Développement durable et territoires

Économie, géographie, politique, droit, sociologie

Vol. 8, n°1 | Avril 2017

Modalités de qualification et de gestion des
ressources naturelles (2/2)

Pourquoi aider les pays en développement ? Conceptions de la justice dans l'aide à l'adaptation au changement climatique

An analysis of justice conceptions in climate change adaptation aid

Romain Weikmans et Edwin Zaccai

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/developpementdurable/11668>

DOI : 10.4000/developpementdurable.11668

ISSN : 1772-9971

Éditeur

Association DD&T

Référence électronique

Romain Weikmans et Edwin Zaccai, « Pourquoi aider les pays en développement ? Conceptions de la justice dans l'aide à l'adaptation au changement climatique », *Développement durable et territoires* [En ligne], Vol. 8, n°1 | Avril 2017, mis en ligne le 30 avril 2017, consulté le 19 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/developpementdurable/11668> ; DOI : 10.4000/developpementdurable.11668

Ce document a été généré automatiquement le 19 avril 2019.

Développement Durable et Territoires est mis à disposition selon les termes de la licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale 4.0 International.

Pourquoi aider les pays en développement ? Conceptions de la justice dans l'aide à l'adaptation au changement climatique

An analysis of justice conceptions in climate change adaptation aid

Romain Weikmans et Edwin Zaccai

La rédaction de cet article a été rendue possible grâce au soutien financier du Fonds de la recherche scientifique (F.R.S-FNRS). Les auteurs tiennent à remercier deux relecteurs anonymes pour leurs remarques constructives. Les auteurs remercient également Lucas Demuelenaere, François Gemenne, Étienne Hannon, Jean-Paul Ledant, Philippe Marbaix et Arnaud Zacharie pour leurs commentaires sur une version antérieure de cet article.

- 1 Largement présentée comme un échec de la coordination internationale établie autour du climat, la 15^e Conférence des parties à la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC) tenue à Copenhague en 2009 aboutit pourtant au plus grand engagement réalisé à ce jour en matière de transferts financiers entre pays développés et en développement¹ en vue de lutter contre le changement climatique et ses effets. Les pays développés promettent alors de fournir aux pays en développement des ressources « nouvelles et supplémentaires » à hauteur de 30 milliards de dollars pour la période 2010-2012 (CCNUCC, 2009 : paragraphe 8). Ces ressources sont censées être réparties de manière « équilibrée » entre l'atténuation des émissions de gaz à effet de serre et l'adaptation aux effets néfastes du changement climatique (CCNUCC, 2009 : paragraphe 8). Les pays développés s'engagent également à mobiliser collectivement 100 milliards de dollars par an d'ici à 2020 pour répondre aux besoins des pays en développement (CCNUCC, 2009 : paragraphe 8). L'importance de ces promesses financières est parfois comparée à l'ensemble des flux annuels d'aide publique au développement (e.g., Pickering *et al.*, 2015), qui se montaient à environ 135 milliards de

dollars en 2014 (OCDE, 2015). Ces promesses ont été réitérées à diverses reprises depuis lors, notamment lors de la Conférence de Paris de décembre 2015.

- 2 De tels engagements financiers internationaux sont remarquables, en particulier pour ce qui concerne le soutien à l'adaptation. En effet, cette question de l'adaptation a longtemps été considérée de façon négative, parce qu'elle renvoyait à une attitude de passivité – voire de renoncement – face aux défis posés par la réduction des émissions de gaz à effet de serre (van Gameren *et al.*, 2014). L'émergence de cette question est en tout cas bien réelle : le financement international de l'adaptation aurait en effet atteint 12 milliards de dollars en 2014 (OCDE-CPI, 2015). Si la précision de ce chiffre doit être relativisée du fait des controverses et difficultés liées à sa comptabilisation (voir Roberts et Weikmans, 2017), il illustre néanmoins l'ampleur de la mobilisation internationale en la matière.
- 3 Pourquoi des pays développés s'engagent-ils à financer l'adaptation de pays en développement ? Les motivations des donateurs sont indéniablement multiples et complexes à appréhender. Cet article laisse de côté les facteurs économiques et politico-stratégiques – examinés par ailleurs (*e.g.*, Cipler *et al.*, 2015 ; Weikmans, 2015) – qui peuvent jouer dans ces contextes. Notre objectif est ici de préciser les justifications morales à l'appui de ces transferts financiers. Les discours appelant à une mobilisation financière forte en la matière reposent en effet couramment sur de telles justifications.
- 4 Pour certains, c'est ainsi l'« injustice fondamentale du changement climatique » (*e.g.*, van Ypersele, 2006 : 7 ; Gemenne, 2015 : chap. 8) qui rend légitime pour les pays pauvres d'attendre de la part des pays développés un certain niveau de financement international de l'adaptation. Ces discours mettent en évidence le fait que les pays pauvres sont et seront davantage affectés que les pays riches par les effets néfastes liés au changement climatique, alors que les seconds ont historiquement contribué de façon disproportionnée à la survenue du phénomène. Le financement international de l'adaptation est alors considéré comme une forme possible de réparation, et est d'ailleurs parfois exigé comme telle par certains pays pauvres et/ou faiblement émetteurs. Pour d'autres auteurs (*e.g.*, Carmin *et al.*, 2015 : 169), ce n'est rien moins que la « (re)distribution mondiale des richesses » qui est en jeu dans les efforts actuels et futurs de financement international de l'adaptation.
- 5 Trois types de devoir moral associés à l'aide au développement ont été distingués dans la littérature par différents auteurs (*e.g.*, Opeskin, 1996 ; Naudet, 2000, 2006). Le premier correspond à l'idée que le monde est juste tel qu'il est et, si l'aide existe, elle relève dans ce cas d'un principe de charité. Le deuxième type est lié à une préoccupation d'humanisme, associée à la perception d'un niveau élémentaire de ressources dû à chaque individu. L'aide vise alors à dépasser un niveau de privation considéré comme inacceptable. Le troisième type de devoir moral est associé à des préoccupations de justice, qui concernent soit la « juste » répartition de l'ensemble des ressources (justice distributive), soit la réparation d'injustices précisément délimitées (justice corrective). C'est plus particulièrement à travers l'invocation de ces deux composantes de la justice, considérées dans leur dimension globale (voir *e.g.*, Godard, 2015 ; Renaut *et al.*, 2016), que nous allons analyser l'aide à l'adaptation fournie ou promise aux pays en développement.
- 6 Dans une première partie, nous cherchons à préciser les implications de ces considérations de justice distributive et corrective pour le financement de l'adaptation et examinons leurs manifestations dans les négociations établies sous la CCNUCC. Nous

cherchons ensuite à mettre en évidence des illustrations de ces conceptions de la justice dans les mécanismes multilatéraux de financement de l'adaptation d'une part, et dans les débats portant sur le coût de l'adaptation d'autre part. Dans une dernière partie, nous concluons en indiquant qu'il reste délicat de déterminer – au-delà d'illustrations ponctuelles – l'impact réel de ces considérations de justice globale sur la mise en œuvre du financement international de l'adaptation dans son ensemble.

1. Analyse dans la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC)

- 7 Le principe fondamental de « responsabilités communes mais différenciées » contenu dans le texte de la Convention (CCNUCC, 1992 : préambule et article 3.1) peut entre autres être lu comme l'expression diluée d'une forme de compensation (justice corrective). Il dénote en effet la reconnaissance d'une responsabilité historique des pays développés en matière de dégradation du système climatique. Il est toutefois significatif de mettre en évidence le fait que ce principe de « responsabilités communes mais différenciées », d'essence corrective, est adossé au principe de « capacités respectives », qui est lui d'essence plutôt distributive. Comme l'illustre le tableau 1, ces deux principes ont des implications différentes pour ce qui concerne notamment l'identité des donateurs et des bénéficiaires du financement international de l'adaptation.

Tableau 1. Justice distributive et corrective face au financement international de l'adaptation

	Justice distributive	Justice corrective
<i>Implications pour l'aide</i>		
Justification de l'aide	Répondre à une répartition injuste des ressources	Réparer des injustices précisément identifiées et situées dans le temps
Finalité de l'aide	Pas de finalité déterminée : transferts continus de ressources entre ceux qui ont plus et ceux qui ont moins que leur « juste part »	Rétablissement de la situation du sujet de l'injustice comme si cette dernière n'avait jamais eu lieu – peut donner lieu à des compensations
Fonction de l'aide	Redistribution	Réparation/Restitution
<i>Implications spécifiques pour l'aide à l'adaptation</i>		
Fourniture des financements	Par ceux qui ont le plus de ressources	Par ceux qui ont la plus grande responsabilité dans le phénomène du changement climatique
Allocation des financements	À ceux qui ont le moins de ressources	Aux victimes du changement climatique
Émanations dans la CCNUCC (1992)	Principe des « capacités respectives »	Principe des « responsabilités communes mais différenciées »

Source : adapté de Jacquet et Naudet (2006) ; Weikmans (2015).

- 8 Le panachage de ces deux principes sous la CCNUCC est sans doute le fruit de compromis politiques entre les différentes parties à la Convention. En effet, en pratique, la corrélation forte entre, d'une part, la responsabilité dans l'occurrence du changement climatique et, d'autre part, les capacités financières a permis que de premiers financements pour l'adaptation se matérialisent (Baer, 2006). Une difficulté – majeure –

est cependant progressivement apparue : la géographie des responsabilités dans l'occurrence du changement climatique et des capacités financières à y répondre s'est profondément modifiée depuis la signature de la CCNUCC il y a plus de 20 ans (Zaccai et Lugen, 2015). Depuis 2006 environ, la Chine est ainsi le plus gros émetteur mondial. Par ailleurs, 32 pays considérés comme « en développement » sous la CCNUCC avaient en 2012 un produit intérieur brut (PIB) *per capita* supérieur à celui du plus pauvre État membre de l'Union européenne (la Bulgarie) (van Gameren *et al.*, 2014).

- 9 La compréhension des principes de « responsabilités communes mais différenciées » et de « capacités respectives » est cependant largement statique sous la CCNUCC (1992), du fait notamment de la séparation des pays de la planète en plusieurs catégories dans cette Convention. Pour ce qui concerne la question du financement international de l'adaptation, trois catégories sont identifiées : tout d'abord les pays de l'Annexe II (c'est-à-dire les pays de l'OCDE en 1992) qui ont notamment des obligations en matière de soutien financier à l'appui de l'adaptation des pays non-Annexe I ; ensuite les pays non-Annexe I (c'est-à-dire les pays non-OCDE et les pays qui n'étaient pas considérés comme des économies en transition en 1992) qui sont censés bénéficier d'une aide de la part des pays de l'Annexe II pour financer leurs actions d'adaptation ; et enfin au sein des pays non-Annexe I, les pays en développement « particulièrement vulnérables » qui sont censés être prioritaires dans l'allocation des financements visant l'adaptation.
- 10 Le rattrapage économique – et politique – de certains pays émergents s'étant réalisé au prix de fortes émissions de gaz à effet de serre, les pays de l'OCDE demandent de longue date un élargissement de la base des pays contributeurs au financement international de l'adaptation. L'Accord de Paris appelle d'ailleurs les autres Parties – au-delà donc des seuls pays développés – à fournir du financement climatique international sur base volontaire (CCNUCC, 2015b : article 9.2)². Même si elle n'a pas explicitement été reprise dans l'Accord de Paris, la catégorisation établie par la CCNUCC (1992) n'a cependant pas été modifiée, notamment parce que les pays émergents insistent sur les différences qui persistent avec les pays de l'OCDE tant en termes de responsabilités historiques et actuelles dans l'occurrence du changement climatique que de capacités à y répondre.
- 11 Par ailleurs, l'une des difficultés inhérentes à la mise en place éventuelle de compensations pour les impacts climatiques est la nécessité d'identifier les dommages liés spécifiquement au changement climatique anthropique. Il serait en effet nécessaire de pouvoir isoler ces dommages de ceux associés aux conditions climatiques « naturelles » (*cf. infra* section 2) et de pouvoir les évaluer monétairement. À cette première difficulté s'ajoute celle de pouvoir précisément identifier les pays – si l'on se place dans une vision interétatique – responsables et les pays victimes. Les transferts financiers ainsi dégagés viseraient en tout cas la compensation de dommages effectifs, et donc pas le financement de l'adaptation (voir Hallegatte, 2008).
- 12 En outre, les gouvernements des pays développés ont toujours exprimé d'énormes réticences quant à l'affirmation d'un principe de compensation dans le cadre des négociations établies sous la CCNUCC. La Conférence de Paris (voir CCNUCC, 2015a : paragr. 52) a d'ailleurs formellement abouti à l'exclusion du principe de compensation pour les « pertes et préjudices » – *i.e.* les impacts climatiques résiduels que les efforts d'atténuation et d'adaptation entrepris ne permettraient pas d'éviter. Toutefois, les pays donateurs sont également réticents quant à l'affirmation d'un principe de justice distributive, si celle-ci est entendue trop largement et si les catégories de donateurs ne

sont pas revues. Voyons à présent comment s'illustrent ces conceptions corrective et distributive de la justice dans la configuration des financements proprement dits.

2. Illustrations dans les mandats des fonds multilatéraux dédiés au financement de l'adaptation

- 13 Des considérations de justice corrective et distributive sont décelables dans les mandats des trois fonds multilatéraux établis sous la Convention pour soutenir l'adaptation dans les pays en développement (*i.e.* le Fonds pour les pays les moins avancés, le Fonds spécial pour les changements climatiques et le Fonds d'adaptation du Protocole de Kyoto). En termes de déboursements, le rôle joué par ces fonds dans le paysage du financement international de l'adaptation est relativement modeste, puisqu'ils n'ont canalisé que 10 % environ des financements internationaux en la matière durant la période 2010-2012 (Nakhoda *et al.*, 2013). Cependant, de par l'originalité de leurs modes de fonctionnement, ces fonds ont été considérés comme des « laboratoires » du financement de l'adaptation, et ont attiré une attention importante, aussi bien de la part de la société civile que du monde académique (*e.g.* Harmeling et Kaloga, 2010 ; de Guio et Rencki, 2011). Ils ont en effet contribué à dépasser le stade de la planification et de la mise en œuvre de mesures préparatoires pour véritablement permettre l'opérationnalisation d'actions concrètes d'adaptation dans les pays en développement. C'est en cela que l'analyse des mandats de ces fonds est ici pertinente.
- 14 Ainsi, le Fonds pour les pays les moins avancés et le Fonds spécial pour les changements climatiques ont pour mandat de ne financer que les « coûts additionnels » induits par le changement climatique (FEM, 2012). Ce concept de « coûts additionnels » accompagne et oriente les mécanismes de financement, avec des effets définitionnels sur les projets et programmes financés (voir Ayers et Huq, 2009 ; Weikmans, 2015). En ayant pour mandat de répondre à des injustices précisément délimitées – *i.e.* celles découlant uniquement du changement climatique –, ces fonds tendent à s'inscrire dans une logique corrective. Il faut cependant insister sur le fait que ce mandat donne lieu en pratique à de multiples difficultés et contestations liées à l'identification de la composante des coûts d'un projet donné qui vise spécifiquement à répondre au changement climatique par rapport à un scénario *business as usual*, c'est-à-dire en l'absence de changement climatique.
- 15 À titre d'illustration, Ayers et Huq (2009) rapportent l'exemple d'un projet identifié dans le Programme d'action national d'adaptation (PANA) de Tuvalu consistant à aménager une infrastructure de protection du littoral contre l'érosion. Pareil problème existe même en l'absence de changement climatique – et représente donc un besoin en termes de « développement ». L'érosion est cependant exacerbée par le changement climatique – ce qui constitue un coût additionnel. Or, l'infrastructure de base n'existant pas, les responsables de la rédaction du PANA, pourtant aidés d'un consultant du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), auraient fait face à des difficultés fondamentales dans le calcul de la composante additionnelle reflétant l'adaptation du projet – inexistant – en question. Ayers et Huq (2009) notent dès lors le caractère absurde d'un financement uniquement destiné à la section « haute » d'une digue – nécessaire pour répondre aux impacts additionnels du changement climatique – à la lumière du fait que les fonds nécessaires à la construction de la section « basse » de cette même digue ne sont pas disponibles.

- 16 Cette modalité des « coûts additionnels du changement climatique » a été largement critiquée par de nombreux représentants de pays en développement et d'ONG environnementales et de solidarité internationale, mais continue à être appliquée à l'heure actuelle par le Fonds pour les pays les moins avancés, et par le Fonds spécial pour les changements climatiques.
- 17 En réponse notamment aux critiques émises à l'encontre du financement du coût *additionnel* de l'adaptation, le Fonds d'adaptation du Protocole de Kyoto a été établi avec pour mandat de financer l'*entièreté* du coût de projets et programmes concrets d'adaptation. Le Fonds d'adaptation ne s'inscrit donc pas dans une logique de justice corrective, mais répond par là plutôt à une logique distributive, en cherchant à agir sur une variété d'injustices. Dans ses instructions de préparation d'une requête de financement, le Fonds d'adaptation (2013 : 8-9) indique d'ailleurs explicitement que des activités qui pourraient être considérées comme visant d'autres objectifs de développement socioéconomique, si elles étaient considérées dans un autre contexte que celui de l'adaptation, sont finançables par le Fonds d'adaptation, pour autant qu'elles permettent d'atteindre les objectifs en termes d'adaptation du projet ou du programme concerné. Ces autres objectifs de développement socioéconomique dépassent donc potentiellement largement les seules interventions portant sur des impacts précisément délimités du changement climatique – comme la construction de digues pour faire face à la montée du niveau de la mer. De nombreuses actions sont ici rendues possibles ; elles pourraient notamment viser à agir sur le contexte socioéconomique afin de permettre à la communauté ou région concernée d'accroître sa capacité de réponse face à des impacts climatiques, mais aussi face à d'autres stress – par la diversification des moyens de subsistance par exemple.
- 18 Au-delà de cette dimension distributive, si le Fonds d'adaptation est aujourd'hui plébiscité par de nombreux pays en développement, c'est aussi parce qu'il permet à ces derniers de présenter leurs demandes de financement sans passer par le filtre des institutions traditionnelles de développement (comme le PNUD ou la Banque mondiale). À cette modalité dite d'« accès direct » s'ajoute le fait que le conseil d'administration du Fonds d'adaptation est composé d'une majorité de représentants de pays en développement (11 sièges sur 16) (voir Weikmans, 2016). La COP 22 tenue à Marrakech en novembre 2016 a montré en revanche que le futur du Fonds d'adaptation ne fait pas l'objet d'un consensus entre les pays développés. Dans le cas de ces institutions de financement, comme dans d'autres, on constate, sans trop de surprise, la tendance des donateurs à chercher à limiter l'ampleur de leurs engagements financiers vis-à-vis des pays en développement. Si l'on observe dans les exemples présentés ici que les donateurs tendent à prôner des mécanismes de financement relevant d'un principe de justice corrective, les effets ultimes de ces mécanismes sont contraints par les difficultés opérationnelles liées à la modalité du « coût additionnel » et par l'ampleur limitée des ressources dont disposent les différents fonds établis sous la Convention.

3. Illustrations dans les études du coût de l'adaptation pour les pays en développement

- 19 Ce n'est qu'en 2006 que la première estimation empirique du coût de l'adaptation pour l'ensemble des pays en développement a été publiée (Banque mondiale, 2006). Quatre

autres études ont ensuite explicitement abordé cette question en 2007 (CCNUCC, 2007 ; Oxfam, 2007 ; PNUD, 2007 ; Stern, 2007), suivies par deux autres en 2009 (Banque mondiale 2009 ; Projet Catalyst, 2009). Ces études fournissent des estimations variant de 4 à 100 milliards de dollars par an, mais pâtissent de limites méthodologiques importantes (pour une synthèse, voir Weikmans, 2012). Les difficultés inhérentes à l'estimation du coût de l'adaptation pour l'ensemble des pays en développement ne sont cependant pas surprenantes au vu de l'ampleur et de la nature de l'objet étudié. L'examen de ces estimations met en évidence plusieurs choix méthodologiques qui illustrent les questions liées à la justice corrective ou distributive ; la délimitation des coûts légitimes à considérer en constitue un exemple.

- 20 Ainsi, les études de la Banque mondiale (2006 ; 2009) et celle du secrétariat de la CCNUCC (2007) semblent assez clairement relever d'une logique de justice corrective. Deux éléments peuvent à notre sens être mis en évidence à l'appui de cette lecture. D'une part, ces trois études se donnent pour objectif explicite l'identification des coûts d'adaptation *additionnels* induits par les *seuls* changements climatiques. Les coûts en la matière sont dès lors compris comme étant distincts et supplémentaires par rapport aux coûts visant tout autre objectif en matière de développement socioéconomique, notamment l'adaptation à la variabilité climatique naturelle. Pour ce faire, et de façon un peu analogue à ce que nous avons décrit *supra* (section 2), ces études ont dû déterminer un niveau de référence à partir duquel mesurer les seuls coûts d'adaptation au changement climatique – et donc chiffrer l'ampleur du « déficit d'adaptation » des pays en développement aux conditions climatiques actuelles.
- 21 D'autre part, ces mêmes études considèrent implicitement ou explicitement les coûts d'adaptation comme ceux visant à couvrir les actions nécessaires pour maintenir dans le futur les niveaux de risque climatique qui prévaudraient sans le changement climatique. Cela signifie que l'adaptation est poussée jusqu'au point où il n'y a aucun dommage résiduel dû au changement climatique plutôt qu'au point où les coûts marginaux de l'adaptation sont égaux aux bénéfices marginaux de l'adaptation (Fankhauser, 2010). Considérer de la sorte une adaptation « parfaite » nous semble particulièrement en phase avec une conception corrective de la justice, puisqu'une telle approche doit considérer l'entière des coûts liés au changement climatique.
- 22 Cependant, divers auteurs (voir par exemple Parry *et al.*, 2009) ont critiqué les méthodes décrites ci-dessus en mettant en évidence le fait que le déficit d'adaptation à la variabilité climatique (et pas seulement au changement climatique) des pays en développement devait être considéré lui aussi – et comblé –, sans quoi les financements dédiés à l'adaptation seraient largement insuffisants pour faire face aux défis posés par les effets du changement climatique. Cette critique peut alors être rapprochée d'une conception redistributive du financement international de l'adaptation, considéré comme devant répondre à de multiples injustices et pas seulement aux injustices strictement identifiées comme relevant du changement climatique. Les travaux de Ribot (voir par exemple Ribot, 2010), entre autres, illustrent également très bien une telle position : « [...] *l'adaptation ne peut être limitée à traiter les effets incrémentaux du changement climatique afin de maintenir les populations dans leur état de privation. [...] C'est cet état "normal" que l'action climatique doit viser à éradiquer* » (Ribot, 2010 : 50, notre traduction).
- 23 Dans une optique convergeant avec cette critique, il est éclairant de mettre en évidence le fait que les études du PNUD (2007) et d'Oxfam (2007), si elles se basent sur une telle

conception corrective en reprenant les chiffres de l'estimation de la Banque mondiale (2006), y ajoutent cependant de très fortes dimensions redistributives.

- 24 Ainsi, dans son Rapport mondial sur le développement humain 2007/2008, le PNUD (2007) indique que les pays développés sont « moralement obligés de soutenir le développement de la capacité d'adaptation dans les pays les moins avancés » et met en évidence la dimension corrective du financement international de l'adaptation en insistant sur l'existence d'un « principe légal de compensation » en la matière (PNUD, 2007 : 14). Le PNUD (2007) ajoute cependant, dans une vision clairement redistributive, que « les inégalités en matière d'adaptation aux changements climatiques ne peuvent pas être appréhendées de manière isolée ; elles se combinent à des inégalités plus larges en matière de revenus, de santé, d'éducation et de sécurité humaine de base » (PNUD, 2007 : 185). Le PNUD n'hésite alors pas à ajouter à l'estimation produite par la Banque mondiale (2006) le coût d'« un renforcement des programmes de protection sociale et l'augmentation de l'aide dans des domaines clés » (40 milliards par an à l'horizon 2015) de façon « à renforcer les programmes de lutte contre la pauvreté pour accroître leur résistance et réduire la vulnérabilité » (PNUD, 2007 : 194), ainsi que le coût d'« une augmentation des secours à la suite de catastrophes liées au climat de 2 milliards de dollars par an sous la forme d'aide bilatérale et multilatérale à l'horizon 2015 pour éviter le détournement de l'aide au développement ».
- 25 De même, pour Oxfam (2007 : 4), « en phase avec le principe du pollueur-payeur, [le financement international de l'adaptation] est dû non pas comme une aide des pays riches aux pays pauvres, mais comme un financement compensatoire de la part des pays hautement émetteurs à ceux qui sont les plus vulnérables aux impacts. » Oxfam (2007) ajoute cependant aux chiffres de la Banque mondiale (2006) certains coûts supplémentaires, pour tenir compte du travail des ONG réalisé à l'échelle communautaire afin de lutter contre les inégalités, notamment de genre (7,5 milliards de dollars par an). Nous voyons donc qu'ici aussi des revendications redistributives s'ajoutent à des demandes correctives liées à la responsabilité disproportionnée de pays très émetteurs dans l'occurrence du changement climatique.
- 26 Le mandat, les intérêts et les revendications spécifiques de ces différentes institutions dans les débats relatifs au financement international de l'adaptation sont mis en jeu dans les études du coût de l'adaptation pour les pays en développement. Il apparaît aussi que les méthodologies employées dénotent l'existence de préoccupations correctives et redistributives en matière de financement international de l'adaptation. La présence de ces préoccupations est influente au vu du rôle d'« étalon de mesure » joué par ces estimations dans les discours de nombreux négociateurs et observateurs des négociations climatiques internationales. La connexion souvent réalisée entre ces estimations – qui tentent de mettre en évidence l'ampleur des besoins – et les montants attendus en matière de transferts internationaux visant l'adaptation est avérée.
- 27 Cette perspective est par exemple évidente dans le cinquième Rapport d'évaluation du GIEC (2014 : 960, notre traduction) selon lequel « il y a des indications de sous-investissement en matière d'adaptation (PNUD, 2007), avec des estimations du coût annuel de l'adaptation pour les pays en développement se montant à 70-100 milliards de dollars (Banque mondiale, 2009), mais avec des financements estimés à 244 millions de dollars en 2011 (Elbehri *et al.*, 2011) et à 395 millions de dollars en 2012 (Schalatek *et al.*, 2012). » Cette comparaison entre les chiffres des évaluations des besoins et les chiffres des transferts financiers internationaux visant l'adaptation n'est pas anodine. Elle suggère en

effet que l'ampleur de ces transferts financiers entre les pays développés et les pays en développement doit être déterminée par l'ampleur des besoins de ces derniers³.

Conclusion

- 28 Les analyses résumées dans le présent article soulèvent la question de la vocation première du financement international de l'adaptation : s'agit-il de rétablir la situation des personnes, groupes sociaux ou pays soumis à l'injustice du changement climatique comme si ce dernier ne s'était jamais produit ? Ou s'agit-il plutôt de mettre en place un système de redistribution des richesses mondiales, afin notamment de permettre aux populations touchées par l'injustice du changement climatique de mieux y faire face ?
- 29 Nous avons pu mettre en évidence le fait que les justifications morales conduisant les pays développés à fournir aux pays en développement des moyens financiers visant leur adaptation au changement climatique découlent pour partie de préoccupations de justice corrective et distributive. Ces préoccupations sont fortement exprimées dans les discours de nombreux acteurs et transparaissent aussi dans les méthodologies des études du coût de l'adaptation pour les pays en développement. Il est d'ailleurs vraisemblable que les délégués de ces pays ont bénéficié du fait de voir leurs demandes financières légitimées par ces estimations du coût de l'adaptation réalisées par des institutions internationales de référence comme la Banque mondiale, le secrétariat de la CCNUCC et le PNUD. Largement présentées comme techniques et apolitiques, ces estimations relèvent, nous l'avons vu, de positions normatives qui ne sont pas sans conséquences dans les débats politiques relatifs au financement international de l'adaptation.
- 30 L'agenda de l'adaptation au changement climatique permet en outre à un certain nombre d'acteurs – nous pensons par exemple au PNUD et au mouvement associatif de solidarité internationale – de mettre en évidence, au-delà de dimensions relevant de la justice corrective, de fortes préoccupations redistributives, qu'ils véhiculent déjà par ailleurs. Pour ces acteurs, le financement international de l'adaptation ne vise pas seulement ou principalement à répondre à une injustice clairement identifiée – *i.e.* la différence de responsabilité dans l'occurrence du changement climatique. À leurs yeux, la question de l'adaptation apporte des justifications supplémentaires à l'augmentation de transferts financiers Nord-Sud visant à répondre à une multitude d'injustices qui se renouvellent sans cesse. Le fardeau plus lourd que fait peser le changement climatique sur certains individus ou pays constitue dans cette optique l'illustration de la permanence et de la reconfiguration de ces injustices.
- 31 On peut relever de nombreuses superpositions et ambiguïtés dans certains discours pour lesquels l'existence d'un financement international de l'adaptation se justifie sur la base de la nécessité d'une compensation pour les impacts du changement climatique, mais qui estiment dans le même temps que ce financement ne peut uniquement chercher à rétablir la situation initiale des sujets considérés comme si le changement climatique n'avait jamais eu lieu. Ces superpositions et ambiguïtés illustrent vraisemblablement le fait que les acteurs ont recours de façon relativement flexible à différentes justifications morales, en fonction de leurs intérêts matériels.
- 32 Au-delà des discours et des intentions, il nous faut d'ailleurs mettre en évidence l'impact limité des considérations de justice corrective et distributive sur les modalités concrètes de mise en œuvre du financement international de l'adaptation. En effet, plus que les

responsabilités dans l'occurrence du changement climatique (justice corrective) ou les capacités financières (justice distributive), c'est la volonté à payer qui a jusqu'à présent servi de base au partage du fardeau du financement international de l'adaptation. Dans ce sens, le financement international de l'adaptation pourrait bien en pratique relever davantage d'un principe de charité ou d'humanisme que de principes de justice. Chaque pays développé détient en effet un pouvoir discrétionnaire très étendu pour ce qui concerne la fourniture de financements visant l'adaptation des pays en développement (Roberts et Weikmans, 2017). Les engagements internationaux en la matière ont été pris de façon collective par les pays développés, mais sans qu'aucun partage de l'effort financier n'ait été élaboré. Outre le montant qu'il affecte au soutien des pays en développement en matière d'adaptation, chaque pays développé peut également décider si ce soutien prend la forme de dons et/ou de prêts (et les conditions de ces prêts). Chaque pays développé choisit de même souverainement s'il fournit des financements à tel ou tel pays en développement, à tel ou tel secteur économique, en acheminant son aide via telle ou telle ONG, telle ou telle agence des Nations unies ou par la Banque mondiale. En outre, les montants déboursés à ce jour en soutien à l'adaptation ne peuvent être que très partiellement considérés comme « nouveaux et supplémentaires » par rapport à l'aide, soit parce qu'ils ont été déviés d'autres objectifs de développement, soit parce qu'ils ont été abusivement labellisés comme visant l'adaptation (voir Nakhouda *et al.*, 2012 ; Weikmans *et al.*, 2017).

- 33 Les pressions d'organisations de la société civile, la couverture médiatique des catastrophes liées au climat, les rapports d'institutions internationales, les préférences électorales ou l'éthique des dirigeants et fonctionnaires sont autant d'éléments susceptibles d'influencer le comportement des gouvernements en matière de fourniture de financement international de l'adaptation (voir Michaelowa et Michaelowa, 2011). Ces éléments sont d'autant plus essentiels à étudier que la conférence climat tenue à Paris en décembre 2015 a consacré une approche « *bottom-up* » du régime climatique international dans lequel chaque pays détermine de façon discrétionnaire les efforts d'atténuation, d'adaptation et d'appuis financiers qu'il est prêt à consentir. Plus que l'imposition de contraintes à agir sur la base des responsabilités et des capacités, ce régime repose ainsi sur l'agrégation de volontés d'action de la part des États. Via leur capacité d'influence sur les gouvernements, les acteurs de la société civile au sens large peuvent donc avoir un impact sur le renforcement des considérations de justice corrective et distributive dans le financement international de l'adaptation.

BIBLIOGRAPHIE

Ayers J. M., Huq S., 2009, « Supporting Adaptation to Climate Change: What Role for Official Development Assistance? », *Development Policy Review*, vol. 27, p. 675-692.

Baer P., 2006, « Adaptation: Who Pays Whom? » in Adger W.N., Paavola J., Huq S., Mace M.J., Eds., 2006, *Fairness in Adaptation to Climate Change*, The MIT Press, Cambridge et London, p. 131-153.

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

Banque mondiale, 2009, *The Costs to Developing Countries of Adapting to Climate Change New Methods and Estimates – The Global Report of the Economics of Adaptation to Climate Change Study*, Consultation Draft, The World Bank, Washington, D.C.

Carmin J., Tierney K., Chu E., Hunter L. M., Roberts J. T., Shi L., 2015, « Adaptation to Climate Change », in Dunlap R. E., Brule R. J. (Eds.), *Climate Change and Society: Sociological Perspectives*, New York, Oxford University Press, p. 164-198.

CCNUCC, 1992, *Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques*, document FCCC/INFORMAL/84, <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/convfr.pdf>, consulté le 19/02/2016.

CCNUCC, 2007, *Investment and Financial Flows to Address Climate Change*, Secretariat of the United Nations Framework Convention on Climate Change, Bonn.

CCNUCC, 2009, « Rapport de la quinzième session de la Conférence des Parties tenue à Copenhague du 7 au 19 décembre 2009, Additif deuxième partie : mesures prises par la Conférence des Parties à sa quinzième session », Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques, Copenhague, <http://unfccc.int/resource/docs/2009/cop15/fre/11a01f.pdf>, consulté le 30/07/2016.

CCNUCC, 2015a, « Rapport de la Conférence des Parties sur sa vingt et unième session, tenue à Paris du 30 novembre au 13 décembre 2015, Additif deuxième partie : mesures prises par la Conférence des Parties à sa vingt et unième session », Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques, Paris, <http://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/fre/10a01f.pdf>, consulté le 30/07/2016.

CCNUCC, 2015b, *Accord de Paris*, Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, Paris, http://unfccc.int/files/essential_background/convention/application/pdf/french_paris_agreement.pdf, consulté le 30/07/2016.

de Guio S., Rencki J., 2011, « Le Fonds d'adaptation, laboratoire du financement du changement climatique », *Working Paper n°10/11*, novembre 2011, IDDRI/Sciences Po, Paris, 10 p.

Elbehri A., Genest A., Burfisher M., 2011, « Global Action on Climate Change in Agriculture: Linkages to Food Security, Markets and Trade Policies in Developing Countries », Trade and Markets Division, Food and Agriculture Organization of the United Nations, Rome (Italy), FAO, 82 p.

Fankhauser S., 2010, « The Costs of Adaptation », *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change*, vol. 1, p. 23-30.

FEM, 2012, « Clarification on the Concept of Additional Costs of Adaptation to Climate Change », GEF/LDCF.SCCF.12/Inf.04, May 7, 2012, Global Environmental Facility, Washington, D.C., https://www.thegef.org/sites/default/files/council-meeting-documents/Clarification_on_Additional_Cost_8_May_4.pdf, consulté le 4/12/2016.

Fonds d'adaptation, 2013, « Instructions For Preparing a Request for Project or Programme Funding from the Adaptation Fund », The Adaptation Fund, Washington, D.C., <https://www.adaptation-fund.org/wp-content/uploads/2015/03/OPG-ANNEX-4-2-Instructions-Nov2013.pdf>, consulté le 19/02/2016.

Füssel H. M., Hallegatte S., Reder M., 2012, « International adaptation funding », in Edenhofer O., Wallacher J., Lotze-Campen H., Reder M., Knopf B., Müller J. (dir.), *Climate Change, Justice and Sustainability. Linking Climate and Development Policy*, Amsterdam, Springer Netherlands, p. 311-330.

- Gemenne F., 2015, *Géopolitique du climat : négociations, stratégies, impacts*, Paris, Armand Colin, 272 p.
- GIEC, 2014, « Climate Change 2014, Impacts, Adaptation, and Vulnerability », Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report, Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, Genève.
- Godard O., 2015, *La justice climatique mondiale*, Paris, La Découverte, coll. « Repères », 130 p.
- Hallegatte S., 2008, « A Note on Including Climate Change Adaptation in an International Scheme », *Idées pour le débat*, n° 18, IDDRI/Sciences Po, Paris.
- Harmeling S., Kaloga A., 2010, « Adaptation Fund under the KP: Mature for concrete implementation of projects and direct access », European Capacity Building Initiative, Oxford, <http://pubs.iied.org/pdfs/G03016.pdf>, consulté le 25/08/2016.
- Michaelowa A., Michaelowa K., 2011, « Coding error or statistical embellishment? The political economy of reporting climate aid », *World Development*, vol. 39, n° 11, p. 2010-2020.
- Nakhouda S., Fransen T., Kuramochi T., Caravani A., Prizzon A., Shimizu N., Tilley H., Halimanjaya A., Welham B., 2013, *Mobilising international climate finance: Lessons from the Fast-Start Finance Period*, London, Open Climate Network, ODI, WRI & IGES.
- Naudet J.-D., 2000, « L'aide extérieure est-elle un instrument de justice ? Une analyse des évolutions des fondements éthiques de l'aide au développement », *L'Économie politique*, n° 7, 3^e trimestre.
- Naudet J.-D., 2006, « Les OMD et l'aide de cinquième génération : analyse de l'évolution des fondements éthiques de l'aide au développement », *Afrique contemporaine*, vol. 2, p. 141-174.
- OCDE, 2015, « Development aid stable in 2014 but flows to poorest countries still falling », Organisation de coopération et de développement économiques, Paris, <http://www.oecd.org/dac/stats/development-aid-stable-in-2014-but-flows-to-poorest-countries-still-falling.htm>, consulté le 04/08/2016.
- OCDE-CPI, 2015, « Le financement climatique en 2013-2014 et l'objectif des 100 milliards de dollars », Organisation de coopération et de développement économiques et Climate Policy Initiative, Paris.
- Opeskin B., 1996, « The Moral Foundations of Foreign Aid », *World Development*, vol. 24, p. 21-44.
- Oxfam, 2007, « Adapting to Climate Change. What is Needed in Poor Countries and Who Should Pay? », *Oxfam Briefing Paper* n° 104, Washington, D.C.
- Parry M., Arnell N., Berry P., Dodman D., Fankhauser S., Hope C., Kovats S., Nicholls R., Satterthwaite D., Tiffin R., Wheeler T., 2009, *Assessing the Costs of Adaptation to Climate Change: A Review of the UNFCCC and Other Recent Estimates*, International Institute for Environment and Development and Grantham Institute for Climate Change, London, Imperial College, 111 p.
- Pickering J., Skovgaard J., Kim, S., 2015, « Acting on Climate Finance Pledges: Inter-Agency Dynamics and Relationships with Aid in Contributor States », *World Development*, vol. 68, p. 149-162.
- PNUD, 2007, *Rapport mondial sur le développement humain 2007/08 : la lutte contre le changement climatique, un impératif de solidarité humaine dans un monde divisé*, Programme des Nations unies pour le développement, Paris, La Découverte.
- PNUD, 2012, *Climate Public Expenditure And Institutional Review, CPEIRs in the Asia-Pacific Region: What Have We Learnt?*, Programme des Nations unies pour le développement, New York.

Project Catalyst, 2009, *Adaptation to Climate Change: Potential Costs and Choices for a Global Agreement*, Findings of the Adaptation Working Group of Project Catalyst, San Francisco, Climate Works Foundation, 51 p.

Renaut, A., Brown, E., Chartron, M.-P., Lauvau, G., 2016, *Inégalités, entre globalisation et particularisation*, Paris, Presses de l'université Paris-Sorbonne, 730 p.

Roberts J. T., Weikmans R., 2017, « Fragmentation, failing trust and enduring tensions over what counts as climate finance », *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, vol. 17, n° 1, p. 129-137.

Ribot J., 2010, « Vulnerability Does Not Fall from the Sky: Toward Multiscale, Pro-Poor Climate Policy », in Mearns R., Norton A., Eds., *Social Dimensions of Climate Change: Equity and Vulnerability in a Warming World*, Washington, The World Bank, D.C.

Schalatek L., Nakhooda S., Barnard S., 2012, *Climate Finance Thematic Briefing: Adaptation Finance*, Overseas Development Institute, ODI, London, UK and Heinrich Böll Stiftung North America, Washington, D.C., USA, 2 p.

Stern N., 2007, *The Economics of Climate Change: The Stern Review*, Cambridge, Cambridge University Press.

van Gameren V., Weikmans R., Zaccai E., 2014, *L'adaptation au changement climatique*, Paris, La Découverte, coll. « Repères », 128 p.

van Ypersele J.-P., 2006, « L'injustice fondamentale des changements climatiques », *Alternatives Sud*, vol. XIII, 2006/2, Louvain-la-Neuve.

Weikmans R., 2012, « Le coût de l'adaptation aux changements climatiques dans les pays en développement », *Vertigo*, vol. 12, n° 1, <http://vertigo.revues.org/11931>.

Weikmans R., 2015, *Le financement international de l'adaptation au changement climatique : quelle vision de l'aide au développement ?*, thèse de doctorat en sciences et gestion de l'environnement, Université libre de Bruxelles, Bruxelles, 352 p.

Weikmans R., Roberts J. T., Baum J., Bustos C., Durand A., 2017, « Assessing the credibility of how climate adaptation aid projects are categorised », *Development in Practice*, doi: 10.1080/09614524.2017.1307325. Weikmans R., 2016, « Dimensions éthiques de l'allocation du financement international de l'adaptation au changement climatique », *Vertigo*, vol. 16, n° 2, <http://vertigo.revues.org/17677>.

Zaccai E., Lugen M., 2016, « Common but differentiated responsibilities against the realities of climate change », in Papaux, A., Zurbuchen, S., Eds., *Workshop of the Swiss Society for Philosophy of Law and Social Philosophy, September 12-13, 2014*, Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie- Beifefte 149, Franz Steiner Verlag, Stuttgart, p. 79-95.

NOTES

1. Les « pays en développement » sont ici entendus comme les pays parties qui ne sont pas visés à l'Annexe I de la Convention. Il s'agit des pays qui ne faisaient pas partie de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) en 1992 et des pays qui n'étaient pas considérés comme des économies en transition en 1992.

2. Un certain nombre de pays non-Annexe I fournissent d'ores et déjà du financement climatique international. Notons en particulier les contributions promises fin 2014 au Fonds vert pour le climat par la Corée du Sud (100 millions de dollars) qui abrite le siège du Fonds vert, mais aussi

par le Mexique (10 millions), le Pérou (6 millions), la Colombie (6 millions) ou encore le Panama (1 million).

3. Elle passe cependant sous silence le fait qu'au-delà de ces transferts, des investissements importants en matière d'adaptation sont actuellement réalisés par les gouvernements des pays en développement ou par le secteur privé dans ces pays (voir par exemple PNUD, 2012).

RÉSUMÉS

Cet article examine les justifications morales conduisant les pays développés à fournir aux pays en développement des moyens financiers visant leur adaptation au changement climatique. Nous examinons en particulier les conceptions correctives et distributives de la justice dans la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC), dans les mandats de fonds multilatéraux dédiés au financement de l'adaptation et dans les hypothèses retenues par les études du coût de l'adaptation pour les pays en développement. Nous montrons que les acteurs semblent avoir recours de façon relativement flexible à différentes justifications morales, en fonction de leurs intérêts matériels.

This article considers the moral grounds for financial transfers from developed countries to help developing countries adapt to the effects of climate change. We show that international adaptation finance is often seen as a matter of moral duty springing from some conceptions of justice. Indeed, financial flows for developing countries' adaptation are often called for as rectification of the wrongs committed by developed countries given their disproportionate responsibility in the climate change problem. They are also – though sometimes implicitly – called for by some actors as a way of global wealth redistribution. We examine manifestations of these dimensions in the mandates of dedicated multilateral climate funds and in the assumptions made in the cost estimates of adaptation for developing countries. We show that most actors seem to be mainly driven by their material interests when it comes to referring to the moral justifications of their positions on international adaptation finance.

INDEX

Mots-clés : adaptation au changement climatique, financement international de l'adaptation, aide publique au développement, justice, éthique de l'aide, CCNUCC

Keywords : climate change adaptation, international adaptation finance, official development assistance, justice, ethics of aid, UNFCCC

AUTEURS

ROMAIN WEIKMANS

Romain Weikmans est docteur en sciences et gestion de l'environnement et collaborateur scientifique du Fonds de la recherche scientifique (FNRS) au Centre d'études du développement durable de l'Université libre de Bruxelles (ULB). Ses recherches portent sur l'interface entre le

financement climatique international et l'aide publique au développement,
romain.weikmans@ulb.ac.be

EDWIN ZACCAI

Edwin Zaccai est ingénieur, licencié en philosophie, docteur en sciences de l'environnement et professeur ordinaire à l'Université libre de Bruxelles (ULB), où il dirige le Centre d'études du développement durable, ezaccai@ulb.ac.be