



Améliorer la prise en compte des enjeux climatiques dans le financement du développement

Pratiques et stratégies
des financeurs français du
développement

Coordination SUD (Solidarité Urgence Développement)

Coordination SUD est la coordination nationale des ONG françaises de solidarité internationale. Fondée en 1994, elle rassemble plus de 160 ONG qui mènent des actions humanitaires d'urgence, d'aide au développement, de protection de l'environnement, de défense des droits humains auprès des populations défavorisées mais aussi des actions d'éducation à la solidarité internationale et de plaidoyer.

La **commission Climat et développement de Coordination SUD** travaille sur les liens entre développement et changement climatique. Elle regroupe une vingtaine d'ONG membres de Coordination SUD :

4D, Acting for Life, Action Contre la Faim, AgriSud International, Agronomes et Vétérinaires Sans Frontières, Association la Voûte Nubienne, ATD Quart-Monde, Bolivia Inti-Sud Soleil, CARE-France, Centre d'Actions et de Réalisations Internationales, CCFD-Terre Solidaire, Electriciens Sans Frontières, Fondation Energies pour le Monde, Groupe Energies Renouvelables, Environnement et Solidarités, Gevalor, GRDR, Gret, Initiative Développement, Institut de recherches et d'applications des méthodes de développement, Médecins du Monde, Oxfam-France, Peuples Solidaires-ActionAid France, Planète Urgence, Secours Catholique-Caritas France.

Elle bénéficie également de la participation de membres invités : Croix-Rouge française, Groupe Urgence Réhabilitation Développement, Planète Urgence, Réseau Action Climat-France, WWF.

La commission a trois principaux objectifs :

- Favoriser l'échange d'expériences et les discussions sur les pratiques entre les membres de la commission ;
- Sensibiliser les ONG françaises de solidarité internationale aux enjeux liés aux changements climatiques et renforcer leurs capacités pour une meilleure intégration de cette question dans leurs projets ;
- Construire des positions collectives sur les enjeux liés à la lutte dans le changement climatique dans les pays en développement.

L'essentiel du travail se concentre sur le suivi des négociations internationales pour la mise en œuvre de la Convention des Nations unies sur le changement climatique, ainsi que l'adoption d'un nouvel accord sur le climat, ambitieux et équitable dans la perspective de la COP21.

> Contact

Vanessa Laubin

Chargée de projets climat et territoires
Cheffe de file de la commission Climat et développement de Coordination SUD
GERES

Tél : +33 4 42 18 55 88

Email : v.laubin@geres.eu

Coordination et rédaction :

Camille André & Vanessa Laubin (GERES)



Avec la contribution de : Louise Bonnet (CARE-France), Christophe Buffet (Médecins du Monde), Claire Even (Action Contre la Faim), Sarah Fayolle (CCFD-Terre Solidaire), Antoine Horellou (La Voûte Nubienne), Armelle Le Comte (Oxfam France) et Georges Morizot (Gevalor).



Photo de couverture : © GERES - Installation de panneaux solaires au Bénin

Améliorer la prise en compte des enjeux climatiques dans le financement du développement

**Pratiques et stratégies des financeurs
français du développement**

Sommaire

Remerciements	5
Liste des acronymes	6
Résumé exécutif	8
Introduction	10
Première partie : Panorama des flux financiers à destination des pays en développement et des financements climat à l'échelle internationale - Quelle place de la France ?	14
I. Les flux financiers à destination des pays en développement : une vision d'ensemble à l'échelle internationale – Grands chiffres et principales tendances	14
1. Enjeux de définition	14
2. Les montants globaux pour l'année 2013	14
3. L'aide publique au développement	15
4. Les investissements directs à l'étranger	16
II. Les financements climat à l'échelle mondiale	18
1. Un enjeu de définition	18
2. Des besoins importants et des financements à la traîne	18
3. Un déséquilibre profond entre le financement de l'atténuation et le financement de l'adaptation	20
4. Un paysage international de la finance climat très morcelé	23
5. Des financements climat faiblement orientés vers les pays les plus vulnérables	28
Deuxième partie : La France dans le paysage international - Analyse des pratiques « climat » des principaux acteurs français	30
I. Un acteur important de l'aide publique au développement, mais en perte de vitesse	30
1. La place de la France dans l'aide publique au développement : une culture historique mais déclinante de la solidarité internationale	30
2. De multiples acteurs publics français de la solidarité internationale	33
II. Un pays qui se veut moteur sur les enjeux climat	35
1. Un engagement public croissant mais encore insuffisant en faveur de la lutte contre les changements climatiques	35
2. L'AFD : un acteur central et incontournable de la lutte contre les changements climatiques	36
3. Des collectivités territoriales françaises qui s'engagent progressivement contre les changements climatiques	51
III. Une implication croissante mais questionnée du secteur privé philanthropique dans les pays en développement	54
1. Quelques définitions	54
2. Une situation française en mutation : des acteurs qui se diversifient et des montants qui progressent	54
3. Une philanthropie française qui se renforce et s'attaque progressivement à l'enjeu climat	55
Conclusion générale	56
Bibliographie sélective	58
Annexes	60
Annexe 1 : Liste des pays du CAD et non-CAD	60
Annexe 2 : Liste des 48 PMA	60
Annexe 3 : Le cycle de projet AFD	61

Remerciements

Les auteurs tiennent à remercier les différents participants aux entretiens : la ville de Paris, la Fondation de France, le Conseil régional d'Ile de France, le Conseil régional de Picardie, la CDC Climat et les représentants de l'Agence française de développement.

Liste des abréviations

AASP	Autres apports du secteur public	GiZ	<i>Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit</i> (agence de coopération internationale allemande)
ADEME	L'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie	IDE	Investissements directs à l'étranger
AFD	Agence française de développement	IDFC	<i>International Development Finance Club</i>
APD	Aide publique au développement	INDCs	<i>Intended Nationally Determined Contributions</i>
ASAP	<i>Adaptation for Smallholder Agriculture Programme</i>	JICA	Agence japonaise de coopération internationale
CAD	Comité d'aide au développement	MAEDI	Ministère des Affaires étrangères et du Développement international
CCD	Commission Climat et développement	MDP	Mécanisme de développement propre
CCNUCC	Convention cadre des Nations unies sur les changements climatiques	MOC	Mise en œuvre conjointe
CES	Considérations environnementales et sociales	MRV	<i>Monitoring, Reporting and Verification</i>
CIT	Cadre d'intervention transversal	NAMAs	<i>Nationally Appropriate Mitigation Actions</i>
CNCD	Commission nationale de la coopération décentralisée	OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
CNUCED	Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement	ODD	Objectifs de développement durable
COP	Conférence of Parties	ODI	<i>Overseas Development Institute</i>
CPI	<i>Climate Policy Initiative</i>	ONG	Organisation non-gouvernementale
CSUD	Coordination SUD	ONU	Organisation des Nations unies
DECC	Département de l'énergie et du changement climatique	PCET	Plan climat et énergie territorial
Defra	Département pour l'environnement et les affaires alimentaires et agricoles	PED	Pays en développement
DERIC	Direction de l'Europe, des relations internationales et de la coopération	PMA	Pays les moins avancés
DFID	Département pour le développement international	PME	Petite et moyenne entreprise
EC-LEDS	<i>Government Enhancing Capacity for Low Emission Development Strategies</i>	PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
ETI/GE	Entreprise de taille intermédiaire et Grande entreprise	PNUE	Programme des Nations unies pour l'environnement
FEM	Fonds pour l'environnement mondial	R&D	Recherche & Développement
FFEM	Fonds français pour l'environnement mondial	RAC-France	Réseau action climat - France
FSF	<i>Fast-start Finance</i>		
FVC	Fonds vert pour le climat	REDD+	<i>Reducing emissions from deforestation and forest degradation</i>
GERES	Groupe Énergies Renouvelables, Environnement et Solidarité	RNB	Revenu national brut
GES	Gaz à effet de serre	TPE	Très petite entreprise
GIEC	Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat	USAID	Agence des États-Unis pour le développement international

Avant-propos

L'étude s'articule en deux grandes parties. D'une part, elle dresse un panorama général des flux de financements à destination des pays en développement et de la finance climat à l'échelle internationale. D'autre part, l'étude s'attarde plus particulièrement sur les pratiques « climat » des principaux acteurs du financement international français. Cette analyse s'accompagne d'une mise en perspective des principales observations avec les pratiques des agences nationales des quatre autres principaux bailleurs internationaux (États-Unis, Allemagne, Japon, Royaume-Uni).

La méthodologie développée est constituée de deux étapes : (i) une analyse biblio-webographique sur l'échelle internationale et française et (ii) une série d'entretiens et une analyse approfondie des pratiques des principaux acteurs français identifiés au cours de la première étape.

À l'échelle internationale, les principaux flux financiers à destination des pays en développement prennent deux formes principales : l'aide publique au développement (APD) et les investissements directs à l'étranger (IDE). Selon les données de l'OCDE et de la CNUCED (Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement), ces deux types de flux sont en hausse ces dernières années. L'APD a connu des évolutions différentes selon les pays donateurs, la baisse la plus importante ayant été observée en France, au Canada et au Portugal. Les flux d'APD transitant par les institutions multilatérales ont connu une croissance stable et soutenue depuis près de dix ans, indépendamment des fluctuations globales de l'aide. Cela traduit une tendance de plus en plus affirmée des pays à se tourner vers les fonds et les institutions multilatérales.

Concernant les financements « climat », un enjeu réel réside dans la définition du concept lui-même. De fait, l'absence de définition universelle de ce que recoupe ce concept pose un problème majeur dans l'évaluation et la comptabilisation des flux financiers associés à la lutte contre les changements climatiques. L'étude montre que les besoins associés à l'adaptation et l'atténuation des changements climatiques sont importants mais que les financements demeurent très en retrait. Ceci, notamment, au regard des engagements pris au titre de la phase de financements précoces (30 milliards de dollars par an entre 2010 et 2012) qui ont principalement constitué un « recyclage » des flux financiers déjà existants et non une mobilisation nouvelle et additionnelle. À cela s'ajoute le fait que malgré une hausse régulière (depuis 2004) des financements « climat », le déséquilibre entre atténuation et adaptation persiste au bénéfice de l'atténuation. En outre, le paysage de la finance climat est particulièrement morcelé ce qui pose un certain nombre de difficultés : (i) complexité du suivi et du bon acheminement des montants et tend à remettre en question l'efficacité du processus de financements de la lutte contre les changements climatiques ; (ii) moindre concentration des flux et (iii) complexité de l'identification des sources potentielles de financements et des processus de sélection. Enfin, l'étude souligne que les financements « climat » suivent la même logique que l'APD elle-même en ce sens qu'ils ne sont pas orientés vers les pays les plus vulnérables aux effets des changements climatiques. Ils suivent, à ce titre, une logique de marché et de recherche d'une certaine rentabilité des projets financés.

Selon les chiffres de l'OCDE, la France fait toujours partie des cinq principaux donateurs avec le Royaume-Uni, les États-Unis, l'Allemagne et le Japon. Ces pays représentaient à eux seuls 57 % de l'APD en 2013. La France est, cependant, en réelle perte de vitesse puisque le montant qu'elle alloue à son aide internationale ne représentait que 0,41 % de son revenu national brut en 2013 après deux années de déclin consécutifs. Ce recul de la France est accentué par le fait qu'elle se repose de plus en plus sur les prêts au détriment des dons et qu'une partie importante (12 % en 2013¹) est consacrée à l'écolage, c'est-à-dire l'accueil d'étudiants étrangers. Ceci nuit à la quantité d'aide qu'elle peut octroyer aux pays les plus vulnérables étant donné que ces derniers ne remplissent pas toujours les conditions d'éligibilité aux prêts car présentant un risque accru de non-remboursement.

En matière de financements « climat », la France se veut un pays moteur et engagé dans la lutte contre les changements climatiques. Ceci se ressent plus particulièrement au travers de l'action de son opérateur « pivot » de coopération internationale, l'Agence française de développement (AFD) qui, depuis 2013, s'est dotée d'un cadre d'intervention transversal « climat ». Ce dernier donne à l'Agence pour objectif principal que 50 % des financements aient un « co-bénéfice climat ». Cette notion revêt un caractère d'imprécision qui conduit à une certaine difficulté de mesures des montants concernés. En conséquence, ceci s'est accompagné de l'élaboration d'outils d'analyse de l'impact climatique des projets. Parmi ces outils, une grille de sélectivité des projets basée sur l'empreinte carbone des projets financés et une méthodologie de climate proofing des projets (résilience face aux effets des changements climatiques). L'AFD justifie l'absence de méthodologie et d'outils pour mesurer les effets sur l'adaptation par l'inexistence actuelle d'une définition universellement reconnue des projets d'adaptation et la complexité qui réside dans cette notion. Quant à la caractérisation « climat » des projets, elle repose sur l'émission d'un avis de la division Changements climatiques avant octroi des financements, cet avis n'étant toutefois pas contraignant. L'AFD réalise aussi un suivi/évaluation des projets afin d'évaluer leur contribution à l'atténuation et de pouvoir les caractériser comme ayant ou non des co-bénéfices pour la lutte contre les changements climatiques.

1 Source : <http://www.senat.fr/rap/a14-110-4/a14-110-44.html>

Une fois mise en perspective avec les agences de développement international des quatre autres principaux bailleurs internationaux (Usaid, DFID, GIZ, JICA), la méthodologie AFD apparaît comme étant essentiellement centrée sur l'empreinte carbone. La caractérisation « climat » est donc binaire (projet polluant/non-polluant) alors que celles de l'Usaid et du DFID reposent sur des éléments complémentaires qui permettent de sortir de ce cadre. Au niveau de l'adaptation l'AFD accuse un certain retard par rapport à ses homologues qui ont adopté des outils applicables de manière systématique aux projets qu'ils conduisent.

Les financements « climat » de la France reposent aussi sur l'action de ses collectivités territoriales. Cette implication des territoires dans le financement de la lutte contre les changements climatiques est croissante mais non harmonisée à l'échelle nationale. La coopération décentralisée affiche donc une capacité importante à faire preuve d'innovation sous la forme de projets pilotes. Leurs faibles capacités de financements nuisent, néanmoins, à la pérennisation de ces projets innovants. Le choix des projets financés repose fortement sur l'aspect politique, notamment les affinités et sensibilités des élus donc le climat ne représente pas le même degré de priorité pour tous les mouvements politiques.

Enfin, la France connaît une implication croissante des fondations philanthropiques sur la question du climat. Ces dernières affichent une prise en compte différenciée de l'enjeu de la lutte contre les changements climatiques.

L'étude présente, néanmoins, certaines limites. Étant essentiellement qualitative, elle ne se traduit pas par une analyse quantitative exhaustive des financements climat internationaux. Les chiffres exposés illustrent donc les grandes tendances, mais la diversité des sources des données et l'absence d'universalité des méthodologies de comptabilisation des flux financiers « climat » oblige à une prise de précautions dans la comparaison des montants. Par ailleurs, les financements présentés reposent, pour la plupart, sur les déclarations et les engagements des bailleurs, les entretiens et l'analyse approfondie ont pour objectif de confronter les engagements aux actions. L'indisponibilité de la liste exhaustive des projets déclarés comme ayant des « co-bénéfices climat » par l'AFD a empêché la confrontation des déclarations aux faits.

Il convient de préciser que l'étude se focalise principalement sur l'aide bilatérale et la coopération décentralisée, plutôt que sur la contribution de la France dans les instances multilatérales. L'APD bilatérale étant constituée ici (i) du financement des projets transitant principalement par l'AFD, (ii) de l'assistance technique, (iii) des allègements de dettes, (iv) de l'aide budgétaire et (v) d'autres dépenses diverses comme l'écolage, l'accueil des réfugiés, l'aide humanitaire et alimentaire, ou encore le soutien aux instituts de recherche et aux ONG.

Introduction

Préambule

En 2015, les financements climat se trouvent au cœur d'un triptyque clé au travers :

- Des discussions sur l'évolution du développement international matérialisées par les objectifs de développement durables (ODD) ;
- Des débats sur la question du financement du développement à l'échelle internationale, dont le point culminant sera la Conférence d'Addis-Abeba en juillet 2015² ;
- Et des négociations de la Convention cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC).

Avec l'adoption de l'ensemble des prérequis à la mise en œuvre du Fonds vert pour le climat (FVC) en mai 2014, les premières contributions des États ont pu être recueillies à la fin de l'année 2014. Ce fonds, dont la création a été décidée lors la 15^e Conférence des Parties (COP15) de Copenhague, et qui a été précisé au cours des COP suivantes, est désormais opérationnel et en mesure de recevoir et décaisser les contributions des États. La première capitalisation a permis de recueillir 10,14 milliards de dollars avant et pendant la COP20 de Lima en décembre 2014. De nombreux pays ont, ainsi, annoncé leurs participations financières parmi lesquels des pays développés comme la France, l'Allemagne, les États-Unis ou l'Australie, mais aussi des pays en développement (PED) comme le Mexique, le Pérou ou encore la Mongolie. Ceci marque la volonté d'universalité de la participation à la lutte contre les changements climatiques.

Alors qu'il est admis par l'ensemble des Parties que la question des financements climat constitue la pierre angulaire de l'adoption d'un accord universel et contraignant fin 2015, lors de la COP de Paris, ces avancées significatives, bien qu'encore insuffisantes, sont donc un signal positif pour l'avenir.

Compte tenu de son statut de pays hôte et de présidente de la COP21, la France se devra donc de montrer l'exemple dans ce domaine, non seulement en augmentant les montants d'aide publique au développement (APD) alloués à la lutte contre les causes et les impacts des changements climatiques, mais aussi en favorisant la levée de financements nouveaux et additionnels, distincts de l'APD, ayant pour finalité cet objectif précis. Elle devra également continuer d'améliorer le cadre d'intervention de ses acteurs publics de financement du développement en matière de prise en compte des enjeux climat (modalités et critères d'allocation, indicateurs, comptabilité, *reporting*, etc.). Pour assurer une meilleure efficacité de l'action française et une plus grande cohérence en matière de lutte contre les changements climatiques, cette amélioration des stratégies et des pratiques concerne tous les financeurs du développement en France, privés (fondations philanthropiques) ou publics (AFD, ministères, coopérations décentralisées, ADEME, etc.).

La présente étude, réalisée par le GERES dans le cadre des activités de la commission Climat et développement (CCD) de Coordination SUD, vise donc à s'interroger sur la situation réelle de la finance climat en France, aujourd'hui. Alors qu'un nombre de plus en plus important d'acteurs finançant le développement affichent la prise en compte de l'enjeu climatique dans leur approche, qu'en est-il réellement dans les faits ?

Contexte

2015 constitue une année charnière pour les acteurs de la lutte contre les changements climatiques. Les financements étant traditionnellement assimilés au « nerf de la guerre », ils seront une nouvelle fois un enjeu fondamental des discussions.

Depuis le rapport Stern³ paru en 2006, de nombreuses études ont chiffré le coût réel de l'adaptation aux changements climatiques dans une situation de *business as usual*⁴. Une récente évaluation du Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE) estime ce coût à approximativement pour l'ensemble des PED à 130 milliards⁵ de dollars par an d'ici 2025/2030 et 250 à 500 milliards de dollars d'ici 2050. Le coût de l'atténuation, quant à lui, est plus difficile à chiffrer car fortement dépendant du taux d'actualisation utilisé pour calculer les valeurs futures, mais les dernières études envisagent plusieurs centaines de milliards de dollars par an⁶.

Une fois ces débats techniques mis de côté, l'ordre de grandeur fourni permet de souligner l'insuffisance

2 Note des auteurs : L'étude ayant été rédigée en amont de la conférence, les résultats n'y sont pas développés. Cependant, vous pouvez trouver un décriptage réalisé par la société civile des principaux éléments ressortis d'Addis-Abeba ici : http://www.liberation.fr/economie/2015/07/16/sommet-a-addis-abeba-y-a-qu-a-faucons_1349020

3 Version complète du rapport : http://mudancasclimaticas.cptec.inpe.br/~rmclima/pdfs/destaques/sternreview_report_complete.pdf

4 Cette notion est définie par le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du changement climatique (GIEC) comme une situation dans laquelle l'hypothèse est faite que les évolutions futures suivront les mêmes tendances que dans le passé et qu'aucun changement dans les politiques ne sera observé : <http://www.ipcc.ch/ipccreports/tar/wg3/index.php?idp=286>

5 Source : <http://www.unep.org/newscentre/Default.aspx?DocumentID=2814&ArticleID=11097>

6 Source : http://documents.irevues.inist.fr/bitstream/handle/2042/56365/meteo_2015_88_97.pdf_page_103

actuelle des fonds consacrés à la lutte contre le dérèglement climatique global et renforce les attentes autour d'un Fonds vert à la hauteur de ses ambitions. De même, ces chiffres rappellent l'importance d'intégrer la dimension « climat » et son financement à l'ensemble du processus de développement international sous l'agenda post-2015.

Objectifs et méthodologie

Soucieux de nourrir le débat sur les politiques climatiques et conscients des liens entre leurs interventions auprès des pays du Sud et les enjeux climatiques, les organisations du développement réunies au sein de la CCD se mobilisent sur ce sujet. Ce groupe associe une vingtaine d'ONG membres de Coordination SUD ; il travaille en étroite collaboration avec le Réseau Action Climat-France (RAC-F). Dans le cadre de son programme d'activités 2013-2016, un des objectifs politiques de la commission est de saisir l'occasion de la COP21, en France, en 2015, pour renforcer l'ambition française en matière de lutte internationale contre les changements climatiques, et sa prise en compte des préoccupations des populations pauvres et vulnérables. C'est dans ce contexte que la commission souhaite axer ses travaux sur la nécessité de mobilisation de financements publics adaptés aux besoins des populations – en matière d'adaptation et de trajectoire de développement sobre en énergie et en carbone. Et ceci, notamment, parce qu'une présidence française exemplaire d'ici 2015 peut permettre de relever l'ambition d'autres pays bailleurs dans les négociations internationales sur le climat.

Il convient donc de se poser un certain nombre de questions :

- Qui sont les principaux financeurs de la lutte contre les changements climatiques en France ?
- Existe-t-il une cohérence factuelle entre la volonté « climat » affichée et les financements engagés ?
- Quelles sont les pratiques des bailleurs quant à la caractérisation « climat » des financements ?
- Quels sont les objectifs réels visés par les financements climat et comment sont pris en compte les résultats obtenus ?

La CCD, à travers ses membres, a su construire une relation de confiance et d'échanges avec les principaux acteurs de la coopération française et participe, depuis plusieurs années, à l'intégration des problématiques climat dans leurs stratégies de financements des projets de développement.

Dans ce cadre, la commission a souhaité mener une étude sur les pratiques des bailleurs français incluant :

- 1.** Un panorama général des financeurs du développement en France (bailleurs publics, fondations, collectivités, etc.) et l'identification des acteurs affichant des objectifs « climat » ;
- 2.** Parmi une sélection de ces acteurs, la réalisation d'une enquête qualitative sur la prise en compte des enjeux climat dans les projets qu'ils financent ;
- 3.** La mise en débat des premiers contenus au sein des organisations de la CCD ;
- 4.** La mise en débat des principaux résultats de cette étude lors de plusieurs tables rondes réunissant ces bailleurs, l'objectif étant de parvenir à des préconisations et des échanges de bonnes pratiques.

Ainsi, cette étude se propose de procéder en deux grandes étapes.

Tout d'abord, ce travail consiste en l'élaboration d'un panorama général du financement du développement et de la place qu'y tiennent les financements climat.

Un portrait du financement du développement et des financements climat au niveau international est ainsi dressé dans un premier temps, tout en s'intéressant aux différentes caractéristiques de ces flux (publics/privés, bilatéraux/multilatéraux, etc.). Dans un second temps, un intérêt particulier est porté à la France quant aux pratiques de ses principaux organes publics de financement du développement. Le même travail est réalisé sur celles de ses fondations privées philanthropiques, avec des éléments précis sur la part des financements climat affichée. Enfin, l'étude s'intéresse aux pratiques liées à la coopération internationale des principales collectivités territoriales françaises.

Une fois ces grandes lignes dessinées, une analyse qualitative des pratiques en matière de financement climat est effectuée. Cette analyse est fondée sur une revue bibliographique et webographique, ainsi que sur une série d'entretiens menée auprès des acteurs du financement du développement. Les éléments apportés au niveau de la France seront mis en perspective avec les pratiques « climat » de l'aide bilatérale des quatre autres plus grands bailleurs internationaux (États-Unis, Allemagne, Japon, Royaume-Uni).

Portée et limites de l'étude

L'étude porte donc principalement sur les pratiques des acteurs français en termes de flux financiers à destination de la lutte contre le dérèglement climatique.

Par ailleurs, l'étude présente un certain nombre de limites.

Tout d'abord, par son format, l'étude est essentiellement qualitative, et ne constitue donc pas une analyse quantitative et exhaustive des financements climat mondiaux. Les chiffres présents dans l'étude ont donc pour objectif de souligner des grandes tendances et donner une idée générale de la finance climat. Ils n'ont en aucun cas vocation à tenir lieu d'analyse exhaustive du paysage complexe des financements climat.

Ensuite, les résultats présentés reposent majoritairement sur les déclarations faites par les différents bailleurs. Il s'agit donc, notamment au travers des entretiens, de confronter les engagements à la réalité en interrogeant les principaux acteurs concernés parmi les bailleurs identifiés.

Néanmoins, et plus particulièrement dans le cadre de l'AFD, il nous a été impossible d'accéder à la liste exhaustive des projets financés et comptabilisés au titre de « projets à co-bénéfice climat ». Ceci limite donc la capacité à vérifier le caractère climato-compatible des projets menés par l'Agence.

Enfin, les chiffres présentés dans l'étude sont issues de multiples sources et travaux. Or, les méthodologies de comptabilisation entre les différents acteurs du financement du développement n'étant pas harmonisées, la comparaison des chiffres obtenus doit rester soumise à précautions.

Première partie

Panorama des flux financiers à destination des pays en développement et des financements climat à l'échelle internationale

Quelle place de la France ?

Les flux financiers à destination des pays en développement : une vision d'ensemble à l'échelle internationale – grands chiffres et principales tendances

1. Enjeux de définition

L'étude considère les flux totaux de financement du développement en accord avec les critères retenus par l'OCDE dans le calcul de cette dernière. Elle est donc composée :

- De l'aide publique au développement ;
- Des autres apports du secteur public (AASP) ;
- Des apports nets du secteur privé ;
- Des dons privés.

Ces différentes notions sont définies, ainsi, par l'OCDE :

Définition 1 : APD

« Ensemble des apports de ressources qui sont fournis aux pays en développement et aux institutions multilatérales par des organismes officiels, y compris les collectivités locales, ou par leurs agents d'exécution et qui, considérés au niveau de chaque opération, répondent aux critères suivants : a) être dispensés dans le but essentiel de favoriser le développement économique et l'amélioration du niveau de vie dans les pays en développement ; et b) revêtir un caractère de faveur et comporter un élément de libéralité d'au moins 25 pour cent. »

Définition 2 : AASP

« Opérations du secteur public dont le but essentiel est autre que le développement ou qui, tout en visant à favoriser le développement, sont assorties d'un élément de libéralité inférieur au seuil de 25 pour cent à partir duquel elles auraient pu être notifiées comme de l'APD. »

Définition 3 : Apports nets du secteur privé

« Investissements directs, investissements de portefeuille et crédits à l'exportation. Les opérations recensées dans chaque catégorie sont celles qui sont entreprises par des opérateurs résidents des pays. Il s'agit donc d'un indicateur des apports nets, et non d'une mesure des apports nets. »

Définition 4 : Dons privés

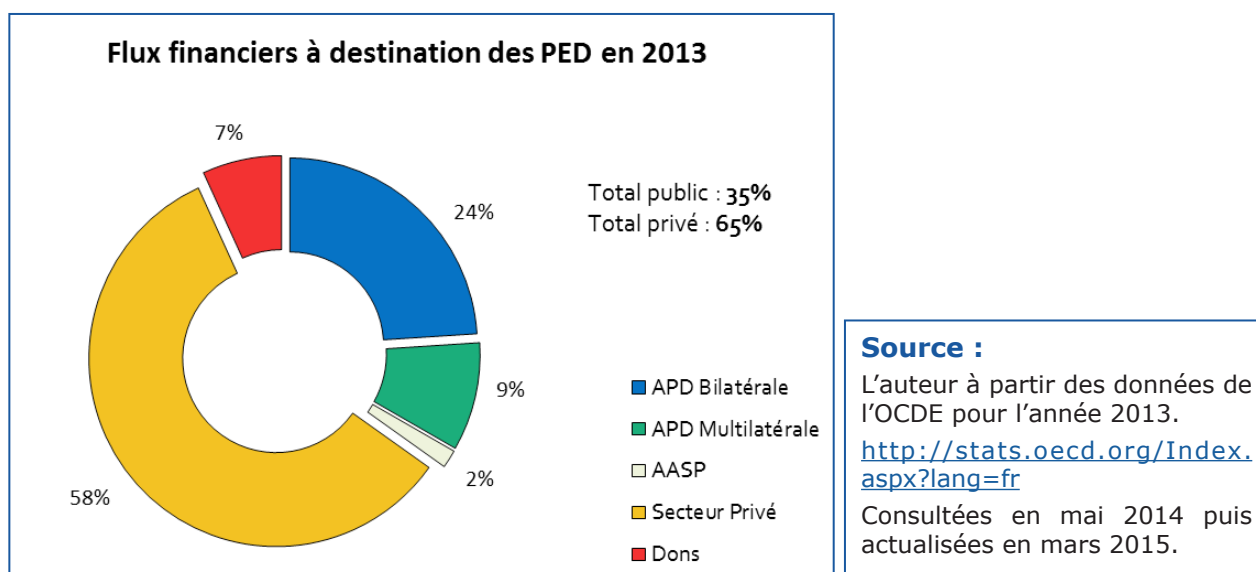
« Transferts effectués par les fondations privées et les ONG sous formes monétaire, de biens ou de services pour lesquels aucun paiement n'est requis. »

2. Les montants globaux pour l'année 2013

L'OCDE mesure les flux totaux de financement du développement pour les pays du Comité d'aide au développement (CAD) et les pays considérés comme non CAD mais participants à ces différents flux. Les listes des pays concernés sont en annexe (Annexe 1).

Pour l'année 2013, la somme globale de ces flux en provenance des deux groupes de pays s'élevait à 441,5 milliards de dollars.

Figure 1 : Répartition des flux financiers à destination des PED en 2013



Le constat est donc que deux entités principales composent les flux financiers à destination des pays en développement au sens de l'OCDE⁷ : le financement privé sous forme d'investissements divers aux conditions de marché, et l'APD sous sa forme bi et multilatérale.

3. L'aide publique au développement

Après une baisse globale en 2012, l'OCDE a mesuré une hausse de l'APD de 6,1 % en 2013. Ceci place l'APD à une hauteur de 134,5 milliards de dollars pour les pays du CAD et 16,3 milliards pour les pays non-membres du CAD mais qui déclarent des financements au titre de l'APD⁸.

Selon le CAD, quatre types d'outils sont comptabilisables en APD⁹ :

- Les dons (définis par le CAD comme les « *transfert[s] en espèces ou en nature qui n'entraîne[nt] pas d'obligation juridique de remboursement pour le bénéficiaire* ») ;
- Les prêts (définis par le CAD comme les « *transfert[s] en espèces ou en nature qui entraîne[nt] une obligation juridique de remboursement pour le bénéficiaire en monnaies convertibles ou en nature* »). Les prêts liés doivent être concessionnels à hauteur de 35 % et les prêts déliés concessionnels à hauteur de 25 % ;
- Les garanties (sous certaines conditions) ;
- Les opérations sur la dette (annulation, rééchelonnement, moratoire).

Sur 28 pays membres du CAD, 17 ont augmenté leur contribution en 2013 par rapport à l'année précédente, contre 11 qui l'ont réduite. Au sein de ces pays, seuls cinq atteignent l'engagement, pris lors de la déclaration de Paris en 2005, suite aux travaux de Jan Tinbergen, de consacrer 0,7 % de leur revenu national brut (RNB) à l'aide au développement. Le Royaume-Uni a atteint cet engagement en 2013, pour la première fois de son histoire et les quatre autres pays sont le Danemark, le Luxembourg, la Norvège et la Suède.

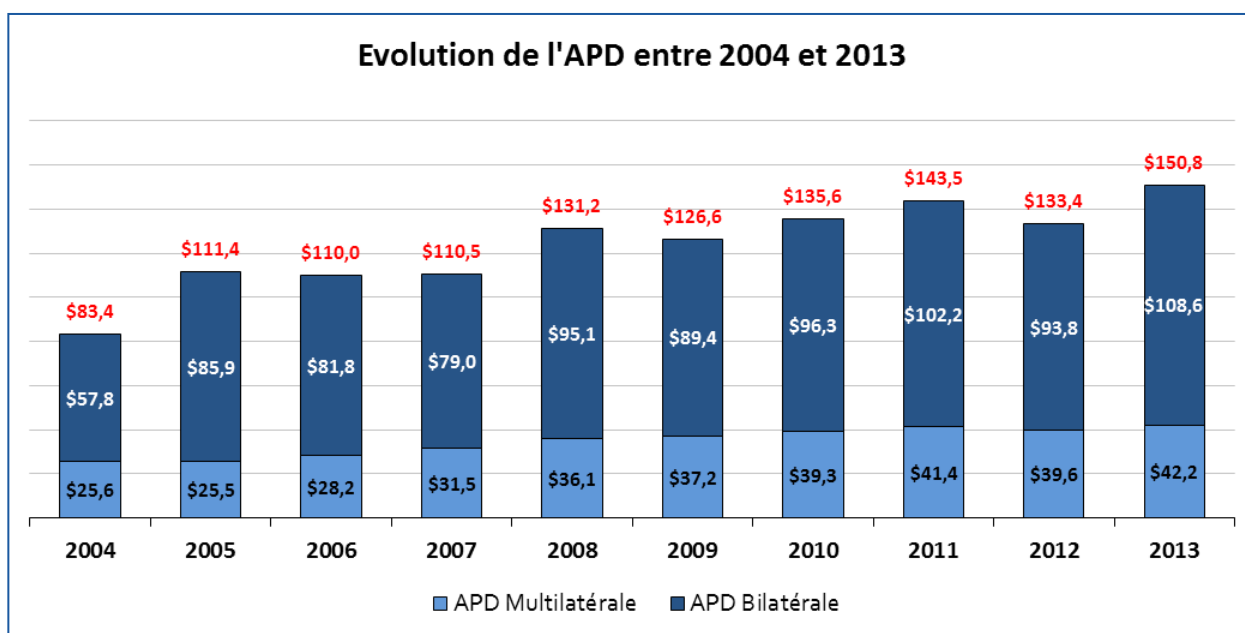
Pour l'année 2013, la baisse la plus importante a été observée en France, au Canada et au Portugal. Ainsi, la France a enregistré une diminution de 9,8 % liée à des niveaux de prêts versés et à des allègements de dette plus faibles par rapport à 2012.

Les États-Unis demeurent le plus important contributeur à l'APD, suivis du Royaume-Uni, du Japon, de la France et de l'Allemagne.

⁷ La liste des pays concernés par l'APD en 2014 : <http://oecd.org/dac/stats/documentupload/DAC%20List%20of%20ODA%20Recipients%202014%20final.pdf>

⁸ Source : <http://www.oecd.org/fr/presse/rebond-de-laide-aux-pays-en-developpement-en-2013-qui-atteint-un-niveau-sans-precedent.htm>

⁹ Source : <http://www.tresor.economie.gouv.fr/aide-au-developpement>

Figure 2 : Evolution de l'APD mondiale entre 2004 et 2013**Source :**

L'auteur à partir des données de l'OCDE pour l'année 2013.

<http://stats.oecd.org/Index.aspx?lang=fr>

Exprimées en milliards de dollars US.

Consultées en mai 2014 puis actualisées en mars 2015.

On observe donc que bien que sujette à des fluctuations, l'APD bilatérale a augmenté ces dix dernières années, pour atteindre 108,6 milliards de dollars en 2013. Cette hausse a aussi concerné l'APD transitant par des institutions multilatérales qui, quant à elle, a connu une évolution plus régulière qui l'a conduite à presque doubler de volume sur la période observée.

Cependant, il convient de rappeler que depuis plusieurs années, les pays se reposent de plus en plus sur des outils de marché comme les prêts (plus ou moins concessionnels)¹⁰ ou les obligations pour financer leur APD et tenir leurs engagements financiers en matière de solidarité internationale.

4. Les investissements directs à l'étranger

Les financements privés aux conditions de marché occupent une place de plus en plus prépondérante parmi le montant total des flux financiers à destination des PED. Au sein de ces ressources de type privé, les investissements directs à l'étranger (IDE) représentent la part majoritaire.

Ils sont définis par la Direction générale du Trésor comme suit : « *Les investissements directs à l'étranger désignent les investissements par lesquels des entités résidentes d'une économie acquièrent ou ont acquis un intérêt durable dans une entité résidente d'une économie étrangère. La notion d'intérêt durable implique l'existence d'une relation à long terme entre l'investisseur direct et la société investie et l'exercice d'une influence notable du premier sur la gestion de la seconde. Par convention, on considère qu'il y a intérêt durable et donc investissement direct lorsqu'une entreprise détient au moins 10 % du capital ou des droits de vote d'une entreprise résidente d'un pays autre que le sien.*

L'investissement direct comprend à la fois l'opération initiale entre les deux entités et toutes les opérations financières ultérieures entre elles et entre les entreprises du même groupe international.

Ces prises de participation peuvent prendre différentes formes, les principales étant : la création de sociétés ou d'établissements (investissements dits «greenfield»), les acquisitions et fusions, le réinvestissement dans les filiales étrangères des bénéfices que celles-ci réalisent («bénéfices réinvestis»). »

¹⁰ Quelques éléments d'illustration : <http://www.eurodad.org/files/pdf/52dfd0d16a841.pdf>

Tableau 1 : Flux d'IDE, par région entre 2011 et 2013, en milliards de dollars

RÉGION	ENTRÉES D'IDE			SORTIES D'IDE		
	2011	2012	2013	2011	2012	2013
Monde	1700	1330	1452	1712	1347	1411
Pays développés	880	517	566	1216	853	857
Pays en développement	725	729	778	423	440	454
<i>Dont :</i>						
<i>Afrique</i>	48	55	57	7	12	12
<i>Asie</i>	431	415	426	304	302	326
<i>dont : Asie de l'Est et du Sud-Est</i>	333	334	347	270	274	293
<i>Amérique latine et Caraïbes</i>	244	256	292	111	124	115
<i>Océanie</i>	2	3	3	1	2	1
Pays en transition	95	84	108	73	54	99
Pays les moins avancés	22	21	28	4	4	5
Petits États insulaires en développement	6	7	6	2	2	1

Source :

L'auteur à partir des données de la CNUCED,
http://unctad.org/fr/PublicationsLibrary/wir2014_overview_fr.pdf

En 2013, les IDE entrant à l'échelle mondiale se sont élevés à près de 1450 milliards de dollars, soit une hausse de 9 % par rapport à l'année précédente, et selon les prévisions ils devraient connaître une nouvelle hausse en 2014¹¹. Les entrées d'IDE dans les PED ont atteint 778 milliards de dollars soit plus de la moitié des IDE mondiaux, tandis que les sorties des pays développés se sont établies à 857 milliards de dollars.

Le rapport précise que : « Dans les pays les moins avancés (PMA), les entrées d'IDE ont progressé, les investissements de création de capacités annoncés mettant en évidence une forte augmentation des projets infrastructurels et énergétiques » et que « les entrées d'IDE ont [...] diminué dans les petits États insulaires en développement. ». Cependant, selon le rapport, « les pays les plus pauvres dépendent de moins en moins des investissements dans les industries extractives. Au cours des dix dernières années, la part des industries extractives dans le montant total des projets de création de capacités a été de 26 % en Afrique et de 36 % dans les PMA. Elle décroît toutefois rapidement. Le secteur manufacturier et les services représentent désormais 90 % environ du montant total des projets prévus en Afrique et dans les PMA. »

Il ne faut toutefois pas oublier que ces investissements se font aux conditions de marché et visent à être générateurs de bénéfices pour les acteurs des pays émetteurs. En conséquence, même si l'OCDE les considère comme des « flux de financement du développement », cette nomenclature est source de débat. En effet, des investissements privés n'ont, par définition, pas vocation à alimenter une quelconque volonté de solidarité, mais bien la recherche du profit. Sans adopter une vision caricaturale, il est important de noter que les IDE peuvent avoir des co-bénéfices positifs directs ou indirects sur les communautés locales des pays récipiendaires, mais ils peuvent également être sources de perturbations des systèmes sociaux et des écosystèmes. Ils sont généralement réalisés dans des conditions ne tenant que faiblement compte des questions de droits humains et sociaux des populations.

De nombreuses études mettent, ainsi, en exergue la question de la pertinence de la comptabilisation des IDE dans le financement du développement. Alaya et al (2009)¹² montrent que les IDE ont un impact positif pour les pays récepteurs sous certaines conditions structurelles telles que le niveau de capital humain, la qualité des infrastructures, le degré d'ouverture et, enfin, la stabilité macroéconomique de ces États. Par ailleurs, les IDE sont susceptibles d'avoir des effets négatifs sur le développement des pays récipiendaires du fait de l'effet d'éviction qu'ils provoquent. Morissey et Udomkermongkol¹³ (2012) soulignent en conséquence que les IDE ne peuvent avoir des effets positifs que dans les pays ayant au préalable une stabilité politique et institutionnelle forte. Or, Kolstad et Wiig¹⁴ (2012) montrent que les IDE, notamment

11 Source : http://unctad.org/fr/PublicationsLibrary/wir2014_overview_fr.pdf

12 ALAYA M., et al., 2009. À quelles conditions les IDE stimulent-ils la croissance ? <http://www.cairn.info/revue-mondes-en-developpement-2009-4-page-119.html>

13 MORISSEY O. et UDOMKERDMONGKOL M., 2012. Governance, Private Investment and Foreign Direct Investment in Developing Countries. <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0305750X11001793>

14 KOLSTAD I. et WIIG A., 2012. What determines Chinese outward FDI ? <http://www.cmi.no/publications/file/3332-what-determines-chinese>

chinois, sont majoritairement tournés vers les pays les plus fragiles d'un point de vue institutionnels. Ceci tend donc à remettre en question l'efficacité des IDE en matière de financement du développement, compte tenu de leur caractère nécessairement orienté vers la recherche du profit sans forcément tenir compte des questions de droits humains et sociaux pour les pays récepteurs.

Ce panorama global des flux financiers à destination des PED étant réalisé, il s'agit de s'intéresser plus en détails à la question des financements climat.

II. Les financements climat à l'échelle mondiale

1. Un enjeu de définition

Selon les experts de la *Climate Policy Initiative (CPI)*, il n'existe pas, à l'heure actuelle de définition clairement établie de ce qui constitue précisément la finance climat.

La CCNUCC en donne la définition suivante :

Définition 4 : Finance climat¹⁵

« Les financements climat correspondent aux ressources financières consacrées à l'adaptation et à l'atténuation des changements climatiques au niveau mondial et aux flux financiers à destination des pays en développement ».

Cette définition, bien que particulièrement simple et claire, ne précise pas l'ensemble des configurations associées au financement de la lutte contre les changements climatiques. Il peut en effet s'agir :

- « Du soutien financier aux activités d'atténuation et d'adaptation, incluant le renforcement de capacités, la R&D, ainsi que les efforts plus larges visant à permettre la transition vers un développement bas-carbone et climato-résilient » ;
- « De flux financiers Nord-Sud, Nord-Nord, Sud-Sud et domestiques au Nord comme au Sud ».
- « De flux financiers publics et privés » ;
- « Du coût différentiel entre un investissement bas-carbone ou climato-résilient et un investissement standard » ;
- « De flux financiers bruts ou les flux financiers nets (c'est-à-dire les montants effectivement obtenus par les bénéficiaires après versement des intérêts dans le cas d'un prêt par exemple) ».

Ces différentes approches, développées par l'OCDE, posent, notamment, des questions méthodologiques en termes de comparaison des flux déclarés par les pays Parties au titre de la finance climat. Au titre de cette étude, l'attention sera plus particulièrement portée sur les financements climat déclarés au sein de l'aide publique bilatérale des pays du CAD.

2. Des besoins importants et des financements à la traîne

Les besoins

Le 2 février 2015, l'Organisation météorologique mondiale¹⁶ l'a confirmé, 2014 a été l'année la plus chaude jamais enregistrée, s'ajoutant à la liste des 15 années les plus chaudes dont 14 figurent au 21^e siècle. Ces chiffres confirment que la tendance au réchauffement global est désormais sans équivoque.

Dans leur 5^e et dernier rapport¹⁷, les 830 experts du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) ont, une nouvelle fois, souligné le lien entre les activités humaines et le réchauffement climatique. Le dérèglement du climat impacte, et impactera, l'ensemble des populations de la planète, et ce, indépendamment de la responsabilité historique des pays en matière d'émissions de GES cumulées dans l'atmosphère¹⁸.

Le rapport confirme que les changements climatiques creusent les inégalités et exacerbent les vulnérabilités existantes, notamment en entravant la croissance économique de pays déjà marqués par la pauvreté chronique. Tandis que de nombreux pays du monde cherchent des solutions pour consommer moins d'énergie, 1,3 milliard de personnes, soit 19 % de la population mondiale, n'a, par exemple, pas accès à l'électricité.

15 Source : http://unfccc.int/files/cooperation_and_support/financial_mechanism/standing_committee/application/pdf/2014_biennial_assessment_and_overview_of_climate_finance_flows_report_web.pdf

16 Référence : <http://www.wmo.int/media/fr/content/la-tendance-au-r%C3%A9chauffement-se-poursuit-en-2014>

17 Le résumé officiel : http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/syr/SYR_AR5_LONGERREPORT_Corr2.pdf

18 Carte interactive sur les émissions mondiales de CO2 : <http://www.carbonmap.org/?lang=en#Historical>

Aujourd'hui, alors que 842 millions de personnes souffrent de la faim, et plus de 180 millions d'enfants sont touchés par la malnutrition¹⁹, le rapport publie des chiffres inquiétants sur l'impact du changement climatique sur la santé, l'accès aux ressources en eau, les rendements agricoles, la sécurité alimentaire et, de façon plus générale sur la sécurité des populations. Il est estimé, par exemple, qu'une hausse de +1°C réduirait d'au moins 20 % la disponibilité en eau pour 8% des habitants de la planète puis 14 %, et 17 % pour des hausses respectives de +2 et +3°C²⁰.

Ces différents constats soulignent la nécessité d'agir rapidement contre les changements climatiques. Cette urgence est d'autant plus vraie que plus les décideurs attendent avant de prendre des engagements concrets, plus les coûts associés à la lutte contre le dérèglement global seront élevés. En introduction de cette étude il était mentionné que le PNUÉ évaluait le coût de l'adaptation aux changements climatiques à 130 milliards de dollars par an d'ici 2025/2030. Le 5^e rapport du GIEC, à l'inverse, ne chiffre pas ce coût de l'adaptation car les experts ont jugé les méthodologies d'évaluation d'une qualité insuffisante²¹. En 2006, lorsque Stern avait estimé les coûts des changements climatiques, il s'était placé dans une optique de *business as usual* conduisant à une hausse des températures de l'ordre de +4 à +6°C et avait obtenu un impact de près de 20 % de réduction du PIB mondial. Pour atténuer efficacement le dérèglement global, les estimations tournent autour de plusieurs centaines de milliards de dollars par an. Stern estimait que par rapport aux coûts à supporter dès aujourd'hui pour limiter le réchauffement, les impacts futurs seraient 5 à 20 fois plus coûteux²². Dans un nouveau rapport paru en 2014²³, Stern a réaffirmé ces différents constats et rappelé l'urgence en tenant compte du fait que les coûts de l'inaction sont croissants et dépassent ceux de l'action immédiate en faveur de la lutte contre les changements climatiques.

Ces méthodologies sont donc toutes imparfaites mais conduisent à un résultat commun : l'inaction face au dérèglement climatique va engendrer des coûts qui s'accroissent à mesure que le réchauffement s'accélère. Les financements mobilisés doivent donc être conséquents pour endiguer rapidement les changements climatiques. C'est à ce titre que les pays Parties se sont engagés à lever 100 milliards de dollars de financements nouveaux et additionnels par an d'ici à 2020 au sein du FVC (cf : Encadré 1). Cet engagement de long terme venait en complément d'un autre de court terme, correspondant à la phase de *fast-start finance* (financements précoces climat) (FSF), qui avait pour objectif la mobilisation de financements nouveaux et additionnels consacrés à la lutte contre les changements climatiques.

Le décevant bilan des financements précoces « climat »

L'engagement de verser des financements additionnels climat en « urgence », sur la période 2010-2012 décidée à Copenhague en 2009, visait à favoriser l'engagement des pays développés dans la lutte contre les changements climatiques, avant l'opérationnalisation de la « *long term finance* », matérialisée par le FVC alors en gestation. Ces engagements devaient atteindre 30 milliards de dollars de fonds nouveaux et additionnels issus des secteurs public et privé confondus.

Au final, les pays développés ont déclaré 35 milliards de dollars au titre de la FSF entre 2010 et 2012, les cinq principaux contributeurs étant, dans l'ordre : l'Allemagne, le Japon, la Norvège, le Royaume-Uni et les États-Unis. Plusieurs études ont toutefois soulevé des problèmes dans la définition, à « géométrie variable », du caractère nouveau et additionnel des financements déclarés. En effet, une part importante de ces financements a été déclarée au titre de la FSF mais ne constituaient que du « recyclage » de l'APD des pays développés. L'Allemagne fait figure d'exception en ayant levé des financements nouveaux à partir du mécanisme de développement propre (MDP).

Par ailleurs, cette phase n'a pas permis d'observer la dynamique, alors attendue, d'effet levier sur les financements privés. Ainsi, pour 6,8 milliards de dollars de financements climat visant le cofinancement privé, seuls 1,7 milliard de dollars de fonds privés ont été effectivement déboursés²⁴. De plus, le montant de 30 milliards apparaît toujours comme dérisoire par rapport à celui des subventions accordées par les États aux combustibles fossiles. Le Fonds monétaire international estime que le montant total des subventions accordées pré-taxes (différence entre le prix international des énergies fossiles et prix effectivement payé par les consommateurs pour y avoir accès) était de 541 milliards en 2013²⁵.

À la suite de cette première phase, la déception est de mise devant le manque d'engagement concret des pays développés dans le financement de la lutte contre les changements climatiques. Ceci

19 Source : FAO, 2013, *The State of Food Insecurity in the World 2013*

20 Source : Rapport du GIEC, *Working group II - Chapter 3 - Freshwater resources* http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/wg2/WGIIAR5-Chap3_FINAL.pdf

21 Entretien avec Stéphane Hallegatte - Économiste sénior de la Banque mondiale et co-rédacteur du 5^e rapport du GIEC pour le journal Terraeco : <http://www.terraeco.net/rapport-du-Giec-montee-du-niveau,54481.html>

22 Source : http://www.cdclimat.com/IMG/pdf/21_Etude_Climat_FR_Les_enjeux_de_l_adaptation_aux_changements_climatiques.pdf - page 15. Stern a reconnu par la suite avoir sans doute sous-estimé ces chiffres.

23 Source : <http://2014.newclimateeconomy.report/>

24 Source : <http://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/8686.pdf>

25 Source : <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2015/wp15105.pdf>

accentue donc la pression sur le FVC et la nécessité de parvenir à mobiliser les 100 milliards de dollars par an d'ici à 2020, ce qui constituerait un signal politique fort vis-à-vis des États les plus pauvres et vulnérables.

3. Un déséquilibre profond entre le financement de l'atténuation et le financement de l'adaptation

Quelques éléments de définition

En termes de mesures quantitatives, l'OCDE distingue les déclarations des pays contributeurs selon deux formes d'objectifs dits « climat » : l'objectif principal et l'objectif significatif.

Ces notions sont définies de la manière suivante :

Définition 5 : Objectif principal

« Activités qui ont pour objet de produire une amélioration de l'environnement physique et/ou biologique du pays, de la région ou du groupe cible intéressé (exemples : projets d'approvisionnement en eau, assainissement, agriculture et développement rural majoritairement). »

Définition 6 : Objectif significatif

« Activités qui incluent des mesures spécifiques pour intégrer les considérations environnementales dans les objectifs du développement à travers le soutien aux institutions et/ou le développement des capacités (exemples : secteur transport et énergie majoritairement). »

Les financements « climat » peuvent être destinés soit à l'atténuation des changements climatiques, soit à l'adaptation des territoires et des populations à ces effets, soit aux deux réunis.

Les notions d'atténuation et d'adaptation revêtent les caractéristiques suivantes :

Définition 7 : Atténuation

« Projets qui visent à réduire les émissions de gaz à effet de serre ou qui en limitent la croissance du fait du développement des Pays récipiendaires. La majorité des projets concernée correspond aux projets de développement des énergies renouvelables. L'énergie est au cœur des problèmes de gaz à effet de serre (GES), notamment en milieu urbain. »

Définition 8 : Adaptation

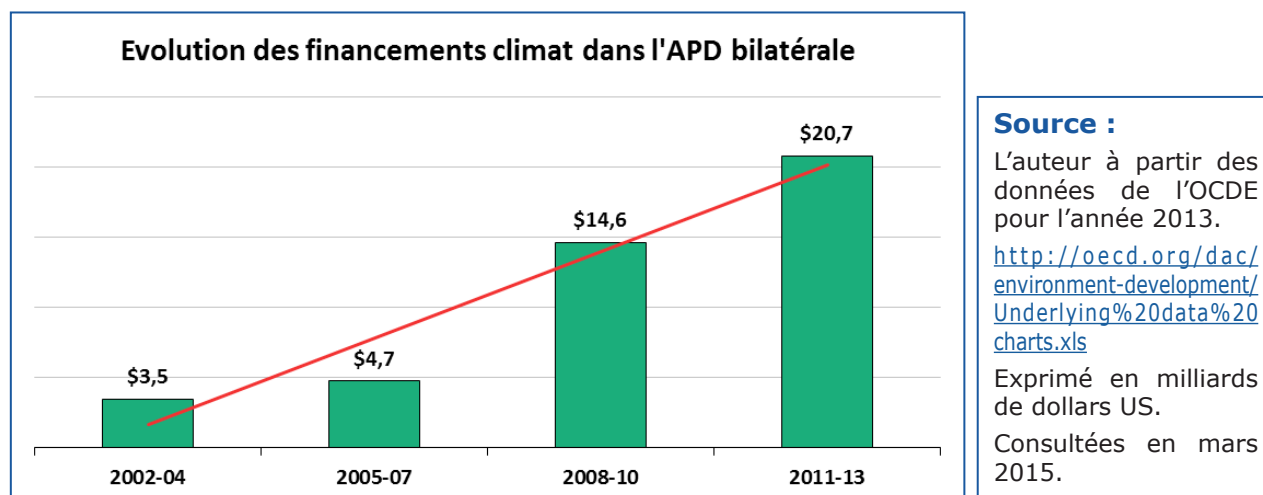
« Ensemble des projets visant à permettre aux pays de faire face aux variations de conditions de vie engendrées par les dérèglements climatiques (inondations, sécheresses, cyclones, précipitations accrues, érosion, etc.). »

Évolution et répartition des financements climat publics et bilatéraux

L'OCDE réalise une estimation « haute » des financements climat en compilant les montants engagés par les pays et labellisés sous l'une ou l'autre des définitions ci-dessus. L'estimation globale des engagements de financements « climat » est calculée par l'OCDE via la somme des engagements déclarés au titre de l'atténuation et de l'adaptation à laquelle sont soustraits ceux fait au nom d'objectifs mixtes contribuant à l'une et l'autre de ces notions.

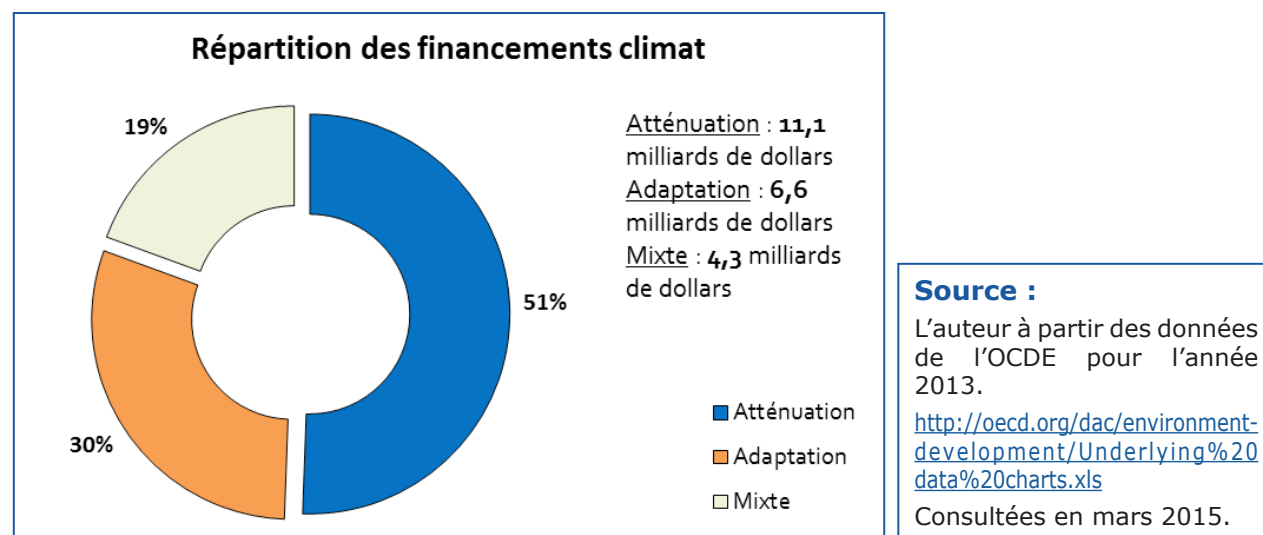
Entre 2002 et 2013, les ressources engagées dans la lutte contre le dérèglement global ont, selon cette méthodologie d'estimation, évolué comme suit :

Figure 3 : Évolution des engagements de financements « climat » déclarés au titre de l'APD bilatérale des pays du CAD



Les valeurs ci-dessus sont des moyennes tri-annuelles réalisées sur les données d'engagements financiers « climat » au titre de l'APD bilatérale pour les pays du CAD et non CAD. La tendance ainsi obtenue est sans équivoque : les financements labellisés au nom de la finance climat sont en nette augmentation. Cependant, la question de leur additionnalité demeure, et ce malgré une hausse globale de l'APD sur la même période.

Figure 4 : Répartition des engagements financiers visant la lutte contre les changements climatiques pour les pays du CAD en 2013²⁶



Il s'agit, ici, des financements climat déclarés au titre de l'APD bilatérale des pays du CAD uniquement. Le seul pays non-membre du CAD qui déclare de tels financements à l'OCDE est l'Arabie-Saoudite qui s'est engagée sur un montant de 574 millions de dollars, dont 310 à l'atténuation et 260 à l'adaptation.

²⁶ Pour connaître les différents critères employés par l'OCDE pour comptabiliser un projet comme ayant contribué à l'atténuation ou à l'adaptation, se reporter au document suivant : <http://www.oecd.org/dac/stats/48785310.pdf>

Atténuation et adaptation, deux notions à la fois distinctes et complémentaires

L'adaptation reçoit donc, aujourd'hui, la plus petite part des financements climat publics.

Ceci est dû à un problème d'ambiguïté autour du concept même de l'adaptation qui se distingue difficilement d'une notion plus générale de « développement durable ». Ainsi, des projets n'ayant pas pour finalité particulière l'adaptation aux effets des changements climatiques peuvent être comptabilisés à ce titre via des externalités positives, ou des co-bénéfices associés. Par exemple, il n'y a pas de dichotomie prononcée entre développement durable et adaptation dans le cadre d'un projet d'amélioration de la gestion d'une ressource naturelle visant à permettre aux communautés locales de bénéficier durablement de l'exploitation de la ressource²⁷. Cette faiblesse des montants alloués à l'adaptation peut aussi provenir des difficultés d'évaluation des projets visant cet objectif. Il est régulièrement avancé des difficultés pour réaliser une estimation *ex-ante* de l'impact d'un projet d'adaptation lorsque les effets attendus se situent dans un horizon temporel lointain, voire très lointain.

L'adaptation prend deux formes principales que sont :

- La *soft adaptation* qui se traduit par la gestion des risques, la planification, la sensibilisation ou encore la mise en œuvre de système d'alerte précoce pour faire face aux risques de catastrophes naturelles.
- La *hard adaptation* qui correspond à des projets visant à déployer des infrastructures lourdes pour réduire la vulnérabilité d'un territoire face aux impacts des changements climatiques (digue, aménagement de bassins versants, etc.).

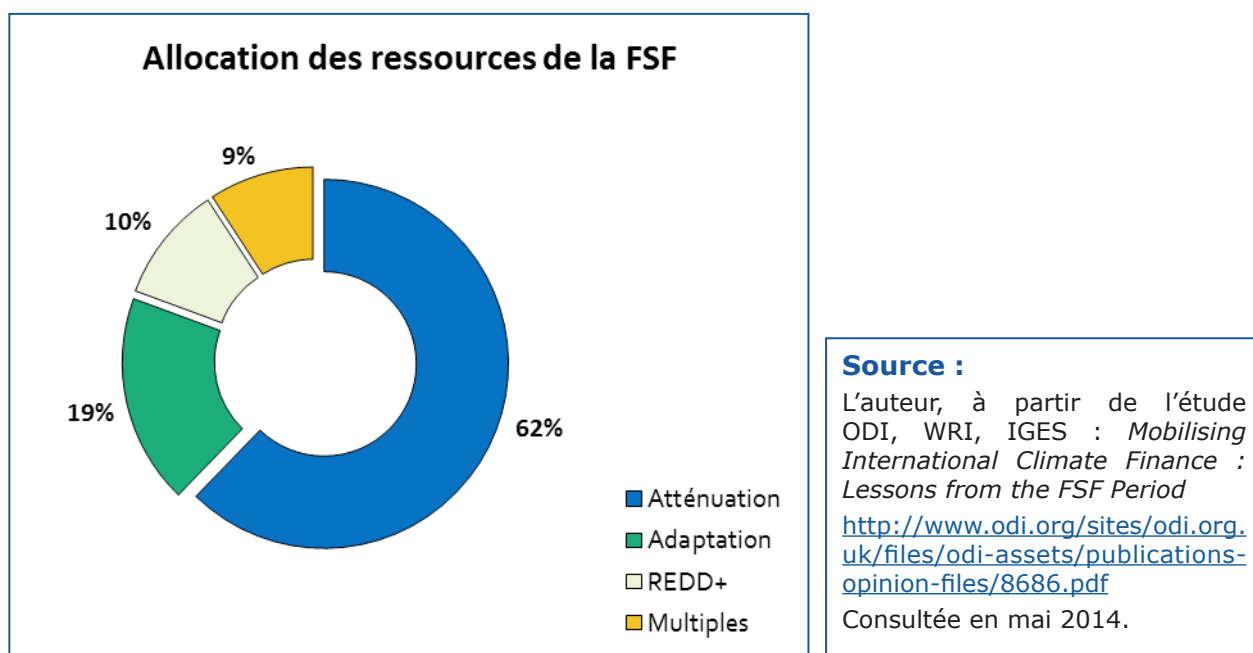
Comme exposé en préambule de la présente étude, le coût de l'adaptation aux changements climatiques est approximativement compris entre 9 et 100 milliards de dollars par an selon les méthodologies de calcul employées. Il convient donc de rapidement combler le fossé existant entre les besoins et les financements alloués.

L'atténuation reçoit encore, aujourd'hui, la majorité des financements climat publics. La mesure principale de leur efficacité réside dans la réduction des émissions de GES obtenue par rapport à une situation type, qualifiée de *business as usual*. Ces méthodologies de mesure diffèrent selon les financeurs et les porteurs de projet. Un grand nombre d'acteurs de la lutte contre les changements climatiques utilisent la tonne équivalent carbone pour évaluer l'efficacité des projets financés, même si certains projets, qui n'ont pas une garantie de réduction des émissions de GES immédiate (exemple : mise en place de politiques publiques) sont plus complexes à évaluer.

Une part importante des financements climat dédiés à l'atténuation sont des investissements privés (non mesurés dans le graphique ci-dessus), compte tenu du caractère généralement rentable de tels projets (énergies renouvelables notamment), contrairement à des projets d'adaptation.

À titre d'illustration, la répartition des financements alloués au nom de la FSF est décrite dans le graphique ci-dessous.

Figure 5 : Répartition des objectifs déclarés des engagements financiers alloués au nom de la FSF à la fin 2012

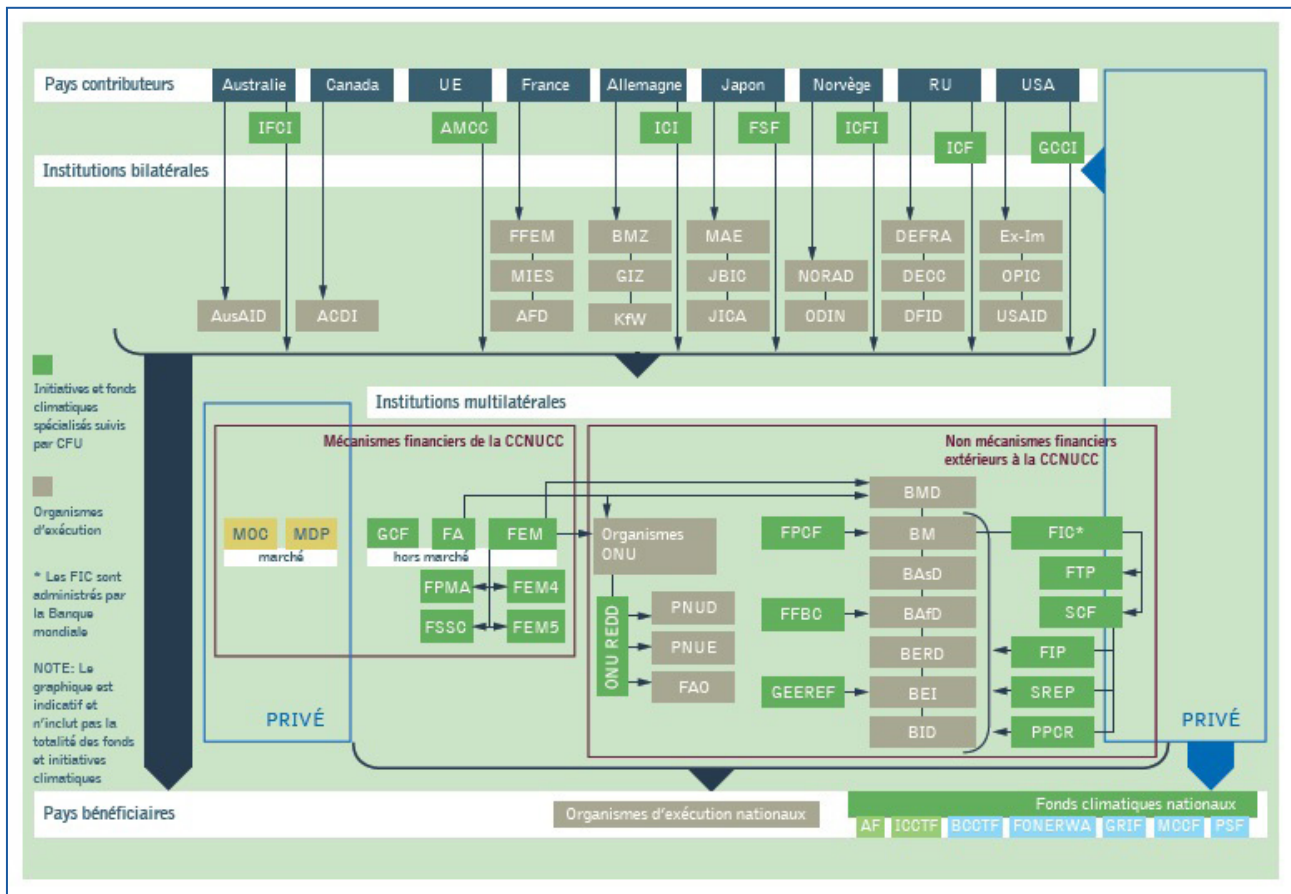


²⁷ Le projet cité : <http://www.afd.fr/home/pays/afrique/geo-af/mozambique/projets-mz/environnement-mz/changement-climatique-quirumbas>

Ces chiffres, mêlant secteur public et secteur privé, confirment bien la prépondérance de l'atténuation dans les objectifs des financeurs issus des pays développés, et renforcent encore l'urgence quant au rééquilibrage en faveur de plus d'adaptation pour les pays les plus vulnérables.

4. Un paysage international de la finance climat très morcelé

Figure 6 : Panorama des acteurs de la finance climat



Source :

<http://www.climatefundsupdate.org>

NB: Pour l'ensemble des sigles, se reporter à la liste des acronymes suivante :

<http://www.climatefundsupdate.org/about-climate-fund/global-finance-architecture>

Comme le montre le schéma ci-dessus, les acteurs de la finance climat sont nombreux et de nature variée. Elle implique à la fois des acteurs publics (institutions bilatérales et multilatérales) et des acteurs privés (mécanismes de marché, banques de développement). Cette finance est donc complexe et évolutive.

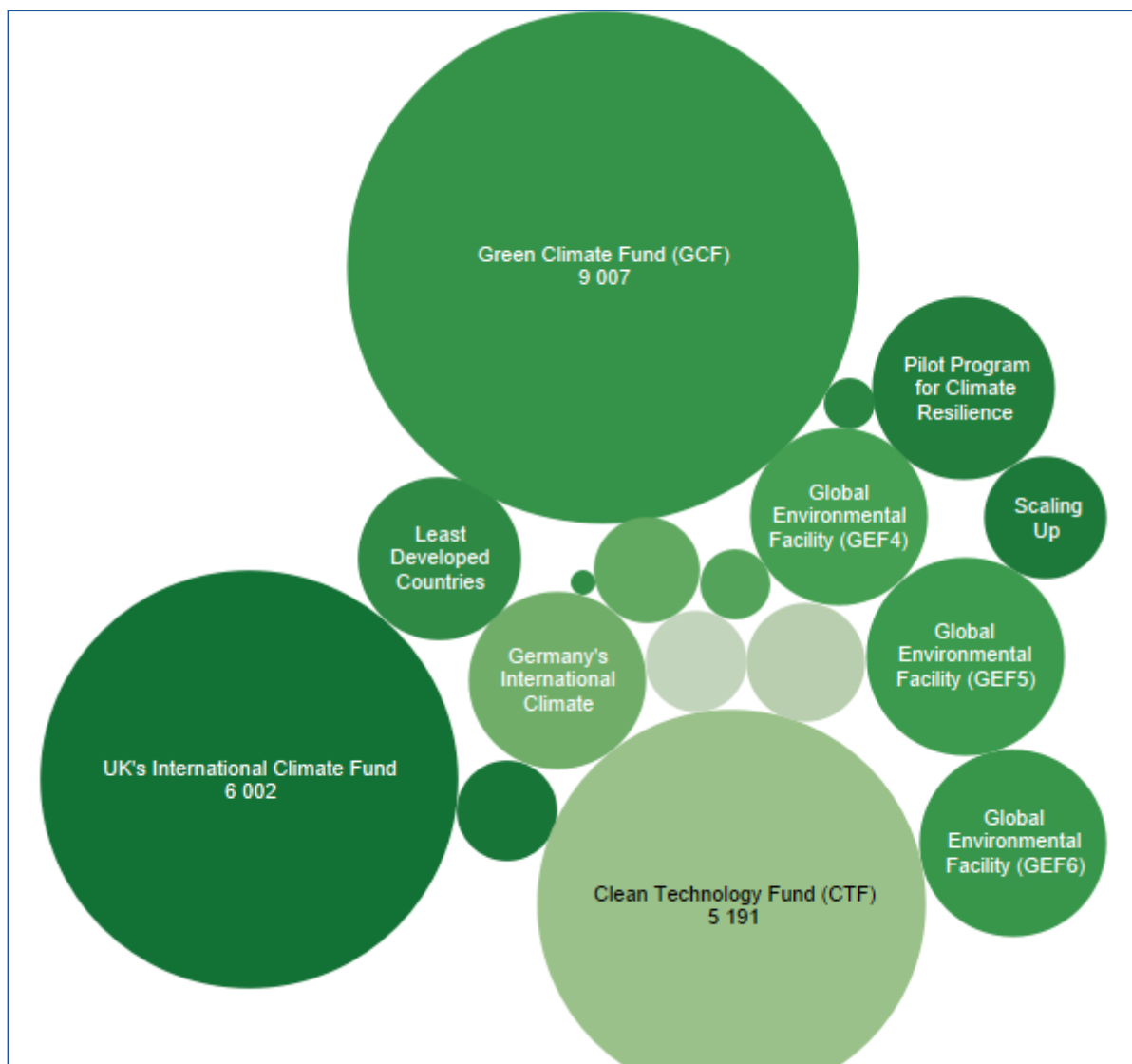
Ce morcellement constitue à la fois un risque et une opportunité.

En effet, la multiplicité des fonds accroît la possibilité de bénéficier de financements climat et montre une certaine volonté d'action de la communauté internationale qui cherche à mettre en œuvre des moyens concrets pour des actions liées au climat.

Néanmoins, cette grande diversité des fonds présente aussi de sérieux inconvénients. D'une part, la multiplicité augmente fortement la complexité de suivi du bon acheminement des montants et de leur efficacité. D'autre part, cette situation génère une moindre concentration des flux liés à une dispersion de l'effort de financements des bailleurs. Ces derniers se retrouvent à contribuer à de plus en plus de fonds et initiatives, ce qui *in fine*, nuit à l'ampleur de leurs contributions intrinsèques. Selon le *Climate funds update*²⁸ : « Il y a aujourd'hui plus de 10 fonds multilatéraux qui soutiennent l'action climatique. Les petits fonds ont contribué à catalyser l'action plus large menée contre les changements climatiques, mais il y a maintenant un chevauchement trop important. ». Enfin, ce morcellement rend très complexe, pour les États bénéficiaires et les porteurs de projets, l'identification de sources potentielles de financements, et la compréhension des processus de sélection régissant chacun de ces fonds.

²⁸ Source : <http://www.climatefundsupdate.org/about-climate-fund/10-things-to-know-about-climate-finance-in-2013>

Figure 7 : Taille, en millions de dollars engagés depuis 2003 des principaux fonds dédiés à l'action climatique²⁹



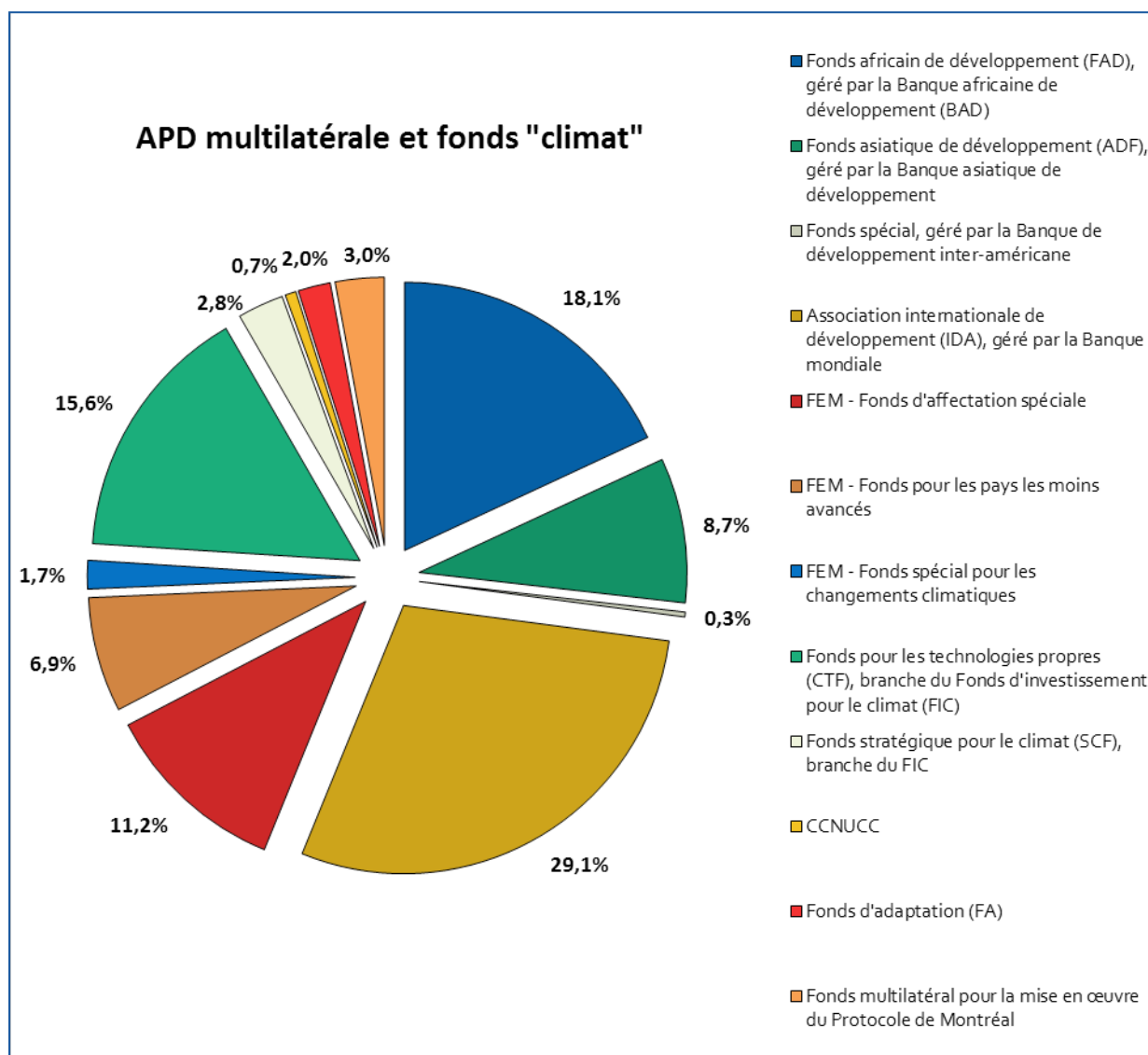
Source :

<http://www.climatefundsupdate.org>

²⁹ Source : <http://www.climatefundsupdate.org/global-trends/size-spending> pour l'atténuation, l'adaptation et les objectifs mixtes.

Comme il a été montré plus haut, l'APD multilatérale des pays du CAD n'a cessé de croître entre 2004 et 2013. Ci-dessous, la répartition des engagements de financements à destination des principaux fonds « climat » dans l'APD multilatérale des pays du CAD en 2013.

Figure 8 : Répartition des engagements de financements à destination des principaux fonds « climat » dans l'APD multilatérale des pays du CAD en 2013



Source :

L'auteur à partir des données de l'OCDE pour l'année 2013.

<http://oecd.org/dac/environment-development/Underlying%20data%20charts.xls>

Consultées en mars 2015.

Cette répartition souligne bien l'éclatement des contributions des États et renforce la nécessité d'améliorer l'efficacité de la branche multilatérale de la finance climat en unifiant les contributions au sein d'une entité performante.

En conséquence, le Fonds vert pour le climat créé à la COP de Durban, et officiellement ouvert aux contributions en mai 2014, devrait chercher à résoudre cette problématique en constituant un fonds de grande ampleur. Le fonctionnement du fonds est détaillé dans l'encadré 1 ci-dessous.

Par ailleurs, le fonds d'adaptation est un exemple d'innovation financière ambitieuse qui n'a pas su se concrétiser de façon pérenne. Ce dernier illustre bien les risques liés à un morcellement trop important de la finance climat. L'exemple du fonds d'adaptation est développé plus en détails dans l'encadré 2 ci-dessous.

Encadré 1 : Le Fonds vert pour le climat

Quelques mots sur le fonds vert pour le climat

Le Fonds vert est la matérialisation de la *long term finance*. Il prévoit d'être l'entité opérationnelle du mécanisme financier de la CCNUCC et de mobiliser 100 milliards USD par an de fonds nouveaux et additionnels, d'ici à 2020, dédiés à la lutte contre les changements climatiques.

Son fonctionnement constitue une nouveauté en ce sens qu'il se veut universel, c'est-à-dire qu'il s'inscrit dans le principe de « responsabilité commune mais différenciée » qui est l'un des principes fondateurs de la CCNUCC. Cela se traduit par le fait que tous les pays sont responsables du dérèglement global mais à des niveaux historiquement différents, ce qui doit guider leur contribution à la lutte contre les changements climatiques.

En conséquence, tous les pays du monde sont de potentiels contributeurs et receveurs. Les premières contributions qui ont été comptabilisées à la fin de l'année 2014 ont permis d'atteindre le chiffre de 10,14 milliards de dollars d'engagement pour 4 ans en sont l'illustration concrète. De fait, ce montant a pu être atteint grâce aux promesses financières de plusieurs pays développés, mais aussi de PED³⁰.

Ceci a donc constitué un signal positif pour les négociations à venir au cours de l'année 2015 sur la question des financements dédiés à la lutte contre le réchauffement global.

Éléments sur le fonctionnement du fonds

Le conseil du Fonds vert est composé de 24 membres qui proviennent à 50 % des pays développés et à 50 % des PED. Le Fonds s'appuie sur 101 Autorités nationales désignées dont le rôle est (i) d'identifier les secteurs ou projets prioritaires au niveau du pays et (ii) d'émettre des avis de non-objection lorsqu'un intermédiaire souhaite soumettre un projet. Pour définir les secteurs prioritaires, le Fonds a inscrit l'obligation de mener des consultations locales multipartites.

La mise en œuvre est déléguée à des intermédiaires, qui peuvent être tout type d'organisation (banques, agences ONU, ONG, collectivités, etc.), à condition de remplir les standards fiduciaires et de gouvernance. À l'heure actuelle, 20 ont été accréditées. L'objectif du fonds est en effet d'avoir un réseau multi-acteurs assez important pour pouvoir identifier des projets. Le niveau d'exigence sur les standards est variable en fonction des montants alloués et du niveau de risque affecté au projet.

Le Fonds vert dispose d'une large palette d'outils financiers (dons, prêts, garanties, dons « remboursables » (qui correspond à un soutien d'un projet, et si celui-ci finit par faire des bénéfices, il peut rembourser), etc.), mixables au sein d'un même projet.

Cinq critères seront observés lors de la décision d'octroi d'un financement :

- Ampleur de l'impact (réduction des GES, vies sauvées, etc.) ;
- Besoins des populations ;
- Pouvoir transformationnel ;
- Efficience économique ;
- *Country ownership*.

Pour le moment, la société civile porte un jugement favorable sur les premiers engagements annoncés par le Fonds vert. Cependant, les organisations attendent le mois de novembre et la validation des premiers projets pour se prononcer sur la qualité de l'action menée par le fonds.

Pour aller plus loin

Le site officiel du Fonds vert pour le climat : <http://news.gcfund.org/>

30 Liste des contributeurs à fin décembre 2014 : États-Unis, Japon, Royaume-Uni, France, Allemagne, Australie, Belgique, Corée du Sud, Mexique, Pérou, Colombie, Panama, Mongolie et Indonésie

Encadré 2 : Le Fonds d'adaptation

Un financement innovant...

Le Fonds d'adaptation a été envisagé dès Kyoto (1997) mais réellement mis en œuvre à Cancun (2010). Son objectif est de financer des projets/programmes visant l'adaptation des populations aux effets des changements climatiques.

Ce fonds est innovant à plusieurs niveaux :

- **Gouvernance** : Les PED et les émergents ont la majorité dans la gouvernance du fonds (11/16 sièges). Sa gestion est basée sur le compromis entre la majorité (PED) et la minorité (pays développés).
- **Mode de financement** : Le fonds est financé par la taxe internationale sur le MDP, c'est-à-dire le marché des permis à polluer. 2 % des crédits carbone sont prélevés pour financer le fonds, dont la monétisation est assurée par la Banque mondiale. La non-sollicitation des budgets nationaux est un plus apprécié par les États en temps de crise budgétaire.
- **Allocation des financements** : L'innovation majeure repose sur la désintermédiation. Ainsi, les pays recherchant des financements peuvent s'adresser directement au conseil de gestion du fonds. Cependant, malgré cette avancée, peu de pays y ont eu recours dans les faits.

... mais incapable de surmonter ses nombreuses difficultés

L'effondrement du marché du carbone en 2013 a totalement remis en cause le mode de financement du fonds, puisqu'il a même été question d'un abandon. Un sauvetage a été rendu possible sous la pression de la société civile conduisant sept pays à accepter de verser 100 millions de dollars pour assurer la pérennité du Fonds jusqu'à 2015 (France, Suisse, Allemagne, Norvège, Finlande, Belgique, Suède).

La difficulté à mobiliser cette somme modique par rapport aux 100 milliards promis pour le Fonds vert, a constitué un mauvais signal vis-à-vis des pays les plus vulnérables dans le cadre des négociations internationales.

Par ailleurs, le Fonds a souvent vu son efficacité remise en question du fait de l'absence d'analyse d'impact autour des projets financés (l'adaptation rendant ce type d'approche complexe, voire impossible avec les outils actuels), mais aussi face aux questions de la « bonne » gouvernance des institutions de gestion du fonds.

Pour aller plus loin

Leçons des ONG sur le fonds : <http://af-network.org/download/7602.pdf>

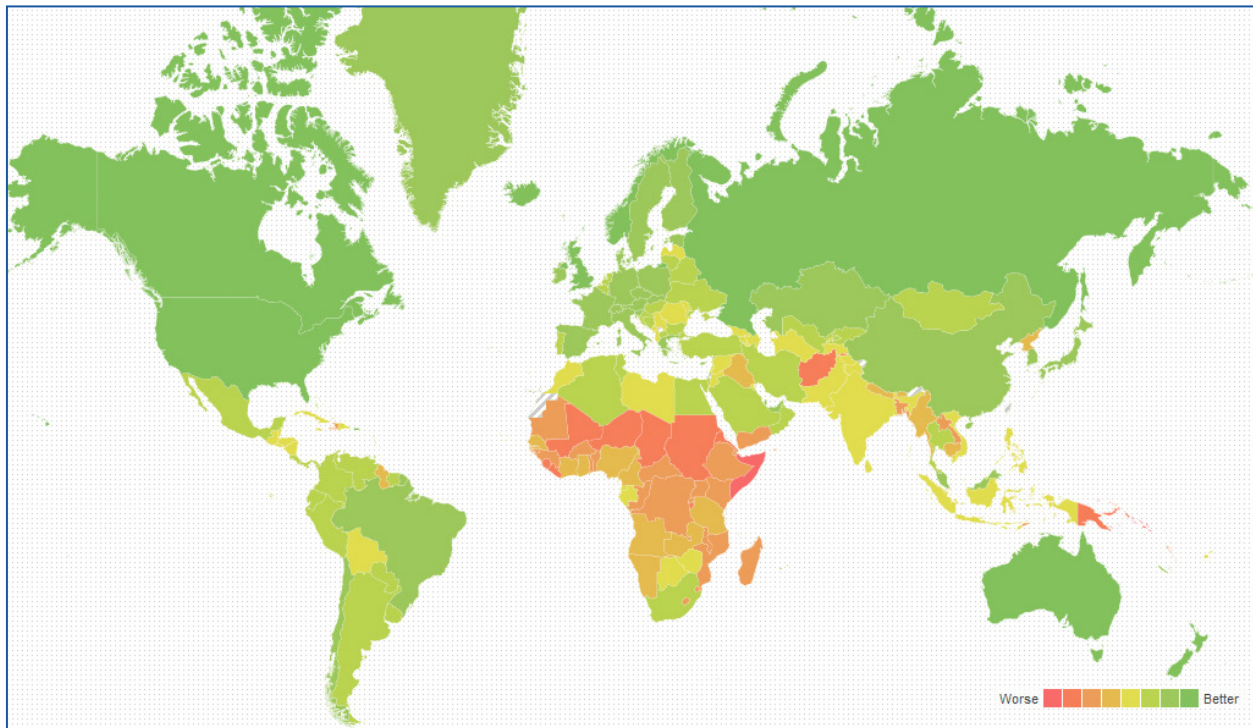
Étude de l'Overseas Development Institute : <http://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/8341.pdf>

5. Des financements climat faiblement orientés vers les pays les plus vulnérables

Il convient de souligner un dernier point important quant à l'allocation géographique des financements climat.

Les deux cartes ci-dessous présentent respectivement l'état des lieux des vulnérabilités des pays du monde et celui des financements climat reçus.

Figure 9 : Carte présentant un indice synthétique de vulnérabilité par pays (ND Gain)



Source :

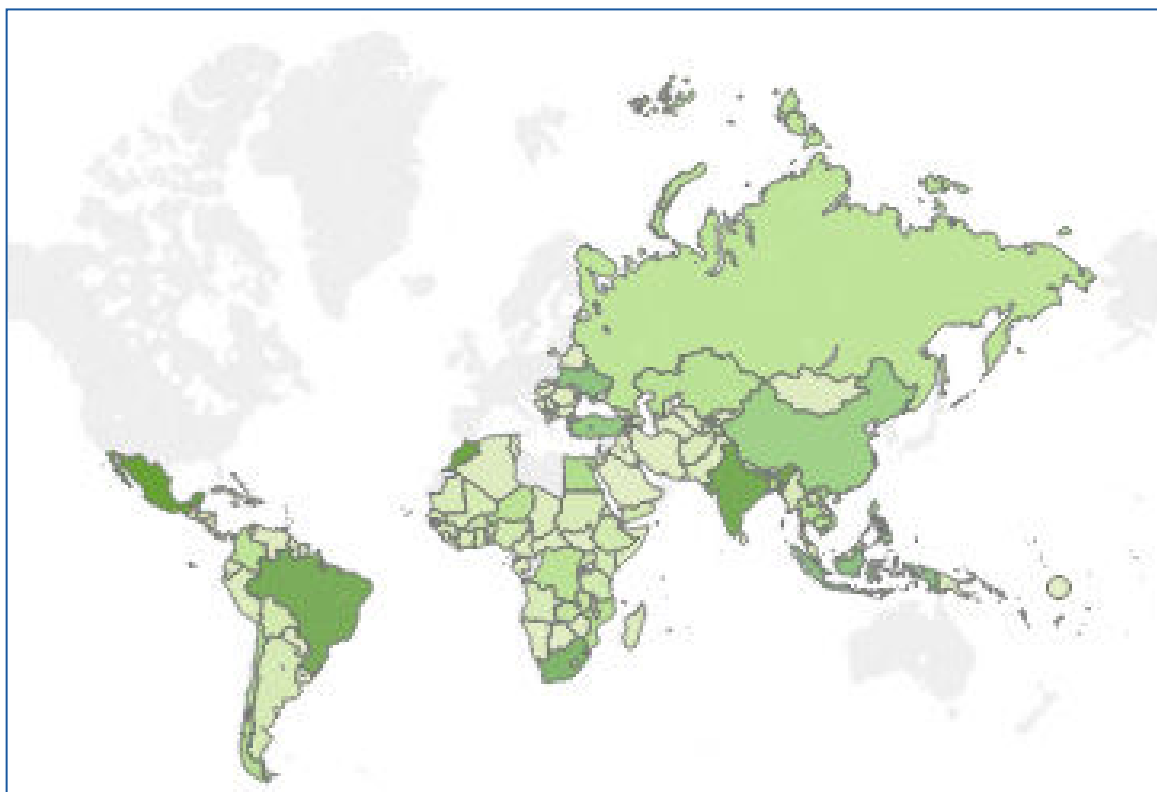
<http://index.gain.org/>

Cette carte qui représente la vulnérabilité des pays du monde aux effets des changements climatiques repose le calcul d'un indice synthétique composé de près de 30 paramètres³¹ articulés autour des questions de sécurité alimentaire et nutritionnelle, d'accès à l'eau, de santé des populations, des écosystèmes, de l'habitat résidentiel et des infrastructures.

Il en ressort que les pays les moins avancés, majoritairement situés en Afrique Subsaharienne, sont les 48 pays les plus vulnérables aux impacts attendus du dérèglement global. La liste de ces pays est disponible en Annexe (Annexe 2).

31 Plus d'informations sur la méthodologie de calcul de l'indice de vulnérabilités : <http://index.gain.org/about/methodology#> et http://index.nd-gain.org:8080/documents/nd-gain_technical_document_2015.pdf

Figure 10 : Carte des pays receveurs des financements « climat »

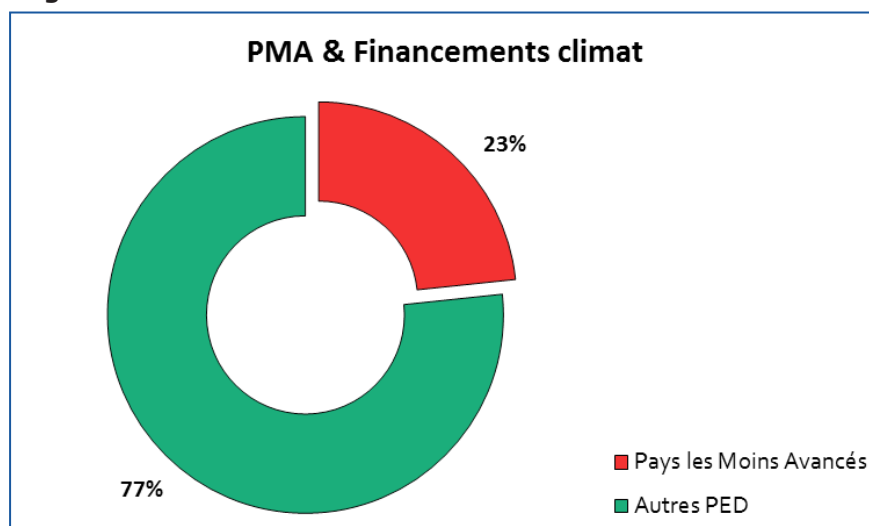


Source :

<http://www.climatefundsupdate.org/country-pages>

La juxtaposition de ces deux cartes montre donc bien qu'actuellement, les financements climat ne sont pas orientés vers les pays avec les taux d'insécurité alimentaire et nutritionnelle les plus élevés et qui ont, de façon la plus urgente, des besoins en matière de réduction de la vulnérabilité. Ceci constitue une confirmation du fait que jusqu'ici les acteurs de la finance climat ont privilégié l'atténuation à l'adaptation, et donc par conséquent les pays émergents.

Figure 11 : Part des PMA dans les flux de finance climat



Source :

L'auteur à partir des données du Climate funds update depuis 2003.

<http://www.climatefundsupdate.org/country-pages>

Consultées en mars 2015.

Au final, les PMA (48 pays) ne n'ont représenté que 23 % des montants totaux reçus depuis 2003³². Or, si l'on met en perspective les plus hautes estimations de besoins de financements sur l'adaptation au niveau mondial (100 milliards de dollars par an) et au niveau du continent africain (jusqu'à 70 milliards de dollars par an³³), on perçoit aisément l'important écart entre les besoins et les flux effectifs de financement.

32 La méthodologie du *Climate funds update* : <http://www.climatefundsupdate.org/about/data-figures-notes>

33 SCHAEFFER M., et al., (2013) *Africa's Gap report technical report - Climate-change impacts, adaptation challenges and costs for Africa* - PNUD

Deuxième partie

La France dans le paysage international

Analyse des pratiques « climat » des principaux acteurs français

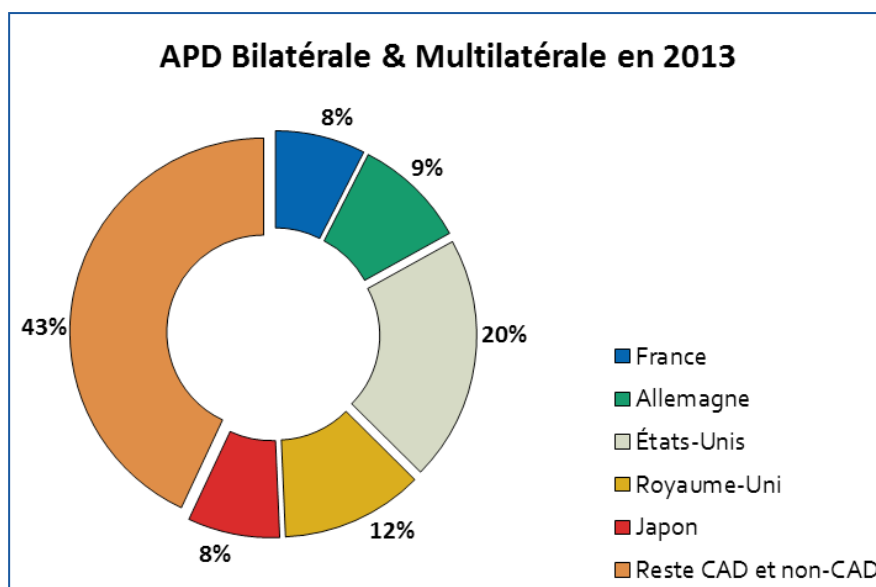
I. Un acteur important de l'aide publique au développement, mais en perte de vitesse

1. La place de la France dans l'aide publique au développement : une culture historique mais déclinante de la solidarité internationale

En 2013, les cinq principaux pays contributeurs en matière d'APD sont les États-Unis, le Royaume-Uni, l'Allemagne, le Japon et la France³⁴.

Le graphique ci-dessous expose la part respective des pays dans l'APD bilatérale et multilatérale versée par l'ensemble des membres et des non-membres du CAD.

Figure 12 : Part des pays du CAD et non-CAD dans l'APD globale en 2013



Source :

L'auteur à partir des données de l'OCDE pour l'année 2013.

<http://stats.oecd.org/Index.aspx?lang=fr>

Consultées en mai 2014 puis actualisées en mars 2015.

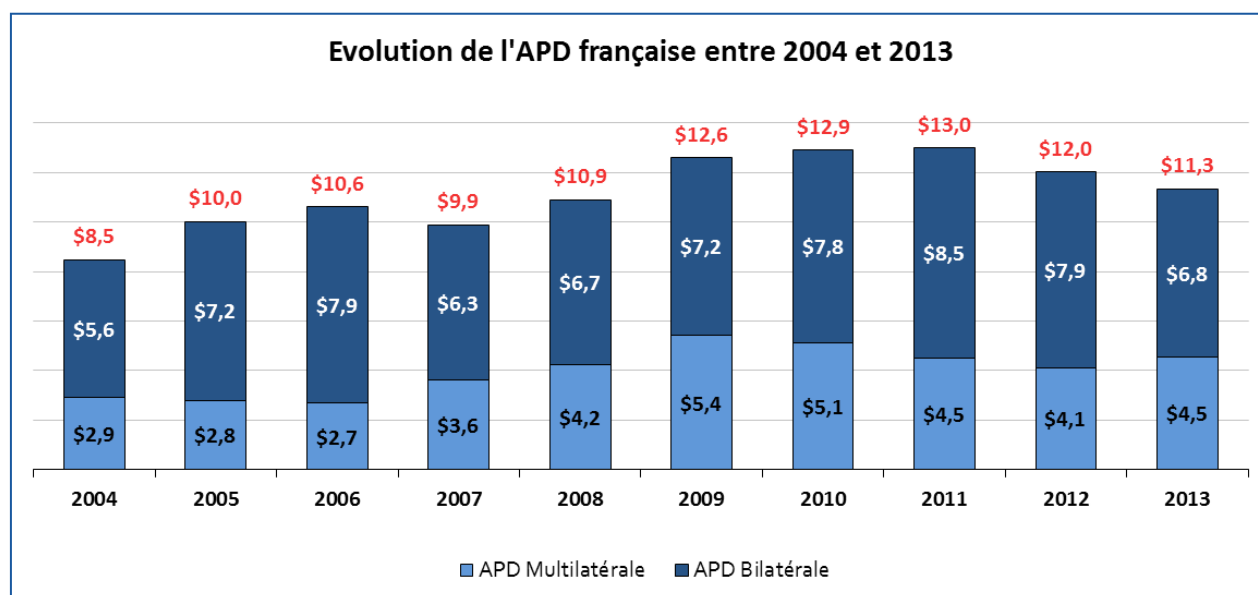
Les enseignements à tirer de cette répartition sont que ces cinq pays représentent à eux-seuls plus de la moitié des flux d'aide internationaux, et que la France reste un acteur majeur de la solidarité internationale. Ainsi, en 2013, la France représentait 8 % de l'APD à destination des PED, soit 11,3 milliards de dollars de financements bilatéraux et multilatéraux. Cela correspond à 0,41 % du RNB³⁵ pour l'année 2013, ce qui, bien qu'en-deçà des 0,7 % correspondant à l'engagement des pays développés pris lors de la Déclaration de Paris, place la France comme le 5^e plus important contributeur à l'APD à l'échelle internationale.

34 Source : http://www.oecd-ilibrary.org/fr/development/cooperation-pour-le-developpement-rapport_20747748

35 Source : <http://www.oecd.org/dac/development-co-operation-report-20747721.htm>

Le graphique ci-dessous montre l'évolution de l'APD en termes de montant et de répartition bilatérale/multilatérale entre 2004 et 2013.

Figure 13 : Évolution de l'APD bilatérale et multilatérale française entre 2004 et 2013



Source :

L'auteur à partir des données de l'OCDE pour l'année 2013. Exprimées en milliards USD

<http://stats.oecd.org/Index.aspx?lang=fr>

Exprimées en milliards de dollars.

Consultées en mai 2014 puis actualisées en mars 2015.

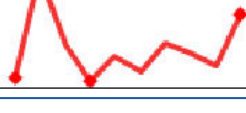
Plusieurs éléments ressortent de l'évolution de l'aide française présentée ci-dessus.

D'une part, il apparaît qu'après une période de croissance régulière entre 2004 et 2011, malgré une légère chute en 2007, l'APD française connaît une baisse importante depuis 2011. De fait, entre 2012 et 2013, les financements déclarés au titre de l'APD se sont réduits de 9,8 %. Ceci soulève une inquiétude quant à la volonté politique de maintenir la France dans le « top 5 » de la solidarité internationale du fait de la réduction récurrente des fonds accordés à cet objectif.

D'autre part, l'évolution ci-dessus tend à montrer que l'APD bilatérale française perd du terrain au profit des contributions de la France sous forme multilatérale. À ce titre, il est intéressant de regarder la situation française en comparaison aux quatre autres principaux contributeurs de l'APD.

Les deux tableaux suivants montrent l'évolution respective de la part du bilatéral et du multilatéral dans les financements déclarés au titre de l'aide des cinq principaux bailleurs du CAD.

Tableau 2 : Évolution de l'APD bilatérale des cinq principaux pays contributeurs à l'APD mondiale

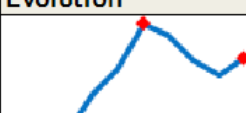
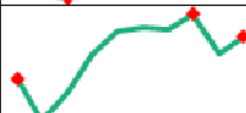
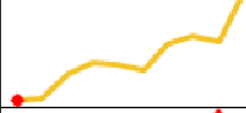
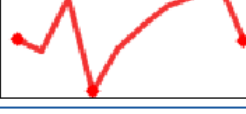
APD bilatérale	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Evolution
France	\$5,6	\$7,2	\$7,9	\$6,3	\$6,7	\$7,2	\$7,8	\$8,5	\$7,9	\$6,8	
Allemagne	\$3,8	\$7,4	\$7,0	\$7,9	\$9,1	\$7,1	\$8,0	\$8,7	\$8,6	\$9,5	
États-Unis	\$16,2	\$25,6	\$21,2	\$18,9	\$23,5	\$25,2	\$26,6	\$27,2	\$25,5	\$26,4	
Royaume-Uni	\$5,4	\$8,2	\$8,7	\$5,6	\$7,3	\$7,4	\$8,0	\$8,5	\$8,7	\$10,5	
Japon	\$5,9	\$10,4	\$7,3	\$5,8	\$6,8	\$6,2	\$7,3	\$6,9	\$6,4	\$8,6	

Source :

L'auteur à partir des données de l'OCDE - <http://stats.oecd.org/Index.aspx?lang=fr>

Consultées en mai 2014 et actualisées en mars 2015, exprimées en milliards de dollars.

Tableau 3 : Évolution de l'APD multilatérale des cinq principaux pays contributeurs à l'APD mondiale

APD multilatérale	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Evolution
France	\$2,9	\$2,8	\$2,7	\$3,6	\$4,2	\$5,4	\$5,1	\$4,5	\$4,1	\$4,5	
Allemagne	\$3,7	\$2,6	\$3,4	\$4,3	\$4,9	\$5,0	\$4,9	\$5,4	\$4,4	\$4,8	
États-Unis	\$3,5	\$2,4	\$2,4	\$2,9	\$3,0	\$3,7	\$3,8	\$3,7	\$5,2	\$4,5	
Royaume-Uni	\$2,5	\$2,6	\$3,7	\$4,2	\$4,2	\$3,9	\$5,0	\$5,4	\$5,2	\$7,4	
Japon	\$3,0	\$2,7	\$3,9	\$1,9	\$2,8	\$3,3	\$3,7	\$3,9	\$4,2	\$3,0	

Source :

L'auteur à partir des données de l'OCDE - <http://stats.oecd.org/Index.aspx?lang=fr>

Consultées en mai 2014 et actualisées en mars 2015, exprimées en milliards de dollars.

De ceci, il ressort que la France n'est pas le seul pays à connaître une hausse de ces contributions multilatérales. Cependant, dans son cas, il semblerait que, du fait de la diminution du montant global alloué à l'APD depuis 2011, cette hausse se fasse au détriment de son aide bilatérale, ce qui n'est pas le cas pour ses pairs.

La France demeure donc un acteur majeur dans le paysage de la coopération internationale, mais cette image est de plus en plus écornée dans les faits.

Dès 2013, le rapport d'évaluation des pairs³⁶ réalisé par le CAD pointait, notamment que : « depuis 2008, la proportion de dons dans l'aide française diminue et que le nombre de prêts augmente. Les prêts appuient principalement les secteurs productifs et la lutte contre le changement climatique dans les pays à revenu intermédiaire. La diminution tendancielle de la part des dons limite la capacité d'appui aux secteurs sociaux et à la gouvernance dans les pays pauvres et fragiles. Concéder des prêts à de nouveaux partenaires se traduit aussi par le fait que la France est active dans un nombre croissant de pays. Le Comité recommande à la France d'assurer que ces évolutions ne compromettent pas sa capacité d'appui à la lutte contre la pauvreté dans les pays pauvres et fragiles, et note qu'elle devra veiller à un bon équilibre entre dons et prêts »³⁷.

Il apparaît donc que la France « privatise » de plus en plus son action de solidarité internationale. En effet, toujours dans ce même rapport, il est souligné que la France emploie de plus en plus son APD comme un « catalyseur pour que l'investissement du secteur privé puisse soutenir les efforts de développement des pays partenaires ».

En outre, le rapport d'évaluation, bien que reconnaissant que « la France dispose d'une expertise technique qui est reconnue et appréciée tant par les gouvernements que par les autres partenaires » émettait un certain nombre de recommandations à destination des pouvoirs publics français.

Parmi celles-ci :

- « La France doit établir une trajectoire réaliste pour atteindre l'objectif de 0,7 % d'APD/RNB dans les meilleurs délais possibles » ;
- « La France doit renforcer l'adéquation entre les objectifs de sa coopération et les ressources allouées, en veillant notamment à ce que l'extension géographique de sa coopération ne se fasse pas au détriment de sa capacité d'appui à la lutte contre la pauvreté dans les pays pauvres et fragiles. Ce faisant, elle devrait veiller à un bon équilibre entre dons et prêts » ;
- « La France pourrait adopter une approche plus stratégique de sa coopération multilatérale en clarifiant la logique de répartition des ressources entre institutions et en précisant la complémentarité avec l'aide bilatérale ».

Ces différentes recommandations soulignent donc la perfectibilité de l'action de solidarité internationale française et remettent sensiblement en cause le chemin actuel pris par la France en matière de coopération internationale.

2. De multiples acteurs publics français de la solidarité internationale

Un acteur pivot : l'Agence française de développement

En 2013, l'AFD représentait 10,2 milliards de dollars³⁸ (7,8 milliards d'euros) pour, au sein desquels 1,59 milliards de dollars ont été octroyés sous la forme de fonds publics, soit 14 % de l'APD française la même année. L'AFD est donc un acteur central de la coopération internationale française ce qui confirme la volonté du gouvernement d'en faire un « opérateur pivot »³⁹ de l'aide au développement française. Sur cette somme, 64,2 millions de dollars (48,7 millions d'euros) de financements ont été alloués aux ONG en 2013 sous la forme de subventions.⁴⁰

Néanmoins, suivant la même tendance que celle plus globale de l'APD française, la majorité des financements AFD (81 %) prennent la forme de prêts plus ou moins concessionnels⁴¹. Cela ne concerne toutefois pas l'ensemble des zones d'intervention de l'AFD puisque 81 % des fonds accordés par l'État français ont été octroyés sous formes de dons ou de bonifications à l'Afrique Subsaharienne.

36 Le rapport : http://www.oecd.org/fr/cad/examens-pairs/OECD%20France_FRENCH%20version%20onlineFINAL.pdf

37 Source : <http://www.oecd.org/fr/cad/examens-pairs/examens-pairs-france.htm>

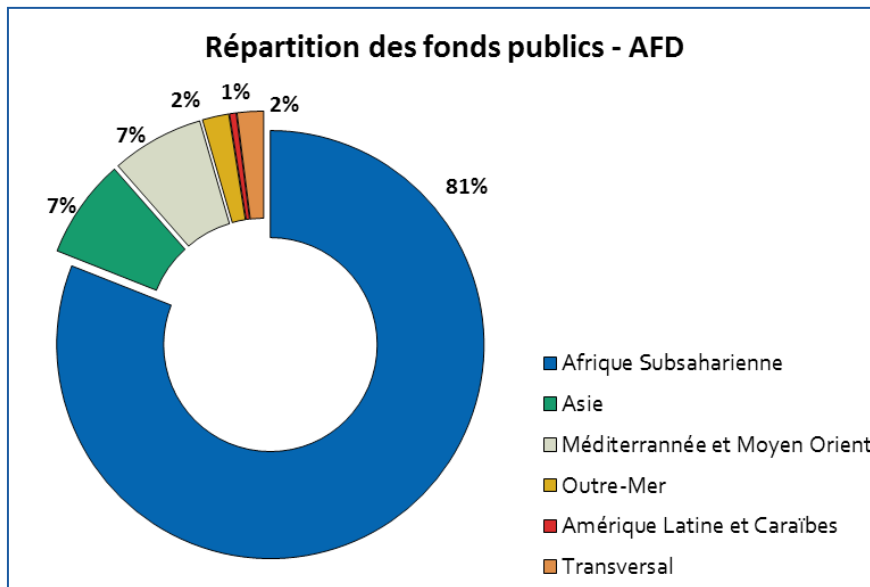
38 Source des chiffres de l'AFD 2013 : <http://www.afd.fr/home/AFD/presentation-afd/bilan-annuel-afd-2013> et évaluation du taux de change moyen EUR/USD pour l'année 2013 <http://www.oanda.com/lang/fr/currency/historical-rates/>

39 Rapport Sénat 2013 : <http://www.senat.fr/rap/a12-150-4/a12-150-41.pdf>

40 AFD et ONG : <http://www.afd.fr/home/AFD/nospartenaires/ONG/AFD-et-ONG>

41 Rapport Eurodad sur la comptabilisation des prêts : <http://www.eurodad.org/files/pdf/52dfd0d16a841.pdf>

Figure 14 : Répartition des fonds publics transitant par l'AFD en 2013



Source :

L'auteur à partir des données du rapport d'activités de l'AFD pour l'année 2013.

<http://www.afd.fr/webdav/site/afd/shared/PUBLICATIONS/INSTITUTIONNEL/rapports-annuels/rapport-annuel-afd-2013.pdf>

Exprimées en pourcentages des montants.

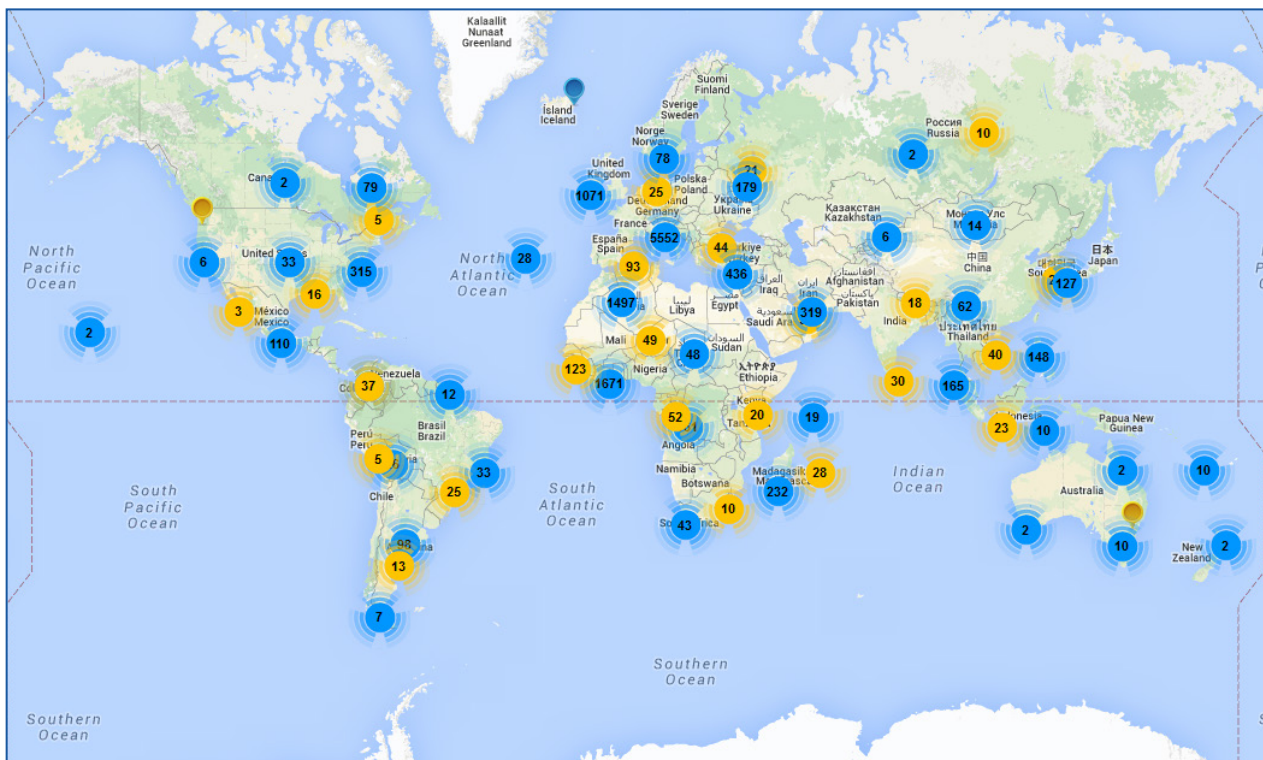
Consultées en mars 2015.

Coopération décentralisée et solidarité internationale : les collectivités locales au cœur du mouvement

L'étude se base principalement sur les données de l'Atlas de la coopération décentralisée, un outil développé par le gouvernement français. Ce dernier, bien qu'incomplet car toutes les collectivités n'y reportent pas régulièrement l'ensemble de leurs activités, permet d'obtenir des données consolidées au niveau national, issues des différents rapports d'activités des collectivités.

La carte ci-dessous contient les actions de coopération internationale (en bleu) et les actions de solidarité internationale menées par les collectivités territoriales françaises.

Figure 15 : Cartographie de l'état des actions de solidarité internationale des collectivités françaises en 2013



Source :

Atlas de la coopération décentralisée

<https://pastel.diplomatie.gouv.fr/cncdext/dyn/public/atlas/accesMonde.html>

Au niveau international, en 2013, les chiffres sont les suivants :

- 4787 collectivité(s) territoriale(s) française(s) engagée(s) à l'étranger ;
- 8673 collectivité(s) locale(s) partenaire(s) ;
- 109 collectivité(s) locale(s) en recherche de coopération avec une collectivité territoriale française ;
- 12755 projet(s) de coopération décentralisée ;
- 753 projet(s) dans le cadre d'autres actions extérieures ;
- 137 demande(s) de coopération (Bourse projets) ;
- 146 pays concerné(s).

La coopération décentralisée représentait ainsi 54,2 millions d'euros (71,5 millions de dollars pour un taux de change moyen de 1,32 pour l'année 2013), soit 0,6 % de l'APD française pour l'année 2013.

L'Atlas identifie sept conseils régionaux français qui constituent les principaux acteurs de la coopération décentralisée : l'Ile-de-France, le Rhône-Alpes, la Provence-Alpes-Côte-d'Azur, le Midi-Pyrénées, la Champagne Ardenne, l'Alsace et la Lorraine. À cela s'ajoute la ville de Paris qui, en 2013 encore était le principal acteur de la coopération décentralisée française, avec un montant de près de 6,7 millions d'euros⁴² consacrés au développement des villes des pays du Sud.

Mis à part quelques autres conseils régionaux dont l'engagement international se précise (ex : Nord-Pas-de-Calais), l'ensemble des autres acteurs est plus fragmenté avec de nombreux acteurs départementaux et communaux qui dédient des lignes budgétaires très limitées en matière de solidarité internationale.

II. Un pays qui se veut moteur sur les enjeux climat

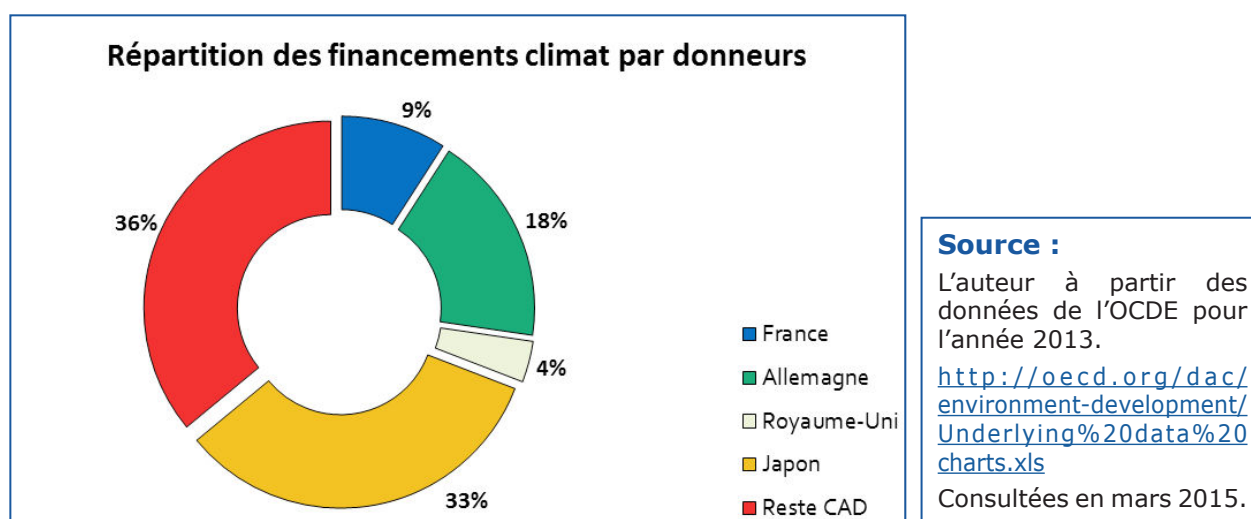
1. Un engagement public croissant mais encore insuffisant en faveur de la lutte contre les changements climatiques

Comme il a été montré dans la première partie de cette étude, la France fait partie des cinq principaux donateurs en termes d'APD.

À partir de la méthode d'estimation haute de l'OCDE employée dans la première partie de l'étude, il est possible d'isoler la composante « climat », déclarée au titre de l'APD bilatérale par les cinq pays. Le graphique ci-dessous présente donc la répartition obtenue par ce biais pour l'année 2013.

Il est à noter que les États-Unis n'ont pas communiqué de chiffres quant à leurs engagements financiers en faveur de la lutte contre le changement climatique ; ils sont donc absents de la répartition ci-dessous. Par ailleurs, seuls les pays du CAD sont représentés.

Figure 16 : Répartition des engagements de financements « climat » bilatéraux des pays du CAD en 2013



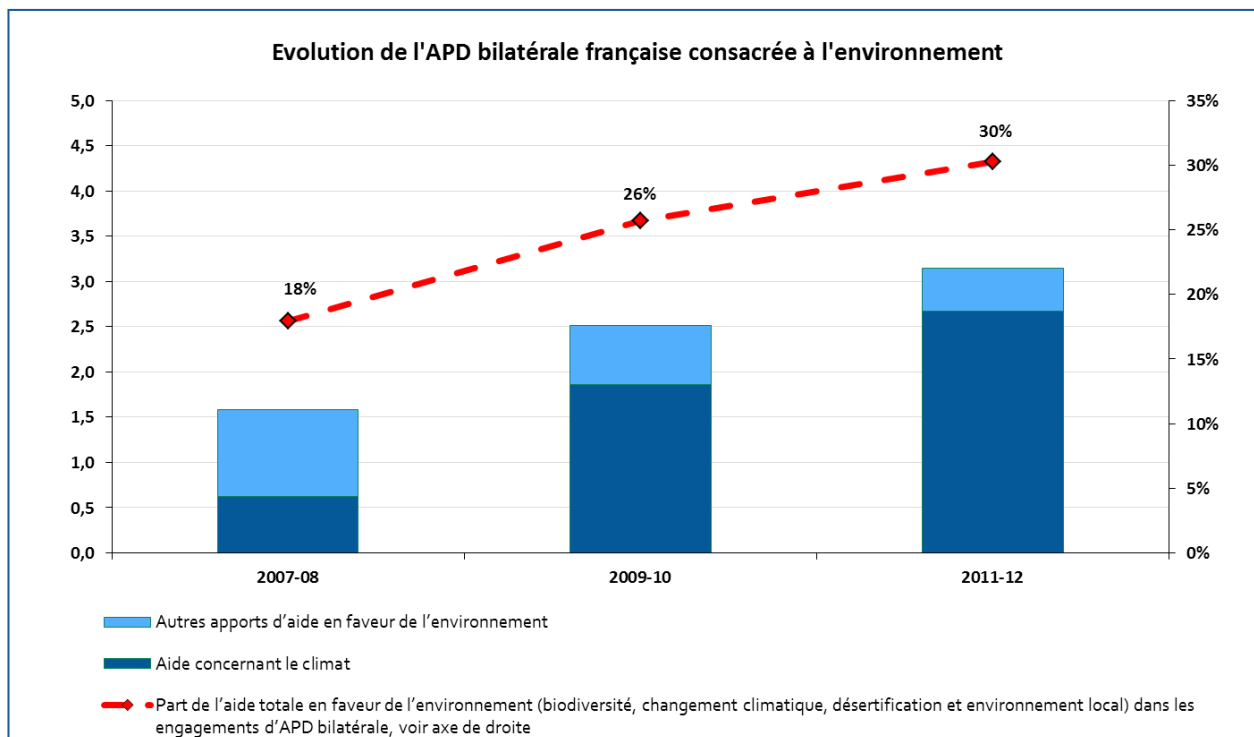
Les quatre pays sont donc des éléments moteurs de la lutte contre les changements climatiques puisqu'à eux seuls ils représentent plus de la moitié de l'aide bilatérale allouée à ce secteur en 2013. La France y occupe la 3^e place ce qui, à l'échelle internationale, en fait un acteur incontournable de l'action en faveur de la lutte contre les changements climatiques.

⁴² Source : http://www.paris.fr/politiques/paris-a-l-international/aide-publique-au-developpement-paris-toujours-en-tete/rub_6585_actu_150056_port_24632

Il en ressort donc que la France est le troisième contributeur à la finance climat parmi les pays du CAD en termes de montant d'APD bilatérale engagés. En effet, l'OCDE note que, en 2013, « 33 % [des activités d'aide de la France] étaient axées sur la lutte contre le changement climatique ».

En outre, cette prise en compte des enjeux climat au sein de l'APD française suit une évolution croissante et régulière depuis 2007. Une nuance de taille est toutefois notée par Oxfam France⁴³, qui rappelle que seuls 3 % des montants alloués à la finance climat par la France ont pris la forme de dons en 2013. Ceci tend à confirmer la tendance française à recourir de plus en plus fréquemment aux prêts, et cela même dans le cadre de ses activités de lutte contre les changements climatiques à l'échelle internationale.

Figure 17 : Évolution de la part de l'APD bilatérale française consacrée à la lutte contre les changements climatiques



Source :

OECD (2014), "France", in *Development Co-operation Report 2014: Mobilising Resources for Sustainable Development*, OECD Publishing - page 303.

<http://dx.doi.org/10.1787/dcr-2014-36-en>

Ceci montre donc une prise en compte croissante de la France de l'importance des biens publics mondiaux, et notamment la lutte contre les changements climatiques. Cependant, ces chiffres retracent les engagements français mais ne donnent pas d'indication quant à la prise de conscience en termes d'intégration qualitative des enjeux climatiques dans les allocations de financement. Pour cela, il convient de regarder plus en détails ce qu'il en est dans les activités des principaux acteurs publics de l'APD française.

2. L'AFD : un acteur central et incontournable de la lutte contre les changements climatiques

Présentation des actions de financement de l'AFD en faveur du climat : une méthode volontariste mais imparfaite

Faits et chiffres

Depuis 2013, l'AFD dispose d'un cadre transversal climat⁴⁴ qui définit la forme de ses actions dans ce domaine. Ainsi, l'agence affiche une politique d'engagement climat forte avec l'objectif d'obtenir des co-bénéfices climat dans 50 % des financements et dans 30 % des financements de sa filiale privée,

⁴³ Source : http://www.oxfamfrance.org/sites/default/files/file_attachments/note_oxfam_visite_de_francois_hollande_aux_philippines.pdf

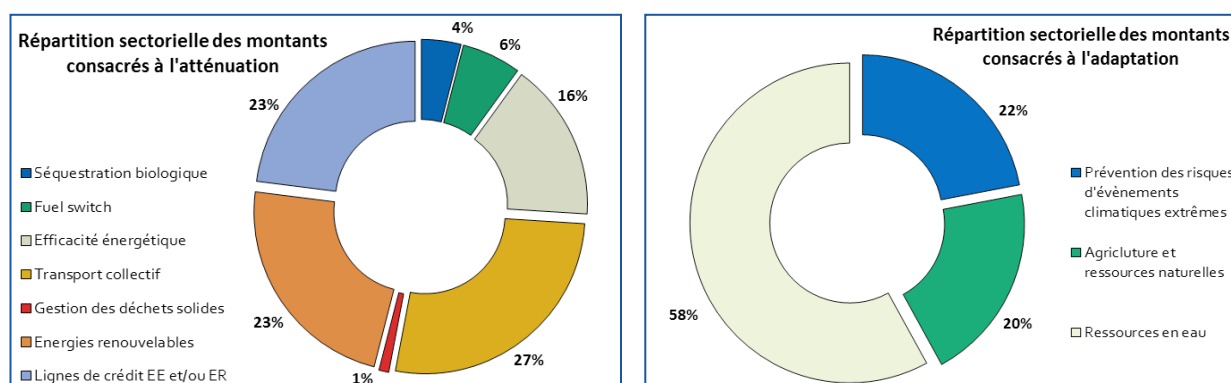
⁴⁴ Document mentionné téléchargeable ici : <http://www.afd.fr/webdav/site/afd/shared/PUBLICATIONS/THEMATIQUES/plan-actions/plan-actions-climat-vf.pdf>

PROPARCO.

Un projet climat au sens de l'AFD signifie : « *projet de développement ayant des co-bénéfices positifs pour le climat, c'est-à-dire contribuant à l'atténuation du changement climatique (réduction des émissions de GES ou séquestration du carbone) ; à l'adaptation aux impacts du changement climatique ou ayant des impacts en matière d'intégration des enjeux climatiques dans les politiques nationales, sectorielles ou territoriales, ainsi qu'en matière de renforcement des capacités* ».

En 2013, l'AFD a, ainsi, consacré 2,4 milliards d'euros (3,1 milliards de dollars) à la lutte contre le réchauffement climatique⁴⁵, permettant à l'AFD d'atteindre 47 % de financements ayant des co-bénéfices climat à la fin de l'année 2013. Cependant, malgré cela, le déséquilibre entre adaptation et atténuation persiste : 1,5 milliard d'euros (2,3 milliards de dollars) pour l'atténuation contre 515 millions d'euros (680 millions de dollars) pour l'adaptation (le reste étant composé d'aides budgétaires sectorielles).

Figure 18 : Répartition sectorielle des financements climat déclarés par l'AFD entre 2005 et 2013



Source :

L'auteur à partir des données de l'AFD.

http://www.afd.fr/webdav/site/afd/shared/PUBLICATIONS/THEMATIQUES/AFD_Changements_Climatiques_FR.pdf

Consultées en mars 2015.

L'AFD dispose d'un outil de prêts spécifiquement dédiés au climat⁴⁶. Initiés en 2008 par la division Environnement et équipement, l'objectif de ces prêts est le soutien à la formulation des politiques publiques pour qu'elles intègrent les enjeux climat ; ils s'adressent aux gouvernements nationaux, mais également aux collectivités territoriales. Ils constituent une aide budgétaire non affectée et non sectorielle. Ils sont donc un appui au dispositif interministériel des pays récepteurs, et font l'objet d'un suivi-évaluation global en continu.

L'AFD classe les pays récipiendaires des prêts « climat » selon la typologie suivante :

- **Pays inspirés** : il existe une politique « climat » validée et portée à haut niveau, l'objectif du prêt est de soutenir cette politique (Mexique, Indonésie, etc.) ;
- **Pays engagés** : le pays a mis en place une politique « climat » portée par un département ou un ministère technique, l'objectif du prêt est de renforcer, appuyer et consolider la politique (considération, institution, mise en œuvre) (Kenya, Turquie, Vietnam, etc.) ;
- **Pays en quête d'inspiration** : il n'a pas de politique « climat » nationale, l'objectif du prêt est de contribuer à son élaboration (Gabon, Afrique du Sud, Maurice, etc.).

L'éligibilité des pays dépend de l'existence d'un processus institutionnel cadré avec un processus interministériel qui supervise la stratégie climat. Elle repose donc sur l'analyse de la pertinence et de la robustesse de la politique « climat » nationale. Les prêts ne sont toutefois pas conditionnés à la mise en œuvre effective des plans climat.

En 2010, ces prêts représentaient 20 % des engagements climat AFD, soit 545 millions d'euros. Les montants par prêts vont de 20 à 300 millions selon le pays d'intervention. L'AFD et l'Agence de coopération japonaise (JICA) sont des précurseurs dans ce domaine, mais sont également relativement isolés dans le paysage des bailleurs internationaux.

⁴⁵ L'action de l'AFD face au changement climatique (version actualisée de 2013) : http://www.afd.fr/webdav/site/afd/shared/PUBLICATIONS/THEMATIQUES/AFD_Changements_Climatiques_FR.pdf

⁴⁶ Source : <http://www.afd.fr/webdav/site/afd/shared/PUBLICATIONS/RECHERCHE/Evaluations/Evaluation-capitalisation/47-Cartographie%20pr%C3%AAts%20budg%C3%A9taires%20climat.pdf>

Le Fonds français pour l'environnement mondial (FFEM)⁴⁷ : le laboratoire d'innovations climat, environnement et biodiversité de l'AFD

Créé en 1994, le FFEM expérimente des approches innovantes dans le domaine de la sauvegarde de la biodiversité, de la lutte contre les changements climatiques ou de la gestion des eaux internationales : (i) soutien à un réseau d'acteurs diversifié, (ii) appui à l'émergence de la société civile des pays du Sud, (iii) mise en place de partenariats publics-privés, etc. En soutenant des projets innovants, le FFEM a montré l'importance de son rôle de pionnier pour faire émerger des sujets clés tels que la création, le renforcement et la mise en réseau des aires marines protégées, la certification forestière, le mécanisme de développement propre ou encore les mécanismes de financement durable pour la biodiversité (fonds fiduciaires). Ces différents sujets ont ensuite été repris par l'AFD. Le FFEM est donc un instrument financier catalyseur de projets innovants et répliquables.

Les ressources du FFEM se sont élevées à hauteur de 354 M€ pour la période 1994-2014, dont plus de la moitié ont bénéficié aux pays d'Afrique subsaharienne. Son budget annuel est d'environ 20 millions d'euros par an dont 8 à 10 millions d'euros consacrés à la lutte contre les changements climatiques. En 2013, 21 nouveaux projets ont été approuvés, pour un montant de 23,1 millions d'euros.

Expertise France : le nouveau dispositif d'assistance technique de la coopération française⁴⁸

La mission d'Expertise France est d'accompagner les pays partenaires de la France dans la mise en place de réformes, dans les domaines des finances publiques, du développement économique, de la santé, du développement durable, de la protection sociale et de l'emploi, de la stabilité, sécurité et sûreté, de la gouvernance et des droits humains.

Plus précisément, sur les questions de développement durable, Expertise France vise spécifiquement six thématiques : (i) l'adaptation aux changements climatiques & le développement rural, (ii) les politiques environnementales, (iii) le développement urbain durable, (iv) les politiques énergétiques, (v) l'appui à la mise en œuvre de partenariats public-privé.

Ainsi, en termes de lutte contre les changements climatiques, le rôle d'Expertise France consiste en un accompagnement des administrations et des collectivités locales dans l'intégration de la dimension « climat » au sein de leur stratégie et plan d'actions. Par exemple, l'Agence met en œuvre, en Afrique et dans plusieurs petits États insulaires (23 pays au total), un programme de facilité d'appui à la production des *Intended Nationally Determined Contributions* (INDCs) pour un financement de 3,5 millions d'euros de l'AFD. Dans ce cadre, Expertise France met à la disposition des pays ciblés des consultants internationaux afin de soutenir les autorités locales dans l'élaboration des INDCs avant la COP21.

47 Plus d'informations sur le site du FFEM : <http://www.ffem.fr/site/ffem/>

48 Site officiel : <http://www.expertisefrance.fr/>

Outils d'analyse « d'impact climat » des projets

Pour mener son action en faveur de la lutte contre les changements climatiques, l'AFD s'est dotée de plusieurs grilles d'analyse et de sélectivité de ces projets. « Cette préoccupation se combine avec l'analyse multicritère des projets selon les axes d'analyse habituels (lutte contre la pauvreté, emploi local, rentabilité, impacts environnementaux et sociaux, etc.). » (CIT Climat).

Tout d'abord, une grille de sélectivité fondée sur l'empreinte carbone des projets.

Figure 19 : Grille de sélectivité « carbone » des projets AFD⁴⁹

	PAYS LES MOINS AVANCÉS OU EN CRISE	PAYS À REVENU INTERMÉDIAIRE	PAYS ÉMERGENTS
PROJET D'ATTÉNUATION (< -10KteqCO ₂ /an) Ou PROJET À IMPACT NÉGLIGEABLE (entre -10kteqCO ₂ /an et 10kteqCO ₂ /an)	Financement possible par le groupe AFD.	Financement possible par le groupe AFD.	Financement possible par le groupe AFD.
PROJET ÉMISSIF (entre 10KteqCO ₂ /an et 1MteqCO ₂ /an)	Financement possible par le groupe AFD.	Financement possible par le groupe AFD.	Financement, si le concours n'est pas concessionnel Si le concours est concessionnel, financement si et seulement si le pays a une politique climat.
PROJET FORTEMENT ÉMISSIF (> 1MteqCO ₂ /an)	Financement possible. Si le concours est concessionnel le pays doit être engagé dans une politique climat.	Pas de financement, sauf si le pays a une politique climat.	Le groupe AFD ne finance pas ces projets.

Source :

http://www.afd.fr/jahia/webdav/site/afd/shared/PORTAILS/SECTEURS/CLIMAT/pdf/Climat_FR_HD.pdf

L'AFD précise que cette mesure n'est faite que pour les projets dont « l'empreinte carbone est mesurable et jugée non négligeable ». Cette mesure est réalisée *ex-ante* et repose sur une comparaison avec/sans projet. Le choix de la situation de référence est « dynamique », c'est-à-dire qu'elle « intègre l'évolution dans le temps » de la zone d'intervention. Dans les cas de projets d'énergies renouvelables, la situation de référence intègre le mix énergétique du pays. Il est à noter que ce bilan carbone est d'abord destiné à donner des « ordres de grandeur », et non une estimation très précise.

Cette méthodologie est appliquée aux « investissements dont le périmètre est circonscrit » mais pas « aux financements globaux de politiques sectorielles ou territoriales mêlant programmes d'investissement, réformes et renforcement de capacités et pour lesquels des mesures d'impact plus complexes sont nécessaires et font appel à des outils de modélisations économiques et des externalités ». Il se pose ici la question de savoir ce qui est fait dans le cas de ces programmes à plusieurs composantes, notamment, en quoi consiste cette méthodologie plus complexe. Il conviendrait également de comprendre si elle est réalisée de manière systématique.

Ensuite, concernant la capacité d'un investissement ou d'un projet à faire face aux risques climatiques, l'AFD rappelle : « de plus en plus utilisé[e] par les bailleurs de fonds présents dans le champ de la lutte contre le changement climatique, le climate proofing des projets (à savoir l'amélioration de la résilience face aux risques climatiques) permet de protéger une infrastructure ou une zone habitée de façon à réduire considérablement ou totalement les impacts négatifs d'un événement météorologique extrême ».

Un document daté de 2006⁵⁰ et réalisé par J. M. Jancovici pour l'AFD propose une méthodologie de prise en compte des vulnérabilités lors de la mise en œuvre des projets afin d'accroître leur caractère *climate-proofing*. Cette proposition pilote est résumée dans le tableau 4 ci-dessous. Il n'existe toutefois pas, à notre connaissance, de grille plus récente et vouée à être appliquée de façon systématique.

49 Pour une description détaillée de la méthodologie carbone de l'AFD : http://www.proparco.fr/jahia/webdav/site/proparco/shared/ELEMENTS_COMMUNS/PDF/Telechargement/Outil_Bilan_Carbone_AFD.pdf

50 Le document mentionné : http://www.afd.fr/webdav/site/afd/shared/PORTAILS/SECTEURS/CLIMAT/pdf/Manuel_analyse_de_la_vulnerabilite.pdf

Toutefois, selon son cadre d'intervention transversal, l'AFD vise à systématiser cette méthodologie rapidement afin de l'appliquer à l'ensemble des projets qu'elle met en œuvre.

PROJETS	VULNÉRABILITÉS FACE AU CLIMAT	IMPLICATIONS	SOLUTIONS PROPOSÉES
Projets de centrales électriques à combustibles fossiles	Baisse des précipitations Hausse du niveau de la mer Hausse des températures moyennes.	Contrainte sur la disponibilité d'une source froide (si la source retenue est une rivière). Dommages à la structure. Mauvais fonctionnement des installations.	Intégrer les prévisions des modèles du GIEC
Projets de barrages	Baisse ou déplacement saisonnier des précipitations Excès de précipitations	Problème d'alimentation du fleuve constituant la retenue d'eau. Fragilisation des berges du barrage.	Intégrer les prévisions des modèles du GIEC.
Projets utilisant d'autres énergies renouvelables			
Biomasse	Modification des précipitations Accroissement des ravageurs	Ralentissement de la croissance de la biomasse. Prolifération favorisée par les changements climatiques et nuisance à la croissance de la biomasse.	Intégrer les prévisions des modèles du GIEC.
Éolien	Baisse de la force moyenne des vents Phénomènes extrêmes plus forts et plus fréquents	Rentabilité menacée voire inutilité de la structure. Dommages aux structures.	Intégrer les prévisions des modèles du GIEC.
Solaire	Hausse de la couverture nuageuse	Baisse de la production d'énergie.	Définir une marge de manœuvre.
Projets d'électrification	Phénomènes extrêmes plus forts et plus fréquents	Dommages sur les infrastructures de réseau si inadaptées.	Intégrer ces facteurs inhabituels dans le dimensionnement des projets.
Projets d'infrastructures de transports (routières, ferroviaires, aéroportuaires, portuaires)	Excès de précipitations Hausse aigüe des températures Élévation subite du niveau de la mer Fonte du pergélisol Hausse de la variabilité climatique Phénomènes extrêmes plus forts et plus fréquents	Érosion et éboulements qui provoquent des dommages aux infrastructures. Dommages et impraticabilité des structures. Inondation et impraticabilité des voies. Dommages irréversibles aux structures bâties sur ces sols. Conséquences directes : impraticabilité des structures. Conséquences indirectes : impacts négatifs sur l'environnement d'implantation. Dommages et impraticabilité des structures.	Utiliser des modèles de prévision plus défavorables. Utiliser des seuils de tolérance au-delà des valeurs historiques. Envisager ce risque dans le dimensionnement du projet. Intégrer les prévisions des modèles du GIEC. Accroître les limites de tolérance des infrastructures.

PROJETS	VULNÉRABILITÉS FACE AU CLIMAT	IMPLICATIONS	SOLUTIONS PROPOSÉES
Projets de développement urbain	Phénomènes extrêmes plus forts et plus fréquents Hausse de la variabilité climatique	Dommmages aux infrastructures urbaines. Agressions directes et rapides des peuplements urbaines. Exemples : réduction de l'approvisionnement agricole des populations (sécheresse, ravageurs), dépérissement des ressources forestières proches, accroissement des maladies. (Exhaustivité impossible)	Intégrer les prévisions des modèles du GIEC Intégrer ces vulnérabilités au cas par cas (de manière spécifique selon la zone d'implantation).
Projets industriels/miniers	Phénomènes extrêmes plus forts et plus fréquents Hausse de la variabilité climatique	Dommmages aux infrastructures de production (inondation, sécheresse, etc.). Dommmages aux infrastructures distantes (transport, réseau électrique, etc.). Exemples : hausse des prix d'approvisionnement en matières premières (ressources moins abondantes), déplacement des marchés, dégradation des conditions sanitaires des ouvriers. (Exhaustivité impossible)	Intégrer les prévisions des modèles du GIEC. Intégrer ces vulnérabilités au cas par cas (de manière spécifique selon la zone d'implantation).
Réseaux de télécommunications	Idem que les deux précédents	Directes : Dommmages aux installations. Indirectes : Baisse de l'attractivité de la zone (climat qui nuit à l'attractivité économique).	Intégration difficile car les évolutions sont longues et non brutales.
Projets touristiques	Hausse de la variabilité climatique Phénomènes extrêmes plus forts et plus fréquents	Non garantie des conditions climatiques qui nuit à l'attractivité touristique ou provoque des nouvelles maladies. Dommmages aux équipements.	Intégrer les prévisions des modèles du GIEC. Intégrer ces facteurs inhabituels dans le dimensionnement des projets.
Projets agricoles	Phénomènes extrêmes plus forts et plus fréquents Hausse de la variabilité climatique Hausse du niveau de la mer	Dommmages aux cultures (inondations, sécheresses) Prolifération des ravageurs qui détruisent les cultures. Salinisation des terres irriguées ou côtières.	Intégrer une marge par rapport à ce qui est nécessaire pour assurer l'équilibre économique de l'exploitation.
Infrastructures d'eau et d'assainissement	Phénomènes extrêmes plus forts et plus fréquents	Dommmages aux infrastructures, raréfaction de la ressource en eau (sécheresses).	Intégrer les prévisions des modèles du GIEC.
Établissements de soins	Hausse de la variabilité climatique Phénomènes extrêmes plus forts et plus fréquents	Incapacité des équipes de faire face à l'émergence de nouvelles maladies. Dommmages aux équipements.	Intégrer un dispositif de formation continue. Intégrer cela dans le choix de localisation.

Concernant la capacité d'un projet à répondre aux enjeux d'adaptation (ou du moins à ne pas accroître des vulnérabilités), l'Agence précise « *[qu'] il n'existe pas d'indicateur simple pour mesurer l'impact des projets d'adaptation dans la mesure où ces impacts dépendent du type de projet et de la vulnérabilité qu'il traite* ». La mesure de l'impact en termes d'adaptation des projets financés par l'AFD reste donc un point dur pour plusieurs raisons :

- La distinction entre les « projets d'adaptation » et les autres projets reste difficile à déterminer, compte tenu du *continuum* entre la problématique de l'adaptation et les actions en faveur d'un développement durable. Il peut être également difficile, au sein d'un projet de développement de déterminer la part « additionnelle » liée à la nécessité de prendre en compte l'adaptation au changement climatique.
- L'Agence évoque aussi des difficultés à mettre en œuvre des diligences « impacts sur les vulnérabilités face au changement climatique » systématiques dans le cycle de projet, dont l'ingénierie est beaucoup plus complexe et coûteuse qu'une métrique carbone, et ce dans la mesure où une telle diligence doit être réalisée à une échelle territoriale pertinente. La faible disponibilité de données climatiques dans bon nombre de pays en développement et l'incertitude concernant les impacts des changements climatiques accroissent la complexité de l'évaluation. L'incertitude est due essentiellement à trois types de facteurs⁵¹ :
 - **Les incertitudes quant aux futures émissions de gaz à effet de serre** : Il s'agit des incertitudes relatives à certaines hypothèses clés sur les relations entre populations futures, développement socio-économique et avancées techniques pouvant influencer sur les émissions de gaz à effet de serre.
 - **Les incertitudes dues à la modélisation** : Il arrive que les modèles prédisent différentes modifications climatiques pour les mêmes paramètres ; ces différences entre modèles sont dues aux représentations mathématiques variables du système terrestre.
 - **La variabilité interne du système climatique** : Cette incertitude a à voir avec les fluctuations naturelles du climat, indépendamment des forçages radiatifs du système terrestre. Les fluctuations sont importantes pour les gestionnaires de projet car elles pourraient inverser les tendances climatiques à long terme – et cela, pour une dizaine d'années.

Ainsi, l'évaluation de l'impact des projets sur les vulnérabilités au changement climatique reste très parcellaire et basée sur des estimations incomplètes.

Cycle de projet et processus de caractérisation « climat » des projets (sélection et monitoring/évaluation)

Chaque pays d'intervention de l'AFD dispose d'un « cadre d'intervention pays » négocié avec les instances gouvernementales. Bien qu'en progression au sein des Agences à travers le monde, la problématique climat n'est toutefois pas prioritaire pour tous les pays d'intervention et ne fait donc pas l'objet d'une inclusion systématique dans les « cadres d'intervention pays ». Ceci peut être imputé à la faible sensibilisation des responsables d'Agence sur la thématique, mais aussi aux réticences de certains pays récipiendaires. Ainsi, de nombreux projets financés par l'AFD ne sont caractérisés « climat » qu'après leur mise en œuvre sur le terrain et l'intégration de la problématique « climat » dans la conception même du projet n'est pas systématique. La division Changement climatique (appui transversal) émet un avis avant l'octroi du financement sur l'ensemble des projets financés par l'Agence, sur la base des évaluations préalablement citées (atténuation/adaptation), pour la plupart sous-traitées à des prestataires externes. Cet avis n'est toutefois pas contraignant, sauf si le projet est jugé fortement émissif (cf : Figure 19 - Grille de sélectivité carbone des projets).

Sur la question du *monitoring/évaluation*, la méthodologie de caractérisation « climat » des projets AFD est découpée selon les trois types de co-bénéfices identifiés en matière d'atténuation, d'adaptation et de soutien à la mise en œuvre des politiques « climat »⁵². Elle est, selon l'AFD, systématiquement appliquée aux activités « climat » lors de l'étape suivi/évaluation des projets conduits par l'Agence. Un projet est évalué comme contribuant à l'atténuation si « *les réductions d'émissions auxquelles il contribue sont supérieures à celles qu'ils génèrent sur sa durée de vie totale* ». Le projet est donc qualifié de « projet d'atténuation » si son calcul d'empreinte carbone *ex-ante* montre qu'il réduit ou évite des émissions de GES, ou, dans le cas d'un projet où l'empreinte n'est pas calculable, si le financement est alloué « *à des activités contribuant à l'atténuation (études, renforcement de capacités et lignes de crédit bancaires pour des projets d'énergies renouvelables ou d'efficacité énergétique)* ». La qualification de « projet contribuant à l'adaptation » repose quant à elle sur la limitation de « *la vulnérabilité des biens, des personnes et des écosystèmes aux conséquences des changements climatiques* ». Pour garantir la caractérisation « adaptation », l'évaluation devrait reposer sur une analyse en deux points :

- Une étude des vulnérabilités aux changements climatiques dans la zone d'implémentation du projet ;
- Une analyse des activités prévues par le projet face à une liste positive d'actions supposées contribuer

51 PNUD, Formuler des scénarios climatiques pour éclairer les stratégies de développement résilient au climat, Guide à l'intention des praticiens, avril 2011

52 Source : <http://www.afd.fr/webdav/site/afd/shared/PORTAILS/SECTEURS/CLIMAT/AFD-climate-activity-2013.pdf>

à réduire les vulnérabilités ou accroître la résilience des communautés, des biens ou des écosystèmes aux changements climatiques.

Dans les faits, cette analyse n'est pas réalisée de façon systématique et jusqu'ici limitée à des programmes pilotes.

Quant aux lignes de crédit, plusieurs cas de figure existent au sein de l'AFD pour caractériser ces financements comme ayant des co-bénéfices climat. Ils dépendent des objectifs spécifiques attendus et de la disponibilité d'indicateurs standardisés permettant l'évaluation de la contribution des politiques soutenues à la lutte contre les changements climatiques.

Processus de comptabilisation/classification « climat » des projets (reporting)

La classification des financements comme ayant des co-bénéfices climat repose, elle aussi, sur une méthodologie établie au sein de l'AFD.

Sur l'atténuation, la qualification de « projet d'atténuation » d'un projet de développement repose sur le fait que la réduction d'émissions de GES engendrée est supérieure à celle générée sur l'ensemble de la durée de vie. Cette classification des projets repose sur trois catégories que sont « atténuation », « neutre », ou « émissif ». L'AFD déclare que : « *Seuls les projets conduisant potentiellement à une réduction nette des émissions de GES sont qualifiés de projets climat. Les projets permettant d'améliorer l'intensité carbone d'une activité, par le biais de l'introduction d'une technologie plus sobre, mais entraînant une augmentation nette des émissions de GES entre les situations avant et après la mise en œuvre du projet ne sont pas qualifiés de projets climat et comptabilisés comme tels (ils sont qualifiés de projets de technologies propres)* ».

Pour classer les financements sur l'adaptation, l'AFD déplore l'absence de définition universellement acceptée du terme et propose d'y inclure les « *projet[s] de développement qui contribue[nt] à réduire la vulnérabilité des biens, personnes ou écosystèmes aux impacts du changement climatique* ». Pour qualifier un projet d'adaptation, l'AFD utilise « *une situation de référence qui est la situation avant-projet, c'est-à-dire ne prenant pas en compte les possibles effets du changement climatique dans son dimensionnement ou sa localisation géographique* ». Enfin, « *contrairement aux financements climat-atténuation l'AFD ne comptabilise au niveau des financements accordés à des projets concourant à l'adaptation aux effets du changement climatique que le financement attribué à la ou les composantes du projet permettant de réduire la vulnérabilité identifiée (dans certains cas il s'agit de l'intégralité du projet)* ». Ceci implique que pour un projet ayant un co-bénéfice sur l'atténuation, l'AFD comptabilise la totalité du financement octroyé, même si certaines composantes n'ont aucun impact climat avéré. Ceci peut amener à « gonfler » les volumes de financement ayant un co-bénéfice sur l'atténuation. Il est à noter à ce titre que d'autres bailleurs, comme l'Union européenne ont fait le choix de ne comptabiliser que la partie de l'investissement ayant un impact positif climat.

Il faut noter, à ce titre, que parmi les engagements pris par l'*International Development Finance Club*⁵³ (IDFC), dans le cadre de Paris Climat 2015, figure notamment les travaux sur la création d'un cadre harmonisé pour suivre et comptabiliser les financements liés à l'adaptation.

Conclusion

Au premier abord, l'AFD semble en « pointe » sur la question des outils de caractérisation « climat » des investissements. De plus, l'agence se veut un élément moteur dans la dissémination de cette approche auprès des autres banques et agences nationales de développement, notamment au sein de l'IDFC. Néanmoins, l'AFD s'appuie toujours, aujourd'hui, sur une caractérisation binaire de la question climatique en ce sens qu'elle définit les projets selon qu'ils sont émetteurs ou non-émetteurs de GES ; la question de la réduction des vulnérabilités face aux changements climatiques reste traitée de façon marginale.

Une manière de résumer la prise en compte des enjeux climat par l'AFD est de s'intéresser à leur prise en compte au sein du cycle de projet de l'agence (Annexe 3). L'analyse de ce dernier montre que la dimension « climat » est potentiellement prise en compte à plusieurs étapes (i) Examen de la proposition, (ii) Analyse de l'étude de faisabilité et de la demande de financement, (iii) Versement du financement et (iv) Évaluation *ex-post* du projet. En effet, ces étapes reposent sur l'adéquation de la proposition de projet aux enjeux transversaux guidant les activités de l'agence. À noter toutefois le caractère jusqu'ici peu contraignant de l'avis fourni par la division climat qui remet quelque peu en cause, dans les faits, l'importance accordée à la lutte contre les changements climatiques dans le cycle de projet de l'AFD.

⁵³ Site officiel : <https://www.idfc.org/>

Une mise en perspective de l'action « climat » de l'AFD avec celle des agences de développement des quatre autres principaux financeurs de l'APD au niveau mondial

La GiZ

La *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit*⁵⁴ (GIZ) est l'agence de coopération internationale allemande pour le développement ; elle met la question de la lutte contre les changements climatiques au cœur de son approche qui consiste à soutenir les décideurs, la société civile et les opérateurs privés dans la réduction des émissions de GES et à la promotion des stratégies d'adaptation. L'agence développe une expertise climat spécifique, favorise le développement organisationnel et soutient les processus de changement politique dans les pays partenaires afin de les préparer à faire face aux défis des changements climatiques.

La GIZ agit particulièrement sur l'élaboration de stratégies de développement climato-résilientes, les *Nationally Appropriate Mitigation Actions* (NAMAs), les systèmes de vérification et de *reporting* (MRV), les mécanismes d'échange sur le marché carbone et sur l'élaboration des contributions nationales (INDCs) des pays dans le cadre de l'accord de Paris.

De manière plus globale, l'agence s'est dotée d'une approche nommée « *Climate Proofing for Development*, [...] conçue pour permettre une meilleure intégration des effets du changement climatique dans les plans de développement aux niveaux national, sectoriel, local et au niveau des projets et pour œuvrer à une plus grande prise de conscience des défis et opportunités liés au changement climatique »⁵⁵. Cette méthodologie, initialement conçue pour l'utilisation interne de la GIZ, a été modifiée pour devenir applicable à une autre échelle, notamment au sein des institutions des pays d'intervention partenaires. Elle permet, aujourd'hui, la mise en œuvre de stratégies d'adaptation sur le terrain.

De fait, l'agence considère que « *même si les émissions de gaz à effet de serre étaient massivement réduites dans un avenir proche, les modifications des conditions climatiques continueront à se manifester et l'étendue de leurs impacts augmentera notablement à l'avenir* ». En conséquence, il est nécessaire d'élaborer des stratégies d'adaptation de long terme qui prennent en compte les changements climatiques, et ce à tous les échelons de la planification (projet, local, sectoriel ou national), « *afin de garantir la viabilité future des mesures* ». Selon la GIZ, cette approche doit prioritairement être appliquée pendant la phase de planification, mais rien n'empêche qu'elle le soit pendant la révision ou la mise en œuvre des projets.

La méthodologie comprend donc quatre principales étapes.

1. Phase de préparation : Elle consiste en la collecte de la plus grande quantité d'informations disponibles sur les prévisions climatiques attendues. Une fois l'information collectée, l'équipe de planification doit s'interroger sur la pertinence de mettre en œuvre l'approche *Climate proofing* en se posant les questions suivantes :

- *Les tendances climatiques telles que l'augmentation de la température ou l'élévation de la mer ont-elles potentiellement un impact sur la planification ?*
- *L'horizon de temps de la planification a-t-il une pertinence pour ces tendances climatiques ?*
- *La planification se réfère-t-elle à des éléments (unités d'exposition) qui sont particulièrement affectés par le changement climatique secteurs, aspects politiques, régions géographiques, groupe cible spécifique, etc.) ?*

De cette manière, sont identifiées des « unités d'exposition », qui sont les secteurs productifs, les aspects politiques, les régions géographiques ou les groupes cibles spécifiques, particulièrement affectés par les changements climatiques.

2. Phase d'analyse : Elle repose sur six étapes que sont :

1. L'analyse des tendances climatiques futures (exemple : vagues de chaleur plus fréquentes et plus intenses) ;
2. La définition des unités d'exposition (ex : infrastructures routières) ;
3. La détermination des effets biophysiques (ex : qualité du revêtement diminue pendant les pics de chaleur) ;
4. La détermination des effets socio-économiques (ex : coûts plus élevés pour l'entretien des infrastructures routières) ;
5. L'évaluation de la pertinence d'intégration de ces effets dans la planification qui repose sur la probabilité d'occurrence, les impacts attendus sur le projet et les capacités d'adaptation estimées ;
6. La définition des options d'action (ex : utilisation de matériaux de construction adaptés).

3. Des options d'action sont développées afin de réduire les effets du changement climatique et de tirer

54 Site officiel : <http://www.giz.de/en/html/index.html>

55 L'approche est développée ici : http://www.preventionweb.net/files/globalplatform/entry_bg_paper~giz2011climateproofing.pdf

profit, lorsque c'est possible, des opportunités offertes par le changement climatique.

Ces options reposent sur une analyse multi-critères : leur pertinence stratégique, leur caractère d'urgence, les co-bénéfices potentiels qu'elles peuvent générer, leur caractère « sans regret », la flexibilité de l'option, l'acceptabilité politique et sociale de l'option, et enfin, son coût de mise en œuvre. Elles sont ensuite sélectionnées à travers une analyse coûts-bénéfices, puis classées selon la phase du cycle de projet où il convient de les réaliser.

4. Enfin, l'intégration des options d'actions sélectionnées est réalisée quel que soit l'échelon stratégique (projet, local, sectoriel ou national).

Cette méthodologie a été mise à l'épreuve par la GIZ. Il en ressort que, selon l'agence, la méthode a montré son efficacité dans l'intervention de l'agence au Mali ou au Vietnam et ce, aux différents échelons d'application. Ainsi, de manière analogue à l'AFD, la GIZ a développé une méthodologie propre visant à intégrer l'adaptation aux changements climatiques dans les différents niveaux de son activité.

Sur la finance climat, son action dans ce domaine s'observe à travers cinq principaux modules à destination des PED⁵⁶ :

- Planification stratégique et politiques de développement ;
- Renforcement des institutions et la bonne gouvernance financière ;
- Accès à la finance climat internationale ;
- Dépenses efficaces et transparentes et mise en œuvre ;
- Promotion de l'engagement du secteur privé.

Via cette stratégie, la GIZ a permis à plus de 25 de ses 130 pays d'intervention de mettre en œuvre une planification d'accès à la finance climat, à établir et gérer des institutions nationales, et, enfin, à développer des capacités pour accéder à la finance climat.

La JICA

« Selon sa vision d'un développement inclusif et dynamique, la JICA [Agence japonaise de coopération internationale] contribue à résoudre les problèmes des pays en développement en utilisant les outils les plus appropriés de diverses méthodes d'aide et une approche combinée, par région, par pays et par problème »⁵⁷. Ainsi, en 2013, l'agence était active dans 152 pays du monde et, par elle, ont transité plus de 1042,9 milliards de Yen (soit près de 10,6 milliards de dollars) de l'APD globale du Japon (11,5 milliards de dollars cette même année). Ceci fait donc de la JICA l'acteur majeur de l'action de solidarité internationale japonaise.

L'agence affiche comme mission n°1 : « Traiter des problèmes de portée mondiale ; Répondre aux questions prioritaires de portée mondiale telles que le changement climatique, l'eau, l'alimentation, l'énergie, les maladies infectieuses et le financement ». De plus, l'enjeu climat apparaît dans l'ensemble des actions menées par la JICA sur ces différentes zones d'intervention. De fait, sous ces différentes formes, la JICA agit en faveur de la lutte contre les changements climatiques en mettant en œuvre plusieurs types d'initiatives dont, notamment, le transfert de technologies et de son expertise, la sensibilisation et la formation des populations les plus vulnérables, la promotion des énergies propres et des infrastructures résilientes dans les pays les plus défavorisés, ou encore, l'amélioration des capacités de réponse aux événements extrêmes.

La JICA fait notamment de la réduction des risques de catastrophes l'une de ses thématiques de prédilection⁵⁸. Ainsi, en janvier 2013, la JICA a créé un dispositif appelé *Secure* (Crédit *stand-by* d'urgence pour le rétablissement urgent) qui répond aux besoins de reconstruction des pays touchés par des événements extrêmes. Elle agit donc sur trois domaines que sont (i) l'appui à l'instauration d'une société sûre qui consiste en l'évaluation du degré de risques des pays et en la mise en œuvre de solutions de prévention adaptées ; (ii) l'appui à l'élaboration de plans de gestion intégrée des catastrophes qui se traduit par un renforcement des capacités juridiques, administratives et techniques de réponse aux événements extrêmes ; (iii) le soutien pour la compréhension et la généralisation de la gestion du risque de catastrophe qui conduit à l'accroissement de la collaboration entre les communautés et les organisations publiques afin de mieux gérer le risque de catastrophes.

En outre, l'agence s'est dotée d'un département « Environnement mondial » chargé d'un large spectre de mesures couvrant notamment la protection des forêts et de la nature, la gestion environnementale, les mesures de lutte contre le changement climatique, les ressources hydriques et la réduction du risque de catastrophe. Par son biais, elle s'engage à œuvrer dans le sens d'un approfondissement du dialogue

56 Source : <https://www.giz.de/expertise/downloads/giz2013-en-climate-finance-approach.pdf>

57 Source : http://www.jica.go.jp/french/publications/profile/c8h0vm000001vgs0-att/jicapofile_fr.pdf

58 Rapport annuel de la JICA : http://www.jica.go.jp/french/publications/annual/2013/c8h0vm000008t4522-att/00_all.pdf

autour de l'introduction de la réduction des risques de catastrophes dans l'agenda post-2015. Elle s'engage aussi à poursuivre son engagement « climat » au sein des négociations internationales et en intégrant le conseil d'administration du FVC. Le Japon est, par ailleurs, très engagé dans les mécanismes de marché internationaux climat, que ce soit le mécanisme REDD+ ou bien le mécanisme de mise en œuvre conjointe (MOC) mis en œuvre par le pays depuis 2012 et s'inscrivant dans le cadre bilatéral de réduction des émissions de GES du pays.

La JICA agit particulièrement sur la question de la gestion durable des forêts, puisqu'entre 2000 et 2011 elle a mené des activités de reboisement d'une superficie globale de 13,88 millions d'hectares.

Sur la question spécifique de la lutte contre les changements climatiques, la JICA met en œuvre plusieurs mesures. Tout d'abord, elle soutient les efforts d'atténuation des PED, en conformité avec leurs objectifs de croissance économique, via « *l'introduction des énergies renouvelables, la promotion des économies d'énergie, l'amélioration des systèmes de transport public urbain, la gestion des déchets solides, la gestion des forêts et le reboisement* ». Elle s'engage, ensuite, à protéger les populations contre les effets néfastes du dérèglement global via « *des mesures d'adaptation en fonction des besoins de chaque pays. Cela comprend le développement des capacités de protection des rivages et des berges, la construction d'installations d'approvisionnement en eau potable, la gestion appropriée des ressources hydriques, la protection des écosystèmes, la promotion de l'agriculture irriguée et la diffusion de cultures hautement résistantes à la sécheresse* ». Pour son action d'adaptation, la JICA, de manière analogue à l'AFD ou à la GIZ, s'appuie sur des modèles de prévisions locaux et adaptés des effets futurs des changements climatiques.

La JICA n'intègre pas l'impact sur le climat en tant que tel dans le montage de ses projets, cependant, elle dispose de lignes directrices CES (considérations environnementales et sociales) qui évaluent l'impact sur l'environnement et la société des projets conduits. De fait, « *la procédure de la JICA comprend trois étapes : l'examen classe les projets par catégorie selon leur impact sur l'environnement ; l'étude environnementale vérifie et évalue les CES lors de l'étude de la proposition de projet ; et le suivi permet de contrôler les activités CES sur une certaine période après la fin du projet* ». Les projets sont ainsi classés en quatre catégories : A (risque d'impact négatif important), B (impact potentiel moins négatif que pour A), C (impact négatif minimal ou faible), et FI (la JICA verse les fonds à un intermédiaire financier et les sous-projets ne peuvent être fixés avant approbation de la JICA). Dans le cas d'un projet de type A, la JICA organise une discussion avec les parties prenantes visant à accroître les impacts positifs et atténuer ou compenser les effets négatifs avant de rendre une décision basée sur une étude transparente et rendue publique.

En outre, l'agence s'est dotée d'un processus de sensibilisation du Japon en organisant des sessions de formation sur la question des CES auprès des personnels gouvernementaux et des consultants afin de renforcer la prise en compte des CES dans l'action de solidarité internationale. Un comité consultatif indépendant a été constitué pour conseiller et soutenir l'agence dans cette procédure.

Enfin, les bénéficiaires d'un projet soutenu par la JICA et trouvant que les lignes directrices CES n'ont pas été respectées peuvent soumettre une objection auprès de l'agence, qui si cela est avéré organisera un dialogue entre les bénéficiaires et les acteurs du projet.

Le DFID

Le Département pour le développement international (DFID) est en charge de l'aide au développement pour le Royaume-Uni. Ce dernier dispose aussi d'un Département spécifiquement consacré à l'énergie et aux changements climatique, le *Department of Energy and Climate Change* (DECC). Les deux départements conduisent conjointement l'action de lutte contre les changements climatiques à l'échelle internationale menée par le Royaume-Uni⁵⁹.

En termes financiers, ils ont prévu de contribuer, entre 2011 et 2016, à hauteur de 3,87 milliards de livres (soit près de 6 milliards de dollars pour un taux de change annuel moyen de 1,56) à l'*International Climate Fund* visant à la fois l'atténuation et l'adaptation aux changements climatiques. Ce fonds est géré par les deux départements, ainsi que par le Département pour l'environnement et les affaires alimentaires et agricoles (Defra) et vise la réduction de la pauvreté à l'échelle internationale via la promotion d'une croissance résiliente et permettant une réponse plus efficace des populations les plus vulnérables aux chocs climatiques. Les fonds peuvent-être octroyés pour des projets menés par le secteur privé, la société civile ou encore des organismes de recherche, mais toujours sous la supervision d'un des trois départements. L'action du fonds, en plus de se faire en cohérence avec les principes de l'APD du Royaume-Uni, doit être destinée à des PED ayant adopté une politique environnementale intégrant la lutte contre les changements climatiques⁶⁰.

Par ailleurs, les résultats des projets financés par ce fonds sont mesurés à travers un certain nombre

59 Source : <https://www.gov.uk/government/policies/taking-international-action-to-mitigate-climate-change>

60 Principes de l'ICF : https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/66150/International_Climate_Fund_ICF_Implementation_Plan_technical_paper.pdf

d'indicateurs. Par exemple, pour la question du développement bas carbone, l'efficacité des projets sera évaluée, notamment par le nombre de tonnes équivalent CO₂ réduites ou évitées, le nombre de personnes défavorisées ayant accès à une énergie bas carbone, le nombre d'emplois créés dans le développement bas carbone ou encore le nombre de politiques et plans bas carbone mis en œuvre. Pour l'adaptation, des critères existent aussi tels que le nombre de personnes moins vulnérables aux effets des changements climatiques, la valeur des pertes évitées ou des actifs protégés, etc.

L'évaluation de l'action menée à travers ce fonds est réalisée par un organisme indépendant (*Independent Commission on Aid Impact*).

L'angle d'action des départements concerne principalement les pays émergents comme l'Inde, la Chine et le Brésil étant donné leur fort potentiel d'émissions dans les années à venir. L'objectif global que se sont fixés les deux départements en termes d'atténuation s'inscrit dans le cadre de l'engagement pris par les États à Copenhague de rester en dessous de la barre des +2°C de réchauffement climatique global.

Sur l'adaptation, le DFID et le DECC s'engagent financièrement dans trois principaux programmes.

Le programme ASAP (*Adaptation for Smallholder Agriculture Programme*). Ce programme concerne environ 40 PED et œuvre à l'investissement dans les pratiques et le partage de connaissance à destination des petits exploitants afin de leur permettre de s'adapter aux effets des changements climatiques. L'impact attendu de l'action du Royaume-Uni est de toucher 6 millions de bénéficiaires en réduisant leur vulnérabilité et en accroissant leurs revenus.

Le *South Asia Water Governance Programme* qui vise l'adaptation des populations vivant dans les bassins versants de l'Himalaya. Il concerne le Bangladesh, le Pakistan, l'Afghanistan, l'Inde, le Népal et Burma. Au sein des indicateurs d'évaluation d'impact du programme, trois sont liés directement aux changements climatiques : le nombre de bénéficiaires moins vulnérables aux impacts des changements climatiques ; la quantité de fonds levée et influencée par les programmes climat et le nombre d'actions politiques mises en œuvre qui promeuvent un développement climato-compatible.

Le troisième programme est un programme d'habitat résilient au Bangladesh visant l'adaptation des personnes en situation d'extrême pauvreté, notamment les femmes, par la construction d'un habitat plus résilient aux changements climatiques.

Usaid

L'Agence des États-Unis pour le développement international est organisée en plusieurs bureaux. Le Bureau pour le changement climatique global est l'entité dédiée à l'action de lutte contre les changements climatiques de l'agence. Elle s'est, en outre, dotée d'une stratégie globale sur le changement climatique et le développement pour la période 2012-2016⁶¹.

Cette stratégie reconnaît à la fois l'importance de lutter contre les changements climatiques et les opportunités de croissance durable et résiliente que cette action peut potentiellement engendrer. Elle repose sur trois objectifs principaux :

- Accélérer la transition vers un développement faiblement émissif à travers l'investissement dans les énergies propres et la durabilité des paysages ;
- Accroître la résilience des populations, des lieux et des modes de vie via des investissements dans l'adaptation ;
- Renforcer les résultats en intégrant le changement climatique dans la programmation, l'apprentissage, les discussions politiques et les techniques opérationnelles de l'agence.

Ainsi, Usaid distingue les actions visant à s'attaquer aux effets des changements climatiques par des programmes ayant cet objectif direct et celles visant à intégrer une dimension « climat » dans les autres programmes menés par l'agence. Elle considère les trois objectifs ci-dessus comme revêtant le même degré d'importance et nécessitant la même priorité d'action.

Par ailleurs, dans le cadre de la *Global Climate Change Initiative* lancée par le président Obama⁶², ces trois objectifs s'intègrent dans une approche axée sur trois piliers. (i) L'énergie propre⁶³, thématique sur laquelle l'agence s'engage à travailler majoritairement avec les pays ayant un fort potentiel émissif dans le futur, et prêts à montrer une volonté de *leadership* dans le développement des énergies propres. (ii) La résilience des paysages où Usaid s'engage à agir dans les pays partenaires possédant une grande quantité de forêts, ayant un fort potentiel de captation du carbone et une volonté de développer des procédures *MRV* solides. (iii) L'adaptation pour laquelle l'agence œuvre avec les pays les plus vulnérables à la fois sur les effets physiques des changements climatiques mais aussi sur les effets socio-économiques associés.

Sur l'atténuation, Usaid cherche à accélérer la transition des pays vers un développement

61 Document disponible ici : http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PDACS780.pdf

62 Le texte : https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/Climate_Fact_Sheet.pdf

63 Pour plus de détails sur ce à quoi se reporte ce terme au sens de Usaid : http://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1865/GCC_Clean_Energy_30oct13.pdf

économique durable et bas carbone. Cela repose, notamment sur la notion de « bonne gouvernance » qui nécessite une planification transparente et fondée sur les faits. Usaid précise l'importance à accorder à la question des droits humains dans cette perspective. Son action dans le domaine repose sur un programme gouvernemental, le *Government Enhancing Capacity for Low Emission Development Strategies (EC-LEDS) program*. L'agence conduit cette initiative qui vise à renforcer les capacités des décideurs locaux et fournir une assistance technique dans les pays d'intervention.

Une autre partie de l'action d'Usaid en matière d'atténuation repose sur le mécanisme REDD+ qui vise à réduire la déforestation et la dégradation des forêts. L'agence cherche à renforcer le cadre international et les capacités locales pour intégrer ce mécanisme de manière optimale dans les politiques de développement bas carbone des pays partenaires.

Sur l'adaptation, l'accent est mis sur la résilience des populations et des paysages dans les pays partenaires. Ceci passe par (i) l'amélioration de l'accès aux données scientifiques pour les décideurs locaux, (ii) l'établissement d'une « bonne gouvernance » et (iii) identifier et mettre en œuvre les actions nécessaires pour accroître la résilience.

Usaid investit donc dans les capacités scientifiques des pays partenaires afin de garantir le meilleur accès à l'information climatique aux populations et aux décideurs, et ainsi, éclairer objectivement les choix politiques en matière de développement climato-compatible.

En outre, pour accroître l'efficacité de cette première action, Usaid promeut le renforcement de capacités des décideurs locaux et la mise en œuvre de processus participatifs dans la mise en œuvre des politiques publiques de développement.

Par ailleurs, l'agence cherche à intégrer la dimension « climat » à l'ensemble des activités qui composent son mandat d'agence de développement international. Par exemple, les projets de santé sont accompagnés de renforcement des capacités des parties prenantes quant à l'impact que pourront avoir les changements climatiques sur la prévalence de certaines maladies. De même, dans ses activités liées à la notion de sécurité alimentaire, Usaid promeut la nécessité d'intégrer une dimension adaptation aux changements climatiques dans les pratiques et les investissements réalisés dans le domaine agricole.

Quelles conclusions quant aux méthodes d'intégration de la dimension climat dans les activités de solidarité internationale des agences de développement ?

Les cinq agences présentées ci-dessus se distinguent par une volonté commune affichée d'agir en faveur de la lutte contre les changements climatiques. Leurs modes d'intervention présentent toutefois des caractéristiques qui leur sont propres.

La GIZ est, ainsi, plus particulièrement tournée vers l'accompagnement à l'élaboration de politiques publiques, ceci se faisant sous forme de dons et via la mise à disposition d'une expertise technique. L'AFD, bien qu'ayant une dimension d'accompagnement, notamment via sa politique de prêts « climat », agit de manière plus opérationnelle à travers ses antennes de terrain. Ceci implique que l'agence allemande, à l'inverse de son homologue française, n'agit pas sur l'atténuation et l'adaptation via la conduite de projets dédiés, mais plutôt en cherchant à faire intégrer ces dimensions aux politiques menées par les gouvernements nationaux en termes de développement global.

Les deux agences ont en commun la définition d'une méthodologie de *climate-proofing* des projets menés. Ces méthodologies ont pour objectif d'orienter les activités des deux entités vers une meilleure prise en compte des risques et impacts liés aux changements climatiques dans les phases de conception de leurs interventions.

Pour les actions de type projets des quatre agences que sont l'AFD, la JICA, le DFID et Usaid, la prise en compte du climat dans les activités de solidarité internationale se traduit sous des formes méthodologiques diverses⁶⁴.

En matière d'atténuation, l'OCDE propose le tableau suivant contenant les indicateurs d'évaluation employés par les agences étudiées ici.

64 Source : <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/5jzb44nmnbd2.pdf?expires=1430317546&id=id&accname=guest&checksum=1A0561A6262CE1E7FED7E0813B863C0D>

Tableau 5 : Exemples d'indicateurs pour les actions liées à l'atténuation

Indicator	Units	Result type	Selected users	Type
National and Global Level Indicators				
Total Emissions	tCO _{2eq}	Impact	IEA; UNFCCC	Quantitative
Total Emissions (<i>per capita</i>)	tCO _{2eq} person ⁻¹	Outcome - Impact	WB	
Emissions intensity (<i>per unit of energy</i>)	tCO _{2eq} kWh ⁻¹		WB; IEA	
Emissions intensity (<i>per unit GDP</i>)	tCO _{2eq} unit GDP ⁻¹		IEA; IDB; China; US	
Ratio of power generation capacity from low-carbon sources	%	Outcome	IDB; Colombia	
Project and Portfolio Level Indicators				
Number of relevant policies or capacity building activities	Absolute number	Output	IDB; Philippines; KfW	Quantitative
Avoided CO ₂ emissions	tCO _{2eq} yr ⁻¹	Impact	UK-ICF; AFD, AfDB; USAID; CIF-FIP/CTF; GEF; JICA; Indonesia-ICCTF; Zambia	
Sequestered CO ₂ through forestry activities	tCO _{2eq}		CIF-FIP; GEF	
Installed renewables capacity	MW	Output	UK-ICF; CIF-CTF; GEF; IDB; AfDB; USAID	
Energy savings	GWh yr ⁻¹	Outcome	CIF-CTF; GEF	
Avoided deforestation or improved land management	Hectares		UK-ICF; USAID; IDB; SIDA; AfDB; BNDES; Indonesia-ICCTF	

Source: IEA, 2012; UNFCCC, 2012b; World Bank, 2013b; Briner, 2013, pers. comm.; IDB, 2012; USG, 2012; GoP, n.d.; KfW, 2011; CIF, 2011; CIF, 2012a; GEF, 2011b; AfDB, n.d.; UK, 2013; César, 2013; Duarte, 2013; Martins, 2013; Mulenga, 2013.

Les quatre agences ont donc opté pour une méthodologie d'évaluation fondée sur les émissions évitées par le projet. A l'inverse de l'AFD et JICA, les agences anglaises et américaines ont adopté des indicateurs d'évaluation complémentaires que sont les capacités renouvelables installées, l'amélioration de la gestion des terres ou la déforestation évitée.

La méthodologie axée sur les émissions de CO₂, ou bien sur le calcul d'empreinte carbone présente l'avantage d'être simplement applicable et donne des résultats aisément interprétables. Mais il a été précédemment noté le caractère nécessairement binaire et carbo-centré d'une telle approche.

Les indicateurs complémentaires utilisés par Usaid et le Royaume-Uni permettent de sortir de cette binarité en incluant des éléments eux-aussi quantitatifs mais pas uniquement centrés sur le carbone et les émissions de GES. L'AFD, en pointe sur l'analyse carbone de ces projets, gagnerait donc à intégrer plus d'outils de mesure des effets de ses projets sur l'atténuation des changements climatiques.

Sur la question de l'adaptation, selon l'OCDE, les indicateurs utilisés pour évaluer les impacts des actions conduites sont les suivants :

Tableau 6 : Exemples d'indicateurs

Indicator	Units	Result type	Selected users	Type
National and/or Global Level Indicators				
Number of people vulnerable to climate change	Absolute number	Impact	PPCR; AF; Kenya	Quantitative
Integration of climate change in national planning and development frameworks; co-ordination of actors	NA	Outcome	PPCR; AF; AfDB; GEF; SIDA ; Zambia	Qualitative
Number of laws, policies, regulations, strategies, etc. addressing climate adaptation	Absolute number	Output - Outcome	USAID; AfDB; AF; GEF; Philippines	Quantitative
People permanently displaced due to climate change	Absolute number or % of population	Outcome	SIDA; Kenya	Quantitative
Project and Portfolio Level Indicators				
Number of people targeted by intervention	Absolute number	Output	UK-ICF; PPCR; Zambia	Quantitative
Number of climate vulnerability assessments conducted	Absolute number		USAID; AF; GEF	
Outreach and CB efforts	Person hours; absolute number of fora		USAID; AfDB; AF; Kenya; IDB	
Number of institutions with improved capacity to address climate change	Absolute number	Outcome-Impact	USAID; AfDB; AF; Zambia	
Physical infrastructure and assets improved or strengthened	km of road; absolute number		USAID; AfDB; AF; Kenya; Philippines	
Increased capacity to adapt to impacts of climate change	Absolute number or qualitative	Outcome-Impact	UK-ICF; USAID; AF; PPCR; SIDA; Zambia	Quantitative or Qualitative
Development and testing of climate response instruments	NA	Outcome	PPCR; Zambia	Qualitative

Source: CIF, 2012b; AF, 2011a; GoK, 2012b; GEF, 2012; GoP, n.d.; César, 2013; UK, 2013; USG, 2012; IDB, 2012; Mulenga, 2013.

Le tableau ci-dessus montre que Usaid est en pointe en termes d'évaluation de l'impact de ses projets visant l'adaptation des populations aux changements climatiques. De fait, l'agence a mis en œuvre plusieurs indicateurs que sont le nombre d'études de vulnérabilités face au climat conduites ou encore l'accroissement de la capacité d'adaptation aux impacts des changements climatiques. Seul le Royaume-Uni a aussi adopté ce type d'outils.

L'AFD et la JICA apparaissent donc plus en retrait que leurs homologues sur ces questions et gagneraient à développer des méthodologies standardisées d'analyse des effets de leurs actions sur l'adaptation des populations aux impacts des changements climatiques.

De cette analyse comparative, il ressort que la méthodologie AFD apparaît comme centrée principalement sur l'aspect carbone des projets. La caractérisation « climat » y est donc binaire alors que celle d'autres agences repose sur des éléments complémentaires.

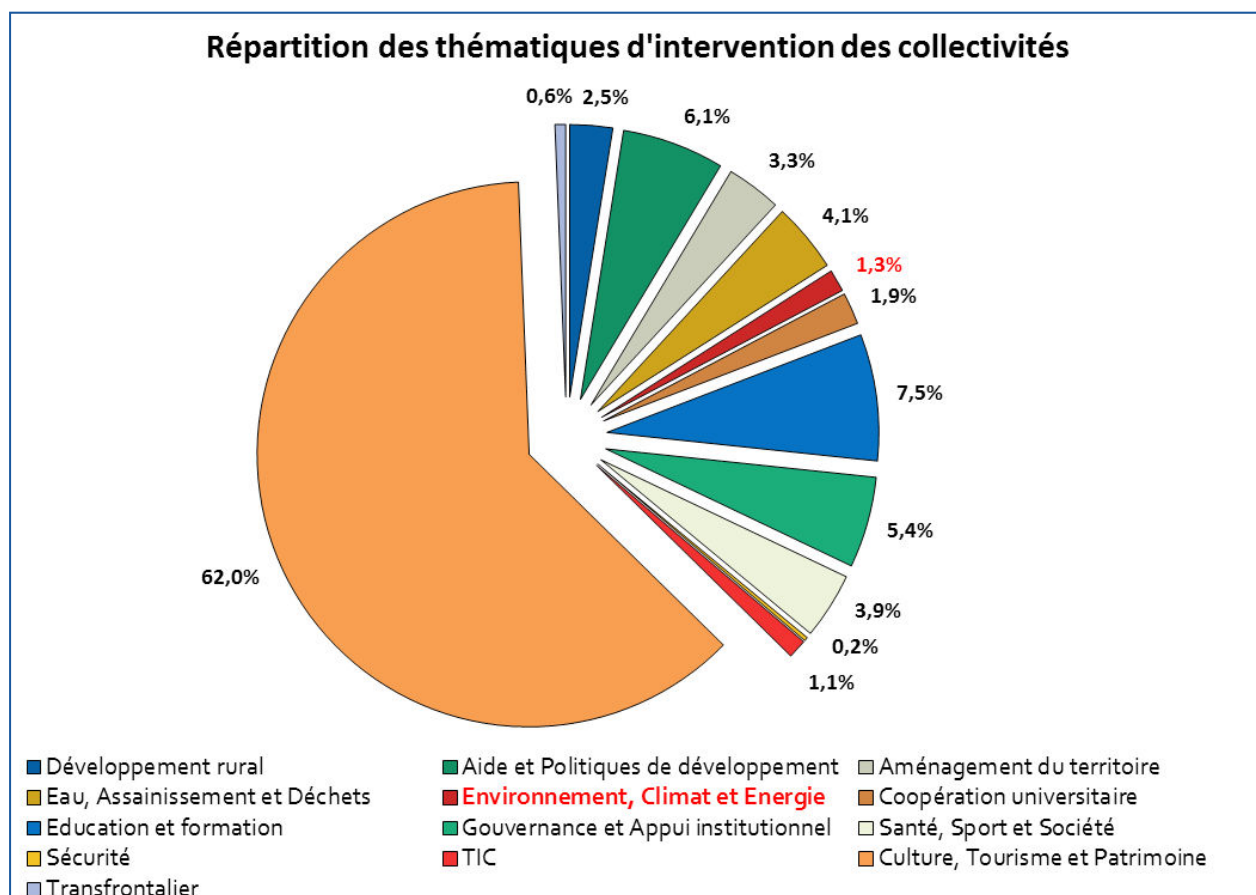
Au niveau de l'adaptation l'AFD accuse un certain retard par rapport à ses homologues qui ont adopté des outils et des méthodologies applicables de manière systématique.

3. Des collectivités territoriales françaises qui s'engagent progressivement contre les changements climatiques

Une thématique « climat » globalement délaissée par les collectivités territoriales

À partir des données de l'atlas, il est aussi possible de décomposer les projets de la coopération décentralisée française par thématique d'intervention.

Figure 20 : Répartition des thématiques d'intervention des collectivités françaises en 2013



Source :

L'auteur à partir des données de l'Atlas de la coopération décentralisée.

<https://pastel.diplomatie.gouv.fr/cncdext/dyn/public/atlas/accesMonde.html>

Consultées en mars 2015. Exprimées en nombre de projets.

Les chiffres de l'Atlas de la coopération décentralisée en 2013 sont les suivants :

- 87 collectivité(s) territoriale(s) mène(nt) 169 projet(s) à travers le monde ;
- 5 collectivité(s) locale(s) en recherche de coopération ;
- 5 demande(s) de coopération (Bourse projets).

Pour le climat spécifiquement, les chiffres sont :

- 6 collectivité(s) territoriale(s) mène(nt) 6 projet(s) à travers le monde.

La part des projets consacrés à la lutte contre les changements climatiques ou à l'accès à l'énergie est donc minime. Cependant, ce résultat est à relativiser du fait de la transversalité de cette notion. Cette transversalité rend l'évaluation complexe car il est possible de trouver des thématiques climatiques et environnementales dans des projets d'urbanisme, ou d'accès à l'eau par exemple.

Une prise en compte croissante mais non harmonisée des enjeux climat

La **Ville de Paris**⁶⁵ est la première collectivité française en termes de montants consacrés à la solidarité internationale. Elle agit majoritairement sur les thématiques de l'accès à l'eau et de la lutte contre la prolifération du VIH/SIDA.

En matière environnementale, la ville s'est dotée d'un Plan climat et énergie territorial (PCET) qui contient plusieurs engagements « climat » qui concernent l'échelle nationale. Cependant, à l'international, la ville ne mène pas d'actions en tant que telles ayant la lutte contre les changements climatiques comme objectif prioritaire. Elle ne dispose pas, à ce titre, d'outils, ni des ressources (humaines et financières), permettant de « caractériser » l'impact climat des projets qu'elle finance.

En effet, l'action de la ville en matière d'accès à l'eau repose sur le dispositif Oudin-Santini qui consiste à consacrer 1 % du budget eau et assainissement de la commune à des actions de coopération internationale dans ces mêmes secteurs. Ceci lui a permis d'octroyer, entre 2006 et 2013, 4 millions d'euros de subventions à des ONG afin qu'elles mènent 46 projets d'accès à l'eau dans divers PED⁶⁶.

Forte de cette expérience, la ville prévoit d'étendre son action au domaine de la gestion/valorisation des déchets dès l'année 2015 en se reposant sur la nouvelle disposition législative nationale qui le permet. Le financement de la lutte contre les changements climatiques sera à l'agenda de la ville de Paris d'ici la fin de l'année 2015 puisqu'elle participe aux discussions autour de la création d'un Fonds vert des collectivités territoriales qui articulerait la solidarité climatique entre les collectivités à l'échelle mondiale.

Le **Conseil régional d'Ile de France**⁶⁷, fait des biens publics mondiaux le cœur de son action de solidarité internationale. Plusieurs dispositifs existent :

- Les appels à projets ;
- Le dispositif Aramis⁶⁸ pour les projets à petite échelle ;
- La coopération décentralisée.

Un équilibre est recherché entre les thématiques d'intervention, mais en 2015, du fait de la COP21, le climat est regardé avec une attention particulière. Les thématiques ne font pas l'objet de quotas, le choix dépend vraiment des propositions reçues et des financements disponibles. Il n'y a donc pas un objectif chiffré de projets labellisés climat. La transversalité du climat rend difficile, selon les équipes techniques, l'évaluation concrète des montants alloués à son financement. Pour qu'un projet soit pris en compte il doit, *a minima*, s'inscrire dans les objectifs du millénaire pour le développement et ne pas rechercher de buts lucratifs. Cependant, il existe des « lignes rouges » climat établies de façon informelle. De fait le Conseil régional ne finance pas de projets qui vont à l'encontre des biens publics mondiaux, telle que la lutte contre les changements climatiques.

Au sein du **Conseil régional de Picardie**⁶⁹, la sensibilisation des équipes à la question des changements climatiques est avérée, notamment du fait des retours des partenaires sur le terrain, qui sont directement impactés par les conséquences des dérèglements climatiques. L'action prend place dans trois principaux lieux d'intervention :

- **Niger** : le climat y impacte la régularité des saisons des pluies (décalage) et intensifie le phénomène d'érosion (accroissement de la violence des épisodes pluvieux).
La Région classe ce type de situation en tant que « problématique de durabilité forte », cela correspond aux territoires dans lesquels les impacts environnementaux ne pourront pas être compensés par une amélioration des technologies. Les impacts des changements climatiques sont mesurés et considérés à plusieurs niveaux : sols, eaux, forêts, démocratie, sécurité alimentaire, démographie, paix.
Compte tenu de l'effet domino du changement climatique, la Région Picardie en a fait un champ d'action prioritaire dans le pays. L'adaptation aux changements climatiques est donc un enjeu majeur qui influence tous les autres enjeux de développement.
- **Madagascar** : l'enjeu est moins important sur la zone d'intervention car l'érosion y est comparativement moins faible qu'ailleurs.
- **Bénin** : les enjeux climatiques y sont principalement matérialisés au travers des questions forestières.

Dans l'ensemble des interventions, le climat est intégré dans les objectifs dès leur conception.

Dans le cadre de la coopération décentralisée du Conseil régional de Picardie, il n'y a pas de méthodologie d'intégration du climat définie. Au niveau du PCET, et donc dans l'action menée sur le territoire national, une méthodologie existe sous forme de labellisation des actions menées selon les termes compensation/adaptation/atténuation qui pourrait être appliquée dans la solidarité internationale.

Selon la région, « *Sur les enjeux climat, il y a un réel effet de ciseau stratégique. Une action ponctuelle*

65 Informations issues d'un entretien avec deux membres du cabinet chargé de l'environnement, du développement durable, de l'eau, de la politique des canaux et du « plan climat énergie territorial »

66 Liste des projets disponible ici : <http://www.paris.fr/viewmultimediadocument?multimediadocument-id=139694>

67 Informations issues d'un entretien avec un membre du Conseil régional d'Ile de France

68 Informations : <http://www.iledefrance.fr/aides-regionales-appels-projets/aramis>

69 Informations issues d'un entretien avec un membre du Conseil régional de Picardie

n'a pas d'effets, il faut travailler à l'échelle supérieure, c'est-à-dire l'échelle critique minimale. Or, pour atteindre cette échelle critique il faut un projet d'une ampleur suffisante tant en termes d'activités que de financements. Elle ne peut donc être atteinte que via des consortiums d'acteurs. Cependant, avec l'accroissement de la taille naissent des questions éthiques liées à la notion de bonne gouvernance ».

Le **Conseil régional Rhône Alpes**⁷⁰, « cherche à promouvoir la prise en compte de l'enjeu climat, que ce soit en matière d'atténuation ou d'adaptation, dans les projets dont elle est partie prenante ». Face aux difficultés auxquelles sont confrontées les négociations internationales sur les changements climatiques, la Région considère que les collectivités sont porteuses des solutions les plus efficaces.

Ainsi, dès sa programmation 2007-2013, le Conseil régional s'est donné pour objectif « que les enjeux de développement durable soient pris en compte [i] très en amont par les porteurs de projets (lors de la conception même du projet) ; [ii] au moment de l'instruction, par l'appréciation globale du projet au regard des principes de développement durable dont le respect conditionne la recevabilité du projet ; [iii] pendant la réalisation du projet et son suivi dans le temps ». À cela, la programmation 2014-2020 a intégré une dimension climatique visant à assurer l'empreinte carbone des projets menés la plus faible possible. La Deric (Direction de l'Europe, des Relations internationales et de la Coopération) assure également la caractérisation qualitative des impacts des projets financés en termes de réduction des vulnérabilités des territoires.

La région est donc, de fait, impliquée dans un certain nombre de projets en lien direct avec les changements climatiques.

Vers une meilleure climato-compatibilité des actions de coopération décentralisée

Dans la perspective de Paris Climat 2015, le MAEDI a commandé un rapport à R. Dantec et M. Delabarre⁷¹ afin d'élaborer plusieurs propositions autour de la coopération décentralisée et de son action au niveau des enjeux climatiques.

Sur l'ensemble des propositions émises (qui sont au nombre de trente), sept concernent la finance climat :

Proposition 7 : Lancer, dans le cadre de la Commission Nationale de la Coopération Décentralisée (CNCD), une réflexion sur le développement des actions de lutte contre le changement climatique (atténuation et adaptation). Cette réflexion s'appuierait utilement sur un meilleur recensement des actions liées au climat dans la cartographie française des actions de coopération décentralisée.

Proposition 8 : Ajouter la possibilité d'affecter des financements assis sur le produit de la taxe ou de la redevance « déchet », dans la limite de 1 %, à l'instar de ce qui est possible dans le domaine de l'eau et de l'assainissement (loi Oudin-Santini) et dans celui de l'énergie (amendement de Xavier Pintat).

Proposition 9 : Renforcer le dialogue et la coopération entre l'AFD et les collectivités territoriales. Dans ce cadre, réfléchir à des outils techniques et financiers dédiés à l'accompagnement des coopérations décentralisées. Soutenir la conduite de réflexions similaires sur la prise en compte des coopérations décentralisées dans les structures internationales dédiées au financement du développement (Banque mondiale, banques de développement).

Proposition 10 : Défendre, dans les négociations internationales, des mécanismes d'accès direct des collectivités aux différents financements mis en place, notamment dans le cadre du Fonds vert.

Proposition 11 : Développer prioritairement des programmes pilotes territoriaux illustrant l'intérêt de cette synergie « additionnelle » entre les fonds existants, avec l'élaboration de nouveaux critères d'éligibilité climat-développement-gouvernance. Dans ces programmes, des enjeux prioritaires se dégagent : les transports, le traitement des déchets et la méthanisation, la production énergétique dans les villes moyennes, etc.

Proposition 12 : Soutenir les expérimentations de mesure des émissions territoriales dans une logique « MRV », dans des pays du Nord comme du Sud, et à différentes échelles territoriales. Défendre des mécanismes de financement internationaux prenant en compte la réalité des réductions engagées par les territoires.

Proposition 13 : Dans le cadre des coopérations décentralisées, mobiliser les collectivités territoriales françaises sur des enjeux d'adaptation. Accompagner des projets expérimentaux et, plus généralement, défendre dans les négociations internationales des mécanismes ambitieux d'aide aux territoires les plus vulnérables. Développer une expertise spécifique en s'appuyant sur les compétences françaises en la matière.

⁷⁰ Informations issues du PCET de la région - Volet III - Solidarité internationale : http://www.rhonealpes.fr/include/viewFile.php?idtf=13898&path=b3%2FWEB_CHEMIN_13898_1365518727.pdf

⁷¹ Le rapport est téléchargeable ici : <http://www.assemblee-nationale.fr/14/evenements/mardi-avenir/2014-06/MAE-rapport-2013.pdf>

Le constat est donc que la coopération décentralisée possède une capacité importante à faire preuve d'innovation sous la forme de projets pilotes. Cette caractéristique confirme l'idée que la coopération décentralisée gagnerait à bénéficier d'une meilleure coordination avec les pouvoirs publics nationaux, afin d'accroître ses capacités de financements, et donc pérenniser les projets innovants, notamment en matière de politiques publiques climat.

Il faut, toutefois, retenir que le choix des projets reste fortement soumis à l'aspect politique de la coopération décentralisée, en ce sens que les priorités dépendent fortement des affinités et des sensibilités des élus. Cet aspect politique joue aussi énormément sur la question du *reporting*. En effet, face à la crise budgétaire actuelle, il y a un réel effort de redevabilité qui passe par une volonté de rendre plus visibles, vis-à-vis des administrés, sur les actions menées au Sud. Il faut donc développer les outils permettant cette redevabilité. Dans ce cadre le Conseil est à la recherche d'acteurs pour viser une amélioration des pratiques actuelles.

III. Une implication croissante mais questionnée du secteur privé philanthropique dans les pays en développement

1. Quelques définitions

Il convient ici de distinguer les différents acteurs de l'aide privée comptabilisée au titre de la philanthropie ou du mécénat.

Définition 9 : Fondation privée philanthropique⁷²

« *Organisme de droit privé auquel, par dons, donation ou legs, une ou plusieurs personnes physiques ou morales, consacrent des biens ou des droits mobiliers ou immobiliers en vue de les affecter à une action sans but lucratif de type culturel, pédagogique, scientifique ou de bienfaisance. Ces biens ou ces droits constituent un ensemble que l'on dénomme un « patrimoine d'affectation ». La reconnaissance de « l'utilité publique » par Décret, permet à la fondation de jouir de la personnalité morale, elle peut alors accomplir tous les actes de la vie civile qui ne sont pas en contradiction avec l'objet qu'elle poursuit.* »

Définition 10 : Fondation d'entreprise

« *Elle est créée à l'initiative d'une ou plusieurs entreprises pour la réalisation d'une œuvre d'intérêt général. Ce statut particulier lui est conféré par un décret publié au Journal officiel. Elle ne peut posséder d'autres immeubles que ceux qui sont nécessaires au but pour lequel elle a été créée. Elle est administrée par un Conseil d'administration dans les conditions prévues par ses statuts. Elle fonctionne grâce aux cotisations des fondateurs, aux subventions qu'elle éventuellement recevoir des pouvoirs publics, et des produits des rétributions qu'elle reçoit en compensation des services rendus.* »

Définition 11 : Fonds de dotation⁷³

« *Le fonds de dotation est une personne morale de droit privé ayant pour objet d'assurer ou de faciliter la réalisation d'une œuvre ou d'une mission d'intérêt général. Les « fonds de dotation » ont, en effet, pour vocation essentielle la capitalisation de droits et de fonds afin de redistribuer les bénéfices issus de cette capitalisation, soit directement en vue de la réalisation d'une mission d'intérêt général, soit à une personne morale à but non lucratif afin de l'assister dans l'accomplissement de ses missions ou de ses œuvres d'intérêt général.* »

2. Une situation française en mutation : des acteurs qui se diversifient et des montants qui progressent

En France, en 2014, 4 009⁷⁴ fonds et fondations privés étaient dénombrés au total, dont 621 d'utilité publique. Ce chiffre est en constante augmentation depuis 2001 avec, entre 2001 et 2010, un accroissement de 60 %⁷⁵. Cette tendance se confirme, voire s'accélère, avec un taux de croissance de 25 % entre 2012 et 2014. Ce phénomène s'explique, notamment, du fait de « *l'importante communication déployée au début des années 2000 autour de deux philanthropes américains hors du commun, Bill Gates et Warren Buffet, [laquelle] a marqué un changement dans les représentations* »⁷⁶. Par ailleurs, deux lois ont été adoptées en France, respectivement en 2003 et en 2007, visant l'accroissement de la défiscalisation des montants alloués à la philanthropie ainsi que la création d'un nouveau dispositif : le fonds de dotation. Ainsi, en 2012, 1 222 fonds de dotation étaient comptabilisés, contre 1 793 en 2014 soit une hausse de 46 % sur deux ans, expliquant en partie la forte croissance du nombre d'acteurs dans ce domaine.

72 Source des définitions 9 & 10 : <http://www.legipme.com/lexique/Fondation.html>

73 Source : <http://www.economie.gouv.fr/daj/fonds-dotation-Definition>

74 Source : <http://www.centre-francais-fondations.org/fondations-fonds-de-dotation/le-secteur/les-derniers-chiffres-sur-les-fonds-et-fondations-en-france>

75 Source : http://www.centre-francais-fondations.org/fondations-fonds-de-dotation/le-secteur/les-fonds-et-fondations-en-france/panoramas-des-fonds-et-fondations-depuis-2005/synthese-de-letude-sur-les-fonds-et-fondations-en-france-en-2010/at_download/file

76 Pour plus de détails se reporter à l'étude de la Fondation de France : <http://www.fondationdefrance.org/Outils/Mediatheque/Etudes-de-l-Observatoire/La-Philanthropie-a-la-francaise>

La France reste toutefois relativement en retrait par rapport aux autres pays développés. Ainsi, elle ne représentait, en 2013, que 3 % des fondations déclarées à l'échelle européenne, ceci s'expliquant surtout par « *la présence d'un secteur associatif important et structuré, culturellement ancré dans la société* ». De fait, les associations sont responsables de la création de 18% des fondations cette même année. Un phénomène de concentration est également observé en France puisque, en termes d'actifs cumulés, les fonds et fondations français représentaient, en 2013, 22,9 milliards d'euros. Ainsi, « *les fondations françaises contribuent pour 1/7ème du total des dépenses des fondations d'Europe, confirmant leur poids économique relativement élevé compte tenu de leur faible nombre. La France arrive en effet en tête du classement des dépenses annuelles moyennes par fondation, avec un budget moyen de plus de 2 millions d'euros par an.* ».

Enfin, la fondation d'entreprise constitue une autre forme de fondation en plein essor. Le mécénat représentait 1,8 milliards d'euros en 2014 pour les entreprises de plus de 20 salariés et 700 000 millions d'euros chez celles de moins de dix salariés. Ceci porte le budget global du mécénat à près de 2,8 milliards d'euros en 2014. Le mécénat concernait en 2014 159 000 entreprises allant des très petites entreprises (TPE) aux entreprises de taille intermédiaire et grandes entreprises (ETI/GE). 42 % des ETI/GE mécènes le sont à l'échelle internationale, contre 20 % pour les TPE et 10 % pour les PME.

3. Une philanthropie française qui se renforce et s'attaque progressivement à l'enjeu climat

Parmi les 2 026 fonds de dotation français comptabilisés à la fin février 2015, seuls 165 œuvraient dans le développement durable⁷⁷. Cependant, la lutte contre les changements climatiques étant un domaine transversal, il se peut qu'un tel comptage soit imparfait et masque une réalité plus favorable.

Par ailleurs, parmi les grandes fondations privées françaises, certaines se distinguent par leur engagement affiché en faveur de la lutte contre les changements climatiques ou au développement durable.

A la **Fondation de France**⁷⁸, il n'y a ni programme, ni fondation sous-égide spécifique au climat et à la lutte contre les changements climatiques. Il est plutôt question de « regard bienveillant » sur le « respect de l'environnement » ou de « Développement Durable », plutôt que d'outils spécifiques permettant de caractériser l'impact climat. Il existe, aujourd'hui, trois programmes menés à l'international :

- **Agriculture familiale en Afrique de l'Ouest.** Dans l'instruction des projets, une sensibilité particulière est portée à l'impact environnemental des projets (empreinte écologique, utilisation des énergies renouvelables).
- **Méditerranée.** Ce programme est axé sur l'emploi des jeunes, donc le climat et l'environnement n'y sont pas des éléments dominants mais il pourrait tout de même s'agir de créer des emplois à dynamique durable.
- **Urgence et post-urgence.** Sur ce thème, la Fondation cherche à apprendre de ses interventions passées pour intervenir dans le respect de l'environnement et en minimisant l'empreinte carbone.

Par ailleurs, la Fondation a mis en place un système de pastille E+ ou prime verte. Ceci consiste en un surplus de financement alloué aux porteurs de projets qui souhaitent faire intervenir un consultant (indépendant) travaillant à réduire les impacts négatifs du projet sur l'environnement. Ce dernier bâtit un plan d'actions pour améliorer les pratiques.

Parmi les grandes fondations privées françaises, certaines se distinguent par leur engagement affiché en faveur de la lutte contre les changements climatiques.

La Fondation Lemarchand pour l'équilibre entre les Hommes et la Nature qui finance des projets favorisant l'atténuation et l'adaptation.

La Fondation GDF-SUEZ qui possède un programme Biodiversité & Climat dont les objectifs principaux sont la lutte contre le réchauffement climatique et la reforestation.

La Fondation Macif pour qui le climat et l'environnement représentent des objectifs majeurs vers lesquels 3,7 millions d'euros de subventions ont été alloués en 2013.

La Fondation Prince Albert II de Monaco créée en juin 2006 œuvre sur trois domaines prioritaires que sont la préservation de la biodiversité ; la gestion des ressources en eau et la lutte contre la désertification ; la limitation des effets des changements climatiques et la promotion des énergies renouvelables. Ceci est fait en visant trois zones géographiques principales : le bassin méditerranéen, les régions polaires et les PMA. La fondation a soutenu 60 projets en 2013 pour un montant de 5,1 millions d'euros affectés sous forme de dons.

⁷⁷ Tirés de l'étude Deloitte : http://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/fr/Documents/Associations-fondations/Publications/observatoire-deloitte-des-fonds-de-dotation-56_280215.pdf

⁷⁸ Informations issues d'un entretien réalisé avec un membre de la Fondation de France

Conclusion générale

L'action de solidarité internationale et de financements de la lutte contre les changements climatiques de la France repose donc principalement sur un triptyque d'acteurs que sont l'AFD, les collectivités territoriales et les fondations philanthropiques.

L'AFD affiche un engagement « climat » chiffré à hauteur de 50 % de ces financements qui doivent avoir un co-bénéfice dans la lutte contre les changements climatiques. Dans les faits, elle a consacré, en 2013, 2,4 milliards d'euros de son portefeuille de financements total, soit 47 % ayant des co-bénéfices climat au sens de l'AFD. Sa méthodologie de comptabilisation « climat » des financements, reposant essentiellement sur le caractère émissif ou non des projets, implique que ces 47 % ont essentiellement contribué à l'atténuation des changements climatiques.

Comme il a été montré tout au long de l'étude, les trois groupes de bailleurs français ont des pratiques très différentes associées à leur mode de fonctionnement intrinsèque. Ainsi, l'AFD a établi une méthodologie qui, bien qu'incomplète, permet de prendre en compte la question climatique dans les choix de projets financés et mises en œuvre par l'AFD.

Les collectivités ont des pratiques plus diversifiées et souvent appliquées à moins grande échelle. Cependant, leur action dans la lutte contre les changements climatiques repose fréquemment sur des pratiques innovantes qui nécessiteraient plus de financement afin de permettre un changement d'échelle et une plus grande efficacité.

Les fondations philanthropiques, de plus en plus nombreuses en France, prennent progressivement en compte l'enjeu climatique dans leurs choix de financement.

Les financements climat français visent donc encore majoritairement l'atténuation des effets des changements climatiques, notamment du fait de l'action de son opérateur majeur, l'AFD. Néanmoins, l'émergence de nouveaux acteurs tend à orienter un nombre croissant de financements vers l'adaptation des communautés vulnérables aux effets des changements climatiques. Malgré cela et de manière générale, le déséquilibre entre adaptation et atténuation persiste.

Le suivi évaluation et l'analyse d'impacts des projets financés demeure un point faible dans le financement de la lutte contre les changements climatiques par la France. De fait, le bilan carbone réalisé par l'AFD est une estimation ex-ante fondée sur un recueil de données et des modèles prévisionnels. En matière d'analyse ex-post, l'Agence ne dispose jusqu'alors pas de méthodologie établie.

Les autres acteurs que sont les collectivités et les fondations font souvent face à une insuffisance de fonds pour réaliser de tels suivis de l'efficacité des projets financés en matière d'impacts sur les changements climatiques.

Bibliographie sélective

- AFD, JANCOVICI JM., 2006. *Prise en compte de la contrainte énergie-climat dans les projets financés - Analyse de la vulnérabilité*. AFD
- AFD, 2011. *Bilan carbone des projets AFD - Guide méthodologique et manuel d'utilisation*. AFD
- AFD, 2012. *Concilier développement et lutte contre le changement climatique*. Plan d'actions 2012/2016, AFD
- AFD, 2012. *Cartographie des prêts budgétaires climat de l'AFD. Série Évaluation & capitalisation*, AFD
- AFD, 2013. *Activités climat du groupe AFD en 2013*. AFD
- ALAYA M., et al., 2009. *À quelles conditions les IDE stimulent-ils la croissance ?* Mondes en développement
- BUCHNER B. et al., 2012. *The Landscape of Climate Finance 2012*. Climate Policy Initiative
- CARUSO R. et ELLIS J., 2013. *Comparing Definitions and Methods to Estimate Mobilised Climate Finance*. OECD - Climate Change Expert Group
- COADY D. et al., 2015. *How Large Are Global Energy Subsidies ?* IMF Working Paper
- COLIN S., 2014. *A matter of high interest - Assessing how loans are reported as development aid*. Eurodad
- DANTEC R. et DELEBARRE M., 2013. *Les collectivités territoriales dans la perspective de Paris climat 2015 : De l'acteur local au facilitateur global*. Rapport d'orientations - MAEDI
- DELOITTE, 2015. *Fonds de dotation*. Études de l'observatoire Deloitte
- DE RAINCOURT H. et CONWAY-MOURET H., 2014. *Rapport N°110 - Projet de Loi de finances pour 2015, Tome IV Aide Publique au développement*. Sénat - Session ordinaire de 2014 - 2015
- ELLIS J. et al., 2013. *Exploring Climate Finance Effectiveness*. OECD/IEA Climate Change Expert Group Papers
- FAO, 2013. *The State of Food Insecurity in the World*. FAO Report
- GIZ, 2011. *Climate Proofing for Development - Adapting to Climate Change, Reducing Risk*. GIZ
- GIZ, 2013. *Ready for Climate Finance: GIZ's Approach to Making Climate Finance Work*. GIZ
- IPCC Fifth Assessment Report, 2013. *Working Group I Report "Climate Change 2013: The Physical Science Basis"*. IPCC
- IPCC Fifth Assessment Report, 2014. *Working Group II Report "Climate Change 2014: Impacts, Adaptation and Vulnerability"*. IPCC
- IPCC Fifth Assessment Report, 2014. *Working Group III Report "Climate Change 2014: Mitigation of Climate Change"*. IPCC
- JICA, 2013. *Rapport Annuel*. JICA
- KOLSTAD I. et WIIG A., 2012. *What determines Chinese outward FDI ?* CHR Michelsen Institute
- LAMHAUGE, N. et al., 2012. *"Monitoring and Evaluation for Adaptation: Lessons from Development Co-operation Agencies"*. OECD Environment Working Papers, No. 38, OECD Publishing
- LOSSON C., 2015. *Sommet à Addis-Abeba : y'a qu'à, faucons*. Libération - Economie
- MANSANET-BATALLER M., 2010. *Les enjeux de l'adaptation aux changements climatiques*. Étude Climat - CDC Climat
- MORISSEY O. et UDOMKERDMONGKOL M., 2012. *Governance, Private Investment and Foreign Direct Investment in Developing Countries*. World Development
- NAKHOODA S. et al., 2013. *Mobilising International Climate Finance - Lessons from the Fast-Start Finance Period*. ODI, WRI & IGES
- OBSERVATOIRE de la Fondation de France, 2012. *La philanthropie à la française - L'engagement au service du progrès social*. Fondation de France
- OCDE, 2013. *Examen par les pairs de l'OCDE sur la coopération au développement*. Publications de l'OCDE

- OCDE, 2015. *Coopération pour le développement 2014 : Mobiliser les ressources au service du développement durable*. Éditions OCDE, Paris
- OECD, 2014. *Development Co-operation Report 2014: Mobilising Resources for Sustainable Development*. OECD Publishing
- OXFAM France, 2015. *Note d'information - La visite de François Hollande aux Philippines doit être l'occasion de remettre la question du financement de l'adaptation au cœur des négociations climatiques*. Notes d'information d'Oxfam
- PNUD, 2011. *Formuler des scénarios climatiques pour éclairer les stratégies de développement résilient au climat, Guide à l'intention des praticiens*. PNUD
- SCHAEFFER M. et al., 2013. *Africa's Gap report technical report - Climate-change impacts, adaptation challenges and costs for Africa*. PNUD
- STERN N., 2006. *Stern Review on the Economics of Climate Change*. HM Treasury, London
- STERN N., 2014. *The New Climate Economy - Better Growth, Better Climate*. The Global Commission on the Economy and Climate
- TIROLE J. et al., 2009. *Politique climatique : Une nouvelle architecture internationale*. La documentation française, Paris
- UNEP, 2014. *The Adaptation Gap Report 2014*. United Nations Environment Programme (UNEP), Nairobi
- UNFCCC, 2014. *2014 Biennial Assessment and Overview of Climate Finance Flows Report*. UNFCCC Standing Committee on Finance
- USAID, 2012. *Climate Change & Development - Clean Resilient Growth*. USAID Climate Change & Development Strategy

Annexes

Annexe 1 : Liste des pays du CAD et non-CAD

Pays du CAD

- | | | |
|--------------|--------------------|----------------------|
| - Allemagne | - Finlande | - Pays-Bas |
| - Australie | - France | - Pologne |
| - Autriche | - Grèce | - Portugal |
| - Belgique | - Irlande | - République Tchèque |
| - Canada | - Islande | - Royaume Uni |
| - Corée | - Italie | - Slovaquie |
| - Danemark | - Luxembourg | - Slovénie |
| - Espagne | - Norvège | - Suède |
| - États-Unis | - Nouvelle-Zélande | - Suisse |

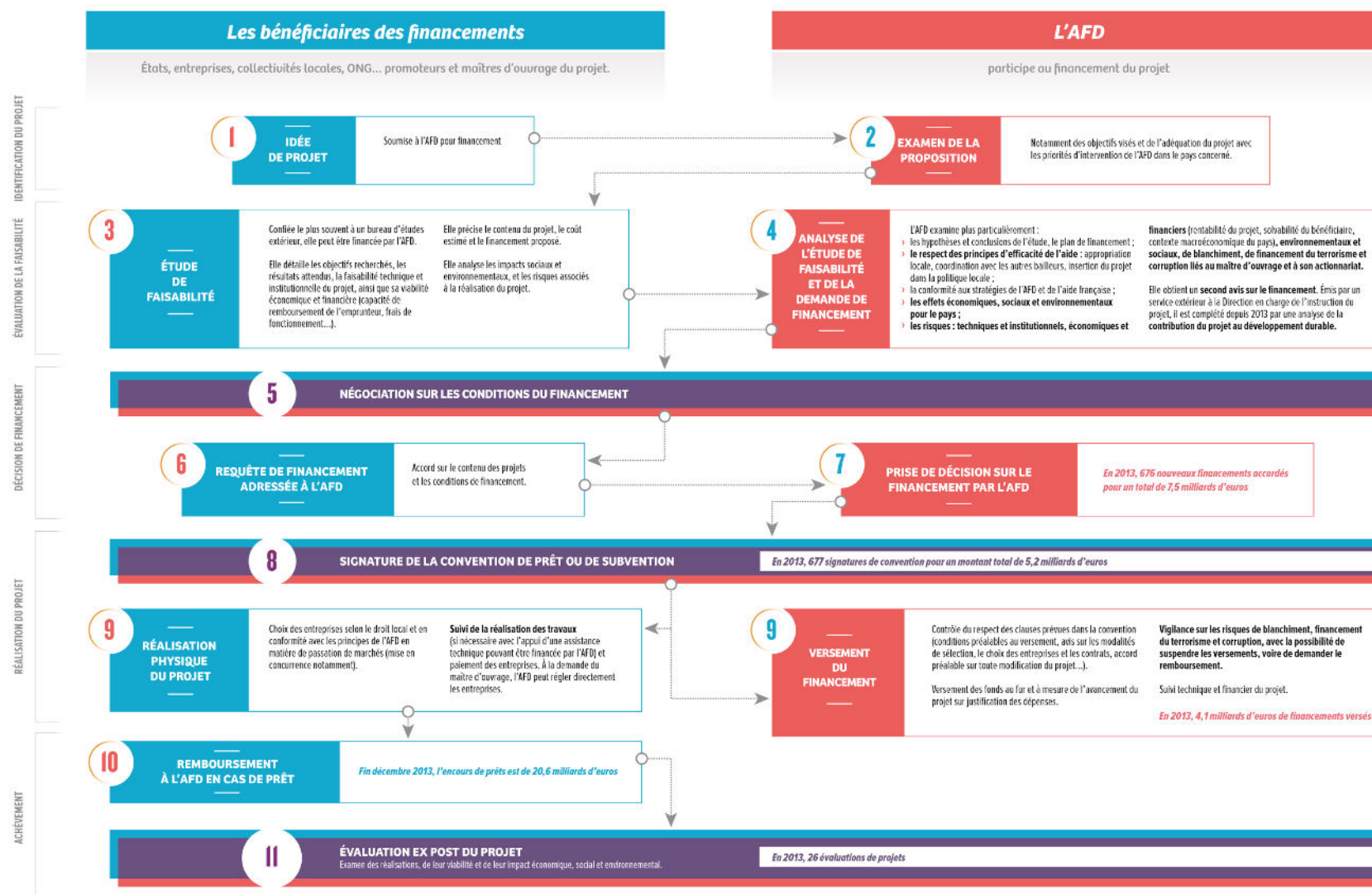
Pays non CAD

- | | | |
|-----------------------|-----------------|---------------------------|
| - Arabie Saoudite | - Israël | - Roumanie |
| - Bulgarie | - Koweït | - Russie |
| - Chypre | - Lettonie | - Taipei chinois (Taiwan) |
| - Émirats Arabes-unis | - Liechtenstein | - Thaïlande |
| - Estonie | - Lituanie | - Turquie |
| - Hongrie | - Malte | |

Annexe 2 : Liste des 48 PMA

- | | | |
|----------------|----------------------|------------------------|
| - Afghanistan | - Guinée | - Niger |
| - Angola | - Guinée-Bissau | - Rwanda |
| - Bangladesh | - Guinée équatoriale | - Samoa |
| - Bénin | - Haïti | - Sao Tome et Principe |
| - Bhutan | - Iles Solomon | - Sénégal |
| - Burkina Faso | - Kiribati | - Sierra Leone |
| - Burundi | - Laos | - Somalie |
| - Cambodge | - Lesotho | - Soudan |
| - Centrafrique | - Libéria | - Timor-Leste |
| - Chad | - Madagascar | - Togo |
| - Comores | - Malawi | - Tuvalu |
| - Congo (RDC) | - Mali | - Uganda |
| - Djibouti | - Mauritanie | - Tanzanie |
| - Érythrée | - Mozambique | - Vanuatu |
| - Éthiopie | - Myanmar | - Yémen |
| - Gambie | - Népal | - Zambie |

Annexe 3 : Le cycle de projet AFD





La coordination nationale des ONG françaises de solidarité internationale

14, passage Dubail 75010 Paris

Tél : 01 44 72 93 73 - Fax : 01 44 72 93 73

www.coordinationsud.org

Ce rapport a été réalisé avec le soutien
financier de l'Agence française de
développement



Les points de vue exprimés dans
ce document reflètent l'opinion de
Coordination SUD et ne représentent
en aucun cas le point de vue officiel de
l'Agence française de développement