



Avril 2024

Note d'orientation

Sur la Budgétisation Sensible aux
Changements Climatiques

Ministère des Finances
UNITE CENTRALE GBO

BUDGETISATION SENSIBLE AUX CHANGEMENTS CLIMATIQUES- BSCC

INTRODUCTION GENERALE

La Tunisie s'est engagée dans la réforme des finances publiques basée sur la démarche du budget par objectifs. Cette réforme constitue une porte d'entrée par excellence pour l'inclusion des questions transverses dans les politiques publiques et le budget.

Compte tenue l'ampleur des enjeux des Changements Climatiques, en tant que priorité nationale, il s'avère utile de les prendre en compte dans les politiques publiques.

La présente note d'orientation proposera un cadre de référence unifié aux chefs de missions, aux responsables de programmes, aux responsables des affaires financières et à tout autre acteur / actrice intervenant dans la mise en œuvre de la BSCC. En effet, la présente note vise donc à définir la Budgétisation Sensible aux Changements Climatiques, d'expliquer la pertinence de cette approche et ce après avoir rappelé le contexte international et national des Changements Climatiques pour donner un aperçu sur la démarche de son opérationnalisation.

CONTEXTE INTERNATIONAL DES CHANGEMENTS CLIMATIQUES

La dégradation de l'environnement et de la richesse naturelle peuvent compromettre les perspectives de croissance économique future et le bien-être humain¹.

La fréquence et la gravité croissantes des catastrophes liées aux changements climatiques, telles que les sécheresses, les inondations et les cyclones, ainsi que les tendances à long terme de la variabilité des températures et des précipitations, font baisser les recettes publiques et nécessitent davantage de dépenses budgétaires. En outre, les changements climatiques devraient entraîner une perte annuelle moyenne de plus de 3 % du produit intérieur brut (PIB) pour l'Afrique entre 2015 et 2050, certains pays prévoyant des pertes moyennes encore plus élevées².

¹ Les conséquences économiques du changement climatique, OCDE, 02 septembre 2016.

² PNUD, 2018. Reposant sur des scénarios du GIEC (Groupe d'Experts Intergouvernemental sur l'évolution du Climat) de milieu de gamme, 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.

Au niveau international, le budget est reconnu comme un outil efficace pour lutter contre les effets des changements climatiques depuis l'adoption de l'Accord de Paris de 2015. Lequel accord reconnaît que pour faire face aux changements climatiques, les pays doivent prendre en compte les effets de ce dernier dans leurs dépenses et leurs décisions.

Toutefois, l'intégration de la question climatique dans le budget a été initiée dans le monde avant même la date de cet Accord et ce avec des initiatives telles que celles de la Norvège au début des années 90, du Rwanda en 2011 (concerne l'intégration des changements climatiques dans les orientations budgétaires, ainsi que le marquage du budget sensible aux changements climatiques) et du Tanzanie en 2013...

CONTEXTE NATIONAL DES CHANGEMENTS CLIMATIQUES

Les défis économiques de la Tunisie ont été aggravés par une vulnérabilité croissante aux changements climatiques. La position géographique du pays le place parmi les pays les plus exposés aux changements climatiques dans la région méditerranéenne, où l'augmentation des températures devrait s'accompagner de précipitations réduites et plus variables, d'une montée du niveau de la mer avec intrusion d'eau salée, d'une augmentation des incendies de forêt et d'une escalade des conditions météorologiques extrêmes telles que les inondations et les sécheresses. Ces effets climatiques vont épuiser les ressources naturelles, exacerber la pénurie d'eau et entraîner des pertes pour l'agriculture et les infrastructures côtières. Certains de ces effets font déjà des ravages.

Face à ces défis, le Gouvernement tunisien a élaboré des stratégies de haut niveau pour lutter contre les changements climatiques et favoriser une transition écologique. L'actualisation de la CDN (Contribution Déterminée au niveau National) en septembre 2021, qui vise des objectifs plus ambitieux de réduction de l'intensité inconditionnelle des émissions d'ici 2030 de 27 % et les émissions conditionnelles de 45 % (par rapport à la base de référence de 2010), a mis en relief la transversalité de l'action climatique. De même, la Stratégie de Développement Neutre en Carbone et Résilient aux Changements climatiques³ (SDNCRCC 2050) élaborée en octobre 2022 souligne cette orientation et met des cibles autour d'une vision d'atteindre la neutralité carbone à l'horizon de 2050. Cette stratégie constitue une opportunité pour soutenir la reprise

³ L'Article 4.19 de l'AP invite toutes les parties à préparer et soumettre une stratégie nationale bas-carbone à long-terme (SNBC). La Tunisie a opté pour l'élaboration d'une Stratégie intégrant et combinant le développement bas-carbone, d'une part, et la résilience aux effets des changements climatiques d'autre part et en se fixant un horizon précis : 2050.

de la croissance économique, associée à un développement durable, à faibles émissions de GES et résilient aux changements climatiques.

Le pays a récemment lancé sa Stratégie Nationale pour la Transition Ecologique (SNTE), qui vise à mettre en œuvre un modèle de développement résilient, durable, socialement équitable et inclusif qui change les modes existants de consommation, de production, de travail et de vie tout en promouvant la conservation, la neutralité carbone et la circularité. De plus, le Plan de développement 2023-2025 de la Tunisie reconnaît la nécessité d'une transition économique dans le contexte des changements climatiques, en identifiant les investissements qui seront nécessaires pour réaliser cette transition (estimés à 6,7 milliards de DT, soit 2,2 milliards de dollars). Voir figure n° 1.

Figure n° 1 : principales stratégies du Pays en matière des changements climatiques



Source : Adoptée du Rapport sur le changement climatique et le développement (CCDR)- Tunisie 2023

Beaucoup d'autres stratégies et programmes ont été lancés et témoignent ainsi de l'importance de la question climatique en Tunisie. Cependant, ne pas relever les défis en matière des changements climatiques notamment à travers le budget, qui reste l'outil par excellence pour concrétiser les choix gouvernementaux de développement, serait coûteux pour l'économie tunisienne à court terme. L'absence de mesures urgentes et décisives pour atteindre les cibles mentionnés dans la CDN actualisée et la SDNCRCC 2050 pourrait entraîner des répercussions socioéconomiques, politiques et humanitaires significatives.

LA BUDGETISATION SENSIBLE AUX CHANGEMENTS CLIMATIQUES- BSCC : C’EST QUOI ?

En s’inspirant des définitions internationalement reconnues, la Budgétisation Sensible aux Changements Climatiques (BSCC) est une approche qui intègre les considérations liées aux changements climatiques dans tout le processus budgétaire depuis la préparation jusqu’à le suivi et l’évaluation.

Il s’agit de :

- Privilégier l'utilisation d'outils et d'approches d'intégration plutôt que d'aborder la question des changements climatiques comme une problématique distincte.
- Considérer les changements climatiques comme une priorité majeure en matière budgétaire, faisant partie intégrante des objectifs des politiques publiques.

Il est essentiel de prendre en compte les risques et les opportunités liés aux changements climatiques dans les politiques publiques et dans les budgets y afférents, pour améliorer l’efficacité de l’intervention des politiques publiques à l’urgence climatique en matière d’atténuation, d’adaptation et de résilience.

PERTINENCE DE LA BUDGETISATION SENSIBLE AUX CHANGEMENTS CLIMATIQUES (BSCC)

Selon la Banque Mondiale, les dépenses préventives consacrées à l’adaptation aux changements climatiques engendrent des taux de croissance du PIB plus élevés que la non prise de mesure ou d’attendre que des mesures correctives soient nécessaires⁴.

Parallèlement, des gains économiques conséquents doivent être réalisés en matière d’atténuation dans le cadre de la poursuite de trajectoires de croissance verte⁵. A l’échelle

⁴ Forni et al., 2019 Increasing resilience: fiscal policy for climate adaptation, in *Fiscal Policies for Development and Climate Action*. Banque mondiale.

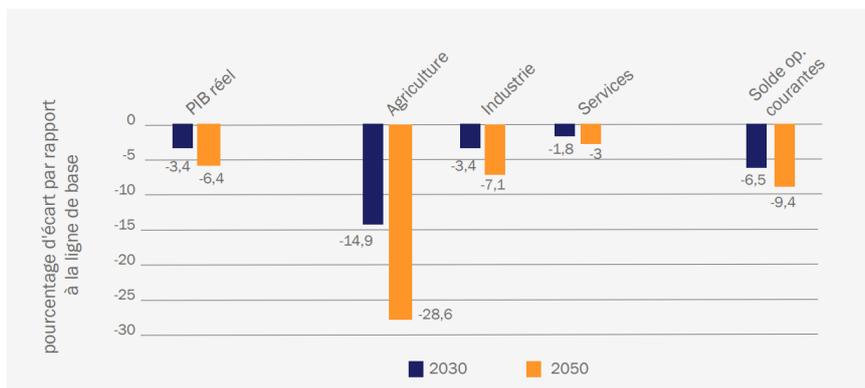
⁵ Commission mondiale sur l’économie et le climat, 2018. *Unlocking the Inclusive Growth Story of the 21st Century: Accelerating Climate Action in Urgent Times*.

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.

Le Rapport National sur le Climat et le Développement en Tunisie (CCDR) publié par le Groupe de la Banque mondiale en prélude à la COP28 a révélé que des mesures combinées d'adaptation et d'atténuation pour faire face aux changements climatiques pourraient faire **grimper la croissance du PIB à 8,8 % d'ici 2030, réduire la pauvreté et diminuer les émissions liées à l'énergie. En revanche, l'inaction pourrait provoquer des pertes de PIB allant jusqu'à 3,4 % d'ici 2030**, entraînant des pertes annuelles qui devraient se chiffrer à environ 6.5 milliards de dinars (1,8 milliard de dollars) illustrées dans la figure n° 2.

Figure n°2 : Les coûts économiques élevés de l'inaction climatique en Tunisie

(Pourcentage d'écart par rapport au scénario si aucune mesure n'est prise pour réduire les facteurs de stress climatiques dans le maintien d'un scénario business-as-usual [BAU])



Source : Estimation des experts de la Banque mondiale- CCDR- Tunisie 2023

Outre la pertinence purement économique de l'intégration des changements climatiques dans les politiques publiques et dans les budgets, il est important de mentionner aussi que **cette intégration a une portée considérable sur la consécration des principes d'inclusion, d'équité et de solidarité**. Cette portée garantit la cohérence, la continuité et la durabilité des interventions des politiques publiques pour une meilleure prise en compte des besoins des catégories sociales les plus vulnérables, souvent marginalisés davantage par les changements climatiques.

A cet effet, **l'intégration systématique des changements climatiques** (Mainstreaming Climate Change) dans toutes les politiques publiques devient de plus en plus une urgence nationale pour permettre de :

- Réduire la vulnérabilité aux impacts des changements climatiques et à la variabilité,
- Renforcer la capacité d’adaptation de toutes les catégories sociales et des activités nationales face aux impacts des changements climatiques, et
- Garantir un développement durable et d’éviter des décisions susceptibles de générer une mauvaise adaptation.

DEMARCHE DE LA BUDGETISATION SENSIBLE AUX CHANGEMENTS CLIMATIQUES

La politique nationale liée aux changements climatiques a connu depuis l’actualisation de la CDN, l’un de ses instruments phares, un changement de paradigme de taille.

En effet, la CDN actualisée a été préparée en symbiose avec les priorités de développement économique et social de la Tunisie. Cette symbiose peut être révélée à travers notamment les points suivants :

- L’alignement avec les Objectifs de Développement Durable (ODD) des Nations Unies, particulièrement les objectifs 1, 3, 6, 7, 8, 9, 11, 12, 13 et 17.
- Les co-bénéfices significatifs qu’elle implique en termes de croissance économique, de création d’emplois et de lutte contre la pauvreté.
- L’intégration des aspects relatifs au genre aux deux volets atténuation et adaptation.

D’autant plus que ce soit en atténuation ou bien encore en adaptation, la politique nationale liée aux CC fait appel pratiquement à tous les secteurs de développement socio-économique, réaffirmant ainsi que la question des changements climatiques ne peut pas être considérée comme un sous-secteur ou un programme autonome. Au contraire, il s’agit d’adopter une approche intégrée et inclusive afin d’atteindre la durabilité des actions de la politique nationale liée aux CC.

En matière **d’atténuation**, les objectifs de réduction de l’intensité Carbonne nationale à 45% à l’horizon 2030, par rapport à son niveau de 2010 et la neutralité totale visée dans la SDNCRCC à l’horizon de 2050, inclut désormais exhaustivement, toutes les sources des émissions.

En matière **d’adaptation**, l’objectif général de la CDN actualisée est de « *promouvoir une Tunisie résiliente aux changements climatiques, ayant significativement réduit les vulnérabilités et renforcé les capacités d’adaptation de ses écosystèmes, de sa population, de son économie, de ses territoires, et ayant résolument opéré les transformations nécessaires, à même d’assurer un modèle de développement socio-économique inclusif et durable* ». Pour atteindre cet objectif et afin de renforcer la résilience de toutes ses composantes sectorielles⁶, l’actualisation de la CDN et la préparation SDNCRCC 2050 ont été fondées sur un changement d’optique assez conséquent et sur une approche intersectorielle. Le changement d’optique repose sur une approche plus globale et plus transversale de l’adaptation .

La vision à long terme de la SDNCRCC 2050–intitulée « Résilience 2050 » renforce ainsi l’approche systématique de l’adaptation à l’horizon de 2030, en soulignant l’orientation vers un modèle de développement socio-économique qui plaide en faveur des principe d’inclusion, d’équité et de durabilité.

D’ailleurs parmi les principes de la Résilience 2050, on peut noter la nécessité d’avoir des interventions cohérentes, durables prenant en compte la diversité des enjeux pour une meilleure prise en compte des besoins de toutes les catégories sociales . Et pour y faire l’intégration et l’institutionnalisation des changements climatiques dans les systèmes de gouvernance et les politiques publiques du pays se voit comme l’un des cinq objectifs spécifiques de sa réalisation.

De même, les orientations stratégiques des axes transversaux 7 et 8⁷ de la SDNCRCC soulignent l’importance d’adopter des approches transversales, intégrant les stratégies d’adaptation incrémentale et transformative dans les différents niveaux de planification et les inscrivant dans tous les aspects des politiques publiques et des processus budgétaires.

Dans cette optique, on peut affirmer que toutes les politiques publiques sont concernées par les changements climatiques, et doivent ainsi veiller à l’intégration de cette perspective dans la budgétisation.

Aussi, l’adoption de la démarche, orientée vers la performance mise en œuvre en Tunisie, dans le cadre de la réforme des finances publiques s’avère particulièrement propice à une budgétisation qui prennent pleinement en compte les enjeux climatiques.

⁶ La résilience alimentaire, hydrique, écologique, sociale, économique, territoriale, sanitaire et également, la résilience aux catastrophes naturelles

⁷ Gouvernance et Cadre Institutionnel (Axe 7) et Mobilisation Financière pour l’Adaptation (Axe 8)

Par ailleurs, l'initiative de Budgétisation Sensible au Genre, menée en synergie avec la réforme des finances publiques favorise une mise en œuvre efficace de la BSCC, notamment grâce à l'adoption d'outils d'intégration éprouvés dans le cadre de la Budgétisation Sensible au Genre (BSG). Cette démarche promet en outre d'accélérer significativement d'intégration des considérations de genre et climatiques dans les politiques publiques, marquant ainsi une avancée significative dans la gestion budgétaire du pays.

Pour y faire, une simulation sur les 3 étapes de l'intégration du Genre dans les politiques publiques et dans les budgets s'avère nécessaire, et ce conformément à ce qui a été développé dans la note d'orientation relative à la Budgétisation Sensible au Genre (BSG)⁸.

Il est primordial d'entamer **un état des lieux** (i) sur la réalité de la relation entre une politique publique donnée et la politique nationale des changements climatiques pour amorcer **un diagnostic** (ii) qui doit donner suite à une analyse de la politique publique avec les lunettes des changements climatiques afin identifier les problématiques en relation avec les CC.

A cette étape, l'analyse causale va permettre de connaître les causes des problèmes dont la responsabilité incombe à la politique publique et relève du champ de ses compétences.

Une fois le problème à résoudre est identifié et analysé, **la recherche des solutions** (iii) peut effectivement débiter. Il convient de passer à l'intégration des changements climatiques dans tous les éléments du cadre de performance du programme en question, c'est-à-dire :

- Formuler la stratégie de la politique publique en tenant compte les changements climatiques.
- Fixer les objectifs liés à l'atténuation et / ou l'adaptation aux changements climatiques et la résolution de la / des problématiques traités.
- Définir des indicateurs.

A cet effet, une proposition **d'un plan d'action** s'avère nécessaire pour éclairer sur la réalisation des objectifs. Ce plan d'action contient essentiellement, outre la fixation des objectifs et des indicateurs, des mesures à mettre en œuvre moyennant des indicateurs de suivi. Ces mesures peuvent avoir une traduction budgétaire à spécifier la source et le poids. Ces mêmes mesures permettent aussi d'orienter sur la priorisation à faire sur le moyen terme dans

⁸[chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/http://www.gbo.tn/sites/default/files/2021-12/Note%20d%27orientation%20BSG%20%20version%20d%C3%A9finitive.pdf](http://www.gbo.tn/sites/default/files/2021-12/Note%20d%27orientation%20BSG%20%20version%20d%C3%A9finitive.pdf)

le but de réduire de manière effective les effets des changements climatiques et /ou l'adaptation au niveau d'une politique publique donnée.

La proposition d'un plan d'action revêt une importance extrême, du fait que les missions seront redevables de ce plan tant au niveau de l'engagement (à l'occasion de la préparation de leur PAP9) qu'au niveau du reporting sur les réalisations (à l'occasion de la préparation de leur RAP10).

Outre la nouvelle façon d'agir dans un cadre d'action plus global et plus transversal, surtout en matière d'adaptation et de la Résilience 2050, la politique nationale liée aux changements climatiques prévoit une approche sectorielle avec des objectifs et des mesures spécifiques à chaque secteur. Cette approche a permis d'identifier des secteurs bien déterminés aux niveaux de l'atténuation¹¹ et de l'adaptation¹². Cette identification claire des missions (ministères) et des politiques publiques (programmes) a été accompagnée d'une spécification de leurs contributions et de leurs efforts attendus pour honorer l'engagement national vis-à-vis la communauté internationale exprimés en termes d'objectifs sectoriels bien identifiés déclinés des objectifs nationaux-

Dans ce cas, la mission / le programme est tenu.e de **décliner** cette contribution de manière **directe** dans la politique publique dont elle/ il est responsable. En d'autres termes, la stratégie, les objectifs et les indicateurs du programme doivent miroiter de manière fidèle la contribution définie dans les objectifs nationaux liés aux changements climatiques et inscrits dans la CDN et la SDNCRCC 2050. Ainsi les missions / programmes doivent définir des activités claires qui éclairent sur l'atteinte de leurs objectifs.

L'adoption des 3 étapes illustrées dans la figure n°3 s'avère aussi nécessaire pour garantir la construction d'un plan d'action de manière scientifique et objective.

Figure n°3 : Etapes clés de déclinaison des objectifs stratégiques des changements climatiques dans les politiques publiques et les budgets y afférents

⁹ Projet Annuel de performance : document qui accompagne le projet de Loi de Finances et trace les engagements sur le moyen terme en termes de performance et de budget par politique publique – programme.

¹⁰ Rapport annuel de performance : document qui accompagne le projet de Loi de Règlement et trace les réalisations, les analyses des écarts en termes de performance et de budget par politique publique – programme avec une proposition des orientations futures pour améliorer la réalisation des engagements.

¹¹ 4 secteurs d'atténuation Energie, procédés industriels, AFAT et déchets

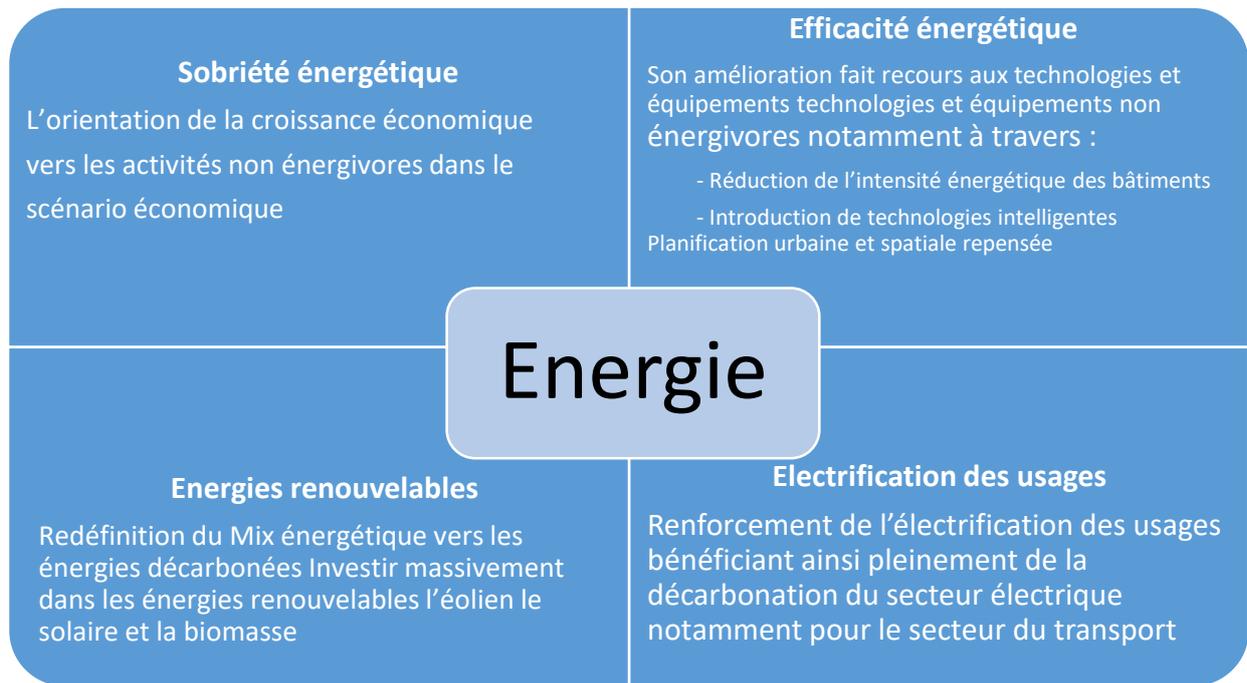
¹² 6 axes sectoriels d'adaptation : agriculture et Ecosystèmes, ressources halieutiques, ressources en Eau, littoral, santé et tourisme

1- Rapprochement entre objectifs nationaux des CC et politique publique	2-Liaison des objectifs opérationnels aux objectifs stratégiques des programmes	3-Déclinaison des objectifs opérationnels en Activités
<ul style="list-style-type: none"> • Repérer et identifier les objectifs et les Priorités d'atténuation, d'adaptation et de Résilience mentionnés dans la CDN et dans la SDNCRCC qui sont en lien avec le champs d'intervention de la politique publique/ programme • Identifier un / des problématiques. s relevante. s de la politique publique en question • Rechercher les causes directes du problème 	<ul style="list-style-type: none"> • Reformuler les causes directes en objectifs opérationnels liés aux CC • Définir les Objectifs opérationnels • Relier les objectifs opérationnels aux objectifs stratégiques du programme 	<ul style="list-style-type: none"> • Reformulez les objectifs opérationnel liés aux CC en problèmes • Rechercher les causes racines spécifiques au programme • Reformulez les causes racines sous forme d'activités • Prioriser les activités en fonction de critères présélectionnés • Identifier les indicateurs de résultats/ indicateurs liés aux objectifs proposés • Identifier les indicateurs d'activités

Exemple illustratif d’une politique publique dont la contribution a été bien identifiée dans la politique nationale liée aux CC :

Le Programme Énergie, se dote d’une stratégie déclinée des engagements tracés au niveau de la politique nationale des CC en matière d'atténuation et d’adaptation. La stratégie du programme repose principalement sur quatre 4 leviers d’actions outre l’orientation de la croissance économique vers les activités non énergivores. Ces leviers d’actions ont été définie dans la Vision 2050 du secteur de l’énergie, comme illustré dans la figure n°4.

Figure n°4 : Leviers d’actions de la Vision 2050 de l’Energie



Sur cette base le programme Energie a adopté les objectifs stratégiques et les indicateurs de performance énoncés dans le tableau n°2.

Tableau n° 2 : Objectifs stratégiques et indicateurs de performance du Programme Energie relevant de la mission Industrie, Mines et Energie.

Objectifs	Indicateurs
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Objectif 1.1 : Garantir un approvisionnement sûr et équitable pour tous 	Indicateur n°1.1.1 : Le taux de couverture de la demande totale en énergie par la production nationale d'hydrocarbures
	Indicateur n°1.1.2 : Le taux de raccordement aux réseaux d'électricité et de gaz.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Objectif 1.2 : Assurer une transition vers un modèle énergétique bas carbone 	Indicateur n°1.1.2 : Le taux d'évolution annuel de la contribution des énergies renouvelables dans le mix électrique
	Indicateur n°2.1.2 : Le taux d'amélioration de l'intensité énergétique.
	Indicateur n°2.1.3 : Le taux de réduction des émissions de gaz à effet de serre dans le secteur de l'énergie

Source : PAP MIME 2024

Un plan d'action devrait être élaboré par la suite permettant l'opérationnalisation de ce cadre de performance stratégique

L'élaboration d'un cadre de performance compte tenue les questions liées aux changements climatiques et la proposition d'un plan d'action permettant la réduction des effets des changements climatiques et /ou l'adaptation, constituent la première étape dans le processus de la budgétisation sensible aux changements climatiques. En effet, il s'agit par la suite de suivre



son exécution, et de l'évaluer pour le redresser en cas de besoin conformément aux étapes déjà prescrites du processus budgétaire (de la préparation jusqu'à l'approbation, l'exécution et l'évaluation).