

ExPost

Synthèse

Évaluation
de l'AFD

OCTOBRE

2023

N° 96

Auteurs Olivier Beucher, Marie-Karin Godbout,
Camille Palumbo (Baastel)



Évaluation des projets à co-bénéfices adaptation au changement climatique en Afrique subsaharienne et à Madagascar (2007-2018)



Le rapport complet de l'évaluation
est téléchargeable sur le site de l'AFD :
<https://www.afd.fr/fr/ressources-accueil>

Autres contributeurs

Marion Douchin, Julie Fabre, Alain Lafontaine (Baastel)
Ghislaine Tandonnet, Stéphane Simonet (Acterra)
Ansoumana Bodian (étude de cas au Sénégal)
Alivony Ravelomanantsoa (étude de cas à Madagascar)
Adboulaye Soumaila (étude de cas au Niger)

Sous la coordination de

Claire Cogoluenhes, Victor Fourcin,
Léa Poulin (AFD)

Avertissement

Les analyses et conclusions de ce document sont formulées sous la responsabilité de ses auteurs. Elles ne reflètent pas nécessairement le point de vue officiel de l'Agence française de développement ou des institutions partenaires.

Photo de couverture

Opération de repiquage dans un champ d'oignons, département de Podor (Sénégal), moyenne vallée du fleuve Sénégal
© Emmanuelle Andrianjafy, décembre 2017

Sommaire

Éditorial	p. 4	Constat 3. Des résultats d'adaptation déjà observés, qu'il est nécessaire de mieux caractériser et mesurer	p. 15
Une montée en puissance rapide des flux de financement en faveur de l'adaptation	p. 5	Constat 4. Encore des efforts à consentir pour des résultats durables	p. 20
L'évaluation de l'adaptation : un sujet majeur encore en construction	p. 7	Recommandations	p. 23
La réalisation d'une analyse comparative avec les pratiques d'autres bailleurs de fonds en vue de l'opérationnalisation des recommandations	p. 9	Liste des sigles et abréviations	p. 29
Constat 1. Une prise en compte encore insuffisante du risque climatique dans la conception des projets, malgré une progression sur la période étudiée	p. 10		
Constat 2. Une cohérence globale des instruments et des approches promues pour s'adapter à la diversité des contextes	p. 13		

Éditorial

Par Mathilde Bord-Laurans, responsable de la division Climat et Nature (CLN) de l'AFD

Considérant climat et développement comme deux urgences liées, l'Agence française de développement (AFD) a fait de la question climatique une priorité de ses investissements. Depuis 2018, cette priorité se matérialise par l'objectif « 100 % Accord de Paris » intégré au Plan d'orientation stratégique (POS) du groupe AFD. L'AFD est ainsi la première banque de développement à avoir pris l'engagement d'aligner ses financements sur l'Accord de Paris de 2015.

Depuis 2017, les engagements climat du groupe s'élèvent à un montant cumulé de 33,3 Md EUR pour 1 336 projets. Le groupe AFD a atteint les objectifs de sa stratégie « Climat et développement 2017-2022 ». Les financements en faveur de l'adaptation en réponse aux conséquences actuelles et futures du changement climatique, représentent une enveloppe de 11,3 Md EUR sur la période sous revue et sont principalement concentrés en Afrique.

Cependant, les besoins en matière d'adaptation au changement climatique augmentent de façon exponentielle avec l'aggravation des sécheresses, la recrudescence des inondations, l'élévation du niveau de la mer. Les derniers rapports du groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) font état de plus de 300 millions de personnes en Afrique touchées par des catastrophes au cours des 20 dernières années. Parmi les 20 pays les plus vulnérables au changement climatique, 14 pays appartiennent à la catégorie des pays les moins avancés (PMA). Il paraît donc essentiel de continuer d'investir en matière d'adaptation au changement climatique en Afrique. C'est dans ce sens que le Sommet pour un nouveau pacte financier mondial qui s'est tenu en juin 2023 à Paris, a réitéré l'importance d'un engagement de la France en soutien aux pays les plus vulnérables sur le plan économique et climatique.

Cette hausse des besoins d'adaptation et les exigences de transparence de la finance climat à l'international questionnent nos actions. Quels sont les enseignements à tirer de nos investissements passés pour améliorer nos impacts en matière d'adaptation au changement

climatique ? Sous quelles conditions les projets produisent des impacts durables ? Quels outils peut-on développer pour affermir un rehaussement de notre ambition de financement de l'adaptation ? Pour y répondre, la pertinence, la cohérence et l'impact des projets d'adaptation financés en Afrique subsaharienne (ASS) entre 2005 et 2018 ont été étudiés. L'analyse est complétée par une étude comparative des pratiques suivies par d'autres bailleurs de fonds afin d'illustrer les mesures pour lesquelles des progrès restent encore à réaliser.

L'évaluation souligne la montée en puissance des financements en matière d'adaptation du groupe AFD et présente des résultats déjà visibles sur le terrain. Cependant, le plein déploiement opérationnel de l'AFD en matière d'adaptation reste à consolider. Malgré une meilleure prise en compte du risque climatique dans la conception des projets, cette appréhension doit être encore renforcée. Des marges de progression existent également dans le ciblage des populations les plus vulnérables au changement climatique ou dans le suivi de nos opérations et de nos impacts.

Les conclusions de l'évaluation ont déjà permis d'améliorer nos opérations sur cette thématique. Par exemple, l'analyse du risque climatique est désormais systématique et fait l'objet d'une procédure interne. Les recommandations stratégiques et opérationnelles invitent à une meilleure intégration de l'adaptation dans les activités de l'AFD. Elles permettront ainsi de rehausser l'ambition du groupe vers une adaptation au changement climatique de qualité.

Une montée en puissance rapide des flux de financement en faveur de l'adaptation

L'Agence française de développement (AFD) s'est positionnée sur l'enjeu du changement climatique dès 2005 où la première stratégie climat, déclinée dans un Cadre d'intervention transversal (CIT), a été élaborée. Le CIT Climat 2012-2016 a constitué un tournant important dans la prise en compte de la lutte contre le changement climatique dans l'activité de l'Agence, en fixant l'objectif qu'au moins la moitié des octrois annuels (30 % pour PROPARGO, la filiale secteur privé de l'AFD) aient des co-bénéfices climat.

La troisième stratégie climat de l'AFD (2017-2022) vise à renforcer le positionnement climat de l'Agence en réponse à trois enjeux stratégiques:

1. Garantir la cohérence de l'action du groupe AFD avec l'Accord de Paris de 2015 (COP 21).
2. Rechercher un impact maximisé en matière climatique en identifiant les effets de levier et d'entraînement.
3. Jouer le rôle de plateforme en ce qui concerne l'engagement financier de la France en matière de climat et de développement.

L'AFD souhaite ainsi se positionner comme la première banque bilatérale de développement dont les activités doivent être à « 100 % compatibles avec l'Accord de Paris » : chaque projet financé par le groupe doit ainsi s'inscrire dans la trajectoire de développement bas carbone et résiliente du pays d'intervention visé. Le CIT Climat 2017-2022 reconduit par ailleurs l'objectif de 50 % de financements ciblant des projets à co-bénéfices climat et l'étend à l'ensemble du groupe AFD. Dans un contexte d'engagements en forte croissance, cela a eu pour conséquence une forte augmentation des volumes de financement climat.

Un autre engagement phare de l'Agence est la réorientation des flux financiers, par la mise en place de coopérations avec différents types d'acteur (« AFD partenariale ») et notamment en mobilisant le secteur privé. Enfin, l'Agence se fixe l'objectif de co-construire avec ses partenaires les solutions et de peser sur les normes, en s'appuyant sur son réseau d'agences et en capitalisant sur son expérience en matière de climat.

L'un des grands défis de l'AFD reste toutefois de mieux définir ses engagements opérationnels dans le futur en matière d'adaptation au changement climatique. C'est dans ce contexte qu'a été mise en place la facilité Adapt'Action, un outil doté de 30 M EUR sur quatre ans (2017-2021) et reconduit à hauteur de 15 M EUR pour la période 2022-2026. L'objectif général de la facilité Adapt'Action, depuis six ans, est d'accompagner les États dans la mise en œuvre de leurs contributions déterminées au niveau national (CDN) à travers des études et des appuis spécifiques.

Les projets à co-bénéfices adaptation tels qu'appréhendés par l'AFD sont **des projets contribuant à la réduction de la vulnérabilité des biens, des populations ou des écosystèmes aux conséquences du changement climatique.**

La forte imbrication entre objectifs de développement et d'adaptation a nécessité la mise en place de principes communs de traçage de la finance de l'adaptation, processus que l'AFD a mené à travers IDFC^[1] (*Common Principles for Climate Change Adaptation Finance Tracking – MDBs*^[2]-IDFC), et mis en œuvre à partir de la fin 2015. Selon ces principes, un projet (ou une de ses composantes) sera comptabilisé(e) comme ayant un co-bénéfice adaptation si les trois conditions suivantes sont vérifiées:

- une analyse du contexte dans la zone de mise en œuvre du projet met en évidence des vulnérabilités au changement climatique;
- la volonté de traiter ces vulnérabilités au changement climatique est établie dans la documentation du projet;
- l'impact bénéfique des actions prévues par le projet sur les enjeux de vulnérabilité au changement climatique est argumenté.

[1] *International Development Finance Club.*

[2] *Multilateral Development Banks.*

Ce travail de qualification des co-bénéfices adaptation des projets est réalisé *ex ante* par la division Climat et Nature (CLN) de l'AFD.

Les premiers projets présentant un potentiel « adaptation » ont été identifiés dans le portefeuille de projets de l'AFD à partir de 2007.

On note une montée en puissance progressive des montants engagés sur des projets à co-bénéfices adaptation avec une accélération à partir de 2015, où l'on passe de 570 M EUR à 2 Md EUR en 2021. Sur la période évaluée, les engagements « adaptation » de l'AFD concernent principalement des projets liés à la gestion de la ressource en eau, à l'agriculture et à la biodiversité, ainsi qu'à la prévention d'évènements climatiques extrêmes. Ces projets sont portés par les divisions techniques Agriculture, Développement rural et Biodiversité (ARB) et Eau et Assainissement (EAA) de l'AFD. Les autres opérations sont des projets urbains, des lignes de crédit bancaires ou des prêts de politique publique (PrPP), opérations portées par différentes divisions techniques. En 2018 (dernière année de la période sous revue), 55 % des engagements à co-bénéfices adaptation ont ciblé le continent africain.

L'évaluation de l'adaptation : un sujet majeur encore en construction

Le suivi et l'évaluation des projets d'adaptation est un sujet émergent, et il n'existe pas de cadre d'analyse ou d'indicateurs unifiés dans le domaine, à la différence de l'atténuation pour laquelle l'indicateur du nombre de tonnes de CO₂ évitées fait consensus. L'adaptation est un concept qui donne lieu à des interprétations diverses par les praticiens, notamment du point de vue de l'additionnalité^[3] par rapport à une intervention de développement classique, et qui se traduit par des niveaux d'ambition différents selon les acteurs.

De plus, la dimension long terme du changement climatique et les incertitudes associées à ses projections rendent la planification d'interventions d'adaptation extrêmement difficile et fortement dépendante du contexte, notamment pour le dimensionnement des infrastructures de long terme. Ces interventions nécessitent de continus ajustements face à une situation de référence toujours en changement. L'évaluation du « succès » des interventions d'adaptation, qui ne devient apparent que rétrospectivement, est un défi de taille qui pose des questions quant à l'attribution des résultats, et nécessite en conséquence des approches méthodologiques spécifiques. Un certain nombre de travaux de recherche et d'expérimentation mettent en évidence les enjeux et les difficultés spécifiques en matière de suivi-évaluation de l'adaptation^[4] auxquels sont confrontés les décideurs ainsi que les financeurs. Ainsi, les barrières méthodologiques à l'évaluation des

interventions d'adaptation constituent actuellement un obstacle important à la conduite d'une évaluation *ex post* de qualité.

C'est dans ce contexte qu'une première évaluation des co-bénéfices adaptation des projets mis en œuvre par l'AFD dans les secteurs de l'agriculture, de l'eau et l'assainissement a été commandée en 2020, afin de tenter de dresser un bilan de la conception, de la mise en œuvre et des résultats des interventions de l'AFD dans le domaine de l'adaptation au changement climatique.

Ce travail revêt une double dimension rétrospective et prospective.

Il s'agit de tirer des enseignements d'un échantillon de projets à co-bénéfices adaptation et mis en œuvre entre 2007 et 2018 (achevés et non achevés) en Afrique subsaharienne (ASS) et à Madagascar. Ces travaux ont été réalisés à travers une revue documentaire approfondie (échantillon de 35 projets sur un total de 81 projets^[5]), des entretiens avec les différentes divisions de l'AFD impliquées, et des études de cas dans trois pays d'intervention de l'AFD (neuf projets à Madagascar, au Sénégal et au Niger), en portant un regard sur les questions suivantes :

1. Dans quelle mesure les risques liés au changement climatique et la vulnérabilité des groupes ou territoires ciblés ont-ils été correctement pris en compte dans la conception des projets? (pertinence)
2. Quelle est la cohérence interne et externe des interventions de l'AFD en matière d'adaptation au changement climatique? (cohérence)
3. Dans quelle mesure les actions mises en œuvre ont-elles permis une réduction du risque climatique? Quelles articulations entre les résultats de développement obtenus et les co-bénéfices adaptation réalisés (efficacité/impact)
4. Dans quelle mesure les objectifs des projets à co-bénéfices adaptation ont-ils été atteints de manière efficiente? (efficience)
5. Dans quelle mesure la durabilité des projets est-elle favorisée? (durabilité)

[3] La notion d'additionnalité est au cœur du concept d'adaptation, et vise à garantir que les projets programmés au titre de l'adaptation – et financés dans le cadre de cet objectif – soient définis et mis en œuvre de manière à réduire les risques climatiques au-delà des projets traditionnels de développement; le concept d'additionnalité donne lieu à différentes interprétations sur le terrain (*Additionality in Adaptation Finance – Climate Policy Lab*).

[4] Notamment: Leiter T., A. Olhoff, R. Al Azar, V. Barnby, D. Bours, V.W.C. Clement, T.W. Dale, C. Davies, and H. Jacobs (2019). "Adaptation metrics: current landscape and evolving practices." Rotterdam and Washington, D.C. Available online at www.gca.org

[5] L'échantillon a été déterminé de manière à avoir une représentativité sectorielle (agriculture et eau) et différents niveaux de maturité des projets (achevés/non achevés), tout en se focalisant sur les pays concentrant le plus grand nombre de projets d'adaptation (*a minima* trois projets).

Par ailleurs, les constats, conclusions et recommandations de cette évaluation doivent permettre une meilleure intégration de la dimension « adaptation » tout au long du cycle de projet à l'AFD, l'amélioration des interventions de l'AFD et contribuer à alimenter la révision en cours de la nouvelle stratégie d'interventions en matière de lutte contre le changement climatique, dans un contexte où l'adaptation devient un sujet prioritaire en ASS.

Les constats exposés dans la présente synthèse doivent être lus au regard d'un contexte en forte évolution, avec une montée en puissance du sujet de l'adaptation tout au long des dix années prises en compte dans l'évaluation. De fait, **l'échantillon considéré contient des projets à différents niveaux de maturité, dont un certain nombre ont été mis en place dans un contexte où l'adaptation n'était qu'un sujet émergent.** La prise en compte des co-bénéfices adaptation dans les projets de développement, ainsi que l'évaluation des interventions d'adaptation, sont des sujets qui n'ont pris de l'ampleur que récemment, et pour lesquels les méthodes sont encore en cours de construction chez la plupart des bailleurs de fonds. Ainsi, la présente évaluation est relativement inédite à la fois par son objet et par son périmètre.

La réalisation d'une analyse comparative avec les pratiques d'autres bailleurs de fonds en vue de l'opérationnalisation des recommandations

Suite à l'évaluation, les équipes de l'AFD ont souhaité mener une analyse comparative des approches et pratiques d'intégration du risque climatique et de l'adaptation dans les projets de développement, dans l'objectif de faire émerger des éléments de bonnes pratiques.

Une analyse comparative rapide des pratiques de dix organisations sélectionnées^[6] conjointement avec l'AFD a tout d'abord été réalisée. Une analyse documentaire plus poussée ainsi que des entretiens avec les spécialistes climat/adaptation ont ensuite été menés au sein de quatre organisations identifiées comme ayant adopté des approches ou des outils potentiellement pertinents pour l'AFD, à savoir : la Banque mondiale (BM), le Fonds international de développement agricole (FIDA), l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID^[7]), l'Agence d'aide au développement allemande (KfW).

Les principaux résultats de ce *benchmark* sont mis en regard des conclusions et des recommandations formulées par l'évaluation dans les sections suivantes. Il est à noter que la comparaison porte sur **les pratiques en œuvre en 2022 dans les organisations sélectionnées, en les comparant aux pratiques de l'AFD analysées par l'évaluation et portant donc sur une période allant jusqu'à 2018**. Cependant, pour une comparaison reflétant mieux la situation actuelle, **les approches et les outils développés plus récemment à l'AFD ont également été pris en compte**.

[6] Programme des Nations unies pour le développement (PNUD); *Food and Agriculture Organization of the United Nations* (FAO); Fonds vert pour le climat (FVC); Banque asiatique de développement (BASD); Banque européenne d'investissement (BEI); Banque mondiale (BM); Fonds international de développement agricole (FIDA); *Kreditanstalt für Wiederaufbau* (KfW); *Swedish International Development Authority* (SIDA); *United States Agency for International Development* (USAID).

[7] Aucun entretien n'a pu être réalisé avec l'USAID, mais une analyse documentaire approfondie a été conduite.

Constat 1. Une prise en compte encore insuffisante du risque climatique dans la conception des projets, malgré une progression sur la période étudiée

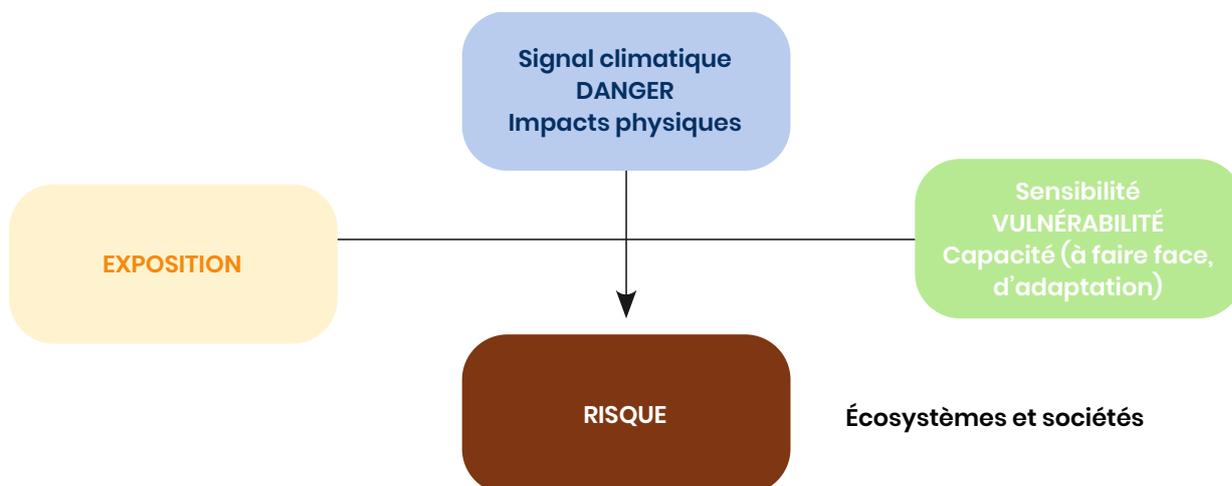
L'évaluation met en lumière que **les moyens sont en général sous-dimensionnés pour réaliser *ex ante* un travail robuste de caractérisation des risques climatiques et d'identification des solutions d'adaptation** optimales que le projet peut fournir, **malgré une progression sur la période.**

Dans la majorité des 33 projets revus (70 %), des risques liés au changement climatique (c'est-à-dire leurs effets potentiels sur les écosystèmes et la société) et/ou à la vulnérabilité des groupes ou territoires ciblés, ont été identifiés durant la conception des projets comptabilisés à co-bénéfices adaptation par l'AFD, mais seulement une minorité d'entre eux (18 %) comportaient une analyse spécifique contribuant au diagnostic des risques climatiques réalisée au cours de la phase de conception de ces projets. Les autres projets intègrent une présentation relativement générale et incomplète des aléas climatiques actuels ou à venir dans la zone d'intervention des projets (c'est-à-dire les phénomènes et tendances physiques associés au climat ou à leurs impacts physiques), ou des vulnérabilités et de l'exposition des populations ciblées. Près du tiers des projets comptabilisés à co-bénéfices adaptation de l'échantillon ne font aucune référence aux risques climatiques dans la documentation des projets.

Encadré 1 – Composantes du risque climatique selon l'AR5 du GIEC

Le référentiel utilisé est basé sur la notion de risque climatique proposée dans le cinquième rapport d'évaluation (AR5) du Groupe de travail II (GTII) du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC). Selon ce référentiel, le risque climatique est la résultante d'un danger ou d'un aléa, de l'exposition et de la vulnérabilité (sensibilité, capacité).

L'analyse des dangers/aléas constitue le point d'entrée de l'évaluation des risques climatiques: un danger correspond à un signal climatique extérieur qui ne dépend pas de l'exposition ou de la vulnérabilité et qui ne peut pas en soi être influencé par l'adaptation ou d'autres mesures visant à faire face aux pertes et dommages liés au climat.



Source du schéma: GIZ et EURAC 2017, Guide complémentaire sur la vulnérabilité: le concept de risque. Lignes directrices sur l'utilisation de l'approche du Guide de référence sur la vulnérabilité en intégrant le nouveau concept de risque climatique de l'AR5 du GIEC, p. 17, GIZ, Bonn.

Cependant, **l'évaluation souligne une progression significative sur la période** : pour l'ensemble des projets octroyés après 2015, on rencontre des informations permettant d'établir un portrait partiel du risque climatique, et ces **projets sont beaucoup plus nombreux (40 %) qu'auparavant à intégrer des analyses ou des études formalisées contribuant au diagnostic des risques climatiques**. Ainsi, **l'émergence de principes de comptabilisation des co-bénéfices climat et d'outils de screening du risque climatique (selon les principes communs IDFC) contribue à une meilleure appréhension du risque climatique** dans les zones d'intervention des projets octroyés après 2015.

Les interventions incluent toutes des activités considérées comme des réponses possibles au risque climatique, y compris des objectifs de développement qui, selon le contexte, peuvent contribuer de manière significative à l'adaptation des populations ciblées (logique de co-bénéfices). Cependant, l'évaluation constate (i) que **la majorité des interventions ne sont pas conçues explicitement pour répondre à des risques climatiques** (c'est-à-dire avec une intentionnalité de réduire l'exposition ou la vulnérabilité à des aléas climatiques clairement reflétée dans les logiques d'intervention), même dans les cas où les risques ont été assez bien identifiés, et (ii) que la proportion des projets comportant des logiques d'intervention qui répondent à des risques climatiques de manière explicite ne montre pas d'évolution positive sur la période 2007-2018. **La réflexion sur l'adaptation au changement climatique demeure de fait relativement limitée ou peu documentée en l'absence d'exigences suffisantes à ce niveau, et débouche rarement sur l'identification d'objectifs spécifiques à l'adaptation au moment de la conception des projets** : bien souvent, la documentation de projet ne fait pas référence à des études spécifiques et approfondies en lien avec les champs d'intervention des projets sous l'angle du changement climatique, et ne propose pas d'analyse de solutions d'adaptation alternatives potentielles. Les études de cas ont démontré (i) que le design et la mise en œuvre des projets revus concernant l'adaptation s'appuient principalement sur l'expérience de l'AFD ou des organisations non gouvernementales (ONG) ou agences désignées pour la maîtrise d'ouvrage (MOA), et (ii) que des solutions d'adaptation au changement climatique alternatives à celles proposées par les projets ne sont pas

systématiquement considérées et/ou clairement documentées et contextualisées. Cependant, plus de la moitié des projets ayant fait l'objet d'étude de cas, soit cinq projets sur neuf, ont affiné le diagnostic du risque (en incluant par exemple des études sur la perception du risque par les populations ciblées) durant la mise en œuvre du projet, et, pour la majorité des projets revus de manière approfondie lors des études de cas, les éléments de diagnostic qui avaient effectivement été identifiés dans la documentation des projets sont cohérents avec la situation sur les sites. Au Sénégal, le Projet de lutte contre les inondations à Pikine Irrégulier Sud N° 2 (PIS2) a alimenté la structuration du Projet de gestion intégrée des inondations urbaines au Sénégal (PGIIS) financé par le FVC qui vise à cartographier le risque inondation dans un contexte de changement climatique, renforçant ainsi la dimension adaptation du projet PIS2.

Plusieurs facteurs identifiés lors de l'évaluation, en particulier à travers l'étude des documents de stratégie et les entretiens avec la division Climat et Nature (CLN) et les divisions opérationnelles de l'AFD, peuvent contribuer à expliquer ces manques :

1. Au niveau stratégique, **une stratégie climat tournée vers le niveau institutionnel difficile à opérationnaliser à l'échelle du projet**, et particulièrement focalisée sur l'augmentation des engagements financiers dédiés à l'adaptation, favorisant une approche quantitative et de co-bénéfices implicites des projets de développement (« Que peut-on comptabiliser ? ») au détriment d'une approche opérationnelle (« De quelle manière maximiser l'impact des projets en matière d'adaptation ? ») visant à améliorer la qualité de la réponse adaptation apportée.
2. Au niveau opérationnel, des temps d'instruction courts avec de multiples priorités, qui ne permettent pas aux responsables de projets de passer du temps sur les aspects « adaptation » au-delà de ce qui est formellement requis. **Si les documents d'instruction et les outils et processus liés ont évolué positivement sur la période^[8], ils restent à ce stade insuffisamment développés et**

[8] Argumentaire de la division de l'AFD en charge du climat (CLN) concernant le pourcentage comptabilisé comme adaptation, outil de *screening* menant à une fiche de vulnérabilité (outil de *Screening climate* avec le renforcement de la grille de notation dans le cadre du dispositif « Analyse et avis développement durable » [AADD], mécanisme spécifique dont s'est dotée l'AFD ; production de fiches pays sur le climat).

intégrés pour permettre d'analyser les risques climatiques de manière satisfaisante (aléas, exposition, vulnérabilité – schéma dans l'encadré 1), d'explicitement les co-bénéfices adaptation, de maximiser les résultats et d'en suivre les impacts. Le diagnostic du risque climatique n'est toujours pas, à ce stade, suffisamment bien défini et intégré à la phase d'instruction de projets à co-bénéfices adaptation. **Les temps d'instruction courts, les moyens limités et parfois l'absence de données (par exemple projections climatiques aux bonnes échelles, études de vulnérabilité) sont considérés comme des contraintes majeures à la prise en considération du risque climatique et à la réalisation d'un diagnostic.**

Il en résulte **un décalage entre l'ambition affichée par l'AFD en matière de co-bénéfices adaptation et les moyens effectivement mis en œuvre par l'Agence pour atteindre ces objectifs**: la croissance des volumes de financement comptabilisés comme adaptation n'est pas corrélée avec l'évolution de l'organisation opérationnelle qui permettrait de s'assurer de la qualité de la réponse apportée du point de vue de la réduction du risque climatique, générant un déficit de redevabilité sur les résultats, représentant un engagement majeur pour l'AFD.

Une telle organisation nécessite de caractériser le risque climatique, d'identifier des réponses à ce risque à travers une logique d'intervention explicite, et ensuite de suivre la réalisation de ces réponses et leur impact bénéfique sur les enjeux de vulnérabilité au changement climatique. Pour cela, des moyens et des outils sont nécessaires, certains spécifiques à l'adaptation (par exemple amélioration des diagnostics de risque climatique) et d'autres transversaux comme l'amélioration de la lisibilité des logiques d'intervention et le suivi des résultats (par exemple cadre logique avec des indicateurs liés à l'adaptation, gestion axée sur les résultats).

L'étude de benchmark révèle qu'en 2022^[9], les autres bailleurs de fonds interrogés ont intégré, comme l'AFD, une approche d'analyse des risques climatiques dans leur cycle de développement de projet visant à

[9] Date de réalisation du benchmark.

accroître la résilience des projets^[10] (Climate Proofing). Néanmoins, contrairement à l'AFD, une majorité d'organisations considérées (sept organisations sur dix) s'appuient également sur des procédures d'analyse des risques climatiques dans le but explicite d'optimiser les résultats des projets en termes d'adaptation au changement climatique, c'est-à-dire d'*accroître la résilience* par le projet.

Les procédures d'identification des risques climatiques dans les deux cas de figure présentés ci-devant utilisent des méthodes et outils similaires en termes d'identification des aléas climatiques actuels et futurs dans les zones d'intervention des projets. En revanche, les procédures d'identification des risques climatiques en vue d'*accroître la résilience par les projets* vont un cran plus loin en analysant la vulnérabilité des bénéficiaires et les dommages qu'ils pourraient éventuellement subir. Ce dernier type de procédures est plus récent et/ou en développement pour toutes ces organisations.

En théorie, l'analyse des risques climatiques s'applique, comme pour l'AFD, de manière systématique à l'ensemble des projets pour la majorité des organisations. Toutefois, le *benchmark* montre que, dans la pratique, certaines lacunes persistent dans la conduite systématique de ces analyses (manque de temps au niveau de l'instruction, exigence variable des contreparties).

La majorité des organisations (sept sur dix) réalisent l'analyse des risques en deux étapes principales, en procédant à une étape d'examen (*screening*) du risque très tôt dans le cycle de développement des projets (soit dès la phase d'identification du projet), suivie d'une étape d'analyse approfondie (au besoin selon des critères prédéfinis par l'équipe projet) en phase d'instruction ou en phase de démarrage du projet.

[10] En matière d'adaptation au changement climatique dans les projets de développement, on distingue la résilience **par les projets** de la résilience **des projets**:

- la *resilience par les projets* correspond à la manière dont les projets contribuent explicitement à réduire la vulnérabilité des bénéficiaires, des communautés, ou des pays;
- la *resilience des projets* renvoie à la capacité des projets à pérenniser leurs activités face aux aléas climatiques.

Constat 2. Une cohérence globale des instruments et des approches promues pour s'adapter à la diversité des contextes

Les choix en matière d'instruments financiers sont cohérents avec la taille, l'objet et la nature des projets considérés dans cette étude, bien que ces choix reposent principalement sur des critères liés aux pays d'intervention. **Une certaine convergence apparaît de fait entre adaptation et subvention**, les pays les plus vulnérables au changement climatique étant généralement mieux dotés en subventions. C'est notamment le cas au Niger et à Madagascar, où cinq des projets évalués sont financés sur subvention. En revanche, l'association prêt souverain/subvention, utilisée par un projet à Madagascar (PIAA – Projet intégré d'assainissement d'Antananarivo), reflète l'approche de l'AFD d'accompagner **les investissements physiques de composantes soft ayant trait au renforcement de capacités et à la réalisation du schéma directeur et des études le sous-tendant. Cette approche**, utilisée régulièrement dans les projets d'infrastructures, **apparaît pertinente et cohérente avec les besoins**. Au Sénégal, l'AFD opère essentiellement à travers des prêts souverains, ce qui semble généralement justifié par la nature des projets, dont les bénéfices socioéconomiques attendus sont importants. C'est le cas, par exemple, des projets d'aménagement dans la vallée du fleuve Sénégal, reflétant la volonté du pays de se doter d'infrastructures à bénéfices socioéconomiques sur le long terme.

Il est également possible pour les chefs de projets de solliciter des cofinancements (FVC, UE – Union européenne) afin d'apporter de la subvention, s'ils l'estiment opportun, complétant ainsi le schéma de financement des projets. C'est notamment le cas d'un projet au Sénégal (PGIIS) dont des composantes sont subventionnées à hauteur de 100 % par le FVC. Ceci est justifié par

le fait qu'il s'agit d'un projet d'étude-recherche et de renforcement des capacités, visant à améliorer la planification des interventions en matière d'inondations au Sénégal, et qu'il est difficile, pour un pays en développement (PED) faisant face à de multiples urgences, de financer des travaux de recherche dont les résultats de court terme ne sont pas nécessairement tangibles par les populations bénéficiaires, à la différence de projets d'infrastructures sur le terrain.

L'analyse de la cohérence des projets évalués avec la stratégie climat est difficile à confirmer du fait de l'absence de déclinaison d'objectifs précis et mesurables de cette stratégie au niveau projet au-delà de la recherche de production de co-bénéfices climat. En conséquence, la section « Cohérence avec la stratégie climat » ajoutée aux documents d'instruction depuis 2016 donne généralement lieu à la présentation de généralités concernant le projet, l'atténuation et l'adaptation au changement climatique, mais pas à une véritable analyse de cohérence avec les principales composantes et objectifs de la stratégie.

L'étude de benchmark a révélé que seule une minorité d'organisations (USAID et FIDA) ont procédé à une déclinaison de la(des) stratégie(s) en objectif adaptation au niveau opérationnel. Par ailleurs, seule la moitié des organisations ont sélectionné un ou des indicateurs de résultat/impact adaptation en cohérence avec leur stratégie (au-delà des volumes financiers alloués).

L'évaluation n'a pu identifier de différences d'approche très marquées du point de vue de l'analyse des risques climatiques et de l'identification des co-bénéfices adaptation entre projets AFD « classiques » et projets de la division de l'AFD en charge des partenariats avec les organisations de la société civile (OSC). Le cas des projets instruits par le Fonds français pour l'environnement mondial (FFEM), dont l'AFD assure le Secrétariat, est un peu différent car il s'agit de projets centrés sur une problématique environnementale et, partant, conçus essentiellement autour de cette thématique. Pour autant, l'analyse du risque climatique n'y est pas forcément beaucoup plus élaborée que dans les projets AFD considérés, dans le sens où ces projets ne proposent généralement pas dans leurs documents un diagnostic analytique du risque climatique.

De manière générale, les projets AFD sont complémentaires aux interventions des autres bailleurs de fonds, l'Agence cherchant à intégrer ses projets dans une dynamique nationale cohérente de développement, et se positionnant, dans les trois pays d'études de cas de cette évaluation, comme un bailleur de fonds de premier plan, actif dans les dynamiques de coordination de l'aide. Des synergies entre l'AFD (projets Lalankely et PIAA) et la Banque mondiale (projet PRODUIR – Projet de développement urbain intégré et de résilience du Grand Antananarivo) ont, par exemple, été mises en évidence dans l'étude de cas à Madagascar.

Constat 3. Des résultats d'adaptation déjà observés, qu'il est nécessaire de mieux caractériser et mesurer

L'absence de résultats attendus explicites en matière de réduction du risque climatique dans les cadres logiques des projets a nécessité de reconstruire *ex post* des chaînes d'impacts climat^[11] pertinentes par rapport au contexte des projets étudiés lors du processus évaluatif (afin d'illustrer de quelles manières les composantes des différents projets apportent ou non une réponse aux risques climatiques), sur la base de la documentation collectée et des consultations réalisées sur le terrain. Les études de cas ont en effet permis de collecter des éléments, dispersés mais présents dans la documentation, contribuant à décrire les risques climatiques et à reconstruire ces chaînes d'impacts. L'exemple du projet PIS2/PGIIS^[12] au Sénégal (schéma 1) illustre, selon l'approche AR5 du GIEC, comment les dangers ou aléas, combinés à des facteurs d'exposition et de vulnérabilité, génèrent des risques. À travers cette reconstitution, on peut voir sur **quels facteurs d'exposition ou de vulnérabilité les composantes du projet vont agir, ce qui permet d'optimiser ces leviers d'intervention, de vérifier leur pertinence par rapport au risque climat, et potentiellement d'éviter des situations de maladaptation.**

Cependant, ces éléments sont encore largement manquants dans les documents de projet malgré **le renforcement continu de la formalisation des aspects climat dans les documents d'instruction de l'AFD dont les attentes, les engagements et les modalités en matière d'adaptation ont considérablement évolué sur la période 2007-2018.**

[11] Une chaîne d'impacts selon l'approche AR5 du GIEC est constituée des composantes du risque (danger, vulnérabilité, exposition) et des facteurs sous-jacents.

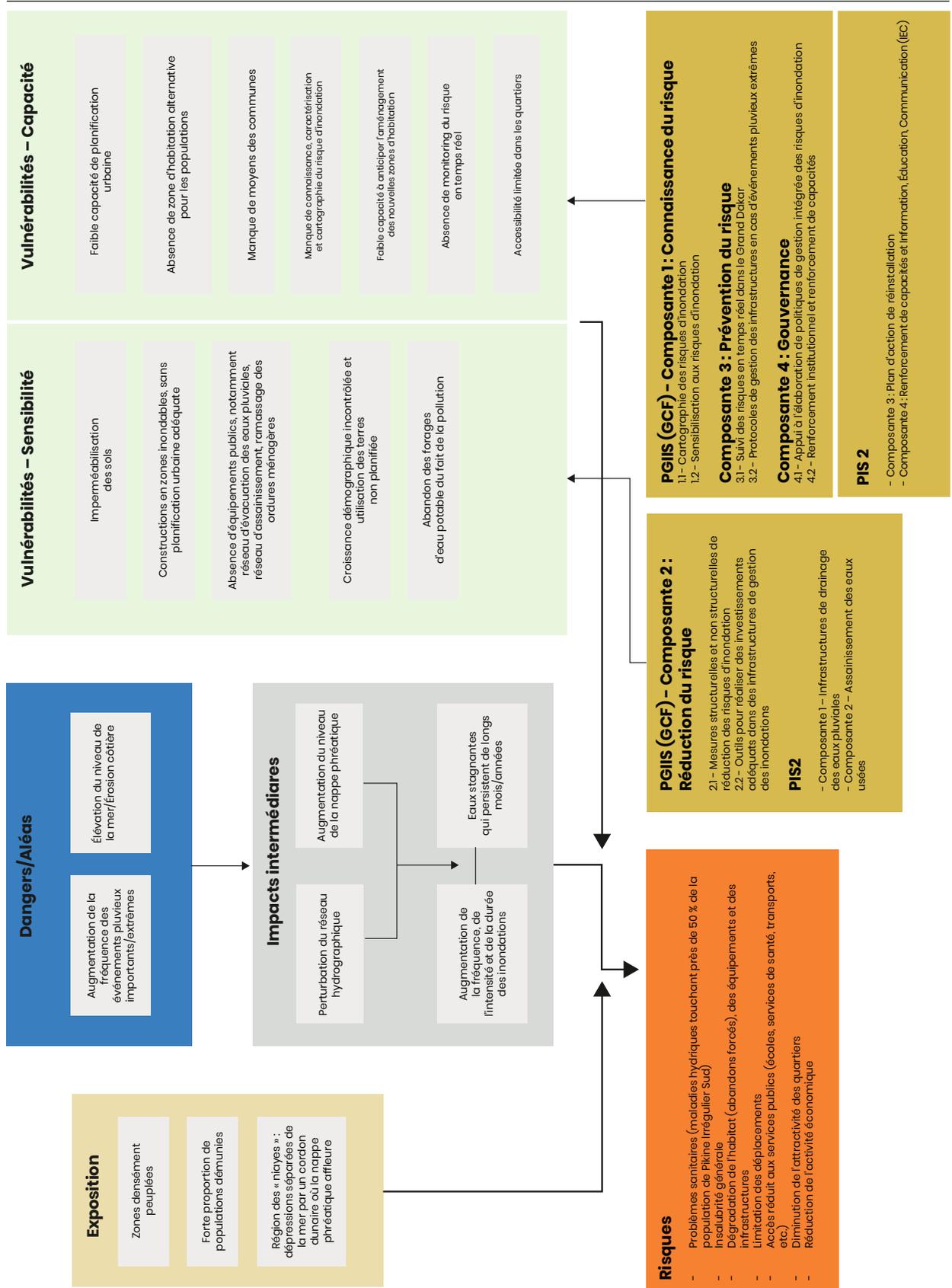
[12] PIS2/PGIIS – Projet de lutte contre les inondations à Pikine Irrégulier Sud N° 2, associé au Projet de gestion intégrée des inondations urbaines au Sénégal sur financement du FVC.

La reconstitution *ex post* des chaînes d'impacts climat permet ainsi d'apprécier les co-bénéfices adaptation par rapport aux résultats atteints, qu'ils aient été explicitement articulés comme tels dans la logique d'intervention ou non. Cependant, cette réinterprétation des projets sous l'angle adaptation *ex post*, alors que les projets sont en cours de mise en œuvre ou terminés, ne permet pas une contribution à l'identification des meilleures alternatives qu'on aurait pu examiner ou à l'optimisation des résultats d'adaptation.

Il est encourageant de constater que la grande majorité des projets achevés affichent un taux d'exécution budgétaire supérieur à 90 %. On peut en déduire que **la majorité des activités à co-bénéfices adaptation prévues ont été effectivement réalisées pour ces projets.** Néanmoins, la très faible disponibilité de données concernant les résultats obtenus par les projets ainsi que le manque de résultats attendus explicites en matière de réduction du risque climatique **ne permettent pas d'identifier, de manière robuste à l'échelle du portefeuille étudié, dans quelle mesure les actions mises en œuvre ont permis une réduction du risque climatique.**

Les études de cas ont toutefois permis d'identifier des résultats atteints (ou en voie de l'être) susceptibles de contribuer à une réduction des risques climatiques dans les zones d'intervention pour l'ensemble des neuf projets sélectionnés. On peut notamment mentionner **la réduction du risque d'inondation, l'amélioration de la capacité de production et de distribution d'eau ou l'augmentation des rendements et revenus agricoles contribuant à une plus grande résilience des ménages** suite à la mise en œuvre de pratiques agroécologiques. Le projet GARIC (Initiative genre, agriculture et gestion des risques climatiques) au Niger a, par exemple, atteint des résultats ayant des co-bénéfices notables en matière de réduction du risque climatique, comme cela est illustré dans l'encadré 2.

Schéma 1 – Chaîne d'impacts climat du projet PIS2/PGIS au Sénégal selon l'approche AR5 du GIEC



Source : auteurs.

Encadré 2 – Exemples de résultats obtenus susceptibles de contribuer à une réduction des risques climatiques pour le projet GARIC au Niger

Projet GARIC de la division ARB de l'AFD mis en œuvre au Niger (2015-2018)

Objectif du projet: accroître la résilience des producteurs ruraux les plus vulnérables aux risques climatiques dans la région de Maradi (Niger)

Résultats attendus : 1. Réduire significativement et durablement la pauvreté de 2 500 ménages ruraux extrêmement pauvres et vulnérables grâce au renforcement des connaissances et compétences des groupements de femmes sur les systèmes et pratiques agro-sylvo-pastoraux et halieutiques adaptés aux effets du changement climatique et économiquement porteurs.

2. Renforcer l'égalité et l'équité de genre dans les dynamiques de soutien à la résilience climatique des systèmes ruraux de production auprès de 2 500 ménages de huit communes de la région de Maradi.

Exemples de résultats obtenus susceptibles de contribuer à une réduction des risques climatiques :

- Réduction de la vulnérabilité alimentaire et nutritionnelle et des inégalités en termes de genre.
- 13,3 % des femmes ayant généré un revenu agricole ont enregistré une augmentation d'au moins 25 % de leurs revenus.
- Indice d'autonomisation des femmes dans l'agriculture (WEAI^[13]), passant de 0,767 en 2014 à 0,956 en avril 2017.
- 78,5 % des femmes ont adopté des pratiques agro-sylvo-pastorales d'adaptation (telles que le maraîchage, l'utilisation des semences améliorées des cultures pluviales et irriguées, la production de plants pour la protection des écosystèmes, le recours aux services des auxiliaires paravétérinaires, l'utilisation de la complémentation alimentaire du bétail (vitamines et sels minéraux, etc.).
- Augmentation des rendements du mil, du sorgho, du niébé et de l'arachide.
- Augmentation des rendements moyens des troupeaux détenus par des femmes.
- 337 bénéficiaires du projet GARIC pratiquent la régénération naturelle assistée dans leurs champs familiaux.
- Augmentation de 4,6 % des producteurs ayant adopté des pratiques respectueuses de l'environnement.
- 90 % des groupements de femmes sont satisfaits de leurs fournisseurs.
- 77 % de la totalité des membres de ces organisations ont reçu des connaissances sur l'analyse des risques climatiques.
- 87,5 % des groupements de femmes (soit 14 groupements sur 16) ont intégré l'analyse des risques dans leurs activités.
- Prise en compte à hauteur de 100 % par les communes de l'approche adaptation à base communautaire/réduction des risques de catastrophes (ABC/RRC) misant en partie sur les savoirs traditionnels pour réduire la vulnérabilité.

[13] Women's Empowerment in Agriculture Index.

Cependant, **les projets ne font pas l'objet d'une rigueur suffisante en matière de suivi-évaluation** de manière générale^[14] et donc également pour les co-bénéfices adaptation. Dans la très grande majorité des projets, les cadres de suivi-évaluation sont caractérisés par l'absence de résultats attendus explicites en matière de réduction du risque climatique et d'indicateurs spécifiques pour apprécier la réduction des risques climatiques, ou la diminution de la vulnérabilité ou de l'exposition aux aléas.

La capacité à suivre et à rendre compte de manière crédible, ex post, des résultats des projets en matière de co-bénéfices adaptation est pourtant un aspect essentiel dans un contexte de croissance rapide des fonds dédiés par l'AFD à l'adaptation et de grande visibilité de l'Agence sur ce sujet sur la scène internationale. L'absence de documentation du diagnostic du risque et d'objectifs d'adaptation explicites dans les logiques d'intervention de la majorité des projets à co-bénéfices adaptation complique l'appréciation de la pertinence des indicateurs de performance proposés qui ne peut, dans ces conditions, se faire que par une étude de cas approfondie. Il en résulte que, pour la majorité des projets, le niveau d'atteinte des résultats attendus en matière de réduction des risques climatiques ne peut être documenté, faute de définition de résultats attendus à ce niveau et/ou de cadre de suivi-évaluation adéquat. Il est donc **nécessaire de mieux identifier les résultats d'adaptation lors de la phase de conception, de leur attribuer des indicateurs spécifiques** (qui peuvent être les mêmes que certains indicateurs de résultats de développement), **et de suivre ces indicateurs en cours d'exécution des projets afin de mieux qualifier les résultats**, ceci dans un souci d'amélioration continue et de reddition des comptes.

Par ailleurs, **les populations vulnérables** sont peu identifiées, et les indicateurs de suivi ne permettent pas, la plupart du temps, de juger des effets des actions sur ces populations. De plus, le faible travail d'identification des éléments constituant les risques climatiques (aléas, exposition, sensibilité/capacité) conduit à une absence

d'analyse de la vulnérabilité climatique spécifique aux différentes catégories de population, ce qui limite les capacités de ciblage des interventions vers ces populations.

Enfin, comme souvent, **la mesure de l'efficacité n'est pas aisée en l'absence de comparatif** ou d'analyses économiques spécifiques. L'évaluation constate que les activités à co-bénéfices adaptation ne génèrent pas de coûts ou de retards additionnels identifiables. En effet, les projets à co-bénéfices adaptation revus dans cette étude subissent régulièrement des retards, parfois des surcoûts, mais ceux-ci ne sont *a priori* pas imputables aux activités d'adaptation. L'efficacité en matière d'adaptation au changement climatique demanderait néanmoins à être mesurée à travers des études spécifiques visant à comparer, par exemple, le coût de l'adaptation par rapport au coût de la non-adaptation, ainsi que par rapport à des solutions d'adaptation alternatives, ce qui renvoie au besoin d'analyses spécifiques dans les phases d'instruction des projets.

L'étude de benchmark a montré que, comme pour l'AFD, les évaluations sur l'adaptation au changement climatique d'autres organisations (FAO, FIDA, PNUD) témoignent des difficultés à caractériser les résultats des interventions d'adaptation, faute d'intégration suffisante des principes et outils de la gestion axée sur les résultats.

Néanmoins, certaines des organisations analysées sont plus avancées en ce qui concerne les outils et les directives pour l'identification des résultats des mesures d'adaptation. Certains bailleurs de fonds (FIDA, USAID, FVC) ont développé des manuels sur des indicateurs climat (incluant des indicateurs en lien avec l'adaptation) standardisés et pouvant être agrégés au niveau du portefeuille d'activités. D'autres bailleurs (BM, KfW, FIDA) imposent l'identification d'au moins un indicateur de résultat adaptation pour les projets identifiés comme contribuant à l'adaptation.

[14] L'absence ou la faiblesse des cadres de suivi-évaluation (définition d'indicateurs de suivi pertinents, utilisation du cadre logique pour la gestion et l'évaluation des projets et gestion de l'ensemble de la documentation liée au suivi-évaluation) est un constat général formulé notamment dans l'évaluation de la politique d'évaluation de l'AFD réalisée en 2021, et n'est donc pas spécifique aux projets d'adaptation.

Par ailleurs, parmi les organisations étudiées dans le cadre du *benchmark*, il y a peu d'évidence à ce stade que des outils ou mécanismes spécifiques sont appliqués de manière systématique pour procéder au ciblage des populations vulnérables au changement climatique dans le montage des projets ou pour évaluer dans quelle mesure celles-ci bénéficient des projets sur ce plan.

Néanmoins, certaines pratiques identifiées pourraient soutenir le ciblage des populations vulnérables. Le FIDA a, par exemple, adopté une approche intégrée de *mainstreaming* de l'adaptation dans ses interventions et son approche de ciblage de bénéficiaires prioritaires en intégrant la *vulnérabilité climatique* comme critère de sélection des zones d'intervention prioritaires des projets. La FAO et USAID ont intégré un questionnaire permettant d'identifier les groupes les plus vulnérables au changement climatique dans la zone d'intervention des projets au travers de leurs outils d'analyse des risques climatiques. Le processus d'analyse des risques climatiques proposé par la BM comporte une étape d'identification des mesures d'adaptation pouvant réduire les risques spécifiquement pour les groupes les plus vulnérables, y compris les femmes, les migrants et les populations déplacées. Cette étape permet la prise en compte explicite de la vulnérabilité particulière de ces groupes par l'identification des mesures d'adaptation susceptibles de bénéficier à ces derniers.

À ce stade, les évaluations révèlent que ces approches ont généralement donné des résultats mitigés et qu'il est souvent difficile d'isoler l'impact des interventions sur les populations vulnérables en l'absence d'analyse de risque climatique appliquée aux différentes catégories de population et de mesure de suivi-évaluation dédiée. Il est intéressant de noter que le FVC et le FIDA conduisent des évaluations d'impacts permettant d'analyser en détail les impacts des projets sur les bénéficiaires vulnérables. Même si ces évaluations d'impacts sont coûteuses et ne peuvent être appliquées qu'à un échantillon réduit de projets, elles permettent cependant de mieux saisir les effets des projets sur les bénéficiaires vulnérables en termes d'amélioration de leur résilience.

Constat 4. Encore des efforts à consentir pour des résultats durables

L'évaluation montre que des progrès restent à faire pour s'assurer de la durabilité des résultats des projets au niveau du portefeuille étudié. L'horizon de long terme est insuffisamment pris en compte, que ce soit par la considération de projections climatiques informant les tendances à long terme dans les zones d'intervention, ou par l'élaboration d'une stratégie de sortie dès l'instruction. En effet, pour un peu moins d'un tiers des projets étudiés, les documents de conception des projets révèlent une prise en compte de l'horizon de long terme des risques climatiques et une anticipation sur la durabilité des actions à long terme. Tout en reconnaissant la fonction d'adaptation potentielle de nombreuses activités de développement (par exemple l'idée qu'en améliorant les conditions de vie des populations, on accroît leur résilience aux chocs, notamment climatiques), il importe également de convenir que ces activités ne mèneront pas nécessairement à des co-bénéfices en matière d'adaptation dans tous les contextes ou scénarios climatiques probables. Or sans ce travail sur les scénarios de long terme, il n'est pas possible d'assurer la pertinence des opérations dans la durée, la pérennité des résultats, ainsi que d'écartier le risque de maladaptation. Par ailleurs, l'élaboration de stratégies de sortie décrivant la façon dont le projet s'assurera de la continuité et de la pérennité des résultats après sa clôture, un élément pouvant garantir une plus grande durabilité des réponses d'adaptation, est pourtant le plus souvent absente dans les projets étudiés.

Plusieurs exemples d'action visant à assurer la pérennité des résultats ont pu être identifiés dans les études de cas. L'exemple du projet FVC PGIIS au Sénégal est intéressant à ce titre : en finançant sur subvention des études sur le risque climatique afin d'établir un plan d'investissement de lutte contre les inondations, le projet permettra de doter le pays d'une stratégie d'intervention ciblée et optimisée pour lutter contre ce risque. Au Sénégal également, le financement d'une grappe de projets dans la vallée du

fleuve Sénégal est une approche qui permet de réaliser des études de vulnérabilité (sur fonds Adapt'Action) pour un ensemble de projets, et de renforcer sur le long terme les institutions nationales, avec une forte composante de développement des capacités. L'appropriation des interventions par les acteurs locaux est un élément clé de la durabilité des résultats et pourrait être renforcée, par exemple, en généralisant les approches participatives dont la revue documentaire a montré la corrélation positive avec une bonne appropriation des résultats.

Le benchmark révèle que les risques climatiques à long terme qui menacent les zones d'intervention des projets sont actuellement généralement pris en compte dans les méthodologies d'analyse des risques des organisations passées en revue. Pour l'ensemble de ces organisations, l'analyse des risques climatiques porte sur les risques actuels et sur les risques futurs identifiés sur la base de projections climatiques (les horizons de long terme recommandés vont de 20 à 80 ans).

Toutefois, l'étude de *benchmark* n'a cependant pas permis d'étudier en profondeur l'impact de la prise en compte des projections à long terme sur le design des projets. Cependant, de manière générale, elle révèle que la plupart des organisations analysées appellent à la prise en compte de l'horizon de long terme des changements climatiques en favorisant l'intégration de mesures en faveur de changements transformationnels et/ou en favorisant les mesures « sans regret »^[15] prenant en compte le caractère incertain des projections climatiques.

À l'instar de l'AFD, dont la « grille d'analyse développement durable » mise en œuvre à partir de 2018^[16] vise à accorder une notation plus élevée aux projets qui prévoient des effets transformationnels et/ou qui favorisent les mesures « sans regret » et prennent en compte le caractère incertain des projections climatiques (en s'assurant d'une certaine flexibilité dans les composantes et activités des projets), d'autres organisations/bailleurs de fonds ont des critères de notation (BM) ou des outils de sélection des projets (FVC, FIDA) similaires.

[15] Une mesure « sans regret » est une mesure d'adaptation qui aura des effets bénéfiques quelle que soit l'évolution du climat.

[16] À noter que la grille d'analyse de développement durable n'était pas opérationnelle sur la période d'évaluation étudiée.

Encadré 3 – Intérêts de financements programmatiques dans une approche territoriale pour l'adaptation au changement climatique

Dans un objectif de durabilité, ainsi que par souci d'efficacité, l'accroissement de la durée des projets ou le financement de grappes de projets similaires dans une zone géographique déterminée, peut présenter de nombreux intérêts, tant en termes de développement qu'en termes de co-bénéfices adaptation. Une programmation de plus long terme permet en effet de mieux s'assurer de la pérennité des résultats obtenus, de tester et d'ajuster des approches, mais surtout de faire monter en capacité des partenaires locaux qui seront ensuite mieux à même de poursuivre les interventions. Le travail réalisé par l'AFD depuis plusieurs décennies dans la vallée du fleuve Sénégal peut être source d'enseignements à cet égard, avec une approche territoriale qui a su évoluer au fil du temps pour intégrer différents enjeux, et non plus limitée aux seuls aspects de la production agricole irriguée.

En termes d'adaptation au changement climatique, il est clair que des projets courts, à moins qu'ils ne « règlent » un problème précis *via* la construction d'une infrastructure par exemple, sont peu adaptés. **L'adaptation est un processus à prévoir sur le temps long, du fait même que les trajectoires climatiques sont incertaines et exigent des réajustements, et parce que s'adapter, c'est aussi changer des habitudes, s'approprier de nouvelles pratiques, utiliser des technologies nouvelles**, autant d'éléments qui requièrent du temps. Le financement de grappes de projets, ou de programmes rassemblant plusieurs projets, présente aussi l'intérêt de pouvoir rationaliser les coûts d'études de vulnérabilités spécifiques à ces programmes, et surtout spécifiques aux territoires et aux populations ciblés par ces interventions, permettant ainsi de mieux concentrer ces dernières vers les solutions d'adaptation les plus efficaces et les mieux à même de bénéficier aux populations les plus vulnérables. C'est le cas au Sénégal, où une étude de vulnérabilité a été financée par Adapt'Action afin d'établir des scénarios à long terme du risque climatique sur la zone considérée, ce qui permet d'ajuster les interventions en conséquence.

Dans un contexte de difficultés à l'AFD d'inclure les analyses de risque climatique dans le processus d'instruction des projets, une telle approche présenterait des avantages indéniables. C'est aussi une approche qui peut s'avérer plus adaptée à des cofinancements climat substantiels du type FVC.

L'évaluation réalisée note également que le potentiel d'influence du portefeuille d'opérations à co-bénéfices adaptation sur les politiques publiques en la matière pourrait être davantage exploité. De fait, seule une minorité des neuf projets d'étude de cas avaient pour objectif d'influencer les politiques publiques en matière d'adaptation (aux niveaux local et national).

Or, pour poursuivre la mise en œuvre du premier engagement de sa stratégie climat d'une activité 100 % alignée sur l'Accord de Paris de 2015, le groupe AFD s'appuie désormais sur le cadre méthodologique défini par CPI^[17] et I4CE^[18] au profit des membres d'IDFC qui souligne entre autres l'importance du dialogue de politique publique avec les pays visés^[19]. En effet, **au-delà des stratégies climat de l'AFD, c'est la cohérence des projets avec les stratégies et documents de planification climat des pays d'intervention qui devrait faire l'objet d'une attention particulière**, et ce afin d'inscrire l'action de l'AFD dans les cadres établis aux niveaux national et international en matière de changement climatique, notamment en contribuant à la mise en œuvre des CDN, et en retour de les orienter vers une meilleure prise en compte de l'adaptation.

L'analyse des stratégies climat des organisations appréhendées dans le cadre du benchmark révèle que la majorité d'entre elles entendent contribuer à travers leurs activités à mettre en œuvre les stratégies nationales et les engagements internationaux des pays partenaires en matière d'adaptation, notamment le volet adaptation des CDN et les plans nationaux d'adaptation (PNA). Tout comme l'AFD, certaines d'entre elles, notamment la BM et la BEI, affichent dans leur stratégie climat une volonté d'aligner progressivement l'ensemble de leurs activités avec l'Accord de Paris, afin de contribuer à des trajectoires de développement bas carbone et résilientes. Plusieurs des organisations passées en revue (USAID, KfW, FIDA) ont développé des outils ou pris des directives pour encourager la cohérence des projets avec les stratégies et documents de planification climat des pays d'intervention, mais avec des résultats mitigés.

[17] *Climate Policy Initiative.*

[18] *Institute for Climate Economics* (Institut de l'économie pour le climat).

[19] https://www.afd.fr/sites/afd/files/2020-07-02-43-48/Revue%20CIT%20Climat_Vdef%202307.pdf

Recommandations

Le processus évaluatif permet d'éclairer **le chemin restant à parcourir pour que les portefeuilles de projets à co-bénéfices adaptation de l'AFD dans les secteurs de l'agriculture et de l'eau et l'assainissement répondent de manière plus explicite et plus directe aux défis de l'adaptation au changement climatique et bénéficient de manière durable aux populations les plus vulnérables.** L'évaluation a identifié trois défis spécifiques à l'adaptation déclinés en cinq recommandations opérationnelles. Ces propositions devraient permettre non seulement d'optimiser les co-bénéfices potentiels et d'éviter des situations de maladaptation, mais également d'améliorer la mesure et le rapportage des résultats atteints, de solidifier le discours de l'Agence en termes d'interventions d'adaptation ainsi que sa redevabilité *ex post*. Dans un contexte où les enjeux sont mieux connus et partagés avec les contreparties, la mise en œuvre de ces recommandations pourra permettre de **poursuivre l'accroissement des flux financiers dédiés à l'adaptation tout en maximisant et en améliorant la réponse d'adaptation.**

À chaque défi et recommandation sont associées les bonnes pratiques identifiées dans le cadre du *benchmark* réalisé suite à l'évaluation.

Défi 1. Améliorer le design des projets à co-bénéfices adaptation afin d'optimiser les co-bénéfices et de renforcer l'évaluabilité des interventions

Recommandation 1. Établir un diagnostic des risques climatiques lors de l'instruction des projets

La chaîne d'analyse climat dans les projets doit être améliorée, du diagnostic des risques climatiques (incluant les populations vulnérables) à la définition des résultats d'adaptation escomptés. Dans cet objectif, un diagnostic des risques climatiques doit être mis en place lors de l'instruction des projets, à travers les trois actions suivantes:

- 1.1 Déterminer les composantes du diagnostic du risque (aléas, vulnérabilité et exposition), le questionnement spécifique permettant d'établir le diagnostic, et établir un format pour l'exposé du diagnostic dans la documentation de projet (canevas type).
- 1.2 Mieux mobiliser les connaissances sectorielles existantes internes et externes au niveau pays afin de réduire la charge de travail pour chaque projet.
- 1.3 Identifier le besoin d'analyse complémentaire pour établir le diagnostic: lorsqu'identifié comme nécessaire, prévoir un diagnostic renforcé lors de l'étude de faisabilité ou au début du projet.

Il s'agit de développer et de faciliter l'application d'un canevas relativement simple (boîte à outils) mais permettant tout de même la caractérisation du risque climatique, de manière à assurer une certaine cohérence à ce niveau entre les projets. Il existe aujourd'hui à l'AFD différents outils qui pourraient être ajustés ou bonifiés pour faciliter ce diagnostic du risque pour les projets comptabilisés à co-bénéfices adaptation.

RECOMMANDATION	BONNES PRATIQUES IDENTIFIÉES DANS LE CADRE DU <i>BENCHMARK</i>
Recommandation 1. Établir un diagnostic des risques climatiques lors de l'instruction des projets	
<p>Déterminer les composantes du diagnostic du risque (aléas, vulnérabilité et exposition), le questionnement spécifique permettant d'établir le diagnostic, et établir un format pour l'exposé du diagnostic dans la documentation de projet (canevas type).</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Les outils de <i>screening</i> (FIDA, KfW, USAID) ou des outils complémentaires (BM) permettent de considérer les risques climatiques pesant sur les populations ciblées. • Parmi les organisations passées en revue, on note des exemples de formats pertinents ou des directives pour l'exposé du diagnostic dans la documentation de projet, notamment: <ul style="list-style-type: none"> - les « annexes climat » des documents de projet (KfW, USAID); - des instructions détaillées pour l'intégration de l'analyse dans les documents de projet (KfW, BM, FIDA); - USAID a défini des indicateurs de suivi de la mise en œuvre effective de la procédure d'analyse des risques climatiques.
<p>Mieux mobiliser les connaissances sectorielles existantes internes et externes au niveau pays afin de réduire la charge de travail pour chaque projet.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • La majorité des organisations (FIDA, KfW, BM et USAID) ont développé des guides ou manuels permettant d'identifier les connaissances sectorielles existantes pour faciliter l'analyse des risques et/ou l'identification des meilleures options d'adaptation. • Les profils de risques nationaux de la BM (<i>Climate Risk Country Profiles</i>) et d'USAID (<i>Climate Change Risk Profiles</i>) permettent d'identifier les risques spécifiques aux secteurs prioritaires d'adaptation au niveau national pour près de 80 pays.
<p>Identifier le besoin d'analyse complémentaire pour établir le diagnostic: lorsqu'identifié comme nécessaire, prévoir un diagnostic renforcé lors de l'étude de faisabilité ou au début du projet.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • La BM, USAID et le FIDA ont développé des outils pour la catégorisation des risques climatiques (faible, modéré ou élevé). Cette catégorisation est utilisée pour identifier les besoins pour des analyses approfondies en phase d'instruction.

Recommandation 2. Expliciter la logique d'intervention adaptation et identifier des indicateurs assortis

La logique d'intervention adaptation doit par ailleurs être explicitée, et des indicateurs pertinents doivent être systématiquement identifiés afin de pouvoir assurer un suivi des résultats attendus en termes de co-bénéfices. Pour cela, il faut pour chaque projet :

- 2.1 Établir une chaîne d'impacts simple liant les éléments de risques identifiés lors du diagnostic et les activités du projet, et s'assurer que la comptabilisation réalisée par la division en charge du climat à l'AFD (CLN) soit déclinée aussi finement que possible.
- 2.2 S'assurer qu'un ou plusieurs indicateurs permettant de suivre les co-bénéfices adaptation attendus sont inclus dans le cadre logique, dont au moins un indicateur au niveau résultats.

RECOMMANDATION	BONNES PRATIQUES IDENTIFIÉES DANS LE CADRE DU <i>BENCHMARK</i>
Recommandation 2. Expliciter la logique d'intervention adaptation et identifier des indicateurs assortis	
<p>Établir une chaîne d'impacts simple liant les éléments de risques identifiés lors du diagnostic et les activités du projet, et s'assurer que la comptabilisation réalisée par la division en charge du climat à l'AFD (CLN) soit déclinée aussi finement que possible.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • La BM a développé deux outils pertinents à cet effet : <ul style="list-style-type: none"> - un système de notation de la résilience qui permet de qualifier les projets dont l'intention de réduire les risques ou la vulnérabilité identifiés(ée) est articulée (phase pilote) ; - un guide pour identifier les co-bénéfices adaptation générés par les projets.
<p>S'assurer qu'un ou plusieurs indicateurs permettant de suivre les co-bénéfices adaptation attendus sont inclus dans le cadre logique, dont au moins un indicateur au niveau résultats.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Certains bailleurs de fonds ont développé des manuels sur des indicateurs climat standardisés agrégeables au niveau du portefeuille d'activités (FIDA, USAID, FVC). • La KfW et la BM ont déterminé dans quelles conditions l'intégration d'au moins un indicateur adaptation est obligatoire au niveau des projets. • La KfW a intégré à son outil de <i>mainstreaming</i> du climat une étape obligatoire portant sur la détermination d'indicateurs de résultat en lien avec les risques identifiés et les mesures d'adaptation sélectionnées. • Le cadre de gestion des résultats du FIDA comprend un indicateur au niveau du portefeuille des projets : « <i>pourcentage des projets notés "modérément satisfaisant" ou mieux pour l'adaptation aux changements climatiques</i> ».

Défi 2. Favoriser l'intégration des projets à co-bénéfices adaptation dans le dialogue de politique publique sur le climat

Recommandation 3. S'assurer de la contribution des projets à co-bénéfices adaptation aux stratégies et engagements internationaux et nationaux de l'AFD et de ses pays partenaires

La contribution des projets à co-bénéfices adaptation aux stratégies et engagements internationaux et nationaux de l'AFD et de ses pays partenaires doit être renforcée et démontrée. Pour cela, il convient pour l'AFD et son réseau d'agences de :

- 3.1 S'assurer que les projets à co-bénéfices adaptation contribuent à la stratégie climat établie par l'Agence, permettant de substantier ses engagements en actions et bénéfices concrets en matière d'adaptation.
- 3.2 Vérifier la cohérence des projets avec les stratégies et documents de planification climat des pays d'intervention, et vérifier que la contribution des projets à ces documents et engagements (CDN notamment) est comprise et suivie par les autorités compétentes (notamment dans le cadre des processus de suivi des CDN).

RECOMMANDATION	BONNES PRATIQUES IDENTIFIÉES DANS LE CADRE DU <i>BENCHMARK</i>
Recommandations 3. S'assurer de la contribution des projets à co-bénéfices adaptation aux stratégies et engagements internationaux et nationaux de l'AFD et de ses pays partenaires	
<p>S'assurer que les projets à co-bénéfices adaptation contribuent à la stratégie climat établie par l'Agence, permettant de substantier ses engagements en actions et bénéfices concrets en matière d'adaptation.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Le FIDA et USAID sont les organisations passées en revue pour lesquelles des objectifs spécifiques en termes d'adaptation sont les plus explicites au sein de leur stratégie climat et pour lesquelles des cadres de résultats (incluant des indicateurs agréables en lien avec l'adaptation) et des cadres de suivi et d'évaluation de ces résultats attendus sont en place et documentés sur une base régulière (Rapport annuel sur l'efficacité du développement pour le FIDA ; Rapport d'avancement au moins une fois tous les trois ans pour USAID).
<p>Vérifier la cohérence des projets avec les stratégies et documents de planification climat des pays d'intervention, et vérifier que la contribution des projets à ces documents et engagements (CDN notamment) est comprise et suivie par les autorités compétentes (notamment dans le cadre des processus de suivi des CDN).</p>	<ul style="list-style-type: none"> • La contribution d'USAID à la définition ou à la mise en œuvre des stratégies et engagements climat des pays bénéficiaires est une des cibles affichées dans sa stratégie climat 2022-2030. Des indicateurs de suivi agréables permettent de mesurer spécifiquement cet aspect. • Le formulaire de <i>mainstreaming</i> du climat mis en place par la KfW comprend une section sur l'analyse de la contribution du projet au plan climatique national du pays considéré. • Les directives en lien avec l'identification des options d'adaptation du FIDA indiquent que les CDN doivent être considérées comme des sources d'options d'adaptation. • Dans son rapport annuel sur l'action pour le climat, le FIDA rapporte de quelles manières des projets ont été conçus pour contribuer aux CDN.

Défi 3. S'assurer que les projets à co-bénéfices adaptation diminuent la vulnérabilité au changement climatique des populations les plus vulnérables sur le long terme

Recommandation 4. Mieux identifier et cibler les populations vulnérables

Les projets AFD ont *a priori* pour objectif d'améliorer les conditions de vie des populations. Pour autant, la vulnérabilité au changement climatique diffère grandement entre groupes sociaux, et certaines populations sont beaucoup plus vulnérables que d'autres à même exposition à des aléas climatiques. C'est souvent le cas des femmes et des plus jeunes par exemple. C'est pourquoi tout projet ayant des objectifs d'adaptation doit veiller à bien identifier et cibler les populations vulnérables au changement climatique, à travers les deux actions principales suivantes :

- 4.1 Identifier, au moment de l'instruction du projet, des critères objectifs définissant les groupes de population considérés comme vulnérables, avec un regard particulier sur la vulnérabilité liée au genre. En parallèle, déterminer des critères globaux permettant de définir les groupes de population vulnérables à l'échelle de l'AFD. Ces critères globaux permettraient un premier niveau de ciblage, à affiner pour chaque projet.
- 4.2 S'assurer que les composantes pertinentes de l'intervention intègrent ces populations vulnérables, et désagréger et/ou cibler les indicateurs pertinents afin de pouvoir suivre les résultats du projet sur ces populations.

RECOMMANDATION	BONNES PRATIQUES IDENTIFIÉES DANS LE CADRE DU <i>BENCHMARK</i>
Recommandation 4. Mieux identifier et cibler les populations vulnérables	
<ul style="list-style-type: none"> • La FAO et USAID ont intégré un questionnaire permettant d'identifier les groupes les plus vulnérables au changement climatique dans leurs outils de <i>screening</i> des risques climatiques. • Le processus d'analyses des risques climatiques de la BM comporte une étape d'identification des mesures d'adaptation pouvant réduire les risques pour les groupes les plus vulnérables (à savoir les femmes, les migrants et les populations déplacées). • Dans sa stratégie de ciblage de bénéficiaires prioritaires, le FIDA a récemment intégré la vulnérabilité climatique comme critère de sélection des zones d'intervention prioritaires des projets. 	

Recommandation 5. Mieux prendre en compte l'horizon de long terme et anticiper les stratégies de sortie afin de favoriser la durabilité des résultats

L'adaptation est un processus évolutif et progressif, qui doit se réfléchir, plus encore que des actions de développement classique, sur le long terme. Pour cela, l'évaluation recommande de mieux prendre en compte l'horizon de long terme et d'anticiper les stratégies de sortie afin de favoriser la durabilité des résultats, à travers les actions suivantes :

5.1 Envisager des approches programmatiques avec des phases d'engagements à 10-15 ans (par exemple avec trois cycles de projets de cinq ans fixés dès le début), justifiant des analyses de vulnérabilité à l'échelle d'un territoire qui serviront à intégrer cet horizon de long terme et à mieux assurer la durabilité des résultats tout en renforçant les capacités des acteurs publics pertinents sur les enjeux d'adaptation.

- 5.2 En particulier pour les projets d'infrastructures, inclure au diagnostic climat des projections de changement climatique à long terme à considérer lors de la phase de design des infrastructures, au moins à l'horizon estimé de durée de vie des réalisations du projet (en lien avec la recommandation 5.1).
- 5.3 Intégrer une réflexion sur la stratégie de sortie dès l'instruction du projet.

RECOMMANDATION	BONNES PRATIQUES IDENTIFIÉES DANS LE CADRE DU <i>BENCHMARK</i>
Recommandation 5. Mieux prendre en compte l'horizon de long terme et anticiper les stratégies de sortie afin de favoriser la durabilité des résultats	
<ul style="list-style-type: none">• Certaines organisations incitent à la prise en compte de l'horizon de long terme des changements climatiques, en favorisant l'intégration de mesures en faveur de changements transformationnels susceptibles de générer des résultats à long terme et au-delà des bénéficiaires directs des projets.• D'autres approches, favorisant à la fois la prise en compte de l'horizon de long terme du changement climatique et le caractère incertain des projections climatiques, prônent le développement d'interventions « sans regret » et/ou flexibles et encouragent la gestion adaptative.<ul style="list-style-type: none">- L'outil d'aide à la décision développé par le FIDA pour la sélection des « meilleures options d'adaptation » intègre un critère de flexibilité.- L'outil de gestion des risques climatiques d'USAID indique la nécessité de prendre en compte différents scénarios de changement climatique dans l'analyse des risques, afin d'identifier des options d'adaptation « sans regret » ou suffisamment flexibles.	

Liste des signes et abréviations

AADD	Analyse et avis développement durable (dispositif AFD)
ABC	Adaptation à base communautaire
AFD	Agence française de développement (l'Agence)
ARB	Agriculture, Développement rural et Biodiversité (division de l'AFD)
ASS	Afrique subsaharienne
BA5D	Banque asiatique de développement
BEI	Banque européenne d'investissement
BM	Banque mondiale
CDN	Contributions déterminées au niveau national
CIT	Cadre d'intervention transversal (AFD)
CLN	Climat et Nature (division de l'AFD)
CO ₂	Dioxyde de carbone (ou gaz carbonique)
COP	Conférence des parties (Nations unies)
CPI	<i>Climate Policy Initiative</i>
EAA	Eau et Assainissement (division de l'AFD)
EUR	Euro
FAO	<i>Food and Agriculture Organization of the United Nations</i> (Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture)
FFEM	Fonds français pour l'environnement mondial (secrétariat: AFD)
FIDA	Fonds international de développement agricole (Nations unies)
FVC	Fonds vert pour le climat
GARIC	Initiative genre, agriculture et gestion des risques climatiques (projet au Niger)
GIEC	Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat
GIZ	<i>Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit</i> (Agence de coopération internationale allemande pour le développement)
I4CE	<i>Institute for Climate Economics</i> (Institut de l'économie pour le climat)
IDFC	<i>International Development Finance Club</i>
KfW	<i>Kreditanstalt für Wiederaufbau</i> (Agence d'aide au développement allemande)
M	Million(s)
Md	Milliard(s)
MDBs	<i>Multilateral Development Banks</i>
MOA	Maîtrise d'ouvrage

ONG	Organisation non gouvernementale
OSC	Organisations de la société civile (division de l'AFD)
PED	Pays en développement
PGIIS	Projet de gestion intégrée des inondations urbaines au Sénégal
PIAA	Projet intégré d'assainissement d'Antananarivo (Madagascar)
PIS2	Projet de lutte contre les inondations à Pikine Irrégulier Sud N° 2 (Sénégal)
PMA	Pays les moins avancés
PNA	Plans nationaux d'adaptation
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
POS	Plan d'orientation stratégique (AFD)
PRODUIR	Projet de développement urbain intégré et de résilience du Grand Antananarivo (Madagascar)
PrPP	Prêt de politique publique
RRC	Réduction des risques de catastrophes
SIDA	<i>Swedish International Development Authority</i> (Agence suédoise de coopération internationale pour le développement)
UE	Union européenne
USAID	<i>United States Agency for International Development</i> (Agence des États-Unis pour le développement international)
WEAI	<i>Women's Empowerment in Agriculture Index</i> (indice d'autonomisation des femmes dans l'agriculture)

Agence française
de développement
5, rue Roland Barthes
75012 Paris | France
www.afd.fr

Direction Innovation,
Stratégie et Recherche.
Département Évaluation
et Apprentissage (EVA)

Les Éditions Agence française de développement (AFD) publient des travaux d'évaluation et de recherche sur le développement durable. Réalisées avec de nombreux partenaires du Nord et du Sud, ces études contribuent à l'analyse des défis auxquels la planète est confrontée, afin de mieux comprendre, prévoir et agir, en faveur des Objectifs de développement durable (ODD). Avec un catalogue de plus de 1 000 titres, et 80 nouvelles œuvres publiées en moyenne chaque année, les Éditions Agence française de développement favorisent la diffusion des savoirs et des expertises, à travers leurs collections propres et des partenariats phares. Retrouvez-les toutes en libre accès sur editions.afd.fr. Pour un monde en commun.

Directeur de la publication Rémy Rioux
Directeur de la rédaction Jean-Claude Pires
Création graphique MeMo, Juliegilles, D. Cazeils
Conception et réalisation Comme un Arbre !

Dépôt légal 4^e trimestre 2023
ISSN 2425-7087
Imprimé par le service de reprographie de l'AFD

Pour consulter les autres publications de la collection ExPost :
www.afd.fr/fr/collection/evaluations-ex-post

Crédits et autorisations

License Creative Commons
Attribution - Pas de commercialisation
- Pas de modification
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>

