

# QDD.

Question de  
développement  
Synthèse des études  
et recherches de  
l'AFD  
AOÛT 2024  
N° 77

## AGIR POUR LE CLIMAT, EN QUOI EST-CE UNE AFFAIRE DE GOUVERNANCE ?

La lutte contre le changement climatique n'est pas qu'une question technique : c'est aussi un défi politique et institutionnel majeur qui, par-delà les sommets internationaux et les COP multilatérales, interroge la nature des contrats sociaux en place et le rôle de l'action publique à toutes les échelles (Aykut et Dahan 2015). D'ailleurs, pour le groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), seule « une gouvernance climatique efficace et inclusive rend possible l'atténuation et l'adaptation » (IPCC 2023)<sup>[1]</sup>. Cela signifie que pour lutter contre le réchauffement planétaire et ses effets, il est nécessaire que les États se dotent d'institutions, de cadres réglementaires et de moyens humains et financiers dédiés. Ce sont autant de leviers d'action indispensables à la réalisation effective des politiques climatiques.

La notion de « gouvernance climatique » peut sembler abstraite pour le grand public et trop transversale pour guider les acteurs publics dans leur action sectorielle ou territoriale. Pour affiner et opérationnaliser cette notion, nous proposons ici **une typologie<sup>[2]</sup> d'actions pour concevoir, piloter, financer et mettre en œuvre les politiques climatiques**, en nous appuyant sur des exemples issus de pays du Nord, comme du Sud. Cette typologie dessine trois grands périmètres pour l'action publique en matière climatique (cf. schéma 1) : d'une part, le cadre politique, stratégique et légal ; d'autre part, les moyens humains, techniques et financiers requis ; et enfin, le suivi et l'évaluation nécessaires des progrès réalisés et la mobilisation des différentes parties prenantes. Ces processus et leviers d'action nécessitent la coordination d'un nombre importants d'acteurs (publics, privés, communautaires) à différentes échelles (internationale, nationale et locale).

### Les cadres politique, stratégique et légal comme prérequis à l'action

#### Définir des trajectoires de développement justes et neutres en carbone

L'Accord de Paris sur le climat a instauré un nouveau cadre de gouvernance climatique, en fixant aux États signataires un cap commun : le maintien de l'augmentation de la température moyenne mondiale bien en-deçà de 2°C. Par ailleurs, il les astreint à formuler des engagements climatiques à court, moyen et long termes afin de respecter ce cap. Chaque pays signataire est ainsi tenu de définir

[1] Traduction des auteurs.

[2] Une typologie est un système de classification par types, qui permet de faciliter l'analyse et la compréhension d'un champ ou d'un domaine d'études, comme par exemple ici l'action climatique.

#### Autrices

Louise GUILLON (AFD)  
avec l'appui d'Audrey PERRAUD (AFD)

sa trajectoire de développement neutre en carbone à l'horizon 2050 et d'y adosser des plans d'action de plus court terme, les « contributions déterminées au niveau national » (CDN). Ces CDN résument les principaux risques et effets du changement climatique pour le pays, proposent des objectifs tant en matière d'atténuation que d'adaptation au changement climatique et listent les grandes mesures macroéconomiques et sectorielles (concernant le plus souvent l'énergie, l'agriculture et l'usage des terres, les transports, l'eau) nécessaires à l'atteinte de ces ambitions. À titre d'exemple, le Cambodge s'est engagé à réduire de moitié le taux de déforestation sur son territoire d'ici 2030. Le Maroc s'est fixé comme objectif d'augmenter la part des énergies renouvelables dans son mix électrique pour atteindre 80 % d'ici 2050. Formuler des cibles ambitieuses mais sincères est délicat, car cela requiert de consulter un nombre important d'acteurs (publics, privés, académiques, associatifs), aux visions politiques et aux intérêts souvent divergents. La production et la modélisation de données scientifiques fiables sont alors essentielles pour construire des scénarios de transition crédibles, débattre des options justes et socialement acceptables et éclairer la décision publique<sup>[3]</sup>.

### **Transposer ces ambitions dans l'ensemble des politiques sectorielles et territoriales**

Dans de nombreux pays, les politiques publiques sectorielles et territoriales ne reflètent pas suffisamment les objectifs fixés dans les CDN. Pour dépasser les visions en silo et mettre en cohérence les politiques publiques avec les ambitions climatiques, il peut être utile d'instaurer des dispositifs de revue ou de mettre sur pied une institution *ad hoc* pour optimiser ces efforts d'harmonisation. À ce titre, le récent Secrétariat général à la planification écologique (SGPE) en France, placé sous l'autorité du Premier ministre, est un organe interministériel chargé de coordonner, non seulement, l'élaboration des stratégies climat nationales, mais aussi de s'assurer de la cohérence des différentes politiques publiques avec ces dernières. Le Bangladesh, très exposé aux effets du changement climatique, est pionnier en matière de planification de l'adaptation au niveau local. Très tôt, il a développé des lignes directrices pour aider les collectivités urbaines et rurales à intégrer la gestion des risques climatiques dans leurs plans de développement locaux. Ce type d'initiative est essentiel pour outiller les acteurs publics des niveaux déconcentrés et décentralisés, qui, malgré une connaissance fine de leurs territoires, peuvent manquer de moyens pour agir.

### **Adopter des lois et règlements pour obliger à agir**

Malgré les efforts considérables des pays pour concevoir des stratégies climatiques, les émissions de gaz à effet de serre (GES) ne cessent d'augmenter, la hausse des températures persiste et la confiance dans l'atteinte des cibles s'affaiblit (UNEP 2023). Face à ce constat, le développement d'un arsenal législatif et réglementaire robuste peut contribuer à transformer les ambitions climatiques affichées en obligations à agir. 60 pays à travers le monde ont ainsi choisi de se doter d'une loi-cadre

sur le changement climatique<sup>[4]</sup>. Véritable clé de voute d'un État de droit environnemental et climatique, une loi-cadre peut rendre juridiquement contraignant l'atteinte des objectifs climatiques ou obliger l'action publique à se doter du minimum d'outils adéquats pour y parvenir, indépendamment du contexte politique. Il s'agit aussi d'un outil puissant pour les citoyens, en droit de demander auprès des tribunaux le renforcement de l'action climatique de leur État. Certains États, comme le Luxembourg ou le Kenya, sont allés plus loin encore, en constitutionnalisant la lutte contre le changement climatique et/ou la protection de l'environnement. La transition écologique devient alors un principe directeur, « la politique des politiques », motivant la mise à jour de l'ensemble des cadres normatifs, en premier lieu desquels les législations concernant l'énergie, la construction, l'eau ou les codes miniers. Le Chili est le premier pays d'Amérique latine à avoir inscrit la neutralité carbone à l'horizon 2050 dans une loi-cadre de ce type. Plus largement, elle a permis d'institutionnaliser les principaux outils de la gouvernance climatique du pays (CDN et stratégies de long terme, budget carbone, stratégie de financement et plans sectoriels) et de clarifier légalement les mécanismes de conception, de mise en œuvre et de suivi citoyen de l'action climatique.

### **Des moyens humains et financiers qui conditionnent l'atteinte des objectifs**

#### **Clarifier l'organisation institutionnelle et former les agents publics aux enjeux climatiques**

Une multitude d'acteurs prennent part à l'action climatique, faisant de la coordination intersectorielle (coordination horizontale) et multi-échelles (coordination verticale) une nécessité. En 2016, la Colombie a redessiné toute son architecture institutionnelle dédiée au pilotage et au suivi de l'action climatique. En plus des instances de coordination interministérielles, 9 « nœuds régionaux » sont venus compléter et décentraliser le dispositif colombien. Les rôles et compétences des différents organes consultatifs ont été clarifiés, avec des comités scientifiques, financiers et techniques dédiés. À l'organisation institutionnelle, s'ajoutent également le défi capacitaire et celui du verdissement de la fonction publique. Agents des ministères, administrateurs territoriaux ou magistrats ont vocation à être formés aux outils de l'action climatique et aux législations applicables, idéalement selon une stratégie plus globale de renforcement des compétences, dans laquelle les écoles nationales de formation de l'administration auraient toute leur place. La République du Congo a, par exemple, mis en place un parcours de formation destiné aux différents organes du dispositif institutionnel, dont l'association des maires, les parlementaires et le Conseil économique, social et environnemental. Il vise à accroître leur connaissance sur la budgétisation sensible au climat, l'accès à la finance climat internationale, ou encore, l'intégration des enjeux croisés d'adaptation, de genre et d'inégalités<sup>[5]</sup>.

[3] Les modèles GEMMES et ESTEEM sont typiquement des outils permettant d'analyser les dimensions macroéconomiques et financières de la transition écologique. Voir : <https://www.afd.fr/fr/ressources/afd-outils-modelisation-macroeconomique-transition-ecologique>.

[4] Averchenkova, Alina, Catherine Higham, Tiffanie Chan et Isabela Keuschnigg, 2024. *Impacts of climate framework laws. Lessons from Germany, Ireland and New Zealand*. Policy Report. Londres : Grantham Research Institute on Climate Change and Environment, School of Economics and Political Science.

[5] Ces actions ont été mises en place avec l'appui technique et financier du programme Adapt'Action. Pour plus de détails, voir : <https://www.afd.fr/sites/afd/files/2021-11-09-08-29/adaptation-gouvernance.pdf>.

## Mobiliser les financements adéquats pour mettre en œuvre l'action climatique

En Afrique, si le volume de financement en faveur de l'action climatique connaît une croissance continue depuis plusieurs années, 2 500 milliards de dollars manquent encore pour atteindre les ambitions exprimées dans les différentes CDN africaines<sup>[6]</sup>. Pour pallier ce déficit considérable de financement et réaliser les investissements prioritaires les plus nécessaires, les États s'attachent à accroître et diversifier les sources de financement, qu'elles soient domestiques et internationales, d'origine publique ou privée. Différentes options peuvent être mobilisées, telles que les revenus fiscaux, les obligations vertes, les prêts des banques de développement, les fonds climats internationaux, ou encore, les crédits carbone. Néanmoins, elles sont à considérer au regard de la situation financière des États et sous réserve de leur capacité à quantifier les besoins d'investissement, puis à attirer et absorber les financements disponibles. Cette diversification des sources de financement est un enjeu d'autant plus prégnant dans les pays qui combinent une double vulnérabilité climatique et macro-financière (Bedossa 2023)<sup>[7]</sup>. Plus de 90 pays ont rejoint la Coalition des ministères des finances pour l'action climatique depuis 2019 et affirmé le rôle des finances publiques dans la transition écologique. En effet, elles constituent de puissants leviers pour aligner les recettes, les dépenses et les investissements avec les objectifs d'adaptation et d'atténuation au changement climatique (Dechery *et al.* 2022). Près de 50 pays sont aujourd'hui dotés de budgets verts, devant permettre d'évaluer la compatibilité des investissements et des dépenses publiques avec les ambitions climatiques. Mais les finances publiques vertes ne sauraient se limiter à cet outil et concernent tout autant la politique fiscale (taxes et subventions), que l'exécution budgétaire, ou encore, la gestion des actifs et passifs de l'État. Avec l'appui des prêts de politiques publiques de l'AFD et du Fond monétaire international (FMI), le Rwanda s'est engagé dans un processus global de réformes pour verdir sa commande publique, développer une politique d'achat durable et intégrer les enjeux d'atténuation et d'adaptation dans les projets d'investissements publics.

## Redevabilité et participation citoyenne à la transition climatique

### Renforcer la légitimité et la pertinence des politiques climatiques

Jugées insuffisamment ambitieuses pour les uns, injustes ou trop coûteuses pour les autres, les réponses du politique au changement climatique et à la dégradation des écosystèmes font indéniablement débat. Créant gagnants et perdants, les mesures climatiques peuvent être à l'origine d'actions militantes et de mouvements de protestation sociale inédits, comme celui des Gilets jaunes en France, lancé en 2018 en réaction à l'adoption d'une taxe sur les produits énergétiques. Ces demandes de justice sociale et environnementale interrogent en profondeur la capacité des pouvoirs publics à associer, au-delà de la simple consultation, les corps intermédiaires et les citoyens

au cours des différentes étapes, de la conception jusqu'à la mise en œuvre des politiques publiques climatiques. Plusieurs initiatives dans des pays du Sud illustrent la volonté des pouvoirs publics d'améliorer, par des instances de dialogue citoyen, le contenu et la pertinence des politiques climatiques. Sous l'impulsion du conseil municipal de Bogota, une assemblée citoyenne itinérante a par exemple vu le jour en 2020, avec pour objectif d'identifier les enjeux climatiques et environnementaux prioritaires et leurs traductions pour l'aménagement du territoire. Le Pérou, pour sa part, a lancé la toute première « Plateforme des populations autochtones pour répondre au changement climatique »<sup>[8]</sup>. Elle vise à inclure davantage les groupes vulnérables dans le processus de décision publique. Ces espaces constituent l'une des réponses possibles pour relever le défi de la transition juste, au même titre que l'adoption de cadres légaux pour garantir la participation de tous les citoyens. C'est l'ambition de l'Accord régional d'Escazú qui consacre la participation publique et le droit à l'information dans 24 pays d'Amérique latine et des Caraïbes. Il exige, entre autres, la mise en place de dispositions spécifiques pour protéger les droits des activistes environnementaux, dans la région du monde qui concentre trois quarts des assassinats menés à leur encontre<sup>[9]</sup>.

### Rendre compte des progrès de l'action publique climatique en toute transparence

Si 81 États, dont la quasi-totalité des membres du G20, ont inscrit la neutralité carbone dans leurs stratégies nationales ou dans leurs lois, aucun ne réduit à ce jour suffisamment ses émissions de GES pour prétendre atteindre cet objectif (UNEP 2023). En systématisant et en harmonisant le suivi-évaluation des mesures prises et des résultats obtenus, le Cadre de transparence renforcé, institué par l'Accord de Paris, révèle aux citoyens et aux décideurs ces écarts de mise en œuvre. Les systèmes nationaux de Mesure, notification et vérification (MRV) et, de plus en plus, de Suivi, évaluation et apprentissage (SEA) assurent, quant à eux, la qualité et la fiabilité des données. Ces systèmes, s'ils font aujourd'hui référence, ne garantissent pourtant pas l'exhaustivité ni même l'accessibilité et la lisibilité des informations. En réponse, le Sénégal s'emploie à décentraliser son système de SEA pour tirer des enseignements à l'échelle des territoires et intégrer le genre dans les données produites. De son côté, la ville de Buenos Aires a co-construit avec ses habitants une plateforme interactive donnant à voir l'état des émissions et les initiatives municipales en cours. Ces mécanismes et outils de redevabilité internationale et citoyenne ne sauraient remplacer le contrôle institutionnel exercé par les assemblées parlementaires, les cours des comptes et les juridictions administratives. Ces institutions sont de plus en plus attendues sur ces questions sans pour autant avoir les capacités d'y répondre. Fort d'un accès à une information fiable et transparente et d'une connaissance accrue de leurs droits, les citoyens se tournent aussi vers la justice : les contentieux climatiques ont plus que doublé en cinq ans avec un nombre croissant d'affaires portées par les femmes, les jeunes et les populations autochtones (UNEP 2023).

[6] Agence française de développement. 2024. *L'économie africaine 2024*. Repères. Paris : AFD, La Découverte.

[7] Bedossa, Bastien. 2023. *Spirale dette-climat : une approche empirique pour détecter les situations de double vulnérabilité*. MacroDev 51. Paris : Éditions Agence française de développement.

[8] Traduction des auteurs.

[9] Global Witness. 2023. "Standing Firm. The land and environmental defenders on the frontline of the climate crisis". 13 septembre 2023. <https://www.globalwitness.org/en/campaigns/environmental-activists/standing-firm/>.



Source : Louise Guillon / AFD, Gloria Sodore.

## En conclusion : au-delà de l'action publique, agir collectivement pour le climat

Le rôle des États et, plus généralement, des acteurs publics, est donc essentiel pour créer les conditions favorables à la réalisation des politiques climatiques, au travers des grands leviers d'action décrits ci-dessus. La capacité de l'humanité à lutter contre le réchauffement climatique et à garder la planète habitable reste néanmoins

un dilemme d'action collective d'une grande complexité (Korngold et Leyronas 2024). De ce point de vue, de nombreux travaux appellent à multiplier les centres d'autorité et de décision au cœur de l'action climatique et à faire évoluer les États vers une « gouvernance polycentrique du climat », partagée entre acteurs publics, acteurs de marché et acteurs communautaires de façon juste, démocratique et durable (Ostrom 2009).

## Bibliographie

### Aykut, Stefan C. et Amy Dahan. 2015.

*Gouverner le climat : Vingt ans de négociations internationales*. Paris : Presses de Sciences Po.

### Dechery, Côme, Héléne Ehrhart, Thierry Latreille et Nicolas Lecrivain. 2022.

*La transition budgétaire verte. Comment verdir les politiques budgétaires et la gestion des finances publiques*. Rapports techniques 66. Paris : Éditions Agence française de développement.

### Korngold, John et Stéphanie

**Leyronas. À paraître.** *Le Climat en communs. Une analyse critique de la gouvernance climatique à partir de la littérature des communs*. Papiers de recherche 319. Paris : Éditions Agence française de développement.

### Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC). 2023.

*Climate Change 2023: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Genève : IPCC. DOI: 10.59327/IPCC/AR6-9789291691647.

### United Nations Environment Programme (UNEP). 2023.

*Emissions Gap Report 2023: Broken Record. Temperatures hit new highs, yet world fails to cut emissions (again)*. Nairobi : UNEP. <https://doi.org/10.59117/20.500.11822/43922>.

**Ostrom, Elinor. 2009.** *A polycentric approach for coping with climate change*. Policy Research Working Paper 5095. Banque mondiale.

### Agence française de développement (AFD)

5, rue Roland Barthes | 75012 Paris | France  
**Directeur de la publication** Rémy Rioux  
**Directeur de la rédaction** Thomas Mélonio  
**Création graphique** MeMo, Juliegilles, D. Cazeils  
**Conception et réalisation** PUB

### Dépôt légal 3<sup>e</sup> trimestre 2024 | ISSN 2271-7404 Crédits et autorisations

Licence Creative Commons CC-BY-NC-ND  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>  
 Imprimé par le service de reprographie de l'AFD.

Les analyses et conclusions de ce document sont formulées sous la responsabilité de leur(s) auteur(s). Elles ne reflètent pas nécessairement le point de vue officiel de l'AFD ou de ses institutions partenaires.