

## Dimensions éthiques de l'allocation du financement international de l'adaptation au changement climatique

Romain Weikmans

Volume 16, numéro 2, septembre 2016

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1038182ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

### Éditeur(s)

Université du Québec à Montréal  
Éditions en environnement VertigO

### ISSN

1492-8442 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

### Citer cet article

Weikmans, R. (2016). Dimensions éthiques de l'allocation du financement international de l'adaptation au changement climatique. *VertigO*, 16(2).

### Résumé de l'article

La question de la distribution interétatique des ressources financières prévues en soutien à l'adaptation des pays en développement sous la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) a fortement attiré l'attention tant dans les débats académiques que dans les négociations politiques internationales. Quels sont les paramètres devant guider l'allocation de ces financements ? Des considérations d'équité et d'efficacité sont présentes dans le texte de la CCNUCC (1992) et dans différentes décisions prises par la Conférence des Parties à la Convention. Il est cependant tout à fait apparent que des notions d'équité dominent dans ces textes pour ce qui concerne l'allocation du financement de l'adaptation. Pour certains observateurs, cette prééminence des questions d'équité serait due à la difficulté d'évaluer l'efficacité des actions d'adaptation. Il est vrai que l'incertitude relative aux évolutions climatiques futures et aux trajectoires d'exposition et de vulnérabilité contraint fondamentalement l'étude de cette question. Cependant et comme nous le mettons en évidence dans le présent article, l'évaluation de la vulnérabilité des différents pays – c'est-à-dire de leurs besoins en matière d'adaptation – est tout aussi complexe. À notre sens, l'importance accordée au critère d'équité dans l'allocation des financements internationaux visant l'adaptation doit plutôt être comprise comme étant le reflet de choix éthiques, d'essence normative. Le présent article a précisément pour objectif de mettre en lumière ces choix normatifs et d'en examiner les manifestations dans les pratiques allocatives des fonds multilatéraux dédiés au financement de l'adaptation – des fonds largement considérés comme des « laboratoires » des efforts en la matière.



---

# Dimensions éthiques de l'allocation du financement international de l'adaptation au changement climatique

Romain Weikmans

---

## Introduction

- 1 Échec retentissant du processus onusien établi autour du climat<sup>1</sup>, la 15<sup>e</sup> Conférence des Parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) tenue à Copenhague en 2009 aboutit pourtant au plus grand engagement financier réalisé à ce jour en matière de soutien par les pays développés de l'atténuation des émissions de gaz à effet de serre et de l'adaptation aux effets néfastes du changement climatique dans les pays en développement<sup>2</sup>. Les pays développés s'y engagent alors à fournir conjointement des ressources « nouvelles et supplémentaires » à hauteur de 30 milliards de dollars pour la période 2010-2012 – c'est le financement dit « *fast start* », c'est-à-dire à démarrage rapide – en les répartissant de manière « équilibrée » entre l'atténuation et l'adaptation, ainsi qu'à mobiliser collectivement 100 milliards de dollars par an d'ici à 2020 pour répondre aux besoins des pays en développement (CCNUCC, 2009 : para. 8). Ces promesses financières – réitérées à diverses reprises depuis lors, y compris lors de la Conférence de Paris de décembre 2015 – ont été largement célébrées, d'aucuns (*p. ex.*, Keohane et Victor, 2011 ; Pickering *et al.*, 2015) n'hésitant pas à les comparer en termes d'ordre de grandeur à l'ensemble des flux annuels d'aide publique au développement (APD), qui se montaient en 2014 à environ 135 milliards de dollars (OCDE, 2015). Nuançons immédiatement ce type de comparaison : l'engagement financier des pays développés à l'horizon 2020 vise en effet la mobilisation de financements provenant de sources publiques *et* privées, sans qu'aucune précision relative à leur part respective n'ait été donnée (voir CCNUCC, 2009 : para. 8).

- 2 La question de la distribution des ressources financières prévues en soutien à l'adaptation des pays en développement sous la CCNUCC (1992) a fortement attiré l'attention tant dans les débats académiques que dans les négociations politiques internationales. Reflétant sans doute en cela les considérations principalement discutées dans ces dernières, la littérature académique examine principalement l'allocation interétatique du financement de l'adaptation. Comme le mettent notamment en évidence Füssel *et al.* (2012) et Stadelmann *et al.* (2013), deux critères sont principalement discutés dans la littérature en la matière : l'équité (Thomas et Twyman, 2005 ; Paavola et Adger, 2006 ; Dellink *et al.*, 2009) et l'efficacité (Mendelsohn, 2000 ; Fankhauser et Burton, 2011 ; Stadelmann *et al.*, 2011). Une allocation des financements est ainsi considérée comme équitable si elle distribue les ressources selon une procédure juste en tenant compte d'une condition donnée – souvent le niveau de besoin (Stadelmann *et al.*, 2013 ; Remling et Persson, 2015)<sup>3</sup>. En matière de financement de l'adaptation, cette condition est le plus souvent envisagée comme le niveau de vulnérabilité au changement climatique (Klein, 2009 ; Horstmann, 2011 ; Klein et Möhner, 2011). Par opposition<sup>4</sup>, une allocation des ressources financières visant une stricte logique d'efficacité aboutirait à donner la priorité aux pays – si l'on continue à se placer dans une perspective interétatique – dans lesquels les bénéfices nets attendus des actions d'adaptation sont les plus grands.
- 3 Des considérations d'équité et d'efficacité sont présentes dans le texte de la CCNUCC (1992) et dans différentes décisions prises par la Conférence des Parties à la Convention. Par exemple, l'Article 4.4 de la CCNUCC (1992) dispose que « les pays développés Parties et les autres Parties développées figurant à l'annexe II aident les pays en développement Parties particulièrement vulnérables aux effets néfastes des changements climatiques à faire face au coût de leur adaptation auxdits effets. » Par ailleurs, l'article 3.3 de la Convention indique que « les politiques et mesures qu'appellent les changements climatiques requièrent un bon rapport coût-efficacité de manière à garantir des avantages globaux au coût le plus bas possible. » Il est cependant tout à fait apparent que les considérations d'équité dominent dans ces textes pour ce qui concerne l'allocation du financement de l'adaptation (Klein et Möhner, 2011 ; Füssel *et al.*, 2012 ; Stadelmann *et al.*, 2013 ; Persson et Remling, 2014). À titre d'illustration, indiquons que la question du coût-efficacité des mesures d'atténuation apparaît à trois reprises dans le texte des Accords de Cancun (2010), mais n'apparaît pas pour ce qui concerne les actions d'adaptation. Il est par contre prévu que « le financement de l'adaptation sera destiné en priorité aux pays en développement les plus vulnérables, dont les pays les moins avancés [(PMA)], les petits États insulaires en développement [(PEID)] et les pays d'Afrique » (CCNUCC, 2010 : para. 9).
- 4 Pour certains (*p. ex.*, Persson et Remling, 2014), cette prééminence des questions d'équité en matière d'allocation du financement international de l'adaptation serait due à la difficulté d'évaluer les coûts et les bénéfices des actions d'adaptation – et donc leur efficacité. Il est vrai que l'incertitude relative aux évolutions climatiques futures et aux trajectoires d'exposition et de vulnérabilité contraint fondamentalement l'évaluation de l'efficacité des actions d'adaptation (voir van Gameren *et al.*, 2014 : 91-101). De même, l'estimation des coûts de l'adaptation est un exercice particulièrement délicat (voir Weikmans, 2012). Cependant et comme nous allons le mettre en évidence dans le présent article, l'évaluation de la vulnérabilité des différents pays – c'est-à-dire de leurs besoins en matière d'adaptation – est tout aussi complexe. À notre sens, l'importance accordée au critère d'équité dans l'allocation des financements internationaux visant l'adaptation doit

plutôt être comprise comme étant le reflet de choix éthiques, d'essence normative. Le présent article a précisément pour objectif de mettre en lumière ces choix et d'en examiner les manifestations dans les pratiques allocatives des acteurs impliqués dans le financement international de l'adaptation.

- 5 Nous exposons d'abord les caractéristiques des principales dimensions normatives potentiellement décelables dans les pratiques allocatives des donateurs. L'importance accordée à la vulnérabilité dans les débats scientifiques et politiques internationaux relatifs au financement de l'adaptation justifie le fait que nous réservions à cette question un traitement approfondi. Nous examinons dès lors les façons dont la notion de « pays particulièrement vulnérables » a été définie dans les négociations établies sous la CCNUCC, puis passons en revue les efforts visant l'élaboration d'indicateurs en la matière. Nous nous intéressons ensuite à l'opérationnalisation du principe de priorisation des ressources financières aux pays les plus vulnérables par les fonds multilatéraux dédiés au financement de l'adaptation. Enfin, nous tentons d'examiner si le critère de vulnérabilité est le déterminant principal de l'allocation du financement international de l'adaptation transitant par les autres canaux bilatéraux et multilatéraux de financement. Notre conclusion vise à résumer les principaux choix éthiques et les ambiguïtés qui traversent la question de l'allocation du financement international de l'adaptation.
- 6 Les éléments présentés dans cet article se basent sur une revue de la littérature académique, sur l'analyse de décisions de la Conférence des Parties à la CCNUCC et sur l'examen de documents stratégiques de fonds multilatéraux dédiés au financement de l'adaptation.

## Dimensions normatives : perspective libérale ou perfectionniste ?

- 7 Les délégués de nombreux pays en développement et les représentants de la plupart des ONG environnementales et de solidarité internationale ont généralement soutenu le fait que le financement climatique international doit être traité différemment de l'aide, car il représenterait non pas une contribution volontaire, mais un « dû » ou une forme de « compensation » liée à la responsabilité disproportionnée des pays développés dans l'occurrence du changement climatique (Weikmans, 2016). Pour ces acteurs, rejoints par divers observateurs académiques (*p. ex.*, Adger *et al.*, 2006 ; Ciplet *et al.*, 2013) et institutions multilatérales de développement (*p. ex.*, Banque mondiale, 2006 : x ; PNUD, 2007 : 185-198), la nature particulière du financement climatique par rapport à l'aide entraîne un certain nombre d'implications, en particulier le fait que les transferts financiers visant l'atténuation et l'adaptation devraient être « nouveaux et supplémentaires » (*c.-à-d.*, s'ajouter aux engagements internationaux relatifs à la mobilisation d'APD). Cependant, l'aide a jusqu'à présent joué un rôle de tout premier plan en matière de financement international de l'adaptation. Ainsi, ce qui est communément désigné comme du financement international public de l'adaptation est presque exclusivement comptabilisé comme de l'APD et provient presque totalement<sup>5</sup> des budgets publics des pays développés – et dans une moindre mesure des ressources propres des banques multilatérales de développement. En outre, le financement international de l'adaptation est principalement canalisé *via* les acteurs « traditionnels » de l'aide, en particulier les agences bilatérales et multilatérales de coopération au développement (Weikmans, 2016). Ce rôle prépondérant de l'aide dans le financement international de

l'adaptation justifie le fait d'avoir recours dans le présent article à un cadre d'analyse éthique propre aux études du développement.

- 8 Deux perspectives éthiques peuvent être distinguées par rapport à l'allocation de l'aide au développement : une perspective libérale et une perspective perfectionniste (Naudet, 2000 ; 2006 ; Jacquet et Naudet, 2006). Ainsi, l'aide relèvera d'une perspective libérale si elle est attribuée de façon « automatique » en fonction de la mesure objective de certains paramètres du bénéficiaire, le plus souvent liés au niveau de besoin (Naudet, 2006). Les bénéficiaires peuvent alors faire usage des ressources financières fournies comme bon leur semble. Le transfert financier est ici considéré comme un droit pour les bénéficiaires qui remplissent des critères d'éligibilité donnés. Notons que la plupart des aides sociales dans les États-providence relèvent de cette logique (Jacquet et Naudet, 2006).
- 9 À l'inverse, dans une perspective perfectionniste, l'aide est attribuée dans un cadre contractuel entre le bénéficiaire et le donateur : le premier s'engage à conduire un certain nombre d'actions en échange de ressources financières de la part du second (Jacquet et Naudet, 2006). L'aide peut être circonscrite à des utilisations précises (un projet, par exemple) – on parlera alors d'aide affectée ou ciblée (Naudet, 2006). Dans ce cas, le bénéficiaire n'est pas libre d'utiliser les ressources financières à sa guise. Par ailleurs, l'engagement du bénéficiaire peut aussi porter sur des actions non directement liées à l'utilisation de l'aide (comme dans le cas des programmes d'ajustement structurel) – on parlera alors d'aide conditionnelle (Naudet, 2006). Le bénéficiaire peut alors utiliser les ressources financières comme il le souhaite, mais doit dans le même temps suivre des modèles promus par le donateur s'il veut pouvoir (continuer à) obtenir des ressources financières.
- 10 Ces deux perspectives éthiques représentent des « idéaux-types » : leurs caractéristiques ne se retrouvent pas forcément parfaitement dans les phénomènes observés. Un panachage entre les caractéristiques des deux perspectives est d'ailleurs possible. Ainsi, l'allocation sélective, qui a pris un essor considérable depuis la fin des années 1990, se situe à mi-chemin entre une perspective libérale et une perspective perfectionniste (Naudet, 2000). Elle consiste à allouer l'aide à des bénéficiaires préalablement sélectionnés. Le processus de sélection – et donc d'exclusion – des bénéficiaires qui seront aidés – ou non – et de détermination de l'intensité du soutien qui leur sera apporté va alors faire pencher l'aide vers une perspective plutôt libérale ou plutôt perfectionniste. Si la sélection des bénéficiaires est fonction de critères de besoin, l'aide tendra à relever d'une perspective libérale. Au contraire, l'aide relèvera d'une perspective perfectionniste si les critères de sélection concernent principalement une évaluation des performances passées ou attendues des bénéficiaires.
- 11 Ces différentes dimensions normatives sont présentées dans le tableau 1. Elles forment la grille d'analyse à partir de laquelle nous examinons les pratiques allocatives des fonds multilatéraux dédiés au financement de l'adaptation.

Tableau 1. Allocation des financements : dimensions normatives.

	<b>Perspective libérale</b>	<b>Perspective perfectionniste</b>
Critère normatif	Équité	Efficiencia

Vision	Aide comme un droit	Aide sélective		Aide comme une incitation
Allocation	Automatique	Sélection « objective » des bénéficiaires		Selon un contrat entre donateur et bénéficiaire
	Mesure objective des niveaux de besoin	Critères de besoin	Critères de performances passées ou futures	
Usage des ressources financières	Libre	Circonsrite à des utilisations déterminées si aide ciblée Libre usage, mais engagements par ailleurs si aide conditionnelle		

Source : à partir de Naudet (2000 ; 2006) et Jacquet et Naudet (2006).

## Les pays « particulièrement vulnérables » sous la Convention

- 12 Il est plusieurs fois fait référence aux « pays particulièrement vulnérables aux changements climatiques » dans le texte de la Convention, notamment à l'Article 4.4 de la CCNUCC (1992) relevé *supra*. La Convention ne donne cependant pas de définition opérationnelle de la notion de pays « particulièrement vulnérables » qui permettrait de cibler les récipiendaires prioritaires des aides financières visant ladite adaptation. Examinons plus précisément comment la notion de « pays particulièrement vulnérables » apparaît dans le texte de la Convention et dans les décisions prises ultérieurement par la Conférence des Parties.
- 13 Dans le texte de la CCNUCC (1992), la vulnérabilité est d'abord mentionnée au paragraphe 19 du préambule de la Convention qui présente les pays qui sont considérés comme « particulièrement vulnérables aux effets néfastes des changements climatiques » à cause de leurs caractéristiques géographiques : « les pays de faible élévation et autres petits pays insulaires, les pays ayant des zones côtières de faible élévation, des zones arides ou semi-arides ou des zones sujettes aux inondations, à la sécheresse et à la désertification, ainsi que les pays en développement ayant des écosystèmes montagneux fragiles. »
- 14 L'article 4.8 du même texte (CCNUCC, 1992) fournit ensuite une autre liste partiellement identique de pays ayant des « besoins et préoccupations spécifiques face aux effets néfastes des changements climatiques et à l'impact des mesures de riposte » auxquels les Parties doivent donner « pleine considération (...) en ce compris pour les actions liées au financement, à l'assurance et au transfert de technologie. » Il s'agit « (...) notamment des pays suivant : a) Les petits pays insulaires ; b) Les pays ayant des zones côtières de faible élévation ; c) Les pays ayant des zones arides et semi-arides, des zones de forêts et des zones sujettes au dépérissement des forêts ; d) Les pays ayant des zones sujettes à des catastrophes naturelles ; e) Les pays ayant des zones sujettes à la sécheresse et à la désertification ; f) Les pays ayant des zones de forte pollution de l'atmosphère urbaine ; g) Les pays ayant des écosystèmes, notamment des écosystèmes montagneux fragiles ; h) Les pays dont l'économie est fortement tributaire soit des revenus de la production, de la

transformation et de l'exportation de combustibles fossiles et de produits apparentés à forte intensité énergétique, soit de la consommation desdits combustibles et produits ; i) Les pays sans littoral et les pays de transit. »

- 15 En outre, l'article 4.9 de la Convention dispose que « les Parties tiennent pleinement compte, dans leur action concernant le financement et le transfert de technologie, des besoins particuliers et de la situation spéciale des pays les moins avancés. » Le lecteur s'en sera rendu compte : tous les pays du monde ou presque rentrent d'une façon ou d'une autre dans cette catégorisation de « pays particulièrement vulnérables ».
- 16 Le Plan d'action de Bali de 2007 appelle quant à lui à « une action renforcée pour l'adaptation (...) pour permettre l'instauration d'un mode de développement résilient face aux changements climatiques et d'atténuer la vulnérabilité de toutes les Parties, en tenant compte des besoins impérieux et pressants des pays en développement qui sont particulièrement vulnérables aux effets néfastes des changements climatiques, tout particulièrement les pays les moins avancés et les petits États insulaires en développement, et en tenant compte en outre des besoins des pays d'Afrique touchés par la sécheresse, la désertification et les inondations. » (CCNUCC, 2007 : Décision 1/CP.13). Les mots « tout particulièrement » indiquent qu'un certain degré de priorisation doit être consacré aux pays visés.
- 17 L'Accord de Copenhague fait à nouveau référence aux « pays particulièrement vulnérables » de façon différente : « [Dans le cadre du financement à démarrage rapide], le financement de l'adaptation sera 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). Dans cette formulation, tous les pays d'Afrique sont désormais considérés comme « particulièrement vulnérables » et plus uniquement ceux affectés par la sécheresse, la désertification et les inondations. Il n'est pas contre pas indiqué si le financement de long terme (d'ici à 2020 et au-delà) visant l'adaptation doit être prioritairement alloué à certains pays plutôt qu'à d'autres.
- 18 Dans les Accords de Cancun, il est à nouveau fait mention de pays « particulièrement vulnérables », mais ces pays ne sont pas spécifiés : « (...) l'adaptation est un défi auquel toutes les Parties sont confrontées et qui nécessite d'urgence une action renforcée et une coopération internationale pour permettre et appuyer la mise en œuvre de mesures d'adaptation visant à réduire la vulnérabilité et à accroître la résilience des pays en développement Parties, en tenant compte des besoins pressants et immédiats de ceux qui sont particulièrement vulnérables » (CCNUCC, 2010 : para. 11). Par ailleurs, au contraire du Plan d'action de Bali (CCNUCC, 2007), les Accords de Cancun mentionnent les pays vulnérables aux conséquences néfastes des actions prises en faveur de l'atténuation : « (...) dans l'exécution des engagements découlant de la Convention, il faut prendre en considération la situation des Parties, en particulier celle des pays en développement Parties dont l'économie est vulnérable face aux conséquences néfastes des mesures de riposte aux changements climatiques » (CCNUCC, 2010 : para. 87). Les Accords de Cancun prennent aussi note des engagements financiers de Copenhague et du fait que « le financement de l'adaptation sera 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, 2010 : para. 95) pour ce qui concerne le financement à démarrage rapide. Aucune précision n'est apportée par rapport aux pays à

prioriser dans l'allocation des financements de long terme visant l'adaptation (à l'horizon 2020 et au-delà).

- 19 Enfin, l'Accord de Paris ne fait référence qu'aux PMA et aux PEID lorsqu'il est fait mention des « pays en développement particulièrement vulnérables » (CCNUCC, 2015 : Art. 9.4). Le préambule de l'Accord renvoie par contre à la CCNUCC (1992) en la matière : « Reconnaisant aussi les besoins spécifiques et la situation particulière des pays en développement Parties, surtout de ceux qui sont particulièrement vulnérables aux effets néfastes des changements climatiques, comme le prévoit la Convention » (CCNUCC, 2015 : préambule).
- 20 Le manque de précisions relatives aux pays devant être priorisés en matière de financement de l'adaptation reflète une absence de consensus sur cette question depuis plus de vingt ans entre les Parties à la Convention, y compris entre les pays en développement (pour un aperçu des tensions sur cette question au sein du G77+Chine, voir Khan, 2014 : 63-68). L'article 4.4 de la Convention et d'autres décisions prises par la Conférence des Parties ont cependant déclenché des efforts de recherche particulièrement importants visant à évaluer la vulnérabilité des différents pays de la planète. La section suivante vise à rendre compte des principaux résultats des travaux menés en la matière.

## Indicateurs de vulnérabilité des États au changement climatique

- 21 En l'absence de méthodes communément acceptées pour évaluer, mesurer, exprimer et comparer la vulnérabilité de différents systèmes, les nombreuses facettes du concept ont donné naissance à un large éventail d'interprétations de ce qui est considéré comme « particulièrement vulnérable » au changement climatique (Kelly et Adger, 2000 ; Birkmann, 2006 ; Ionescu *et al.*, 2009). Cette ambiguïté conceptuelle se reflète dans la variété d'approches développées – qui se basent principalement sur des indicateurs – pour évaluer, comparer et classer la vulnérabilité des pays (Hinkel, 2011).
- 22 Dans le même temps cependant s'est développé un corps grandissant de littérature critiquant les nombreuses tentatives faites en vue d'élaborer des indicateurs de la vulnérabilité, au titre, notamment, que ces derniers ne seraient pas scientifiquement valides (Eriksen et Kelly, 2006) et pourraient influencer les politiques publiques de manière inadéquate (Klein, 2009). Certains auteurs mettent même en évidence le fait qu'il serait impossible de mesurer la vulnérabilité (voir par exemple Moss *et al.*, 2001). De plus, les méthodologies d'élaboration des indicateurs de vulnérabilité seraient souvent présentées de manière opaque (Eriksen et Kelly, 2006 ; Gallopin, 2006 ; Klein, 2009). En outre, la plupart des travaux académiques ou institutionnels n'expliqueraient pas clairement les buts pour lesquels des indicateurs de vulnérabilité doivent être élaborés, ce qui amène certains à penser que le terme « vulnérabilité » serait utilisé comme un *proxy* pour aborder des questions plus larges impliquant une négociation politique plutôt qu'une investigation académique (Hinkel, 2011). Si les scientifiques peuvent vraisemblablement contribuer aux débats sur la question de la vulnérabilité au changement climatique en proposant des méthodes ou en récoltant des données, il faut dès lors ne pas s'attendre à ce qu'un indicateur définitif et objectif puisse classer les pays selon leur vulnérabilité (Füssel, 2010 ; Klein et Mohnner, 2011 ; Füssel *et al.*, 2012). Füssel (2010) indique ainsi que des indicateurs sectoriels ou qui portent sur des types de stress

climatique particuliers peuvent aider à la prise de décision ; cependant, des décisions politiques sont nécessaires pour passer d'indicateurs sectoriels à des indicateurs agrégés.

- 23 D'autres critiques insistent sur le fait que ces indicateurs capturent mal certaines dimensions pourtant cruciales – mais moins tangibles – de la vulnérabilité au changement climatique. En effet, si la capacité d'adaptation d'une société est déterminée en partie par la disponibilité de technologies et de moyens financiers, elle l'est encore plus fondamentalement par des facteurs sociaux comme les valeurs, la culture ou les processus et structures sociétales de prise de décision face aux risques (Adger *et al.*, 2009). Les capacités en termes économiques et technologiques ne peuvent suffire à expliquer toutes les dimensions de l'aptitude à anticiper ou à réagir efficacement face à une crise (Brooks *et al.*, 2005). La quantification de la vulnérabilité au changement climatique aurait ainsi contribué à ancrer l'idée selon laquelle l'adaptation est d'abord une question d'efforts économiques et technologiques ; une vision étroite du problème se serait alors progressivement installée (Vincent, 2007).
- 24 La comparaison de la vulnérabilité des différents pays de la planète se révélera sans doute toujours inachevée tant les dimensions et sous-dimensions du concept sont complexes et spécifiques aux contextes (van Gameren *et al.*, 2014 : 97-100). Surtout, de nombreux éléments normatifs entrent dans la sélection de ces dimensions (échelles de temps considérées, incertitudes prises en compte, éléments sociaux, économiques ou environnementaux envisagés, notamment). Malgré ces multiples difficultés, certains classements des pays selon leur vulnérabilité ont été élaborés (les indicateurs les plus connus sont le *Maplecroft's Climate Vulnerability Index*, le *GAIN's Index of Vulnerability and Readiness* et le *DARA's Climate Vulnerability Monitor*). Des académiques ont également proposé une variété d'indicateurs (*p. ex.*, Yohe *et al.*, 2006 ; Barr *et al.*, 2010). Ces classements aboutissent cependant à des résultats très variés, voire parfois contradictoires (voir Füssel, 2009 : 22-27). Cette absence de résultats univoques participe vraisemblablement pour partie au fait qu'aucun indicateur de vulnérabilité n'ait jusqu'à présent formellement servi de base à l'allocation des ressources canalisées par les fonds multilatéraux dédiés au financement de l'adaptation ou par les autres donateurs bilatéraux et multilatéraux (*cf.* section suivante). Les indicateurs élaborés à ce jour ont avant tout été utilisés à des fins de vulgarisation et de conscientisation.

## Opérationnalisation du principe de priorisation des ressources aux pays vulnérables

- 25 Comment les fonds multilatéraux dédiés au financement de projets et programmes d'adaptation dans les pays en développement (voir tableau 2) allouent-ils leurs ressources financières ? Si certains observateurs (*p. ex.*, Barr *et al.*, 2010) ont appelé à la mise en œuvre de formules d'allocation des financements visant l'adaptation afin de permettre une « distribution transparente, équitable et efficiente » des ressources, il est significatif d'indiquer que les méthodes actuelles d'allocation des fonds multilatéraux dédiés au financement de l'adaptation ne reposent pas sur de pareilles formules. Cela contraste avec la distribution des ressources visant l'atténuation par le Fonds pour l'environnement mondial (FEM)<sup>6</sup>, par exemple, qui alloue ses financements en se basant sur le « Système transparent d'allocation des ressources » (STAR – *System of transparent allocation of resources*, en anglais) – un système qui détermine le montant auquel un pays peut prétendre pendant la période couverte par une reconstitution des ressources du FEM<sup>7</sup>.

Tableau 2. Caractéristiques des fonds multilatéraux (partiellement) dédiés au financement de l'adaptation.

Nom du fonds	Date de création, durée de vie et montants promis/déboursés	Administration	Activités soutenues	Relations avec l'APD	Instruments financiers	Spécificités
<b>Établis sous la CCNUCC</b>						
Fonds pour les pays les moins avancés (FPMA) / <i>Least Developed Countries Fund (LDCF)</i>	Proposé en 2001 Opérationnalisé en 2002 Durée de vie indéterminée 907 millions de dollars promis depuis 2002 ; 151 millions déboursés	Fonds pour l'environnement mondial (FEM) ; la Banque mondiale agit en tant qu'administrateur fiduciaire (« trustee ») du FPMA	Adaptation uniquement	Flux comptés comme de l'APD	Dons uniquement	Finance uniquement des projets d'adaptation dans des PMA  Finance en priorité la préparation et la mise en œuvre des Programmes d'action nationaux d'adaptation  Constitue l'un des deux fonds visant le soutien à l'adaptation administrés par le Fonds pour l'environnement mondial (FEM)  Finance uniquement les « coûts additionnels » induits par le changement climatique
Fonds spécial pour les changements climatiques (FSCC) / <i>Special Climate Change Fund (SCCF)</i>	Proposé en 2001 Opérationnalisé en 2002 Durée de vie indéterminée 344 millions de dollars promis depuis 2002 ; 227 millions déboursés	Fonds pour l'environnement mondial (FEM) ; la Banque mondiale agit en tant qu'administrateur fiduciaire (« trustee ») du FSCC	Principalement adaptation	Flux comptés comme de l'APD	Dons uniquement	Peut financer des projets d'adaptation dans tous les pays non-Annexe I de la CCNUCC  Constitue l'un des deux fonds visant le soutien à l'adaptation administrés par le FEM  Finance uniquement les « coûts additionnels » induits par le changement climatique

<p>Fonds d'adaptation (FA) du Protocole de Kyoto / <i>Adaptation Fund of the Kyoto Protocol (AF)</i></p>	<p>Proposé en 2001 Opérationnalisé en 2009 Durée de vie indéterminée 469 millions de dollars promis/prélevés depuis 2009 ; 116 millions déboursés</p>	<p>Conseil d'administration du FA ; la Banque mondiale agit en tant qu'administrateur fiduciaire (« trustee ») du FA</p>	<p>Adaptation uniquement</p>	<p>Les revenus de la vente des crédits carbone ne sont pas comptés comme de l'APD La plupart des contributions budgétaires des pays développés au FA est comptée comme de l'APD</p>	<p>Dons uniquement</p>	<p>Établi sous le Protocole de Kyoto Partiellement abondé par une forme de taxation internationale (prélèvement de 2 % des unités de réduction certifiée des émissions émanant du mécanisme propre du Protocole de Kyoto) Accès direct possible aux ressources du FA Conseil d'administration composé majoritairement de représentants de pays en développement Finance l'entièreté du coût de projets et programmes concrets d'adaptation (et pas seulement les « coûts additionnels ») Incertitudes relatives au futur du FA à la fin de la deuxième période d'engagement du Protocole de Kyoto (2020) et au vu de l'opérationnalisation du FVC</p>
--	---	--	------------------------------	---	------------------------	---

Fonds vert pour le climat (FVC) / <i>Green Climate Fund</i> (GCF)	<p>Proposé en 2009</p> <p>Opérationnalisé en 2015</p> <p>Durée de vie indéterminée</p> <p>5,1 milliards de dollars promis depuis 2014 (uniquement pour l'adaptation) ; 7 millions déboursés (uniquement pour l'adaptation)</p>	Conseil d'administration du FVC	Adaptation et atténuation	<p>Le FVC vise à fournir des ressources « nouvelles et additionnelles », mais ces termes ne sont actuellement pas définis.</p> <p>La grande majorité des ressources est comptée comme de l'APD</p>	Dons et prêts	<p>Fonds par lequel est censé transiter une « part appréciable des nouveaux moyens multilatéraux de financement de l'adaptation » (CCNUCC, 2010 : para. 100)</p> <p>Plus de 10 milliards de dollars actuellement promis au FVC (pour l'atténuation et l'adaptation)</p> <p>Vise à terme une allocation équilibrée (50/50) des financements entre l'atténuation et l'adaptation</p> <p>Représentation égale des pays développés et en développement au sein du conseil d'administration du FVC</p> <p>Accès direct possible</p> <p>De nombreuses modalités sont encore en cours d'élaboration par le conseil d'administration du Fonds (en ce compris l'opérationnalisation de la notion de « pays particulièrement vulnérables » et la logique des « coûts additionnels »)</p>
<i>Sans lien avec la CCNUCC</i>						

<p>Programme pilote pour la résilience climatique (PPRC) / <i>Pilot Programme for Climate Resilience (PPCR)</i></p>	<p>Proposé et opérationnalisé en 2008</p> <p>Conçu pour fournir du financement de court terme (jusqu'en 2012, année lors de laquelle était attendue la conclusion d'un nouvel accord mondial sur le climat).</p> <p>Une « sunset clause » prévoit la fermeture du PPRC une fois qu'une architecture financière « effective » aura vu le jour sous la CCNUCC</p> <p>1,16 milliard de dollars depuis 2008 ; 41 millions déboursés</p>	<p>Banque mondiale</p>	<p>Adaptation uniquement</p>	<p>Flux comptés comme de l'APD</p>	<p>Dons et prêts</p>	<p>Considéré par certains observateurs comme concurrent du FA</p> <p>Conseil d'administration dominé par les pays développés</p> <p>Ressources financières concentrées sur un nombre limité de pays</p> <p>Toujours opérationnel malgré la création du FVC</p> <p>Financement en complément de projets/programmes financés par les banques multilatérales de développement</p>
<p>Alliance mondiale contre le changement climatique (AMCC) / <i>Global Climate Change Alliance (GCCA)</i></p>	<p>Proposé en 2007</p> <p>Opérationnalisé en 2008</p> <p>Durée de vie indéterminée</p> <p>368 millions de dollars promis depuis 2008 ; 164 millions déboursés</p>	<p>Commission européenne</p>	<p>Adaptation et atténuation</p>	<p>Flux comptés comme de l'APD</p>	<p>Dons uniquement</p>	<p>Presque 20 % des ressources de l'AMCC sont fournies sous la forme d'appuis budgétaires</p> <p>L'AMCC vise les PMA et les PEID, notamment afin de renforcer le dialogue politique sur le changement climatique entre ces pays et l'Union européenne</p>

Note : seuls les fonds actuellement actifs apparaissent dans ce tableau ; situation en date du 1<sup>er</sup> janvier 2015.

Source : à partir de Weikmans (2015 : 33-34 et 173-174).

- 26 Il est délicat de déterminer *a priori* si le recours à une formule d'allocation pour distribuer les financements visant l'adaptation relèverait plutôt d'une perspective libérale ou perfectionniste de l'aide. Les dimensions d'une telle formule pourraient largement se révéler perfectionnistes si elles conduisent à donner priorité aux bénéficiaires des financements en fonction de leurs performances passées ou probables. Kanbur (2005) a ainsi mis en évidence le fait que l'approche d'allocation de l'aide de la Banque mondiale aux pays les plus pauvres – basée sur une formule dont le principal critère est la « performance dans la mise en œuvre de politiques favorables à la croissance économique et à la réduction de la pauvreté » (Banque mondiale, 2012) – impose indirectement un modèle de développement unique pour tous les pays (Kanbur, 2005). Les « politiques favorables » en question sont en effet précisément celles recommandées par la Banque – qui connaît donc le « bon modèle de développement » à suivre (voir Charnoz et Severino, 2015 : 109-110). Au contraire, une formule d'allocation offrant des critères parfaitement transparents d'évaluation des besoins s'inscrirait dans une approche libérale de l'aide.
- 27 En pratique, les différents fonds multilatéraux visant l'adaptation ont adopté des approches variées en matière d'allocation de leurs ressources. De façon significative, tous les fonds multilatéraux – établis, ou non, sous la Convention – ont cherché à incorporer dans leurs processus d'allocation le principe de priorisation des ressources financières aux pays les plus vulnérables. Dans la présente section, nous analysons en détail les pratiques allocatives du Fonds d'adaptation du Protocole de Kyoto, largement considéré dans la littérature académique comme un « laboratoire » des efforts en matière de financement international de l'adaptation (cf. de Guio et Rencki, 2011). Nous mettons ensuite en évidence un certain nombre de controverses relatives à l'identification des pays les plus vulnérables ayant récemment animé les discussions du Conseil d'administration du Fonds vert pour le climat – le dernier-né des fonds multilatéraux établis sous la CCNUCC auquel plus de 10 milliards de dollars ont été promis en décembre 2014 au titre de constitution initiale de ses ressources. Nous examinons également comment le principe de priorisation en fonction de la vulnérabilité a été incorporé dans les processus d'allocation des deux principaux fonds multilatéraux établis en dehors de la CCNUCC. Si les fonds multilatéraux occupent une place centrale dans le paysage des transferts financiers Nord-Sud visant l'adaptation – notamment du fait de leur rôle « expérimental » (Nakhoda et Norman, 2014) –, le financement international de l'adaptation transite également par d'autres canaux bilatéraux et multilatéraux (van Gameren *et al.*, 2014 : 54-57). Dans la dernière partie de cette section, nous tentons dès lors d'analyser si le critère de vulnérabilité est le déterminant principal de l'allocation du financement international de l'adaptation transitant par ces autres canaux.

## Le Fonds d'adaptation du Protocole de Kyoto

- 28 Le Fonds d'adaptation a recours à une allocation sélective de ses ressources : les pays doivent en effet soumettre des propositions de projets et programmes, qui sont ensuite évaluées par le Conseil d'administration du Fonds. Les ressources financières ne sont donc pas allouées « automatiquement » en fonction des besoins des bénéficiaires. L'utilisation des financements est en outre circonscrite à la mise en œuvre de projets et programmes strictement définis. Comme relevé *supra*, l'allocation sélective constitue une approche intermédiaire entre une perspective libérale et une perspective perfectionniste

de l'aide ; la présente sous-section vise à examiner si les pratiques allocatives du Fonds penchent plutôt vers l'une ou vers l'autre perspective.

- 29 Le choix du Fonds d'adaptation comme cas d'étude n'est pas anodin. En effet, dans le paysage encombré du financement de l'adaptation au changement climatique, le Fonds d'adaptation diffère des autres fonds existants sous trois aspects centraux. Ainsi, le Conseil d'administration du Fonds d'adaptation est composé d'une majorité de représentants de pays en développement (11 sièges sur 16)<sup>8</sup>. Chacun des membres du Conseil d'administration dispose d'une voix, les décisions se prenant à la majorité des deux tiers quand le consensus n'est pas possible. Cette primauté accordée aux pays en développement dans la gouvernance du Fonds est tout à fait remarquable par rapport aux autres mécanismes de financement multilatéraux, qu'ils visent ou non l'adaptation au changement climatique. En outre, le financement de ce Fonds était censé principalement reposer sur une taxe internationale de 2 % sur les « crédits carbone » des projets du Mécanisme pour un développement propre<sup>9</sup>, afin d'éviter de rendre le Fonds tributaire des contributions volontaires des pays développés<sup>10</sup>. Enfin, la modalité d'accès direct permet aux pays de présenter leurs demandes de financement au Fonds sans passer par le filtre des institutions traditionnelles de développement (comme le PNUD, le PNUE ou la Banque mondiale). Il est d'ailleurs prévu qu'au maximum 50 % des ressources du Fonds puissent transiter *via* des entités multilatérales d'implémentation – les autres 50 % devant être canalisés par des entités nationales d'implémentation<sup>11</sup> –, afin justement de favoriser cette modalité d'accès direct.
- 30 Ces trois aspects tendent à inscrire le Fonds d'adaptation dans une approche beaucoup plus libérale que les autres fonds multilatéraux visant l'adaptation, ce qui peut pour une large part expliquer pourquoi ce Fonds est particulièrement préféré par les négociateurs des pays en développement et les représentants d'ONG de solidarité internationale et d'environnement. En outre, l'approche allocative du Fonds est plutôt libérale par nature puisque celui-ci vient en soutien des bénéficiaires<sup>12</sup> dans leurs propres projets et programmes<sup>13</sup>.
- 31 Par ailleurs, les critères d'allocation des ressources du Fonds d'adaptation qui transparaissent des « Priorités, politiques et modalités stratégiques » du Fonds décidées par la Conférence des Parties (CCNUCC, 2008 : décision 1/CMP.4) reposent bien davantage sur des considérations de besoin que d'évaluation des performances – un indice de plus du fait que les pratiques allocatives du Fonds relèvent davantage d'une perspective libérale que perfectionniste. Les divers concepts contenus dans cette décision de la Conférence des Parties ne sont cependant pas définis de façon directement opérationnalisable. Ainsi, les « Priorités, politiques et modalités stratégiques » du Fonds d'adaptation disposent que les pays éligibles à accéder aux ressources financières du Fonds sont les « pays en développement parties au Protocole de Kyoto qui sont particulièrement vulnérables aux effets néfastes des changements climatiques, y compris les pays insulaires de faible altitude et autres petits pays insulaires, les pays ayant des zones côtières de faible élévation, des zones arides ou semi-arides ou des zones sujettes aux inondations, à la sécheresse et à la désertification, ainsi que les pays en développement dotés d'écosystèmes montagneux fragiles. » (CCNUCC, 2008 : décision 1/CMP.4, annexe IV). Cette formulation est identique à celle du préambule de la CCNUCC (1992), relevée *supra*.
- 32 Le Conseil d'administration du Fonds a intensivement discuté de la question de la vulnérabilité à différentes réunions et a notamment invité un certain nombre d'experts

académiques à éclairer les membres du Conseil d'administration sur la question des indicateurs de vulnérabilité (Klein et Möhner, 2011). Les membres du Fonds ont cependant décidé qu'ils n'adopteraient pas de définition plus opérationnelle de la vulnérabilité que celle qui leur avait été donnée par la Conférence des Parties. Aucune liste des pays qui sont, ou ne sont pas, « particulièrement vulnérables » n'a ainsi été établie. En pratique, les 149 pays en développement Parties au Protocole de Kyoto sont considérés comme éligibles et ont d'ailleurs reçu une lettre de la part du Conseil d'administration les invitant à soumettre des projets et programmes pour financement par le Fonds d'adaptation (2010b). Les pays doivent cependant se déclarer « particulièrement vulnérables » lorsqu'ils soumettent une demande de financement et doivent détailler pourquoi ils peuvent se réclamer de ce statut. À ce jour, aucune des demandes de financement reçues par le Fonds n'a été rejetée sur la base du critère de vulnérabilité des pays (Remling et Persson, 2015).

- 33 À nouveau, l'éligibilité universelle des pays à demander des financements au Fonds d'adaptation est bien en phase avec une perspective libérale de l'aide. Examinons à présent le processus permettant de graduer l'intensité du soutien qui est apporté aux différents pays. Sept critères sont mis en évidence dans les « Priorités, politiques et modalités stratégiques » du Fonds afin de répartir les ressources financières entre les Parties éligibles (CCNUCC, 2008 : décision 1/CMP.4, annexe IV). Le premier de ces critères est le « degré de vulnérabilité » – un critère libéral, donc –, que la Conférence des Parties a préféré laisser au Conseil d'administration du Fonds d'adaptation le soin de définir. Comme indiqué *supra*, le Conseil d'administration du Fonds a cependant décidé de ne pas définir plus précisément le concept de vulnérabilité.
- 34 Par comparaison avec la vulnérabilité, la question des bénéfices d'adaptation – que l'on rapprochera ici de celle de l'efficacité – a une place beaucoup moins centrale dans les « Priorités, politiques et modalités stratégiques » du Fonds ; il y est cependant indiqué que le Conseil d'administration doit prêter une attention particulière aux « bénéfices économiques, sociaux et environnementaux des projets et programmes » en évaluant les propositions de projets et programmes qui lui sont soumis. Mais ce principe est tout aussi peu opérationnalisé que celui de l'évaluation de la vulnérabilité (Stadelmann *et al.*, 2013 ; Persson et Remling, 2014). Si les propositions de projet et programme doivent contenir des justifications relatives à leur efficacité, aucun critère ou base pour ce faire n'est cependant défini. Il n'est dès lors pas surprenant que le Secrétariat du Fonds d'adaptation (2011) indique dans une revue des « leçons apprises » que les propositions de projets et programmes soumises au Fonds décrivent de façon évasive et peu comparable tant la vulnérabilité des pays et des groupes ciblés que les bénéfices attendus des interventions d'adaptation.
- 35 Le manque de précisions associées aux critères formels d'allocation du Fonds d'adaptation a en pratique laissé une discrétion considérable au Conseil d'administration du Fonds dans la prise des décisions de financement<sup>14</sup>. Le seul élément explicitement acté par le Conseil d'administration en matière de décision allocative est le montant maximum pouvant être alloué à chaque pays (10 millions de dollars). De façon cruciale pour notre examen de l'inscription du Fonds d'adaptation dans une perspective plutôt libérale ou plutôt perfectionniste de l'aide, les travaux de plusieurs académiques (Stadelmann *et al.*, 2013 ; Persson et Remling, 2014 ; Remling et Persson, 2015) ont mis en évidence l'absence de priorisation par le Conseil d'administration du Fonds des propositions de projets et programmes qui lui ont été jusqu'à présent soumis<sup>15</sup>. Il s'agit là d'une conclusion

interpellante : les propositions de projets et programmes ne sont pas systématiquement comparées entre elles<sup>16</sup> et ont en pratique jusqu'à présent été acceptées sur la base du « premier arrivé, premier servi », pour autant que les montants demandés ne dépassent pas 10 millions de dollars par pays et que les propositions aient été jugées comme de « qualité technique suffisante » par le Conseil d'administration du Fonds (Stadelmann *et al.*, 2013 ; Persson et Remling, 2014 ; Remling et Persson, 2015).

- 36 Si le maximum de 10 millions de dollars allouables par pays peut aux premiers abords sembler relever d'un principe égalitaire – tendant à inscrire le Fonds d'adaptation dans une perspective libérale –, il doit cependant vraisemblablement être plutôt considéré comme inéquitable puisque les ressources financières fournies ne sont pas modulées en fonction des niveaux de besoin des pays. On pourrait d'ailleurs raisonnablement avancer l'hypothèse selon laquelle les pays qui ne disposent pas des capacités institutionnelles suffisantes pour soumettre une demande de financement au Fonds – ces pays étant pourtant potentiellement très vulnérables au changement climatique – en sont tout simplement exclus. En utilisant l'indicateur de vulnérabilité élaboré par Barr *et al.* (2010), Stadelmann *et al.* (2013) ont d'ailleurs mis en évidence le fait que la majorité des projets et programmes du Fonds d'adaptation ont été jusqu'à présent financés dans des pays relativement peu vulnérables et à PIB *per capita* plutôt élevés. Cette analyse est cependant sujette aux nombreuses limites relevées *supra* par rapport aux indicateurs de vulnérabilité. Les ressources financières du Fonds d'adaptation étant limitées – et le devenir de ce Fonds étant incertain (*cf.* Weikmans, 2013) –, il semble dans tous les cas évident qu'un grand nombre de pays en développement parties au Protocole de Kyoto n'auront jamais accès aux ressources du Fonds d'adaptation. Ce problème est paradoxalement encore renforcé par la décision relative au fait que 50 % des ressources du Fonds peuvent au maximum transiter *via* des entités multilatérales d'implémentation. En effet, ce sont les pays qui disposent du moins de capacités institutionnelles qui ont tendance à soumettre des demandes de financement en passant par l'intermédiaire des institutions multilatérales de développement. Ces observations rendent à notre sens tout à fait cruciale la mise en œuvre d'efforts de renforcement des capacités pour que l'accès direct prenne effectivement son essor<sup>17, 18</sup>.
- 37 Le Conseil d'administration du Fonds d'adaptation ne priorise donc pas l'allocation de ses ressources financières en ayant recours à des critères d'évaluation des besoins. Il importe de noter qu'il ne le fait pas non plus en ayant recours à des critères d'évaluation de l'efficacité passée (des pays ou entités d'implémentation) ou attendue des projets et programmes qu'il lui est proposé de financer. Le Fonds d'adaptation n'en reste pas moins à notre sens marqué par une sérieuse dose de perfectionnisme. Ce perfectionnisme est tout à fait apparent, nous allons le voir, lors de l'étape d'évaluation de la « qualité technique » des propositions de projets et programmes réalisée par le Conseil d'administration du Fonds.
- 38 La « qualité technique » des propositions soumises au Fonds est principalement appréciée par le Conseil d'administration à la lumière des « Priorités, politiques et modalités stratégiques » du Fonds d'adaptation décidées par la Conférence des Parties, ainsi que d'autres documents – approuvés par le Conseil d'administration – qui les opérationnalisent. Ainsi, les « Instructions de préparation d'une demande de financement » (Fonds d'adaptation, 2013) disposent entre autres que « le projet ou programme doit être distingué d'un projet de développement 'business-as-usual' ou d'un projet de protection de l'environnement *en mettant clairement en évidence le fait que les*

actions d'adaptation proposées sont appropriées ou adéquates pour les menaces climatiques identifiées. La proposition doit dès lors expliquer la logique du projet en relation avec le ou les scénario(s) climatiques repris dans la section 'contexte' de la proposition. (...) Les activités devront être suffisamment détaillées et leur caractère approprié devra être mis en évidence par rapport aux menaces posées par les scénarios climatiques plausibles (...) » (Fonds d'adaptation, 2013 : 4, italique ajouté)<sup>19</sup>.

- 39 Par ailleurs, dans l'onglet « astuces et statistiques pour la soumission de projets et programmes » de son site internet<sup>20</sup>, le Fonds d'adaptation détaille divers éléments (extraits d'un rapport sur les « leçons apprises » dans la processus de sélection des projets et programmes - Fonds d'adaptation, 2011) destinés à aider à préparer les demandes de financement et à produire une « proposition qui sera acceptée. » Il est conseillé « [d']expliquer comment le projet est vraiment un projet d'adaptation par opposition à un projet de développement 'business-as-usual' ; [de] montrer que le changement climatique est la cause principale du problème que le projet cherche à résoudre ; [de] proposer des actions d'adaptation qui sont adéquates par rapport aux menaces climatiques identifiées (...) »
- 40 Ces lignes directrices contraignent à notre sens fondamentalement la formulation des projets et programmes proposés au Fonds d'adaptation. Elles conduisent en effet à comprendre l'adaptation comme se référant uniquement aux actions prises pour réduire « à la marge » la vulnérabilité des systèmes humains et naturels, puisqu'il s'agit formellement d'une adaptation aux seuls impacts climatiques. Le Fonds d'adaptation parvient certes à considérer les défis du changement climatique anthropique dans le contexte plus large des risques climatiques, car il n'est pas soumis à logique du coût additionnel qui contraint d'autres fonds établis sous la Convention<sup>21</sup>. Il s'inscrit cependant ici dans une approche fortement perfectionniste et fondamentalement basée sur une forme de déterminisme climatique qui conduit à l'élaboration de propositions de projets et programmes tentant malaisément de se concentrer exclusivement sur la réduction des impacts climatiques en les séparant artificiellement d'un contexte plus large de vulnérabilité. Le Secrétariat du Fonds d'adaptation (2011 : 4) indique d'ailleurs que la « faiblesse clé » des propositions soumises au Fonds pour lequel il est demandé de fournir le plus souvent des clarifications est le caractère « concret » des projets et programmes identifiés et en particulier « la difficulté de distinguer entre un projet d'adaptation et un projet de développement 'business-as-usual'. » Comme l'indique Weikmans (2013 : 118), « l'approche des projets et programmes du Fonds visant explicitement à rendre les pratiques et les moyens d'existence actuels climatiquement résilients pose fondamentalement question dans la mesure où ces pratiques et moyens d'existence sont dans le même temps explicitement reconnus comme insoutenables, voire autodestructeurs, et comme ne permettant pas aux communautés de s'extraire de leur situation de pauvreté et de vulnérabilité. »
- 41 Nous le voyons, la formulation des propositions de projets et programmes soumises au Fonds est fortement influencée par les critères et processus d'évaluation de ces propositions. Ce perfectionnisme est d'ailleurs encore renforcé par le fait qu'une soumission des propositions en deux phases est possible, en bénéficiant des commentaires du Secrétariat du Fonds après la première phase. Les propositions soumises en ayant recours à cette approche en deux phases sont plus souvent approuvées que celles ayant été directement soumises sous une forme complète (Fonds d'adaptation, 2011).

- 42 La mise en œuvre des projets et programmes est-elle influencée par ce perfectionnisme manifeste au niveau de leur formulation stratégique ? Nos analyses ne permettent pas de l'affirmer. Il se pourrait en effet que ce perfectionnisme n'ait que des impacts « rhétoriques » (dans la documentation stratégique des projets et programmes) plutôt qu'opérationnels (dans la mise en œuvre des projets). La forte dose de perfectionnisme que nous avons mise en évidence au niveau des pratiques allocatives du Fonds d'adaptation n'en reste pas moins notable, en particulier parce que la plupart des observateurs (*p. ex.*, Harmeling et Kaloga, 2010 ; de Guio et Rencki, 2011 ; Füssel *et al.*, 2012) ont généralement exclusivement mis en évidence les caractéristiques singulières du Fonds d'adaptation qui relèvent d'une perspective libérale face à la question de l'allocation du financement international de l'adaptation (*c.-à-d.*, gouvernance dominée par les pays en développement, financement reposant sur une forme de taxation internationale et modalité d'accès direct).

## Le Fonds vert pour le climat

- 43 Le Fonds vert pour le climat, par lequel est censé transiter une « part appréciable des nouveaux moyens multilatéraux de financement de l'adaptation » (CCNUCC, 2010 : para. 100), constituera vraisemblablement un acteur multilatéral important dans l'architecture future du financement international de l'adaptation. Le Conseil d'administration du Fonds vert pour le climat a en effet récemment décidé de viser à terme à ce que 50 % de ses ressources financières soient affectées à des activités d'adaptation – les autres 50 % allant à des projets ou programmes d'atténuation (Fonds vert pour le climat, 2014 : Décision B.06/06). Il s'agit d'une décision importante, car les termes de « répartition équilibrée entre l'atténuation et l'adaptation » contenus dans différentes décisions de la Conférence des Parties (*p. ex.*, CCNUCC, 2009 : para. 8) relatives au financement climatique international n'avaient jamais été aussi précisément opérationnalisés.
- 44 Le Conseil d'administration du Fonds a en outre décidé qu'au minimum 50 % des financements visant l'adaptation iront aux pays « particulièrement vulnérables » en ce compris les PMA, les PEID et les pays d'Afrique (Fonds vert pour le climat, 2014 : Décision B.06/06), une décision largement saluée par les ONG internationales de solidarité internationale et d'environnement. Le Conseil d'administration n'a cependant pas encore atteint d'accord relatif à la façon avec laquelle il allait donner la priorité à ces différents pays, pas plus qu'il n'a pu jusqu'à présent identifier les pays « particulièrement vulnérables » au-delà de ces trois groupes (des discussions sont toujours en cours en la matière). Il est d'ailleurs éclairant de s'attarder quelques instants sur les débats récents ayant animé le Conseil d'administration du Fonds à ce propos.
- 45 Lors de sa neuvième session (24-29 mars 2015), le Conseil d'administration du Fonds a entériné certaines conditions financières des prêts qui pourront être octroyés afin de soutenir des projets ou programmes d'atténuation et d'adaptation. Deux niveaux de concessionnalité ont notamment été déterminés pour ce qui concerne les prêts à des institutions publiques : (i) des prêts hautement concessionnels qui seront octroyés pour des projets ou programmes dans les pays vulnérables pour une période de 40 ans, avec une période de grâce<sup>22</sup> de 10 ans et sans intérêt ; (ii) des prêts moins concessionnels, octroyés pour des projets/programmes dans d'autres pays pour une période de 20 ans, avec une période de grâce de 5 ans et un taux d'intérêt de 0,75 %. Mais qui sont ces « pays vulnérables » ? Dans le même sens que ce que nous avons relevé *supra*, l'identification des

« pays vulnérables » a été la source d'intenses contestations entre les membres du Conseil d'administration du Fonds (TWN, 2015).

- 46 Dans un document préparatoire, le Secrétariat du Fonds avait proposé une définition des « pays vulnérables » comme comprenant tous les PMA, tous les PEID et tous les pays à revenu faible (selon la classification de la Banque mondiale). Cette proposition était cependant loin de faire consensus<sup>23</sup>. Le membre équatorien du Conseil d'administration mit par exemple en évidence le fait que le Fonds vert déterminait dans des documents précédents, les pays particulièrement vulnérables comme comprenant *entre autres* les PMA, les PEID et les pays africains. Il ajouta que la CCNUCC (1992) caractérise à son article 4.8 ce qui affecte la vulnérabilité des pays en développement : l'Équateur correspondrait à toutes les situations listées à l'article 4.8 et devrait donc être considéré comme un pays vulnérable. Il fut rejoint sur ce point par le membre saoudien du Conseil d'administration – il faut noter que la Convention reconnaît (à son article 4.10) comme vulnérables aux effets néfastes des mesures de riposte les pays dont l'économie est entre autres fortement tributaire des revenus de la production de combustibles fossiles. Les membres du Conseil d'administration du Fonds originaires de la Barbade, du Bangladesh et de la République démocratique du Congo mirent respectivement en évidence le besoin de donner une importance spéciale aux PEID, aux PMA et aux pays africains dans les financements. Insistant sur les évolutions profondes des situations des pays depuis 1992, les représentants suisse et norvégien souhaitaient, quant à eux, que soit adoptée une définition évolutive de la notion de « pays vulnérables » et proposaient pour cela que soit utilisée la classification des pays de la Banque mondiale selon leur revenu national brut (RNB) *per capita*. Plusieurs représentants objectèrent sur la base du fait que la question particulière du changement climatique rendrait inapproprié l'usage de concepts employés par la Banque mondiale ou le CAD de l'OCDE. Au vu des profonds désaccords sur la question de la définition des « pays vulnérables », il fut décidé de reporter la prise de décision sur cette question à une réunion ultérieure du Conseil d'administration. Nous le voyons, les contestations autour de la vulnérabilité relative des différents pays en développement sont toujours extrêmement vives, malgré plus de vingt ans de négociation sur cette question.

## Les fonds multilatéraux établis en dehors de la CCNUCC

- 47 Il est significatif d'indiquer que le critère de vulnérabilité est également explicitement mis en évidence dans les décisions allocatives des deux principaux fonds multilatéraux dédiés au financement de l'adaptation établis en dehors de la CCNUCC : l'Alliance Mondiale contre le Changement Climatique (AMCC ; *Global Climate Change Alliance – GCCA*, en anglais) de la Commission européenne et le PPRC de la Banque mondiale.
- 48 L'AMCC a ainsi déterminé *a priori* que les pays « les plus vulnérables » étaient les PMA et les PEID (Commission européenne, 2007). Ce sont ensuite d'autres critères qui ont servi à la sélection des pays dans lesquels des projets et programmes de ce fonds allaient être mis en œuvre. Citons entre autres l'existence de politiques sectorielles ou nationales de lutte contre le changement climatique, la volonté d'améliorer le dialogue politique et la coopération sur le changement climatique avec l'Union européenne, et la présence d'une délégation de la Commission européenne ayant suffisamment de capacités pour préparer et suivre la mise en œuvre d'un projet/programme de l'AMCC (Klein et Möhner, 2011).

- 49 Le PPRC de la Banque mondiale a quant à lui mandaté un groupe d'experts académiques pour sélectionner des pays et régions pilotes. Ce groupe d'experts devait, selon les termes de références fournis (PPRC, 2009 : 55-58), prendre en compte la « vulnérabilité des pays » comme critère de premier ordre dans sa sélection des pays et régions (voir PPRC, 2009 : 55). Des considérations d'efficacité apparaissent en tant que critères de deuxième ordre (voir PPRC, 2009 : 55). Le PPRC n'a cependant pas totalement suivi les recommandations faites par le groupe d'experts (voir Seballos et Kreft, 2011 : 37-38).
- 50 Quoi qu'il en soit, l'importance – ne serait-ce que rhétorique – de la question de la vulnérabilité, et donc des niveaux de besoin, dans l'allocation des ressources financières de ces fonds multilatéraux est remarquable puisqu'elle semble dénoter le fait que le critère normatif d'équité domine celui d'efficacité dans l'allocation du financement de l'adaptation non seulement sous la Convention mais également au-delà. Cette primauté d'un critère d'équité – associé, rappelons-le à une perspective libérale de l'aide – est particulièrement notable pour ce qui concerne le PPRC puisque la Banque mondiale est une institution traditionnellement ancrée dans une perspective perfectionniste de l'aide (Jacquet et Naudet, 2006 : 73). Ceci illustre vraisemblablement le fait que la question de l'adaptation au changement climatique entraîne un déplacement du « consensus éthique » (Naudet, 2006) existant autour de l'allocation de l'aide vers une perspective libérale.

### Au-delà des fonds multilatéraux dédiés

- 51 Les niveaux de vulnérabilité des pays en développement semblent avoir joué un rôle dans la sélection de certains projets, programmes ou pays par les fonds multilatéraux d'adaptation. Ces fonds ne semblent par contre pas avoir considéré les niveaux de besoin pour graduer l'intensité du soutien financier apporté aux différents pays. La plupart des fonds multilatéraux fonctionnent en effet avec un montant maximum par pays (30 millions de dollars pour le Fonds pour les PMA ; 10 millions de dollars pour le Fonds d'adaptation ; entre 40 et 50 millions pour les pays pilotes et entre 60 et 75 millions pour les régions pilotes pour le PPRC). Ce maximum a notamment des implications sur le degré de concentration des fonds : le PPRC a ainsi choisi d'allouer ses ressources à neuf pays et deux régions uniquement. Par opposition, le Fonds d'adaptation a pu soutenir des projets ou programmes dans presque cinquante pays, mais avec des montants limités (320 millions de dollars au total, avec un maximum de 10 millions de dollars par pays). Par ailleurs, nous avons pointé *supra* que cette approche égalitaire par pays ne peut être considérée comme équitable puisqu'elle ne tient par exemple pas compte du nombre d'habitants ou plus généralement du degré de vulnérabilité des pays. Dans le cas de l'AMCC, les montants diffèrent fortement d'un pays à l'autre (par exemple 14 millions de dollars en République Démocratique du Congo et 2,8 millions de dollars aux Îles Salomon) sans que l'on sache si ces différences sont dues à l'évaluation des niveaux de vulnérabilité.
- 52 Les différentes approches adoptées par les fonds multilatéraux ont chacune des avantages et des inconvénients. Les déboursements du Fonds pour les PMA sont relativement lents entre autres, car un principe « d'accès égal » l'oblige à mettre de côté des ressources qui iront à des pays qui n'ont pas encore demandé de financements (Nakhoda et Norman, 2014). Une approche du « premier arrivé, premier servi » comme celle du Fonds d'adaptation permet par contre un déboursement plus rapide, mais ne garantit pas que tous les pays puissent recevoir des ressources financières. En outre, elle favorise, comme

nous l'avons relevé *supra*, les pays bénéficiaires qui ont des capacités institutionnelles relativement élevées. Une approche plus stratégique en termes de sélection des récipiendaires, comme celle du PPRC, peut rationaliser les décisions de financement et réduire la discrétion des conseils d'administration des fonds dans le choix des bénéficiaires. Elle n'est pour autant pas exempte de jugements de valeur – même si ces jugements sont informés par des éléments scientifiques. Une telle approche a en outre permis à certains pays – le Cambodge et le Yémen, par exemple – d'avoir accès à des ressources financières importantes pour leur adaptation alors que ces pays étaient à des stades précoces de formulation de documents stratégiques nationaux visant l'adaptation.

- 53 Nous avons indiqué *supra* que les fonds multilatéraux dédiés ne canalisent qu'une partie du financement international de l'adaptation. Les autres canaux bilatéraux et multilatéraux du financement de l'adaptation (voir van Gameren *et al.*, 2014 : 54-57 pour une cartographie) tiennent-ils compte de la vulnérabilité des pays dans l'allocation de leurs ressources ? Il est délicat d'apporter une réponse satisfaisante à cette question, car ces canaux offrent généralement peu de transparence quant aux critères qui président à l'allocation de leurs ressources financières. Des conclusions importantes émergent cependant de travaux récents relatifs à l'allocation du financement à démarrage rapide (2010-2012). Nakhooda *et al.* (2013) ont ainsi mis en évidence le fait que, durant cette période de financement à démarrage rapide, l'allocation du financement visant l'adaptation a recouvert dans une large part celle de l'APD. En outre, en utilisant deux indicateurs de vulnérabilité (DARA et GAIN, cités *supra*), Nakhooda *et al.* (2013) montrent qu'il n'existe qu'une faible corrélation entre le niveau de vulnérabilité des pays et les ressources financières reçues en soutien à l'adaptation durant cette période de financement. Si les dix premiers pays bénéficiaires *per capita* du financement international de l'adaptation<sup>24</sup> sont tous des PEID (à l'exception du Bhoutan), cet état de fait n'est pas forcément le reflet d'une priorisation des financements visant l'adaptation vers ces pays ; il est en effet bien documenté que les pays peu peuplés tendent à attirer de hauts niveaux d'APD *per capita* (voir par exemple Utz, 2010). Les résultats de ces analyses doivent en tout cas être appréhendés avec la plus grande précaution au vu de la disponibilité limitée des données relatives aux flux financiers visant l'adaptation et de la faible qualité de celles-ci (voir Weikmans, 2015b). Ils doivent aussi être considérés à la lumière des limites inhérentes aux indicateurs de vulnérabilité revues plus haut.

## Conclusion

- 54 Dans cet article, nous avons tenté de rendre explicites un certain nombre de choix éthiques, d'essence normative, qui traversent la question de l'allocation du financement international de l'adaptation. Une perspective libérale de l'aide est notamment décelable dans les discours d'un grand nombre de négociateurs de pays en développement et de représentants d'organisations de solidarité internationale ou d'environnement. S'appuyant sur des diagnostics fortement situationnels – faisant du changement climatique anthropique la cause dominante du risque climatique<sup>25</sup> –, ces acteurs ont de façon récurrente souligné le fait que le transfert de ressources financières des pays développés aux pays en développement constituait un droit pour ces derniers et que ces ressources visant l'adaptation devaient être prioritairement allouées aux pays en développement ayant les besoins les plus importants en la matière (*c.-à-d.*, les « pays les plus vulnérables »). Malgré les ambiguïtés relatives à ces termes, le texte de la Convention

et de nombreuses décisions de la Conférence des Parties mettent explicitement en évidence cette primauté du critère de besoin dans l'allocation du financement international de l'adaptation.

- 55 Le critère de priorisation des financements selon les besoins est également apparent dans les pratiques allocatives des fonds multilatéraux visant l'adaptation, qu'ils soient ou non établis sous la Convention. En outre, certaines dispositions institutionnelles – comme la modalité d'accès direct aux ressources du Fonds d'adaptation du Protocole de Kyoto et du Fonds vert pour le climat – reflètent en partie une perspective libérale de l'aide.
- 56 Mais quels sont les besoins des pays bénéficiaires et qui les déterminent ? Il s'agit d'une question particulièrement cruciale pour l'objet qui nous occupe. On peut en effet relever l'inquiétude de certains professionnels du développement selon laquelle l'agenda de l'adaptation au changement climatique serait imposé à des pays pour lesquels les stress dus au changement climatique sont secondaires par rapport à d'autres besoins plus pressants, que ce soit en matière d'éducation, de santé ou d'infrastructures de base. Une telle inquiétude par rapport à cette potentielle dimension perfectionniste nous semble fondée dans les cas où les bailleurs conçoivent l'adaptation de façon restrictive, comme visant uniquement les effets néfastes précisément identifiés du changement climatique d'origine anthropique. Dans une interprétation plus large, qui comprend les réponses aux stress climatiques liés ou non au changement climatique anthropique, on peut par contre tout à fait imaginer que des besoins en matière d'éducation ou de santé soient considérés comme des besoins d'adaptation s'ils permettent de réduire le risque climatique.
- 57 Une très forte dose de perfectionnisme imprègne cependant sous divers autres aspects les pratiques des acteurs du financement international de l'adaptation. Les ressources financières ne sont en effet pas allouées de façon « automatique » aux bénéficiaires en fonction de critères transparents de besoin. Les bénéficiaires ne sont généralement pas libres d'utiliser ces ressources au-delà de la mise en œuvre de projets et programmes strictement définis. Lorsqu'ils le sont, ils doivent néanmoins s'engager à réaliser un certain nombre d'actions – des modifications législatives, par exemple, comme dans le cas des soutiens budgétaires « climat » octroyés au Vietnam (Weikmans, 2015b). De plus, les processus de sélection des bénéficiaires et de détermination de l'intensité du soutien qui leur est apporté sont souvent opaques. Lorsque des dimensions de ces processus sont rendues explicites, elles influencent fondamentalement la formulation des propositions de projets et programmes soumises pour financement.
- 58 Par ailleurs, une dimension perfectionniste accompagne par définition le financement international de l'adaptation dans la mesure où ce financement vise précisément à soutenir ou inciter l'adaptation des pays en développement. Deux éléments doivent ici être soulevés. Premièrement, cette dimension perfectionniste aura des effets relativement limités si les acteurs s'inscrivent dans une interprétation large de l'adaptation. En effet, en pratique, les flux financiers allant des pays développés aux pays en développement sont considérés par les acteurs qui ont un pouvoir définitionnel en la matière (voir Weikmans, 2015b) comme relevant du financement international de l'adaptation sur la base de leur objectif déclaré (*c.-à-d.*, participer à réduire la vulnérabilité des pays en développement), et non sur la base des façons de parvenir à cet objectif. Or, dans une interprétation large de l'adaptation, les interventions adaptatives dépassent de loin les seules actions visant spécifiquement les impacts précisément identifiés du changement climatique anthropique. Ainsi, même si le financement international de l'adaptation vise à soutenir l'adaptation, la nature vague de ce concept

permet en pratique à ce que la construction d'écoles, le renforcement des systèmes de santé ou encore la diversification des productions agricoles puissent notamment être qualifiés d'interventions d'« adaptation ». Deuxièmement, cette dimension perfectionniste émerge paradoxalement d'une exigence récurrente des représentants des pays en développement dans les négociations internationales : pouvoir réaliser une distinction stricte entre le financement international du développement, d'une part, et le financement international de l'adaptation, d'autre part (Weikmans, 2016).

- 59 En exposant les choix éthiques décelables dans les pratiques allocatives des fonds multilatéraux dédiés, nous pensons avoir pu contribuer à mieux cerner les fondements des oppositions apparentes dans les discussions scientifiques et politiques internationales relatives au financement international de l'adaptation. Certaines conceptions éthiques sont vraisemblablement irréconciliables, mais les mettre en évidence permet de mieux comprendre les ressorts des débats, et pourrait peut-être permettre de faciliter les compromis en la matière.

## Remerciements

- 60 La rédaction de cet article a été rendue possible grâce au soutien financier de la *Belgian American Educational Foundation* et de l'Université Libre de Bruxelles (bourse de recherche Mini-ARC). L'auteur remercie deux relecteurs anonymes pour leurs remarques et suggestions constructives. L'auteur tient également à remercier Lucas Demuelenaere, François Gemeinne, Étienne Hannon, Jean-Paul Ledant, Philippe Marbaix, Edwin Zaccai et Arnaud Zacharie pour leurs commentaires sur une version antérieure de cet article.

---

## BIBLIOGRAPHIE

Adger, W. N., J. Paavola, S. Huq et M. J. Mace (Eds.), 2006, *Fairness in Adaptation to Climate Change*, MIT Press, Cambridge.

Adger W. N., S. Dessai, M. Goulden, M. Hulme, I. Lorenzoni, D. R. Nelson, L. O. Naess, J. Wolf et A. Wreford, 2009, « Are there social limits to adaptation to climate change ? », *Climatic Change*, vol. 93, p. 335-354.

Ayers J. M., 2011, « Resolving the Adaptation Paradox : Exploring the Potential for Deliberative Adaptation Policy-Making in Bangladesh », *Global Environmental Politics*, vol. 11, p. 62-88.

Banque mondiale, 2006, *Investment Framework for Clean Energy and Development*, The World Bank, Washington, D.C.

Banque mondiale, 2012, *Comment sont affectées les ressources de l'IDA ?*, Banque mondiale, Washington, D.C., [En ligne] URL : <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/ACCUEILEXTN/EXTABTUSFRENCH/>

EXTIDAFRENCH/0,,contentMDK :20634318~menuPK :2706106~pagePK :51236175~piPK :437394~theSitePK :1264512,00.html

- Barr R., S. Fankhauser et K. Hamilton, 2010, « Adaptation Investments : A Resource Allocation Framework », *Mitigation and Adaptation Strategies for Global Change*, vol. 15, p. 843- 858.
- Birkmann J., 2006, *Measuring vulnerability to natural hazards – towards disaster resilient societies*, United Nations University Press, Tokyo.
- Brooks N., W. N. Adger et P. M. Kelly, 2005, « The determinants of vulnerability and adaptive capacity at the national level and the implications for adaptation », *Global Environmental Change*, vol. 15, p. 151-163.
- CCNUCC, 1992, *Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques*, document FCCC/INFORMAL/84, URL =<http://unfccc.int/resource/docs/convkp/convfr.pdf>
- CCNUCC, 2007, *Investment and Financial Flows to Address Climate Change*, Secretariat of the United Nations Framework Convention on Climate Change, Bonn.
- CCNUCC, 2008, *Rapport de la quatrième session de la conférence des Parties agissant comme réunion des Parties au Protocole de Kyoto, tenue à Poznan du 1er au 12 décembre 2008 Additif Décision 1/CMP.4 Fonds pour l'adaptation*, Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, document FCCC/CP/2009/11/Add.1, [En ligne] URL : <http://unfccc.int/resource/docs/2009/cop15/fre/11a01f.p>
- CCNUCC, 2009, *Rapport de la quinzième session de la Conférence des Parties tenue à Copenhague du 7 au 19 décembre 2009 Additif Deuxième partie : Mesures prises par la Conférence des Parties à sa quinzième session*, Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, document FCCC/KP/CMP/2008/11/Add.2, [En ligne] URL : <http://unfccc.int/resource/docs/2008/cmp4/fre/11a02f.pdf>
- CCNUCC, 2010, *Rapport de la Conférence des Parties sur sa seizième session, tenue à Cancún du 29 novembre au 10 décembre 2010, Additif, Deuxième partie : Mesures prévues par la Conférence des Parties à sa seizième session*, document FCCC/CP/2010/7/Add.1, Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, [En ligne] URL : <http://unfccc.int/resource/docs/2010/cop16/fre/07a01f>.
- CCNUCC, 2015, *Accord de Paris*, document FCCC/CP/2015/L.9, Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, [En ligne] URL : <http://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/fre/l09f.pdf>
- Charnoz O. et J.-M. Severino, 2015, *L'aide publique au développement*, Collection Repères, Éditions La Découverte, Paris, 126 p.
- Ciplet, D., J. T. Roberts et M. Khan, 2013, « The Politics of International Climate Adaptation Funding : Justice and Divisions in the Greenhouse », *Global Environmental Politics*, vol. 13, n° 1, p. 49-68.
- Commission européenne, 2007, *Building a Global Climate Change Alliance between the European Union and Poor Developing Countries most Vulnerable to Climate Change*, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, COM,2007 540, European Commission, Brussels.
- de Guio S. et J. Rencki, 2011, *Le Fonds d'adaptation, laboratoire du financement du changement climatique*, Working Paper, n° 10/11, novembre 2011, IDDRI/Sciences Po, Paris, 10 p.
- Dellink R., M. den Elzen, H. Aiking, E. Bergsma, F. Berkhout, T. Dekker, J. Gupta, 2009, « Sharing the burden of financing adaptation to climate change », *Global Environmental Change*, vol. 19, p. 411-421.

- Eriksen S. H. et P. M. Kelly, 2006, « Developing Credible Vulnerability Indicators for Climate Adaptation Policy Assessment », *Mitigation and Adaptation Strategies for Global Change*, vol. 12, p. 495-524.
- Falkner R., H. Stephan et J. Vogler, 2010 « International Climate Policy after Copenhagen – Towards a “Building Blocks” Approach », *Global Policy*, vol. 1, p. 252-262.
- Fankhauser S. et I. Burton, 2011, « Spending adaptation money wisely », *Climate Policy*, vol. 11, p. 1037-1049.
- FEM, 2010, *Système transparent d'allocation des ressources (STAR)*, Fonds pour l'environnement mondial, Washington, D.C., [En ligne] URL : <https://www.thegef.org/gef/sites/thegef.org/files/publication/STAR-FR.pdf>
- Fonds d'adaptation, 2010a, *Instructions For Preparing a Request for Project or Programme Funding from the Adaptation Fund*, The Adaptation Fund, Washington, D.C., [En ligne] URL : <http://www.adaptation-fund.org/sites/default/files/REVISED%20INSTRUCTIONS%20FOR%20PREPARING%20A%20REQUEST%20FOR%20PROJECT%20FUNDING.pdf>
- Fonds d'adaptation, 2010b, *Initial Funding Priorities*, AFB/B.12/5, Adaptation Fund Board, Washington, D.C., [En ligne] URL : <http://www.adaptation-fund.org/wp-content/uploads/2015/01/AFB.B.12.5.Initial%20Funding%20Priorities.pdf>
- Fonds d'adaptation, 2011, *The Adaptation Fund Project Review Process : Lessons Learned*, Adaptation Fund Board Project and Programme Review Committee, Seventh Meeting, Durban, 12 December, 2011, Document AFB/PPRC. 7/3, [En ligne] URL : [https://www.adaptation-fund.org/wp-content/uploads/2015/01/AFB.PPRC\\_.7.3%20Lessons%20learned%20on%20the%20AF%20Project%20Review%20Process.pdf](https://www.adaptation-fund.org/wp-content/uploads/2015/01/AFB.PPRC_.7.3%20Lessons%20learned%20on%20the%20AF%20Project%20Review%20Process.pdf)
- Fonds d'adaptation, 2013, *Instructions for Preparing a Request for Project or Programme Funding from the Adaptation Fund*, Adaptation Fund Board, [En ligne] URL : <https://www.adaptation-fund.org/wp-content/uploads/2015/03/OPG-ANNEX-4-2-Instructions-Nov2013.pdf>
- Fonds vert pour le climat, 2014, *6th Board Meeting Agenda item 11 : Policies and procedures for the initial allocation of Fund resources*, Decision B.06/06, URL =[http://www.greenclimate.fund/documents/20182/239759/3.4\\_-\\_Allocation\\_of\\_Fund\\_Resources.pdf/e717fcd0-3f85-4a5d-81aa-9199c5df4c3d](http://www.greenclimate.fund/documents/20182/239759/3.4_-_Allocation_of_Fund_Resources.pdf/e717fcd0-3f85-4a5d-81aa-9199c5df4c3d)
- Füssel H.-M., 2009, *Review and quantitative analysis of indices of climate change exposure, adaptive capacity, sensitivity, and impacts*, Background note to the World Development Report 2010, Potsdam Institute for Climate Impact Research, Potsdam, 34 p.
- Füssel H.-M., 2010, « How inequitable is the global distribution of responsibility, capability, and vulnerability to climate change : A comprehensive indicator-based assessment », *Global Environmental Change*, vol. 20, p. 597-611.
- Füssel H.-M., S. Hallegatte et M. Reder, 2012, « International adaptation funding », in Eden-Hofer, O., Wallacher, J., Lotze-Campen, H., et al. ,Dir., *Climate Change, Justice and Sustainability. Linking Climate and Development Policy*, Springer Netherlands, Amsterdam, p. 311-330.
- Gallopin G.C., 2006, « Linkages between Vulnerability, Resilience, and Adaptive Capacity », *Global Environmental Change*, vol. 16, p. 293-303.
- GIEC, 2012, *Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation, A Special Report of Working Groups I and II of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge University Press, Cambridge and New York.

- GIEC, 2014, *Climate Change 2014, Impacts, Adaptation, and Vulnerability, Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report*, Groupe d'Experts Intergouvernemental sur l'Evolution du Climat, Genève, URL =<https://ipcc-wg2.gov/AR5/report/full-report/>
- Godard O., 2011, « Négociations sur le climat : la bifurcation opérée à Copenhague en 2009 », *Critique internationale*, vol. 3, p. 87-110.
- Harmeling S. et A. Kaloga, 2010, *Adaptation Fund under the KP : Mature for concrete implementation of projects and direct access*, Germanwatch, Bonn, [En ligne] URL : <http://www.germanwatch.org/klima/af-kp-e.pdf>
- Hinkel J., 2011, « Indicators of Vulnerability and Adaptive Capacity : Towards a Clarification of the Science-policy Interface », *Global Environmental Change*, vol. 21, p. 198-208.
- Horstmann B., 2011, « Operationalizing the Adaptation Fund : challenges in allocating funds to the vulnerable », vol. 11, p. 1086-1096.
- Ionescu C., R. J. T. Klein, J. Hinkel, K. S. K. Kumar et R. Klein, 2009, « Towards a Formal Framework of Vulnerability to Climate Change », *Environmental Modeling and Assessment*, vol. 14, p. 1- 16.
- Jacquet P. et J.-D. Naudet, 2006, « Les fondements de l'aide », in Cohen D., S. Guillaumont-Jeanneney et P. Jacquet (Eds.), *La France et l'aide publique au développement*, La Documentation française, Paris, p. 47-96.
- Kanbur R., 2005, *Reforming the formula : a modest proposal for introducing development outcomes in IDA allocation procedures*, Discussion Paper 4971, Centre for Economic Policy Research, London.
- Kelly P. M. et W. N. Adger, 2000, « Theory and Practice in Assessing Vulnerability to Climate Change and Facilitating Adaptation », *Climatic Change*, vol. 47, p. 325-352.
- Keohane R. O. et D. G. Victor, 2011, « The regime complex for climate change », *Perspectives on Politics*, vol. 9, p. 7-23.
- Khan M., 2014, *Toward a Binding Climate Change Adaptation Regime : A Proposed Framework*, Routledge, Londres, 280 p.
- Klein R. J. T., 2009, « Identifying Countries that Are Particularly Vulnerable to the Adverse Effects of Climate Change : An Academic or a Political Challenge ? », *Carbon et Climate Law Review*, vol. 3, p. 284-291.
- Klein R. J. T. et A. Mohner, 2011, « The Political Dimension of Vulnerability : Implications for the Green Climate Fund », *IDS Bulletin*, vol. 42, p. 15-22.
- Mendelsohn R., 2000, « Efficient adaptation to climate change », *Climatic Change*, vol. 45, p. 583-600.
- Moss R., A. Brenkert et E. Malone, 2001, *Vulnerability to Climate Change : A Quantitative Approach*, Pacific Northwest National Laboratory, Richland.
- Nakhouda, S. et M. Norman, 2014, *Climate finance : is it making a difference ? A review of the effectiveness of Multilateral Climate Funds*, Overseas Development Institute, [En ligne] URL : <http://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/9359.pdf>
- Nakhouda S., T. Fransen, T. Kuramochi, A. Caravani, A. Prizzon, N. Shimizu, H. Tilley, A. Halimanjaya et B. Welham, 2013, *Mobilising international climate finance : Lessons from the Fast-Start Finance Period*, Open Climate Network, ODI, WRI et IGES, London.

- Nations Unies, 2010, *Report of the Secretary-General's High-level Advisory Group on Climate Change Financing*, Nations Unies, New York, [En ligne] URL : [http://www.un.org/wcm/webdav/site/climatechange/shared/Documents/AGF\\_reports/AGF %20Report.pdf](http://www.un.org/wcm/webdav/site/climatechange/shared/Documents/AGF_reports/AGF%20Report.pdf)
- Naudet J.-D., 2006, « Les OMD et l'aide de cinquième génération : analyse de l'évolution des fondements éthiques de l'aide au développement », *Afrique contemporaine*, vol. 2, p. 141-174.
- OECD, 2015, *Development aid stable in 2014 but flows to poorest countries still falling*, Organisation for Economic Co-operation and Development Development Assistance Committee, Paris, URL = <http://www.oecd.org/dac/stats/development-aid-stable-in-2014-but-flows-to-poorest-countries-still-falling.htm>
- Paavola J. et N. Adger, 2006, « Fair adaptation to climate change », *Ecological Economics*, vol. 56, p. 594-609.
- Persson A. et E. Remling, 2014, « Equity and Efficiency in Adaptation Finance : Initial Experiences of the Adaptation Fund », *Climate Policy*, vol. 14, p. 488-506.
- Pickering J., J. Skovgaard et S. Kim, 2015, « Acting on Climate Finance Pledges : Inter- Agency Dynamics and Relationships with Aid in Contributor States », *World Development*, vol. 68, p. 149-162.
- PNUD, 2007, *Rapport mondial sur le développement humain 2007/08 : la lutte contre le changement climatique, un impératif de solidarité humaine dans un monde divisé*, Programme des Nations Unies pour le développement, Éditions La Découverte, Paris.
- PPRC, 2009, *The Selection of Countries to Participate in the Pilot Program for Climate Resilience ,PPCR : Report of the Expert Group to the Subcommittee of the PPCR*, Climate Investment Funds, The World Bank, Washington, D.C., [En ligne] URL : [http://www.climateinvestmentfunds.org/cif/sites/climateinvestmentfunds.org/files/PPCR\\_Selection\\_of\\_Countries\\_to\\_Participate\\_Report\\_of\\_the\\_Expert\\_Group\\_final.pdf](http://www.climateinvestmentfunds.org/cif/sites/climateinvestmentfunds.org/files/PPCR_Selection_of_Countries_to_Participate_Report_of_the_Expert_Group_final.pdf)
- Remling E. et A. Persson, 2015, « Who is adaptation for ? Vulnerability and adaptation benefits in proposals approved by the UNFCCC Adaptation Fund », *Climate and Development*, vol. 7, p. 16-34.
- Seballos F. et S. Kreft, 2011, « Towards an Understanding of the Political Economy of the PPCR », *IDS Bulletin*, vol. 42, p. 33-41.
- Shankland A. et R. Chambote, 2011, « Prioritising PPCR Investments in Mozambique : The Politics of 'Country Ownership' and 'Stakeholder Participation' », *IDS Bulletin*, vol. 42, p. 62-69.
- Stadelmann M., A. Michaelowa, S. Butzengeiger et M. Köhler, 2011, « Universal metrics to compare the effectiveness of climate change adaptation projects », *Colorado Conference on Earth System Governance : Crossing Boundaries and Building Bridges*, 17-20 May 2011, Colorado State University.
- Stadelmann M., Å. Persson, I. Ratajczak-Juszkó et A. Michaelowa, 2013, « Equity and cost-effectiveness of multilateral adaptation finance- are they friends or foes ? », *International Environmental Agreements : Politics, Law and Economics*, vol. 14, p. 101-120.
- Thomas D. S. G. et C. Twyman, 2005, « Equity and justice in climate change adaptation amongst natural-resource-dependent societies », *Global Environmental Change*, vol. 15, p. 115-124.
- TWN, 2015, *GCF Board decides on terms of concessional loans to developing countries*, TWN Info Service on Climate Change ,Apr15/01, Third World Network, Geneva, [En ligne] URL : <http://www.twn.my/title2/climate/info.service/2015/cc150401.htm>

- Utz R., 2010, *Will Countries that Receive Insufficient Aid Please Stand Up ?*, CFP Working Paper Series No. 7, Concessional Finance and Global Partnerships Vice Presidency, The World Bank, Washington, D.C.
- van Gameren V., R. Weikmans et E. Zaccai, 2014, *L'adaptation au changement climatique*, Collection Repères, Éditions La Découverte, Paris, 128 p.
- Vincent K., 2007, « Uncertainty in Adaptive Capacity and the Importance of Scale », *Global Environmental Change*, vol. 17, p. 12-24.
- Weikmans R., 2012, « Le coût de l'adaptation aux changements climatiques dans les pays en développement », *Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement*, Volume 12 Numéro 1, [En ligne] URL : <http://vertigo.revues.org/11931> ; DOI : 10.4000/vertigo.11931
- Weikmans R., 2013, « Du changement incrémental au changement transformationnel : actions de l'aide internationale à l'adaptation », *Actes du 1er Congrès interdisciplinaire du Développement Durable : quelle transition pour nos sociétés ?*, thème 5, p. 105-124, URL =<http://old.congrestransitiondurable.org/files/files/Recueils/theme-5-couleur-.pdf>
- Weikmans R., 2015a, *Le financement international de l'adaptation au changement climatique : quelle vision de l'aide au développement ?*, Thèse de Doctorat en Sciences et Gestion de l'Environnement, Université Libre de Bruxelles, Bruxelles, 352 p.
- Weikmans R., 2015b, *Le Vietnam, premier bénéficiaire de l'aide à l'adaptation ?*, KLIMOS Working Paper Series, n° 8, KLIMOS-ACROPOLIS, Bruxelles, 30 p.
- Weikmans R., 2016, « Le rôle de la coopération au développement dans le financement international de l'adaptation au changement climatique », in Zacharie A. (Ed.), *La nouvelle géographie du développement. Coopérer dans un monde en mutation*, Éditions La Mulette, Bruxelles, p. 175-185.
- Yohe G., E. Malone, A. Brenkert, M. Schlesinger, H. Meij et X. Xing, 2006, « Global Distributions of Vulnerability to Climate Change », *Integrated Assessment*, vol. 6, p. 35-44.

## NOTES

1. Avec seulement des objectifs volontaires pour certains pays, la Conférence de Copenhague aboutit à une déclaration qui n'est pas adoptée à l'unanimité. Les attentes de l'Europe, de nombreux scientifiques et d'organisations non gouvernementales (ONG) envers des objectifs globaux de réduction des émissions de gaz à effet de serre sont alors profondément déçues. Comme le souligne Godard (2011), notons cependant que pour certains commentateurs (*p. ex.*, Falkner *et al.*, 2010 ; Keohane et Victor, 2011), la Conférence de Copenhague a permis d'approfondir la formation d'un « complexe de régimes » (des régimes « nationalement appropriés » d'atténuation, un régime pour l'expertise scientifique, un régime concernant la déforestation, etc.) comportant un certain nombre d'avantages en termes de flexibilité et d'apprentissage – au contraire d'un régime intégré du type de celui du Protocole de Kyoto.
2. Dans le présent article, les « pays en développement » sont alternativement entendus comme, d'une part, les États parties qui ne sont pas visés à l'Annexe I de la Convention (définition de la CCNUCC) et, d'autre part, les pays éligibles à l'aide publique au développement (APD) (définition du Comité d'aide au développement de l'OCDE). Les bénéficiaires d'APD sont les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire (tels que définis par la Banque mondiale) à l'exclusion des pays qui sont membres du G8 ou de l'Union européenne ou pour lesquels une date d'adhésion à l'Union a été fixée. Ces deux catégorisations se recoupent, mais ne coïncident pas totalement,

notamment du fait de la compréhension largement « statique » de la catégorie « pays en développement » sous la Convention. Il importe de rester conscient des limites de ces catégorisations qui camouflent une grande diversité de situations.

3. Plusieurs approches relatives à l'équité sont discutées dans la littérature ; il est possible de distinguer notamment un principe égalitaire (chaque pays reçoit le même montant de ressources financières), un principe de priorisation (les plus vulnérables reçoivent proportionnellement plus de financements), un principe de « suffisance » (seuls les pays ayant un niveau donné de vulnérabilité reçoivent des financements) et un principe du leximin (consistant à concentrer les efforts financiers sur le pays plus vulnérable pour l'amener au niveau de l'avant-dernier plus vulnérable, puis à concentrer les efforts sur les deux plus vulnérables pour les amener au niveau du troisième plus vulnérable, etc.) (Paavola et Adger, 2006 ; Füßel *et al.*, 2012 ; Stadelmann *et al.*, 2013 ; Persson et Remling, 2014 ; Remling et Persson, 2015).

4. Théoriquement, seule une compréhension économique néoclassique de l'efficacité contredirait des principes d'équité. En effet, comme le mettent en évidence Stadelmann *et al.* (2013), nous pouvons raisonnablement supposer que les bénéfices économiques absolus les plus importants de l'adaptation se produiront dans des pays peu vulnérables. Des indicateurs d'efficacité basés sur le nombre de vies humaines ou sur des bénéfices économiques relatifs pourraient par contre être compatibles avec des principes d'équité. En outre, si l'objectif des transferts financiers est de réduire la vulnérabilité des plus vulnérables, les principes d'équité et d'efficacité pourraient entièrement se superposer (Stadelmann *et al.*, 2013).

5. La seule exception à ceci 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 (*cf. infra*). Malgré des discussions sur ces questions (voir par exemple Nations Unies, 2010), 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.

6. Le FEM soutient aussi des activités d'adaptation, mais exclusivement *via* son Fonds pour les PMA et son Fonds spécial pour les changements climatiques. Le STAR n'est pas utilisé par ces deux fonds.

7. Le calcul de ce montant fait intervenir trois indices : l'indice de potentialité du FEM (qui mesure la capacité potentielle d'un pays à contribuer à l'amélioration de l'état environnemental de la planète), l'indice de résultat du FEM (basé sur les résultats passés et actuels d'un pays en matière de conception et d'exécution de projets, et sur la qualité des politiques et des institutions) et un indice économique et social basé sur le PIB (de manière à relever le montant des allocations des pays à faible PIB par habitant) (FEM, 2010). Le STAR applique des valeurs planchers pour tenir compte de la situation des PEID et des petits pays (l'allocation minimale pour l'atténuation était ainsi de 2 millions de dollars durant la période de la cinquième opération de reconstitution des ressources du FEM). Le lecteur intéressé pourra trouver plus d'informations à ce sujet dans FEM (2010).

8. Comme l'expriment très bien de Guio et Rencki (2011 : 6), l'attribution des sièges d'administrateur reflète la nature de la mission du Fonds d'adaptation : relever « un défi planétaire (deux représentants de chaque groupe régional des Nations unies), affectant plus fortement certaines régions du globe (un représentant des petites îles en développement et un pour les pays les moins développés), et relevant de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (deux représentants de chacun des blocs de négociation, Annexe I et non-Annexe I). »

9. Le mécanisme pour un développement propre est un mécanisme de flexibilité mis en place par le Protocole de Kyoto qui permet aux pays développés finançant des projets qui réduisent ou évitent des émissions de gaz à effet de serre dans des pays en développement de bénéficier de

« crédits carbone » – les « unités de réduction certifiée des émissions » – susceptibles d'être utilisés pour atteindre leurs propres objectifs nationaux en matière de réduction des émissions.

10. Suite à l'effondrement du prix des « crédits carbone » – passant de 20 dollars en 2008 à moins de 3 dollars en 2012 –, le Fonds d'adaptation a cependant vu ses revenus baisser de façon importante. Son futur dans le cadre de l'architecture climatique internationale semble relativement incertain, même si certains pays européens se sont engagés fin 2013 à recapitaliser le Fonds à hauteur de 100 millions de dollars.

11. Une entité d'implémentation et une entité d'exécution sont désignées pour chaque projet ou programme financé par le Fonds. Les entités d'implémentation sont des organisations multilatérales ou nationales aidant les États à préparer et à mettre en œuvre les projets et programmes recevant une aide du Fonds ; elles sont les bénéficiaires des financements du Fonds. Les entités d'exécution sont des entités chargées de préparer et de mettre en œuvre les projets ou programmes recevant une aide de la part du Fonds ; elles exécutent la formulation du projet ou du programme sous la direction générale des entités d'implémentation.

12. Il serait plus correct d'indiquer ici qu'il s'agit des représentants des bénéficiaires, plutôt que des bénéficiaires eux-mêmes. On pourrait s'interroger sur la légitimité et l'efficacité des premiers à représenter les seconds. Cette question nous amènerait cependant à réaliser des développements qui dépasseraient largement la portée de notre propos. Notons cependant que la légitimité des élites de certains pays en développement à négocier les arrangements – institutionnels, notamment – relatifs au financement international de l'adaptation est régulièrement contestée. Un article publié le 3 juin 2015 dans le *Guardian* appelait par exemple à ce que les pays en développement qui « retombent dans l'autocratie et la corruption soient exclus de l'accès aux financements climatiques » (<http://www.theguardian.com/environment/2015/jun/03/the-maldives-cannot-represent-climate-leadership-with-an-autocrat-at-the-helm>).

13. N'oublions cependant pas que la formulation d'une partie des documents stratégiques visant l'adaptation (stratégies nationales d'adaptation, Programmes d'action nationaux d'adaptation – PANA, projets et programmes soumis pour financement, etc.) dans les pays en développement est réalisée – ou fortement influencée – par des consultants étrangers, qui « maîtrisent » la rhétorique internationale en la matière. Ces documents, censés être « appropriés » par les bénéficiaires, ne sont parfois issus que de processus très restreints de consultation des parties prenantes. Pour des exemples éloquentes en matière de financement de l'adaptation, le lecteur pourra par exemple consulter Shankland et Chambote (2011) – qui se sont intéressés à l'appropriation nationale des investissements soutenus par le Programme pilote pour la résilience climatique (PPRC) de la Banque mondiale au Mozambique et à la participation de la société civile dans les décisions prises en la matière. Pour une excellente analyse des difficultés et limites des processus participatifs liés à la formulation des PANA, voir Ayers (2011).

14. Le fait que les décisions relatives à l'acceptation ou au rejet des projets/programmes proposés soient prises à huis clos par ce Conseil d'administration ne renforce d'ailleurs pas la transparence sur cette question, comme certains académiques et observateurs de la société civile n'ont d'ailleurs pas manqué de le déplorer (voir Persson et Remling, 2014).

15. Notons que, pour Remling et Persson (2015), il serait dès lors nécessaire d'établir des critères de priorisation précis dans l'allocation des financements. Ils avancent deux propositions en la matière : le niveau de pauvreté des pays (exprimé en PIB/habitant) ou une allocation égale *per capita*. À notre sens, utiliser un critère de niveau de pauvreté ferait vraisemblablement perdre au Fonds d'adaptation une des spécificités fondatrices de son mandat – financer l'adaptation des pays en développement les plus vulnérables au changement climatique. Il en perdrait vraisemblablement en originalité – une originalité « sacralisée » par bon nombre d'ONG et de pays en développement –, mais en gagnerait peut-être en efficacité en termes de conséquences ultimes sur l'adaptation de ces pays. Quant à la suggestion d'une allocation égale *per capita*, il est

à notre avis peu vraisemblable qu'un tel critère de priorisation puisse être mis en œuvre sous le Fonds d'adaptation au vu de la forte représentation de pays faiblement peuplés (tels que les PEID et certains PMA) dans le Conseil d'administration du Fonds – des pays qui ont tout à gagner à ce que persiste une allocation égale par État.

16. Le Conseil d'administration n'est pas capable de comparer les propositions entre elles puisqu'il accepte des propositions en continu.

17. En date du 1<sup>er</sup> février 2016, seuls 15 projets ou programmes sur 51 ont obtenu un financement du Fonds d'adaptation en passant par une entité d'implémentation nationale.

18. Il faut noter que des efforts de cette nature sont prévus par le Fonds vert pour le climat.

19. Les citations originellement en langue anglaise sont traduites par nos soins.

20. <https://www.adaptation-fund.org/page/submission-tips-and-statistics>

21. Certains des Fonds établis sous la Convention pour soutenir l'adaptation dans les pays en développement (Fonds pour les pays les moins avancés et Fonds spécial pour les changements climatiques) ont pour mandat de ne financer que les coûts additionnels induits par le changement climatique anthropique. Cela donne lieu en pratique à de multiples difficultés et contestations liées à l'identification de la composante des coûts d'un projet ou programme donné qui vise spécifiquement à répondre au changement climatique d'origine anthropique par rapport à un scénario *business-as-usual* (c'est-à-dire en l'absence de changement climatique anthropique) (voir Weikmans, 2011).

22. La période de grâce correspond à la période durant laquelle aucun remboursement du capital n'est effectué. Durant cette période, seuls les intérêts et les frais administratifs doivent être versés à chaque échéance.

23. Les éléments que nous détaillons dans le présent paragraphe sont issus de TWN (2015).

24. Il s'agit des pays suivants : Tuvalu, Grenade, Samoa, Saint-Vincent-et-les-Grenadines, Cap Vert, Maldives, Seychelles, Sao Tomé-et-Principe, Bhoutan et Vanuatu (Nakhouda *et al.*, 2013 : 35).

25. Dans la lignée des plus récents Rapports du GIEC (2012 ; 2014), le risque climatique est ici compris comme la probabilité que surviennent des effets néfastes impulsés par le climat sur des individus, groupes sociaux, pays ou écosystèmes.

---

## RÉSUMÉS

La question de la distribution interétatique des ressources financières prévues en soutien à l'adaptation des pays en développement sous la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) a fortement attiré l'attention tant dans les débats académiques que dans les négociations politiques internationales. Quels sont les paramètres devant guider l'allocation de ces financements ? Des considérations d'équité et d'efficience sont présentes dans le texte de la CCNUCC (1992) et dans différentes décisions prises par la Conférence des Parties à la Convention. Il est cependant tout à fait apparent que des notions d'équité dominent dans ces textes pour ce qui concerne l'allocation du financement de l'adaptation. Pour certains observateurs, cette prééminence des questions d'équité serait due à la difficulté d'évaluer l'efficience des actions d'adaptation. Il est vrai que l'incertitude relative aux évolutions climatiques futures et aux trajectoires d'exposition et de vulnérabilité contraint fondamentalement l'étude de cette question. Cependant et comme nous le mettons en évidence dans le présent article, l'évaluation de la vulnérabilité des différents pays – c'est-à-dire de leurs besoins en matière d'adaptation – est tout aussi complexe. À notre sens, l'importance accordée au

critère d'équité dans l'allocation des financements internationaux visant l'adaptation doit plutôt être comprise comme étant le reflet de choix éthiques, d'essence normative. Le présent article a précisément pour objectif de mettre en lumière ces choix normatifs et d'en examiner les manifestations dans les pratiques allocatives des fonds multilatéraux dédiés au financement de l'adaptation – des fonds largement considérés comme des « laboratoires » des efforts en la matière.

The issue of interstate distribution of financial resources provided under the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) to support adaptation in developing countries has attracted considerable attention both in academic circles and in international negotiations. Which parameters should guide the allocation of these financial resources? Considerations of equity and efficiency are present in the text of the UNFCCC (1992) and in various decisions taken by the Conference of the Parties to the Convention. However it is apparent that notions of equity prevail in these texts regarding the allocation of adaptation funding. For some observers, this pre-eminence of equity issues comes from the difficulties in assessing the effectiveness of adaptation actions. It is right that significant uncertainties plague projections of climate change, exposure pathways and vulnerabilities. However, and as we discuss in this article, the assessment of countries' vulnerabilities – *i.e.*, the assessment of their adaptation needs – is equally complex. In our view, the focus on equity issues in the allocation of international adaptation finance should rather be understood as a reflection of ethical choices. This article aims at (i) highlighting these normative choices ; and (ii) examining how they unfold in the allocative practices of dedicated multilateral climate funds.

## INDEX

**Keywords :** climate change, adaptation, international finance, official development assistance, UNFCCC, aid allocation

**Mots-clés :** changement climatique, financement international, aide publique, développement, pays en développement, CCNUCC, allocation

## AUTEUR

### ROMAIN WEIKMANS

Chargé de recherches du Fonds de la Recherche scientifique (FNRS), Centre d'Études du Développement durable, Institut de Gestion de l'Environnement et d'Aménagement du Territoire, Université Libre de Bruxelles, Avenue F. D. Roosevelt 50 CP130/03, 1050 Ixelles, Belgique, courriel : romain.weikmans@gmail.com