

Adapté de Bapna, Manish et Heather McGray : « Financing Adaptation to a Warmer World: Opportunities for Innovation and Experimentation », Lael Brainard, Abigail Jones et Nigel Purvis (dir.), *Climate Change and Global Poverty: A Billion Lives in the Balance?* Pages 181 à 206.

© 2009, The Brookings Institution.

Avec l'aimable autorisation des auteurs et de l'éditeur. Ni Brookings ni les auteurs n'ont revu ou approuvé la présente traduction.

Les moins responsables du réchauffement climatique, les communautés les plus pauvres, y sont le plus exposées, faute de ressources financières suffisantes et d'infrastructures adéquates. Les besoins financiers sont immenses au regard des fonds dérisoires actuellement débloqués. Plusieurs pistes sont évoquées pour augmenter des ressources difficiles à mobiliser en temps de crise économique et de « fatigue » de l'aide publique au développement. D'un point de vue opérationnel, il apparaît très important d'intégrer les mesures d'adaptation aux politiques de développement.

Adaptation

Les pistes de financement

*WRI - 10 G Street NE
Suite 800 - Washington, DC 20002
États-Unis
MBapna@wri.org
HMcGray@wri.org
www.wri.org

MANISH BAPNA & HEATHER McGRAY

WORLD RESOURCES INSTITUTE*

Au moment où les gouvernants réfléchissent aux actions et mesures de lutte contre les répercussions croissantes des changements climatiques, il est essentiel que les stratégies d'adaptation soutiennent les communautés les plus démunies dans leurs tentatives de développement. Inversement, l'aide au développement doit encourager l'adaptation si elle veut être efficace sur fond de changement climatique.

Ces mesures s'imposent d'autant plus que les pauvres sont les moins responsables du réchauffement climatique. Le financement de l'adaptation a suscité beaucoup plus d'intérêt ces deux dernières années, comme en témoigne l'émission, quasiment chaque semaine, de nouvelles propositions de financement. Plusieurs points d'interrogation demeurent cependant. Quel est le coût de l'adaptation ? Quelles propositions sont les plus à même de générer des flux financiers suffisants et prévisibles ? Comment canaliser ces fonds pour atteindre ceux qui en

ont le plus besoin ? Comment faire en sorte que les fonds de l'adaptation soient utilisés le plus efficacement possible ?

L'impossibilité de séparer l'adaptation du développement rend difficile l'estimation du coût de l'adaptation dans les pays en développement (PED). Toutefois, cinq évaluations approximatives ont été réalisées récemment (voir tableau). Toutes chiffrent le coût global de l'adaptation à plusieurs dizaines de milliards de dollars, une somme importante, surtout si on la compare

au montant de l'aide publique au développement (APD) qui s'élève à environ 100 milliards de dollars par an. Si toutes ces estimations (qui reposent sur des hypothèses grossières) comportent de nombreuses incertitudes, force est de constater que le changement climatique va alourdir le coût du développement économique des PED (Agrawala et Fankhauser, 2008). Ces estimations laissent également entrevoir des difficultés liées à l'obten-

tion de fonds suffisants pour garantir l'efficacité de l'adaptation. Le niveau actuel du financement de l'adaptation des PED est inférieur à toutes les estimations des besoins nécessaires.

FAIRE FACE AUX COÛTS DE L'ADAPTATION Il existe actuellement trois grands flux financiers pour l'adaptation : un flux Nord-Sud, qui passe par des fonds multilatéraux d'adaptation (Fonds d'adaptation de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques – CNUCC, Fonds d'investissement climatique de la Banque mondiale) et par l'APD ; un flux interne, par lequel les PED créent et utilisent des fonds d'adaptation (le Bangladesh, notamment, a accordé 40 millions de dollars de son budget national à la création d'un fonds fiduciaire sur les changements climatiques) ; et un flux Sud-Sud : les grandes économies émergentes (Chine, Inde, par exemple) financeront peut-être à l'avenir l'adaptation des pays à faible revenu pour les aider à faire face aux changements climatiques. Aucun transfert significatif Sud-Sud de ressources n'existe actuellement, en raison notamment du sentiment largement partagé qu'il incombe en premier lieu aux pays les plus riches d'aider ceux qui le sont moins. Néanmoins, plusieurs projets pilotes de coopération Sud-Sud ont été récemment mis en place. On citera à ce titre la Caribbean Catastrophe Risk Insurance Facility (CCRIF), un mécanisme d'assurance ayant pour objectif de réduire un risque commun (mais non de générer de nouveaux fonds). Ce dispositif permet à seize pays des Caraïbes de recevoir des fonds à court terme lorsque des dégâts importants ont été causés par un ouragan ou un tremblement de terre. Le CCRIF permet de réduire de 40 % en moyenne les primes d'assurance catastrophe naturelle de ces îles.

Le sentiment que les fonds pour l'adaptation vont augmenter est ancré dans la revendication morale et pratique que les pays riches assument la plus grande part de responsabilité des émissions de gaz à effet de serre, passées et actuelles, et disposent de moyens financiers et techniques plus importants. La CNUCC énonce expressément cette obligation : les pays développés sont tenus d'aider « les pays en développement, parties particulièrement vulnérables aux effets néfastes des changements climatiques, à faire face au coût de leur adaptation aux dits effets ». La CNUCC stipule

COÛT ANNUEL DE L'ADAPTATION DANS LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT

Évaluations	Coût annuel (en dollars)	Horizon temporel
PNUD 2007	86 milliards	2015
CCNUCC 2007	28 – 67 milliards	2030
Banque mondiale 2006	9 – 41 milliards	Aujourd'hui
Oxfam 2007	> 50 milliards	Aujourd'hui
Rapport Stern 2006	4 – 37 milliards	Aujourd'hui

Sources : PNUD (2007) ; Agrawala et Fankhauser (2008).

Intégrer adaptation et développement

Les efforts d'adaptation aux changements climatiques sont étroitement liés aux défis plus généraux de la gestion des ressources naturelles, de la réduction de la pauvreté et d'une croissance équitable et durable.

Ces interconnexions ont donné lieu à des débats controversés sur ce que l'on entend vraiment par adaptation. Comment la financer ? Comment l'intégrer aux principaux enjeux, nationaux et internationaux, du développement ? Les responsables politiques et les acteurs de terrain abordent, *grosso modo*, le défi de l'adaptation de deux manières : d'un côté, ils s'efforcent d'imaginer des moyens de remédier aux impacts concrets des changements climatiques ; de l'autre, ils s'attachent à réduire la vulnérabilité des populations aux changements climatiques en augmentant leur capacité à s'adapter aux perturbations. En pratique, nombre d'exemples d'adaptation se situent entre ces deux lignes.

À cet ensemble d'objectifs d'adaptation correspond tout un éventail de mesures susceptibles d'être prises pour réduire les impacts ressentis, allant d'activités de « pur » développement, d'une part, à des mesures explicitement axées sur l'adaptation, d'autre part.

D'un côté, les stratégies d'adaptation qui sont le plus axées sur la vulnérabilité font quasiment double emploi avec les pratiques traditionnelles du développement, lesquelles ne tiennent pas ou très peu compte des répercussions concrètes liées aux changements climatiques. De l'autre, les actions sont mises au point pour cibler différentes impacts, ce qui les exclut du champ d'activité du développement au sens traditionnel du terme. Entre les deux, on trouve tout un éventail d'activités mettant plus ou moins l'accent sur la vulnérabilité et les répercussions climatiques.

M. B. & H. McG.

également que les ressources financières doivent être « *nouvelles et additionnelles* » aux engagements et objectifs existants au titre de l'APD.

MODALITÉS DE FINANCEMENT DE L'ADAPTATION Compte tenu des besoins financiers, les responsables politiques en matière de climat et de développement étudient divers mécanismes de financement public, plus ou moins innovants, que l'on peut regrouper en trois grandes catégories : les allocations budgétaires nationales ; les prélèvements sur le marché national ; et les prélèvements sur le marché global. Si les fonds de la CCNUCC sont si limités, c'est qu'aucun objectif précis n'encadre les dons des pays donateurs, qui fixent librement leur contribution. Pour remédier à cette situation, plusieurs pays ont proposé l'instauration, dans le cadre du régime postérieur à 2012, d'objectifs de dons à la hauteur des coûts estimés de l'adaptation.

Plusieurs solutions originales se sont dégagées pour financer l'adaptation par des prélèvements nationaux sur les opérations commerciales, plutôt que par l'allocation de crédits budgétaires.

La plus prometteuse de ces politiques porte sur la création de marchés des gaz à effet de serre, dans le cadre de systèmes de plafond et d'échange des droits d'émission, à l'instar du système d'échange de quotas d'émission dans l'Union européenne. D'autres solutions consistent à taxer les marchés des biens et services existants, et notamment le secteur des transports aériens. Ces exemples ont deux points en commun : le financement est obtenu « automatiquement » pendant plusieurs années sans être remis en cause chaque année par les arbitrages budgétaires soumis aux aléas de la politique intérieure, et le financement est perçu par les gouvernements nationaux.

Les instruments fondés sur le marché, à l'œuvre dans l'espace « global » ou « international », qui ne relèvent pas de la compétence d'un seul gouvernement national, représentent une troi-

Confier la distribution des fonds à des agences existantes, comme le Programme des Nations unies pour le développement ou la Banque mondiale, permettrait d'éviter les coûts liés à la création de nouvelles institutions.

sième catégorie de dispositifs de financement. La taxe prévue par le protocole de Kyoto dans le cadre du mécanisme de développement propre (MDP)¹ est l'exemple emblématique – quoiqu'en grande partie non testé – d'un instrument de financement global. Par le biais de cette taxe, 2 % des crédits d'émission générés par les projets d'investissement au titre du MDP seront placés dans un fonds d'adaptation mondial créé en vertu du protocole de Kyoto et serviront à financer l'adaptation des PED. Les produits de la vente des crédits devraient atteindre entre 160 et 950 millions de dollars à l'horizon 2012, et bien plus encore par la suite, en fonction des prix et des volumes d'échange (PNUD, 2007). La caractéristique véritablement originale du MDP est que les ressources proviennent du secteur privé et sont collectées, non pas par un gouvernement national, mais par un organisme international. Ce faisant, le mécanisme évite le problème de la « captation nationale » des mécanismes axés sur le marché national évoqué précédemment, qui fait que l'argent obtenu à l'échelle nationale peut être considéré comme une ressource nationale, dont l'allocation à l'étranger peut rencontrer de fortes résistances politiques (Müller, 2008).

CANALISER LE FINANCEMENT DE L'ADAPTATION Une fois obtenus les fonds pour l'adaptation, ceux-ci doivent être mis au service de ceux qui en ont besoin. Le défi est de taille, étant donné le large éventail des activités susceptibles d'être affectées par les changements climatiques (notamment agriculture, gestion des ressources en eau, maintenance d'infrastructures, gestion des catastrophes), ainsi que la nature localisée des impacts liés aux changements climatiques et des besoins d'adaptation. Dans ce contexte, pour être efficaces, les mécanismes de distribution des fonds pour l'adaptation doivent, non seulement atteindre un grand nombre d'acteurs différents, mais également soutenir des activités très diverses adaptées à des endroits et à des communautés précises.

Confier la distribution des fonds pour l'adaptation à des agences existantes, comme le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) ou la Banque mondiale, permettrait d'éviter les coûts liés à la création de nouvelles institutions. Cela permettrait aussi de mettre à profit les compétences et l'expé-



rience de ces institutions dans la distribution des fonds pour le développement international. À noter également que les changements climatiques menacent les objectifs actuels de ces agences. Intégrer les considérations climatiques à leurs travaux en cours, ce que l'on appelle souvent l'« intégration systématique du changement climatique » dans le développement, constitue manifestement un aspect important de l'adaptation. > lire p. 50

Les PED considèrent le financement de l'adaptation comme une indemnisation qui leur est due par les pays riches en vertu du principe pollueur-payeur. De ce fait, les PED estiment devoir bénéficier d'un plus grand contrôle sur l'allocation des fonds pour l'adaptation que celui dont ils ont bénéficié jusque-là à travers les agences bilatérales pour le développement ou les banques multilatérales. Cette argumentation a été à l'origine des vives protestations des pays du Sud contre le lancement du Fonds d'investissement climatique (CIF) de la Banque mondiale, début 2008, qui a contraint la Banque à redéfinir

profondément la gouvernance des fonds afin de donner un plus grand poids aux PED (Nakhooda, 2008).

FONDS CLIMATIQUES L'alternative à la gestion des fonds pour l'adaptation par les agences pour le développement consiste à travailler avec des

Les PED considèrent le financement de l'adaptation comme une indemnisation qui leur est due par les pays riches en vertu du principe pollueur-payeur.

institutions internationales plus récentes, dont la mission spécifique est de prendre des mesures à l'égard des changements climatiques. La CCNUCC a créé un ensemble de fonds internationaux soutenant l'adaptation dans les pays en développement. Ces fonds sont gérés par le Fonds pour l'environnement mondial (FEM). De nombreux PED ont toutefois exprimé leur frustration à l'égard de ces fonds, de par leurs critères flous et les coûts élevés des transactions qui y sont associées. Qui

« Arrêtez de causer des dommages, commencez à aider. Le retard tue ».

plus est, faute de ressources suffisantes de la part des pays donateurs, ces fonds ne sont pas en mesure de répondre aux besoins d'adaptation des PED.

La création du Fonds d'adaptation (FA) du protocole de Kyoto donne lieu à une approche différente. Ce Fonds fonctionne effectivement depuis 2007, suite aux décisions prises à Bali dans le cadre des négociations sur les changements climatiques, qui ont abouti à la création d'un Conseil du Fonds pour l'adaptation dominé par les pays du Sud, le FEM assurant les services de secrétariat du FA. Sur le plan de la création d'une nouvelle institution, le FA représente une première intéressante, en ce qu'il s'agit d'une

instance internationale chargée de distribuer les ressources générées à l'échelle mondiale, qui se trouvent pas sous le contrôle direct d'un pays. Cette structure appelle toutefois de nouvelles formes de mise en œuvre de la responsabilité. En effet, en l'absence de toute supervision nationale, qui s'inquiètera de la mauvaise utilisation des ressources du Fonds ? Il conviendra d'apporter rapidement des réponses crédibles à cette question si le Fonds pour l'adaptation doit rester un candidat sérieux à la gestion des ressources générées par les nouveaux mécanismes à l'avenir dans le cadre du régime post-2012.

DÉFIS FUTURS À ce jour, il n'existe pratiquement pas de consensus sur la manière dont l'adaptation doit être intégrée aux programmes de développement. Des méthodes et des critères ont été établis dans le cadre de plusieurs initiatives, comme celles du Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et de la Banque mondiale. Le gouvernement britannique a financé des projets pilotes dont l'objectif est de promouvoir la planification coordonnée de l'adaptation dans plusieurs pays. Le gouvernement néerlandais soutient quant à lui les efforts visant à intégrer les programmes d'action nationaux d'adaptation dans des documents de planification plus larges. On s'est également demandé si les documents de stratégie de réduction de la pauvreté (DRSP) ne pouvaient pas constituer un outil d'« intégration systématique » de l'adaptation dans la planification du développement national.

La plupart de ces initiatives en sont cependant à un stade peu avancé et l'expérience de terrain est limitée. De même, certains pays comme la Chine, l'Inde, l'Afrique du Sud et le Bangladesh n'ont pas encore défini les modalités des plans nationaux qu'ils ont récemment rendus publics et il est difficile de savoir comment ils s'articuleront avec les autres tentatives nationales de planification.

Par ailleurs, l'apparition d'une certaine « lassitude » laisse penser qu'il existe des limites à l'efficacité de l'intégration de l'adaptation dans le développement. Responsables politiques et parties prenantes du développement ont parfois trop dispersé leurs efforts en raison de nombreux mandats : questions de genre, et

Principes directeurs de l'adaptation

À court ou moyen terme, indépendamment de la poursuite d'une approche fondée sur les projets ou d'une approche programmatique dans un cas précis, nous proposons une série de principes susceptibles d'accompagner une utilisation effective des ressources pour l'adaptation.

Accent sur la vulnérabilité. La planification de l'adaptation doit aller de pair avec l'identification des populations les plus vulnérables et accorder la priorité à la réduction de leur vulnérabilité. Pour cela, une attention particulière doit être accordée aux questions de genre et de pauvreté.

Appropriation locale. Les priorités de l'adaptation ne doivent pas être imposées de l'extérieur à un pays ou à une population. Les décisions doivent être prises au niveau le plus bas possible¹.

Principe de précaution. L'absence de certitude scientifique ne doit pas servir de prétexte pour remettre à plus tard les mesures d'adaptation². Apprentissage par la pratique. Une adaptation effective nécessite une action en l'absence d'informations complètes. Les décideurs ne doivent pas attendre pour agir, mais au contraire mettre en place des systèmes flexibles par lesquels il est possible de tirer des enseignements, de rectifier les erreurs et d'affiner les activités futures.

Accès à l'information. Les activités d'adaptation doivent être menées de manière transparente et les parties prenantes doivent avoir librement accès à toute information utile³.

Participation du public. Toutes les parties prenantes, y compris les plus vulnérables, qui sont souvent marginalisées, doivent participer activement et utilement aux décisions d'adaptation⁴.

Accès à la justice. Les décisions d'adaptation nécessitent des mécanismes de résolution des conflits ainsi que des dispositifs permettant aux populations d'obtenir réparation lorsqu'elles estiment que leurs droits ont été violés ou qu'elles ont subi un préjudice⁵.

M. B. & H. McG.

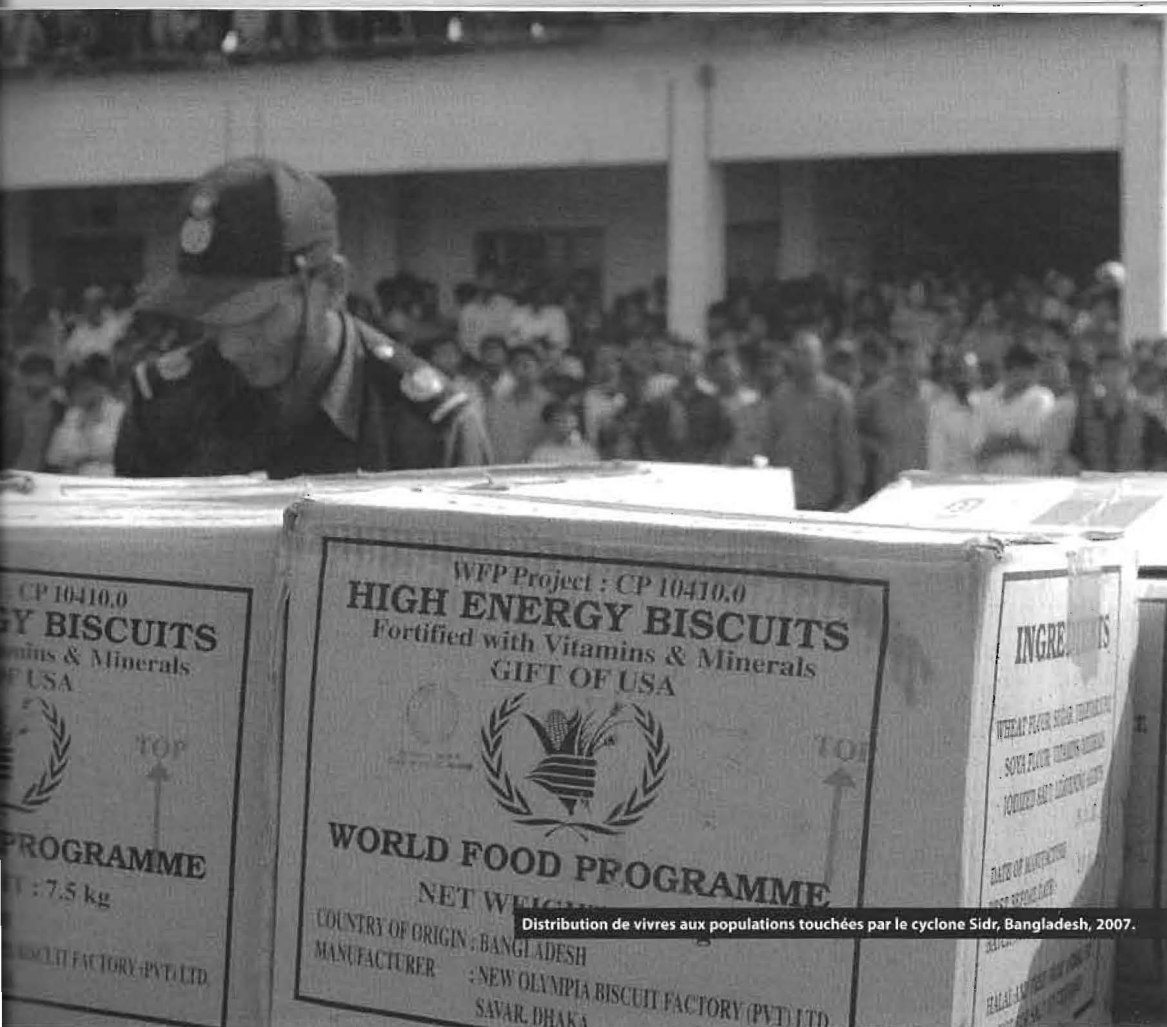
1) À partir de la déclaration de Paris (OCDE, 2005) et du principe 10 de la déclaration de Rio sur l'environnement et le développement (PNUE, 1992).

2) À partir du principe 15 de la déclaration de Rio sur l'environnement et le développement (PNUE, 1992).

3) Principe 10 de la déclaration de Rio sur l'environnement et le développement (PNUE, 1992).

4) Ibid.

5) Ibid.



Distribution de vivres aux populations touchées par le cyclone Sidr, Bangladesh, 2007.

EN SAVOIR PLUS

Agrawala, S. and S. Fankhauser, Eds. 2008. *Economic Aspects of Adaptation to Climate Change: Costs, Benefits, and Policy Instruments*. Paris: OECD.

Müller, B. 2008. *International Adaptation Finance – the Need for an Innovative and Strategic Approach*. Background Policy Paper for the Climate Strategies Project on Post-2012 Policy Framework: Options for the Toyako G8 Summit. Oxford, UK: Oxford Institute for Energy Studies.

United Nations Development Program. 2007. *Human Development Report 2007/2008: Fighting Climate Change: Human Solidarity in a Divided World*. New York.

Nakhooda, S. 2008. *Correcting the World's Greatest Market Failure: Climate Change and the Multilateral Development Banks*. Washington, DC: World Resources Institute (WRI).

ronnement, gouvernance, etc. Les partisans de l'intégration systématique en matière de changements climatiques peuvent donc s'attendre à des retours en arrière.

S'il semble probable que la méthode reposant sur les projets persiste dans certains cas, les décideurs ne manqueront sans doute pas de se rendre compte de l'utilité d'intégrer l'adaptation aux politiques de développement au fur et à mesure que les impacts liés aux changements climatiques dans divers secteurs et concernant certaines initiatives de développement seront mieux compris.

Les principes précités (lire encadré) ne sont en aucun cas les seuls critères envisageables pour élaborer des programmes d'adaptation ou déterminer la priorité de tel ou tel investissement. La plupart des responsables souhaiteront également établir d'autres critères tenant compte des impacts des changements climatiques et du contexte de développement propres à leur pays.

Cependant, ces principes peuvent accompagner le développement d'un environnement institutionnel et politique favorable, pouvant à terme, renforcer les capacités, favoriser l'adoption par un large éventail d'acteurs de mesures adaptatives, et mener à bien des initiatives partant de la base. Ce sont là les priorités importantes d'une adaptation efficace, quel que soit le lieu considéré. ●

1) Le mécanisme de développement propre (MDP) est le plus grand programme de « compensation carbone » en vigueur. En vertu de ce mécanisme, les réductions d'émission dans les pays en développement sont financées par les pays industrialisés, dans le but de compenser une partie de leurs propres émissions, qui sont plafonnées. En vertu des règles du protocole de Kyoto, les crédits émis à la faveur de ces compensations permettent aux pays industrialisés d'accroître leurs émissions (pour, en fait, « élever » le plafond), partant du principe que les émissions nettes dans l'atmosphère ne changent pas. Les projets par l'intermédiaire desquels les émissions sont réduites sont également censés favoriser le développement durable du pays hôte.