



Le 19 juillet 2019

Le Premier président

A

Monsieur Édouard Philippe

Premier ministre

Réf. : 2019-1866

Objet : La contribution de la France au Fonds vert pour le climat
(exercices 2012 à 2017)

En application des dispositions de l'article L 111-3 du code des juridictions financières, la Cour a examiné la contribution de la France au Fonds vert pour le climat, pour les exercices 2012 à 2017.

À l'issue de son contrôle, la Cour m'a demandé, en application des dispositions de l'article R. 143-11 du même code, d'appeler votre attention sur les observations suivantes.

A la suite de l'accord de Copenhague du 18 décembre 2009 qui prévoyait « *la mise en place d'un financement accru, nouveau et additionnel, prévisible et adéquat* » pour aider les pays en voie de développement à atténuer les effets du changement climatique et à adapter en conséquence leurs économies, une nouvelle organisation internationale, le Fonds vert pour le climat, a été créée et installée en Corée du Sud.

En 2014, le Président de la République s'est engagé, devant l'assemblée générale des Nations unies, à y apporter une contribution de la France à hauteur d'1 MD\$ (774 M€), pour la période 2015 à 2018, soit 10 % du montant total des promesses. L'engagement a été tenu sous la double forme d'un prêt très concessionnel de 285 M€, attribué en 2017 par l'Agence française de développement (AFD) avec une bonification de l'État, et d'un don de 489 M€, versé en plusieurs tranches par le Fonds de solidarité pour le développement (FSD).

Alors que se prépare la reconstitution des ressources du fonds pour une période de trois ans, le contrôle, par la Cour, de cette première contribution fait apparaître une triple nécessité : améliorer la gouvernance du Fonds, rationaliser les financements français dans les domaines du climat et de l'environnement ainsi que leur suivi budgétaire, renforcer la coordination interministérielle et l'influence de la France.

1. AMÉLIORER LA GOUVERNANCE DU FONDS VERT

Le déploiement dans les pays en voie de développement des actions financées par le Fonds vert pour le climat a été lent.

Plusieurs années ont été nécessaires avant que l'organisation ne fonctionne effectivement, période marquée notamment par la succession rapide de directeurs exécutifs. La désignation, en 2019, par le Conseil du Fonds vert, du Français Yannick Glemarec, ancien directeur exécutif de l'Organisation des Nations unies(ONU) Femmes, doit être l'occasion, pour l'organisation, de bénéficier d'une direction stable.

Les premiers décaissements sont intervenus en 2016, à l'issue de l'adoption des règles d'instruction et de mise en œuvre des projets et de l'accréditation d'agences opérationnelles, dont l'AFD, auprès du fonds. Quatrième donateur et membre du Conseil, la France doit veiller à ce que celui-ci examine méthodiquement, non seulement les demandes de financement, mais aussi la conduite des projets et la réalisation des objectifs fixés.

Plusieurs actions pourraient y contribuer. S'agissant du Conseil, il conviendrait de mettre fin à la délocalisation, coûteuse et susceptible de peser sur ses orientations, de certaines de ses réunions ; de consolider le mécanisme de décision permettant de contourner la règle du consensus adopté dans son principe le 9 juillet dernier ; de désigner un administrateur fiduciaire permanent au lieu et place de la solution provisoire que constitue le recours à la Banque mondiale ; enfin, s'agissant des actions financées, d'adopter un système de mesure de leur coût complet.

2. RATIONALISER LES FINANCEMENTS FRANÇAIS ET LEUR SUIVI BUDGÉTAIRE

En 2017, les financements multilatéraux de la France dans les domaines de l'environnement et du climat, autres que la contribution au Fonds vert, était de près de 200 M€, en raison de la sédimentation des engagements pris au cours des trente dernières années. Une rationalisation a certes été amorcée avec une diminution de 30 % des actions « climat » du Fonds pour l'environnement mondial (FEM), créé en 1992. La France a demandé, à ce jour sans succès, l'extinction du Fonds pour les technologies propres géré par la Banque mondiale.

D'autres contributions comme celles au Fonds d'adaptation et au Fonds pour les pays les moins avancés, tout comme les interventions propres du Fonds français pour l'environnement mondial (FFEM), paraissent répondre à des objectifs bien identifiés. Il conviendrait cependant de s'assurer qu'elles sont bien complémentaires avec les grandes contributions au Fonds vert et au FEM, et ce, de façon systématique, lors de chaque reconstitution des ressources.

C'est dans ces conditions que la France devrait calculer sa prochaine contribution au Fonds vert. Elle devrait prendre en considération les résultats de la première évaluation, menée suite à la décision prise par le Conseil fin 2018. Celle-ci porte tant sur le fonctionnement du Fonds que sur les actions financées, notamment en faveur des pays les moins avancés (PMA), ainsi que sur l'état de la trésorerie.

Un suivi efficace de la contribution française suppose en outre son intégration dans le document de politique transversale « lutte contre le changement climatique » ainsi que la création d'un indicateur qui mesure son impact sur les émissions de gaz à effet de serre, en quantifiant le volume qu'elle aura permis d'éviter.

3. RENFORCER LA COORDINATION INTERMINISTÉRIELLE ET L'INFLUENCE DE LA FRANCE

Représentant la France au Conseil du Fonds vert, la direction générale du Trésor (DGT) associe à la préparation des réunions et au suivi des décisions, les ministères chargés des affaires étrangères et de la transition écologique, sans qu'existe pour autant un cadre formel et stable de concertation. Chaque année, en présence de l'ambassadrice pour le climat, une réunion interministérielle devrait fixer les lignes directrices de la position de la France pour le Fonds vert, et celles-ci devraient s'inscrire dans une stratégie nationale pluriannuelle pour le climat.

Si la DGT suit les financements reçus au titre du Fonds par les 19 pays pauvres prioritaires (PPP) de l'aide publique française au développement, les pays africains francophones y émergent moins, dans l'ensemble, que les pays anglophones d'Afrique orientale et australe. L'emploi exclusif de la langue anglaise dans la présentation et dans la mise en œuvre des actions contribue à expliquer ce résultat.

Pour que le Fonds vert remplisse pleinement sa mission en faveur de l'atténuation de l'impact du changement climatique sur les pays en développement, et notamment sur les plus pauvres et les plus vulnérables d'entre eux, l'instruction et la mise en œuvre des actions du Fonds doivent gagner en efficacité. Pour les 19 PPP, cela passe notamment par une révision du régime linguistique du Fonds. En lien avec ses partenaires francophones, hispanophones et arabophones, la France s'honorerait d'agir en ce sens au Conseil.

Enfin, la représentation de l'État à l'étranger devrait s'organiser de telle façon que les priorités géographiques et thématiques de la politique nationale soient effectivement reflétées dans celles du Fonds vert. A cette fin, le plan d'action des ambassadeurs devrait comprendre des objectifs relatifs au climat ; l'action et les réseaux des conseillers en charge des questions environnementales et climatiques devraient progressivement converger ; et des formations à l'ingénierie des financements multilatéraux devraient être proposées aux agents en poste. Ainsi, l'action de nos postes diplomatiques serait-elle mieux articulée avec la politique poursuivie pour le climat sur le plan multilatéral.

La Cour formule ainsi les recommandations suivantes :

- **Recommandation 1** : renforcer la complémentarité des contributions multilatérales françaises à la lutte contre le changement climatique, en particulier à l'occasion de la reconstitution de chaque Fonds ;
- **Recommandation 2** : appuyer, conformément aux décisions du Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) du 8 février 2018, les pays pauvres prioritaires dans leurs relations avec le Fonds vert, au moyen notamment d'une demande de révision de sa réglementation linguistique ;
- **Recommandation 3** : tenir chaque année, en présence de l'ambassadrice pour le climat, une réunion interministérielle pour arrêter les lignes directrices de l'action de la France au Fonds vert, qui seraient inscrites dans une stratégie nationale pluriannuelle pour le climat.

Je vous serais obligé de me faire connaître, dans le délai de deux mois prévu à l'article L. 143-4 du code des juridictions financières, la réponse que vous aurez donnée à la présente communication¹.

Je vous rappelle qu'en application des dispositions du même code :

- deux mois après son envoi, le présent référé sera transmis aux commissions des finances et, dans leur domaine de compétence, aux autres commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat. Il sera accompagné de votre réponse si elle est parvenue à la Cour dans ce délai. À défaut, votre réponse leur sera transmise dès sa réception par la Cour (article L. 143-4) ;
- dans le respect des secrets protégés par la loi, la Cour pourra mettre en ligne sur son site internet le présent référé, accompagné de votre réponse (article L. 143-1) ;
- l'article L. 143-9 prévoit que, en tant que destinataire du présent référé, vous fournissiez à la Cour un compte rendu des suites données à ses observations, en vue de leur présentation dans son rapport public annuel. Ce compte rendu doit être adressé à la Cour selon les modalités de la procédure de suivi annuel coordonné convenue entre elle et votre administration.

Signé le Premier président

Didier Migaud

¹ La Cour vous remercie de lui faire parvenir votre réponse, sous votre signature personnelle exclusivement, sous forme dématérialisée (un fichier PDF comprenant la signature et un fichier Word) à l'adresse électronique suivante : greffepresidence@ccomptes.fr.