




ENSEIGNEMENTS SUR L'EFFICACITÉ DU SYSTÈME MULTILATÉRAL

**À l'unisson : la réponse multilatérale
face au changement climatique**
NOTE D'INFORMATION SUR LE RAPPORT



Ce document est publié sous la responsabilité du Réseau de mesure des performances des organisations multilatérales (MOPAN). MOPAN est un organe indépendant dirigé par un Comité directeur composé de représentants de l'ensemble de ses pays membres. Il bénéficie de l'appui d'un Secrétariat permanent. Le Secrétariat est hébergé par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et est lié par ses règles et procédures administratives. Il est indépendant en termes de financement, de contenu et de mise en œuvre de son programme de travail.

Ce document, ainsi que les données et cartes qu'il peut comprendre, sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Le document reprend des éléments de contenu du rapport du MOPAN intitulé *Pulling Together - The Multilateral Response to Climate Change* (« À l'unisson : la réponse multilatérale face au changement climatique »), Volume 1-3 de la série d'études consacrées aux « Enseignements sur l'efficacité du système multilatéral » (Lessons in Multilateral Effectiveness).

© MOPAN 2021

TABLE OF CONTENTS

Le changement climatique est le défi le plus important de notre époque	1
MOPAN a examiné l'action des organisations multilatérales en matière climatique	1
L'action menée comporte de nombreuses facettes positives	2
L'action menée n'est toutefois pas à la hauteur de l'enjeu : domaines d'amélioration possibles	3
Domaine n° 1 : Intégrer l'action climatique aux programmes d'action nationaux en faveur du développement	4
Domaine n° 2 : Renforcer le soutien et la coordination pour élaborer des stratégies à long terme (SLT) dans une approche « gouvernement dans sa globalité » et porteuses de transformations afin d'assurer l'efficacité des contributions déterminées au niveau national (CDN)	6
Domaine n° 3 : Créer les conditions nécessaires à l'augmentation massive des investissements privés qu'appelle la lutte contre le changement climatique	7
Questions complémentaires	8

NOTE D'INFORMATION SUR LE RAPPORT



Le Réseau de mesure des performances des organisations multilatérales (MOPAN) est un réseau indépendant qui compte 21 pays membres¹ animés d'un même intérêt pour l'amélioration de l'efficacité du système multilatéral.

Une étude analytique sur la réponse multilatérale face au changement climatique a été réalisée à la demande de MOPAN dans le prolongement de ses évaluations des performances, bien établies, et apporte une valeur ajoutée en contribuant à l'apprentissage systémique sur l'action menée par les organisations multilatérales pour lutter contre le changement climatique. C'est l'une des premières études de la série consacrée aux Enseignements sur l'efficacité du système multilatéral, produite par MOPAN pour traiter de diverses problématiques d'importance liées au système multilatéral.

Le changement climatique est le défi le plus important de notre époque

Le monde n'est pas en bonne voie de limiter le réchauffement de la planète à moins de 2°C, et encore moins 1.5°C. La communauté internationale a adopté l'Accord de Paris en 2015 lors de la COP 21 et cette même année, les États ont entériné le Programme de développement durable à l'horizon 2030 et ses 17 Objectifs de développement durable (ODD), dont l'ODD 13, relatif au changement climatique. La trajectoire actuelle en matière de réduction des émissions est toutefois très éloignée des objectifs fixés par l'Accord de Paris. Si la pandémie de COVID-19 s'est traduite par une réduction temporaire des émissions mondiales de gaz à effet de serre (GES), celles-ci repartent déjà à la hausse sous l'effet d'une réponse à la crise axée sur le court terme.² D'après John Kerry, Envoyé spécial du Président des États-Unis chargé du climat, la COP 26 sera la dernière et la meilleure chance d'agir concrètement face au changement climatique.

MOPAN a examiné l'action des organisations multilatérales en matière climatique

La réponse mondiale au changement climatique doit être à la mesure de l'enjeu. Les organisations multilatérales et le système multilatéral sont des partenaires clés dans ce cadre. L'étude vise à examiner comment les organisations multilatérales et le système multilatéral en général font face au changement climatique dans le contexte de l'Accord de Paris et de l'ODD 13, et dans la perspective de la COP 26 à venir. Plus précisément, elle apporte des éclairages sur le « cap » suivi par les organisations multilatérales et, à travers elles, par le système multilatéral en général, et montre comment certaines d'entre elles œuvrent de concert avec les pays pour relever le défi du changement climatique. L'étude livre des enseignements essentiels et propose des solutions en matière d'action publique pour accélérer l'action climatique, alors que la communauté internationale se prépare pour la COP 26.

Axée sur l'apprentissage, elle examine les contraintes qui se posent et les possibilités qui s'offrent aux organisations multilatérales, aux pays et à l'ensemble du système multilatéral en matière de lutte contre le changement climatique. **Il ne s'agit pas d'une évaluation** qui mesurerait l'efficacité des différentes organisations multilatérales à l'aune de leur alignement sur les objectifs de Paris ou comparerait leurs

1 À savoir, en date d'octobre 2021 : l'Allemagne, l'Australie, la Belgique, le Canada, la Corée, le Danemark, les Émirats arabes unis, les États-Unis, la Finlande, la France, l'Irlande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, la Suède et la Suisse ; l'Union européenne et le Qatar bénéficient du statut d'observateurs.

2 Voir, par exemple, <https://www.nature.com/articles/s41558-020-0797-x>.

performances. L'étude s'appuie sur 11 analyses d'organisations multilatérales³ et 5 analyses de pays⁴, complétées par des perspectives globales.⁵ Elle a bénéficié des orientations et des conseils d'un groupe de référence composé de membres du MOPAN issus d'Allemagne, du Danemark et de Suède.

L'action menée comporte de nombreuses facettes positives

Les organisations multilatérales ont largement intégré la question du changement climatique dans leurs stratégies et leurs programmes. Toutes les organisations multilatérales examinées ont adopté des objectifs conformes aux prescriptions de l'ODD 13 et de l'Accord de Paris. Dans leur grande majorité, elles ont expressément intégré les questions relatives au changement climatique dans leurs stratégies, politiques et mesures de sauvegarde en matière de développement. Elles ont cessé de soutenir les nouveaux investissements dans l'énergie à base de charbon et la majeure partie d'entre elles prévoient de soutenir uniquement les investissements dans le gaz, sous certaines conditions. L'action menée par les organisations multilatérales au niveau des pays tient compte du niveau de développement et des priorités climatiques de ces derniers. Toutes les organisations multilatérales accordent une place de plus en plus importante à l'action climatique dans leurs stratégies-pays, notamment en coopérant à des programmes à grande échelle.

Depuis 2015, les organisations multilatérales ont sensiblement accru la part du financement climatique dans leurs activités, ainsi que la part consacrée à l'adaptation au changement climatique. Le financement climatique en pourcentage des opérations des banques multilatérales de développement (BMD) est passé d'environ 20 % en moyenne en 2015 à quelque 33 % en 2019, pour atteindre un total de 50 milliards USD.⁶ La part du financement climatique consacrée à l'adaptation au changement climatique a considérablement augmenté dans certaines BMD, atteignant 40 % pour le Groupe de la Banque interaméricaine de développement (BID) et le Groupe de la Banque mondiale (BM) en 2019, et plus de 50 % pour le Groupe de la Banque africaine de développement (BAfD). Les trois principaux fonds climatiques – le Fonds pour l'environnement mondial (FEM), les Fonds d'investissement pour le climat (FIC) et le Fonds vert pour le climat (FVC) – ont joué un rôle central dans la mobilisation d'investissements au niveau des autres organisations multilatérales examinées. Certaines organisations multilatérales ont fait observer que, alors que les objectifs en matière de financement climatique exigent de plus en plus de financements dans un contexte de ressources limitées, la réorientation des ressources vers la réalisation de ces objectifs se fait parfois au détriment d'autres priorités de développement.

Toutes les organisations multilatérales examinées financent et diffusent également des analyses relatives au climat et d'autres produits du savoir qui peuvent contribuer à dégager un consensus en faveur de réformes pour l'instauration de politiques sans incidence sur le climat. Ces produits du savoir, souvent élaborés en partenariat avec des pays et/ou des organismes scientifiques, sont axés sur des domaines

3 À savoir, la Banque asiatique de développement, la Banque européenne d'investissement, le Fonds international de développement agricole, le Fonds monétaire international, le Fonds pour l'environnement mondial, le Fonds vert pour le climat, le Groupe de la Banque africaine de développement, le Groupe de la Banque interaméricaine de développement, le Groupe de la Banque mondiale, y compris la Société financière internationale, le Programme des Nations Unies pour le développement et le Programme des Nations Unies pour l'environnement.

4 À savoir le Brésil, l'Éthiopie, l'Inde, l'Indonésie et la Jamaïque.

5 Entretiens avec des experts issus de l'Organisation de coopération et de développement économiques et de l'Organe subsidiaire de conseil scientifique et technologique de la CCNUCC, ainsi que de partenariats mondiaux et de groupes de réflexion – Institut du développement durable et des relations internationales, NDC Partnership et World Resources Institute.

6 Rapports annuels des BMD sur le financement climatique.

différents selon les organisations multilatérales et couvrent un champ très large. Les bonnes pratiques sont mises en commun à la faveur de multiples partenariats, manifestations d'apprentissage, opérations d'investissement et activités d'assistance technique, ainsi que dans le cadre des travaux axés sur le savoir et du dialogue sur les politiques menés par les organisations multilatérales.

L'action des organisations multilatérales auprès des pays repose sur les priorités de ces derniers en matière de développement et de climat. Toutes les organisations multilatérales aident les pays membres à atteindre leurs contributions déterminées au niveau national (CDN) et à honorer leurs engagements plus larges au titre de l'Accord de Paris. Elles soutiennent diverses activités liées au climat, qu'il s'agisse d'initiatives multinationales transposées à grande échelle avec le temps, de programmes-pays, de projets pilotes ou de travaux de recherche sur le climat. Les exemples examinés dans l'étude – résilience des paysages, énergies propres et villes climato-intelligentes – montrent que l'engagement à long terme et la volonté d'apprendre et de prendre des risques sont souvent à la clé de résultats positifs. Le développement des nouvelles technologies et la mobilisation de financements auprès de diverses sources, dont le secteur privé, constituent d'autres domaines d'intérêt courants. La plupart des organisations multilatérales examinées apportent également leur soutien au renforcement des capacités des pays membres pour l'établissement des CDN et le respect des obligations de notification.⁷ Ce soutien passe par de multiples canaux, principalement sous forme de dons spéciaux – « NDC Advance », Plateforme africaine pour les CDN (« Africa NDC Hub »), « NDC Invest », Fonds de soutien à la mise en œuvre des CDN, Promesse climatique, « NDC Action Project », Partenariat sur les CDN (« NDC Partnership »), Initiative pour la transparence de l'action climatique, Initiative de renforcement des capacités pour la transparence. Les organisations multilatérales peuvent être de puissants défenseurs de l'action climatique.

Pour être le plus efficaces possible, elles devraient renforcer leur coopération avec de multiples parties prenantes, notamment les administrations locales et nationales, la société civile et les communautés locales, les organisations non gouvernementales (ONG), les groupes de réflexion et les entreprises privées.

L'action menée n'est toutefois pas à la hauteur de l'enjeu : domaines d'amélioration possibles

Malgré les efforts actuellement déployés, le ralentissement et l'inversion du changement climatique demeurent une gageure. **Pour atteindre les objectifs de Paris, les pays doivent sensiblement accélérer le rythme actuel de leur action face au changement climatique.** Les besoins en matière de financement climatique, qui évoluent avec le temps, posent des difficultés majeures. Les points de vue divergent quant à la façon de comptabiliser l'engagement visant à apporter chaque année 100 milliards USD aux pays en développement au titre du financement climatique, comme le souligne le groupe indépendant d'experts sur le financement climatique dans son récent rapport.⁸ L'existence d'un environnement d'action favorable influe également sur les coûts. D'après les estimations, les besoins en matière de financement climatique à l'échelle mondiale se situent actuellement entre 1 000 et 4 000 milliards USD par an, alors que les apports annuels des organisations multilatérales à ce titre s'élèvent à ce jour à 55 milliards USD et ceux des fonds climatiques, à 3 milliards USD.⁹ Les défis dans ce domaine ne se limitent pas à la nécessité d'intensifier la mobilisation des ressources (intérieures, internationales, publiques et privées), de réformer les politiques publiques pour accroître les investissements dans la lutte contre le changement climatique et d'opérer une évolution porteuse de transformation, qui intègre l'utilisation des nouvelles

7 Pas de manière directe pour le FMI et la SFI.

8 https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/100_billion_climate_finance_report.pdf

9 "Vivid Economics" 2020 Transformative Climate Finance Options <https://www.vivideconomics.com/casestudy/transformative-climate-finance-a-framework-to-enhance-international-climate-finance-flows-for-transformative-climate-action/>

techniques et technologies. Ils imposent également d'aider les pays en mettant à leur disposition des connaissances, en contribuant au renforcement des capacités et en nouant des partenariats, ce qui nécessite une action fédérée, des approches intégrées, une coordination et une collaboration au sein du système multilatéral – entre les États membres et les parties prenantes du système, les acteurs publics et privés, les organisations multilatérales, les acteurs non gouvernementaux et le monde universitaire.

Cette étude recense certains domaines essentiels dans lesquels le système multilatéral peut donner un coup d'accélérateur.

Domaine n° 1 : Intégrer l'action climatique aux programmes d'action nationaux en faveur du développement

Une telle intégration nécessite de mettre en place des programmes d'action au niveau des pays qui visent le long terme et soient porteurs de transformation, et notamment d'inscrire la problématique du financement climatique dans une perspective plus large que celle des seules mesures d'atténuation et d'adaptation, en reconnaissant le rôle important que les ressources intérieures doivent jouer. Réduire les aides aux combustibles fossiles tout en reconnaissant les défis liés à la transition – en particulier en termes de changement majeur de la tarification, de la réglementation, de la concurrence et du climat de l'investissement – sont deux éléments qui font partie de la même équation pour le système multilatéral. Un développement « de qualité » suppose d'améliorer l'environnement propice à l'action climatique et doit rester une priorité. La période de reprise consécutive à la pandémie de COVID-19 offre également l'occasion d'opérer cette intégration plus poussée de l'action climatique et de la transition vers des trajectoires de développement inclusives, plus vertes et plus résilientes dans des stratégies de développement plus larges. La vue d'ensemble présentée ci-après résume les différentes caractéristiques du nouveau paradigme qu'il est proposé d'adopter en matière de financement climatique.

Les technologies de transformation sont essentielles pour opérer la transition vers un monde neutre en carbone. Parmi les défis qui se posent aux organisations multilatérales figurent le fait qu'un soutien plus important du secteur public est nécessaire pour favoriser l'innovation dans les domaines de l'atténuation du changement climatique et de l'adaptation à ses effets, mais que les travaux de recherche-développement requis pour ce faire sortent souvent du champ de la mission fondamentale des organisations multilatérales. Les politiques de ces dernières en matière de prêt et d'investissement – et les profils de risque de ces investissements – ne sont pas propices à l'investissement dans le progrès et la transformation technologiques. Un soutien accru du secteur public en faveur de l'innovation dans les domaines de l'atténuation comme de l'adaptation nécessite d'utiliser les ressources du secteur public et de nouer des partenariats avec des organismes de recherche, le monde universitaire et des entreprises privées. Il y a également matière à renforcer l'engagement en faveur de solutions judicieusement conçues, intégrées et en harmonie avec la nature, notamment dans les écosystèmes côtiers et marins¹⁰.

10 Sala, E., Mayorga, J., Bradley, D. et al. Protecting the global ocean for biodiversity, food and climate. *Nature* 592, 397–402 (2021). <https://doi.org/10.1038/s41586-021-03371-z>

Changement de paradigme en matière de financement climatique dans le cadre de l'action en faveur du développement en général : implications pour le système multilatéral



Domaine n° 2 : Renforcer le soutien et la coordination pour élaborer des stratégies à long terme (SLT) dans une approche « gouvernement dans sa globalité » et porteuses de transformations afin d'assurer l'efficacité des contributions déterminées au niveau national (CDN)

Ce sont les pays qui pilotent le programme d'action climatique, et les CDN et les SLT à l'échelle de l'ensemble de l'administration sont essentielles pour accélérer sa mise en œuvre. Toutefois, les SLT font l'objet d'une attention et d'une demande moindres, alors qu'elles peuvent contribuer à la conduite et la définition des actions à court terme décrites dans les CDN et à l'intégration de l'action climatique dans les stratégies de développement plus larges. Les SLT peuvent permettre de définir des trajectoires alignées sur l'Accord de Paris, en s'appuyant sur des plans sectoriels pleinement intégrés dans les programmes nationaux plus larges en faveur du développement. Elles peuvent aider les pouvoirs publics à : i) établir des plans en faveur de la résilience au changement climatique et de la neutralité carbone en se fondant sur des données scientifiques ; ii) échelonner et actualiser leurs CDN ; iii) anticiper et mieux gérer les arbitrages ; et iv) concevoir les feuilles de route nécessaires en matière d'action publique et d'investissement pour permettre la réalisation de leurs objectifs climatiques conformément à ceux de l'Accord de Paris.

La participation et l'adhésion des ministères centraux (ministères des Finances, par exemple) et des ministères sectoriels (ministères de l'Énergie, des Infrastructures, etc.) au processus de planification et de mise en œuvre des CDN et des SLT sont essentielles mais font souvent défaut. Les dirigeants actuels des organisations multilatérales, dont plusieurs ont réussi à en faire évoluer le programme climatique, pourraient approfondir le dialogue avec les autorités des pays afin d'accroître la visibilité des questions climatiques. Ils pourraient notamment souligner l'urgence d'élaborer des stratégies et des plans d'action qui permettent d'aligner les secteurs économiques les plus énergivores et les moins respectueux du climat sur des trajectoires d'atténuation et d'adaptation compatibles avec l'Accord de Paris.

Le Fonds monétaire international (FMI), en particulier, pourrait jouer un rôle fort de porte-parole pour défendre l'intérêt et la nécessité des SLT. Il est particulièrement bien placé pour décrire l'impact économique du changement climatique aux dirigeants des pays, aux ministres des Finances, de l'Économie, de la Planification, ainsi qu'aux gouverneurs des banques centrales, de sorte qu'ils fassent passer les questions climatiques au premier plan et suscitent l'engagement des principaux organismes publics à l'égard des SLT.

En outre, sachant que les organisations multilatérales n'ont qu'une influence limitée sur les pays, il y a également matière à nouer des partenariats plus étroits entre les organisations multilatérales, les ONG et la société civile au niveau des pays, notamment autour de questions transversales comme les effets du changement climatique sur la santé publique et le bien-être et les différentes approches en matière d'action publique.

Enfin, la multiplicité des partenariats sollicite lourdement les capacités administratives au niveau des pays et des organisations multilatérales, d'où la nécessité d'une consolidation. À titre d'illustration, le nombre d'instruments de coordination et de soutien en lien avec les CDN pourrait être rationalisé, chacun d'entre eux impliquant des coûts administratifs et des obligations de notification propres. À mesure que les considérations climatiques sont intégrées dans le programme d'action général pour le développement, les mécanismes de coordination de l'aide gagnent en pertinence pour la coordination de l'action climatique. La coordination et l'harmonisation de l'action des BMD en termes d'alignement sur l'Accord de Paris constituent un bon modèle. Le bilan mondial qui sera dressé en 2023 au titre de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques pourrait offrir un espace politique propice au renforcement de la coordination et de la consolidation des partenariats climatiques à l'avenir.

Domaine n° 3 : Créer les conditions nécessaires à l'augmentation massive des investissements privés qu'appelle la lutte contre le changement climatique

Les financements concessionnels du secteur public acheminés par l'intermédiaire de divers mécanismes – financement concessionnel mixte, mécanismes de partage des risques, financements préinvestissement, etc. – peuvent jouer un rôle important pour mobiliser des financements privés. Parallèlement, le financement climatique doit répondre aux critères d'investissement du secteur privé.

Les mécanismes de financement climatique doivent être souples, très réactifs, susceptibles de tolérer des risques substantiels, en mesure d'engager des fonds en tranches importantes pour stimuler la transformation du marché, ouverts à un large éventail d'instruments et caractérisés par des processus décisionnels transparents et prévisibles. Le cycle de projet dans le secteur privé est généralement plus rapide que la majeure partie des processus décisionnels relatifs au financement public extérieur ; la plupart des investissements passent du stade de la définition à celui de l'approbation en 9 à 15 mois. Enfin, des critères de sélection et des obligations de notification relativement simples peuvent contribuer à faire en sorte que les investissements acheminés par le biais d'intermédiaires financiers soient sans incidence sur le climat.

D'une manière plus générale, pour des investissements privés efficaces à grande échelle, il faut également améliorer l'environnement propice, en allant plus loin que ce qui est habituellement envisagé dans les CDN, c'est-à-dire, notamment, en supprimant les subventions aux prix des carburants fossiles et en pratiquant des tarifs d'achat qui reflètent pleinement les coûts – mesures nécessaires pour encourager l'investissement dans les énergies renouvelables, le développement d'un secteur bancaire solide et la création d'un environnement favorable aux affaires qui se caractérise, entre autres, par une réglementation claire, des droits de propriété et l'exécution des contrats. En faisant connaître les investisseurs et les fonds verts et en utilisant des tableaux de bord pour identifier les acteurs non conformes, il peut être possible d'orienter des volumes plus importants d'investissements issus de la réserve d'épargne mondiale vers les marchés émergents au profit de l'énergie durable, de modèles d'économie circulaire et de solutions en harmonie avec la nature. Parallèlement, dans le cadre de l'établissement des CDN et des SLT, un engagement accru auprès du secteur privé devrait être envisagé afin de recenser et de contribuer à réduire les principales contraintes qui empêchent de porter à un plus haut niveau l'investissement privé en faveur de l'action climatique, et de créer un environnement propice à l'action du secteur privé et aux investissements publics.

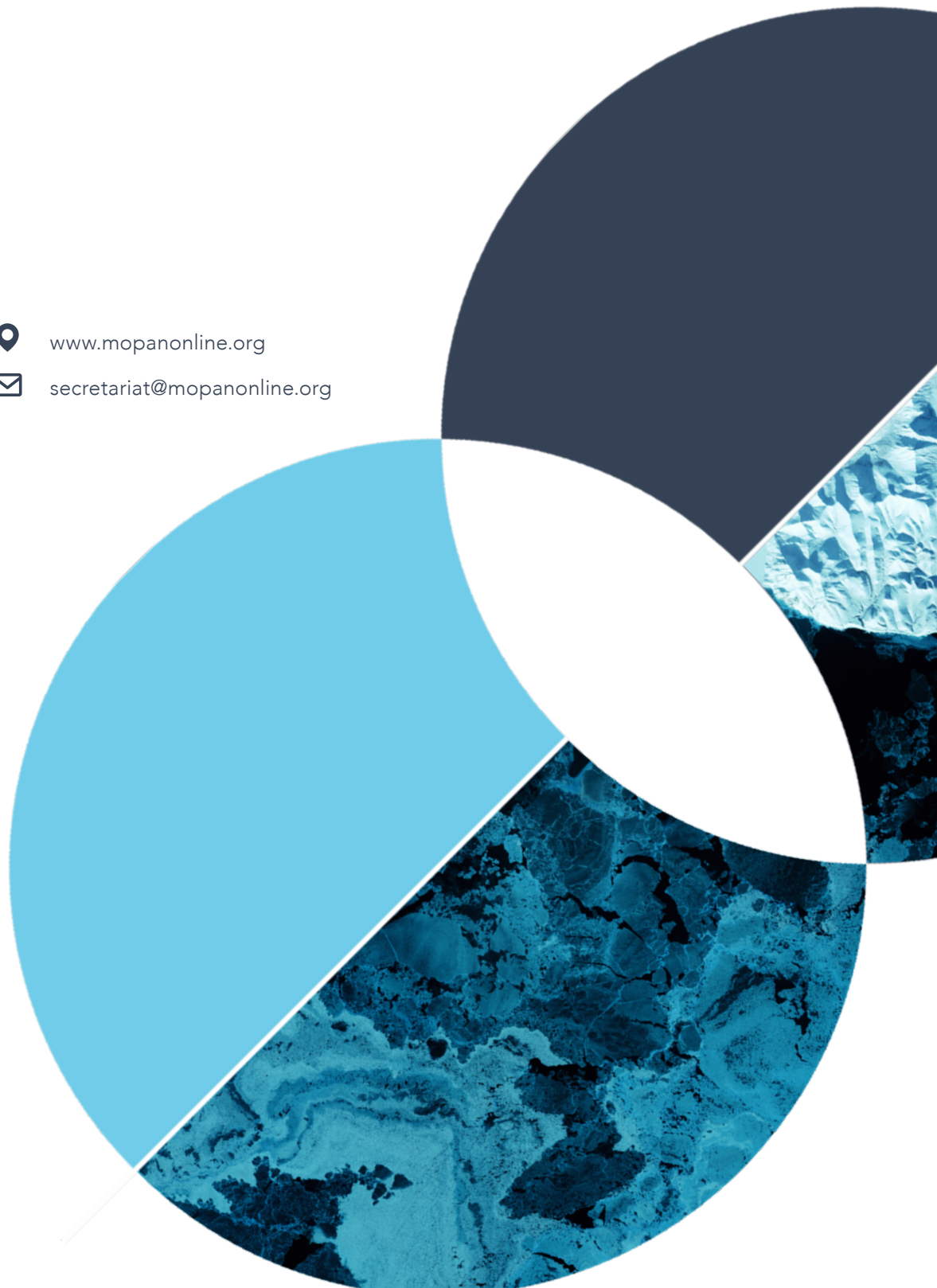
Questions complémentaires



Alors que la communauté internationale s'efforce de stimuler l'action climatique et met à profit les propositions d'action présentées jusqu'à présent, de nombreuses questions complémentaires mériteraient d'être approfondies pour apporter des éclairages et des pistes de réflexion à l'appui du discours et du programme d'action visant à accélérer l'action climatique.

Les sept questions suivantes sont présentées pour examen et dans la perspective d'une appropriation future par les parties prenantes :

1. Comment les organisations multilatérales pourraient-elles soutenir davantage les pays sur la voie de la réalisation de l'objectif de 1.5°C, étant entendu qu'il revient aux pays de consentir l'essentiel de l'effort requis ?
2. Comment les organisations multilatérales peuvent-elles relever plus efficacement les défis les plus difficiles en matière d'adaptation, en particulier dans les zones urbaines ?
3. Comment les organisations multilatérales peuvent-elles être plus efficacement associées aux réformes des politiques publiques au niveau des pays ?
4. Qu'est-ce que signifie, concrètement, l'expression « reconstruire en mieux » après la pandémie de COVID-19 ? Comment les organisations multilatérales peuvent-elles efficacement contribuer à cet effort ?
5. Comment les organisations multilatérales peuvent-elles harmoniser efficacement leurs indicateurs pour obtenir des rapports plus détaillés sur les résultats obtenus en matière d'adaptation au changement climatique, d'atténuation de ses effets et de résilience globale, en s'intéressant aux résultats et à l'impact plutôt qu'aux ressources mises en œuvre ?
6. Comment les organisations multilatérales peuvent-elles tirer parti de l'évolution vers une demande en faveur d'une plus grande transparence et redevabilité concernant les actifs des entreprises et des investisseurs qui ne respectent pas les dispositions de l'Accord de Paris ? Les organisations multilatérales peuvent-elles fournir des incitations de nature à favoriser les synergies afin de faciliter une nouvelle transition vers des investissements verts ?
7. Comment les ODD, l'Accord de Paris et le Programme d'action d'Addis-Abeba (et d'autres programmes normatifs pertinents) peuvent-ils être encore harmonisés pour mener une action cohérente ?

Le rapport intégral peut être consulté sur mopanonline.org.

A decorative graphic on the right side of the page consists of three overlapping circles. The top circle is dark blue. The bottom-left circle is light blue. The bottom-right circle is white. A satellite-style image of a mountainous region is visible through the overlapping areas of the circles.

 www.mopanonline.org
 secretariat@mopanonline.org