

## Le Fonds d'adaptation, laboratoire du financement du changement climatique

Sandrine de Guio

Membre de la délégation française  
aux conférences internationales climatiques de 2007 à 2010

Julien Rencki

Ancien administrateur du Fonds d'adaptation

### UN INSTRUMENT INNOVANT

Neuf ans après sa création, et après un long processus de négociation, le Fonds d'adaptation du protocole de Kyoto a conclu il y a quelques mois son premier accord de financement, avec le Sénégal. L'histoire de la lente gestation de cet instrument, destiné à financer des projets ou des programmes d'adaptation au changement climatique dans les pays en développement, accompagne la prise de conscience progressive, par la communauté internationale, des enjeux de la vulnérabilité et de l'adaptation. Mais s'attaquer à un problème d'envergure planétaire aussi complexe était – et demeure – une véritable gageure. Ainsi, dans un contexte où la communauté internationale peine à s'accorder sur le changement climatique, l'entrée en action du Fonds d'adaptation, instrument profondément original – qu'il s'agisse de sa gouvernance, de ses modalités de financement ou encore de ses règles d'allocation de ressources –, a valeur de test grandeur nature.

### LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT AU PREMIER PLAN

Les pays en développement sont les acteurs dominants de la gouvernance du Fonds d'adaptation. Toutefois, grâce à de subtils équilibres institutionnels, et surtout à l'esprit de compromis des différentes parties prenantes, le Fonds d'adaptation a privilégié la recherche du consensus. Ce *modus vivendi* permet d'assurer son efficacité et sa crédibilité internationale. Mais la gouvernance du Fonds reste fragile, et dépend de la bonne volonté de tous les pays engagés. Par ailleurs, les pays en développement peuvent présenter directement au conseil d'administration du Fonds leurs demandes de subvention, sans passer par le filtre des institutions internationales traditionnelles : un moyen innovant d'acheminement des ressources.

### UNE TAXE INTERNATIONALE INÉDITE

Le Fonds d'adaptation est financé, pour l'essentiel, par une taxe internationale fondée sur le Mécanisme de développement propre (MDP), mis en place par le protocole de Kyoto et qui permet aux pays développés qui financent des projets réduisant ou évitant des émissions de gaz à effet de serre dans des pays en développement de bénéficier de crédits carbone. Une partie (2%) de ces crédits est prélevée pour abonder le Fonds d'adaptation, générant ainsi des ressources pour financer ses activités et projets dans les pays en développement.

En 2011, l'Iddri a lancé une nouvelle initiative: une plateforme dont l'objectif est de collecter et de diffuser des idées sur le financement de l'atténuation et de l'adaptation au changement climatique. Les articles écrits dans le cadre de cette plateforme diffèrent dans leurs approches méthodologiques : certains sont en lien étroit avec l'agenda du Comité transitionnel du Fonds vert, tandis que d'autres adoptent une perspective plus large. Ils diffèrent également parfois dans leurs analyses et leurs opinions.

C'est en fait le rôle de l'Iddri que de collecter un large spectre d'idées, émanant des pays développés comme des pays en développement, mais également d'institutions diverses au sein de ces pays. Au final, les différentes contributions partagent des objectifs communs : contribuer par des idées innovantes au débat sur le financement de la transition vers des sociétés sobres en carbone, et dépasser l'impasse dans laquelle se trouvent les négociations intergouvernementales.



Copyright © 2011 Iddri

En tant que fondation reconnue d'utilité publique, l'Iddri encourage, sous réserve de citation (référence bibliographique et/ou URL correspondante), la reproduction et la communication de ses contenus, à des fins personnelles, dans le cadre de recherches ou à des fins pédagogiques. Toute utilisation commerciale (en version imprimée ou électronique) est toutefois interdite.

Sauf mention contraire, les opinions, interprétations et conclusions exprimées sont celles de leurs auteurs, et n'engagent pas nécessairement l'Iddri en tant qu'institution. Dans le présent article, les opinions exprimées sont propres aux auteurs et n'engagent pas les institutions auxquelles ils appartiennent.

Pour toute question sur cette publication, merci de contacter les auteurs :

– Sandrine de Guio (ingénieur des ponts, des eaux et des forêts, membre de la délégation française aux conférences internationales climatiques de 2007 à 2010) [sandrine.deguio@gmail.com](mailto:sandrine.deguio@gmail.com)

– Julien Rencki (ancien administrateur du Fonds d'adaptation, administrateur civil au ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie) [Julien.RENCKI@dgtresor.gouv.fr](mailto:Julien.RENCKI@dgtresor.gouv.fr)

# Le Fonds d'adaptation, laboratoire du financement du changement climatique

Sandrine de Guio

(membre de la délégation française aux conférences  
internationales climatiques de 2007 à 2010)

Julien Rencki

(ancien administrateur du Fonds d'adaptation)

---

<b>INTRODUCTION</b>	<b>5</b>
<b>1. ADAPTATION ET DÉVELOPPEMENT</b>	<b>5</b>
<b>2. PRIMAUTÉ DES PAYS DU SUD</b>	<b>6</b>
<b>3. TAXE INTERNATIONALE</b>	<b>7</b>
<b>4. « ACCÈS DIRECT »</b>	<b>8</b>
<b>5. MODÈLE OU REPOUSSOIR ?</b>	<b>8</b>
<b>ÉLÉMENTS DE BIBLIOGRAPHIE</b>	<b>10</b>

## INTRODUCTION

Neuf ans après sa création, le Fonds d'adaptation du protocole de Kyoto a conclu il y a quelques mois, avec le Sénégal, son premier accord de financement. Les populations des régions côtières de Rufisque, Saly et Joal, affectées par l'élévation du niveau marin résultant du changement climatique, qui provoque inondations, érosion des côtes, salinisation des terres agricoles ou encore dégradation de la mangrove, sont ainsi les premières à bénéficier de l'aide de cette institution internationale aussi originale que méconnue.

L'histoire de la lente gestation du Fonds d'adaptation, destiné à financer des projets ou des programmes d'adaptation au changement climatique dans les pays en développement, depuis le protocole de Kyoto qui en a posé le principe en 1997<sup>1</sup> et l'accord de Marrakech qui l'a institué en 2001, accompagne celle de la prise de conscience progressive, par la communauté internationale, des enjeux de l'adaptation au changement climatique. Il aura fallu attendre les conférences climatiques internationales de Bali (2007), Copenhague (2009), et surtout Cancún (2010), où a été décidée la création d'un cadre spécifique (*Cancún adaptation framework*), pour que cette question majeure devienne une priorité. On sait aujourd'hui que le changement climatique menace en effet le développement économique et humain, en particulier dans les pays les plus vulnérables et les plus pauvres de la planète.

Mais s'attaquer à un problème d'envergure planétaire, aussi complexe<sup>2</sup>, encore mal connu au plan scientifique et sensible politiquement (les pays vulnérables du Sud, faibles émetteurs de gaz à effet de serre, récusant la légitimité du Nord à organiser la réponse à un « mal » dont il est jugé responsable) était – et demeure – une véritable gageure. La lon-

gueur et l'âpreté des débats sur la création puis sur les règles de fonctionnement du Fonds d'adaptation ont témoigné de cette difficulté.

En définitive, c'est par l'innovation qu'elle a été surmontée, puisque le Fonds d'adaptation se présente comme un instrument profondément original – qu'il s'agisse de sa gouvernance, de ses modalités de financement ou encore de ses règles d'intervention.

La signature de ses premiers financements, bien que discrète, marque ainsi une étape décisive pour le Fonds d'adaptation, qui a vu le jour au terme d'un laborieux processus, nécessitant plusieurs réunions ministérielles internationales et des discussions intenses au sein de son conseil d'administration. Il peut désormais porter les espoirs de nombreux pays, même si sa place dans l'architecture internationale complexe du financement du développement ou même du climat reste marginale. Son entrée en action, dans un contexte où la communauté internationale peine à s'accorder sur le changement climatique, a en effet valeur de test grandeur nature, puisqu'il apparaît comme un laboratoire des enjeux du financement de la lutte contre le changement climatique dans le cadre post-Kyoto.

## 1. ADAPTATION ET DÉVELOPPEMENT

Après plusieurs années de discussions difficiles sur l'atténuation des émissions de gaz à effet de serre (GES) conduisant à un réchauffement global, l'impératif de l'adaptation au changement climatique s'est imposé. Il ne fait plus de doute désormais que le climat changera dans les prochaines années, même si l'amplitude, la localisation et les effets de ces modifications sont difficiles à prévoir. L'inertie du système climatique, de l'ordre de plus de vingt ans, conduit à envisager dès aujourd'hui des conséquences importantes des niveaux d'émissions récents et actuels sur le niveau des eaux marines, la fréquence et l'intensité des événements extrêmes (tempêtes, sécheresses, etc.) ainsi que les mouvements de population associés.

L'adaptation ne peut donc se concevoir uniquement comme une action immédiate pour faire face à l'urgence. Elle implique nécessairement un

1. Article 12 paragraphe 8 du protocole de Kyoto.

2. Le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) définit l'adaptation au changement climatique dans son 4<sup>e</sup> rapport d'évaluation comme « les initiatives et mesures prises pour réduire la vulnérabilité des systèmes naturels et humains aux effets des changements climatiques réels ou prévus ». Il distingue plusieurs sortes d'adaptation : anticipative ou réactive, de caractère privé ou public, autonome ou planifiée.

changement de paradigme du développement. Les politiques publiques, les décisions d'investissement des acteurs publics ou privés, etc., doivent ainsi intégrer l'impact (observé ou projeté) du réchauffement de la planète sur les ressources en eau, l'agriculture ou la santé par exemple. Mais cet impact reste particulièrement complexe à appréhender compte tenu des limites des modèles climatiques, des imprécisions liées aux prévisions des émissions de GES à venir et des particularismes locaux.

L'adaptation ne recouvre en effet pas la même réalité dans toutes les zones du globe. Si l'instabilité accrue des conditions climatiques sera générale, selon les régions, c'est à la hausse du niveau des eaux, à des périodes de sécheresse ou d'inondation, à une modification des cultures vivrières ou au développement d'épidémies que les populations devront faire face.

Il est toutefois probable que, pour des raisons géographiques et tenant à leur modèle de développement économique, les pays en développement les plus pauvres seront parmi les plus touchés<sup>3</sup> – et en leur sein, les populations les plus pauvres –, alors même que leur contribution au changement climatique est quasi inexistante. C'est à une véritable « double peine » que ces pays, victimes à la fois de la pauvreté et du changement climatique, sont et vont être confrontés. Leur faible niveau de développement, qui se traduit le plus souvent par un déficit d'infrastructures et une dépendance forte à l'égard d'un nombre limité de secteurs économiques, notamment l'agriculture, se conjugue en effet à la faiblesse de leurs capacités humaines, techniques et financières pour fragiliser leur résilience face au changement climatique.

Dans ce contexte, il ne saurait y avoir de solution unique, globale, à cet enjeu protéiforme, mais il est clair que les populations les plus vulnérables ne pourront seules faire face à l'ampleur du défi.

3. Il est difficile d'évaluer précisément cette distorsion géographique, et la notion même de vulnérabilité reste mal définie. Un rapport de la Banque mondiale (*Economics of Adaptation to Climate Change Study* – 2010) souligne toutefois que les coûts d'adaptation (estimés entre 70 et 100 milliards de dollars par an entre 2010 et 2050 pour une hausse moyenne de la température de 2°C) seront les plus élevés en Asie orientale et dans la région Pacifique, suivies par l'Amérique latine, la région Caraïbe et l'Afrique sub-saharienne, les régions les moins touchées étant le Moyen-Orient et l'Afrique du nord. Il met en outre en évidence les différences sectorielles : l'Asie et le Pacifique devront financer des infrastructures côtières ; l'Afrique sub-saharienne faire face à des difficultés agricoles, d'approvisionnement en eau, et à la multiplication des inondations ; l'Amérique latine s'attaquer à l'approvisionnement en eau, aux inondations et aux zones côtières ; l'Asie du Sud-Est devant concentrer ses efforts sur les infrastructures et l'agriculture.

La seule réponse réaliste à l'heure actuelle, dans ce domaine défriché depuis peu par quelques acteurs internationaux isolés<sup>4</sup>, est expérimentale : lancer des projets et des programmes menant de front développement et lutte contre le changement climatique, en tirer les leçons, « répliquer » les meilleurs, améliorer les autres, sans certitudes *ex ante*.

Avec quelques autres institutions multilatérales ou bilatérales, le Fonds d'adaptation s'est lancé dans cette bataille, en ciblant en priorité les zones les plus vulnérables. Mais s'il n'est pas unique par son objet, il l'est en revanche, et à un triple titre, par son mode de fonctionnement. Celui-ci, à rebours des principes qui régissent les institutions financières internationales, se caractérise par une gouvernance dominée par les pays pauvres, un mode de financement innovant non dépendant des contributions des pays riches, et un accès direct des bénéficiaires aux ressources du Fonds.

## 2. PRIMAUTÉ DES PAYS DU SUD

Les débats sur la représentation des pays émergents et en développement dans les institutions internationales ont trouvé, au sein du Fonds d'adaptation, une réponse novatrice : la gouvernance du Fonds leur assure la primauté puisqu'ils disposent d'une majorité renforcée au conseil d'administration, avec 11 sièges sur 16.

Les règles complexes d'attribution des sièges d'administrateur se veulent le reflet de la nature de la mission du Fonds, soit le financement de l'adaptation au changement climatique : un défi planétaire (deux représentants de chaque groupe régional des Nations unies<sup>5</sup>), affectant plus fortement certaines régions du globe (un représentant des petites îles en développement et un pour les pays les moins développés<sup>6</sup>), et relevant de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (deux représentants de chacun des blocs de négociation, Annexe 1 et Non Annexe 1<sup>7</sup>).

Chaque administrateur dispose d'une voix, qui n'est pas pondérée en fonction du poids économique du pays ou de la région qu'il représente, sur un modèle relativement proche du schéma

4. Il s'agit notamment des fonds spécialisés sur les questions climatiques, comme le Fonds pour les pays les moins avancés et le Fonds spécial pour la lutte contre le changement climatique, ou des bailleurs du développement, multilatéraux (Banque mondiale) ou bilatéraux (Agence française de développement notamment).

5. Sénégal, Afrique du Sud, Chine, Qatar, Pologne, Géorgie, Jamaïque, Uruguay, Norvège, Suède.

6. Fiji et Tanzanie.

7. France, Espagne, Colombie, Pakistan.

onusien<sup>8</sup>. La Tanzanie « pèse » donc autant que la France, la Norvège, la Suède, l'Espagne ou la Pologne, seuls pays développés représentés.

Les décisions se prenant à la majorité des deux tiers du conseil (quand il n'est pas possible d'atteindre un consensus), ce mode de gouvernance comportait un risque de marginalisation des pays développés au sein du conseil d'administration, voire de dérive vers un « régime d'assemblée » où une majorité dominatrice aurait imposé ses vues sur l'ensemble des questions délicates soumises au conseil, à commencer par les règles d'attribution des fonds.

Afin de limiter ce risque, les « pères fondateurs » du Fonds d'adaptation se sont accordés, après des années de négociations, sur la mise en place de deux contrepoids. Outre le conseil d'administration, le pilotage du Fonds d'adaptation repose en effet sur un « exécutif » à deux têtes, le secrétariat et l'administrateur fiduciaire. Le secrétariat est assuré par le Fonds pour l'environnement mondial (le FEM), dont la gouvernance réalise un équilibre entre pays riches et pays en développement et dont les compétences techniques reconnues rassurent la communauté internationale. Quant au rôle d'administrateur fiduciaire, chargé de la gestion des fonds, il est assuré par la Banque mondiale, ce qui garantit de la qualité de la gestion financière.

Au-delà de ces subtils équilibres institutionnels entre pays en développement et pays développés, entre gouvernance « onusienne » et présence de la Banque mondiale, c'est l'esprit de compromis des différents acteurs qui a permis au Fonds d'adaptation de fonctionner sans heurts majeurs. En particulier, la « majorité » (les pays en développement) et la « minorité » (les pays développés) se sont tacitement accordées pour éviter d'imposer ou de provoquer le recours au vote, et pour privilégier la recherche du consensus. Ce *modus vivendi*, seul à même d'assurer l'efficacité et la crédibilité internationale de l'instrument, n'a toutefois pas empêché le conseil d'administration d'être le théâtre de débats passionnés récurrents – pour une grande partie d'ailleurs retransmis en direct sur le site internet du Fonds.

Au total, la gouvernance du Fonds reste fragile et dépend de la bonne volonté de tous les pays engagés – d'autant que les arrangements institutionnels

et les décisions du conseil d'administration peuvent être remis en cause par la conférence annuelle de la Convention climat. L'originalité de cette gouvernance est toutefois indissociable du mode de financement du Fonds.

### 3. TAXE INTERNATIONALE

Le Fonds d'adaptation est financé, pour l'essentiel, par un mécanisme innovant, qui constitue sans doute la première « taxe » internationale<sup>9</sup>. Cette taxe est assise sur le Mécanisme de développement propre (MDP) mis en place par le protocole de Kyoto. Ce dispositif permet aux pays développés qui financent des projets qui réduisent ou évitent des émissions de GES dans des pays en développement de bénéficier de crédits carbone (appelés URCE<sup>10</sup>) susceptibles d'être utilisés pour atteindre leurs propres objectifs nationaux d'émissions. Une partie (2%) de ces URCE est prélevée pour abonder le Fonds d'adaptation. Ainsi, un projet qui génère 100 tonnes de réductions d'émissions additionnelles dans un pays en développement ne générera que 98 URCE au profit du porteur de projet. Les crédits prélevés au titre du mécanisme sont transférés en pleine propriété au Fonds d'adaptation.

Le Fonds doit ensuite « monétiser » ses crédits, c'est-à-dire les vendre sur le marché international afin de dégager des ressources servant à financer ses actions dans les pays en développement. La Banque mondiale, administrateur fiduciaire du Fonds, assume la responsabilité pratique des opérations de monétisation des crédits selon les principes agréés par le conseil du Fonds d'adaptation<sup>11</sup>. Début mai 2011, 9 millions d'URCE avaient ainsi été vendus, pour environ 154 millions de dollars. La vente de ses crédits carbone devrait ainsi permettre au Fonds de récupérer entre 300 et 400 millions de dollars d'ici fin 2012 et entre 600 et 1 100 millions de dollars pour la période 2013-2020 selon les estimations de la Banque mondiale<sup>12</sup>.

Si elle a l'avantage de dégager des ressources conséquentes au profit d'une « cause » largement « orpheline », et ce sans solliciter les budgets des pays développés, cette taxe soulève

8. Dans le mode de gouvernance de la Convention-cadre des Nations unies pour le climat (CCNUCC), tous les pays sont représentés, chacun ayant un poids équivalent, la décision étant prise au consensus. Le système prévalant dans les banques multilatérales de développement est différent, les pays ayant des droits de vote liés à leur part au capital de la banque ou à leur contribution au Fonds, et contrôlant ainsi traditionnellement les décisions clés, en particulier financières.

9. D'autres mécanismes comme la taxe de solidarité sur les billets d'avion destinée au financement d'UNITAID ont vocation à être mis en place au niveau international, mais ne reposent à ce jour que sur la participation volontaire des pays partenaires.

10. Unité certifiée de réduction des émissions.

11. La monétisation doit respecter les principes suivants : assurer des revenus prévisibles au Fonds, optimiser les ressources tout en limitant les risques financiers, se faire via un système ouvert et transparent, etc.

12. Pour 2,5 milliards de CER émis dans le cadre post-Kyoto.

toutefois des critiques. Au-delà des difficultés liées à son absence de prévisibilité (due elle-même à la grande volatilité des prix du carbone et aux incertitudes entourant l'avenir de ce marché), sa pertinence économique est discutable. Il est en effet paradoxal de faire payer aux acteurs réalisant déjà des efforts en faveur de la protection du climat (cas des projets permettant de dégager des URCE) une taxe pour aider à lutter contre les conséquences du changement climatique. Pour reprendre une image connue : cela revient à enlever 2% des pierres de digues protégeant les terres des inondations pour surélever les maisons potentiellement inondables...

Toutefois, il est peu probable que ce mécanisme de financement soit remis en cause. Il a, pour les pays développés, le grand mérite de ne pas solliciter des budgets nationaux déjà fortement contraints. Pour les pays en développement, il a l'immense avantage de faire du Fonds d'adaptation le premier fonds d'aide au développement qui n'est pas tributaire de la générosité des pays riches<sup>13</sup>, même s'il dépend naturellement du maintien de leur engagement dans la lutte contre le changement climatique, via la fixation d'objectifs contraignants de réduction des émissions de GES<sup>14</sup>.

Contrairement aux instruments traditionnels de l'aide au développement, perçus comme étant aux mains des pays donateurs (« *donors led* »), le Fonds d'adaptation apparaît en quelque sorte comme le premier fonds piloté par les bénéficiaires (« *recipients led* »), ce qui fonde la confiance des pays en développement. Cela tient à son mode de financement, à la composition de son conseil d'administration – mais aussi, troisième « rupture » par rapport à ses devanciers - à l'« accès direct » des pays en développement à ses ressources financières.

#### 4. « ACCÈS DIRECT »

Le mode d'allocation de ses ressources constitue sans doute le trait le plus innovant du Fonds d'adaptation dans la communauté des acteurs multilatéraux du développement. Les pays en développement peuvent en effet présenter directement au conseil d'administration du Fonds leurs demandes de subvention sans passer par le filtre des institutions internationales (Banque

mondiale, Banque africaine de développement, etc.) qui servent traditionnellement d'intermédiaires dans l'acheminement de l'aide multilatérale au développement.

Il aura fallu deux ans de travail du conseil d'administration du Fonds et des négociations ministérielles tendues à Poznan (2008) pour résoudre les difficultés juridiques, techniques et politiques soulevées par cet « accès direct ». Une telle liberté d'accès constituait en effet un précédent notable et la négociation, loin de s'intéresser réellement au mode de gestion de montants somme toute relativement faibles pour un fonds international, avait pour enjeu la structure des futurs instruments financiers onusiens, d'une ampleur potentiellement bien plus élevée.

Dans ce contexte, l'accent a été mis sur la définition de garde-fous afin d'éviter une dérive dans l'utilisation des fonds, qui serait naturellement préjudiciable aux intérêts financiers du Fonds d'adaptation, à son image, voire pourrait menacer son existence même. Après d'interminables discussions, des règles très strictes assurant l'efficacité et la bonne utilisation des ressources mises à disposition (standards fiduciaires) ont été mises en place.

Paradoxalement, en dépit de leur victoire de principe, les pays en développement ont peu utilisé jusqu'à présent l'accès direct. À ce jour, cinq agences nationales seulement ont proposé un projet au Fonds d'adaptation. Les coûts de transaction élevés qu'implique le respect des standards fiduciaires du Fonds expliquent sans doute le peu d'empressement des pays en développement à recourir à l'accès direct, et leur tendance à continuer à s'appuyer sur des institutions internationales reconnues, comme le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD). Ce constat conforte la nécessité pour le Fonds d'adaptation d'appuyer le développement des capacités institutionnelles des pays en développement les plus fragiles s'il souhaite que l'accès direct prenne effectivement son essor.

#### 5. MODÈLE OU REPOUSSOIR ?

Si l'on en juge par les financements qu'il mobilise, le Fonds d'adaptation n'est qu'un acteur modeste du financement du changement climatique. Avec 300 à 400 millions de dollars prévus à l'horizon fin 2012, il fait pâle figure face aux grands bailleurs, bilatéraux ou multilatéraux – à commencer par la Banque mondiale –, dont l'effort global pour le climat s'élevait à environ 10 milliards de dollars en 2009<sup>15</sup>, et a *fortiori* face aux ambitions affichées à

13. Le Fonds d'adaptation reste toutefois ouvert à des contributions nationales ponctuelles (85 millions de dollars fin avril 2011 au total, dont 57 millions versés par l'Espagne).

14. C'est en ce sens que l'avenir du Fonds dépend de l'avenir du protocole de Kyoto et du Mécanisme de développement propre associé.

15. Banque mondiale, *World Development Report*, 2010.

Copenhague puis à Cancún, avec les 100 milliards de dollars annuels pour les pays en développement prévus en 2020. En somme, cette relative marginalité financière, dans le paysage politiquement sensible et déjà passablement « encombré » du financement (et de la gestion) de l'environnement dans les pays pauvres, pourrait laisser penser que le Fonds d'adaptation n'est qu'un élément supplémentaire de complexité.

Son importance tient en réalité au rôle de *prototype* que certains, à commencer par les pays en développement, lui assignent, ou, plus modestement, à celui de *banc d'essai* – banc d'essai d'une gouvernance inédite, d'un mode de financement innovant ou encore d'une allocation des ressources « désintermédiée ». Les débats passionnés qui ont accompagné sa constitution et son développement reflètent les interrogations et les tâtonnements d'une communauté internationale à la recherche d'une gouvernance mondiale du climat légitime et efficace. Au-delà, la crise économique mondiale de 2008-2009, qui s'est accompagnée d'une rénovation de la gouvernance des institutions financières internationales, et d'un renouveau de la réflexion sur les financements innovants, aura donné une actualité nouvelle à certaines des intuitions dont le Fonds d'adaptation est le fruit.

En matière de gouvernance, le Fonds d'adaptation apparaît aujourd'hui comme un précurseur. On sait que, sous l'impulsion du G20, le FMI et la Banque mondiale ont, en 2009-2010, rénové leur gouvernance en reconnaissant un rôle renforcé aux pays émergents et en développement dans leur processus décisionnels. Surtout, pour rester dans le champ de la négociation climatique, il faut relever la décision de la conférence de Cancún de doter le nouveau Fonds vert pour le climat d'une gouvernance paritaire entre pays en développement et pays développés, et, à l'instar de la solution retenue pour le Fonds d'adaptation, de confier – du moins temporairement – à la Banque mondiale le rôle d'administrateur fiduciaire.

Les modes de financement, dits innovants ou alternatifs, comme celui dont bénéficie le Fonds d'adaptation, occupent également une place croissante à l'agenda des discussions internationales, *a fortiori* dans un contexte post-crise où les ressources budgétaires « classiques » se font rares. Il en est ainsi question pour financer le développement, mais aussi pour dégager des ressources pour les biens publics mondiaux et notamment la lutte contre le changement climatique. Le Groupe consultatif de haut niveau des Nations unies sur le financement de la lutte contre les changements

climatiques (AGF) a ainsi recommandé en 2010 de recourir à un bouquet de financements innovants (mise à contribution des secteurs maritimes et aériens, taxe sur les transactions financières, etc.) afin de faire face au défi climatique. À l'initiative de la présidence française, le G20 s'est saisi du sujet et a décidé, en avril 2011, de mandater les institutions financières internationales pour approfondir ces réflexions.

Enfin, l'accès direct, sans intermédiation, des pays pauvres aux ressources du Fonds, grande première dans les financements environnementaux, est devenu un sujet de discussion dans toutes les enceintes de négociations. Le Fonds d'adaptation a ainsi fait quelques émules parmi les institutions internationales, en particulier au FEM, qui réfléchit aux modes de coopération avec les agences nationales et a dégagé dans le cadre de la dernière reconstitution de ses ressources une enveloppe pour des financements directs, et au Fonds vert, pour lequel ce mode d'accès est envisagé. L'accès direct reste toutefois très discuté. En effet, s'il peut permettre de renforcer l'appropriation de l'action en faveur de l'adaptation par les pays bénéficiaires, cruciale pour réaliser des changements en profondeur, des interrogations demeurent sur la possibilité de le concilier avec une exigence forte de contrôle du bon usage des fonds, en raison notamment des incertitudes sur les capacités réelles des pays à respecter les standards fiduciaires qu'elle implique. Des mesures ont été prises pour éviter les dérives, mais seul le temps permettra de « valider par l'expérience » cette innovation.

Même si ses fondements « constitutionnels » sont maintenant clairement posés, le Fonds d'adaptation n'a pas fini de jouer son rôle de laboratoire d'idées. Bien sûr, parce que c'est seulement dans la durée que pourront être appréciés le succès ou le bien-fondé des trois grandes « ruptures » conceptuelles qui sont au cœur de son fonctionnement. Mais aussi, et c'est la nouvelle ère qui s'ouvre avec ses premières décisions de financement, parce qu'il lui appartient maintenant de contribuer à défricher le terrain, encore largement vierge, de l'aide à l'adaptation au changement climatique.

De la qualité des réponses que le Fonds d'adaptation apportera aux redoutables questions techniques et politiques qu'elle pose – qu'est-ce que la vulnérabilité au changement climatique ? Comment allouer de façon efficiente des ressources limitées ? etc. – dépendra son influence sur les discussions à venir dans le cadre de l'architecture climatique en construction, et surtout, l'efficacité de son action au service des populations les plus menacées. ■



## ÉLÉMENTS DE BIBLIOGRAPHIE

### DÉCISIONS ET RAPPORTS SOUS L'ÉGIDE DE LA CCNUCC PAR ORDRE CHRONOLOGIQUE

- Protocole de Kyoto (Art 12) – 1997
  - Décision 1/CP.10 - Programme de travail de Buenos Aires sur les mesures d'adaptation et de riposte – COP 10 – 2004 – Buenos Aires
  - Décision 2/CP.11 - Programme de travail quinquennal de l'Organe subsidiaire de conseil scientifique et technologique sur les incidences des changements climatiques et la vulnérabilité et l'adaptation à ces changements – COP 11 – 2005 – Montréal
  - Rapport de la vingt-cinquième session de l'Organe subsidiaire de conseil scientifique et technologique, tenue à Nairobi du 6 au 14 novembre 2006 – Programme de travail quinquennal sur les incidences des changements climatiques et la vulnérabilité et l'adaptation à ces changements dit Programme de Nairobi (paragraphe 11 – 71)
  - Décision 1/CP.13 - Plan d'action de Bali – COP 13 – 2007 – Bali
  - Décision 1/CP.14 - Faire avancer le Plan d'action de Bali – COP 14 – 2008 – Poznan
  - Décision 2/CP.15 - Accord de Copenhague – COP 15 – 2009 – Copenhague
  - Décision 1/CP.16 - Cadre de l'adaptation de Cancún *in*– « Les accords de Cancún: Résultats des travaux du Groupe de travail spécial de l'action concertée à long terme au titre de la Convention » - COP 16 – 2010 – Cancun
  - Rapport du groupe de haut niveau du Secrétariat général des Nations-Unies sur le financement de la lutte contre le changement climatique - Nov 2010
- 
- ### AUTRES RÉFÉRENCES PAR ORDRE ALPHABÉTIQUE
- Banque mondiale, Rapport sur le développement dans le monde 2010 : Développement et changement climatique
  - Banque mondiale, étude sur les nouveaux aspects économiques de l'adaptation au changement climatique - 2010
  - BAPNA, M\*; MCGRAY, H – Financing adaptation: opportunities for innovation and experimentation - WRI conference paper – November 2008
  - G20 - Communiqué de la réunion des ministres des finances et gouverneurs de banque centrale du G20 - 14-15 avril 2011 Washington
  - Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) - 3ème rapport d'évaluation du GIEC – Bilan 2001 des changements climatiques – Chapitre 11 : Evolution du niveau de la mer
  - Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) - 4ème rapport d'évaluation du GIEC – Bilan 2007 des changements climatiques
  - DE GUIO, S ; BARBERIS, JJ - Cent milliards de dollars – Responsabilité et environnement n°59 juillet 2010
  - AFB/B.4/7- CONSEIL DU FONDS POUR L'ADAPTATION - Quatrième réunion – Bonn, 15-17 décembre 2008 – Point 7 de l'ordre du jour – Programme de monétisation
  - AFB/B.13/Inf.5 - CONSEIL DU FONDS POUR L'ADAPTATION - Treizième réunion – Bonn, 17-18 mars 2011 – Présentation de la monétisation des URCE
  - AFB/EFC.5/8 - CONSEIL DU FONDS POUR L'ADAPTATION – Comité d'éthique et financier – 5<sup>e</sup> réunion – Bonn, 20 juin 2011 – Point 9a de l'ordre du jour – Statut financier du fonds fiduciaire du Fonds d'adaptation
  - Fonds d'adaptation - proposition de projet : Addressing Climate Change Risks on Water Resources in Honduras: Increased Systemic Resilience and Reduced Vulnerability of the Urban Poor (UNDP PIMS 4399; Atlas IDs – Proposal 00060323, Project 00075904, HND10)
  - Fonds d'adaptation - proposition de projet : ADAPTATION TO COASTAL EROSION IN VULNERABLE AREAS IN SENEGAL (Centre de suivi écologique, DEEC -DIRECTORATE OF ENVIRONMENT OF SENEGAL, NGO and COMMUNITY ASSOCIATIONS)
  - Schofield, A ; Fairman, P (with assistance from John Channon) - FIDUCIARY REVIEW OF THE ADAPTATION FUND - Final Report – Oxford policy management – dec 2010

## Le Fonds d'adaptation, laboratoire du financement du changement climatique

Sandrine de Guio

(membre de la délégation française aux conférences internationales climatiques de 2007 à 2010)

Julien Rencki

(ancien administrateur du Fonds d'adaptation)

# IDDRI



SciencesPo.

PUBLICATIONS DE L'IDDRI

- A. Magnan (2010), "For a better understanding of adaptive capacity to climate change: a research framework", Iddri, *Studies-Analyses*, n°02/10.
- A. Magnan (2010), "Two key concepts of the society-climate change interface: vulnerability and adaptation", Iddri, *Policy Briefs-Synthèses*, n°02/10.
- F. Gemenne (2009), "Equity in Adaptation to Climate Change", Iddri, *Policy Briefs-Synthèses*, n°06/09.
- B. Garnaud (2009), « Les enjeux de l'adaptation à Copenhague », Iddri, *Policy Briefs-Synthèses*, n°04/09.
- B. Garnaud (2009), "An Analysis of Adaption Negotiations in Poznan", Iddri, *Policy Briefs-Synthèses*, n°01/09.
- A. Magnan (2008), « L'adaptation, toile de fond du développement durable », Iddri, *Policy Briefs-Synthèses*, n°08/08.

**T**hink tank basé à Paris et Bruxelles, l'Institut du développement durable et des relations internationales (Iddri) a pour objectif d'élaborer et de partager des clés d'analyse et de compréhension des enjeux stratégiques du développement durable dans une perspective mondiale.

Face aux défis majeurs que représentent le changement climatique et l'érosion de la biodiversité, l'Iddri accompagne les différents acteurs dans la réflexion sur la gouvernance mondiale et participe aux travaux sur la redéfinition des trajectoires de développement.

Afin de mener à bien son action, l'Iddri s'insère dans un réseau de partenaires issus du secteur privé, académique, associatif ou public, en France, en Europe et dans le monde. Think tank indépendant, l'Iddri mobilise les moyens et les compétences pour diffuser les idées et les recherches scientifiques les plus pertinentes en amont des négociations et des décisions. Il axe ses activités autour de cinq grandes problématiques : le changement climatique, la biodiversité, la gouvernance globale, la fabrique urbaine, et développe des activités sur le thème de l'agriculture.

L'Iddri publie trois collections propres : les *Working papers* permettent de diffuser dans des délais brefs des textes sous la responsabilité de leurs auteurs ; les *Policy briefs* font le point sur des questions scientifiques ou en discussion dans les forums internationaux et dressent un état des controverses ; enfin, les *Studies* s'attachent à approfondir une problématique. L'Iddri développe en outre des partenariats scientifiques et éditoriaux, notamment dans le cadre de la publication de *Regards sur la Terre*, fruit d'une collaboration avec l'Agence française de développement, The Energy and Resources Institute et Armand Colin.

Pour en savoir plus sur les publications et les activités de l'Iddri, visitez [www.iddri.org](http://www.iddri.org)

[www.iddri.org](http://www.iddri.org)