

Le financement international de l'adaptation au changement climatique : quelle vision de l'aide ?

Séminaire « *Environnement et relations internationales* » – Sciences Po Paris
2 octobre 2018

ROMAIN WEIKMANS

Chargé de recherches du Fonds de la recherche scientifique (F.R.S-FNRS)
Centre d'Études du Développement Durable



UNIVERSITÉ LIBRE DE BRUXELLES



Contexte

L'histoire des transferts financiers Nord-Sud est marquée par un grand nombre de promesses non tenues. L'objectif sempiternel visant à porter l'aide publique au développement à 0,7% du revenu national brut des pays développés en est sans doute l'exemple le plus évident – même si certains donateurs sont momentanément ou durablement parvenus à ce niveau de mobilisation financière.

Dans le domaine de l'aide à l'environnement aussi, les promesses ont rarement été respectées. Au Sommet de la Terre de Rio en 1992, les pays développés s'engagèrent à fournir des ressources nouvelles et supplémentaires à hauteur de 15 milliards de dollars par an pour aider les pays en développement à participer à la résolution des problèmes environnementaux globaux, mais moins d'un cinquième de ce montant fut délivré.

Contexte

À l'opposé, les promesses financières récentes visant à soutenir les pays en développement dans l'atténuation de leurs émissions de gaz à effet de serre et dans leur adaptation aux effets néfastes du changement climatique semblent connaître une concrétisation à tout le moins surprenante.



Contexte

À l'opposé, les promesses financières récentes visant à soutenir les pays en développement dans l'atténuation de leurs émissions de gaz à effet de serre et dans leur adaptation aux effets néfastes du changement climatique semblent connaître une concrétisation à tout le moins surprenante.

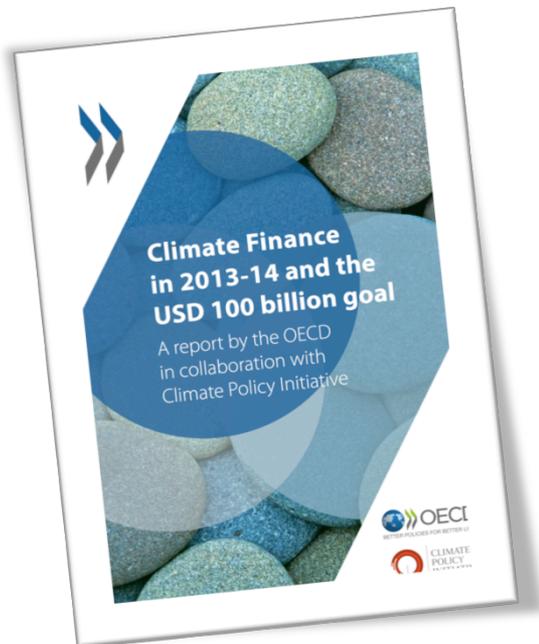
Alors qu'ils s'étaient engagés lors de la conférence climat de Copenhague de 2009 à fournir 30 milliards de dollars entre 2010 et 2012 à l'appui de l'atténuation et de l'adaptation dans les pays en développement, les pays développés ont finalement rapporté avoir fourni 35 milliards de dollars au cours de ces trois années.

Quelques semaines avant la conférence de Paris de novembre 2015, ces mêmes pays développés se sont déclarés confiants dans l'atteinte de l'objectif – également formulé à Copenhague en 2009 – visant à mobiliser collectivement 100 milliards de dollars par an d'ici à 2020 afin de soutenir les efforts climatiques des pays en développement.

Contexte

Dans un rapport conjoint, les pays développés indiquaient alors avoir fourni environ 62 milliards de dollars en 2014 à l'appui de ces objectifs.

Problème : le Ministère indien des finances publia une réponse audit rapport dans laquelle il indiquait que, selon ses estimations, le financement climatique international atteignait 2,2 milliards de dollars en 2014... et pas 62 milliards !



theguardian

Paris climate talks: Indian officials accuse OECD of exaggerating climate aid

Economic ministry paper says OECD claims about the amount of money mobilised to help developing nations adapt to climate change are 'deeply flawed'



India's chief climate negotiator, Ravi Prasad, has called for the Paris agreement to be 'just, equitable, durable and ambitious'. Photograph: Courtesy of IISD

Déclarations contradictoires

« Il y a des engagements de 100 milliards, mais la réalité, c'est qu'on est déjà à beaucoup plus que ça », Pierre Forestier, Responsable de la Division Changement Climatique de l'Agence Française de Développement, 17 septembre 2014 (<https://www.youtube.com/watch?v=GwIReVuNSXc>, 1:29:53).

« Aujourd'hui, quand on fait les comptes, (...), on voit qu'on va arriver relativement facilement aux 100 milliards de dollars par an », Laurence Tubiana, Ambassadrice de France chargée des négociations sur le changement climatique, 25 août 2014 (<https://www.youtube.com/watch?v=xMP4Ok7lpEo>, 3:07:33).

« About \$35 billion to \$40 billion a year now is flowing from western governments in the form of direct aid and loans from development banks », Todd Stern, Lead U.S. diplomat on climate matters (<http://www.bloomberg.com/news/articles/2015-02-26/climate-finance-tops-35-billion-a-year-u-s-envoy-says>).

Contexte

Est-ce qu'on est plus proche des 62 milliards ou des 2,2 milliards ?

Impossible à dire.

En pratique, chaque pays dispose d'une discrétion considérable par rapport à ce qu'il considère (et rapport au Secrétariat de la CCNUCC) comme du « financement climatique ».

En l'absence d'un système de comptabilisation du financement climatique établi sous la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC), les chiffres avancés par les pays développés (et en développement !) sont âprement contestés et doivent être considérés avec circonspection.

Contexte

L'ampleur du problème est (très) importante :

- 1^{er} exemple : l'extrême majorité des pays développés rapportent leurs dons et leurs prêts de la même façon (à valeur faciale). Les comparaisons entre pays développés sont dès lors extrêmement hasardeuses (puisque certains pays ne fournissent du « financement climat » que sous la forme de dons).

Contexte

L'ampleur du problème est (très) importante :

- 1^{er} exemple : l'extrême majorité des pays développés rapportent leurs dons et leurs prêts de la même façon (à valeur faciale). Les comparaisons entre pays développés sont dès lors extrêmement hasardeuses (puisque certains pays ne fournissent du « financement climat » que sous la forme de dons).

Weikmans, R., & Roberts, J.T. (2017), « The International Climate Finance Accounting Muddle: Is There Hope on the Horizon? », *Climate and Development*, DOI: 10.1080/17565529.2017.1410087.



Contexte

L'ampleur du problème est (très) importante :

- 2^{ème} exemple : les données sous-jacentes aux rapports soumis par les pays développés au Secrétariat de la CCNUCC sont peu crédibles. Ces pays rapportent comme du « financement climat » des projets qui n'ont que peu à voir avec la lutte contre le changement climatique et ses effets.

Contexte

L'ampleur du problème est (très) importante :

- 2^{ème} exemple : réévaluation des 5200 projets que les pays développés ont comptabilisé comme du financement de l'adaptation en 2012 :
 - Pour les donateurs : 10,1 milliards visent l'adaptation ;
 - Selon notre réévaluation : 2,4 milliards.

(Erreurs humaines, définition incertaine de l'adaptation, incitants politiques à mal-catégoriser, etc.)

Weikmans, R., Roberts, J.T., Baum, J., Bustos, C., & Durand, A. (2017), « *Assessing the credibility of how climate adaptation aid projects are categorised* », *Development in Practice*, vol. 27, n°4, p. 458-471.



Contexte

Les promesses financières n'en jouent pas moins un rôle important dans les négociations internationales établies autour du climat ; elles représentent par exemple une monnaie d'échange pour obtenir des engagements de réduction des émissions de gaz à effet de serre de la part des pays en développement.

Contexte

Les promesses financières n'en jouent pas moins un rôle important dans les négociations internationales établies autour du climat ; elles représentent par exemple une monnaie d'échange pour obtenir des engagements de réduction des émissions de gaz à effet de serre de la part des pays en développement.

La Conférence de Paris de décembre 2015 a d'ailleurs prévu la poursuite de l'objectif de mobilisation annuelle de 100 milliards de dollars jusqu'en 2025 et l'établissement d'un objectif supérieur au-delà de cet horizon temporel.

Contexte

Les promesses financières n'en jouent pas moins un rôle important dans les négociations internationales établies autour du climat ; elles représentent par exemple une monnaie d'échange pour obtenir des engagements de réduction des émissions de gaz à effet de serre de la part des pays en développement.

La Conférence de Paris de décembre 2015 a d'ailleurs prévu la poursuite de l'objectif de mobilisation annuelle de 100 milliards de dollars jusqu'en 2025 et l'établissement d'un objectif supérieur au-delà de cet horizon temporel.

L'ampleur de ces promesses est loin d'être mineure : certains les comparent parfois en termes d'ordre de grandeur à l'ensemble des flux annuels d'aide publique au développement, qui se montaient en 2016 à environ 143 milliards de dollars.

Contexte

En particulier, les engagements financiers formulés en soutien à l'adaptation des pays en développement sont tout à fait remarquables. En effet, dans les négociations internationales portant sur le climat, la question de l'adaptation a longtemps été considérée de façon extrêmement négative.

Contexte

En particulier, les engagements financiers formulés en soutien à l'adaptation des pays en développement sont tout à fait remarquables. En effet, dans les négociations internationales portant sur le climat, la question de l'adaptation a longtemps été considérée de façon extrêmement négative.

Les transferts financiers émanant des pays développés et visant l'adaptation des pays en développement seraient passés de moins de 2 milliards de dollars en 2010 à 12 milliards de dollars en 2014.

Contexte

En particulier, les engagements financiers formulés en soutien à l'adaptation des pays en développement sont tout à fait remarquables. En effet, dans les négociations internationales portant sur le climat, la question de l'adaptation a longtemps été considérée de façon extrêmement négative.

Les transferts financiers émanant des pays développés et visant l'adaptation des pays en développement seraient passés de moins de 2 milliards de dollars en 2010 à 12 milliards de dollars en 2014.

Des analyses menées par l'OCDE sur la base des engagements fermement exprimés par les pays développés indiquent que l'aide à l'adaptation atteindra plus de 20 milliards de dollars en 2020.

Contestations normatives

Les controverses relatives au financement climatique international ne portent pas que sur l'ampleur des financements effectivement transférés aux pays en développement. Elles portent aussi sur la *nature* de ce financement climatique et sur ses *relations* avec l'aide publique au développement.

Contestations normatives

Les controverses relatives au financement climatique international ne portent pas que sur l'ampleur des financements effectivement transférés aux pays en développement. Elles portent aussi sur la *nature* de ce financement climatique et sur ses *relations* avec l'aide publique au développement.

Pour de nombreux représentants de pays en développement et pour diverses ONG de solidarité internationale, le financement climatique international doit être traité différemment de l'aide au développement puisqu'il est basé sur une **justification différente** de celle de l'aide au développement : la contribution disproportionnée des pays développés dans l'occurrence du changement climatique.

Contestations normatives

Ces acteurs ont en conséquence généralement soutenu que le financement climatique devait notamment :

- être « nouveau et additionnel » par rapport aux engagements financiers existants en matière d'aide (objectif des 0,7% du PIB) ;

Contestations normatives

Ces acteurs ont en conséquence généralement soutenu que le financement climatique devait notamment :

- être « nouveau et additionnel » par rapport aux engagements financiers existants en matière d'aide (objectif des 0,7% du PIB) ;
- transiter *via* des canaux séparés de ceux de l'aide, pour que le caractère « nouveau et additionnel » des contributions puisse être plus facilement évalué ;

Contestations normatives

Ces acteurs ont en conséquence généralement soutenu que le financement climatique devait notamment :

- être « nouveau et additionnel » par rapport aux engagements financiers existants en matière d'aide (objectif des 0,7% du PIB) ;
- transiter *via* des canaux séparés de ceux de l'aide, pour que le caractère « nouveau et additionnel » des contributions puisse être plus facilement évalué ;
- être fourni d'une façon reflétant leur « droit » à recevoir ces financements, c'est-à-dire le plus « directement » possible (sans passer par l'intermédiaire des institutions internationales de développement), sans conditionnalité et préférablement sous la forme de dons plutôt que de prêts.

Contestations normatives

Ces acteurs ont en conséquence généralement soutenu que le financement climatique devait notamment :

- être « nouveau et additionnel » par rapport aux engagements financiers existants en matière d'aide (objectif des 0,7% du PIB) ;
- transiter *via* des canaux séparés de ceux de l'aide, pour que le caractère « nouveau et additionnel » des contributions puisse être plus facilement évalué ;
- être fourni d'une façon reflétant leur « droit » à recevoir ces financements, c'est-à-dire le plus « directement » possible (sans passer par l'intermédiaire des institutions internationales de développement), sans conditionnalité et préférablement sous la forme de dons plutôt que de prêts.
- soutenir de façon égale l'atténuation et l'adaptation.

Contestations normatives

Au contraire, les représentants des pays développés ont généralement soutenu une approche plus intégrée du financement climatique et de l'aide, mettant en évidence les complémentarités qui existent entre la lutte contre le changement climatique et la promotion du développement socioéconomique.

Contestations normatives

Au contraire, les représentants des pays développés ont généralement soutenu une approche plus intégrée du financement climatique et de l'aide, mettant en évidence les complémentarités qui existent entre la lutte contre le changement climatique et la promotion du développement socioéconomique.

Ils ont souvent exprimé un intérêt plus fort dans la contribution au financement de l'atténuation que dans le financement de l'adaptation.

Contestations normatives

Au contraire, les représentants des pays développés ont généralement soutenu une approche plus intégrée du financement climatique et de l'aide, mettant en évidence les complémentarités qui existent entre la lutte contre le changement climatique et la promotion du développement socioéconomique.

Ils ont souvent exprimé un intérêt plus fort dans la contribution au financement de l'atténuation que dans le financement de l'adaptation.

Pour nombre de ces représentants de pays développés, la fourniture de financement climatique fait partie d'un « compromis » visant à obtenir des engagements de réduction des émissions de la part des pays en développement.

Principes acceptés

Certains de ces éléments ont été internationalement acceptés et apparaissent dans différentes décisions des Conférences des Parties à la CCNUCC.

L'engagement financier des pays développés à l'horizon 2020 est par exemple présenté « dans l'optique de mesures concrètes d'atténuation » de la part des pays en développement (CCNUCC, 2009 : para. 8 ; CCNUCC, 2010 : para. 98).

Autre exemple : les ressources promises par les pays développés au titre du financement à démarrage rapide (2010-12) sont censées être réparties de façon « équilibrée » entre l'adaptation et l'atténuation (CCNUCC, 2009 : para. 8 ; CCNUCC, 2010 : para. 95).

Principes acceptés

D'autres éléments font également l'objet d'un consensus : le financement climatique doit ainsi être « nouveau et additionnel » ; le financement visant l'adaptation doit être « destiné en priorité aux pays en développement les plus vulnérables, dont les pays les moins avancés, les petits États insulaires en développement et les pays d'Afrique » (CCNUCC, 2009 : para. 8 ; CCNUCC, 2010 : para. 95).

Divisions profondes

Les points d'accord entre les pays développés et en développement ne doivent cependant pas masquer les divisions profondes qui persistent quant à leur mise en œuvre concrète. La plupart de ces éléments sont en effet exprimés de façon très peu précise.

- Que signifie le terme « équilibré » dans la phrase « en les répartissant de manière équilibrée entre l'atténuation et l'adaptation » ? 50% pour l'adaptation et 50% pour l'atténuation ? Davantage pour l'atténuation dans le court terme et davantage pour l'adaptation dans le plus long terme ?

Divisions profondes

Les points d'accord entre les pays développés et en développement ne doivent cependant pas masquer les divisions profondes qui persistent quant à leur mise en œuvre concrète. La plupart de ces éléments sont en effet exprimés de façon très peu précise.

- Que signifie le terme « équilibré » dans la phrase « en les répartissant de manière équilibrée entre l'atténuation et l'adaptation » ? 50% pour l'adaptation et 50% pour l'atténuation ? Davantage pour l'atténuation dans le court terme et davantage pour l'adaptation dans le plus long terme ?

→ Nombreux sont aujourd'hui les observateurs qui contestent le caractère équilibré de la répartition actuelle (19% pour l'adaptation contre 81% pour l'atténuation) et projetée à l'horizon 2020 (28% pour l'adaptation contre 72% pour l'atténuation) du financement climatique international.

Divisions profondes

Les points d'accord entre les pays développés et en développement ne doivent cependant pas masquer les divisions profondes qui persistent quant à leur mise en œuvre concrète. La plupart de ces éléments sont en effet exprimés de façon très peu précise.

- Comment opérationnaliser le principe selon lequel le financement de l'adaptation est destiné « en priorité aux pays en développement les plus vulnérables, dont les pays les moins avancés, les petits États insulaires en développement et les pays d'Afrique » (CCNUCC, 2009 : para. 8 ; CCNUCC, 2010 : para. 95). Comment répartir les financements entre les pays de ces trois catégories ? Au-delà de ces trois catégories de pays, quels sont les autres « pays en développement les plus vulnérables » ?

Divisions profondes

Les points d'accord entre les pays développés et en développement ne doivent cependant pas masquer les divisions profondes qui persistent quant à leur mise en œuvre concrète. La plupart de ces éléments sont en effet exprimés de façon très peu précise.

- Comment opérationnaliser le principe selon lequel le financement de l'adaptation est destiné « en priorité aux pays en développement les plus vulnérables, dont les pays les moins avancés, les petits États insulaires en développement et les pays d'Afrique » (CCNUCC, 2009 : para. 8 ; CCNUCC, 2010 : para. 95). Comment répartir les financements entre les pays de ces trois catégories ? Au-delà de ces trois catégories de pays, quels sont les autres « pays en développement les plus vulnérables » ?

→ Il n'y a pas d'accord sur ces questions, tant entre qu'au sein des pays développés et en développement.

Divisions profondes

- Les sources du financement climatique international sont tout aussi floues : il est en effet censé provenir de « diverses sources, publiques et privées, bilatérales et multilatérales, y compris d'autres sources de financement » (CCNUCC, 2009). La promesse d'un financement « accru », « adéquat » et « prévisible » (CCNUCC, 2010 : para. 97) en sont encore d'autres exemples.

Divisions profondes

Il n'y a pas non plus d'accord relatif à ce que les termes « nouveaux et additionnels » signifient, alors que ces termes sont fondateurs d'une quelconque spécificité du financement international de l'adaptation par rapport au financement du développement.

C'est comme si l'Union européenne promettait de réduire ses émissions de gaz à effet de serre de 30% d'ici 2020 sans indiquer si cette réduction doit se comprendre par rapport aux niveaux d'émissions de 1990 ou de 2005, par exemple.

Ce fut le cas à Copenhague lorsque les pays développés s'engagèrent à fournir du financement climatique sans donner de base de référence.

Approche bottom-up

L'approche actuelle de gouvernance du financement climatique n'est pas très différente de celle qui domine aujourd'hui au niveau international pour l'atténuation des émissions de gaz à effet de serre.

Dans les deux cas, les efforts des pays de la planète sont déterminés par la *volonté* des États à agir, plutôt que par leurs *responsabilités* dans l'occurrence du changement climatique ou par leurs *capacités* financières, institutionnelles et technologiques.

Tant pour l'atténuation que pour le financement climatique international, une série d'objectifs politiques ont été décidés sous l'égide de la CCNUCC (comme l'objectif des 2°C ou celui des 100 milliards de dollars).

Dans les deux cas, il n'y a pas de partage formel du fardeau des efforts à accomplir pour atteindre ces objectifs. Le risque évident associé à une telle approche est que la somme des efforts réalisés par chaque État ne permette pas d'atteindre les objectifs fixés de façon conjointe.

Approche bottom-up

De même que chaque pays détermine souverainement l'ampleur et la forme de ses politiques de réduction des émissions, chaque pays détient une discrétion totale par rapport aux ressources financières qu'il consacre au soutien des politiques d'atténuation et d'adaptation des pays en développement.

Les décisions du Président américain Donald Trump de mettre un terme à de nombreuses contributions financières à des organismes bilatéraux et multilatéraux actifs dans le financement climatique international illustrent bien la discrétion totale de chaque pays donateur en la matière.

Les approches des pays développés ont été extrêmement diverses en matière de financement climatique international, comme on peut l'observer dans leurs seconds rapports biennaux soumis au secrétariat de la Convention en janvier 2016.

Approche bottom-up

Ainsi, si certains pays comme l'Australie ou le Danemark fournissent du financement climatique exclusivement sous la forme de dons, d'autres pays fournissent principalement leur financement climatique sous la forme de prêts, de garanties ou de crédits à l'exportation, comme le Japon ou la France.

Certains pays donateurs font principalement transiter leur aide par des canaux multilatéraux (comme la Belgique qui a canalisé 66% de son financement climatique par des institutions multilatérales en 2014). D'autres pays se reposent principalement sur des canaux bilatéraux (le Japon a par exemple fourni plus de 80% de son financement climatique via de tels canaux en 2014).

Les pays donateurs préfèrent généralement allouer leurs financements à l'atténuation plutôt qu'à l'adaptation. C'est très clair pour le Japon (91% pour l'atténuation en 2014), les États-Unis (84%) ou la France (82%). À l'opposé, certains pays développés soutiennent principalement l'adaptation. C'est notamment le cas de l'Irlande (94% pour l'adaptation en 2014) ou de la Suède (72%).

Approche bottom-up

L'allocation sectorielle et géographique des financements varie également fortement d'un pays à l'autre. Si l'Australie se concentre par exemple fortement sur les États insulaires du Pacifique, le Japon fournit principalement ses financements à des pays d'Asie du Sud-Est.

Paysage institutionnel

Ce qui est communément désigné comme du financement international public de l'adaptation est presque exclusivement comptabilisé comme de l'aide publique au développement et repose presque exclusivement sur des contributions volontaires des pays développés.

Malgré des discussions et annonces sur ces questions, aucune source « innovante » de financement (comme une taxe internationale sur les transactions financières, sur le transport aérien ou maritime international) n'a pour l'instant vu le jour. La seule exception à cela est un prélèvement de 2% sur les « crédits carbone » des projets du mécanisme pour un développement propre – soit 190 millions de dollars entre 2009 et 2015 – qui permet d'abonder le Fonds d'adaptation du Protocole de Kyoto.

Paysage institutionnel

Le financement international de l'adaptation est acheminé via un grand nombre d'institutions, en particulier les agences bilatérales de coopération au développement des pays développés – pour 67% des financements rapportés par ces pays durant la période 2013-2014. Les acteurs multilatéraux traditionnels de l'aide jouent également un rôle important puisqu'ils ont canalisé environ 30% du financement visant l'adaptation durant cette même période.

Le financement international de l'adaptation transite également – mais dans une faible proportion (moins de 3% entre 2013 et 2014) – par les quatre fonds établis sous la CCNUCC (le Fonds pour les pays les moins avancés, le Fonds spécial pour les changements climatiques, le Fonds d'adaptation du Protocole de Kyoto et le Fonds vert pour le climat). S'ils font l'objet d'une attention politique et d'une couverture médiatique importantes dans les négociations internationales, ces fonds de la CCNUCC n'ont donc qu'un rôle assez mineur en termes de décaissements.

Le suivi statistique du financement international privé de l'adaptation est quasiment inexistant ; il en va de même pour ce qui concerne le financement provenant de pays non-Annexe I.

Problématique

Constat : déconnexion entre une hypothèse largement répandue dans la littérature académique et la réalité observable.

L'existence d'un tel financement ne se vérifie pas dans les faits.

L'existence d'un financement international de l'adaptation qui serait distinct de l'aide publique au développement – et original sous divers aspects :

- Il existerait séparément du financement international du développement (c'est-à-dire des flux d'aide) ;
- Il ciblerait les pays/individus les plus vulnérables au changement climatique ;
- Il serait distribué « automatiquement » (sans autre condition que le niveau de besoin) et « directement » (sans intermédiaire) aux bénéficiaires.

Problématique

Question de recherche : comment expliquer cette déconnexion ?

Hypothèse : les discours qui opposent le financement international de l'adaptation et l'aide au développement sont le produit d'une vision particulière de ce que *devrait* être l'aide.

Objectif : caractériser cette *vision normative* de l'aide et examiner ses manifestations dans une série de débats récurrents qui traversent la question du financement international de l'adaptation.

Une telle analyse me semble pertinente car des justifications éthiques (e.g., les pays développés *doivent* compenser les pays en développement car ils sont responsables du problème du changement climatique) sont déterminantes dans les discours de légitimation d'un financement international de l'adaptation qui constituerait une réalité distincte du financement international du développement.

Cadre d'analyse

En pratique, que signifie mener une telle analyse ?

Cela nécessite d'examiner les questions suivantes (oppositions normatives) :

- À quel point les acteurs considèrent-ils qu'il est nécessaire de fournir du financement international de l'adaptation ?

Les causes du risque climatique sont-elles externes aux pays à aider ? Ou sont-elles internes à ces pays ?

- Quelle est la nature du devoir d'intervention des pays riches/pollueurs en la matière ?

S'agit-il de répondre à une répartition injuste des ressources à l'échelle mondiale ? Ou de réparer des injustices précisément délimitées ?

- Comment doit-on allouer ce financement ?

De façon « automatique », à ceux qui en ont le plus besoin ? Ou en sélectionnant les bénéficiaires les plus susceptibles d'utiliser les ressources de façon efficiente ?

- Comment doit-on évaluer ce financement ?

En fonction du niveau d'effort des pays riches et de l'équité de l'allocation des financements ? Ou en fonction de l'efficacité en termes de conséquences ultimes de ce financement ?

Cadre d'analyse

- Les discours opposant financement international de l'adaptation et financement international du développement sont en décalage sur plusieurs de ces questions par rapport à d'autres discours qui relèvent d'autres visions de l'aide.
- De même, ces discours normatifs s'opposent sur un certain nombre d'aspects par rapport aux pratiques observables des acteurs impliqués dans le financement international de l'adaptation.

Ce sont ces oppositions et décalages que je cherche à examiner en analysant une série de débats récurrents qui traversent la question du financement international de l'adaptation, en me basant sur des clés de lecture d'oppositions normatives.

Cadre d'analyse

- Les discours opposant financement international de l'adaptation et financement international du développement sont en décalage sur plusieurs de ces questions par rapport à d'autres discours qui relèvent d'autres visions de l'aide.
- De même, ces discours normatifs s'opposent sur un certain nombre d'aspects par rapport aux pratiques observables des acteurs impliqués dans le financement international de l'adaptation.

Ce sont ces oppositions et décalages que je cherche à examiner en analysant une série de débats récurrents qui traversent la question du financement international de l'adaptation, en me basant sur des clés de lecture d'oppositions normatives.

On peut à titre d'illustration s'étendre sur une de ces clés de lecture et un de ces débats récurrents.

Cadre d'analyse

- À quel point les acteurs considèrent-ils qu'il est nécessaire de fournir du financement international de l'adaptation ?

→ Weikmans, R. (2017), « Comprendre la mobilisation financière autour de l'aide à l'adaptation au changement climatique », *Critique internationale*, vol. 4, n°77, p. 121-139, DOI: 10.3917/cii.077.0121.

- Quelle est la nature du devoir d'intervention des pays riches/pollueurs en la matière ?

→ Weikmans, R., & Zaccai, E. (2017), « Pourquoi aider les pays en développement ? Conceptions de la justice dans l'aide à l'adaptation au changement climatique », *Développement durable et territoires*, vol. 8, n°1.

- Comment doit-on allouer ce financement ?

→ Weikmans, R. (2016), « Dimensions éthiques de l'allocation du financement international de l'adaptation au changement climatique », *Vertigo*, vol. 16, n°2, p. 1-32.

- Comment doit-on évaluer ce financement ?

→ Weikmans, R. (2018), « Évaluation de l'aide et mobilisation financière internationale autour de l'adaptation au changement climatique », *Revue internationale des études du développement*, vol. 2, n°234, p. 151-175, DOI: 10.3917/ried.234.0151.

Cadre d'analyse

En pratique, que signifie mener une telle analyse ?

Cela nécessite d'examiner les questions suivantes (oppositions normatives) :

- À quel point les acteurs considèrent-ils qu'il est nécessaire de fournir du financement international de l'adaptation ?

Les causes du risque climatique sont-elles externes aux pays à aider ? Ou sont-elles internes à ces pays ?

- Quelle est la nature du devoir d'intervention des pays riches/pollueurs en la matière ?

S'agit-il de répondre à une répartition injuste des ressources à l'échelle mondiale ? Ou de réparer des injustices précisément délimitées ?

- Comment doit-on allouer ce financement ?

De façon « automatique », à ceux qui en ont le plus besoin ? Ou en sélectionnant les bénéficiaires les plus susceptibles d'utiliser les ressources de façon efficiente ?

- Comment doit-on évaluer ce financement ?

En fonction du niveau d'effort des pays riches et de l'équité de l'allocation des financements ? Ou en fonction de l'efficacité en termes de conséquences ultimes de ce financement ?

Illustration n°1 : une clé de lecture

Tout discours sur les risques que fait peser le changement climatique sur les pays en développement identifie des *causes* à ces situations de hauts niveaux de risque climatique et des *moyens* pour ces pays de s'en sortir.

Illustration n°1 : une clé de lecture

Tout discours sur les risques que fait peser le changement climatique sur les pays en développement identifie des *causes* à ces situations de hauts niveaux de risque climatique et des *moyens* pour ces pays de s'en sortir.

Ces « diagnostics » peuvent sembler anodins.

Illustration n°1 : une clé de lecture

Tout discours sur les risques que fait peser le changement climatique sur les pays en développement identifie des *causes* à ces situations de hauts niveaux de risque climatique et des *moyens* pour ces pays de s'en sortir.

Ces « diagnostics » peuvent sembler anodins.

Ils fondent pourtant le « devoir » et les formes d'intervention de la communauté internationale.

Illustration n°1 : une clé de lecture

Tout discours sur les risques que fait peser le changement climatique sur les pays en développement identifie des *causes* à ces situations de hauts niveaux de risque climatique et des *moyens* pour ces pays de s'en sortir.

Ces « diagnostics » peuvent sembler anodins.

Ils fondent pourtant le « devoir » et les formes d'intervention de la communauté internationale.

Dans le champ des études du développement, il est courant de procéder à la distinction entre causes situationnelles (ou externes) et causes dispositionnelles (ou internes) de la pauvreté des nations. J'ai appliqué cette distinction de façon originale aux situations de hauts niveaux de risque climatique.

Illustration n°1 : une clé de lecture

Le sentiment d'injustice face à des situations de hauts niveaux de risque climatique et l'intensité du devoir d'intervention de la communauté internationale seront d'autant plus grands que ces situations seront considérées comme d'*origine situationnelle (externe)*, c'est-à-dire comme échappant à la responsabilité des pays en développement.

Illustration n°1 : une clé de lecture

Le sentiment d'injustice face à des situations de hauts niveaux de risque climatique et l'intensité du devoir d'intervention de la communauté internationale seront d'autant plus grands que ces situations seront considérées comme d'*origine situationnelle (externe)*, c'est-à-dire comme échappant à la responsabilité des pays en développement.

Dans un *diagnostic situationnel* :

- Les causes peuvent être perçues comme **exogènes** à la communauté internationale, dans le cas notamment des pays situés à de basses latitudes, où les sécheresses et les vagues de chaleur sont habituellement plus fréquentes et prononcées.

Illustration n°1 : une clé de lecture

Le sentiment d'injustice face à des situations de hauts niveaux de risque climatique et l'intensité du devoir d'intervention de la communauté internationale seront d'autant plus grands que ces situations seront considérées comme d'*origine situationnelle (externe)*, c'est-à-dire comme échappant à la responsabilité des pays en développement.

Dans un *diagnostic situationnel* :

- Les causes peuvent être perçues comme **exogènes** à la communauté internationale, dans le cas notamment des pays situés à de basses latitudes, où les sécheresses et les vagues de chaleur sont habituellement plus fréquentes et prononcées.
- Elles peuvent aussi être considérées comme **endogènes** à la communauté internationale, si l'on considère par exemple que c'est le changement climatique d'origine anthropique qui augmente l'exposition aux stress climatiques de certains pays ou révèle des facteurs de vulnérabilité qui ne s'étaient jamais manifestés auparavant. On peut également penser à toute une série de facteurs non climatiques qui conditionnent l'exposition et la vulnérabilité des pays en développement : les politiques migratoires des pays développés, les règles commerciales internationales, les héritages de la colonisation, etc.

Illustration n°1 : une clé de lecture

Le sentiment d'injustice face à des situations de hauts niveaux de risque climatique et l'intensité du devoir d'intervention de la communauté internationale seront d'autant plus grands que ces situations seront considérées comme d'*origine situationnelle (externe)*, c'est-à-dire comme échappant à la responsabilité des pays en développement.

Dans un *diagnostic situationnel* :

- Les causes peuvent être perçues comme **exogènes** à la communauté internationale, dans le cas notamment des pays situés à de basses latitudes, où les sécheresses et les vagues de chaleur sont habituellement plus fréquentes et prononcées.
- Elles peuvent aussi être considérées comme **endogènes** à la communauté internationale, si l'on considère par exemple que c'est le changement climatique d'origine anthropique qui augmente l'exposition aux stress climatiques de certains pays ou révèle des facteurs de vulnérabilité qui ne s'étaient jamais manifestés auparavant. On peut également penser à toute une série de facteurs non climatiques qui conditionnent l'exposition et la vulnérabilité des pays en développement : les politiques migratoires des pays développés, les règles commerciales internationales, les héritages de la colonisation, etc.

Un diagnostic situationnel établissant des causes endogènes à la communauté internationale fera peser un devoir d'intervention maximal sur la communauté internationale.

Illustration n°1 : une clé de lecture

Dans un *diagnostic dispositionnel* au contraire, les causes sont pensées comme relevant de la responsabilité des pays considérés.

L'accent sera mis ici sur les « mauvaises » politiques des pays concernés. Pensons par exemple à l'absence ou à la faible application de législations restreignant l'aménagement de zones particulièrement exposées à des aléas climatiques (inondations, cyclones, etc.).

Le sentiment d'injustice et l'intensité du devoir d'intervention vis-à-vis de ces pays seront dès lors beaucoup plus faibles.

Illustration n°1 : une clé de lecture

Comment intervenir pour réduire les risques climatiques que subissent certains pays en développement ?

Les possibilités d'intervention peuvent à nouveau être examinées selon une grille d'analyse situationnelle/dispositionnelle.

Les voies de sortie seront qualifiées de *situationnelles* si elles sont externes aux pays considérés. Il pourra s'agir par exemple d'actions d'atténuation des émissions de gaz à effet de serre, motivées par la perspective d'une diminution à terme de l'exposition de ces pays à des niveaux intenses de stress climatique, ou de modifications des politiques agricoles des pays du Nord susceptibles de permettre à certains pays du Sud de réduire leur vulnérabilité au changement climatique.

Illustration n°1 : une clé de lecture

Comment intervenir pour réduire les risques climatiques que subissent certains pays en développement ?

Les possibilités d'intervention peuvent à nouveau être examinées selon une grille d'analyse situationnelle/dispositionnelle.

À l'inverse, les solutions seront **dispositionnelles** si elles reposent principalement sur des changements de politiques ou de gouvernance des pays en développement considérés. Si le diagnostic établit qu'un pays peut se sortir lui-même de situations de hauts niveaux de risque climatique, il y a fort à parier que les interventions de la communauté internationale relèveront plutôt de l'incitation – teintée de paternalisme –, voire de la coercition.

Illustration n°1 : une clé de lecture

Comment intervenir pour réduire les risques climatiques que subissent certains pays en développement ?

Les possibilités d'intervention peuvent à nouveau être examinées selon une grille d'analyse situationnelle/dispositionnelle.

Des *diagnostics mixtes* sont également possibles, des causes plutôt situationnelles aboutissant par exemple à des voies de sortie plutôt dispositionnelles.

Ainsi, de hauts niveaux de risque climatique pourront être considérés comme découlant principalement du changement climatique, mais la solution préconisée pourra être une modification des politiques de gestion de l'eau du pays concerné.

Illustration n°1 : une clé de lecture

Conclusion :

Face à une situation aux causes multiples, les choix relatifs aux facteurs principaux et à l'échelle de temps considérée déterminent la nature situationnelle ou dispositionnelle du diagnostic effectué.

Les diagnostics réalisés ne déterminent pas seulement l'intensité du devoir d'agir, ils influencent aussi la nature des interventions de la communauté internationale.

Cadre d'analyse

En pratique, que signifie mener une telle analyse ?

Cela nécessite d'examiner les questions suivantes (oppositions normatives) :

- À quel point les acteurs considèrent-ils qu'il est nécessaire de fournir du financement international de l'adaptation ?

Les causes du risque climatique sont-elles externes aux pays à aider ? Ou sont-elles internes à ces pays ?

- Quelle est la nature du devoir d'intervention des pays riches/pollueurs en la matière ?

S'agit-il de répondre à une répartition injuste des ressources à l'échelle mondiale ? Ou de réparer des injustices précisément délimitées ?

- Comment doit-on allouer ce financement ?

De façon « automatique », à ceux qui en ont le plus besoin ? Ou en sélectionnant les bénéficiaires les plus susceptibles d'utiliser les ressources de façon efficiente ?

- Comment doit-on évaluer ce financement ?

En fonction du niveau d'effort des pays riches et de l'équité de l'allocation des financements ? Ou en fonction de l'efficacité en termes de conséquences ultimes de ce financement ?

Illustration n°2 : un débat

De nombreuses agences de coopération au développement ont entamé le *mainstreaming* de considérations relatives à l'adaptation au changement climatique dans leur portfolio d'activités d'aide. Cette intégration est abondamment justifiée par le fait qu'elle permet de tirer parti des synergies qui existent au niveau opérationnel entre les activités visant le développement socioéconomique et celles visant l'adaptation au changement climatique. Le *mainstreaming* est ainsi vu comme permettant une utilisation plus efficiente des ressources disponibles qu'une adaptation qui serait *stand alone* (« indépendante »).

Au niveau des négociations internationales sur le climat, le *mainstreaming* crée cependant un dilemme. En effet, en ne séparant pas clairement le financement de l'adaptation au changement climatique du financement d'autres objectifs de développement, il est délicat d'évaluer le caractère « nouveau et supplémentaire » des contributions provenant des pays développés et visant l'adaptation. L'inquiétude principale, exprimée notamment par les représentants des pays en développement, est dès lors que le financement pour l'adaptation soit « dévié » des budgets – déjà limités – de l'APD, qui n'augmenteraient pas en conséquence.

Ce débat est typique du dialogue de sourds car les arguments échangés ne se répondent pas (ils relèvent de deux modes distincts d'évaluation de l'aide).

Illustration n°2 : un débat

D'une part, des arguments mettent en évidence le fait que l'utilisation des canaux de développement existant fait sens d'un point de vue opérationnel.

Dans cette perspective, la notion d'additionnalité est problématique dans le sens où elle inciterait les bénéficiaires à concevoir des projets « additionnels » pour l'adaptation, plutôt que d'intégrer les considérations d'adaptation dans les initiatives programmatiques existantes en matière de réduction de la pauvreté ou d'autres objectifs de développement.

Il est vrai que les canaux établis sous la CCNUCC ont jusqu'ici eu tendance à concevoir l'adaptation sous la forme de projets dont le caractère « additionnel » est plus facile à établir, et en élaborant des processus de planification parallèles (cf. l'exemple des PANA), plutôt qu'en intégrant l'adaptation dans les initiatives existantes telles que les plans de développement nationaux ou les stratégies de réduction de la pauvreté.

Illustration n°2 : un débat

Une perspective distincte insiste sur le fait que les ressources financières visant l'adaptation doivent s'ajouter aux transferts financiers réalisés pour d'autres objectifs de développement socioéconomique.

L'effort des pays développés en la matière est considéré comme un objectif en lui-même.

Cet effort est d'autant plus important à évaluer que les ressources actuellement disponibles pour l'aide au développement et pour le financement international de l'adaptation sont considérées, dans une telle perspective de l'aide, comme largement insuffisantes par rapport à l'ampleur des besoins.

Or, les canaux de l'aide au développement sont vus comme manquant de transparence en matière d'additionnalité, il leur est donc préféré les canaux établis sous la Convention. Les pratiques évasives des donateurs en matière de rapportage au Secrétariat de la CCNUCC pour ce qui concerne le respect de leurs promesses financières sont en effet bien documentées.

Conclusion

Les différents bailleurs rivalisent aujourd'hui de chiffres mettant en évidence l'importance de leurs engagements financiers en matière d'adaptation.

Les chiffres avancés sont difficilement comparables car basés sur des méthodologies différentes, qui reflètent entre autres des compréhensions variées du terme « adaptation », en illustrant d'ailleurs la maniabilité de ce concept.

Ces montants ne peuvent en tout cas que très partiellement être considérés comme « nouveaux et supplémentaires », soit parce qu'ils ont été « déviés » d'autres objectifs de développement, soit parce qu'ils ont été « abusivement » labellisés comme visant l'adaptation.

Ils jouent cependant un rôle symbolique important en termes d'affirmation du rôle des bailleurs de fonds dans la lutte contre le changement climatique – que ce soit vis-à-vis de la société civile ou par rapport aux négociateurs des pays en développement, entre autres.

Conclusion

Le succès de l'agenda de l'adaptation en termes de mobilisation financière – ou en tout cas de promesses en la matière – peut au moins partiellement se comprendre à la lumière des analyses que j'ai pu réaliser.

En effet, par rapport aux oppositions normatives considérées, les discours dominants relatifs au financement international de l'adaptation s'inscrivent principalement dans les dimensions associées à un engagement maximal en faveur de l'aide internationale.

Ainsi, par exemple, les analyses des causes de hauts niveaux de risque climatique confèrent la plupart du temps une place importante aux stress climatiques. Ces facteurs situationnels sont associés à un devoir d'intervention élevé de la communauté internationale, en particulier lorsqu'ils sont vus comme étant liés au changement climatique anthropique.

Conclusion

La question du financement international de l'adaptation telle qu'envisagée à l'échelle des discussions académiques et politiques internationales nous semble renouveler une vision normative particulière de l'aide, **celle d'une aide entre États souverains destinée à répondre aux injustices internationales et à alimenter un transfert de ressources régulier entre pays riches et pays pauvres.**

Cette vision de l'aide a été tout à fait prégnante au cours des années 1970, durant les débats sur le Nouvel ordre économique international. Les diagnostics réalisés à l'époque étaient fortement situationnels, en faisant reposer les causes de la pauvreté sur l'échange inégal, la dégradation des termes de l'échange et le pouvoir des multinationales, entre autres.

Pour ce qui concerne la question de l'adaptation, l'accent placé par de nombreux acteurs sur des causes situationnelles et endogènes à la communauté internationale pour expliquer de hauts niveaux de risque climatique rejoint en partie cette vision.

Conclusion

De même que les revendications associées au NOEI ont notamment été affaiblies par des diagnostics scientifiques mettant en évidence le poids de facteurs internes aux pays en développement (infrastructures, choix d'industrialisation, rôle de l'État, etc.) dans les situations de pauvreté, on pourrait faire l'hypothèse d'un affaiblissement de la portée des demandes de transferts financiers visant l'adaptation si les diagnostics dominants du risque climatique venaient à nuancer la part jouée par les facteurs externes et endogènes à la communauté internationale dans les situations de hauts niveaux de risque climatique connues par certains pays en développement.

À l'inverse, il est probable que la survenue dans les pays du Sud d'événements hydrométéorologiques particulièrement extrêmes, voire inédits, conduisant à des catastrophes de grande ampleur, ait une forte influence sur les opinions publiques des pays développés, poussant leurs gouvernements à accepter une partie des revendications financières portées par les négociateurs de pays en développement et certaines ONG de solidarité internationale ou d'environnement.



UNIVERSITÉ LIBRE DE BRUXELLES



Merci pour votre attention.

Romain Weikmans

Centre d'Études du Développement Durable, Institut de Gestion de l'Environnement et d'Aménagement du Territoire, Université Libre de Bruxelles, Avenue Franklin Roosevelt 50 CP130/03, 1050 Ixelles, Belgique, romain.weikmans@ulb.ac.be