



Opérationnalisation des principes d'efficacité pour une architecture mondiale de financement climatique adapté aux besoins

Note d'orientation politique



Partenariat des OSC
pour l'efficacité du développement

UNE DÉCENNIE DE SOLIDARITÉ DES OSC DANS
LE PLAIDOYER ET LA PRATIQUE DE LA CED

Opérationnalisation des principes d'efficacité pour une architecture mondiale de financement climatique adapté aux besoins

Résumé

Alors que la communauté internationale cherche à intensifier la mise en œuvre du financement climatique, on s'intéresse de plus en plus à la manière dont les principes d'efficacité pourraient être appliqués pour garantir la pertinence et une plus grande responsabilité du financement climatique international de manière efficace. Ce document met en lumière certaines des questions clés qui intéressent la communauté internationale à cet égard, en s'appuyant sur la littérature sur le financement climatique, ainsi que sur l'expérience et les enseignements de la communauté du développement en matière de plaider pour l'efficacité de l'aide. Sur cette base, il esquisse une première approche pour examiner les composantes clés d'une architecture efficace du financement climatique mondial, en se référant à l'administration et à la gouvernance ainsi qu'au décaissement et à la mise en œuvre du financement du changement climatique.

I. Contexte

Dans le cadre de l'Accord de Paris sur le climat de 2015, les pays ont accepté de réduire les émissions de gaz à effet de serre en vue de "maintenir l'augmentation de la température moyenne mondiale bien en deçà de 2 degrés Celsius par rapport aux niveaux préindustriels et de poursuivre les efforts pour limiter l'augmentation de la température à 1,5 degré Celsius par rapport aux niveaux préindustriels." Pour réduire leurs émissions de GES, tous les pays doivent s'engager sur la voie d'un développement à faible intensité de carbone. Toutefois, contrairement aux pays développés qui ont développé leur économie en produisant de l'énergie à faible coût et sans tenir compte des incidences sur l'environnement, la voie à faible émission de carbone demandée aux pays en développement impliquera des investissements nettement plus importants et un coût énergétique potentiellement plus élevé.

Les pays développés ont l'obligation morale de fournir des financements nouveaux et supplémentaires pour l'action climatique dans les pays en développement. Du point de vue de la responsabilité, le financement du climat représente le coût de la dette climatique du Nord pour ses années d'extraction et de combustion de combustibles fossiles, dont les effets sont supportés de manière disproportionnée par les populations du Sud. En termes de capacité, la décarbonisation de l'économie des pays en développement impliquera des investissements plus importants et des coûts énergétiques potentiellement plus élevés pour lesquels ils auront besoin de soutien.

[Définir le financement climatique](#). Le caractère ouvert du terme "financement climatique" fait qu'il fait l'objet d'opinions divergentes sur le type de financement qui constitue le financement climatique, sur la manière dont il devrait être fourni et sur le montant dont les pays en développement auront besoin pour être plus résistants au changement climatique et pour que leurs économies deviennent moins intensives en carbone.

La Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC, ou la Convention) de 1992 n'a pas défini explicitement le financement climatique, mais a fixé les paramètres de ce qui était envisagé comme financement climatique : "des ressources financières nouvelles et additionnelles permettant de couvrir la totalité des coûts convenus

encourus par les pays en développement parties". La Convention stipule également que les pays développés parties et les autres pays développés parties à l'annexe II¹ doivent fournir ces ressources financières. Plus fondamentalement, elle stipulait que les parties devaient prendre des mesures en faveur du climat, y compris en matière de financement, "sur la base de l'équité et conformément à leurs responsabilités communes mais différenciées et à leurs capacités respectives". Ce principe est pertinent pour la mobilisation du financement climatique, tout comme l'exigence de la CCNUCC concernant "l'adéquation et la prévisibilité des flux de fonds et l'importance d'un partage approprié de la charge entre les pays développés parties." D'autres décisions adoptées dans le cadre de la convention, comme le plan d'action de Bali de 2008 et le groupe de travail spécial sur l'action concertée à long terme (AWG-LCA) lors de la COP16 à Cancun, ont réitéré la nécessité d'un financement accru, prévisible, nouveau et supplémentaire pour les pays en développement parties.

Les pays développés adoptent une définition plus souple, dans laquelle le financement climatique est considéré comme tout flux financier destiné aux programmes et actions climatiques, quels que soient les sources, les bénéficiaires et les modalités. Cette approche large est également reflétée dans une certaine mesure dans l'article 9 de l'Accord de Paris sur le climat de 2015. L'Accord de Paris, tout en réaffirmant l'obligation pour les pays développés de prendre la tête du financement climatique, appelle à la mise en œuvre de sources, d'instruments et de canaux de financement innovants, comme une référence voilée au financement du secteur privé. Selon l'Accord de Paris, le financement climatique englobe les flux financiers externes ou internes, quelle qu'en soit la source, s'ils sont canalisés vers la promotion des efforts mondiaux d'atténuation et d'adaptation.

La société civile et les pays en développement proposent une définition plus étroite de la finance climatique. Par exemple, Oxfam comprend la finance climatique comme " l'aide nette spécifique au climat " fournie par les pays développés (Carty et Comte, 2018). Oxfam ne comptabilise que les subventions et les équivalents de subventions comme du financement climatique. De même, l'Inde définit la finance climatique comme les flux transfrontaliers qui ont été " effectivement décaissés, nouveaux et additionnels, spécifiques au climat, et sous forme de subvention/équivalent de subvention " (Dasgupta, 2015).

La promesse climatique de 100 milliards USD. Lors de la COP15 à Copenhague en 2009, les pays industrialisés ou de l'annexe II se sont engagés à mobiliser 100 milliards USD par an d'ici 2020 "pour répondre aux besoins des pays en développement." Cette promesse a été affirmée l'année suivante dans le cadre des accords de Cancun en 2010 et de la plateforme de Durban en 2011. Au fil du temps, le financement du climat et la promesse des 100 milliards de dollars sont devenus une partie intégrante du régime climatique international. L'Accord de Paris (CCNUCC, 2015) a réaffirmé que les pays développés devaient prendre la tête de la mobilisation du financement climatique "à partir d'une grande variété de sources, d'instruments et de canaux" dans une "progression au-delà des efforts précédents". "La décision de la COP21 qui l'accompagne a convenu de fixer un nouvel objectif collectif d'ici à 2025 en augmentant le plancher de 100 milliards de dollars promis à Copenhague.

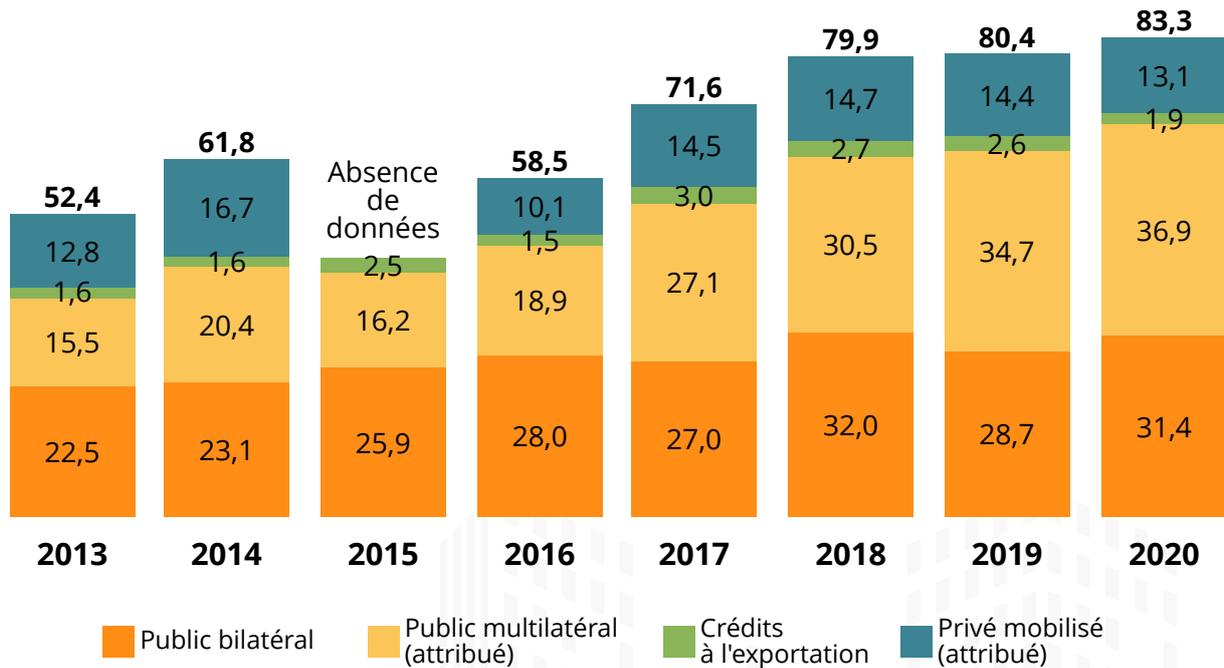
L'engagement, bien qu'arbitraire et en deçà des besoins réels des pays vulnérables, était un critère important pour mesurer l'engagement global des pays développés en faveur de l'action

¹ La CCNUCC de 1992 divise les pays développés parties en deux groupes : l'annexe I et l'annexe II. Les pays de l'annexe I comprennent les pays industrialisés membres de l'OCDE et les pays en transition. Les pays de l'annexe II sont les membres de l'OCDE de l'annexe I et sont tenus de fournir des ressources financières pour permettre aux pays en développement d'entreprendre des activités de réduction des émissions dans le cadre de la Convention et pour les aider à s'adapter aux effets du changement climatique. Les fonds fournis par les pays de l'annexe II sont acheminés principalement par le biais du mécanisme financier de la Convention. Les pays non visés à l'annexe I sont pour la plupart des pays en développement.

climatique. Elle était essentielle pour instaurer la confiance et la solidarité entre les pays développés et les pays en développement.

Dans son récent rapport, l'OCDE (2022) confirme que le financement de la lutte contre le changement climatique en 2020 est resté bien en deçà de l'objectif, atteignant environ 83 milliards de dollars, soit nettement moins que les 100 milliards de dollars promis et à peine plus que les niveaux atteints en 2019 et 2018 (environ 80 milliards de dollars chacun).

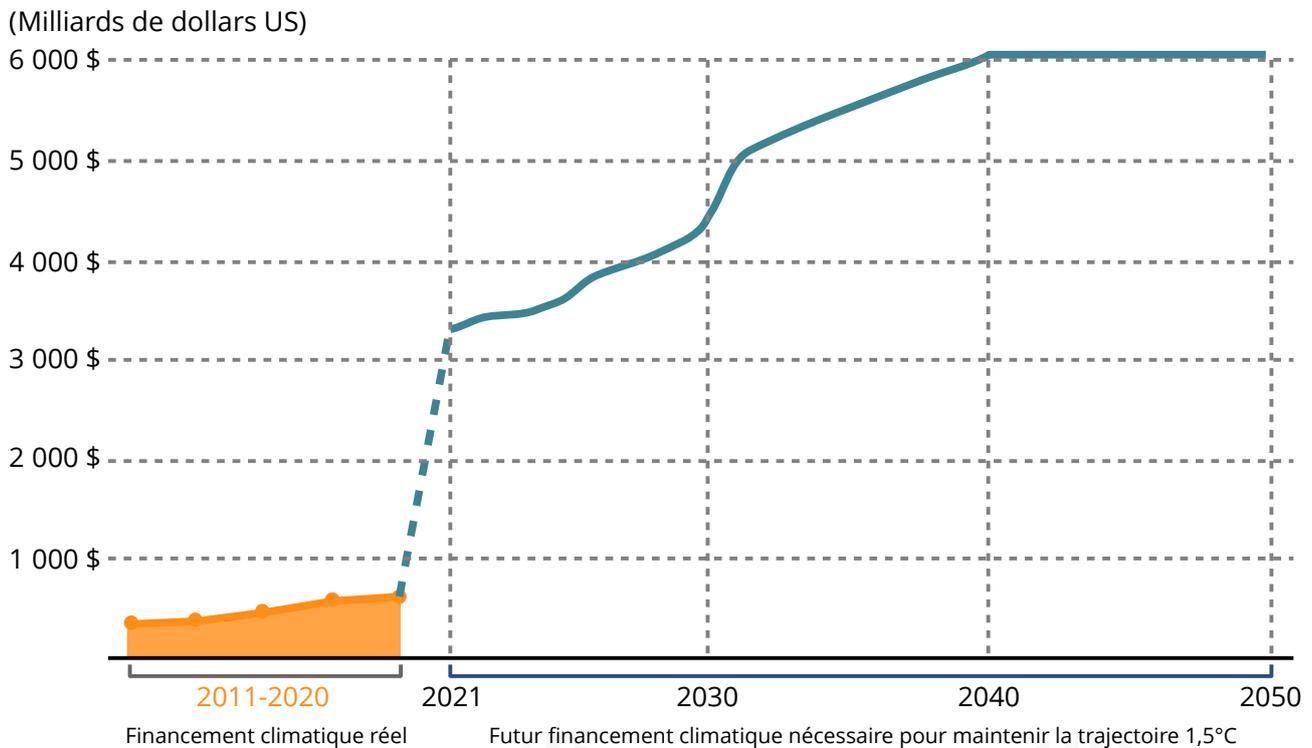
Dans le cadre de la préparation de la COP26 en 2021, les pays développés ont fixé à 2023 le nouvel objectif pour atteindre le niveau de 100 milliards de dollars par an, sur la base d'une série d'engagements pris par les pays développés pour la période 2021-2025.



Financement du climat 2013-2020 selon le rapport le plus récent de l'OCDE. (Source : OCDE, 2022).

Comblant le fossé.

Selon une étude récente du groupe de réflexion Climate Policy Initiative (2021), les flux financiers liés au climat sont loin de correspondre aux besoins estimés.



Flux mondiaux de financement climatique suivis et estimation de l'investissement climatique annuel moyen nécessaire jusqu'en 2050 (Source : Climate Policy Initiative, 2021).

Le rapport sur la détermination des besoins publié en octobre 2021 par le Comité permanent des finances (SCF) de la CCNUCC constitue un point de référence essentiel pour estimer l'ampleur des besoins globaux des pays en développement en matière de financement climatique. Selon le SCF, les pays en développement ont besoin de 5,8 à 5,9 trillions USD jusqu'en 2030 pour financer les actions énumérées dans leurs contributions déterminées au niveau national. Le chiffre global réel est susceptible d'être beaucoup plus élevé.

De nombreux rapports ont également fourni des estimations variables des coûts d'adaptation en fonction des connaissances actuelles sur le changement climatique. Dans le bas de l'échelle, selon la CCNUCC (2007), le financement prévu de l'adaptation pour les pays en développement commencerait à 28 milliards USD par an d'ici 2030. À l'extrémité supérieure, le Programme des Nations Unies pour l'environnement (2021) prévoit que le coût de l'adaptation des pays en développement atteindra 155 à 330 milliards d'USD d'ici à 2030 et passera à 310 à 555 milliards d'USD d'ici à 2050 "avec des niveaux croissants de changement climatique" (PNUE 2021).

La réduction des émissions et l'amélioration de la résilience face au changement climatique ont des limites. Certains impacts négatifs et dommages sont désormais inévitables et sont collectivement connus sous le nom de "pertes et dommages". Les pertes et dommages sont liés à des événements extrêmes, par exemple les risques naturels liés aux conditions météorologiques, et à des événements à évolution lente, notamment l'élévation du niveau de la mer, l'augmentation des températures, l'acidification des océans, le recul des glaciers et les effets connexes, la salinisation, la dégradation des terres et des forêts, la perte de biodiversité et la désertification (CCNUCC, 2012). Les communautés subissent déjà des pertes et des dommages importants en termes de qualité de vie, de moyens de subsistance, d'alimentation et

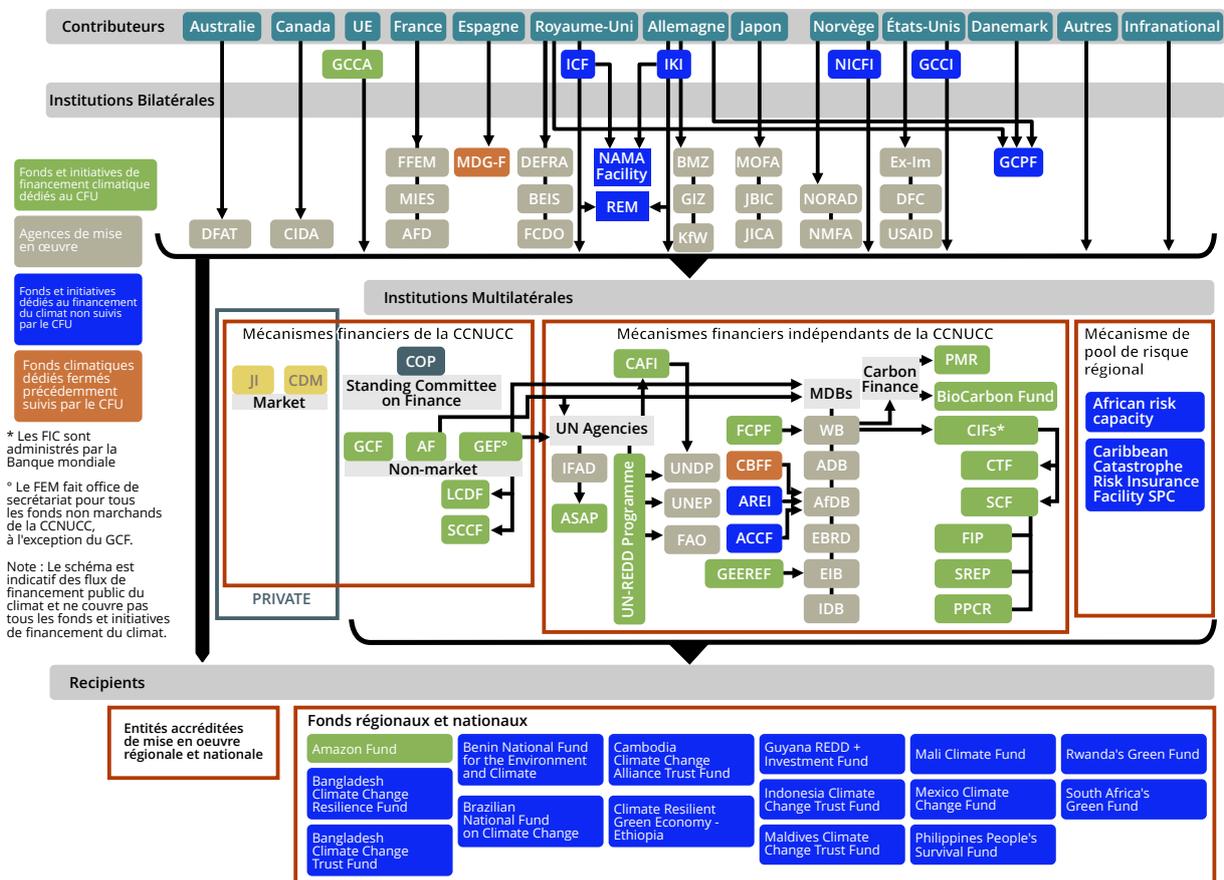
de sécurité, ainsi que des pertes et des dommages secondaires sous forme de stress sur le tissu social essentiel à la capacité d'adaptation et à la résilience (Groupe des pays les moins avancés sur les pertes et les dommages, 2012).

Le sujet des pertes et dommages a été un point central de l'Accord de Paris en 2015. L'article 8 de l'Accord de Paris stipule que "les Parties devraient améliorer la compréhension, l'action et le soutien, y compris par le biais du Mécanisme international de Varsovie, le cas échéant, sur une base de coopération et de facilitation, en ce qui concerne les pertes et dommages associés aux effets néfastes du changement climatique" (CCNUCC, 2015). Malgré cette reconnaissance, "toutefois", l'Accord de Paris n'a pas indiqué les pertes et dommages comme un domaine nécessitant un financement distinct de celui alloué à l'adaptation. Le coût économique des pertes et dommages d'ici 2030 a été estimé à 400 milliards de dollars par an (Climate Analytics, 2015) et entre 290 et 580 milliards de dollars dans les pays en développement (Mechler, et al, 2018). D'ici 2050, le coût économique des pertes et dommages dans les pays en développement est estimé entre 1 et 1,8 trillion USD.

II. Naviguer dans l'architecture mondiale du financement climatique

L'architecture mondiale du financement climatique est complexe et toujours en évolution (Watson & Schalatek, 2019). En général, les fonds circulent à la fois au sein et en dehors des mécanismes financiers de la Convention et de l'Accord de Paris. Les fonds transitent également de plus en plus par des mécanismes financiers bilatéraux ainsi que régionaux et nationaux de lutte contre le changement climatique. De nombreux pays en développement ont également mis en place des canaux régionaux et nationaux pour recevoir des financements climatiques.

L'architecture mondiale du financement climatique



Source : Watson, Schalatek, & Evequoz. L'architecture mondiale du financement du climat (2022).

Pour faciliter l'apport de fonds pour le climat, la Convention a établi un mécanisme financier pour fournir des ressources financières aux pays en développement parties. Le mécanisme financier sert également le Protocole de Kyoto et l'Accord de Paris.

Le fonctionnement du mécanisme financier peut être confié à une ou plusieurs entités internationales existantes (CCNUCC). Le Fonds pour l'environnement mondial (FEM) a servi d'entité opérationnelle du mécanisme financier depuis l'entrée en vigueur de la Convention en 1994. Lors de la COP 16, en 2010, les Parties ont créé le Fonds vert pour le climat (FVC) et l'ont également désigné en 2011 comme entité opérationnelle du mécanisme financier. Le mécanisme financier est responsable devant la COP, qui décide de ses politiques, de ses priorités et des critères d'éligibilité pour le financement.

Le Fonds vert pour le climat (GCF). Le Fonds vert pour le climat (GCF) est l'un des plus grands fonds multilatéraux dédiés au climat. Le GCF a été créé à l'origine pour canaliser une partie importante de la promesse de financement climatique de 100 milliards USD.

La conception du GCF a été approuvée par toutes les parties lors de la COP de 2011 à Durban, en Afrique du Sud, et est devenue opérationnelle en 2014. Bien que le GCF soit une entité opérationnelle de la CCNUCC et en vertu de l'Accord de Paris, il reste en grande partie une institution indépendante hébergée par la Corée du Sud, disposant de son propre secrétariat et de la Banque mondiale comme administrateur (Shalatek & Watson, 2018).

Comme indiqué au paragraphe 2 de l'Instrument directeur, l'objectif global du GCF est de promouvoir un " changement de paradigme vers des voies de développement à faibles émissions et résilientes au climat en apportant un soutien aux pays en développement pour limiter ou réduire leurs émissions de gaz à effet de serre et s'adapter aux impacts du changement climatique " (2019). Il finance l'action climatique par des réorientations de politiques, de procédures et de propositions dont l'ambition va au-delà de ce qui est déjà financé par les mécanismes de financement climatique existants.

En outre, le GCF vise à répondre aux besoins des pays en développement qui sont particulièrement vulnérables aux effets du changement climatique ; l'objectif du fonds est donc de répartir son financement de manière égale entre l'atténuation et l'adaptation. Dans le cadre de l'adaptation, il a l'intention d'utiliser au moins 50 % de son financement pour les pays les moins avancés (PMA), les petits États insulaires en développement (PEID) et les pays africains.

Les pays en développement, en tant que bénéficiaires du financement climatique, peuvent accéder au GCF selon deux modalités : l'accès international et l'accès direct (Lottje, Affana, Eckstein, & Weischer, 2019). L'accès international, qui est devenu la procédure standard pour la plupart des fonds climatiques, permet aux pays bénéficiaires de soumettre des propositions de financement par l'intermédiaire d'entités internationales accréditées (EIA) telles que les grandes organisations multilatérales comme l'ONU ou les banques multilatérales de développement, les institutions bilatérales des pays développés et les institutions du secteur privé comme les banques commerciales. L'accès direct permet quant à lui aux institutions nationales de demander directement le financement de projets après être devenues des entités accréditées (DAE).

En 2021, le GCF a approuvé des projets d'une valeur de plus de 3 milliards USD. Le cofinancement mobilisé a augmenté encore plus rapidement, passant de 3,2 milliards USD en 2019 à 11,5 milliards USD en 2021. Au total, le GCF a pu rassembler 14,4 milliards USD en 2021. Cela représente environ 14% de l'objectif annuel de 100 milliards USD, en supposant que tous les cofinancements mobilisés puissent être comptabilisés dans cet objectif. Cependant, tous les cofinancements ne sont pas additionnels. Sans le GCF, certains cofinanciers auraient investi leurs fonds dans d'autres projets climatiques.

Le FEM. Le Fonds pour l'environnement mondial (FEM) est le principal administrateur de fonds pour les quatre conventions de Rio (Sommet de la Terre de 1992), y compris la CCNUCC. Il travaille avec les gouvernements membres et les institutions internationales, les ONG et le secteur privé pour des projets tels que la biodiversité, le changement climatique, les produits chimiques, la dégradation des sols, les eaux internationales et la gestion des forêts dans les pays en développement. Le FEM gère également deux fonds spéciaux dans le cadre de la CCNUCC : le Fonds pour les pays les moins avancés et le Fonds spécial pour les changements climatiques (FSCC).

À ce jour, le FEM a accordé plus de 22 milliards de dollars de subventions et mobilisé 120 milliards de dollars de cofinancement pour plus de 5 200 projets et programmes. Le programme pilote initial du FEM, d'un montant d'un milliard de dollars, a été réapprovisionné à sept reprises : 2,01 milliards de dollars en 1994, 2,67 milliards de dollars en 1998, 2,93 milliards de dollars en 2002, 3,13 milliards de dollars en 2006, 4,34 milliards de dollars en 2010, 4,43 milliards de dollars en 2014, 4,10 milliards de dollars en 2018 et 5,33 milliards de dollars en 2022 (Fonds pour l'environnement mondial, 2022).

Fonds d'adaptation. Officiellement lié à la CCNUCC et désormais mandaté pour servir l'Accord de Paris, le Fonds d'adaptation est financé par une taxe de 2 % sur la vente des crédits d'émission du Mécanisme de développement propre (MDP) du Protocole de Kyoto. Lors de la COP26, les parties ont convenu de fournir à l'AF 5% de la part du produit des crédits d'émission vendus dans le cadre du nouveau mécanisme MDP.

Autres canaux multilatéraux. Une quantité considérable de fonds climatiques passe également par des institutions extérieures à la CCNUCC. Il s'agit notamment du Fonds d'investissement climatique (FIC) de la Banque mondiale, qui opère en partenariat avec des banques régionales de développement, notamment la Banque africaine de développement (BAD), la Banque asiatique de développement (BASD), la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) et la Banque interaméricaine de développement (BID). Les FIC disposent du Fonds stratégique pour le climat, doté de 2,63 milliards USD, qui se compose de quatre programmes, à savoir le Fonds pour les technologies propres, le Programme d'intensification des énergies renouvelables pour les pays à faible revenu (SREP), le Programme d'investissement étranger (FIP) et le Programme pilote pour la résilience climatique (PPCR).

Canaux bilatéraux. Le financement climatique dépensé de manière bilatérale par le biais d'agences de développement et de fonds climatiques bilatéraux spéciaux (Shalatek & Watson, 2018). Le suivi du financement climatique bilatéral peut être un défi car il n'existe pas encore de définition standard du financement climatique ou de normes de rapport et de comptabilité convenues. Selon l'évaluation biennale 2020, les pays développés ont fourni 32,1 milliards USD par an aux pays en développement en 2017 - 2018, en plus de ceux dépensés par le biais des fonds climatiques et des institutions de financement du développement. Le Comité d'aide au développement de l'OCDE a fait état d'une moyenne annuelle de 32,7 milliards USD d'APD liée au climat la même année.

Fonds régionaux et nationaux. Un certain nombre de canaux et de fonds nationaux et régionaux ont également été établis par les pays en développement (Shalatek & Watson, 2019). Les initiatives de fonds nationaux comprennent le Fonds fiduciaire pour le changement climatique de l'Indonésie et le Fonds pour l'Amazonie du Brésil, ce dernier étant le plus grand fonds national pour le climat avec un engagement de plus d'un milliard USD de la Norvège. Le Fonds Amazon est également le plus grand fonds dédié à la réduction des émissions dues à la déforestation et à la dégradation des forêts - Plus (REDD+) avec 102 projets au Brésil et dans le biome amazonien d'une valeur de 717 millions USD (Shalatek & Watson, 2019). REDD+ est une version améliorée de REDD qui cherche à créer une valeur financière pour le carbone stocké

dans les forêts, offrant des incitations aux pays en développement pour réduire les émissions des terres forestières et investir dans des voies de développement à faible émission de carbone.

III. Les problèmes du régime actuel de financement du climat

La mobilisation insuffisante du financement climatique est étroitement liée aux problèmes systémiques de l'architecture mondiale du financement climatique.

La pertinence climatique des projets est surestimée. Une étude d'Oxfam (2022) révèle que le système actuel de reporting sur le financement climatique permet la surestimation de la composante climatique ou de la pertinence des projets par les pays et les banques multilatérales de développement. Les pays développés ont libéralement étiqueté leurs financements bilatéraux comme ayant le climat comme objectif secondaire (marqueur 2 de Rio) ou comme objectif primaire (marqueur 1 de Rio), même s'ils n'ont que peu ou pas d'accent discernable sur l'atténuation ou l'adaptation.

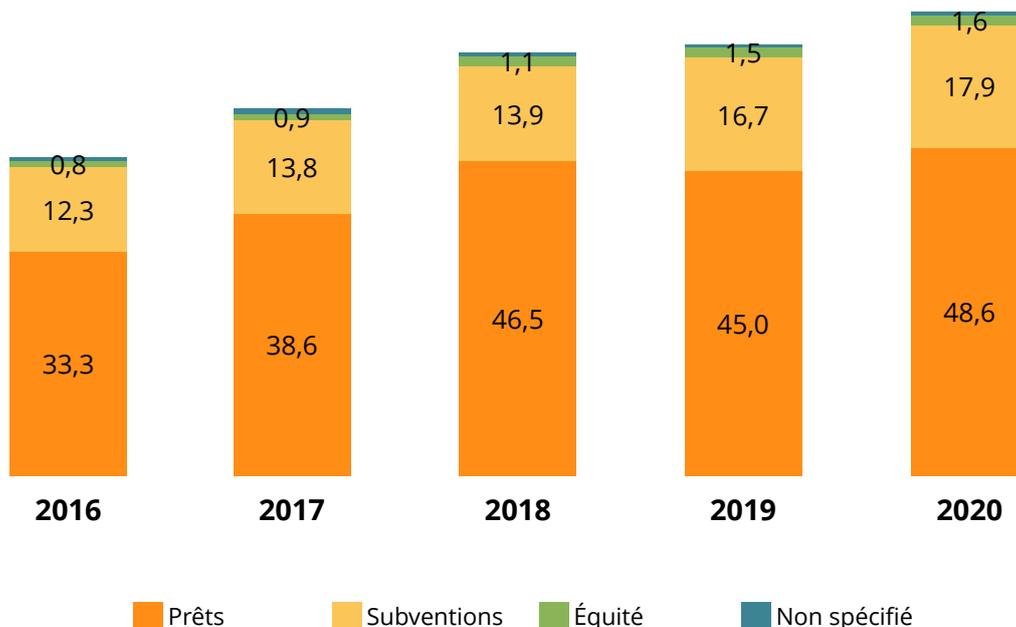
Coefficients de comptage du financement climatique par marqueurs de Rio pour certains pays.

Pays	Marqueur de Rio 2	Marqueur de Rio 1
Australie	100 %	30 %
Canada	100 %	30 %
Danemark	100 %	50 %
Institutions UE	100 %	40 %
Allemagne	100 %	50 %
Japon	100 %	50 %
Hollande	100 %	40 %
Nouvelle-Zélande	100 %	30 %
Norvège	100 %	40 %
Espagne	100 %	50 %
Suède	100 %	40 %
Suisse	85 %	50 %
États-Unis	N/A	N/A

Source: OCED (2022b). Le tableau montre les pourcentages des contributions listées pour déterminer la valeur des projets d'adaptation et d'atténuation du climat des marqueurs de Rio 1 et 2. Certains petits contributeurs (non répertoriés dans le tableau) comptent la valeur des projets du marqueur de Rio 1 à 100 %, même s'ils sont explicitement identifiés comme ne ciblant pas l'action climatique comme objectif principal. Les États-Unis sont marqués N/A car ils calculent les composantes climatiques des projets financés au cas par cas. *Sauf si une valeur monétaire spécifique peut être calculée.

Les financements climatiques déclarés par les banques multilatérales de développement (BMD) suscitent également des inquiétudes. Selon Oxfam, les niveaux de financement climatique fournis par la Banque mondiale en 2020 ne peuvent pas être vérifiés de manière indépendante et pourraient être erronés de 7 milliards de dollars, soit 40 %.

Les fonds ne sont pas compensatoires. Le financement climatique prend de plus en plus la forme de prêts, ce qui signifie que les fonds sont dus aux donateurs, inversant ainsi la relation d'obligation. Selon la dernière étude de l'OCDE, les prêts représentaient 71 % du financement public de la lutte contre le changement climatique en 2020, soit 48,6 milliards USD - dont une part importante était non concessionnelle - tandis que 26 % seulement étaient accordés sous forme de subventions (17,9 milliards USD).

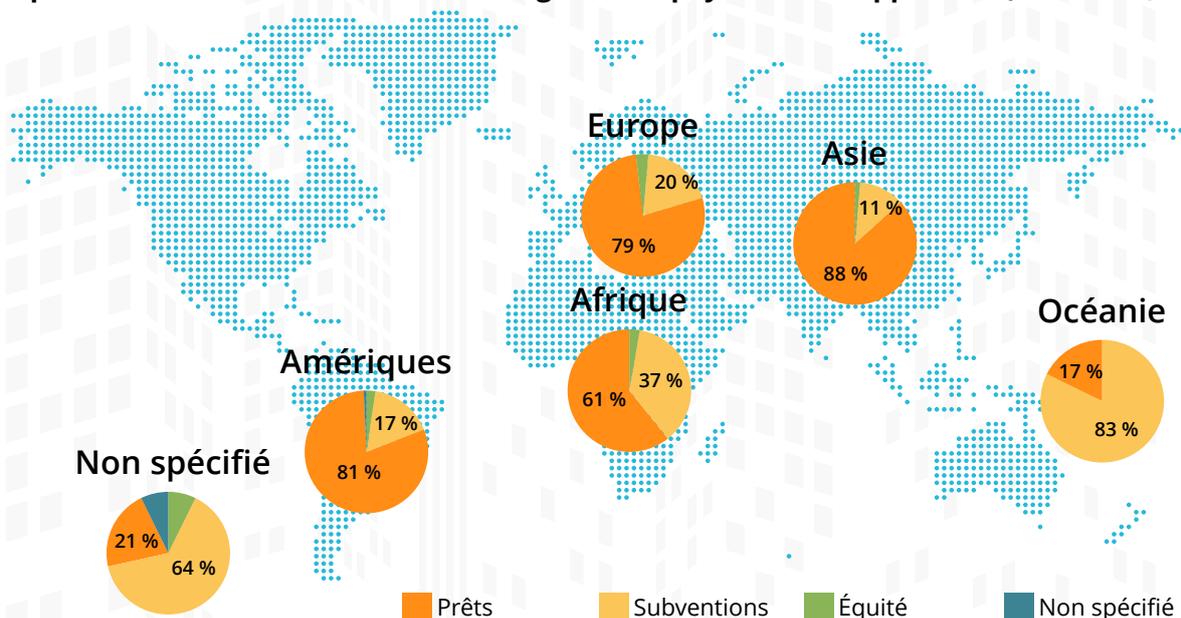


Note: La somme des instruments peut ne pas correspondre aux totaux en raison des arrondis.
 Source: Basé sur les rapports biennaux de la CCNUCC, du CAD de l'OEDC et des rapports complémentaires à l'OCDE.

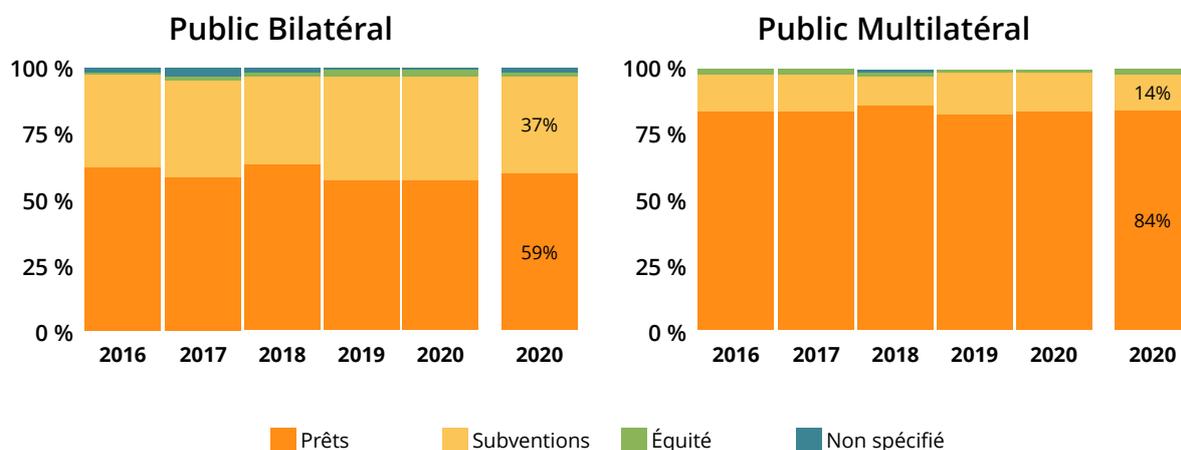
En désagrégeant le type de financement public, les données de l'OCDE (2022) révèlent la même tendance où les prêts représentent la plus grande part de l'instrument financier dans le financement public bilatéral et multilatéral de 2016 à 2020, représentant 59 % du total du financement public bilatéral pour le climat fourni et 84 % du total du financement public multilatéral fourni. Ces parts sont restées relativement stables chez les fournisseurs bilatéraux et multilatéraux au cours de la période de cinq ans. Les prises de participation sont restées marginales dans les publics bilatéraux et multilatéraux, représentant 2 % dans chacun d'eux.

La répartition des instruments de financement public du climat varie également considérablement d'une région à l'autre. Les prêts ont représenté plus des trois quarts du total des financements publics pour le climat en Asie (88 %), dans les Amériques (81 %) et en Europe (79 %).

Répartition des instruments dans les régions des pays en développement (2016-2020, %)



Entre autres problèmes, les règles actuelles de déclaration permettent de déclarer les prêts et autres instruments non subventionnés à leur valeur nominale plutôt qu'au montant du financement accordé (Oxfam, 2022). Les chiffres rapportés ne reflètent pas l'"effort" des contributeurs, ni le bénéfice financier pour les pays bénéficiaires. Cela signifie que les pays développés s'attribuent le mérite de fournir un financement climatique que les pays à faible revenu doivent en réalité rembourser. Cela incite fortement les pays développés à accorder des prêts plutôt que des subventions.



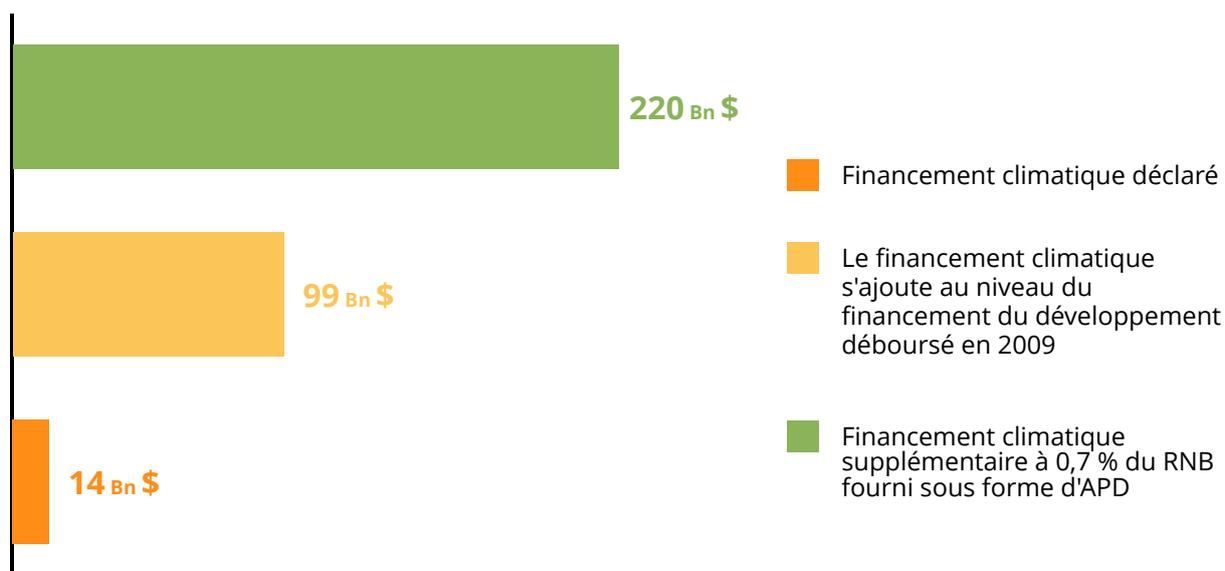
Note: Les garanties publiques ne sont pas comptabilisées en tant que financement public mais sont plutôt saisies dans le cadre de l'analyse du financement privé mobilisé, présenté dans d'autres chiffres et sections de ce rapport.

Répartition par instrument des financements publics pour le climat fournis par type de fournisseur en 2016 - 2020 (%)

Les fonds sont imprévisibles. La nature discrétionnaire des fonds climatiques entraîne une insuffisance et une imprévisibilité financières, ce qui entraîne des retards dans les actions urgentes d'adaptation et d'atténuation dans les pays pauvres et empêche leur compensation par le Nord. C'est ce qui s'est passé avec la promesse de 100 milliards de dollars pour le financement du climat, un chiffre issu de négociations politiques plutôt que de la détermination réelle des besoins d'action climatique des pays en développement.

Les États-Unis, le plus grand émetteur de gaz à effet de serre de tous les temps sur la planète, ont menacé de quitter l'Accord de Paris. Sur les 3 milliards de dollars que les États-Unis, sous Obama, s'étaient engagés à verser au GCF, ils n'ont réussi à fournir qu'un milliard de dollars (Congressional Research Service, 2019). Le président Donald Trump a depuis renoncé à la GCF et a supprimé toute référence au financement climatique sur le site Web du département d'État. Les espoirs des États-Unis de restaurer leur crédibilité en matière d'action climatique et de coopération internationale sous la présidence de Joe Biden ont été anéantis après que le nouveau projet de loi sur les dépenses adopté par le Congrès américain n'ait alloué qu'un milliard de dollars US au financement international du climat pour 2022, et qui ne comprenait pas non plus de financement pour le GCF (Farand, 2022).

Les fonds ne sont pas nouveaux et additionnels. Les fonds ne représentent pas un financement nouveau et supplémentaire, car certains pays développés continuent de compter leurs fonds climatiques dans leur aide publique au développement (APD), selon une nouvelle recherche (Hattle & Norbo, 2022). Les pays développés ont déclaré 220 milliards USD de financements publics pour le climat sur les 8 années de 2011 à 2018. Pourtant, seuls 14 milliards USD ou 6 % de ce montant peuvent être considérés comme fortement additionnels. 99 milliards USD, soit 45 % des financements climatiques déclarés, peuvent être considérés comme ayant une faible additionnalité. Plus de la moitié de ce montant est discutable car il s'agit de financements du développement rebaptisés avec des objectifs de lutte contre le changement climatique alors qu'ils auraient dû s'ajouter à tout soutien au développement.



Source: Hattle & Norbo (2022)

Les chercheurs ont également constaté qu'entre 2011 et 2018, les financements climatiques nouveaux et additionnels en plus de l'APD ont diminué. En 2011, la part des financements climatiques déclarés faiblement additionnels était de 60 %, tandis que la part des financements climatiques déclarés fortement additionnels n'était que de 10 %. En 2018, ces parts avaient chuté à 40 % et 4 %, respectivement.

Approches pour évaluer l'additionnalité

1. Forte additionnalité	Le montant du financement climatique qui a été fourni en plus de l'engagement international pris de longue date par les pays développés de fournir 0,7 % de leur RNB comme aide publique au développement (APD).
2. Faible additionnalité	Le montant du financement climatique qui a été fourni par un pays développé en plus du niveau de financement du développement qu'il a contribué en 2009, l'année de l'engagement financier pour le climat de la COP15

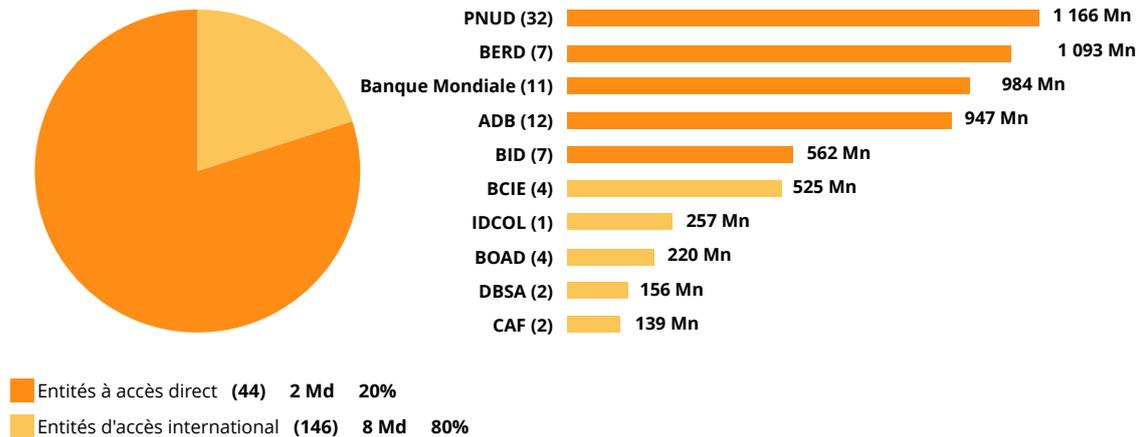
Source: Hattle & Norbo (2022)

Les bailleurs contrôlent les fonds et dictent l'ordre du jour. Le contrôle inéquitable et irresponsable des ressources par le Nord et les entreprises est l'une des causes de la crise climatique actuelle. Les structures actuelles de gouvernance mondiale du financement du climat préservent cet arrangement injuste.

En octobre 2021, le GCF a indiqué que 80 %, soit 8 milliards USD, de son financement total pour les projets climatiques ont été acheminés par des acteurs internationaux plutôt que directement vers les pays où les projets ont été construits. Le Programme des Nations unies

pour le développement représente la plus grande valeur des financements approuvés par le GCF (11,7 %, 32 projets), suivi par la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (10,9 %, 7 projets), la Banque mondiale (9,8 %, 11 projets), la Banque asiatique de développement (BAD) (9,5 %, 12 projets) et la Banque interaméricaine de développement (5,6 %, 7 projets). Ensemble, les cinq grandes entités internationales ont reçu 4,75 milliards de dollars (soit 47,5 %) et donc près de la moitié de tous les financements approuvés du GCF en janvier 2022.

Financement total du GCF par modalité d'accès des entités accréditées, y compris les cinq premiers bénéficiaires (en millions d'USD), après la 30e réunion du Conseil du GCF



Source: Calculs des auteurs basés sur le document du Conseil GCF/B.30/Inf.12, figure 18, p.18 (<https://www.greenclimate.fund/sites/default/files/document/gcf-b30-inf12.pdf>), et mis à jour pour refléter les approbations de projets/programmes à B.30.

Le nombre de projets approuvés est indiqué entre parenthèses pour chaque entité. Abréviations. BAD = Banque asiatique de développement ; BOAD = Banque Ouest Africaine de Développement ; BCIE = Banque centraméricaine d'intégration économique ; CAF = Corporacion Andina de Fomento ; DBSA = Banque de développement de l'Afrique australe ; BERD = Banque européenne pour la reconstruction et le développement ; BID = Banque interaméricaine de développement ; IDCOL = Infrastructure Development Company Limited ; PNUD = Programme des Nations Unies pour le développement.

Source: *Schalatek, 2021*

Les pays en développement reçoivent rarement des fonds directs du GCF pour entreprendre le financement et le développement des projets par leurs propres agences gouvernementales ou entreprises nationales (Nijkraak, 2019). Au lieu de faciliter l'accès aux fonds, les pays en développement se heurtent à des obstacles et à des procédures bureaucratiques complexes. Lors de sa réunion de mars 2021, le conseil d'administration du GCF a approuvé un financement de 1,2 milliard USD pour 15 projets de lutte contre le changement climatique dans les pays en développement. Cependant, le financement de seulement deux de ces projets, soit 1,5 % du montant total, est allé directement aux institutions des pays en développement.

En tant que forme d'assurance financière, le financement du GCF exige des pays qu'ils réunissent un cofinancement important qui peut provenir de leur propre base fiscale ou du secteur privé (Mattar, Kansuk, & Jafry, 2019). Pour les pays pauvres, cela constitue un obstacle important. Cela soulève également la question de savoir si le GCF bénéficie effectivement aux pays en développement les plus vulnérables à la crise climatique, ou plutôt aux pays présentant les opportunités d'investissement les plus lucratives.

Le contrôle des ressources s'accompagne d'un pouvoir croissant sur la définition de l'agenda, réduisant ainsi l'appropriation du financement climatique par les pays vulnérables au climat. Par exemple, l'Union européenne et la France ont été accusées d'avoir tenté de détourner l'Initiative africaine pour les énergies renouvelables (AREI), une initiative dirigée et détenue par des Africains pour développer les énergies renouvelables dans la région (Kumarankandath, 2017).

L'ancien responsable de l'AREI et de la Banque africaine de développement, Youba Sokona, a accusé l'UE et la France de s'entendre avec une poignée de pays africains pour sanctionner des projets sélectionnés par les Européens sans aucune évaluation. En outre, l'AREI affirme que l'UE et la France revendiquent leur appartenance au conseil d'administration alors qu'elles n'ont été invitées qu'aux réunions de l'AREI. Un autre problème est que l'argent canalisé vers l'AREI ne provient pas du financement climatique mais de l'APD.

La corporatisation des fonds climatiques. Les efforts visant à accroître le financement public sont au point mort et les pays développés reviennent sur leurs engagements en matière de financement climatique. Parallèlement, le coût des mesures nécessaires ne fait qu'augmenter d'année en année. En conséquence, la mobilisation de fonds privés pour combler l'écart entre les engagements et le financement réel du climat par les pays développés fait l'objet de pressions. Toutefois, une dépendance excessive à l'égard des financements privés présente des risques qui peuvent potentiellement compromettre les objectifs climatiques et de développement des pays pauvres (Oxfam, 2013).

L'appétit pour des rendements plus élevés pourrait ne pas attirer les investissements privés pour des initiatives d'adaptation communautaires à petite échelle, mais néanmoins essentielles, qui répondent aux besoins des personnes touchées de manière disproportionnée par le changement climatique. En mettant l'accent sur la mobilisation du financement privé - qui, historiquement, a été consacré presque exclusivement à l'atténuation - on risque d'aggraver la négligence persistante de l'adaptation, un domaine essentiel pour aider les plus vulnérables, mais qui n'attire guère les entreprises à but lucratif.

Si l'atténuation peut rapporter plus d'argent, les pays pauvres sont beaucoup moins susceptibles d'avoir des besoins d'atténuation élevés (les PMA sont parmi les plus faibles émetteurs de GES par habitant au monde) et des économies d'échelle suffisamment importantes pour attirer un financement privé important. Ainsi, une architecture de financement climatique axée sur le financement privé contournerait largement les besoins énergétiques des pays à faible revenu.

En effet, les données de l'OCDE montrent qu'en 2020, le financement de l'atténuation représentait encore 58 % du financement climatique, malgré une baisse de 2,8 milliards par rapport à 2019. Mais comme le montrent les estimations d'Oxfam, si une méthodologie de comptabilisation plus juste et plus robuste est appliquée, alors le niveau de financement de l'adaptation chute de manière significative, pour atteindre entre 9,5 et 11,5 milliards USD en 2020. Le secteur public continue de fournir la quasi-totalité du financement de l'adaptation, l'adaptation étant de plus en plus considérée comme une priorité dans les portefeuilles climatiques de financement du développement, mais le financement de l'adaptation ne représente que 14 % du financement public total (Climate Policy Initiative, 2021).

IV. Principes d'efficacité pour une architecture mondiale de financement du climat adaptée à l'objectif visé

Au cœur de la coopération au développement, il s'agit de faciliter la transformation économique, sociale et environnementale des pays en développement face à des défis complexes. Le changement climatique pose des problèmes pour la réalisation des objectifs de la coopération. De nombreuses études ont établi les impacts du changement climatique en termes d'amplification des inégalités socio-économiques, d'aggravation des conflits et de l'insécurité, et d'affaiblissement supplémentaire du tissu social en général. Les institutions, les acteurs et les processus destinés à faciliter et à fournir la coopération au développement devront anticiper et prendre en compte le changement climatique s'ils veulent remplir leur mandat.

Dans leur forme traditionnelle, de nombreuses activités de coopération au développement ont contribué aux trajectoires non durables actuelles, notamment en finançant des infrastructures et des activités économiques majeures qui sont les principales sources d'émissions. Elles ont également permis et facilité l'épuisement et l'exploitation des ressources dans le Sud, y compris les puits de carbone naturels tels que les forêts et les océans.

Les décideurs doivent reconnaître et prendre en compte les nombreuses preuves qu'une politique de changement climatique saine, juste et équitable est synonyme de politique de développement saine, juste et équitable. En prenant en compte le changement climatique dans leurs plans et activités, les prestataires de services de coopération au développement peuvent accélérer la transition nécessaire vers des voies à faibles émissions, tout en soutenant l'adaptation aux impacts climatiques et en renforçant la résilience.

La crise climatique actuelle est une opportunité pour la coopération au développement de contribuer à la transformation des modes de développement existants qui conduisent à l'inadaptation et aux violations des droits et de l'environnement. Les connaissances, les solutions techniques et les ressources financières nécessaires à l'élaboration de modèles de développement alternatifs et à l'obtention de meilleurs résultats existent déjà, dans la pratique et les luttes quotidiennes des communautés de première ligne. La coopération au développement peut aider les pays à exploiter les outils, les ressources et les solutions existants et à mettre en œuvre ces changements de manière à jeter les bases de sociétés meilleures. Une action climatique inclusive, équitable et fondée sur les droits peut contribuer à promouvoir une plus grande acceptation des politiques climatiques par le public et permettre des progrès plus rapides.

Le financement climatique dans le discours sur l'efficacité. Les principes d'efficacité ont guidé les fournisseurs d'aide, les institutions multilatérales, les pays partenaires, la société civile, le secteur privé et d'autres acteurs du développement pour aborder la gouvernance et la responsabilité dans la coopération au développement. Les quatre principes d'efficacité, également connus sous le nom de principes de Busan, sont les suivants :

1. Appropriation par les pays - Les pays fixent leurs propres priorités nationales de développement et les partenaires de développement alignent leur soutien en conséquence tout en utilisant les systèmes nationaux.
2. Accent mis sur les résultats - La coopération au développement cherche à obtenir des résultats mesurables en utilisant des cadres de résultats et des systèmes de suivi et d'évaluation dirigés par les pays.
3. Partenariats inclusifs - Les partenariats de développement sont inclusifs et reconnaissent les rôles différents et complémentaires de tous les acteurs.
4. Transparence et responsabilité mutuelle - Les pays et leurs partenaires de développement sont responsables les uns envers les autres et envers leurs mandats respectifs. Ils sont conjointement responsables de veiller à ce que les informations relatives à la coopération au développement soient accessibles au public.

(POED, 2022)

Alors que le financement climatique prend une place plus importante dans le paysage de la coopération au développement, la communauté du développement réfléchit également à la manière dont les principes d'efficacité peuvent guider le discours sur le financement climatique et sa mise à disposition. Les principes d'efficacité peuvent être utiles pour réfléchir à la manière de mobiliser et d'utiliser le financement international du climat. Des décennies de pratiques de coopération au développement ont permis de tirer des leçons importantes et des bonnes pratiques sur l'efficacité de l'aide, qui peuvent être utiles à la communauté du développement.

Il y a eu plusieurs accords internationaux relatifs à l'efficacité de l'aide qui ont également une incidence sur le financement du climat (Ellis, et al, 2013). Dans la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide, les pays donateurs et partenaires, les institutions financières de développement et la société civile ont convenu des principes de l'efficacité de l'aide. Ces principes reposent sur l'hypothèse que des processus nationaux et internationaux efficaces permettront d'obtenir des résultats efficaces. En 2008, le Programme d'action d'Accra a appelé les donateurs et les pays partenaires à intensifier la mise en œuvre des principes d'efficacité de l'aide.

Le 4e Forum de haut niveau de Busan sur l'efficacité de l'aide a souligné le lien entre les principes d'efficacité et le financement du climat. En particulier, le financement du climat a été présenté comme une priorité pour un développement international efficace, pour " continuer à soutenir la politique et la planification nationales en matière de changement climatique en tant que partie intégrante des plans de développement nationaux globaux des pays en développement, et veiller à ce que - le cas échéant - ces mesures soient financées, mises en œuvre et suivies par les systèmes des pays en développement de manière transparente " (OCDE, 2011). Le Consensus de Manille sur la gestion des finances publiques (2011) et le Nouveau Consensus sur les institutions efficaces (2011) ont également souligné l'importance d'intégrer les principes d'efficacité de l'aide dans le financement du climat.

Des éléments des principes d'efficacité peuvent également être glanés dans la pratique et les cadres des canaux financiers climatiques de la CCNUCC (Ellis et al, 2013). Par exemple, l'efficacité est spécifiquement mentionnée dans le mandat du Fonds vert pour le climat (FVC), qui stipule que le Fonds doit "fonctionner de manière transparente et responsable, guidé par l'efficacité et l'efficacité" (CCNUCC, 2011) (voir encadré). En outre, le conseil d'administration du GCF est chargé "d'élaborer une procédure transparente de non-objection... pour assurer un financement direct et indirect efficace du secteur public et privé..." (CCNUCC, 2012). En outre, le suivi et l'évaluation dans le cadre du GCF comprendra "un cadre de mesure des résultats avec des lignes directrices et des indicateurs de performance appropriés" (GCF, 2011).

Directives de la CCNUCC sur l'efficacité du financement climatique

En 1998, la COP a proposé les critères suivants pour évaluer l'efficacité des mécanismes financiers de la Convention sur le climat:

1. La transparence des processus de décision
2. L'adéquation, la prévisibilité et le décaissement en temps voulu des fonds destinés aux activités dans les pays en développement parties.
3. La réactivité et l'efficacité du cycle de projet et des procédures accélérées, y compris la stratégie opérationnelle, dans la mesure où elles sont liées au changement climatique.
4. Le montant des ressources fournies aux pays en développement parties, y compris le financement de l'assistance technique et des projets d'investissement.
5. Le montant du financement obtenu par effet de levier
6. La durabilité des projets financés.

Lors du quatrième examen du mécanisme financier de la CCNUCC en 2007, les orientations supplémentaires suivantes ont été convenues:

1. Examiner les sources et moyens de financement pertinents [qui] aideraient les pays en développement à contribuer à la réalisation de l'objectif de la convention, en particulier les moyens de financement novateurs, tels que la mise au point de technologies endogènes dans les pays en développement.
2. Examen du rôle du mécanisme financier dans l'augmentation du niveau des ressources
3. Évaluer les environnements propices pour catalyser l'investissement dans les technologies durables qui atténuent les émissions de gaz à effet de serre et le transfert de ces technologies, et pour renforcer la résilience au changement climatique.

Sources: CCNUCC (1998) Décision 3/CP.4 Examen du mécanisme financier, CCNUCC (2007) CP.13 Quatrième examen du mécanisme financier

Rendre opérationnel un financement climatique efficace. Les bénéficiaires, les fournisseurs et les partisans reconnaissent largement que le changement climatique n'est pas un domaine politique isolé et que les principes d'efficacité de Paris-Accra-Busan peuvent fournir des conditions favorables à l'amélioration de l'architecture internationale du financement climatique et combler certaines lacunes dans la conception, la mise en œuvre et le suivi du financement climatique. Nous envisageons de rendre opérationnels les principes d'efficacité dans le domaine du financement climatique en réinterprétant les quatre principes de Busan, à savoir l'appropriation par les pays, l'accent mis sur les résultats, les partenariats de développement inclusifs, ainsi que la responsabilité mutuelle et la transparence.

Appropriation démocratique du pays. La littérature sur l'efficacité de l'aide indique également un consensus sur l'importance du principe d'"appropriation", même si sa réalisation n'a pas été facile.

La Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide définit l'appropriation nationale comme " l'exercice effectif de l'autorité d'un gouvernement sur les politiques et activités de développement, y compris celles qui dépendent - entièrement ou partiellement - de ressources extérieures. Pour les gouvernements, cela signifie articuler le programme de développement national et établir des politiques et des stratégies qui font autorité" (OCDE 2010).

L'article 4 de l'Accord de Paris sur le climat défend également le principe de l'appropriation par les pays en exigeant des Parties qu'elles préparent, communiquent et mettent à jour les contributions déterminées au niveau national (CDN) successives qu'elles entendent réaliser pour réduire leurs émissions. Les pays développés sont censés "fournir un soutien, notamment par le biais de financements et de transferts technologiques" pour aider les pays en développement parties à atteindre leurs CDN et permettre une action climatique plus ambitieuse. L'article 7 de l'accord appelle également à une coopération mondiale pour soutenir les plans d'adaptation des pays en développement qui sont "pilotés par les pays, sensibles à la dimension de genre, participatifs et totalement transparents".

Les pays en développement doivent disposer de l'espace nécessaire pour définir et atteindre leurs propres objectifs et exercer un leadership efficace sur leurs stratégies, politiques et programmes de développement respectifs afin d'atteindre la résilience climatique. Si l'action climatique doit s'inscrire dans un cadre cohérent à l'échelle mondiale, chaque pays doit définir démocratiquement ses propres besoins, stratégies, politiques, programmes et budgets en matière d'adaptation au climat et, sur cette base, décider du financement climatique à utiliser et de la manière de le faire.

Permettre aux pays en développement d'accéder directement aux fonds climatiques plutôt que de passer par des intermédiaires internationaux est un moyen de réaliser l'appropriation des fonds climatiques par les pays. Les institutions nationales et infranationales sont bien placées pour canaliser les fonds du GCF vers le niveau local, où les communautés peuvent mettre en œuvre des solutions qui répondent à leurs vulnérabilités et besoins climatiques spécifiques (Brown & Alayza, 2021) (voir également l'encadré). Il est de plus en plus reconnu au niveau international que les communautés en première ligne des impacts du changement climatique doivent être habilitées à s'adapter de manière pertinente au niveau local.

Fonds d'investissement environnemental de Namibie

Le Fonds d'investissement environnemental de Namibie relève ce défi grâce à son projet Empower to Adapt, approuvé par le GCF en 2016. Le projet accorde de petites subventions et des formations aux communautés rurales pour renforcer la résilience climatique par une meilleure gestion des terres et des ressources naturelles. Les communautés peuvent choisir de s'associer à des ONG locales ou à des petites entreprises sur des projets qui renforcent les écosystèmes des forêts et des savanes et établissent des entreprises durables. Certaines des sous-subventions du GCF accordées à ce jour sont utilisées pour améliorer l'accès à l'eau dans les zones sujettes à la sécheresse, pour renforcer la sécurité alimentaire en faisant pousser plus de légumes avec moins d'eau, et pour protéger les sources d'eau des communautés.

Source: Brown & Alayza, Why the Green Climate Fund Should Give Developing Countries Greater Direct Access to Finance (2021)

Se concentrer sur les besoins des plus vulnérables au climat. Actuellement, la majorité du financement climatique n'atteint pas les pays qui en ont le plus besoin (Savidou et al., 2021) Les pays les moins avancés sont les éternels laissés-pour-compte. En 2015, ils n'ont reçu que 30 % des financements publics internationaux pour le climat (Steele, 2015), tandis que dans une étude récente, seuls 18 % des fonds sont allés à des projets dans les pays les plus pauvres, tandis que 65 % sont allés aux pays à revenu intermédiaire (Mattar, Kansuk, & Jafry, 2019). Ces derniers sont privilégiés car ils sont en mesure de générer des revenus et d'attirer des investissements privés.

Il est également à noter qu'à mesure que le FMC a gagné en attention et en importance, le Fonds pour les pays les moins avancés (FPMA) du FEM a été progressivement négligé. Le FPMA est le seul fonds climatique créé spécifiquement pour les 48 pays classés par l'ONU comme étant les plus vulnérables économiquement. Actuellement, le FPMA a financé environ 1,7 milliard de dollars de projets et d'activités à partir des contributions volontaires des donateurs (Fonds pour l'environnement mondial, 2022). Ce montant est insuffisant. Rien qu'au Bangladesh, environ 50 milliards USD par an seront nécessaires pour maintenir l'adaptation au climat.

L'Accord de Paris donne la priorité aux PMA et aux PEID pour le financement du climat et le renforcement des capacités, et aux PMA pour le transfert de technologies. Une spécification plus poussée des pays bénéficiaires prioritaires pourrait contribuer à orienter les subventions et le financement de l'adaptation vers les zones où les besoins sont les plus importants et/ou l'impact le plus fort (Pauw et al., 2019).

L'accent mis sur les plus vulnérables ne doit pas seulement concerner les pays, mais aussi les communautés locales, notamment les peuples autochtones, les communautés agricoles, les communautés côtières, les bidonvilles urbains, les pêcheurs, les femmes rurales, les enfants et les autres groupes marginalisés de la société. Ces secteurs sont également les principaux responsables de la mise en œuvre des engagements climatiques, mais n'ont pas accès aux financements.

Les canaux de financement du climat et les fonds comme le GCF, par exemple, devraient donner la priorité au soutien des micro, petites et moyennes entreprises dans les pays en développement, avec des efforts particuliers pour atteindre l'économie informelle. Ils devraient promouvoir l'utilisation de biens et de services locaux afin d'accroître l'impact positif du financement climatique sur l'économie et l'emploi locaux et aider les communautés à devenir plus résistantes au changement climatique (IBON International, 2020).

Des analyses intersectorielles et thématiques doivent être menées pour connaître les différents besoins et intérêts, l'accessibilité aux services et canaux financiers, et les relations de pouvoir. Ces analyses permettront également de déterminer quelle pourrait être l'additionnalité sociale du financement du climat et du développement sur les communautés locales. Cela permettra également de s'assurer que 70 % du financement climatique est destiné à soutenir l'action climatique menée par les communautés dans les pays en développement d'ici 2030 (Achampong, 2021).

Élaboration de politiques climatiques et gouvernance inclusives. Les pays doivent institutionnaliser les mécanismes d'engagement. Les communautés, par l'intermédiaire de leurs organisations, doivent avoir un rôle principal dans l'identification, la définition, la mise en œuvre et l'évaluation des programmes, projets et activités d'atténuation et d'adaptation. Il convient également de déployer davantage d'efforts pour décentraliser les processus de prise de décision, d'élaboration des politiques et des projets, afin de soutenir l'élaboration et la mise en œuvre des politiques au niveau communautaire.

Actuellement, les peuples autochtones, les pauvres des zones rurales, les femmes et d'autres secteurs de base marginalisés ne sont pas reconnus comme des groupes d'intérêt méritant leurs propres représentations au sein du GCF. Au lieu de cela, ils sont représentés par deux "observateurs actifs" qui s'expriment au nom de l'ensemble de la société civile lors des réunions du conseil d'administration du GCF. Un accord climatique véritablement transformateur et juste, fondé sur le respect des droits et du bien-être des peuples, doit renforcer les contributions des secteurs de base aux solutions au changement climatique et encourager et soutenir les pratiques alternatives d'atténuation et d'adaptation existant sur le terrain.

Transparence et responsabilité mutuelle. L'administration du financement climatique exige la mise à disposition du public d'informations complètes, précises et opportunes sur la structure d'un canal de financement, les données financières, les organes de gouvernance et de décision, les documents de préparation des projets, les décisions de financement effectives et les décaissements effectués, ainsi que les résultats de la mise en œuvre. La responsabilité exige l'accès des citoyens à des mécanismes de recours pour garantir leurs droits procéduraux à interroger et à contester les décisions de financement ou la mise en œuvre des projets. Elle exige également la formulation de politiques de réglementation et d'intégrité, des procédures de responsabilité et d'évaluation indépendantes ou tierces, ainsi qu'un contrôle renforcé par les législatures nationales (Schalatek et Bird, 2022).

Un cadre complet de suivi et de notification qui inclut le financement privé et le financement multilatéral aidera à clarifier l'additionnalité du financement climatique, et contribuera à réduire le double comptage. Il permettra également d'exposer les intérêts particuliers de ceux qui détiennent des niveaux de pouvoir importants, au lieu de les privilégier (Achampong, 2021). Les interventions de financement climatique devraient également rendre compte de leurs impacts sur les secteurs vulnérables et marginaux tels que les femmes et les filles, les peuples autochtones, les personnes handicapées, les personnes âgées, etc.

Il existe des propositions d'approches alternatives pour un financement climatique plus transparent et plus responsable entre les pays (voir encadré). Par exemple, l'approche des "parts équitables" tient compte de la responsabilité spécifique d'un pays pour les objectifs de financement du climat. (Voir encadré)

Renforcer la transparence et la responsabilité en matière de financement climatique grâce à une approche fondée sur les parts équitables

La difficulté de garantir la responsabilité du financement climatique tient en partie au fait que les accords sur le climat reposent sur des promesses et ne comportent aucune formule permettant de déterminer comment la responsabilité de cet objectif doit être répartie entre les pays développés. Pour favoriser la responsabilisation, les mouvements de justice climatique réclament depuis longtemps une approche de "parts équitables" du financement climatique.

L'approche des "parts équitables" est la position de nombreux membres du mouvement climatique selon laquelle un accord mondial équitable et efficace ne peut être réellement conclu qu'en fixant un budget carbone mondial et en partageant l'effort pour rester dans les limites de ce budget. Un budget carbone mondial est la quantité d'émissions de gaz à effet de serre que nous pouvons émettre tout en ayant une chance raisonnable de limiter l'augmentation de la température mondiale à 1,5 C au-dessus des niveaux préindustriels. Cela correspond à un certain nombre de gigatonnes de carbone qui pourraient être brûlées et libérées dans l'atmosphère tout en nous maintenant sous cette hausse de température. Si ce chiffre est divisé en fonction de la responsabilité, de la capacité et du droit de chaque nation à créer des sociétés durables, nous aurions une bien meilleure idée de ce à quoi devrait ressembler le véritable plan national de chaque pays. C'est l'approche des "parts équitables".

En appliquant l'approche des "parts équitables" au financement de la lutte contre le changement climatique, plusieurs modèles ont utilisé le revenu national brut comme indicateur de la capacité de paiement, les émissions cumulées de dioxyde de carbone des territoires (GtCO₂) comme indicateur de la responsabilité historique et la taille de la population. Les chercheurs qui utilisent l'approche des parts équitables ont découvert que l'Australie, le Canada et les États-Unis continuent d'être massivement à la traîne en matière de financement international du climat. Seuls sept pays riches ont fourni et mobilisé leur part équitable en 2020 et se sont engagés à verser la totalité du montant jusqu'en 2025 : La Suède, la France, la Norvège, le Japon, les Pays-Bas, l'Allemagne et le Danemark. Toutefois, la France et le Japon se distinguent par la qualité relativement médiocre de leur financement climatique. Une part très importante de leurs ressources est fournie de manière bilatérale et sous forme de prêts, et seule une petite partie est consacrée à l'adaptation au changement climatique.

Source: Colenbrander, Pettinotti, & Cao (2022).

Que peut-on attendre de la COP27?

La COP26 et le Pacte de Glasgow pour le climat ont reconnu l'incapacité des pays développés à respecter leur engagement de longue date de fournir 100 milliards de dollars par an d'ici 2020. À la lumière des impacts climatiques de plus en plus graves sur les pays et les communautés les plus vulnérables, non seulement la quantité de financement climatique mobilisée et fournie par les pays en développement, mais aussi sa qualité, restent terriblement insuffisantes. Un financement climatique de mauvaise qualité nuit davantage aux communautés vulnérables, aggrave l'injustice climatique et mine la marge de manœuvre budgétaire des pays en développement, et donc leur capacité à protéger les droits et les moyens de subsistance des personnes et des communautés touchées par le climat.

Lors de la COP27, les pays développés doivent s'engager à augmenter de manière significative la quantité et la qualité du financement climatique par rapport aux efforts existants, en particulier pour l'adaptation, et devraient présenter de nouvelles promesses concrètes de financement de l'adaptation sous forme de subventions au profit, par exemple, du Fonds d'adaptation et du Fonds pour les pays les moins avancés. Ils doivent fournir un plan de mise en œuvre significatif jusqu'en 2025. Les discussions techniques en vue d'un nouvel objectif collectif quantifié (NCQG) sur le financement du climat d'ici 2025, fondé sur des données scientifiques et donnant la priorité aux subventions nouvelles et supplémentaires, se poursuivront.

Les parties et les experts techniques, en travaillant à la définition des paramètres d'un nouvel objectif, doivent appliquer les leçons apprises pour rectifier les dispositions actuelles injustes et inadéquates en matière de financement climatique, notamment en centrant les droits humains et l'égalité des genres dans le futur mandat de financement climatique, en se concentrant sur les besoins réels de financement des pays en développement, en améliorant et en simplifiant l'accès direct au financement climatique pour les pays, les communautés et les personnes les plus vulnérables, et en établissant un financement avec des sous-objectifs respectifs pour les pertes et les dommages comme troisième pilier de financement de l'action climatique.

L'inventaire mondial de l'Accord de Paris sur le climat est également un processus où il existe des possibilités d'intégrer l'efficacité du financement climatique. L'inventaire mondial de l'Accord de Paris sur le climat est un processus mandaté par le régime climatique international pour évaluer les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs de l'Accord de Paris, notamment en matière de financement de l'action climatique. Il est essentiel que le processus de l'inventaire mondial aboutisse à une évaluation complète des lacunes et des défis de la mise en œuvre en ce qui concerne les obligations de financement climatique des pays développés de l'annexe II. Les organisations de la société civile qui participent à cette entreprise peuvent influencer le processus par des soumissions visant à démontrer concrètement comment les principes d'efficacité peuvent améliorer la qualité du financement climatique.

L'intensification de l'urgence climatique signifie que les fournisseurs doivent non seulement augmenter leur offre de financement climatique, mais aussi renforcer son efficacité, en accordant une attention beaucoup plus grande aux contextes, aux priorités et aux droits des populations et des pays les plus vulnérables.

Bibliographie

Brown & Alayza (2021, 4 juillet). Pourquoi le Fonds vert pour le climat devrait donner aux pays en développement un meilleur accès direct au financement. Consulté le 21 octobre 2022 sur le site Web du WRI: <https://www.wri.org/insights/why-green-climate-fund-should-give-developing-countries-greater-direct-access-finance>.

Buhr, B., Donovan, C., Kling, G., Lo, Y., Murinde, V., Pullin, N., et al. (2018). Le changement climatique et le coût du capital dans les pays en développement : Évaluation de l'impact des risques climatiques sur le coût des emprunts souverains. Londres : Environnement des Nations unies ; Imperial College Business School ; Université de Londres.

Centre de recherche sur l'épidémiologie ; Bureau des Nations unies pour la réduction des risques de catastrophes. (2017). Pertes économiques, pauvreté et catastrophes 1987 - 2017. Bruxelles : Centre de recherche sur l'épidémiologie.

Climate Policy Initiative (2021). Paysage mondial du financement du climat 2021. Consulté le 21 octobre 2022 sur le site Web de la Climate Policy Initiative: <https://www.climatepolicyinitiative.org/wp-content/uploads/2021/10/Full-report-Global-Landscape-of-Climate-Finance-2021.pdf>

Colenbrander, Sarah, Pettinotti, Laetitia et Cao, Yue (2022, juin). Une part équitable du financement du climat ? Une évaluation des performances passées, des promesses futures et des contributeurs potentiels. Consulté le 21 octobre 2022 sur le site Web de l'Overseas Development Institute: <https://odi.org/en/publications/a-fair-share-of-climate-finance-an-appraisal-of-past-performance-future-pledges-and-prospective-contributors/>

Service de recherche du Congrès. (2019, 2 octobre). Le Fonds vert pour le climat. Consulté le 21 octobre 2022 sur le site Web du Congressional Research Service: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF10382>

Darby, M. (2017, 4 juin). Le Fonds vert pour le climat "une risée", disent les pays pauvres . Récupéré le 21 octobre 2022, de Climate Home News: <https://www.climatechangenews.com/2017/04/06/green-climate-fund-laughing-stock-ethiopia-bid-left-limbo/>

Diffenbaugh, N. S., & Burke, M. (2019). Le réchauffement climatique a augmenté les inégalités économiques mondiales.

Edwards, G., & Roberts, J. (2015). Un continent fragmenté : L'Amérique latine et la politique mondiale du changement climatique. Cambridge MA : MIT Press.

Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (2017). L'impact des catastrophes et des crises sur l'agriculture et la sécurité alimentaire. Rome : Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture.

Fonds pour l'environnement mondial (2019). GEF : Funding. Consulté le 16 octobre 2022 sur le site Web du Fonds pour l'environnement mondial: <https://www.thegef.org/about/funding>.

Fonds pour l'environnement mondial. (s.d.). Fonds pour les pays les moins avancés - FPMA. Consulté le 21 octobre 2022 sur le site Web du Fonds pour l'environnement mondial: <http://www.thegef.org/topics/least-developed-countries-fund-ldcf>.

Fonds vert pour le climat (2019, 30 avril) État des promesses et des contributions faites au Fonds vert pour le climat. Consulté le 18 octobre 2022 sur le site Web du Fonds vert pour le climat: https://www.greenclimate.fund/documents/20182/24868/Status_of_Pledges.pdf/eef538d3-2987-4659-8c7c-5566ed6afd19.

Fonds vert pour le climat (2019, 26-28 février). État du portefeuille du FCG : projets approuvés et respect des conditions. Consulté le 21 octobre 2022 sur le site Web du Fonds vert pour le climat: [https://www.greenclimate.fund/documents/20182/1424894/GCF_B.22_Inf.07 - Status of the GCF portfolio approved projects and fulfilment of conditions.pdf/8e18bb34-02b8-6f23-a261-c1f7bcb46499](https://www.greenclimate.fund/documents/20182/1424894/GCF_B.22_Inf.07_-_Status_of_the_GCF_portfolio_approved_projects_and_fulfilment_of_conditions.pdf/8e18bb34-02b8-6f23-a261-c1f7bcb46499).

IBON International (2012). IBON Primer on Climate Change. Quezon City : IBON International

IBON International (2021). Vers un financement juste du climat. Quezon City : IBON International

Institut international pour l'environnement et le développement (2019, septembre). Il est temps de redresser le coût globalement injuste du changement climatique. Londres, Royaume-Uni.

Organisation internationale du travail. (2018). Perspectives sociales et de l'emploi dans le monde 2018 : L'écologisation des emplois. Genève : Organisation internationale du travail.

Fonds monétaire international (2019, 2 mai). Les subventions mondiales aux combustibles fossiles restent importantes : Une mise à jour basée sur des estimations au niveau des pays. Consulté le 30 octobre 2022 sur le site Web du Fonds monétaire international: <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2019/05/02/Global-Fossil-Fuel-Subsidies-Remain-Large-An-Update-Based-on-Country-Level-Estimates-46509>.

GIEC (2019, 7 août). Changement climatique et terres : rapport spécial du GIEC sur le changement climatique, la désertification, la dégradation des terres, la gestion durable des terres, la sécurité alimentaire et les flux de gaz à effet de serre dans les écosystèmes terrestres. Consulté le 4 octobre 2022 sur le site Web du GIEC: https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2019/08/Edited-SPM_Approved_Microsite_FINAL.pdf.

Kumarankandath, Aruna (2017). L'UE et la France détournent l'initiative de l'Afrique en matière d'énergies renouvelables, allèguent des groupes de la société civile. Consulté le 22 octobre 2022 sur le site Web de Down To Earth: <https://www.downtoearth.org.in/news/energy/eu-and-france-hijacking-africa-s-renewable-energy-initiative-alleges-arei-57742>.

Groupe des pays les moins avancés sur les pertes et les dommages (2012). Soumission de la Gambie au nom du Groupe des pays les moins avancés sur les pertes et les dommages. Changement climatique des PMA.

Lottje, C., Affana, J. P., Eckstein, D., & Weischer, L. (2019). S'engager auprès du Fonds vert pour le climat : Une boîte à outils pour la société civile. Bonn : Germanwatch.

Mattar, S., Kansuk, S., & Jafry, T. (2019, May 10). Le financement mondial du climat n'atteint toujours pas ceux qui en ont le plus besoin. Récupéré le 21 octobre 2022, de The Conversation : <https://www.theconversation.com/global-climate-finance-is-still-not-reaching-those-who-need-it-most-115268>.

Minority Rights Group International (2019). Tendances relatives aux minorités et aux autochtones 2019 : focus sur la justice climatique. Londres : Minority Rights Group International.

Nijkraak, L. (2019, 16 mai). Les pays pauvres doivent-ils contrôler leurs propres projets climatiques ? Récupéré le 21 octobre 2022 de News-Decoder: <https://news-decoder.com/2019/05/16/green-climate-fund-environment-development-aid/>

Centres nationaux d'information environnementale de la NOAA (2019, juillet). Rapport sur le climat mondial 2019. Consulté le 16 septembre 2022 sur le site du NOAA National Center for Environmental Information: <https://www.ncdc.noaa.gov/sotc/global/20190>.

OCDE (2019, 13 septembre). Financements climatiques fournis et mobilisés par les pays développés en 2013-17. Consulté le 18 octobre 2022 sur le site Web de l'OCDE: https://www.oecd-ilibrary.org/environment/climate-finance-provided-and-mobilised-by-developed-countries-in-2013-17_39faf4a7-en.

OCDE (2022a). Financements climatiques fournis et mobilisés par les pays développés en 2016-2020 : Aperçus d'une analyse désagrégée. Série " Le financement du climat et l'objectif des 100 milliards de dollars ". Éditions OCDE, Paris. <https://doi.org/10.1787/286dae5d-en>

OCDE (2022b). Résultats de l'enquête sur les coefficients appliqués aux données du marqueur de Rio 2019-20 lors des rapports aux conventions environnementales de l'ONU. [https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DCD/DAC/STAT\(2022\)24&docLanguage=en](https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DCD/DAC/STAT(2022)24&docLanguage=en)

OCDE (2022c). Tendances globales du financement climatique fourni et mobilisé par les pays développés en 2013-2020. <https://www.oecd.org/climate-change/finance-usd-100-billion-goal/aggregate-trends-of-climate-finance-provided-and-mobilised-by-developed-countries-in-2013-2020.pdf>

OCDE (2022d). Le changement climatique : OECD DAC External Development Finance Statistics. <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-topics/climate-change.htm> (consulté le 22 septembre 2022)

Overseas Development Institute (2009). The Little Climate Finance Book : a guide to financing options for forests and climate change. Oxford : Global Canopy Foundation.

Oxfam (2013, novembre). L'adaptation et l'engagement de 100 milliards de dollars. Consulté le 22 octobre 2022 sur le site Web d'Oxfam : https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/ib-adaptation-public-finance-climate-adaptation-181113-en_0.pdf.

Oxfam. (2018). Rapport alternatif sur le financement du climat 2018. Consulté le 21 octobre 2022, sur le site Web d'Oxfam : https://www-cdn.oxfam.org/s3fs-public/file_attachments/bp-climate-finance-shadow-report-030518-en.pdf.

Oxfam (2022). Climate Finance Short-Changed : The real value of the \$100 billion commitment in 2019-20. Oxford : Oxfam House.

Peterson, K. (2011, 28 mars). Tendre la main aux femmes en cas de catastrophe. Consulté le 23 septembre 2022 sur le site Women's UN Report Network : <https://wunrn.com/2011/03/soroptimist-reaching-out-to-women-when-disaster-strikes/>.

Bilan de l'aide (2018). Rapport 2018 du Bilan de l'aide : Les nouveaux visages de l'aide et de la coopération : encourager la justice mondiale ou étayer les inégalités. Quezon City : IBON International.

Richards, J. A., & Schalatek, L. (2018, août). Not a silver bullet : Pourquoi l'accent mis sur l'assurance pour traiter les pertes et les dommages est une distraction par rapport aux véritables solutions. Consulté le 22 octobre 2022 sur le site de Heinrich Boell Stiftung : https://us.boell.org/sites/default/files/not_a_silver_bullet_1.pdf.

Rogelj, J., Shindell, D., Jiang, K., Fifita, S., Forster, P., Ginzburg, V., et al. (2019). Voies d'atténuation compatibles avec 1,5°C dans le contexte du développement durable. In I. P. Change, Global Warming of 1.5°C (pp. 93-174). Sous presse.

Ryan, F. (2019, 24 avril). Séparer le financement climatique et l'APD. Récupéré le 21 octobre 2022 de Reliefweb: <https://reliefweb.int/report/world/separating-climate-finance-and-oda>

Schalatek, L., & Bird, N. (2022, novembre). Les principes et critères du financement public du climat. Consulté le 22 octobre 2022 sur Climate Funds Update: <https://climatefundsupdate.org/wp-content/uploads/2018/11/CFF1-2018-ENG-DIGITAL.pdf>.

Shalatek, L., & Watson, C. (2022, février). L'architecture mondiale du financement du climat. Consulté le 18 octobre 2022 sur Climate Funds Update: <https://climatefundsupdate.org/publications/the-global-climate-finance-architecture-2018>.

Shalatek, L., & Watson, C. (2022, février). Le Fonds vert pour le climat 2018. Consulté le 18 octobre 2022 sur le site Climate Funds Update: <https://climatefundsupdate.org/publications/the-green-climate-fund/>.

SIPRI (2019, 29 avril). Les dépenses militaires mondiales augmentent à 1,8 trillion de dollars en 2018. Consulté le 1er octobre 2022 sur le site Web de l'Institut international de recherche sur la paix de Stockholm (SIPRI): <https://www.sipri.org/media/press-release/2019/world-military-expenditure-grows-18-trillion-2018>.

Stamp Out Poverty (2017). Déclaration sur les dommages climatiques. Consulté le 30 octobre 2022 sur le site de Stamp Out Poverty: <https://www.stampoutpoverty.org/climate-damages-tax-declaration/>.

South China Morning Post (2017, 17 septembre). D'ici 2030, les inondations et les conditions météorologiques extrêmes pourraient coûter 215 milliards de dollars US chaque année aux pays d'Asie du Sud. Consulté le 19 septembre 2022, sur le site du South China Morning Post: <https://www.scmp.com/news/asia/south-asia/article/2111042/2030-flooding-and-extreme-weather-could-cost-south-asian>.

Steele, P. (2015). Financement du développement et financement du climat : Atteindre la pauvreté zéro et les émissions zéro. Londres : Institut international pour l'environnement et le développement.

Carty, T. et Kowalzig, J. (2022). Climate Finance Short-changed : Note méthodologique. Oxfam. <https://oxfamilibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/621426/mn-climate-finance-short-changed-methodology-note-191022-en.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Le Fonds pour l'environnement mondial (n.d.). GEF : Our Work. Consulté le 16 octobre 2022, sur le site du Fonds pour l'environnement mondial: <https://www.thegef.org/our-work>.

Le Fonds vert pour le climat (n.d.). GCF : Qui nous sommes. Consulté le 18 octobre 2022 sur le site Web du GCF: <https://www.greenclimate.fund/who-we-are/about-the-fund>.

Le Fonds vert pour le climat (2019). Relever l'ambition, renforcer l'action : Rapport sur les progrès du Fonds vert pour le climat au cours de sa période initiale de mobilisation des ressources (janvier 2015 à juillet 2019). Incheon : Fonds vert pour le climat.

Trujillo, N. C., & Nakhooda, S. (2013, mars). L'efficacité du financement climatique : un examen du Fonds d'adaptation. Consulté le 18 octobre 2022, à l'adresse suivante : The effectiveness of climate finance : a review of the Adaptation Fund: <https://www.odi.org/publications/7381-multilateral-climate-finance-effectiveness-adaptation-fund-unfccc>.

CCNUCC (n.d.). Introduction au financement du climat. Consulté le 16 octobre 2022, à l'adresse suivante : UNFCCC

Sites web: <https://unfccc.int/topics/climate-finance/the-big-picture/introduction-to-climate-finance>

CCNUCC (2012). Événements à déclenchement lent. Genève : Nations Unies.

CCNUCC (2015, 12 décembre). L'Accord de Paris. Consulté le 1er octobre 2022, sur le site des Nations Unies sur les changements climatiques: <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement/the-paris-agreement>.

CCNUCC (s.d.). Que signifient l'adaptation au changement climatique et la résilience climatique ? Consulté le 1er octobre 2022, sur le site des Nations Unies sur les changements climatiques : <https://unfccc.int/topics/adaptation-and-resilience/the-big-picture/what-do-adaptation-to-climate-change-and-climate-resilience-mean>.

Wallace-Wells, D. (2019). The Uninhabitable Earth. New York : Tim Duggan Books.

Waslander, J., & Amerasinghe, N. M. (2019, 3 avril). Combien les pays devraient-ils contribuer à la reconstitution du Fonds vert pour le climat ? Consulté le 19 octobre 2022 sur le site du World Resources Institute: <https://www.wri.org/blog/2019/04/how-much-should-countries-contribute-green-climate-funds-replenishment>.

Watson, C., & Schalatek, L. (2019). L'architecture mondiale du financement du climat. Washington DC : Heinrich Boell Stiftung Amérique du Nord.