



Architecture du financement climatique mondial

Smita Nakhooda et Charlene Watson, ODI
Liane Schalatek, HBF

Fondamentaux
du financement
climatique **2**

DÉCEMBRE 2014

L'architecture du financement climatique mondial est de plus en plus complexe. Les fonds sont déboursés via les canaux multilatéraux (à l'intérieur et à l'extérieur des mécanismes de financement de la CCNUCC), de plus en plus par les canaux bilatéraux et enfin, par les fonds climatiques nationaux dans les pays bénéficiaires. Le suivi de ces flux est difficile en l'absence d'une définition claire de ce que recouvre le « financement climat ». La multiplication des mécanismes de financement climat met à rude épreuve la mise en cohérence des financements. Des efforts sont toutefois menés pour les coordonner et les rendre plus faciles d'accès pour tous.

Financements climatiques

En l'absence d'une définition internationale, les financements climats désignent les ressources financières mobilisées pour aider les pays en développement dans l'atténuation et l'adaptation aux effets des changements climatiques. Cette définition recouvre également les engagements en matière de financements publics pris par les pays développés dans le cadre de la CCNUCC. Dans l'Accord de Copenhague de 2009, qui a été confirmé par la décision de Cancún et la plateforme de Durban, les pays développés se sont engagés à verser 30 milliards US\$ entre 2010 et 2012. Depuis la fin de cette période, les pays contributeurs ont déclaré avoir dépassé cet objectif (Nakhooda, Fransen et coll., 2013). Si les volumes de financement à moyen terme restent incertains et que les financements publics ont peu augmenté depuis fin 2012, les pays ont néanmoins réaffirmé leur engagement de mobiliser 100 milliards US\$ de financements publics et privés à par an d'ici à 2020.

Selon plusieurs études, le volume des investissements susceptibles de produire des bénéfices en matière de changements climatiques dans les pays développés et les pays en développement représente déjà 359 milliards US\$ par an (Buchner et coll., 2013). Il convient de noter qu'il s'agit principalement d'investissements du secteur privé et qu'il est difficile de comptabiliser la part des financements publics réellement additionnelle (c'est à dire, les financements publics en sus des engagements financiers et efforts existants pour le développement). La Note CFF 1 détaille le principe de l'additionnalité des financements. Le graphique 1 présente un aperçu de l'architecture mondiale des financements et en particulier, les mécanismes de financement public.

Les flux financiers transitent par plusieurs canaux, y compris via les fonds multilatéraux spécialisés dans la lutte contre

les changements climatiques. Plusieurs pays développés ont également créé des initiatives de financement climatique, ou font transiter ces financements par le biais de leurs institutions bilatérales d'aide au développement. En parallèle, de nombreux pays en développement ont créé des fonds nationaux pour réceptionner les financements climat. Les financements qui transitent par ces canaux sont de plusieurs types : des subventions et des prêts concessionnels aux garanties et aux capitaux. Les structures de gouvernance, les modalités de fonctionnement et les objectifs varient. Si on constate une plus grande transparence des financements climat transitant par les fonds multilatéraux, il reste difficile d'accéder à des informations détaillées sur les initiatives bilatérales.

Si la multiplicité des canaux de financement accroît les possibilités des pays bénéficiaires d'accéder aux fonds climat, elle rend également le processus plus complexe. Il est de plus en plus difficile de faire le suivi, la comptabilisation et la vérification des financements climatiques, et de rendre compte de leur utilisation efficace et équitable. Il est possible de tirer des enseignements quant à la meilleure manière de structurer les financements climatiques en vue d'optimiser leur impact ainsi que les co-bénéfices environnementaux, sociaux ou liés à l'égalité des sexes. L'initiative Climate Funds Update créée par ODI et HBF, vise à surveiller l'évolution de cette architecture complexe. En parallèle, le programme de travail de l'ODI sur l'efficacité des financements climat internationaux publie des réflexions à ce sujet (<http://www.odi.org/climate-effectiveness>).

Les canaux multilatéraux du financement climatique

Les initiatives multilatérales pour le financement climat prennent souvent leur distance avec les structures de gouvernance dominées par les pays contributeurs et propres aux institutions de financement pour le développement. Leur attitude renforce la visibilité et la représentation des

gouvernements des pays en développement dans la prise de décision. Des mesures ont également été prises pour accroître la participation et la redevabilité dans les structures de gouvernance des fonds multilatéraux. A commencer par l'octroi du statut d'observateur aux parties prenantes non gouvernementales dans les réunions des Fonds, et la possibilité d'une participation plus ou moins active.

Créé en 1991, le **Fonds pour l'environnement mondial (FEM)** est une entité de mise en œuvre du mécanisme financier de la CCNUCC et un des premiers Fonds pour l'environnement. Ses ressources sont allouées en fonction des résultats environnementaux obtenus, tout en garantissant une part des financements à chaque pays en développement. Lors du quatrième cycle de reconstitution (2006-2010), 31 pays ont alloué environ 1 milliard US\$ aux interventions du FEM en matière de lutte contre les changements climatiques. Une grosse partie de cette somme a financé des projets d'atténuation et d'adaptation. 40 pays ont annoncé le versement de plus de 777 millions US\$ pour les actions climat lors du cinquième cycle de reconstitution (2011-2014). Au total, le FEM 5 a approuvé 582 millions US\$ pour 127 projets, et versé 31 millions US\$ au 30 septembre 2014. La 6^{ème} reconstitution du FEM (2015-2018) permettra a priori de dégager environ 3 milliards US\$ pour lutter contre les changements climatiques sur une contribution totale de 4,43 milliards au FEM annoncée par 30 pays donateurs.

Le FEM administre également le **Fonds pour les pays les moins avancés (FPMA)** et le **Fonds spécial pour les changements climatiques (FSCC)**, sous la direction de la Conférence des Parties (COP) de la CCNUCC. Ces fonds financent l'élaboration et la mise en œuvre de plans nationaux d'adaptation et surtout, des petits projets d'adaptation (chaque PMA ne peut recevoir plus de 20 millions US\$). Depuis leur création en 2002, le FPMA a dépensé 133 millions US\$, et le FSCC, 111 millions US\$, au bénéfice de 82 pays.

Le **Fonds pour l'adaptation (FA)**, qui a également été établi sous la CCNUCC, est financé par un prélèvement de 2 % sur la vente des crédits d'émission provenant du Mécanisme de développement propre créé par le Protocole de Kyoto. Il est opérationnel depuis 2009, avec une capitalisation totale de 325 millions US\$ (les engagements des pays développés inclus). Il a été un précurseur dans l'accès direct des pays en développement aux financements, par le biais d'entités nationales de mise en œuvre qui respectent des normes fiduciaires précises. Grâce à ce système, les pays en développement ne sont pas obligés de recourir aux entités de mise en œuvre multilatérales comme les agences des Nations Unies ou les banques multilatérales de développement.

A la COP16, le comité permanent des finances a été créé sous la CCNUCC pour aider la COP à atteindre les objectifs du mécanisme financier de la Convention. Le comité permanent n'est pas un Fonds mais a été mandaté, entre autres, pour préparer une évaluation tous les deux ans des flux financiers pour le climat.

Une part importante des financements climat a transité par des institutions sans lien avec la COP de la CCNUCC.

Les **Fonds d'investissement pour le climat (FIC)**, créés en 2008, sont administrés par la Banque mondiale mais fonctionnent en partenariat avec des banques régionales de développement telles que la Banque africaine de développement (BAfD), la Banque asiatique de développement (BASD), la

Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) et la Banque interaméricaine de développement (BID).

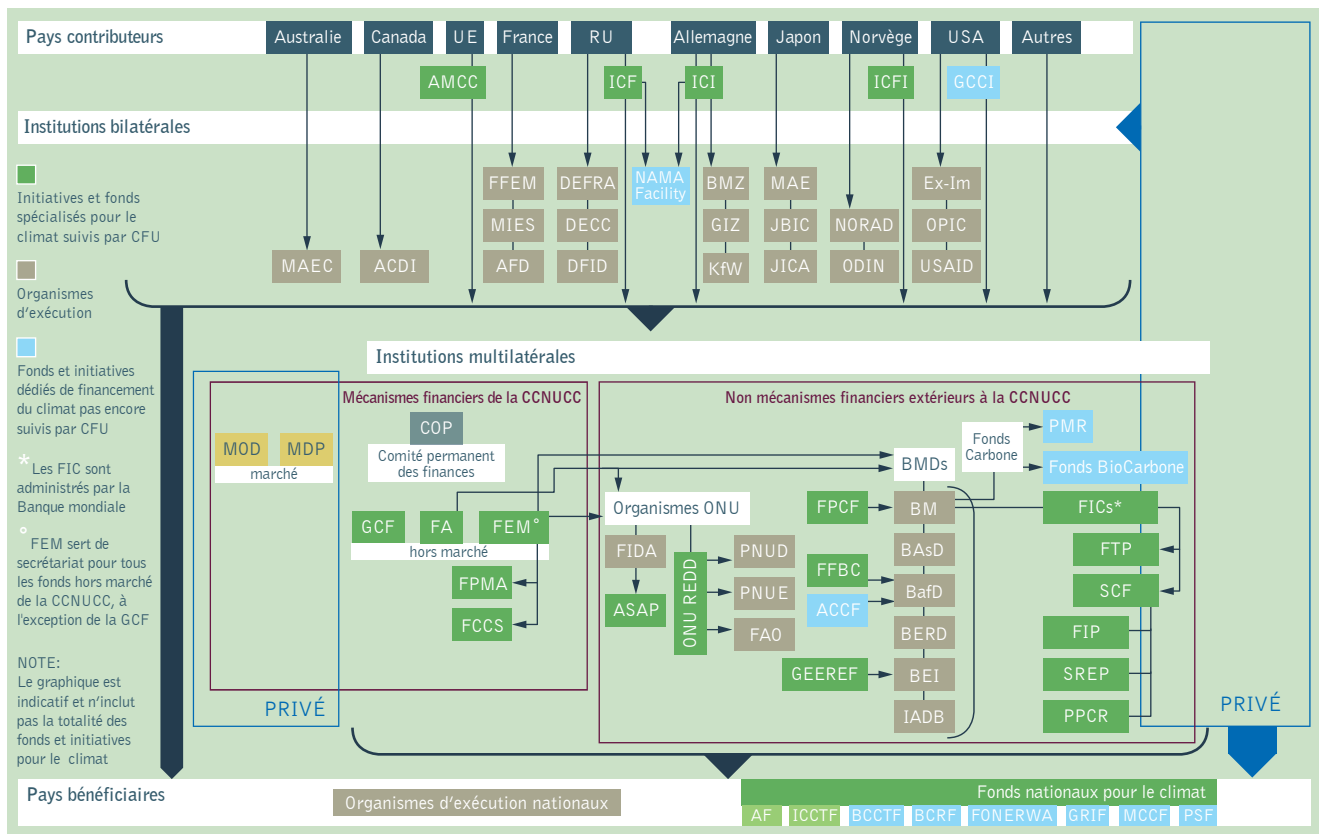
Les FIC financent des interventions programmatiques dans un nombre choisi de pays en développement. Ils visent à mieux comprendre comment déployer des financements publics à grande échelle et aider à la transformation des trajectoires de développement. Les FIC¹, qui ont fait l'objet d'une contribution totale de 7,2 milliards US\$, abritent le **Fonds pour les technologies propres** (4,9 milliards US\$), et le **Fonds stratégique pour le climat**. Ce dernier rassemble le **Programme pilote de résistance aux chocs climatiques (PPCR)** (1,15 milliard US\$), le **Programme d'investissement pour la forêt (FIP)** (0,6 milliard US\$), et le **Programme de développement accéléré des énergies renouvelables pour les pays à revenu faible (SREP)** (0,5 milliard US\$).

Les banques multilatérales de développement jouent un rôle majeur dans la mécanique des financements pour le climat. Elles sont nombreuses à avoir renforcé la prise en compte du changement climatique dans leurs portefeuilles de prêts et leurs opérations, et la plupart des banques gèrent des initiatives climat régionales ou thématiques. L'unité Finance Carbone de la Banque mondiale a établi le **Fonds de partenariat pour le carbone forestier (FPCF)** qui réfléchit à comment capter les recettes des marchés carbone pour réduire les émissions résultant du déboisement, de la dégradation, financer la conservation et de la gestion durable des forêts, et le stockage de carbone forestier (REDD+). Elle administre également le Partenariat pour le développement des marchés du carbone (PMR) qui aide les pays en développement à créer des mécanismes de marché pour lutter contre les changements climatiques. La Banque Mondiale est également chargée du Fonds BioCarbone, un partenariat public-privé qui mobilise des financements pour la séquestration et le stockage du carbone dans le secteur de l'utilisation des terres. La Banque africaine de développement gère le **Fonds forestier pour le bassin du Congo (FFBC)**, et la Banque européenne d'investissement (BEI) abrite le **Fonds mondial pour la promotion de l'efficacité énergétique et des énergies renouvelables (GEEREF)** créé dans le cadre de l'UE. La BEI cherche aussi à préparer les pays africains à recevoir et utiliser les financements climat via le **Fonds pour les Changements Climatiques en Afrique (ACCF)**.

Les agences des Nations Unies et les banques multilatérales de développement sont également les entités de mise en œuvre du FEM, le FPMA, le FSCC, et le Fonds pour l'Adaptation. Les agences des Nations Unies sont souvent les administratrices et/ou les intermédiaires en matière de financements climat. Le **Programme ONU-REDD**, opérationnel depuis 2008, rassemble le PNUD, le PNUE et la FAO pour accompagner les activités REDD+. Sa structure de gouvernance accorde une place officielle aux représentants de la société civile et aux organisations des populations autochtones. Le Fonds international de développement agricole administre aujourd'hui le **Programme d'adaptation pour les petits exploitants agricoles**.

Les canaux bilatéraux du financement climatique

Une grande partie des financements publics pour le climat est bilatérale, et administrée par des agences de développement existantes. Il y a peu de transparence et de cohérence dans la



Organismes d'exécution		Fonds et initiatives multilatéraux	
ACDI	Agence canadienne de développement international	ACCF	Fonds pour les Changements Climatiques en Afrique
AFD	Agence française de développement	AMCC	Alliance mondiale contre le changement climatique
BAfD	Banque africaine de développement	ASAP	Programme d'adaptation pour les petits exploitants agricoles
BAsD	Banque asiatique de développement	FA	Fonds pour l'adaptation
BEI	Banque européenne d'investissement	FEM	Fonds pour l'environnement mondial
BERD	Banque européenne pour la reconstruction et le développement	FFBC	Fonds forestier pour le bassin du Congo (accueilli par la BAfD)
BID	Banque interaméricaine de développement	FIC	Fonds d'investissement climatique (mis en oeuvre par la BM, la BAsD, la BAfD, la BERD et la BID)
BM	Banque mondiale	FIP	Programme d'investissement pour la forêt (mis en oeuvre par BM, la BAsD, la BAfD, la BERD et la BID)
BMZ	Ministère fédéral de la coopération économique et du développement	FPCF	Fonds de partenariat pour la réduction des émissions de carbone forestier
DECC	Département de l'énergie et du changement climatique	FPMA	Fonds pour les pays les moins avancés (accueilli par le FEM)
DEFRA	Département de l'environnement, de l'alimentation et des affaires rurales	FSCC	Fonds spécial pour les changements climatiques (accueilli par le FEM)
DFID	Département du développement international	FTP	Fonds pour les technologies propres (mis en oeuvre par la BM, la BAsD, la BAfD, la BERD et la BID)
Ex-Im	Banque américaine d'export-import	GCF	Fonds vert pour le climat
FAO	Organisation pour l'alimentation et l'agriculture	GEEREF	Fonds mondial pour la promotion de l'efficacité énergétique et des énergies renouvelables (accueilli par la BEI)
FFEM	Fonds français pour l'environnement mondial	MDP	Mécanisme pour un développement propre (créé au titre du Protocole de Kyoto)
GIZ	Coopération technique allemande	MOC	Mise en oeuvre conjointe (appliquée au titre du Protocole de Kyoto)
JBIC	Banque japonaise de coopération internationale	ONU-REDD	Programme de collaboration des Nations Unies sur la réduction des émissions liées au déboisement et à la dégradation des forêts
JICA	Agence japonaise de coopération internationale	PMR	Partenariat pour le développement des marchés du carbone
KfW	Banque allemande de développement	PPCR	Programme pilote de résistance aux chocs climatiques (mis en oeuvre par la BM, la BAsD, la BAfD, la BERD et la BID)
MAE	Ministère des affaires étrangères	SCF	Fonds stratégique pour le climat (mis en oeuvre par la BM, la BAsD, la BAfD, la BERD et la BID)
MAEC	Ministère des affaires étrangères et du commerce	SREP	Programme de développement accéléré des énergies renouvelables pour les pays à revenu faible (mis en oeuvre par la BM, la BAsD, la BAfD, la BERD et la BID)
MIES	Mission interministérielle de l'effet de serre		
NORAD	Agence norvégienne de développement et de coopération	Fonds et initiatives bilatéraux	
ODIN	Ministère norvégien des affaires étrangères	GCCI	Initiative mondiale sur le changement climatique (USA)
OPIC	Office pour les investissements privés d'outre-mer	ICF	Fonds international pour le climat (RU)
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement	ICFI	Initiative internationale sur la forêt et le climat (Norvège)
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'environnement	ICI	Initiative internationale pour le climat (Allemagne)
USAID	Agence américaine pour le développement international	NAMA Facility	Facilité des mesures d'atténuation appropriées au niveau national (RU et Allemagne)

Fonds climatiques nationaux	
AF	Le Fonds pour l'Amazonie
BCCTF	Fonds d'affectation spéciale des changements climatiques au Bangladesh
BCRF	Fonds de résilience climatiques au Bangladesh
FONERWA	Le Fonds national rwandais pour l'environnement et le climat
GRIF	Fonds d'investissement REDD+ de la Guyane
ICCTF	Fonds d'affectation spéciale indonésien des changements climatiques*
MCCF	Fonds mexicain des changements climatiques
PSF	Fonds philippin pour la survie du peuple

comptabilisation des financements bilatéraux en matière lutte contre les changements climatiques, car les pays classent et comptabilisent eux-mêmes les flux financiers « climat » et il n'existe pas de modalités de communication, ni de système de vérification indépendante. Environ 14 milliards US\$ ont transité via les canaux bilatéraux cette année (Buchner et coll., 2013). Les études de ODI sur les engagements au titre des financements précoces, y compris ceux du Japon, présentent dans le détail les approches adoptées par les pays en matière d'aide bilatérale pour le climat (<http://www.climatefundsupdate.org/global-trends/fast-start-finance>).

L'**Initiative internationale pour le climat** en Allemagne a approuvé 952 millions US\$ pour un total de 284 projets d'atténuation, d'adaptation et REDD+. Elle est financée en partie et de manière inédite par la vente aux enchères de permis d'émissions de Gaz à Effet de Serre. Les recettes sont, en grande partie, additionnelles aux engagements existants pour le développement.

Le **Fonds international pour le climat** au Royaume-Uni a une dotation de 4,64 milliards US\$. Il a déjà reversé une grande partie des fonds reçus (1,318 milliard US\$) aux fonds multilatéraux dédiés au climat, les FIC notamment. Une révision de cette stratégie est en cours.

L'Allemagne et le Royaume Uni ont également contribué à la « NAMA facility » qui finance des mesures d'atténuation appropriées au niveau national (NAMAs) dans les pays en développement et les économies émergentes qui veulent déployer des actions d'atténuation ambitieuses.

L'**Initiative internationale sur la forêt et le climat**, lancée par la Norvège, a approuvé un total de 533 millions US\$ par des canaux bilatéraux jusqu'en 2012. Les financements ont notamment appuyé des activités REDD+ au Brésil, en Indonésie, en Tanzanie et en Guyane.

L'Australie a approuvé 126 millions US\$ par le biais de son **Initiative internationale sur le carbone forestier (IFCI)**, dont les principaux bénéficiaires sont la Papouasie-Nouvelle-Guinée et l'Indonésie. L'initiative a fermé ses portes en 2012.

Les fonds nationaux pour les changements climatiques

Plusieurs pays en développement ont établi des fonds nationaux - selon des formes et des modes de fonctionnements différents. Ces fonds mobilisent des financements internationaux, des ressources budgétaires nationales et/ou des financements privés.

Le **Fonds fiduciaire indonésien pour les changements climatiques (ICCTF)** figure parmi les premiers fonds nationaux créés. Le **Fonds Amazonie**, établi par le Brésil et administré par la Banque brésilienne de développement (BNDES), est le plus grand fonds national, grâce à l'engagement de la Norvège de plus d'1 milliard US\$. Des fonds nationaux ont également été créés en Guyane, au Bangladesh, aux Philippines, au Rwanda, au Kenya et au Mexique. D'autres pays ont proposé la création de fonds similaires dans leurs stratégies et plans d'action sur les changements climatiques. Les fonds sont, dans de nombreux cas, administrés par le PNUD qui garantit aux bailleurs que les normes fiduciaires seront respectées. Les données sur la dotation des fonds nationaux restent insuffisantes pour être consolidées.

Dès leur création, ces fonds ont suscité un grand intérêt. Notamment parce que leurs structures de gouvernance indépendantes, transparentes et inclusives devaient permettre d'orienter les financements vers des projets adaptés aux circonstances nationales et conformes aux priorités du pays. Les systèmes de coordination nationale devaient contribuer à limiter les coûts de transaction. En pratique toutefois, l'impact des fonds nationaux sur le renforcement de l'appropriation et la coordination nationales des financements reste à démontrer.

Nouvelles voies du financement climatique

Le **Fonds vert pour le climat (GCF)** de la CCNUCC a été créé lors de la COP à Durban. Il est attendu que ce fonds devienne un jour le principal canal international de financements publics pour le climat. Il vise à financer la transition vers un développement sobre en carbone et résilient face aux changements climatiques dans les pays en développement. Il souligne l'importance de l'impulsion et l'appropriation nationale, et s'est engagé à allouer ses financements pour l'adaptation et l'atténuation de manière équilibrée. Le processus initial de mobilisation des ressources pour le Fonds Vert, qui tire à sa fin, cherche à lever au moins 10 milliards US\$. Le Fonds Vert pour commencer à financer des projets et programmes d'ici fin 2015. Les pays peuvent accéder au Fonds Vert via les banques multilatérales et les agences onusiennes, mais également directement, via des entités nationales, locales et régionales accréditées auprès du Fonds Vert. Pour l'instant, le Fonds Vert a reçu 2,3 milliards US\$ de promesses financières. Le CFF 11 présente le Fonds Vert en détail.

Références

B. Buchner, M. Hervé-Mignucci, C. Trabacchi, J. Wilkinson, M. Stadelmann, R. Boyd, F. Mazza, A. Falconer et V. Micale (2013) : The Global Landscape of Climate Finance 2013 - Climate Policy Initiative, Venise (Italie)

Climate Funds Update: www.climatefundsupdate.org (données consultées en octobre 2014)

S. Nakhooda, T. Fransen, A. Caravani, T. Kuramochi, A. Prizzon, N. Shimizu, A. Halimanjaya, H. Tilley et B. Welham (2013) : Mobilising International Climate Finance: Lessons from the Fast-Start Finance Period - Overseas Development Institute, Londres (Royaume-Uni) et World Resources Institute, Washington DC (États-Unis).

Notes

1. Les données présentées ici pour les Fonds d'investissement climatique (FIC) n'incluent que les projets approuvés par les banques multilatérales de développement.

Les Notes Fondamentales du financement climatique s'inspirent des données de Climate Funds Update et sont disponibles en anglais, en espagnol et en français sur www.climatefundsupdate.org

Overseas Development Institute
203 Blackfriars Road | London | SE1 8NJ | UK
Tel: +44 (0)20 7922 0300

Heinrich Böll Stiftung North America
1432 K Street | NW | Suite 500 Washington | DC 20005 | USA
Tel: +1 202 462 7514