR a renforcé le dialogue entre les pouvoirs publics et les groupes de la société civile, contribuant ainsi à accroître la participation au processus de conception. Il faudra déployer davantage d'efforts pour assurer la participation des intéressés durant la totalité de la mise en œuvre des projets entrepris au titre du PPCR. En Zambie, les groupes de la société civile sont mal organisés, mais le gouvernement les a invités et encouragés à participer à la planification et à l'exécution des projets du PPCR.

## *Partenaires du développement*

48. **Il convient de préciser davantage l'état d'avancement des programmes du PPCR et le rôle de chaque partenaire.** Les points de contact des autorités nationales et des BMD consultent activement les partenaires potentiels durant le processus de programmation conjointe. Un suivi systématique fait toutefois défaut à l'heure actuelle. Les partenaires du développement ont exprimé le souhait que l'état d'avancement et les calendriers des projets du PPCR fassent régulièrement l'objet de mises à jour. Dans certains pays pilotes, aucune communication n'a été effectuée pendant des mois au sujet du PPCR, ce qui constitue une source de frustration pour les partenaires. Ce manque de communication s'explique en partie par les effectifs limités des administrations nationales et des BMD, une répartition imprécise des responsabilités et l'absence de plan de communication. Les gouvernements et les BMD peuvent fournir des orientations plus précises en matière de communication et de suivi.

49. **Certains partenaires du développement se sont efforcés d'aligner les programmes nationaux sur les activités du PPCR. Ces efforts sont plus productifs lorsque les pays qui apportent une contribution communiquent de façon efficace avec leurs représentants.** Ainsi, le Royaume-Uni, principal bailleur de fonds du PPCR, a-t-il suivi attentivement le processus du PPCR, en particulier dans les pays pilotes où il est présent. Au Tadjikistan, le ministère britannique du développement international (DFID) a financé des travaux préparatoires parallèles à l'appui du renforcement des institutions, qui sont venus compléter les activités préparatoires pilotées par les autorités nationales au titre du PPCR. En participant au renforcement des institutions du Tadjikistan, le DFID contribue non seulement à accroître les chances de réussite des projets du PPCR, mais renforce la capacité globale du pays à faire face efficacement aux effets de la variabilité et de la modification du climat.

## *Participation de la société civile*

50. **Le dialogue poursuivi avec les groupes de la société civile grâce au processus du PPCR est considéré comme un progrès par rapport au statu quo dans tous les pays pilotes.** L'élaboration de stratégies bien définies visant à mobiliser délibérément des groupes de divers horizons peut améliorer et renforcer le processus du PPCR. Les pays sont encouragés à inclure dans leurs programmes stratégiques des plans d'action visant à maintenir un dialogue continu avec la société civile. Il convient d'accorder une attention particulière aux catégories sociales les plus vulnérables, notamment les femmes et les jeunes.

51. Au Népal, la société civile, dynamique et décidée à faire entendre sa voix, a pleinement participé au processus du PPCR : plus de 850 parties prenantes ont été consultées au sujet de la préparation du programme stratégique. Au Bangladesh, tous les projets envisagés incluent des dispositions visant à prendre en compte les intérêts des catégories vulnérables et les questions d'équité entre les sexes. Le gouvernement du Niger a inclus des représentants de la société civile, dont une représentante d'associations féminines, au comité directeur chargé de superviser les activités du PPCR. Au Tadjikistan, les groupes de la société civile ont demandé qu'un surcroît d'attention soit accordé aux questions de parité hommes-femmes. Un secrétariat du PPCR est mis en place pour assurer une meilleure coordination et un dialogue soutenu avec la société civile, notamment avec les associations de femmes et de jeunes.

## *Secteur privé*

52. **Il faut peut-être repenser les activités de sensibilisation pour accroître la participation du secteur privé à l'action du PPCR et attirer des partenaires solides.** La démarche de type secteur public appliquée à l'organisation de consultations dans le cadre du PPCR ne convient pas nécessairement aux efforts de sensibilisation déployés en direction du secteur privé. En revanche, les réunions en tête-à-tête organisées par l'IFC ont suscité beaucoup d'intérêt. En Zambie, l'IFC s'appuie sur une initiative florissante du secteur privé qui a contribué à améliorer la production laitière et agricole. Au Népal, les chambres de commerce s'efforcent de promouvoir la participation d'un groupe de travail du secteur privé au processus du PPCR.

### *Collaboration des BMD*

53. **L'impression générale est que le PPCR contribue à renforcer la collaboration entre les BMD dans les pays.** Au plan opérationnel, une démarche fédératrice et le partage des informations ont contribué à promouvoir de bonnes relations entre les équipes des BMD dans les pays pilotes. D'une manière générale, le PPCR a favorisé une coopération étroite entre les banques multilatérales de développement. Lorsque les BMD avaient une conception différente du rôle du PPCR et de l'utilisation de ses ressources dans les pays pilotes, le problème a été généralement résolu après quelques discussions. Cependant, l'absence d'orientations bien définies quant à l'affectation des ressources aux projets pilotes régionaux a eu une incidence négative sur la coopération des BMD dans certains cas. S'il est vrai que le montant global des financements régionaux est clairement établi, aucune formule ne définit la répartition des ressources entre les pays participants.

### **QUESTIONS DE PROCEDURE**

54. Les FIC font appel à des institutions bien établies, telles que l'Administrateur<sup>7</sup> et les BMD, mais il est nécessaire d'engager des travaux supplémentaires pour élaborer un ensemble de procédures permettant de gérer efficacement le PPCR. Les procédures internes des cinq BMD n'étant pas conçues pour répondre aux besoins du PPCR, il faut des ressources et du temps pour surmonter les obstacles administratifs liés à la formulation de procédures et de protocoles pertinents et appropriés. On trouvera ci-dessous une description des leçons tirées des premières expériences relatives aux questions de procédure.

55. **Communications Le niveau inégal des communications entre le siège des BMD et le personnel basé dans les pays a suscité de la confusion et contribué à adresser un message ambigu aux partenaires.** Durant l'intervalle entre les missions conjointes inscrites dans le mécanisme de programmation, le personnel basé au siège des BMD a piloté le processus du PPCR, notamment la préparation des programmes stratégiques. Les services basés dans les pays considèrent souvent le PPCR comme un « complément » à leur portefeuille, surtout lorsqu'ils disposent de compétences limitées en matière de changement climatique et sont confrontés à des contraintes de temps. Dans les pays où le personnel des BMD a été régulièrement informé et sollicité à tous les niveaux, les réactions et la participation ont été plus positives du point de vue des divers partenaires de développement.

---

<sup>7</sup> La Banque mondiale est l'Administrateur des FIC.

56. **Procédures fiduciaires** **Le temps nécessaire pour officialiser les accords entre les BMD et l'Administrateur a contribué à retarder le transfert des fonds du FIC et a eu une incidence sur les interventions des banques multilatérales de développement dans les pays.** Il est nécessaire d'établir des procédures fiduciaires et des protocoles juridiques entre les BMD et l'Administrateur pour transférer les fonds, un processus qui demande du temps et des ressources. Cette situation a un impact sur les activités à l'échelle nationale et contribue à donner l'impression que certaines BMD jouent un rôle plus important que d'autres. Les retards devraient diminuer à mesure que les accords entre l'Administrateur et l'ensemble des BMD seront finalisés.

57. **Procédures opérationnelles** **L'estimation des coûts de programmation que les BMD supportent pour aider les pays à élaborer les activités préparatoires doit être réaliste et refléter la complexité du processus.** Les BMD ont noté que le coût des travaux de programmation conjointe nécessaires à l'élaboration de programmes stratégiques pilotés par les pays était parfois sous-estimé. Selon les premières expériences, des activités supplémentaires de programmation conjointe et de renforcement des capacités s'imposent lorsqu'il est nécessaire d'intensifier la consultation des parties prenantes et de concevoir des cadres nationaux et régionaux. Par exemple, le programme régional des Caraïbes a formulé des propositions de planification pour la quasi-totalité des pays concernés ainsi qu'un programme régional. En raison du grand nombre de pays impliqués, il s'est révélé nécessaire de mobiliser des ressources plus élevées que prévu pour développer la collaboration entre les BMD, promouvoir un dialogue permanent entre les partenaires du développement et d'autres parties prenantes et faire en sorte que les autorités nationales apportent leur contribution et maîtrisent bien les efforts engagés.

58. **Procédures administratives** **Les avantages que représente en termes d'efficacité et de rapport efficacité/coût le fait de travailler au sein de la structure administrative de la Banque mondiale peuvent créer l'impression que les relations avec les autres BMD sont moins développées qu'avec la Banque.** La présence de l'Unité administrative des FIC au siège de la Banque mondiale facilite les relations avec l'Administrateur et réduit les frais généraux ainsi que les retards dans le démarrage des activités. L'Unité administrative s'efforce de faire mieux comprendre qu'elle représente l'ensemble des cinq BMD et qu'elle est reliée à celles-ci par des voies de communication identiques.

## L'AVENIR

59. Les enseignements des expériences passées peuvent contribuer à guider l'action future. À une époque où les conditions environnementales et socio-économiques gagnent en complexité à l'échelle mondiale, les expériences et les leçons observées durant les deux premières années du PPCR peuvent valoriser les efforts déployés de façon concertée pour faire du développement à l'épreuve du changement climatique une réalité dans les pays pilotes du PPCR. Chaque programme du PPCR consiste fondamentalement à tester un modèle de développement unique et à concevoir des solutions à grande échelle susceptibles d'être adoptées par tous les pays confrontés aux effets de la modification et de la variabilité du climat.

60. Le PPCR a bénéficié lui-même des premières expériences du Fonds pour les technologies propres, première initiative des FIC. De la même manière, la démarche globale et les innovations financières du PPCR facilitent la conception d'autres programmes des FIC et éclairent le débat

international sur le financement à long terme des efforts visant à relever les défis du changement climatique.