



# Évaluation de la participation de la France au fonds vert pour le climat (FVC) et de la place du FVC au sein de l'architecture multilatérale climat et environnement



2023

## **Conception et rédaction**

Direction générale du Trésor

## **technopolis** group **Équipe d'évaluation / Evaluation Team**

Evaluation réalisée par Technopolis  
pour la direction générale du Trésor :

The evaluation was carried out by Technopolis

Arnaud COMOLET, Chef de projet  
Anne-Gaëlle MUTHS, Consultante principale évaluation  
Anaïs GOBURDHUN, Consultante senior  
Pauline PASQUIER, Analyste politiques publiques  
Rapport remis en janvier 2023

## **Graphisme**

Secrétariat général  
Sircom

## **Crédits photo**

©Fly\_and\_Dive - stock.adobe.com

**Janvier 2023**

# Sommaire

<b>Avertissement</b>	<b>2</b>
<b>Avant-Propos</b>	<b>3</b>
<b>Partie 1</b>	
Évaluation de la participation de la France au Fonds vert pour le climat (FVC) et de la place du FVC au sein de l'architecture multilatérale climat et environnement	5
<b>Contexte de l'évaluation</b>	<b>6</b>
Principaux traits caractéristiques du FVC	6
Le FVC dans la politique climatique française à l'international	9
<b>Réponses aux questions évaluatives sur la participation de la France au Fonds vert pour le climat (FVC) et la place du FVC dans l'architecture multilatérale climat et environnement</b>	<b>12</b>
La question préliminaire de la performance globale du FVC	12
La perception des principaux acteurs du FVC sur l'efficacité de l'intervention de la France au sein du FVC	14
L'analyse de la place du FVC dans l'architecture multilatérale climat et environnement	18
Quelle contribution française à la prochaine reconstitution du FVC ?	20
<b>Conclusions et recommandations</b>	<b>22</b>
Conclusions	22
Recommandations	25
<b>Assessment of France's participation in the Green Climate Fund (GCF) and the GCF's place in the multilateral climate and environment architecture</b>	<b>31</b>
<b>Evaluation Context</b>	<b>32</b>
<b>Responses to evaluative questions on the French participation in the Green Climate Fund (GCF) and the GCF's place in the multilateral climate and environment architecture</b>	<b>37</b>
<b>Conclusions and recommendations</b>	<b>46</b>
<b>Partie 2</b>	
Réponses de la direction générale du Trésor aux recommandations du consultant	53
Évaluation de la participation de la France au Fonds vert pour le climat (FVC) et de la place du FVC au sein de l'architecture multilatérale climat et environnement	54
Réponses de la direction générale du Trésor aux recommandations du consultant	54
<b>Composition du groupe de référence</b>	<b>58</b>

# Avertissement

Les évaluations publiées par le ministère chargé de l'Économie et des Finances ont pour objectif de rendre compte des activités d'aide au développement avec impartialité et d'améliorer leur efficacité. Ces évaluations sont conduites conformément aux principes du Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques et dans le respect de la Charte de la Société française de l'évaluation. Les appréciations, observations et recommandations exprimées dans la présente évaluation le sont sous la seule responsabilité des consultants qui l'ont réalisée et ne reflètent pas nécessairement le point de vue officiel du ministère.

## Avant-Propos

Le Fonds vert pour le climat (FVC) a été créé en 2010 à la suite de la conférence des Parties (dite COP15) à Copenhague en 2009. Premier fonds multilatéral par les montants dédiés à la lutte contre le changement climatique, il est l'un des instruments du mécanisme financier de la Convention cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CNUCC). A ce titre, il contribue au financement des engagements pris dans le cadre de l'Accord de Paris sur le climat conclu le 12 décembre 2015.

Le FVC a pour ambition de répartir de façon équilibrée ses ressources en consacrant 50% de ses activités aux problématiques d'atténuation et 50% aux enjeux d'adaptation. Le fonds vise également une allocation minimale de 50% de ses ressources à l'adaptation pour les pays les moins avancés, les Etats africains et les petits Etats insulaires en développement. Au 10 février 2022, le portefeuille du FVC comprenait 190 projets, 52% d'atténuation et 48% d'adaptation pour 10Md USD engagés. La France est le 3ème contributeur au FVC, auquel elle participe à hauteur de plus d'1,5Md USD, et en a assuré la co-présidence en 2021 et 2022.

A l'approche du sommet sur le climat en juin prochain et de la seconde reconstitution du FVC en octobre, la DG Trésor a confié au cabinet Technopolis la réalisation d'une évaluation de la participation de la France au FVC et de la place de celui-ci au sein de l'architecture multilatérale climat et environnement. Mon rôle a été d'accompagner et d'orienter les travaux en tant que président du groupe de référence de l'évaluation.

L'évaluation a mis en évidence que l'action de la co-présidence française du FVC au cours de ses deux mandats successifs (2021-2022) est jugée très efficace en ce sens qu'elle a permis la réalisation de progrès significatifs sur le plan de la gouvernance du Fonds comme de ses activités fonctionnelles, programmatiques et opérationnelles. En revanche, des marges d'amélioration subsistent pour augmenter l'efficacité du Fonds et pour renforcer l'articulation et la cohérence du FVC avec les autres grands fonds multilatéraux pour le climat et l'environnement, au premier rang desquels le Fonds pour l'environnement mondial (FEM) et les Fonds d'investissement pour le climat (FIC).

Le portefeuille du FVC a connu une croissance importante avec des projets ambitieux tant en termes environnementaux qu'en termes de mobilisation financière. Il sera important de suivre l'exécution de ces projets et d'examiner leurs résultats et impacts réels.

Le rapport invite à œuvrer pour une meilleure spécification et complémentarité des champs d'intervention et priorités des trois principaux fonds multilatéraux actuellement dédiés au changement climatique (FVC, FEM et FIC) mais aussi à soutenir l'approbation d'un nouveau plan stratégique pour le Fonds, ambitieux et répondant aux défis à venir.

Compte-tenu de l'ampleur des besoins pour répondre au défi environnemental, la question se posera lors notamment du sommet de juin prochain de la mobilisation des fonds complémentaires nécessaires dans le cadre d'un « *nouveau pacte financier mondial* ». La pertinence de l'action publique dans ce domaine, c'est-à-dire l'alignement des objectifs par rapport aux enjeux, peut être améliorée en mobilisant davantage certains acteurs privés par effet de levier, comme le suggère le rapport, mais aussi par l'outil fiscal.

**Josué TANAKA**

Professeur associé à l'Institut de recherche Grantham sur les changements climatiques et l'environnement, London School of Economics

Président du Groupe de référence de l'évaluation de la dotation de la France au FVC

# PARTIE 1

# ÉVALUATION DE LA PARTICIPATION DE LA FRANCE AU FONDS VERT POUR LE CLIMAT (FVC) ET DE LA PLACE DU FVC AU SEIN DE L'ARCHITECTURE MULTILATÉRALE CLIMAT ET ENVIRONNEMENT

# Contexte de l'évaluation

## PRINCIPAUX TRAITS CARACTÉRISTIQUES DU FVC

### Historique et mandat du FVC

Le Fonds vert pour le climat (FVC) a été créé en 2010 par 194 gouvernements à la suite de la conférence des Parties (COP) de la Convention cadre des Nations Unies sur le changement climatique (CCNUCC) de Copenhague en 2009 (dite COP 15) au titre du mécanisme financier de la Convention pour aider les pays en développement à limiter ou réduire leurs émissions de gaz à effet de serre (GES) (volet atténuation) et à s'adapter aux impacts actuels et futurs des changements climatiques (volet adaptation). Ce lien de « paternité » consubstantiel, entre la CCNUCC et le FVC est un élément structurant de la gouvernance du Fonds et de son fonctionnement en général. En ce sens, ce lien le démarque d'autres fonds environnement-climat, mis à part le Fonds pour l'environnement mondial (FEM), et fonde l'une de ses spécificités.

Ainsi, le FVC est l'un des instruments du mécanisme financier de la CCNUCC et contribue au financement de l'engagement pris par les pays développés lors de la COP 15 de mobiliser 100 milliards de dollars au bénéfice des pays en développement d'ici 2020, engagement renouvelé lors de la conclusion de l'Accord de Paris sur le climat le 12 décembre 2015 (COP 21), lequel vise notamment à soutenir la transition des pays en développement vers un modèle à faible émission de carbone et à renforcer leur résilience. A cet effet, le FVC a notamment pour vocation d'aider ces pays à relever et à concrétiser leurs ambitions en matière de contributions déterminées au niveau national (CDN) en vue de réduire leurs niveaux d'émissions en les aidant à mobiliser un flux de financements pour investir dans des projets contribuant à l'atténuation et à l'adaptation au changement climatique. Il s'agit aujourd'hui du plus important fonds multilatéral par les montants dédiés à la lutte contre le changement climatique.

### Les caractéristiques du FVC

Le Fonds vert pour le climat se caractérise sur la scène internationale par les spécificités suivantes :

- Le Fonds a pour objectif une allocation équilibrée entre atténuation et adaptation dans l'allocation des ressources : le FVC est mandaté pour investir 50 % de ses ressources dans l'atténuation et 50 % dans l'adaptation en équivalent subvention. Actuellement, le FVC est le seul fonds qui entend allouer 50 % de ses ressources à l'adaptation.
- Une approche guidée par les pays en développement : ce sont en effet ces derniers qui dirigent la programmation et la mise en œuvre du FVC, dans l'objectif de transformer les ambitions des CDN en actions climatiques. De plus, le FVC présente également la particularité d'avoir une gouvernance partagée entre les pays du Nord et les pays du Sud (cf. infra, section suivante sur la gouvernance du FVC).

- Une organisation ouverte et partenariale : le FVC fonctionne via un réseau de plus de 200 entités accréditées et partenaires d'exécution qui travaillent directement avec les pays en développement pour la conception et la mise en œuvre de projets : banques commerciales internationales et nationales, institutions multilatérales, régionales et nationales de financement du développement (exemple de l'AFD pour la France), institutions de fonds d'investissement, des agences des Nations unies et des organisations de la société civile.
- Une gamme variée d'instruments de financement : subventions, prêts concessionnels, garanties ou encore prise de participation en capital, qui doivent lui permettre d'exercer un effet de levier sur les financements mixtes et d'attirer les investissements privés pour l'action climatique dans les pays en développement via la Private Sector Facility. A cela s'ajoutent des dispositifs propres au FVC permettant, en parallèle des projets, de faciliter l'accès au Fonds ou de renforcer les capacités des pays bénéficiaires pour pouvoir monter un projet. Ainsi, le Readiness Programme<sup>1</sup> permet de soutenir l'appropriation nationale du changement climatique, au travers notamment de plans d'actions nationaux. Le Project Preparation Facility (PPF) permet aux pays de bénéficier de ressources financières ou humaines pour la préparation d'un projet et l'élaboration du dossier. Enfin, le Simplified Approval Process (SAP) vise à faciliter le dépôt de projets ambitieux sur le plan du climat et pour des montants inférieurs à un certain seuil (voir section 3.2). Une autre caractéristique du FVC est la place centrale réservée au secteur privé et la volonté de développer des partenariats avec cette catégorie d'acteurs. Le FVC a pour objectif d'intégrer le secteur privé, à la fois sur les aspects financiers (à l'image de BNP Paribas pour ce qui est de la France par exemple) et sur les aspects plus technologiques<sup>2</sup>. Par conséquent, une diversité d'acteurs peut prendre part au FVC. En revanche, les banques de développement régionales ne financent pas le FVC.

### La gouvernance du FVC

La gouvernance du Fonds est centrée autour de cinq entités principales :

- Un Conseil, qui a l'entière responsabilité des décisions de financement<sup>3</sup>. Ce Conseil, dont les membres sont non-résidents, est composé de 24 membres, répartis à parts égales entre représentants des pays développés (donateurs) et des pays en développement (bénéficiaires des aides).
- Le Conseil est appuyé par un Secrétariat opérationnel<sup>4</sup>, basé à Songdo en Corée du Sud, chargé de l'exécution au jour le jour des opérations engagées par le Fonds.

1 Readiness and Preparatory Support Programme (RPSP)

2 Green Climate Fund, Private Sector Strategy, 2022.

3 Green Climate Fund, "Governing instrument for the Green Climate Fund", 2011, Section II.A.5. (source : <https://www.greenclimate.fund/document/governing-instrument>)

4 Green Climate Fund, op. cit, Section II.E.1.

- Le FVC bénéficie en outre des services de la Banque Mondiale qui agit en tant qu'organe fiduciaire doté des compétences administratives pour gérer ses actifs financiers (Trustee)<sup>5</sup>.
- Le FVC travaille directement avec les pays par l'intermédiaire d'autorités nationales désignées (National Designated Authority, NDA) ou de points focaux nationaux (National Focal Points, NFPs), lesquels sont des agences gouvernementales chargées d'assurer la liaison avec le Fonds pour fournir des solutions climatiques.
- Les entités accréditées (Accredited Entities, AE), aujourd'hui au nombre de 114 entités approuvées, s'associent au FVC pour mettre en œuvre les projets et travaillent avec les pays pour trouver des idées de projets et soumettent des propositions de financement à l'approbation du Conseil du FVC.

### **Contributions financières des Etats au FVC**

Lors de la mobilisation de ressources initiale (IRM), 45 pays, 3 régions et une ville ont réalisé un engagement auprès du FVC pour un total de 10,3 milliards de dollars. Du fait du retrait des Etats-Unis et de leur engagement de 2 milliards de dollars non confirmé, le montant total des engagements confirmés pour l'IRM en novembre 2022 était finalement de 8,3 milliards de dollars. Lors de la première reconstitution du Fonds (GCF-1), en 2019, ce sont 32 pays et 2 régions qui ont contribué au Fonds avec un total de 10 milliards de dollars levés et un portefeuille de 40 milliards de dollars a été constitué dans plus de 100 pays. En novembre 2022, presque la totalité des engagements ont été confirmés puisque les 9,87 milliards de dollars annoncés ont effectivement été confirmés. Parmi les principaux pays donateurs, le Royaume-Uni arrive en tête avec un total de 1,85 milliard de dollars, puis la France avec 1,74 milliard de dollars l'Allemagne avec 1,69 milliard de dollars et le Japon avec 1,5 milliard de dollars.

### **Les indicateurs financiers et opérationnels du FVC**

Les figures ci-après dressent un bilan synthétique des indicateurs financiers et opérationnels du FVC.

<sup>5</sup> En 2010, la CCNUCC a invité la Banque Mondiale à servir d'administrateur provisoire du Fonds vert pour le climat. Ses fonctions à ce titre comprennent la réception, la détention et l'investissement des contributions financières des contributeurs, le transfert des ressources financières conformément aux instructions du FVC, et la préparation des rapports financiers récapitulatifs. En avril 2019, la Banque Mondiale et le FVC se sont accordés pour une reconduction de 4 ans de l'administration du Fonds fiduciaire du FVC par l'institution de Washington (source : <https://www.greenclimate.fund/about/resource-mobilisation/trustee>).

Figure 1 : Montants engagés, montants décaissés et instruments financiers du FVC

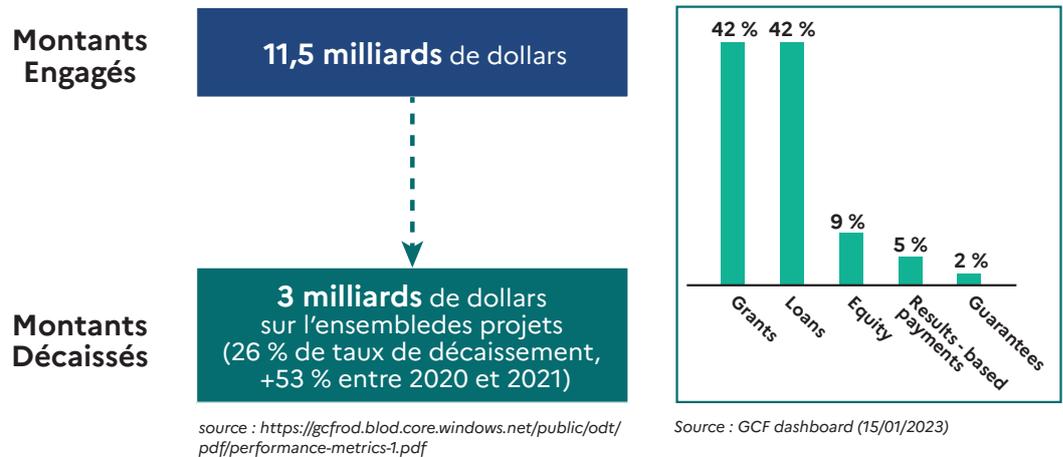
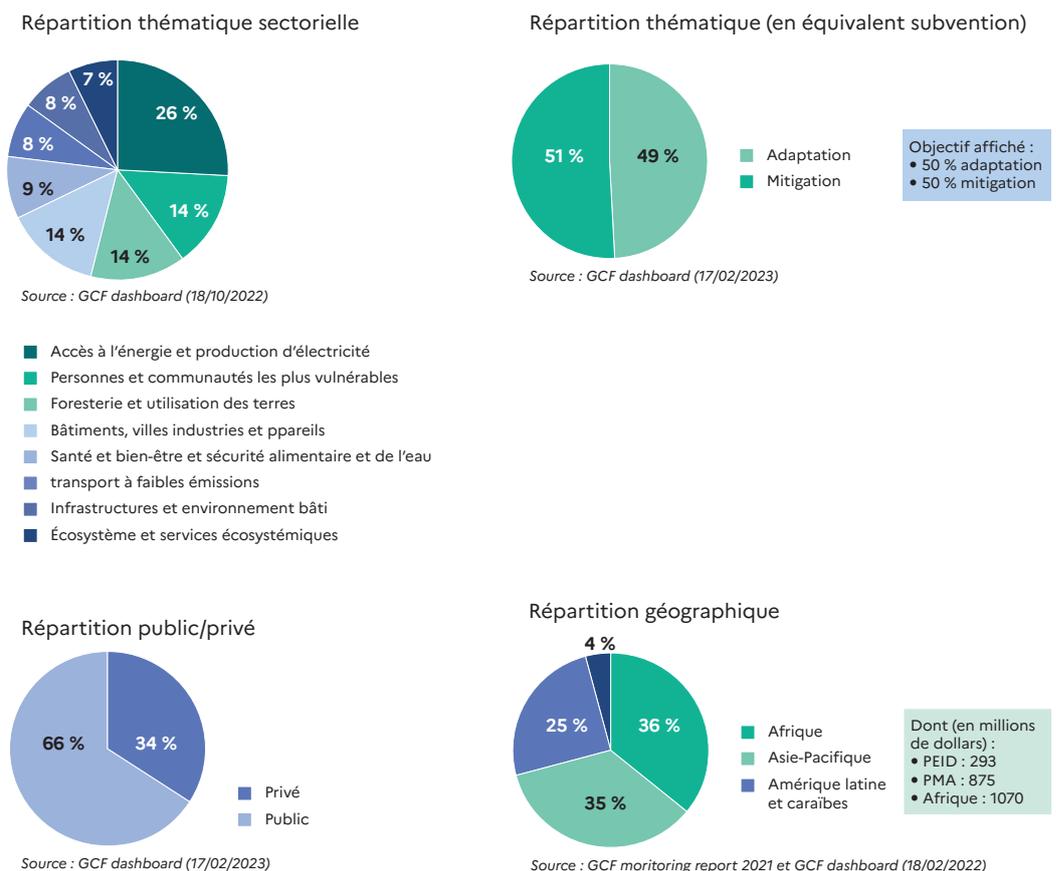


Figure 2 : Ventilation sectorielle, thématique et géographique des financements des 209 projets approuvés par le FVC



## LE FVC DANS LA POLITIQUE CLIMATIQUE FRANÇAISE À L'INTERNATIONAL

La participation de la France au FVC s'inscrit à la fois dans une stratégie ambitieuse à l'international sur le climat et dans la lignée de sa politique de coopération au développement qui accorde la priorité à 19 pays africains parmi les moins avancés et fait de la coopération multilatérale un vecteur essentiel.

Historiquement, la France s'est fortement impliquée politiquement et diplomatiquement en faveur de la création du FVC. Initiatrice et contributrice majeure du FVC avec le Royaume-Uni, l'Allemagne ou encore le Japon, la France occupe toujours, plus de dix ans après sa création, une place centrale dans sa gouvernance, et est reconnue comme un acteur constructif et influent en son sein.

Le niveau de contribution financière de la France au FVC lui permet de disposer d'une chaise pour pays unique au sein du Conseil ce qui lui confère un poids indéniable. Elle y est représentée par un membre de la Direction générale du Trésor (DGT). Celui-ci joue un rôle de représentation des intérêts français au sein du FVC.

La France a contribué au FVC à hauteur de 1 milliard de dollars pour la période 2015-2018 (Initial Resource Mobilisation). Le doublement de la contribution française en 2019 (+40% en Euros, soit environ 1,5 milliard d'euros<sup>6</sup>) lors de la première reconstitution du Fonds (GCF-1, 2020-2023) a résulté d'une décision stratégique, prise au plus haut niveau sous l'impulsion du président de la République, qui dans le même temps a souhaité que la France prenne une part centrale dans cette reconstitution en accueillant la réunion de clôture<sup>7</sup>. Cet engagement place la France au rang de troisième contributeur en dons à la reconstitution derrière le Royaume-Uni et l'Allemagne. Au total, et depuis sa création, la France aura contribué sur la période 2015-2023 à hauteur de 3,3 milliards de dollars au Fonds, ce qui la situe en quatrième position derrière ces pays et le Japon.

La France dispose par ailleurs de quatre organismes accrédités<sup>8</sup> permettant de mettre en œuvre les projets et de travailler avec les bénéficiaires pour développer des projets : l'AFD et sa filiale Proparco, deux entités publiques, BNP Paribas et le Crédit Agricole.

### **La France dans la gouvernance finance climat et environnement mondial**

Le changement climatique requiert des besoins financiers sans précédent. De plus en plus d'acteurs se mobilisent pour apporter les ressources nécessaires, induisant une certaine accélération de la finance climat ces dernières années, en particulier pour l'adaptation. Toutefois, le Climate Policy Initiative (CPI) constatait en 2021 que l'écart entre les moyens et les besoins reste encore considérable. Les fonds multilatéraux représentent une part réduite de la finance mondiale

6 La contribution française de 1.548 millions d'euros au GCF-1 se répartit comme suit :

1.176 millions d'euros en dons portés par le programme 110 et par le FSD ;

310 millions d'euros en prêt très concessionnel (taux zéro, maturité 25 ans avec cinq ans de grâce) via l'AFD versé en une seule fois en 2022. Ce prêt donnera lieu à des bonifications portées par le programme 110 ;

62 millions d'euros sous la forme d'un coussin de garantie pour le prêt, assimilable à un don (source DGT : Termes de référence de la présente mission).

7 Dans son discours du 23 septembre 2019 à la Conférence climat du Secrétaire général des Nations Unies, le Président de la République a précisé que «la priorité immédiate est le Fonds vert». Source : MEAE (<https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-France/climat-et-environnement/la-lutte-contre-les-changements-climatiques/le-financement-un-enjeu-essentiel-dans-la-lutte-contre-le-changement-climatique/>).

8 Expertise France (EF) en revanche n'est pas une entité accréditée du FVC. La pertinence pour EF d'être accréditée au FVC est bien moindre que pour l'AFD car EF ne répond pas à des appels à projets et se positionne comme maîtrise d'ouvrage en réponse à la commande d'un Etat ou d'une organisation. EF ne dispose pas non plus de ressources pour cofinancer les projets comme le fait l'AFD, ce qui est pourtant une condition posée par le Fonds.

(4% de la finance climat en 2019/2020<sup>9</sup>). Ils jouent toutefois un rôle essentiel du fait de leur caractère multilatéral, de leur valeur symbolique particulière lorsqu'ils sont adossés à des conventions onusiennes, de leur potentiel de mobilisation financière et de leur capacité à catalyser la connaissance et l'innovation sur les sujets de la finance climat.

En plus de sa participation au FVC, la France contribue à quatre autres principaux fonds multilatéraux pour le climat et l'environnement dans le cadre de son aide publique au développement (APD) :

- Fonds pour l'Environnement Mondial (FEM) ;
- Fonds d'Adaptation au changement climatique ;
- Les Fonds d'investissement pour le climat (FIC) ;
- Fonds multilatéral pour le Protocole de Montréal.

Nous présentons dans la section suivante une analyse de la place du FVC par rapport à ces autres fonds.

9 Source : <https://www.climatepolicyinitiative.org/publication/global-landscape-of-climate-finance-2021/>

# Réponses aux questions évaluatives sur la participation de la France au Fonds vert pour le climat (FVC) et la place du FVC dans l'architecture multilatérale climat et environnement

## LA QUESTION PRÉLIMINAIRE DE LA PERFORMANCE GLOBALE DU FVC

L'examen de la performance du Fonds Vert pour le Climat semble essentiel pour pouvoir évaluer la pertinence et l'efficacité de la contribution de la France à ce Fonds. A cette fin, cette section reprend les principales conclusions des travaux de l'unité indépendante d'évaluation du FVC.

L'Unité d'évaluation indépendante du FVC a publié, en avril 2022, une évaluation<sup>10</sup> de l'état de mise en œuvre de l'USP (Updated Strategic Plan), soit le Plan stratégique mis à jour du FVC<sup>11</sup>. L'objet de cette évaluation est d'étudier l'avancée de la progression du FVC au regard des objectifs qui ont été fixés en 2020 par l'USP.

La conclusion principale est que le FVC est mis en place avec notamment un niveau d'engagement élevé de la part des Etats, mais n'est pas encore opérationnel. En particulier, les montants décaissés (ici dans le cadre du RPSP et du PPF, mais aussi plus généralement sur les projets) sont encore relativement faibles, les objectifs de réduction de gaz à effet de serre ne sont pas atteints, et l'intégration du secteur privé est insuffisante. L'ensemble des conclusions de cette évaluation est résumé graphiquement dans le tableau suivant :

<sup>10</sup> Rapid assessment of the progress of the Green Climate Fund's Updated Strategic Plan (source : <https://ieu.greenclimate.fund/document/rapid-assessment-progress-green-climate-funds-updated-strategic-plan>).

<sup>11</sup> GCF, Updated Strategic Plan for the Green Climate Fund 2020-2023 (source : <https://www.greenclimate.fund/document/updated-strategic-plan-green-climate-fund-2020-2023>).

**Tableau 1 : Synthèse de l'évaluation indépendante de l'état de mise en œuvre de l'USP**

Objectif	Résultat
Atténuation (émissions évitées)	■
Adaptation (nombre de bénéficiaires)	■
Niveau de couverture des besoins chiffrés par les pays éligibles pour mettre en place les CDN	■
Décaissements dans le cadre du RPSP et du PPF	■
Equilibre 50:50 adaptation et atténuation	■
Ciblage de 50% des ressources de l'adaptation vers les pays vulnérables	■
Objectif de distribution géographique	■
Allocation d'au moins 20% des ressources au secteur privé	■
Intensification du financement pour les projets ambitieux	■
Augmentation du nombre de projets pour les entités à accès direct	■
Augmentation des financements pour les entités à accès direct	■
Co-financement du secteur privé maintenu au même niveau	■
Equilibre de l'appétence au risque	■
<b>Amélioration de la rapidité, prédictibilité, simplification de l'accès, efficacité, efficacité et transparence :</b>	
Processus d'accréditation	■
Cycle d'approbation du projet	■
Arrangements juridiques	■
Processus RPSP	■
Processus PPF	■

■	L'objectif sera atteint et même probablement dépassé
■	L'objectif sera atteint, sans dépassement
■	L'objectif est partiellement atteint
■	L'objectif n'est pas atteint
■	L'objectif n'a pas été suffisamment précis dans sa définition ou n'a pas été quantifié et ne peut donc pas être évalué

En octobre 2020, l'unité d'évaluation indépendante du Fonds a publié une note sur la performance des investissements du Fonds dans les PEID<sup>12</sup>, et affiche des résultats mitigés dans les PEID, pourtant considérés comme prioritaires car hautement vulnérables. La performance du Fonds dans les PMA est également évaluée dans un rapport de janvier 2022<sup>13</sup> qui conclut que, bien que les populations vulnérables soient relativement bien ciblées, les résultats sont très mitigés avec une action du FVC encore peu efficace (démarches administratives lourdes), un manque de coordination, et une appropriation nationale insuffisante.

<sup>12</sup> <https://ieu.greenclimate.fund/evaluation/sids2020>

<sup>13</sup> <https://ieu.greenclimate.fund/document/final-report-independent-evaluation-relevance-and-effectiveness-green-climate-funds>

## LA PERCEPTION DES PRINCIPAUX ACTEURS DU FVC SUR L'EFFICACITÉ DE L'INTERVENTION DE LA FRANCE AU SEIN DU FVC

### Vers une implication croissante de la France dans la gestion du FVC

A l'origine du FVC, même si la France figure parmi ses pays fondateurs, les Etats-Unis et l'Allemagne en sont les principaux promoteurs. Cependant, au tournant des années 2010, la très forte implication de la France dans l'organisation de la COP 21 (2015) et la préparation de l'Accord de Paris pour le climat lui ont conféré un statut de leadership international aux côtés des Etats-Unis et du Royaume uni. Dans le même temps, l'Accord de Paris sur le climat de 2015 consacrait la nouvelle stature internationale du FVC en le désignant comme l'un de ses outils privilégiés de financement.

Dans la continuité et en parfaite cohérence avec les efforts déployés pour l'aboutissement de l'Accord de Paris, la France accroît de 40 % sa contribution lors de la première reconstitution du Fonds (GCF-1) et prend la co-présidence du FVC une première fois en 2021, puis l'année suivante. Politiquement, la France souhaite s'impliquer davantage dans les affaires du FVC, en tant qu'un de ses principaux bailleurs et porteuse de plusieurs projets (avec notamment l'AFD) pour démontrer que le FVC est additionnel, opérationnel et l'un des outils majeurs du changement de paradigme, au service de la transition écologique. Concourir à la réussite du FVC devient du même coup pour l'Hexagone un facteur essentiel de son «*soft power*» et de visibilité sur l'échiquier international. En janvier 2021, la France prend la co-présidence du Fonds<sup>14</sup> (à l'époque avec le Mexique) puis, forte du soutien de ses pays partenaires, elle est reconduite pour un second mandat l'année suivante (2022) en binôme cette fois avec l'Afrique du Sud.

Le rôle des co-présidents au FVC est central et plus important que dans d'autres institutions internationales comparables, puisqu'il leur revient d'organiser les consultations auprès de leurs pairs au sein du groupe de pays du Conseil (ou «*constituency*») dont ils tirent leur mandat, Nord ou Sud<sup>15</sup>, d'animer et de faciliter les échanges, et de préparer la recherche de consensus<sup>16</sup>.

Il est à noter que durant cette période (2021-2022), le co-président et le suppléant, lequel reste membre de droit du Conseil, sont tous les deux français.

14 Cette co-présidence est assurée par Jean-Christophe Donnellier, Inspecteur général de l'INSEE, et, depuis septembre 2020, ministre conseiller pour les affaires économiques, inspecteur général de la direction générale du Trésor. La DGT met ainsi à disposition une équipe de quatre personnes pour le suivi du FVC dont le Co-président, le suppléant, lequel reste membre de droit du Conseil (actuellement M. Stéphane Cieniewski) ainsi que deux autres fonctionnaires de la DGT.

15 La France faisant partie du groupe des pays du Nord.

16 Les échanges auxquels donnent lieu ces négociations sont retracés par le Secrétariat (Matrice de consultation).

## La coprésidence française de 2021 et 2022

En prenant la co-présidence, la France se fixe d'emblée pour objectifs d'améliorer la gouvernance du Fonds, d'asseoir les acquis opérationnels de ces dernières années et de réaffirmer la place centrale du FVC dans l'architecture de la finance climat internationale<sup>17</sup>.

Elle s'attelle en priorité à traiter les nombreux dysfonctionnements de l'Institution et en premier lieu à pacifier les relations au sein du Conseil entre représentants des pays du Nord et du Sud, notamment vis-à-vis du Groupe africain de négociateurs (AGN) («*One board approach*»)<sup>18</sup>. Dans cet esprit, le co-président français choisit de privilégier la reprise du dialogue<sup>19</sup>, une stratégie qui se révèle payante avec le retour à une écoute réciproque et à des négociations apaisées entre les parties, et des échanges réguliers entre les deux co-présidents. Le rapprochement avec l'Afrique du Sud et la normalisation des travaux du Conseil portent progressivement leurs fruits et les principaux blocages sont peu à peu levés, à telle enseigne que la France est désormais qualifiée de «*pilier*» du FVC et de «*catalyseur*», des qualificatifs plutôt flatteurs émanant en particulier d'autres membres du Conseil.

La présidence française s'est parallèlement attachée à rentrer au cœur du dispositif opérationnel du Fonds pour en améliorer les procédures internes et leur mise en œuvre, renforcer le Secrétariat, tout en ciblant également les questions de l'accréditation et de l'implication du secteur privé, la diversification des outils financiers, la gestion des risques financiers, ainsi que la question de la concessionnalité. L'implication du co-président est saluée par de nombreux interlocuteurs, et il est notamment reconnu pour sa fine connaissance du FVC et de ses rouages, et son pragmatisme dans la gestion des affaires du Conseil. Aux côtés du co-président, les observateurs notent également un fort engagement de l'équipe mise à disposition par la DGT pour le suivi des affaires du Fonds.

Les interlocuteurs indiquent que la France est également très active au sein des comités thématiques du FVC, autre point de blocage habituel dans le cycle de décision dans le passé.

## Le bilan de la co-présidence française

Les résultats au regard de la gouvernance du Fonds portent sur les points suivants :

- Une approche plus pragmatique et efficace des décisions au Conseil (même si la décision d'abandonner la règle du consensus pour passer à la majorité qualifiée (80% des membres) est antérieure à la co-présidence française (2019), c'est bien au cours de cette période qu'elle a été pleinement mise en application) ;
- Un rapprochement des positions des membres du Conseil ;

17 DGT, La France prend pour la première fois la co-présidence du Fonds vert pour le climat, 6 avril 2021 (source : <https://www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/2021/04/06/la-france-prend-pour-la-premiere-fois-la-co-presidence-du-fonds-vert-pour-le-climat>).

18 «*One board*» approach : approche visant à faciliter et à améliorer l'efficacité de la prise de décision au sein d'une instance par le rapprochement des points de vue.

19 Voir 31<sup>e</sup> réunion du Conseil du FVC en Afrique du Sud.

- un fonctionnement beaucoup plus serein<sup>20</sup>, collégial et professionnalisé du Conseil ainsi qu'une meilleure coordination entre le Conseil et le Secrétariat ;
- Le renforcement des responsabilités du Secrétariat
- le fonctionnement des comités a été revu<sup>21</sup> pour faciliter leur mode opératoire et éviter les inerties grâce à une meilleure définition de leur mandat (rôle consultatif) et la fixation de règles de fonctionnement (termes de référence et temporalité).

Au regard du fonctionnement du Fonds, des progrès notables ont été enregistrés sur plusieurs fronts, à mettre à l'actif de la co-présidence de ces deux dernières années, 2021 ayant été de loin la plus prolifique des cinq dernières années en matière de politiques, stratégies et documents cadres divers permettant ainsi au FVC de « passer d'un concept sur papier à une fonds opérationnel »<sup>22</sup>. Parmi les plus significatifs d'entre eux on pourra signaler :

- L'adoption du nouveau Cadre de gestion intégrée (Integrated Management Result Framework, IMRF) (2021, Conseil B29)<sup>23</sup>.
- Le Manuel de programmation pour les grands projets (2020)<sup>24</sup> et le Guide pour l'évaluation des propositions de projets (2022)<sup>25</sup>.
- La raison d'être du FVC en matière de politique climatique (2022)<sup>26</sup>.
- La révision de la procédure d'accès simplifié (Simplified Access Process, SAP)<sup>27</sup> qui relève le seuil de l'approbation par le Secrétaire exécutif de projets de petite taille (inférieurs à 25 Millions US\$) portés par les acteurs nationaux (Fast Track pour les entités nationales adopté en Conseil B32, 2022), ce qui permet du même coup un alignement avec les autres institutions comparables.

Le FVC continue cependant de décevoir nombre de parties prenantes et pâtit encore d'un déficit d'image. Parmi les griefs le plus souvent retenus : une gouvernance dans laquelle le politique prend encore trop souvent le pas sur la programmation et la gestion de projets (certaines décisions majeures ont pu mettre deux à trois ans avant de pouvoir aboutir dans un passé encore récent), la lenteur des procédures et des prises de décision d'où les retards dans

20 Un indicateur très parlant à cet égard est la réduction très significative du nombre d'interventions du Conseiller général (General Counsellor) pour résoudre les différends.

21 GCF, General guidelines for the operation of Board committees (Conseil 32, Source : <https://www.greenclimate.fund/document/general-guidelines-operation-board-committees>).

22 GCF, Summary report: an IEU deliverable contributing to the Second Performance Review of the Green Climate Fund, GCF/B.34/Inf.08, 26 September 2022, p.10.

23 GCF, Integrated results management framework, 2021 (source : <https://www.greenclimate.fund/document/integrated-results-management-framework>).

24 GCF Programming Manual: An introduction to the Green Climate Fund project cycle and project development tools for full-size projects, 2020 (source : <https://www.greenclimate.fund/sites/default/files/document/gcf-programming-manual.pdf>).

25 GCF Appraisal Guidance: A comprehensive guide to the tools and due diligence processes used to review and assess concept notes and funding proposals, 2022 (source : <https://www.greenclimate.fund/sites/default/files/document/gcf-appraisal-guidance-annexes.pdf>).

26 GCF, Steps to enhance the climate rationale of GCF-supported activities, 2022 (source : <https://www.greenclimate.fund/sites/default/files/document/gcf-b33-05.pdf>).

27 Source : <https://www.greenclimate.fund/document/gcf-b32-05-add01>  
<https://www.greenclimate.fund/search?keywords=simplified+approval+process>  
<https://www.greenclimate.fund/document/gcf-brief-simplified-approval-process>

l'approbation et l'exécution des projets<sup>28</sup>, une programmation insuffisamment proactive, la lourdeur du reporting, une gestion de l'accès direct en deçà des attentes (fortes disparités de situations) et une gestion perçue comme très bureaucratique des entités accréditées y compris lors de la ré-accréditation<sup>29</sup>, un Secrétariat « *relativement distant, peu visible et à la faible présence sur le terrain* »<sup>30</sup>, une participation du secteur privé encore insuffisante en comparaison des objectifs, une trop faible attention portée aux attentes des PVD, enfin des coûts de fonctionnement très élevés en comparaison des « *normes* » internationales évalués selon l'un de nos interlocuteurs à plus de 20 % au vu des données du rapport d'audit du FVC pour l'année 2021.

### Les leviers de l'influence de la France au sein du Fonds

Les acteurs français témoignent d'une très bonne coordination de l'Équipe France, représentée par le Co-président du Fonds, la DGT par MF3 à Paris et le SER à Séoul, le MEAE par la DGM à Paris et la chancellerie à Séoul et l'AFD à Paris. Les interlocuteurs de cette évaluation font état de relations de confiance fluides et constructives, de discussions riches en amont des Conseils et d'une bonne information générale de l'actualité de chacun (partage par la DG Trésor des notes stratégiques du Conseil, remontée d'information de l'AFD sur les projets en instruction et en phase de mise en œuvre, etc.). L'appui du gouvernement français a également été apprécié pour son action en faveur de la désignation des entités accréditées françaises, notamment de deux établissements bancaires le Crédit Agricole et la BNP-Paribas.

De plus, la France est également, avec l'Agence française de développement (AFD), l'un des premiers bailleurs à porter des projets du FVC. Au total, l'AFD qui est très présente sur les questions climatiques portées par le FVC et dotée d'importants moyens financiers pour notamment accompagner les partenaires, développe 6 projets en partenariat avec le FVC pour un total de 370 millions €, notamment sur le volet « *adaptation* » et dans les pays vulnérables (Afrique et PEID)<sup>31</sup>. Par ailleurs, l'AFD est actuellement en cours de ré-accréditation auprès du Fonds. La ré-accréditation a posé de nombreuses questions au sein de l'AFD qui trouvent des réponses différentes au niveau politique et opérationnel :

- Sur un plan politique, il faut rappeler que l'AFD assure actuellement la présidence de l'International Development Finance Club (IDFC) et que pour porter efficacement la voix de ce club au sein du FVC, il est plus pertinent d'y être accrédité. De plus, on rappellera le rôle important de l'actuel Directeur général de l'AFD dans la genèse du FVC.

28 «le cycle d'évaluation et d'approbation des projets est largement perçu comme bureaucratique, long, incohérent et non transparent», GCF, Summary report: an IEU deliverable contributing to the Second Performance Review of the Green Climate Fund, GCF/B.34/Inf.08, 26 September 2022, p. 44.

29 Comme ce fut le cas pour la Development Bank of South Africa (DBSA) et la Korean Development Bank (KDB) pour lesquelles la ré-accréditation a été obtenue au prix d'une longue procédure et d'un désengagement des projets liés à l'exploitation du charbon.

30 GCF, Summary report: an IEU deliverable contributing to the Second Performance Review of the Green Climate Fund, GCF/B.34/Inf.08, 26 September 2022, p.17.

31 La stratégie de l'AFD vis-à-vis du FVC est double : 1) gestion de fonds délégués pour l'appui aux projets et programmes ; 2) accompagnement des partenaires pour construire les capacités (savoir-faire en matière de climat et process associés). L'AFD a pu bénéficier de 700.000€ du FVC pour aider les partenaires des PVD dans la définition de leurs stratégies à long terme «climat» et outils via le Readiness programme du Fonds.

- Au niveau opérationnel, le Fonds est un instrument extrêmement pertinent car il apporte des ressources concessionnelles aux entités accréditées. Il est également un atout important dans la relation de l'AFD avec ses pays partenaires qui peuvent parfois accéder aux financements du FVC grâce à l'AFD (exemple du Maroc ou du Sénégal). En revanche, l'AFD regrette le manque d'échange sur la vision stratégique du Fonds sur ses attentes vis-à-vis des entités accréditées des pays contributeurs.

## L'ANALYSE DE LA PLACE DU FVC DANS L'ARCHITECTURE MULTILATÉRALE CLIMAT ET ENVIRONNEMENT

L'analyse de la place du FVC dans l'architecture multilatérale climat et environnement permet de porter une appréciation sur la raison d'être et le positionnement du Fonds, et la cohérence de la participation de la France à cet instrument financier. Ainsi, l'étude a comparé les trois principaux fonds multilatéraux pour le climat et l'environnement que sont, outre le FVC, le Fonds pour l'Environnement Mondial (FEM) et les Fonds d'Investissement Climatique (FIC)<sup>32</sup>.

### **Le FVC : le bénéficiaire d'une forte visibilité sur la scène internationale**

En tant que principal mécanisme financier de la CCNUCC, malgré son jeune âge, le FVC bénéficie d'une position toute particulière dans la gouvernance climat mondiale. Le FEM repose lui sur cinq conventions onusiennes. Les FIC sont les seuls des trois fonds analysés à ne pas être directement liés à une convention onusienne, ce qui leur confère un statut différent. Ces derniers sont également marqués par leur fonctionnement centré sur les banques multilatérales de développement (BMD) et un rôle joué par les pays en développement dans les prises de décision considéré comme trop faible, contrairement au FVC et au FEM. Ainsi, contribuer au FVC revient à soutenir un dispositif qui bénéficie aujourd'hui d'une visibilité supérieure aux autres fonds au regard de la gouvernance mondiale «climat». A cet égard, y participer présente pour la France un véritable bénéfice diplomatique.

### **Une efficacité et une gouvernance du FVC jugées plus faibles que celles des autres Fonds**

En comparaison des autres fonds étudiés dans le cadre de cette analyse, le FVC est marqué par une faible efficacité. Elle est principalement attribuée à une opérationnalisation rapide du FVC et à des procédures, des exigences et une gouvernance de plus en plus lourdes, qui induisent des lenteurs dans la prise de décision. En effet, si le lien avec un mécanisme onusien peut être un atout en termes de visibilité, cela implique aussi des défis pour le FVC, notamment en termes de gouvernance avec, entre autres, une forte politisation des échanges. Ainsi, malgré un consensus sur la force symbolique du FVC, les entretiens ont révélé des questionnements sur la pertinence de contribuer au FVC en raison de la complexité de sa gouvernance et tant que son efficacité ne s'est pas améliorée.

<sup>32</sup> A la demande du comité de pilotage, l'étude s'est concentrée sur le Fonds pour l'Environnement Mondial (FEM) ainsi que sur les Fonds d'Investissement Climatique (FIC).

### **Des projets à l'ambition transformative dont les modalités sont complémentaires des autres Fonds**

Bien que le FEM se différencie du FVC et des FIC par la diversité de ses mandats, les problématiques climat et environnement sont si larges et interdépendantes que dans les faits, les thématiques abordées se recoupent largement. Il y a toutefois une différence dans l'approche : pour le FVC et les FIC le climat est l'objectif premier, alors que pour le FEM le climat est principalement abordé sous l'angle des co-bénéfices. Aussi, le niveau d'implication envers deux des sujets priorités par la France diffère d'un fonds à l'autre : l'adaptation au changement climatique, pour lequel le FVC apparaît en tête, et la biodiversité, pour lequel le FEM est le premier contributeur des Fonds étudiés.

Sur le plan géographique, le FVC est le Fonds le plus aligné avec les priorités de la France. En effet, le FVC est le Fonds qui consacre le plus de financement à la région Afrique, aux PMA et aux PEID.

Sur la répartition sectorielle, le FVC marque aussi une volonté franche de soutenir le secteur privé, ce qui fait partie des priorités de la France.

Enfin, les caractéristiques des projets soutenus diffèrent selon les fonds, ce qui implique un fort potentiel de complémentarité.

- Tout comme les FIC, le FVC finance des projets sur la base d'une approche programmatique, alors que le FEM finance essentiellement des projets pilotes et les phases amont de projets plus importants.
- Les contributions moyennes par projet du FVC (53 millions de dollars en 2021) sont largement supérieures aux contributions du FEM (8 millions)<sup>33</sup> et des FIC (entre 10 et 15 millions en moyenne, à l'exception du FTP – 33 millions en 2021)<sup>34</sup>. Ceci reflète la nature des activités et la volonté transformationnelle du FVC.
- En revanche, le FVC présente un effet levier limité. Selon l'analyse de portefeuille de juillet 2022, le ratio de cofinancement<sup>35</sup> s'élève seulement à 1:5<sup>36</sup>, contre 1:8<sup>37</sup> pour les FIC et 1:9<sup>38</sup> pour le FEM.
- Selon une cartographie du FVC, confirmée par la revue de littérature et les entretiens, la prise de risque du Fonds Vert pour le Climat dans les projets financés est plus importante que pour les autres Fonds<sup>39</sup>.
- Les projets financés par le FVC présentent un caractère assez innovant en ce que le Fonds permet l'intervention d'acteurs très différents, notamment du secteur privé, grâce à la mobilisation d'outils plus diversifiés que les outils du FEM et des FIC.
- Les contributions du FEM prennent la forme de subventions, alors que la palette des instruments financiers au service des FIC (subventions : 50%, capital propre : 32%, prêts : 18%) et du FVC (prêts : 43%, subventions : 41%, capital propre : 9%, paiements basés sur les résultats : 4%, garanties : 3%)<sup>40</sup> est beaucoup plus large.

33 WRI, The Future of the funds (2017). Absence de données plus récentes.

34 Rapport annuel 2021 des FIC.

35 Part des financements FVC dans le total du budget des projets

36 Rapport annuel 2021 du FVC.

37 Rapport annuel 2021 des FIC.

38 WRI, The Future of the funds (2017). Absence de données plus récentes.

39 WRI, The future of climate funds (2017). Absence de données plus récentes.

40 <https://www.greenclimate.fund/projects/dashboard> (09/01/2023)

- Enfin, les fonds diffèrent par la nature et la diversité de leurs entités accréditées (plus de 100 pour le FVC contre 18 pour le FEM).

### **Vers une cohérence et une coopération croissante entre les Fonds**

La section précédente illustre un fort potentiel de complémentarité entre les fonds du fait de cibles différentes, par exemple au niveau de la taille des projets, ou des outils de financement utilisés.

Des efforts accrus de coopération entre les fonds sont observés, comme en témoigne par exemple la déclaration commune adoptée par le FVC, le FEM, les FIC et le Fonds pour l'Adaptation lors de la COP 26 (2021) en vue d'explorer les synergies potentielles entre les fonds, notamment au niveau de leur programmation, et d'établir une feuille de route commune<sup>41</sup>. Toutefois, un rapport de l'Unité indépendante d'évaluation du FVC indique en 2022 que si le FVC a mis en œuvre des moyens pour mieux s'intégrer dans l'architecture de la finance climat mondiale, notamment auprès des FIC et du FEM, les résultats en termes de complémentarités entre les fonds restent encore aujourd'hui modestes.

## **QUELLE CONTRIBUTION FRANÇAISE À LA PROCHAINE RECONSTITUTION DU FVC ?**

La première période de reconstitution («*replenishment*») du FVC (GCF-1) touche à sa fin et la 33<sup>ème</sup> session du Conseil du FVC en juillet 2022 a officiellement inauguré le nouveau cycle de reconstitution, soit le GCF-2, pour la période 2024-2027. Un nouveau cycle de négociations est lancé qui culminera avec une conférence des donateurs prévue en décembre 2023 au cours de laquelle les dotations financières pour le prochain cycle du FVC seront dévoilées. Aujourd'hui plus que jamais, pour honorer les engagements pris dans le cadre de l'Accord de Paris et tenter ainsi d'éviter une catastrophe climatique annoncée, la communauté internationale, mise au pied du mur, se doit d'agir et de relever son ambition en matière de climat et de financements.

Cette deuxième reconstitution des ressources du FVC constitue une étape essentielle pour rendre opérationnel cet objectif commun de gestion de la crise climatique en fournissant au FVC les moyens financiers pour continuer de renforcer sa capacité à soutenir l'action climatique dans les pays en développement au cours des prochaines années. Or, le FVC se trouve à la croisée des chemins. Son ambition est grande, mais il ne fait pas encore totalement l'unanimité sur le plan de sa gouvernance et de son opérationnalité, et l'on observe des divergences quant aux orientations à lui impulser dans les prochaines années.

La position de la France devra, quant à elle, être arrêtée en mai-juin 2023 et le montant de sa contribution («*pledge*») définitivement arrêtée en octobre 2023.

Plusieurs éléments de contexte sont fondamentaux pour appréhender la question de la prochaine contribution française au Fonds, parmi lesquels l'aggravation de la crise climatique qui renforce la nécessité d'agir rapidement et de façon massive ou inversement, le contexte politique et économique international (qui

<sup>41</sup> GCF/AF/CIF/GEF, The multilateral climate funds are working together to enhance complementarity and collaboration (source : <https://www.greenclimate.fund/statement/multilateral-climate-funds-are-working-together-enhance-complementarity-and-collaboration>).

peut amener les Etats à être frileux sur leurs engagements internationaux pour le climat). Dans ce contexte, la contribution française pourrait dépendre de :

- La poursuite de l'alignement du FVC avec les priorités de la diplomatie climatique française : cette évaluation rappelle que le Fonds est très fortement aligné avec les priorités françaises, qu'elles soient géographiques (priorités aux PEID et aux PMA), thématiques (équilibre entre adaptation et atténuation) ou encore opérationnelles (intégration du secteur privé, intervention en subvention, diversité des instruments financiers, gestion du risque en matière de financement de projet....) ;
- Le positionnement des autres donateurs et le choix de la France de se maintenir dans le «*Top 3 ou 4*» des donateurs du FVC pour continuer à jouer le rôle de «*champion*» du FVC.
- La possibilité pour la France, en lien avec d'autres membres du Conseil, de proposer des scénarios avec différents niveaux de contribution adossés à des scénarios de réforme plus ou moins ambitieux, conditionnant notamment le montant de la contribution à une poursuite des réformes pour une plus grande efficacité de la gouvernance et de la mise en œuvre du Fonds, ainsi que pour davantage de coordination entre les différents fonds. Comme indiqué précédemment, si le FVC a aujourd'hui mis en place les cadres d'une gouvernance et d'un fonctionnement efficaces, il doit encore faire la démonstration de cette efficacité et de nombreux chantiers sont encore à mener. On indiquera notamment les pistes suivantes :
  - Sur la gouvernance et le fonctionnement : sortir définitivement le Conseil des oppositions historiques Nord-Sud ; clarifier la vision stratégique du FVC ; se mettre davantage au service des PVD et favoriser l'accès direct grâce notamment à un renforcement des compétences des partenaires nationaux ; prévoir une présence accrue du FVC dans les pays et les régions afin d'améliorer son engagement dans la planification stratégique ; permettre une plus grande implication des entités accréditées et des partenaires nationaux et trouver les leviers d'un engagement accru du secteur privé ; renforcer le périmètre d'intervention du Secrétariat ; créer les outils d'une meilleure objectivation de la performance du Fonds ; développer une politique de communication plus active et adaptée.
  - Sur la stratégie et les projets : davantage prioriser l'adaptation qui bénéficie encore trop souvent de projets de petite taille et attire trop peu le secteur privé ; Promouvoir une plus grande trans-sectorialité et intégration (au sens de «*mainstreaming*») et la recherche de bénéfices environnementaux multiples pour maximiser l'usage des fonds et des impacts attendus de leur affectation.

# Conclusions et recommandations

## CONCLUSIONS

La participation financière de la France au Fonds Vert pour le Climat s'inscrit dans le cadre de ses engagements internationaux - Accord de Paris et ODD (principalement 13 et 17) - à la promotion desquels elle a très largement œuvré. Elle lui a permis d'apposer sa marque au sein de la diplomatie climatique et d'exercer son influence (soft power) dans le cadre d'une action de solidarité vis-à-vis du monde en développement. Elle demeure une priorité nationale maintes fois réaffirmée au plus haut niveau. Ce soutien au Fonds n'en reste pas moins un effort très significatif, surtout en cette période de tensions économiques croissantes, qui doit être dûment justifié aux yeux des responsables politiques comme du contribuable.

Compte tenu de l'urgence et de la gravité de la crise climatique, le FVC se fixe pour but d'assurer un leadership auprès de la communauté internationale pour l'atteinte de ses objectifs en matière de lutte contre le changement climatique. Comme précisé plus haut, il dispose d'atouts certains, qui en font un outil à la fois singulier et incomparable dans la poursuite de cet objectif, en particulier les volumes mobilisés, le très large spectre d'intervention dans le champ climatique, le fort tropisme en faveur des PMA et PEID, la variété des instruments financiers, et le caractère innovant et plus risqué de ses projets. Autant d'attributs dont ne peuvent se prévaloir ni les autres grands fonds multilatéraux ni les banques de développement régionales, qui en font un outil unique, au fort potentiel, dont il importe de consolider le fonctionnement et le statut sur la scène internationale.

A la veille de sa seconde reconstitution, le FVC amorce un moment décisif de son histoire encore récente, après seulement 6 à 7 années de fonctionnement effectif. Instrument financier en voie de maturation, il a dû apprendre à construire progressivement ses propres outils de gestion sans pouvoir disposer au départ d'un corpus préexistant tout en commençant à instruire des projets pour aider les pays en développement à atteindre leurs objectifs, et doit maintenant apprendre à gérer sa montée en puissance.

Objet de critiques récurrentes, la gouvernance paritaire Nord/Sud du FVC rend par construction plus complexe son fonctionnement, car celui-ci est soumis aux nécessités du compromis (décision collégiale et règle du consensus) entre des Parties aux objectifs souvent distincts, parfois opposés. Ce qui pour certains est perçu comme un handicap majeur est pour d'autres illustratif d'une forme de gouvernance plurielle de type «onusienne», alternative au système de «Washington», particulièrement bien vue des pays en développement parce qu'elle leur permet de faire entendre leur voix sur l'utilisation des fonds mis à leur disposition. Dans une perspective multilatéraliste et inclusive, la critique sur l'inefficacité du modèle de gouvernance du FVC est par conséquent injustifiée sur le fond d'autant qu'aux yeux des pays les moins avancés il constitue un atout qui le rend plus attractif en comparaison d'autres «guichets». Il faut donc accepter que la gouvernance multilatérale soit plus complexe à orchestrer tout en agissant fermement dans le même temps pour la rendre plus opérante.

Ainsi que nous l'avons constaté, de nombreuses réalisations très positives ont été enregistrées au plan de la capacité opérationnelle du FVC, avec une très nette accélération au cours des deux dernières années marquées par la co-présidence française. Le FVC s'est en grande partie doté des moyens nécessaires pour remplir la mission qui lui a été impartie et est désormais capable d'assurer le déploiement de ses activités. Néanmoins des lacunes persistent et les réformes structurelles engagées doivent être poursuivies et complétées. Et de toute évidence, il faudra encore attendre quelques années avant de pouvoir mesurer pleinement les effets des changements et innovations introduits.

L'actualisation en cours du Plan stratégique<sup>42</sup> fournit l'occasion au Conseil de s'accorder sur une vision ambitieuse et de redéfinir les priorités du FVC afin d'exploiter au mieux ses avantages comparatifs, d'améliorer encore la cohérence des politiques et directives opérationnelles, de mieux articuler les perspectives de court, moyen et long termes, de maximiser son impact et de mieux adapter les modalités d'intervention et les ressources aux objectifs.

En outre, l'architecture du financement multilatéral pour le climat et l'environnement est certes complexe et difficile à rationaliser, et les limites entre instruments très poreuses, mais il reviendra à la France, comme aux autres pays occidentaux, de la clarifier. En effet, la situation n'est pas optimale car la multiplication des fonds contraint les pays bénéficiaires à se familiariser avec des règles et procédures différentes. Sans compter que la multiplication des fonds s'accompagne d'un coût administratif (mise en place d'équipes de suivi) qu'il faut pouvoir assumer.

Dans ces conditions, quel pourrait être l'arbitrage de la France ? Les FIC ont le vent en poupe et sont soutenus politiquement et financièrement par tous les pays membres du G7 qui ont annoncé d'importantes allocations de fonds en 2021 (mais pas par la France, pour le moment), alors que le FVC peine encore à gagner en visibilité et crédibilité. La France pourrait s'aligner avec le G7 et de nouveau participer au financement des FIC, mais pas avant 2024 faute de marges budgétaires, pour appuyer notamment l'Accelerating Coal Transition Investment Programme et l'initiative «*Nature, People, and Climate*». La «*compétition*» avec le FEM est moindre, car la France souhaite orienter son soutien dans les prochaines années vers la thématique de la biodiversité, un domaine d'action qui peut pourtant entrer en conflit avec le climat si l'on n'exploite pas davantage les synergies potentielles, nombreuses, entre les deux thèmes (co-bénéfiques, solutions fondées sur la nature,...). La montée en puissance de la thématique de la biodiversité, qui elle aussi requiert d'importants moyens, avec en particulier l'adoption récente à la COP 15 (Kunming-Montréal, décembre 2022) du Cadre mondial pour la biodiversité (CMB) et de l'accord portant sur la création au sein du FEM d'un fonds fiduciaire spécifique pour la mise en œuvre de ce nouveau cadre stratégique<sup>43</sup>. Lors de la dernière reconstitution du FEM (GEF-8), la France a réaffirmé sa volonté d'éviter les duplications et de favoriser les complémentarités entre fonds pour éviter le saupoudrage de ses financements.

Reste à savoir si les efforts consentis par la France en faveur du FVC sont suffisamment connus et reconnus par la communauté internationale et si son travail de «*soft power*» se traduit en retour par un gain d'influence à l'échelle

42 GCF, Update of the Green Climate Fund Strategic Plan – Zero draft Addendum, GCF/B.34/Inf.17/Add.01 (source : <https://www.greenclimate.fund/document/cf-b34-inf17-add01>).

43 PNUE, La COP15 se termine par un accord historique sur la biodiversité, 20 décembre 2022 (<https://www.unep.org/fr/actualites-et-recits/recit/la-cop15-se-terme-par-un-accord-historique-sur-la-biodiversite>).

internationale sur la question climatique. Si la mesure de la variation de l'influence diplomatique est un exercice malaisé, faute de dispositif de suivi objectif, il semble que la France serait bien avisée de mieux communiquer sur son action et les résultats de cette action sur les performances du FVC. La fin de la co-présidence française du Conseil du FVC en fournit une belle occasion. De même, en l'absence de métrique et de données fiables sur les retours économiques pour la France et ses acteurs économiques de la contribution de la France au FVC, ces derniers restent difficiles à évaluer mêmes si nombre de nos interlocuteurs estiment qu'ils sont «positifs», notamment parce que de nombreux projets du FVC sont localisés dans des zones prioritaires pour la France, impliquant pour certains l'AFD, dans lesquelles l'expertise française est très présente.

L'action de la co-présidence française du FVC au cours de ses deux mandats successifs (2021-2022) est jugée très efficace en ce sens qu'elle a permis la réalisation de progrès très significatifs sur le plan de la gouvernance du Fonds comme de ses activités fonctionnelles, programmatiques et opérationnelles, et ce en dépit même des contraintes pratiques imposées par la pandémie de Covid. En outre, l'équipe d'évaluation estime que son intervention est très cohérente au regard des objectifs généraux de politique d'aide publique et de lutte contre le changement climatique à l'échelle internationale de la France. En revanche, très fortement mobilisée par la promotion des réformes en cours et la remise sur pied de l'Institution, la co-présidence de la France apparaît avoir insuffisamment œuvré pour renforcer l'articulation et la cohérence du FVC avec les autres grands fonds multilatéraux pour le climat et l'environnement, au premier rang desquels le FEM et les FIC, même si des progrès sensibles ont été enregistrés sur le plan des collaborations, notamment avec le FEM. A cet égard, l'on peut considérer que l'impératif «interne» s'est imposé sur le renforcement des partenariats et les coordinations «externes», ce qui compte tenu de la situation «de départ», semble logique. Au demeurant, il convient de préciser que le travail de mise en cohérence des mandats et champs d'intervention de fonds multilatéraux est un travail de longue haleine portant sur des entités aux chronologies et rationalités différentes impliquant un très grand nombre d'acteurs aux intérêts également multiples, sur lesquels ni la France, ni le FVC, seuls, peuvent avoir de prise. Eu égard aux besoins en financement requis pour appuyer les politiques climatiques du monde en développement et des écarts constatés dans la réalisation des engagements des pays développés (objectif de 100 milliards de dollars annuels), cette coordination encore embryonnaire entre fonds n'affecte pas encore véritablement l'ensemble du financement multilatéral des projets climat, et du FVC en particulier. Il conviendra toutefois de s'y atteler avec davantage de zèle lors de la seconde reconstitution (GCF-2).

Pour des considérations tenant à la fois :

- A l'urgence des réponses à apporter à la crise climatique ;
- Au caractère prioritaire conféré par la France à l'action climatiques au plan international (priorité récemment réitérée par le Président de la République lors de la COP 27) ;
- A son engagement historique aux côtés du FVC, renouvelé d'étape en étape (IRM, GCF-1) et à la mobilisation de son appareil diplomatique sur la question ;
- A la convergence de vue sur ce point entre les pays européens ;
- A la perspective de voir s'élargir la liste des donateurs du Fonds dans les prochaines années ;
- Enfin, aux gains probables en termes d'influence et de retours économiques que l'Hexagone retire de son action de leadership au service du FVC (même si ces derniers restent difficiles à apprécier en l'état),

l'équipe d'évaluation juge pertinente la poursuite de l'appui prodigué par la France au FVC et recommande le maintien d'une dotation financière au moins égale à celle allouée lors de la précédente reconstitution de 2019 (GCF-1), et son augmentation autant que les conditions budgétaires puissent le permettre à la condition toutefois que la France continue son exercice de vigie dans l'application et le renforcement des réformes engagées par le FVC afin de lui permettre de s'installer durablement sur une trajectoire de développement équilibré de ses activités et qu'elle accentue son plaidoyer et sa communication sur la scène diplomatique, tout en incitant les acteurs français (entités accréditées et expertise française) à investir le champ du FVC afin d'améliorer l'efficacité et les retours associés à son concours financier.

**Tableau 2 : Tableau de synthèse de l'évaluation**

Questions évaluatives majeures	Critères d'évaluation principaux	Évaluation	Commentaires
La coprésidence française, la gouvernance du FVC et les priorités françaises	Efficacité	+2	Action jugée efficace sur la période considérée, qui devra être poursuivie dans les domaines pour lesquels sont identifiées des marges d'amélioration
	Cohérence	+3	Très bonne cohérence avec les priorités françaises d'APD et climatiques internationales
L'architecture multilatérale climat et environnement	Cohérence	+1	Articulation et synergies, améliorées, mais encore insuffisantes avec le FEM et les FICs
La contribution française à la prochaine reconstitution	Pertinence	+3	Grande pertinence au regard des enjeux climatiques, géostratégiques, historiques et diplomatiques pour la France
	Efficacité	+1	L'efficacité de la contribution française dépendra de la poursuite de son appui aux réformes structurelles engagées par le FVC, du plaidoyer et de la communication qu'elle sera en mesure de déployer, de son action d'incitation auprès des opérateurs français pour davantage travailler avec le Fonds

Échelle de notation de -3 à + 3 par ordre d'impacts positifs croissants.

## RECOMMANDATIONS

A l'issue de ces investigations et de ces conclusions relatives à l'évaluation de la participation de la France au Fonds vert pour le climat (FVC) et de la place du FVC au sein de l'architecture multilatérale climat et environnement, l'équipe d'évaluation soumet les recommandations suivantes au gouvernement français en cohérence avec les axes directeurs de la Stratégie nationale pour l'aide au développement multilatérale 2017-2021 :

### **Recommandations pour le court terme dans la perspective de la fin de mandat de la co-présidence française du Conseil du Fonds vert pour le climat**

---

**Recommandation 1 :** Assurer les conditions d'une bonne fin de mandat pour la co-présidence française jusqu'au printemps 2023 en poursuivant l'effort de transformation engagé et en respectant le programme de travail établi pour 2023<sup>44</sup> et les calendriers, objectifs et agendas fixés pour les prochaines réunions du Conseil.

**Recommandation 2 :** Permettre une transition réussie avec la prochaine co-présidence en assurant la continuité dans les activités et projets en cours, tout en veillant au recrutement dans les meilleures conditions possibles du prochain Secrétaire Exécutif du Fonds afin que celui/celle-ci soit en mesure de mener à bien les réformes nécessaires pour engager le Fonds dans une nouvelle phase de son développement et asseoir durablement sa réputation.

**Recommandation 3 :** Soutenir l'approbation d'un nouveau Plan stratégique (USP) pour le Fonds, ambitieux et répondant aux défis à venir du FVC, tenant compte de sa montée en puissance et de l'évolution du contexte de la finance climat multilatérale.

### **Recommandations pour le moyen et long termes relatives à la gouvernance, au fonctionnement opérationnel et à la programmation du FVC**

---

**Recommandation 4 :** Compte tenu du rôle central joué par le FVC, continuer à l'abonder dans une proportion au moins égale à la précédente dotation (GCF-1), et, si possible, l'accroître autant que les conditions budgétaires le permettent afin de pouvoir répondre à l'urgence climatique, de respecter ses engagements internationaux (Accord de Paris), de consolider son leadership et de soutenir l'effort des pays en développement dans le déploiement de leurs politiques climatiques.

**Recommandation 5 :** En parallèle, renforcer son plaidoyer auprès des donateurs historiques du FVC et d'autres donateurs en faveur d'un accroissement des dotations financières globales dans le cadre du processus de reconstitution en cours. A terme, il est nécessaire de pouvoir davantage travailler à un élargissement pérenne de la base de financement du Fonds en sollicitant la participation de nouveaux Etats dont la contribution serait justifiée eu égard à leur responsabilité actuelle dans les émissions de GES, qu'il s'agisse de grands pays émergents tels que la Chine ou encore l'Inde, de pays membres de l'OPEP, d'organismes philanthropiques et ONG, ou encore de villes et de territoires, et de veiller à rendre comptable le Conseil des progrès accomplis en la matière. En parallèle, la France doit poursuivre son action au sein du collège des pays donateurs en faveur des contributions faites sous forme de dons, en priorité pour les pays les moins avancés, en conformité avec ses propres priorités.

**Recommandation 6 :** Maintenir sa forte implication dans la gouvernance du Fonds, via la chaise française, afin que soient parachevées les réformes internes (procédures internes, cohérence entre politiques sectorielles, articulation Conseil/Secrétariat, accréditation et gestion de l'accès direct,...), d'y promouvoir une vision plus stratégique et transformationnelle, de permettre une meilleure appropriation par les pays en développement, d'accroître l'engagement du secteur privé, de clarifier son positionnement dans l'architecture internationale

44 Voir : 2023 work programme of the Secretariat and annual administrative budget of the GCF Secretariat, Board and Trustee, GCF/B.34/14/Rev.01, 11 October 2022.

du financement des politiques climatiques, et de donner les moyens au Fonds d'assurer un rôle de leadership à l'échelle globale sur les questions climatiques. Dans cet esprit, il s'agit notamment de participer activement au groupe d'appui (Task Force) de la prochaine co-présidence ainsi qu'aux travaux des comités sectoriels dans la continuité de son action de ces dernières années. L'accent doit être mis sur l'efficacité du Fonds et des projets pour qu'ils atteignent les objectifs attendus, et sur le système de suivi de ces résultats et impacts.

**Recommandation 7 :** Consolider son appui au pays les plus vulnérables (PMA, Afrique subsaharienne, PIED) dans la définition de leurs stratégies de long terme et de renforcement des capacités via par exemple l'utilisation du Readiness Programme ou encore du Project Preparation Facility (PPF), tout en facilitant l'intégration de l'action climatique aux programmes d'action nationaux et aux contributions déterminées au niveau national (CDN). C'est là un axe d'intervention pour lequel l'AFD est déjà très active, bénéficie d'une solide expertise, et pourrait valoriser davantage encore son savoir-faire avec ses partenaires nationaux, régionaux et européens.

**Recommandation 8 :** Dans la continuité de son action de soutien au secteur privé menée au cours de la co-présidence du Conseil (adoption de la stratégie pour le secteur privé, appui à la Private Sector Facility,...), poursuivre son travail de plaidoyer en faveur d'une implication croissante du secteur privé dans les activités et le financement des projets du FVC via le Private Sector Advisory Group (PSAG) du Fonds (dont les activités semblent s'être ralenties avec la crise du Covid) et d'autres canaux d'influence et de promotion de l'engagement privé (ex : Proparco) et la levée des barrières structurelles à l'accès aux financements privés.

**Recommandation 9 :** Œuvrer pour une meilleure spécification et complémentarité des champs d'intervention et priorités des trois principaux fonds multilatéraux actuellement dédiés au changement climatique (FVC, FEM et FIC) pour aboutir à une claire délimitation de leur spécialisation. A cet effet, la France avec l'appui des pays européens qui forment ensemble un bloc de bailleurs majeur, pourrait prendre l'initiative d'un travail de fond pour repenser l'identité, le mandat et les périmètres d'intervention de ces différents dispositifs dans le but d'assurer une meilleure articulation. L'un des schémas de mise en cohérence pourrait être le suivant : des FIC finançant prioritairement l'atténuation et les énergies propres dans les pays émergents via les institutions et banques multilatérales ; un FVC priorisant les projets d'adaptation et d'atténuation dans les PMA et les PEID à travers une diversité d'intervenants ; un FEM apportant son concours à des projets innovants et couvrant une large gamme d'interventions dans le domaine de l'environnement avec un tropisme accru pour la biodiversité ; un Fonds d'adaptation centré sur l'appui aux travaux préparatoires.

**Recommandation 10 :** Poursuivre son plaidoyer auprès de ses partenaires et des instances internationales pour asseoir la crédibilité du FVC et son statut de plateforme pour le financement du climat, tout en veillant à assurer un suivi rapproché de ses performances en promouvant l'usage des outils de suivi-évaluation.

### **Recommandations sur l'influence française et les synergies avec les acteurs français**

---

**Recommandation 11 :** Continuer de soutenir prioritairement les projets portant sur les zones (PMA, PEID, Afrique subsaharienne) et thèmes (adaptation) prioritaires du FVC et de la France, avec l'appui notamment de l'AFD et des autres entités accréditées nationales (Proparco, BNP et Crédit Agricole). Dans le même ordre d'idées, veiller à une plus grande implication de ces autres entités françaises

accréditées, jusqu'ici peu actives (un projet avec la BNP est cependant prévu en 2023) dans le but à la fois de «*montrer l'exemple*» et de faciliter leur participation à la mise en œuvre des projets du FVC. Il est suggéré à cet effet de reprendre une proposition de l'évaluation de 2019, restée lettre morte, de créer un groupe de travail ad hoc réunissant les différentes parties prenantes intéressées, idéalement doté d'une plateforme internet d'échanges pour la diffusion des informations et opportunités relatives au FVC et la constitution d'un réseau des acteurs français impliqués dans la mise en œuvre du FVC, et chargé du suivi des activités de ces opérateurs nationaux à l'aide d'indicateurs appropriés à définir. Un tel dispositif gagnerait à être commun avec les autres dispositifs multilatéraux pour le climat et l'environnement (notamment FEM et FIC) pour des raisons d'économies d'échelle.

**Recommandation 12 :** Promouvoir l'usage de la langue française au sein du FVC, notamment dans les documents nécessaires à la préparation puis l'instruction des projets ainsi que dans les principaux documents de politique du Fonds. La France devrait faire pression auprès du Conseil et du Secrétariat en recherchant l'appui d'autres représentants de langues «*onusiennes*», tout particulièrement l'espagnol, pour que le multilinguisme devienne une pratique systématique pour ces catégories de documents.

**Recommandation 13 :** Amorcer le développement d'un dispositif de suivi et d'indicateurs sur les retours pour les acteurs économiques français des projets développés par le FVC. Ce dispositif pourrait être utilement complété par une plateforme multi-fonds environnement-climat visant à informer et faciliter l'implication des acteurs privés (entreprises, banques, ONG) dans les activités des trois grands fonds multilatéraux pour le climat (FVC, FEM et FIC).



## SUMMARY

<b>Assessment of France’s participation in the Green Climate Fund (GCF) and the GCF’s place in the multilateral climate and environment architecture</b>	<b>31</b>
<b>Evaluation Context</b>	<b>32</b>
Main features of the GCF	32
The GCF in the French international climate policy	35
The role played by France in the international governance of climate and environment finance	36
<b>Responses to evaluative questions on the French participation in the Green Climate Fund (GCF) and the GCF’s place in the multilateral climate and environment architecture</b>	<b>37</b>
The preliminary question of GCF’s overall performance	37
The perception of GCF key stakeholders on the effectiveness of France’s intervention within the GCF	39
Analysis of the GCF’s place in the multilateral climate and environment architecture	42
What level of contribution to the next reconstitution of the GCF?	44
<b>Conclusions and recommendations</b>	<b>46</b>
Conclusions	46
Recommendations	49

# Assessment of France's participation in the Green Climate Fund (GCF) and the GCF's place in the multilateral climate and environment architecture

# Evaluation Context

## MAIN FEATURES OF THE GCF

### GCF's history and mandate

The Green Climate Fund (GCF) was established in 2010 by 194 governments following the Conference of the Parties (COP) of the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) in Copenhagen in 2009 (known as COP 15) under the Convention's financial mechanism to help developing countries limit or reduce their greenhouse gas (GHG) emissions (mitigation component) and adapt to Current and future impacts of climate change (adaptation component). This consubstantial «*paternity*» relationship between the UNFCCC and the GCF is a structuring element of the Fund's governance and its operation in general. In this sense, this link sets it apart from other environment-climate funds, apart from the Global Environment Facility (GEF), and is one of its specificities.

Thus, the GCF is one of the instruments of the financial mechanism of the UNFCCC and contributes to the financing of the commitment made by developed countries at COP 15 to mobilise \$ 100 billion for the benefit of developing countries by 2020, a commitment renewed at the conclusion of the Paris Climate Agreement on 12 December 2015 (COP 21), This includes supporting developing countries' transition to a low-carbon model and building their resilience. One of the GCF's objectives to this end is to help these countries raise and achieve their Nationally Determined Contribution (NDC) ambitions to reduce their emission levels by helping them mobilise a flow of finance to invest in projects contributing to climate change mitigation and adaptation. It is now the largest multilateral fund in terms of amounts dedicated to the fight against climate change.

### The characteristics of the GCF

The Green Climate Fund is characterised on the international scene by the following specificities:

- The Fund aims at a balanced allocation between mitigation and adaptation in the allocation of resources: the GCF is mandated to invest 50% of its resources in mitigation and 50% in adaptation in grant equivalent. Currently, GCF is the only fund that intends to allocate 50% of its resources to adaptation.
- A developing country-driven approach: it is developing countries that lead the programming and implementation of the GCF, with the aim of transforming NDCs' ambitions into climate action. In addition, GCF also has the particularity of having a shared governance between the countries of the North and the countries of the South (see below, next section on GCF governance).
- An open and partnership organisation: the GCF operates through a network of more than 200 accredited entities and implementing partners that work directly with developing countries for the design and implementation of projects: international and national commercial banks, multilateral, regional

and national development finance institutions (example of AFD for France), investment fund institutions, UN agencies and civil society organisations.

- A wide range of financing instruments, including grants, concessional loans, guarantees and equity investments, which should enable it to leverage blended finance and attract private investment for climate action in developing countries through the Private Sector Facility<sup>45</sup>. In addition, GCF-specific mechanisms make it possible, in parallel with projects, to facilitate access to the Fund or to strengthen the capacities of beneficiary countries to set up a project. Thus, the Readiness Programme<sup>46</sup> supports national ownership of climate change, in particular through national action plans. The Project Preparation Facility (PPF) allows countries to benefit from financial or human resources for the preparation of a project and the preparation of the dossier. Finally, the Simplified Approval Process (SAP) aims to facilitate the submission of climate-ambitious projects below a certain threshold (see section 3.2). Another characteristic of GCF is the centrality of the private sector and the willingness to develop partnerships with this category of actors. The GCF aims to integrate the private sector, both on the financial aspects (like BNP Paribas in the case of France for example) and on the more technological aspects. Therefore, a diversity of actors can take part in the GCF. Regional development banks, on the other hand, do not finance GCF.

### GCF Governance

The Fund's governance is centered around five main entities:

- A Council, which has full responsibility for funding decisions. The Council, whose members are non-resident, is composed of 24 members, divided equally between representatives of developed countries (donors) and developing countries (aid recipients)<sup>47</sup>.
- The Board is supported by an operational Secretariat, based in Songdo, South Korea, responsible for the day-to-day implementation of the Fund's operations<sup>48</sup>.
- The GCF also benefits from the services of the World Bank, which acts as a fiduciary body with administrative powers to manage its financial assets (Trustee)<sup>49</sup>.
- The GCF works directly with countries through National Designated Authorities (NDAs) or National Focal Points (NFPs), which are government agencies responsible for liaising with the Fund to provide climate solutions.
- The Accredited Entities (AEs), now numbering 114 approved entities, partner with the GCF to implement projects and work with countries to identify project ideas and submit funding proposals to the GCF Council for approval.

45 Green Climate Fund, Private Sector Strategy, 2022.

46 Readiness and Preparatory Support Program (RPSP)

47 Green Climate Fund, «Governing instrument for the Green Climate Fund», 2011, Section II.A.5. (source : <https://www.greenclimate.fund/document/governing-instrument>)

48 Green Climate Fund, op. cit, Section II.E.1.

49 In 2010, the UNFCCC invited the Bank Mondiale à serve as interim administrator of the Green Climate Fund. Functions à This title includes the RéCeption, the DéRetention and investment of financial contributionsèThe transfer of financial resourcesères conformément FVC, and the PRÉTRIMMING OF FINANCIAL REPORTS Récapitulatifs. In April 2019, the Bank MOnDiale and the FVC agreed for renewal 4 years of the administration of the FVC by the Washington institution (source: <https://www.greenclimate.fund/about/resource-mobilisation/trustee>).

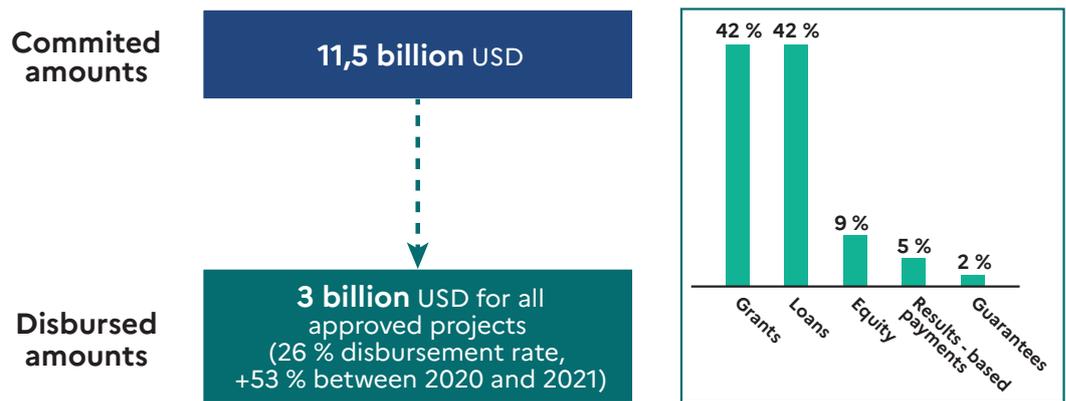
### State financial contributions to GCF

During the Initial Resource Mobilisation (IRM), 45 countries, 3 regions and one city made a commitment to the GCF for a total of \$10.3 billion. As a result of the withdrawal of the United States and its unconfirmed commitment of \$2 billion, the total amount of confirmed commitments for MRI in November 2022 was finally \$8.3 billion. During the Fund’s first replenishment (GCF-1) in 2019, 32 countries and 2 regions contributed to the Fund with a total of \$10 billion raised and a portfolio of \$40 billion was built up in more than 100 countries. In November 2022, almost all commitments were confirmed as the \$9.87 billion announced was actually confirmed. Among the largest donor countries, the United Kingdom leads with a total of \$1.85 billion, followed by France with \$1.74 billion, Germany with \$1.69 billion and Japan with \$1.5 billion.

### GCF Financial and Operational Indicators

The following figures summarise the GCF’s financial and operational indicators.

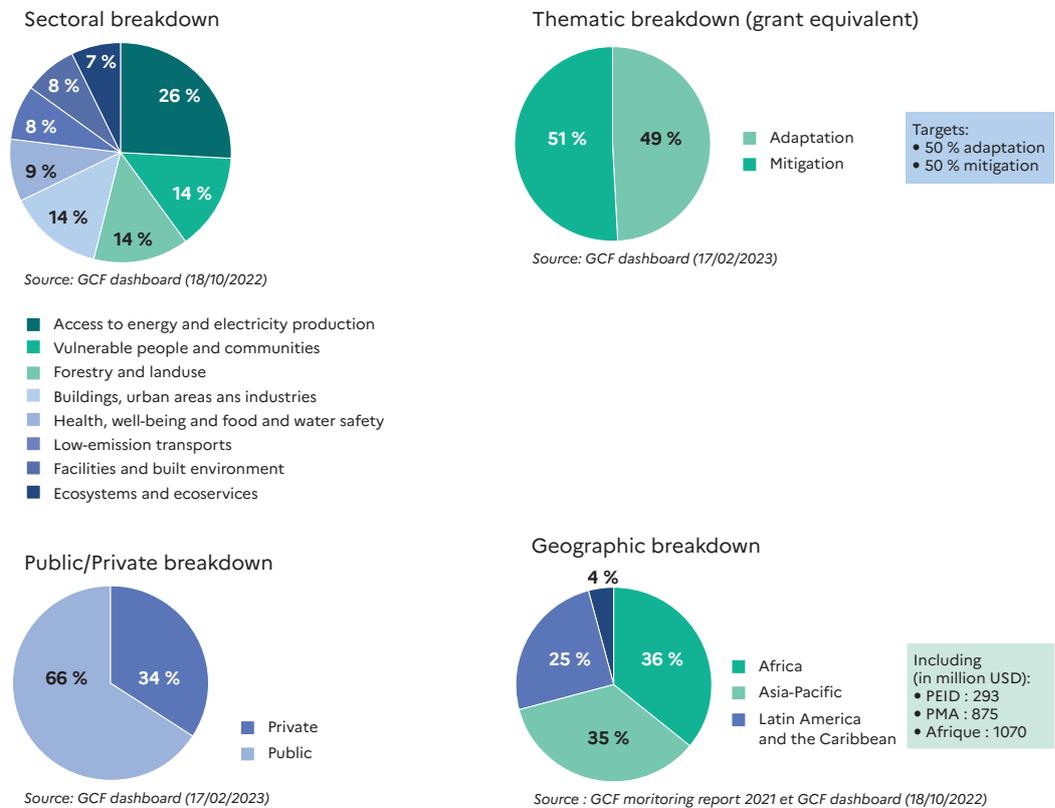
Figure 1: GCF Commitments, Disbursements and Financial Instruments



source: <https://gcfrod.blod.core.windows.net/public/odt/pdf/performance-metrics-1.pdf>

Source : GCF dashboard (15/01/2023)

**Figure 2: Sectoral, thematic and geographical breakdown of funding for the 209 GCF-approved projects**



## THE GCF IN THE FRENCH INTERNATIONAL CLIMATE POLICY

The French participation in the GCF is part of both an ambitious international climate strategy and its development cooperation policy, which prioritises 19 African least developed countries and makes multilateral cooperation a key vector.

Historically, France has been heavily involved politically and diplomatically in support of the creation of the GCF. Initiator and major contributor to the GCF with the United Kingdom, Germany and Japan, France still occupies a central place in its governance more than ten years after its creation, and is recognised as a constructive and influential actor within it.

The level of financial contribution of France to the GCF allows it to have a single country chair within the Council, which gives it undeniable weight. It is represented by a member of the Directorate General of the Treasury (DGT). It plays a role in representing French interests within the GCF.

France contributed \$1 billion to the GCF for the period 2015-2018 (Initial Resource Mobilisation). The doubling of the French contribution in 2019 (+40%, or about €1.5 billion) during the first replenishment of the Fund (GCF-1, 2020-2023)<sup>50</sup>

<sup>50</sup> The French contribution of €1,548 million to GCF-1 is broken down as follows:

- €1,176 million in grants from Programme 110 and the SDF;
- €310 million in highly concessional loans (zero rate, 25-year maturity with five years of grace) via AFD paid in a single instalment in 2022. This loan will give rise to subsidies under the 110 programme;
- €62 million in the form of a guarantee cushion for the loan, comparable to a grant (source DGT: Terms of reference of this mission).

resulted from a strategic decision, taken at the highest level under the impetus of the President of the Republic<sup>51</sup>, who at the same time wanted France to take a central part in this replenishment by hosting the pledging conference. This commitment places France as the third largest contributor of donations to the replenishment behind the United Kingdom and Germany. In total, and since its creation, France will have contributed \$3.3 billion to the Fund over the period 2015-2023, placing it in fourth place behind these countries and Japan.

France also has four accredited bodies to implement projects and work with beneficiaries to develop projects: AFD and its subsidiary Proparco, two public entities, BNP Paribas and Crédit Agricole<sup>52</sup>.

## THE ROLE PLAYED BY FRANCE IN THE INTERNATIONAL GOVERNANCE OF CLIMATE AND ENVIRONMENT FINANCE

Climate change requires unprecedented financial needs. More and more actors are mobilizing to provide the necessary resources, leading to a certain acceleration of climate finance in recent years, especially for adaptation. However, the Climate Policy Initiative (CPI) noted in 2021 that the gap between means and needs is still considerable. Multilateral funds represent a small share of global finance (4% of climate finance in 2019/2020). However, they play an essential role because of their multilateral nature, their particular symbolic value when backed by UN conventions<sup>53</sup>, their potential for financial mobilisation and their ability to catalyse knowledge and innovation on climate finance issues.

In addition to its participation in the GCF, France contributes to four other major multilateral climate and environment funds as part of its official development assistance (ODA):

- Global Environment Facility (GEF);
- Climate Change Adaptation Fund;
- Climate Investment Funds (CIFs);
- Multilateral Fund for the Montreal Protocol.

The following section provides an analysis of the GCF's position in relation to these other funds.

51 In his speech of 23 September 2019 at the Climate Conference of the Secretary-General of the United Nations, the President of the Republic stated that «the immediate priority is the Green Fund». Source : MEAE (<https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/climat-et-environnement/la-lutte-contre-les-changements-climatiques/le-financement-un-enjeu-essentiel-dans-la-lutte-contre-le-changement-climatique/>).

52 Expertise France (EF) however, is not an accredited GCF entity. The relevance for EF to be accredited to the GCF is well lesser than for AFD because EF does not respond to calls for projects and positions itself as project owner in response to orders from a State or an organisation. EF does not have step No more resources to co-finance projects as AFD does, which is a condition set by the Fund.

53 Source : <https://www.climatepolicyinitiative.org/publication/global-landscape-of-climate-finance-2021/>

# Responses to evaluative questions on the French participation in the Green Climate Fund (GCF) and the GCF's place in the multilateral climate and environment architecture

## THE PRELIMINARY QUESTION OF GCF'S OVERALL PERFORMANCE

The review of the performance of the Green Climate Fund seems essential to be able to assess the relevance and effectiveness of the French contribution to this Fund. To this end, this section summarises the main findings of the work of the GCF Independent Evaluation Unit.

In April 2022, the GCF Independent Evaluation Unit released an assessment of the status of implementation of the USP (Updated Strategic Plan)<sup>54</sup>. The purpose of this evaluation is to study the progress of the GCF in relation to the objectives that were set in 2020 by the USP<sup>55</sup>.

The main conclusion is that the GCF is set up with a high level of commitment on the side of States but is not yet operational. In particular, the amounts disbursed (here under the RPSP and the PPF, but also more generally on projects) are still relatively low, greenhouse gas reduction targets are not met, and the integration of the private sector is insufficient. The overall conclusions of this evaluation are summarised graphically in the following table:

54 Rapid assessment of the progress of the Green Climate Fund's Updated Strategic Plan (source: <https://ieu.greenclimate.fund/document/rapid-assessment-progress-green-climate-funds-updated-strategic-plan>).

55 GCF, Updated Strategic Plan for the Green Climate Fund 2020-2023 (source : <https://www.greenclimate.fund/document/updated-strategic-plan-green-climate-fund-2020-2023>).

Table 2: Summary of the Independent Evaluation of the Implementation Status of SPU

Objective	Result
Mitigation (avoided emissions)	■
Adaptation (number of beneficiaries)	■
Level of coverage of quantified needs by eligible countries to set up NDCs	■
RPSP and PPF disbursements	■
Balance 50:50 adaptation and mitigation	■
Targeting 50% of adaptation resources to vulnerable countries	■
Geographical distribution objective	■
Allocation of at least 20% of resources to the private sector	■
Increased funding for ambitious projects	■
Increase in the number of projects for direct access entities	■
Increased funding for direct access entities	■
Private sector co-financing maintained at the same level	■
Balance of risk appetite	■
<b>Improved speed, predictability, simplified access, efficiency, effectiveness and transparency</b>	
Accreditation Process	■
Project Approval Cycle	■
Legal arrangements	■
RPSP Process	■
Processus PPF	■

■	The goal will be met and probably exceeded
■	The objective will be achieved, without exceeding
■	The objective is partially met
■	The target is not met
■	The objective has not been sufficiently precise in its definition or has not been quantified and therefore cannot be assessed

In October 2020, the Fund's independent evaluation unit published a note on the performance of the Fund's investments in SIDS, and shows mixed results in these states, which are however considered a priority because they are highly vulnerable<sup>56</sup>. The Fund's performance in LDCs is also assessed in a report (January 2022) which concludes that, although vulnerable populations are relatively well targeted, the results are very mixed with GCF action still inefficient (cumbersome administrative procedures), a lack of coordination, and insufficient national ownership<sup>57</sup>.

56 <https://ieugreenclimate.fund/evaluation/sids2020>

57 <https://ieugreenclimate.fund/document/final-report-independent-evaluation-relevance-and-effectiveness-green-climate-funds>

## THE PERCEPTION OF GCF KEY STAKEHOLDERS ON THE EFFECTIVENESS OF FRANCE'S INTERVENTION WITHIN THE GCF

### Towards an increasing involvement of France in the management of the GCF

At the origin of the GCF, even if France was among its founding countries, the United States and Germany were the main promoters. However, at the turn of the year 2010, the very strong involvement of France in the organisation of COP 21 (2015) and the preparation of the Paris Climate Agreement gave it an international leadership status alongside the United States and the United Kingdom. At the same time, the 2015 Paris Climate Agreement enshrined GCF's new international stature as one of its preferred financing tools.

In continuity and in full coherence with the efforts made for the success of the Paris Agreement, France increased its contribution by 40 % during the first replenishment of the Fund (GCF-1) and took the co-presidency of the GCF for the first time in 2021, then also the following year. Politically, France showed the willingness to become more involved in the affairs of the GCF, as one of its main donors and bearer of several projects (including via the AFD), to demonstrate that the GCF is additional, operational and one of the major tools of the paradigm shift, at the service of the ecological transition. Contributing to the success of the GCF became at the same time for France an essential factor of its «*soft power*» and visibility on the international chessboard. In January 2021, France took over the co-presidency of the Fund (at the time with Mexico) and then, with the support of its partner countries, the French co-presidency was renewed for a second term the following year (2022) in tandem this time with South Africa<sup>58</sup>.

The role of the GCF Co-Chairs is central and more important than in other comparable international institutions, since it is up to them to organise consultations with their peers within the group of countries of the Council (or «*constituency*») from which they derive their mandate, North or South<sup>59</sup>, to facilitate exchanges, and to prepare the search for consensus<sup>60</sup>.

It should be noted that during this period (2021-2022), the co-chair and the alternate, who remained an ex officio member of the Council, are both French.

### The French co-presidency of 2021 and 2022

By taking over the co-chairmanship, France immediately set itself the objectives of improving the governance of the Fund, consolidating the operational achievements of recent years and reaffirming the central place of the GCF in the architecture of international climate finance<sup>61</sup>.

58 This co-chairmanship is held by Jean-Christophe Donnellier, Inspector General of INSEE, and, since September 2020, Minister Counsellor for Economic Affairs, Inspector General of the Directorate-General of the Treasury. The DGT thus makes available a team of four persons for the follow-up of the GCF including the Co-President, the alternate, who remains an ex officio member of the Council (currently Mr. Stephane Cieniewski) and two other DGT officials.

59 The France is part of the group of countries of the North.

60 The exchanges that take place during these negotiations are traced by the Secretariat (Consultation Matrix).

61 DGT, France takes co-chair of Green Climate Fund for the first time, April 6, 2021 (source: <https://www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/2021/04/06/la-france-prend-pour-la-premiere-fois-la-co-presidence-du-fonds-vert-pour-le-climat>).

It focused primarily on dealing with the many dysfunctions of the Institution and first and foremost on pacifying relations within the Council between representatives of the countries of the North and the South, particularly vis-à-vis the African Group of Negotiators (AGN) («*One board approach*»)<sup>62</sup>. In this spirit, the French co-president chose to favor the resumption of dialogue, a strategy that is paying off with the return to mutual listening and peaceful negotiations between the parties, and regular exchanges between the two co-presidents. The rapprochement with South Africa and the normalisation of the Council's work have been gradually bearing fruit and the main blockages have gradually been lifted, so much so that France is now described as the «*pillar*» of the GCF and a «*catalyst*», rather flattering qualifiers emanating in particular from other members of the Council<sup>63</sup>.

At the same time, the French Presidency focused on getting to the heart of the Fund's operational arrangements in order to improve internal procedures and their implementation, strengthen the Secretariat, while also targeting the issues of accreditation and involvement of the private sector, diversification of financial tools, financial risk management, as well as the issue of concessionality. The co-chair's involvement is praised by many interlocutors, and he is particularly recognised for his in-depth knowledge of the GCF and its workings, and his pragmatism in the management of the Council's affairs. Alongside the co-chair, the observers also noted a strong commitment of the team made available by DGT for the follow-up of the Fund's affairs.

The interlocutors indicated that France is also very active in the GCF thematic committees, another usual sticking point in the decision-making cycle in the past.

### **The results of the French co-presidency**

The results in terms of the Fund's governance include:

- A more pragmatic and effective approach to decisions in the Council (even if the decision to abandon the consensus rule to move to qualified majority voting (80% of members) predates the French co-presidency (2019), it was during this period that it was fully implemented);
- A rapprochement of the positions of the members of the Council;
- A much more serene, collegial and professionalised functioning of the Council as well as better coordination between the Council and the Secretariat<sup>64</sup>;
- Strengthening the responsibilities of the Secretariat;
- The functioning of the committees has been reviewed to facilitate their *modus operandi* and avoid inertia through a better definition of their mandate (advisory role) and the establishment of operating rules (terms of reference and temporality)<sup>65</sup>.

With regard to the functioning of the Fund, significant progress has been made on several fronts, to be credited to the co-presidency of the last two years, 2021 having been by far the most prolific in the last five years in terms of policies,

62 «One board» approach»: an approach aimed at facilitating and improving the effectiveness of decision-making within a forum by bringing points of view closer together.

63 Show 31Th GCF Council meeting in South Africa.

64 In then indicator very telling to cand regard is the very significant reduction in the number of interventions of the General Counsel (General Counsellor) to resolve disputes.

65 GCF, General guidelines for the operation of Board committees (Council 32, Source: <https://www.greenclimate.fund/document/general-guidelines-operation-board-committees>).

strategies and various framework documents allowing the GCF to «*move from a concept on paper to an operational fund*»<sup>66</sup>. Among the most significant of these we can highlight:

- Adoption of the new Integrated Management Result Framework (IMRF) (2021, Council B29)<sup>67</sup>.
- The Programming Manual for Major Projects (2020)<sup>68</sup> and the Guide for the Evaluation of Project Proposals (2022)<sup>69</sup>.
- The GCF's Climate Policy Rationale (2022)<sup>70</sup>.
- The revision of the Simplified Access Process (SAP) which raises the threshold for the Executive Secretary's approval of small-scale projects (less than US\$ 25 million) carried out by national actors (Fast Track for national entities adopted in Council B32, 2022), which at the same time allows alignment with other comparable institutions<sup>71</sup>.

However, the GCF continues to disappoint many stakeholders and still suffers from a poor image. Among the grievances most often retained: governance in which politics still too often takes precedence over the programming and management of projects (some major decisions may have taken two to three years before being able to succeed in the recent past), the slowness of procedures and decision-making<sup>72</sup>, hence delays in the approval and execution of projects, insufficiently proactive programming, cumbersome reporting, direct access management below expectations (strong disparities in situations) and management perceived as very bureaucratic of accredited entities including during re-accreditation<sup>73</sup>, a Secretariat «*relatively distant, not very visible and with a weak presence in the field*»<sup>74</sup>, private sector participation is still insufficient in comparison with the objectives, too little attention paid to the expectations of developing countries, and finally very high operating costs compared to international «*standards*» estimated by one of our interlocutors at more than 20 % in view of the data in the GCF audit report for the year 2021.

66 GCF, Summary report: an IEU deliverable contributing to the Second Performance Review of the Green Climate Fund, GCF/B.34/Inf.08, 26 September 2022, p.10.

67 GCF, Integrated results management framework, 2021 (source : <https://www.greenclimate.fund/document/integrated-results-management-framework>).

68 GCF Programming Manual: An introduction to the Green Climate Fund project cycle and project development tools for full-size projects, 2020 (source: <https://www.greenclimate.fund/sites/default/files/document/gcf-programming-manual.pdf>).

69 GCF Appraisal Guidance: A comprehensive guide to the tools and due diligence processes used to review and assess concept notes and funding proposals, 2022 (source: <https://www.greenclimate.fund/sites/default/files/document/gcf-appraisal-guidance-annexes.pdf>).

70 GCF, Steps to enhance the climate rationale of GCF-supported activities, 2022 (source : <https://www.greenclimate.fund/sites/default/files/document/gcf-b33-05.pdf>).

71 Source : <https://www.greenclimate.fund/document/gcf-b32-05-add01>  
<https://www.greenclimate.fund/search?keywords=simplified+approval+process>  
<https://www.greenclimate.fund/document/gcf-brief-simplified-approval-process>

72 «The project assessment and approval cycle is widely perceived as bureaucratic, lengthy, inconsistent and non-transparent», GCF, Summary report: an IEU deliverable contributing to the Second Performance Review of the Green Climate Fund, GCF/B.34/Inf.08, 26 September 2022, p. 44.

73 As was the case for the Development Bank of South Africa (DBSA) and the Korean Development Bank (KDB) for which re-accreditation has been obtained at the a lengthy procedure and a withdrawal from coal mining projects.

74 GCF, Summary report: an IEU deliverable contributing to the Second Performance Review of the Green Climate Fund, GCF/B.34/Inf.08, 26 September 2022, p.17.

### The levers of the French influence within the Fund

The French actors testify to a very good coordination of the French Team, represented by the Co-President of the Fund, the DGT by MF3 in Paris and the SER in Seoul, the MEAE by the DGM in Paris and the Chancellery in Seoul and AFD in Paris. The interlocutors of this evaluation report fluid and constructive relationships of trust, rich discussions upstream of the Councils and good overall communication (sharing by DG Treasury of the Council's strategic notes, feedback from AFD on projects under appraisal and in the implementation phase, etc.). The support of the French government was also appreciated for its action in favour of the designation of French accredited entities, in particular two banking institutions, Crédit Agricole and BNP-Paribas.

In addition, with the French Development Agency (AFD), France is also one of the first donors to carry out GCF projects. In total, AFD, which is very active on climate issues led by the GCF, is developing 6 projects in partnership with the GCF for a total of €370 million, particularly in the «*adaptation*» component and in vulnerable countries (Africa and SIDS). In addition, AFD is currently in the process of re-accreditation with the Fund. Re-accreditation has raised many questions within AFD that find different answers at the political and operational levels<sup>75</sup>:

- On a political level, it should be recalled that AFD currently holds the presidency of the International Development Finance Club (IDFC) and that to effectively carry the voice of this club within the GCF, it is more relevant to be accredited. In addition, we recall the important role of the current Director General of AFD in the genesis of the GCF.
- At the operational level, the Fund is a highly relevant instrument as it provides concessional resources to accredited entities. It is also an important asset in AFD's relationship with its partner countries, which can sometimes access GCF financing thanks to AFD (e.g. Morocco or Senegal). On the other hand, AFD regrets the lack of exchange on the Fund's strategic vision on its expectations vis-à-vis accredited entities from contributing countries.

## ANALYSIS OF THE GCF'S PLACE IN THE MULTILATERAL CLIMATE AND ENVIRONMENT ARCHITECTURE

The analysis of the GCF's place in the multilateral climate and environment architecture makes it possible to assess the Fund's *raison d'être* and positioning, and the coherence of the French participation in this financial instrument. Thus, the study compared the three main multilateral climate and environment funds: in addition to the GCF, the Global Environment Facility (GEF) and the Climate Investment Funds (CIF)<sup>76</sup>.

<sup>75</sup> AFD's strategy vis-à-vis the GCF is twofold: 1) fund management Delegates for project and programme support; 2) Support for partners to build capacity (climate know-how) and associated processes). AFD was able to benefit from 700.000€ from GCF to help partners of developing countries in defining their long-term strategies «*climate*» and tools via the Readiness programme of the Fund.

<sup>76</sup> At the request of the steering committee, the study focused on the Global Environment Facility (GEF) as well as the Climate Investment Funds (CIF).

### **GCF: the benefit of high visibility on the international scene**

As the main financial mechanism of the UNFCCC, despite its young age, the GCF benefits from a very special position in global climate governance. The GCF is based on five UN conventions. The CIFs are the only ones of the three funds analysed that are not directly linked to a UN convention, which gives them a different status. The latter are also marked by their functioning centred on multilateral development banks (MDBs) and a role played by developing countries in decision-making considered too weak, unlike in the GCF and the GEF.

Thus, contributing to the GCF means supporting a scheme that currently take advantage of greater visibility than other funds with regard to global climate governance. In this respect, participating in it is of real diplomatic benefit to France.

### **GCF's efficiency and governance rated lower than other Funds'**

Compared to the other funds studied in this analysis, the GCF is characterised by low efficiency. It is mainly attributed to the rapid operationalisation of the GCF and to increasingly burdensome procedures, requirements and governance, which lead to slow decision-making. Indeed, if the link with a UN mechanism can be an asset in terms of visibility, it also implies challenges for the GCF, especially in terms of governance with, among other things, a strong politicisation of exchanges. Thus, despite a consensus on the symbolic strength of the GCF, the interviews revealed questionings about the relevance of contributing to the GCF because of the complexity of its governance and until its efficiency has improved.

### **Projects with transformative ambition whose modalities are complementary to the other Funds**

Although the GEF differs from the GCF and the CIF in the diversity of its mandates, the climate and environment issues are so broad and interdependent that in practice, the themes addressed largely overlap. There is, however, a difference in approach: for the GCF and the CIF, climate is the primary objective, while for the GEF, climate is mainly addressed from the perspective of co-benefits. Also, the level of involvement in two of the topics prioritised by France differs from one fund to another: adaptation to climate change, for which the GCF appears in the lead, and biodiversity, for which the GEF is the largest contributor among the Funds studied.

Geographically, the GCF is the Fund most aligned with the priorities of France. Indeed, the GCF is the fund the most dedicated to the African region, LDCs and SIDS.

Regarding the sectoral breakdown, the GCF also shows a clear commitment to support the private sector, which is one of the priorities of France.

Finally, the characteristics of the projects supported differ from one fund to another, which implies a strong potential for complementarity.

- Like the CIF, the GCF funds projects on a programmatic basis, while the GEF mainly funds pilot projects and the upstream phases of larger projects.
- Average GCF contributions per project (\$53 million in 2021) are well above GEF (8 million)<sup>77</sup> and CIF contributions (between 10 and 15 million on average,

<sup>77</sup> WRI, The Future of the funds (2017). Absence of more recent data.

excluding the CTF – 33 million in 2021)<sup>78</sup>. This reflects the nature of the GCF's activities and its transformational will.

- In contrast, the GCF has a limited leverage capacity. According to the July 2022 portfolio analysis, the co-financing ratio<sup>79</sup> is only 1:5<sup>80</sup>, compared to 1:8 for CIF<sup>81</sup> and 1:9 for the GEF<sup>82</sup>.
- The risk taken by the Green Climate Fund in the funded projects is greater than for the other Funds<sup>83</sup>.
- GCF-funded projects are quite innovative in that the Fund allows the intervention of very different actors, including the private sector, through the mobilisation of more diversified tools than the ones proposed by the GEF and the CIF.
- GEF contributions take the form of grants, while the range of financial instruments mobilized by the CIF (grants: 50 %, equity: 32 %, loans: 18 %) and the GCF (loans: 43 %, grants: 41 %, equity: 9 %, performance-based payments: 4 %, guarantees: 3 %) is much broader<sup>84</sup>.
- Finally, the funds differ in the nature and diversity of their accredited entities (more than 100 for the GCF compared to 18 for the GEF).

### **Towards increasing coherence and cooperation between the Funds**

The previous section illustrates a strong potential for complementarity between funds due to different targets, for example in terms of project size, or the funding tools used.

Increased cooperation efforts between the funds are observed, as evidenced for example by the joint statement adopted by the GCF, the GEF, the CIF and the Adaptation Fund at COP 26 (2021) with a view to exploring potential synergies between the funds, including at the programming level, and establishing a common roadmap<sup>85</sup>. However, a report by the GCF Independent Evaluation Unit in 2022 indicates that while the GCF has implemented means to better integrate into the global climate finance architecture, particularly with the CIF and the GEF, the results in terms of complementarities between the funds are still weak.

## **WHAT LEVEL OF CONTRIBUTION TO THE NEXT RECONSTITUTION OF THE GCF?**

The first GCF replenishment period (GCF-1) is coming to an end and the 33rd session of the GCF Council in July 2022 officially inaugurated the new replenishment cycle, GCF-2, for the period 2024-2027. A new round of negotiations is launched which will culminate with a pledging conference

78 CIF Annual Report 2021.

79 Share of GCF funding in total project budget

80 GCF Annual Report 2021.

81 CIF Annual Report 2021.

82 WRI, The Future of the funds (2017). Absence of more recent data.

83 WRI, The future of climate funds (2017). Absence of more recent data.

84 <https://www.greenclimate.fund/projects/dashboard> (09/01/2023)

85 GCF/AF/CIF/GEF, The multilateral climate funds are working together to enhance complementarity and collaboration (source : <https://www.greenclimate.fund/statement/multilateral-climate-funds-are-working-together-enhance-complementarity-and-collaboration>).

scheduled in December 2023 during which the financial allocations for the next GCF cycle will be unveiled. Now more than ever, to honour the commitments made under the Paris Agreement and thus try to avoid a predicted climate catastrophe, the international community, with its back to the wall, must act and raise its ambition in terms of climate and financing.

This GCF's second replenishment is an essential step to operationalise this shared goal of managing the climate crisis by providing the GCF with the financial means to continue to strengthen its capacity to support climate action in developing countries in the coming years. However, the GCF is at a crossroads. Its ambition is great, but it is not yet completely unanimous in terms of its governance and operationality, and there are differences as to the orientations to be promoted in the coming years.

The French position will have to be decided in May-June 2023 and the amount of its contribution («pledge») definitively decided in October 2023.

Several contextual elements are fundamental to understand the question of the next French contribution to the Fund, including the worsening of the climate crisis, which reinforces the need to act quickly and massively or vice versa, the international political and economic context. In this context, the French contribution could depend on:

- The continued alignment of the GCF with the priorities of French climate diplomacy: this evaluation recalls that the Fund is very strongly aligned with the French priorities, whether geographical (priorities for SIDS and LDCs), thematic (balance between adaptation and mitigation) or operational (integration of the private sector, grant intervention, diversity of financial instruments, risk management in project financing...);
- The positioning of other donors and the choice of France to remain in the «Top 3 or 4» GCF donors to continue to play the role of GCF «champion».
- The possibility for France, in conjunction with other members of the Board, to propose scenarios with different levels of contribution backed by more or less ambitious reform scenarios, making the amount of the contribution conditional in particular on further reforms for greater efficiency in the governance and implementation of the Fund, and for more coordination between the different funds. As mentioned above, while the GCF has now put in place the frameworks for effective governance and operation, it has yet to demonstrate this effectiveness and many projects are still to be carried out. In particular, the following avenues will be identified:
  - On governance and functioning: definitively remove the Council from the historical North-South oppositions; clarify the GCF's strategic vision; to place itself more at the service of the developing countries and to promote direct access through in particular by strengthening the skills of national partners; provide for an increased presence of the GCF in countries and regions in order to improve its engagement in strategic planning; allow greater involvement of accredited entities and national partners and find the levers for increased private sector engagement; strengthen the scope of intervention of the Secretariat; create tools for a better objectification of the Fund's performance; develop a more active and adapted communication policy.
  - On strategy and projects: give greater priority to adaptation, which still too often benefits from small-scale projects and attracts too little private sector; promote a more transectorial approach and mainstreaming, and the search for multiple environmental benefits to maximise the use of funds and the expected impacts of their allocation.

# Conclusions and recommendations

## CONCLUSIONS

The French financial participation in the Green Climate Fund is part of its international commitments - Paris Agreement and SDGs (mainly 13 and 17) – which it strived to promote, to put its mark within climate diplomacy and to exert its influence (soft power) in the context of solidarity action vis-à-vis the developing world. It remains a national priority repeatedly reaffirmed at the highest level. Nevertheless, this support for the Fund remains a very significant effort, especially at a time of increasing economic tension, which must be duly justified in the eyes of politicians and taxpayers alike.

Given the urgency and severity of the climate crisis, the GCF aims to provide leadership to the international community in achieving its climate change goals. As mentioned above, it has certain assets, which make it both a unique and incomparable tool in the pursuit of this objective, in particular the volumes mobilised, the very broad spectrum of intervention in the climate field, the strong tropism in favor of the LDCs and the SIDS, the variety of financial instruments, and the innovative and riskier nature of its projects. These attributes are not available to other major multilateral funds or regional development banks, which makes it a unique tool with great potential and whose functioning and status on the international scene must be consolidated.

On the eve of its second reconstitution, the GCF is entering a decisive moment in its still recent history, after only 6 to 7 years of effective operation. A maturing financial instrument, it had to learn to gradually build its own management tools without initially having a pre-existing corpus while starting to instruct projects to help developing countries achieve their objectives, and must now learn to manage its rise.

The joint North/South governance of the GCF makes its functioning more complex, because it is subject to the needs of compromise (collegial decision and consensus rule) between Parties whose objectives are often distinct, sometimes opposed. What for some is perceived as a major handicap is for others illustrative of a plural form of governance of the «UN» type, an alternative to the «Washington» system, particularly well regarded by developing countries because it allows them to make their voice heard on the use of the funds made available to them. From a multilateralist and inclusive perspective, criticism of the ineffectiveness of the GCF's governance model is therefore unjustified on the merits, especially since in the eyes of the least developed countries it constitutes an asset that makes it more attractive compared to other «windows». We must therefore accept that multilateral governance is more complex to orchestrate while acting firmly at the same time to make it more effective.

As we have seen, many very positive achievements have been recorded in terms of the operational capacity of the GCF, with a very clear acceleration over the last two years marked by the French co-presidency. The GCF has largely acquired the necessary means to carry out its mandate and is now able to ensure the

deployment of its activities. Nevertheless, shortcomings persist and the structural reforms undertaken need to be continued and completed. And obviously, it will be a few more years before we can fully measure the effects of the changes and innovations introduced.

The ongoing update of the Strategic Plan provides an opportunity for the Council to agree on an ambitious vision and redefine the GCF's priorities in order to make the most of its comparative advantages, further improve the coherence of operational policies and guidelines, better articulate short-, medium- and long-term perspectives, maximise its impact, and better align intervention modalities and resources with objectives<sup>86</sup>.

Moreover, while the architecture of multilateral climate and environmental finance is complex and difficult to rationalise, and the boundaries between instruments are very porous, it will be up to France, as to other Western countries, to clarify it. Indeed, the situation is not optimal because the multiplication of funds forces recipient countries to familiarise themselves with different rules and procedures. Not to mention that the multiplication of funds is accompanied by an administrative cost (setting up monitoring teams).

Under these conditions, what could be the arbitration of France? The CIF are on the rise and are supported politically and financially by G7 member countries that have announced significant allocations of funds in 2021 (but not by France, for the moment), while the GCF is still struggling to gain visibility and credibility. France could align with the G7 and participate again in the financing of the CIF (but not before 2024 due to lack of budgetary margins) in particular to support the Accelerating Coal Transition Investment Programme and the «*Nature, People, and Climate*» initiative. The «*competition*» with the GEF is lower, because France wishes to direct its support in the coming years towards the theme of biodiversity, an area of action that can nevertheless come into conflict with the climate if we do not exploit more the potential synergies, numerous, between the two themes (co-benefits, nature-based solutions,...). The rise of the biodiversity theme, which also requires significant resources, with in particular the recent adoption at COP 15 (Kunming-Montreal, December 2022) of the Global Biodiversity Framework (GBF) and the agreement on the creation within the GEF of a specific trust fund for the implementation of this new strategic framework. During the last replenishment of the GEF (GEF-8), France reaffirmed its commitment to avoid duplication and to promote complementarities between funds to avoid the scattering of its funding<sup>87</sup>.

It remains to be seen whether the efforts made by France in favour of the GCF are sufficiently known and recognised by the international community and whether its work of «*soft power*» translates in return into a gain of influence at the international level on the climate issue. While measuring the variation in diplomatic influence is a difficult exercise, in the absence of an objective monitoring mechanism, it seems that France would be well advised to better communicate its action and the results of this action on the performance of the GCF. The end of the French co-presidency of the GCF Council provides a great opportunity for this. Similarly, in the absence of reliable metrics and data on the economic returns for France and its economic actors of the French contribution

86 GCF, Update of the Green Climate Fund Strategic Plan – Zero draft Addendum, GCF/B.34/Inf.17/Add.01 (source : <https://www.greenclimate.fund/document/cf-b34-inf17-add01>).

87 UNEP, COP15 concludes with landmark agreement on biodiversity, 20 December 2022 (<https://www.unep.org/fr/actualites-et-recits/recit/la-cop15-se-termine-par-un-accord-historique-sur-la-biodiversite>).

to the GCF, the latter remain difficult to assess even if many of our interlocutors consider them to be «*positive*», not least because many GCF projects are located in priority areas for France, involving for some AFD, in which French expertise is very present.

The action of the French co-presidency of the GCF during its two successive mandates (2021-2022) is considered very effective in that it has allowed the achievement of very significant progress in terms of the governance of the Fund as well as its functional, programmatic and operational activities, despite the practical constraints imposed by the Covid pandemic. In addition, the evaluation team considers its intervention to be very coherent with the overall French objectives of public assistance policy and the fight against climate change at the international level. On the other hand, very strongly mobilised by the promotion of ongoing reforms and the re-establishment of the Institution, the co-presidency of France appears to have done insufficient work to strengthen the articulation and coherence of the GCF with the other major multilateral funds for climate and the environment, first and foremost the GEF and the CIF, although significant progress has been made in terms of collaborations, particularly with the GEF. In this respect, it can be considered that the «*internal*» imperative has prevailed on the strengthening of partnerships and «*external*» coordination, which in view of the «*initial*» situation, seems logical. Moreover, it should be noted that the work of ensuring the coherence of the mandates and fields of intervention of multilateral funds is a long-term work involving entities with different chronologies and rationalities involving a very large number of actors with equally multiple interests, over which neither France nor the GCF, alone, can have control. Given the financing needs required to support climate policies in the developing world and the gaps in the achievement of developed countries' commitments (target of \$100 billion annually), this still embryonic coordination between funds does not yet really affect all multilateral financing of climate projects, and the GCF in particular. However, this will need to be done more cautiously during the second replenishment (GCF-2).

For considerations relating to:

- The urgency of responses to the climate crisis;
- The priority given by France to climate action at the international level (a priority recently reiterated by the President of the Republic at COP 27);
- The French historic commitment alongside the GCF, renewed step by step (IRM, GCF-1) and the mobilisation of its diplomatic apparatus on the issue;
- The convergence of views on this point between European countries;
- The prospect of seeing the Fund's list of donors expand in the coming years;
- Finally, the probable gains in terms of influence and economic returns that France derives from its leadership action in the service of the GCF (even if the latter remain difficult to assess as it stands),

the evaluation team considers it appropriate to continue the support provided by France to the GCF and recommends the maintenance of a financial allocation at least equal to that allocated during the previous replenishment of 2019 (GCF-1), and its increase as far as budgetary conditions allow, provided however that France continues its monitoring exercise in the implementation and strengthening of the reforms initiated by the GCF in order to enable it to establish itself sustainably on a balanced development trajectory of its activities and to accentuate its advocacy and communication on the diplomatic scene, while encouraging French actors (accredited entities and French expertise) to invest in the GCF field in order to improve the efficiency and returns associated with its financial contribution.

Table 1 : Evaluation Summary Table

Major Evaluative Questions	Key Evaluation Criteria	Evaluation	Comments
French co-presidency, GCF governance and French priorities	Efficiency	+2	Action considered effective over the period under consideration, which should be continued in areas where room for improvement is identified
	Coherence	+3	Very good consistency with French ODA and international climate priorities
The multilateral climate and environment architecture	Coherence	+1	Improved but still insufficient articulation and synergies with the GEF and CIF
The French contribution to the next replenishment	Relevance	+3	High relevance with regard to climate, geostrategic, historical and diplomatic issues for France
	Efficiency	+1	The effectiveness of the French contribution will depend on its continued support for the structural reforms undertaken by the GCF, the advocacy and communication it will be able to deploy, its incentive action with French operators to work more with the Fund.

Legend: Scoring scale from -3 to +3 in order of increasing positive impacts

## RECOMMENDATIONS

Following these investigations and conclusions relating to the evaluation of the French participation in the Green Climate Fund (GCF) and the GCF's place within the multilateral climate and environment architecture, the evaluation team submits the following recommendations to the French government in line with the guidelines of the National Strategy for Multilateral Development Assistance 2017-2021:

### Recommendations for the short term in view of the end of the mandate of the French co-presidency of the Board of the Green Climate Fund

**Recommendation 1:** Ensure the conditions for a successful end of mandate for the French co-presidency until spring 2023 by continuing the transformation effort undertaken and respecting the work programme established for 2023 and the calendars, objectives and agendas set for the next meetings of the Council<sup>88</sup>.

**Recommendation 2:** Allow a successful transition with the next co-presidency by ensuring continuity in ongoing activities and projects, while ensuring the recruitment in the best possible conditions of the next Executive Secretary of the

88 To see: 2023 work programme of the Secretariat and annual administrative budget of the GCF Secretariat, Board and Trustee, GCF/B.34/14/Rev.01, 11 October 2022.

Fund so that he/she is able to carry out the necessary reforms to engage the Fund in a new phase of its development and sustainably establish its reputation.

**Recommendation 3:** Support the approval of a new Strategic Plan (USP) for the Fund, ambitious and responsive to the GCF's future challenges, taking into account its growing power and the evolving multilateral climate finance environment.

### **Medium- and long-term recommendations for GCF governance, operational functioning and programming**

---

**Recommendation 4:** Given the central role played by the GCF, continue to contribute at least as much as the previous allocation (GCF-1), and, if possible, increase it as much as budgetary conditions allow in order to respond to the climate emergency, meet its international commitments (Paris Agreement), consolidate its leadership and support the efforts of developing countries in the deployment of their climate policies.

**Recommendation 5:** At the same time, strengthen its advocacy with GCF historical donors and other donors for an increase in overall financial allocations as part of the ongoing replenishment process. In the long term, it is necessary to be able to work more towards a sustainable broadening of the Fund's funding base by soliciting the participation of new States whose contribution would be justified in view of their current responsibility for GHG emissions, whether they are major emerging countries such as China or India, OPEC member countries, philanthropic organisations and NGOs, and cities and territories, and hold the Council accountable for progress in this area. At the same time, France should continue its work within the college of donor countries in favour of contributions made in the form of grants, with priority given to the least developed countries, in accordance with its own priorities.

**Recommendation 6:** Maintain its strong involvement in the governance of the Fund, via the French chair, in order to complete internal reforms (internal procedures, coherence between sectoral policies, Council/Secretariat linkage, accreditation and management of direct access,...), to promote a more strategic and transformational vision, to allow better ownership by developing countries, to increase the commitment of the private sector, clarify its positioning in the international architecture of climate finance, and empower the Fund to provide global leadership on climate issues. In this spirit, it is notably a question of actively participating in the next co-presidency Task Force as well as in the work of the sectoral committees in the continuity of the recent years action. Emphasis should be placed on the effectiveness of the Fund and the projects in achieving the expected objectives, and on the system for monitoring these results and impacts.

**Recommendation 7:** Consolidate its support to the most vulnerable countries (LDCs, Sub-Saharan Africa, SIDS) in defining their long-term and capacity-building strategies through, for example, the use of the Readiness Programme or the Project Preparation Facility (PPF), while facilitating the integration of climate action into national action programmes and Nationally Determined Contributions (NDCs). This is an area of intervention in which AFD is already very active, has solid expertise, and could further enhance its know-how with its national, regional and European partners.

**Recommendation 8:** In line with its action in support of the private sector carried out during the co-chairmanship of the Council (adoption of the private sector strategy, support to the Private Sector Facility,...), continue its advocacy work for increasing private sector involvement in GCF activities and project financing through the Fund's Private Sector Advisory Group (PSAG) ( whose activities seem

to have slowed down with the Covid crisis) and other channels of influence and promotion of private engagement (e.g. Proparco) and the removal of structural barriers to access to private finance.

**Recommendation 9:** Work towards a better specification and complementarity of the fields of intervention and priorities of the three main multilateral funds currently dedicated to climate change (GCF, GEF and CIF) to achieve a clear delimitation of their specialisation. To this end, France, with the support of European countries that together form a major donor block, could take the initiative of in-depth work to rethink the identity, mandate and perimeters of intervention of these different mechanisms in order to ensure better articulation. One of the coherence schemes could be: CIF prioritising financing mitigation and clean energy in emerging countries through multilateral institutions and banks; a GCF prioritising adaptation and mitigation projects in LDCs and SIDS through a variety of stakeholders; an EGF supporting innovative projects and covering a wide range of environmental interventions with an increased tropism for biodiversity; an Adaptation Fund focused on supporting preparatory work.

**Recommendation 10:** Continue its advocacy with its partners and international bodies to establish the GCF's credibility and its status as a platform for climate finance, while ensuring close monitoring of its performance by promoting the use of monitoring and evaluation tools.

#### **Recommendations on the French influence and synergies between French actors**

**Recommendation 11:** Continue to give priority to projects in line with GCF's priority areas (LDCs, SIDS, sub-Saharan Africa) and themes (adaptation), with the support of AFD and other national accredited entities (Proparco, BNP and Crédit Agricole). In the same vein, ensure greater involvement of these other accredited French entities, so far not very active (a project with BNP is however planned for 2023) with the aim of both «*setting an example*» and facilitating their participation in the implementation of GCF projects. To this end, it is suggested to take up a proposal from the 2019 evaluation, which has remained a dead letter, to create an ad hoc working group bringing together the various interested stakeholders, ideally equipped with an internet platform for exchanges for the dissemination of information and opportunities relating to GCF and the constitution of a network of French actors involved in the implementation of the GCF, and responsible for monitoring the activities of these national operators using appropriate indicators to be defined. Such a mechanism would benefit from being common with other multilateral climate and environmental arrangements (notably GEF and CIF) for reasons of economies of scale.

**Recommendation 12:** Promote the use of the French language within the GCF, particularly in the documents necessary for the preparation and appraisal of projects as well as in the Fund's main policy documents. France should lobby the Council and the Secretariat by seeking the support of other representatives of «UN» languages, especially Spanish, to make multilingualism a systematic practice for these categories of documents.

**Recommendation 13:** Initiate the development of a monitoring system and indicators on returns for French economic actors of projects developed by the GCF. This mechanism could usefully be complemented by a multi-fund environment-climate platform aimed at informing and facilitating the involvement of private actors (companies, banks, NGOs) in the activities of the three major multilateral climate funds (GCF, GEF and CIF).



# PARTIE 2

# RÉPONSES DE LA DIRECTION GÉNÉRALE DU TRÉSOR AUX RECOMMANDATIONS DU CONSULTANT

## ÉVALUATION DE LA PARTICIPATION DE LA FRANCE AU FONDS VERT POUR LE CLIMAT (FVC) ET DE LA PLACE DU FVC AU SEIN DE L'ARCHITECTURE MULTILATÉRALE CLIMAT ET ENVIRONNEMENT

### RÉPONSES DE LA DIRECTION GÉNÉRALE DU TRÉSOR AUX RECOMMANDATIONS DU CONSULTANT

Objectifs à rechercher et recommandations préconisées	Réponses de la direction générale du Trésor
<b>1. Recommandations pour le court terme dans la perspective de la fin de mandat de la co-présidence française du Conseil du Fonds vert pour le climat</b>	
<p><b>Recommandation 1 :</b> Assurer les conditions d'une bonne fin de mandat pour la co-présidence française jusqu'au printemps 2023 en poursuivant l'effort de transformation engagé.</p>	<p>Lors de ces derniers mois, la France a poursuivi les efforts entrepris sous la co-présidence sur différents dossiers, notamment sur le nouveau plan stratégique devant être adopté en juillet prochain. La France a également œuvré au bon déroulé du processus de nomination et a largement contribué à ce que celui-ci se réalise selon le calendrier prévu.</p>
<p><b>Recommandation 2 :</b> Permettre une transition réussie avec la prochaine co-présidence en assurant la continuité dans les activités et projets en cours, tout en veillant au recrutement dans les meilleures conditions possibles du prochain Secrétaire Exécutif du Fonds.</p>	<p>Plusieurs réunions de passation ont été organisées avec les Etats-Unis dont la nouvelle co-présidente a été reçue à Paris en février dernier (Bercy). Un document de passation a également été réalisé avec les sud-africains à l'attention des deux nouveaux co-présidents.</p> <p>La France est particulièrement attentive à la bonne transition de la co-présidence et reste à disposition des nouveaux co-présidents pour assurer une continuité des dossiers.</p>
<p><b>Recommandation 3 :</b> Soutenir l'approbation d'un nouveau Plan stratégique (USP) pour le Fonds, ambitieux et répondant aux défis à venir du FVC, tenant compte de sa montée en puissance et de l'évolution du contexte de la finance climat multilatérale.</p>	<p>La France est pleinement engagée dans le processus de négociation de l'USP et a par ailleurs organisé un atelier informel à Paris le 1er mars 2023 (Bercy) pour faire évoluer les négociations.</p> <p>L'approbation de cet USP par le Conseil de juillet 2023 est essentielle pour la France, en ce qu'il intervient en amont de la seconde reconstitution et constituera ainsi le socle de l'ambition financière engagée.</p>

Objectifs à rechercher et recommandations  
préconisées

Réponses de la direction générale du Trésor

## 2. Recommandations pour le moyen et long termes relatives à la gouvernance, au fonctionnement opérationnel et à la programmation du FVC

**Recommandation 4 :** Compte tenu du rôle central joué par le FVC, continuer à l'abonder dans une proportion au moins égale à la précédente dotation (GCF-1), et, si possible, l'accroître autant que les conditions budgétaires le permettent.

Prévue dans le PLF2023, la nouvelle contribution de la France sera supérieure à la précédente dotation (GCF-1) et reflètera les réformes et engagements entrepris ces dernières années par le FVC. Néanmoins, l'ambition de cette augmentation sera proportionnée à celle du nouveau plan stratégique quadriennal (USP). Il s'agit pour la France et les autres pays développés du principal levier de cette négociation.

**Recommandation 5 :** En parallèle, renforcer son plaidoyer auprès des donateurs historiques du FVC et d'autres donateurs en faveur d'un accroissement des dotations financières globales dans le cadre du processus de reconstitution en cours.

La France travaille étroitement avec l'Allemagne, qui organise la session de reconstitution d'octobre 2023, pour faire de cette reconstitution une réussite et engager des discussions avec des potentiels nouveaux contributeurs, à l'instar des Emirats Arabes Unis (ayant la présidence de la COP28). La France veille cependant à ce que les communications sur la reconstitution n'interviennent pas avant juillet prochain, date d'adoption du plan stratégique. Cela risquerait en effet d'obérer l'effet de levier que constitue la reconstitution sur le plan stratégique (Cf. supra).

**Recommandation 6 :** Maintenir sa forte implication dans la gouvernance du Fonds, via la chaise française, afin d'appuyer son développement sur les axes identifiés comme prioritaires. Dans cet esprit, il s'agit notamment de participer activement au groupe d'appui (Task Force) de la prochaine co-présidence ainsi qu'aux travaux des comités sectoriels dans la continuité de son action de ces dernières années.

La France approuve cette recommandation et continuera de s'engager intensivement au conseil du Fonds Vert et dans les instances de travail liées au FVC. La prochaine réunion de la Task force, regroupant les 6 principaux donateurs, aura lieu en mai prochain et constitue l'occasion d'harmoniser la stratégie de ces pays sur le plan stratégique et la reconstitution à venir.

**Recommandation 7 :** Consolider son appui aux pays les plus vulnérables (PMA, Afrique subsaharienne, PIED) dans la définition de leurs stratégies de long terme et de renforcement des capacités via par exemple l'utilisation du Readiness Programme ou encore du Project Preparation Facility (PPF).

La France soutient cette recommandation et œuvre pour une meilleure identification et ciblage des vulnérabilités, notamment dans l'actualisation à venir du programme Readiness, qui sera discuté au sein du Conseil d'octobre 2023.

**Recommandation 8 :** Poursuivre son travail de plaidoyer en faveur d'une implication croissante du secteur privé dans les activités et le financement des projets du FVC via le Private Sector Advisory Group (PSAG) du Fonds.

La France soutient cette recommandation. A cet égard, la DG Trésor a placé un expert international (ETI) auprès de la division secteur privé du fonds en janvier dernier et entretient des échanges réguliers sur ses travaux.

**Recommandation 9 :** Œuvrer pour une meilleure spécification et complémentarité des champs d'intervention et priorités des trois principaux fonds multilatéraux actuellement dédiés au changement climatique (FVC, FEM et FIC) pour aboutir à une claire délimitation de leur spécialisation.

La France soutient cette recommandation et considère que l'arrivée de Mafalda Duarte au FVC (ancienne CEO des FIC) sera une opportunité pour définir les champs d'intervention pertinents de chaque fonds et leur coordination. La France soutient également les initiatives conjointes du FVC et du FEM pour harmoniser leurs processus et identifier les zones à la fois de convergence et de complémentarité.

**Recommandation 10 :** Poursuivre son plaidoyer auprès de ses partenaires et des instances internationales pour asseoir la crédibilité du FVC et veiller à assurer un suivi rapproché de ses performances en promouvant l'usage des outils de suivi-évaluation.

La France œuvre pour une transparence sur la performance et les leçons apprises des activités du FVC afin de communiquer au mieux sur les impacts, réussites, et zones d'amélioration du fonds dans plusieurs instances.

La France souligne les avancées positives du fonds à chaque fois que possible lors de ses entretiens bilatéraux et multilatéraux.

### 3. Recommandations sur l'influence française et les synergies entre les acteurs français

**Recommandation 11 :** Continuer de soutenir prioritairement les projets portant sur les zones et thèmes prioritaires du FVC et de la France. Veiller à une plus grande implication des entités françaises accréditées, jusqu'ici peu actives à l'exception de l'AFD, notamment en constituant un réseau des acteurs français impliqués dans la mise en œuvre du FVC.

La France veillera à ce que les activités du FVC soient conformes à ses engagements stratégiques, notamment sur le financement de l'adaptation et les objectifs de mobilisation du secteur privé, tout en promouvant l'expertise d'acteurs français à différents stades du cycle de projet. La réaccréditation de l'AFD en 2023 constitue par ailleurs une priorité.

**Recommandation 12 :** Promouvoir l'usage de la langue française au sein du FVC, notamment dans les documents nécessaires à la préparation puis l'instruction des projets ainsi que dans les principaux documents de politique du Fonds.

La France soutient pleinement cette recommandation et œuvre pour diffuser le français comme langue de travail, que ce soit au niveau des documents discutés au conseil ou au niveau du cycle de projet. Cela permettrait aux acteurs de pays en développement francophones de plus s'exprimer dans l'enceinte du FVC et de mobiliser plus de financements dans leurs pays. A cet égard, la France se félicite de la publication récente de l'ensemble des documents stratégiques du fonds en français et en espagnol.

**Recommandation 13 :** Amorcer le développement d'un dispositif de suivi et d'indicateurs sur les retours pour les acteurs économiques français des projets développés par le FVC.

La vocation du fonds vert ne résidant pas dans la production de retombées pour les entreprises nationales, la France n'est pour l'instant pas en mesure d'enclencher des processus aussi précis de suivi-évaluation pour un type spécifique d'acteur. Nous restons toutefois très attentifs aux projets portés par des institutions ou acteurs économiques français et à leur bon déroulé.



# Composition du groupe de référence

## Président du groupe de référence

Josué Tanaka

## Comité technique

<b>Mariella Morandi</b>	DG Trésor – Multifin3
<b>Marine Lannoy</b>	DG Trésor – Multifin3
<b>Kahina Yazidi</b>	DG Trésor - UEAD
<b>Emmanuel Saillard</b>	DG Trésor - UEAD

## Groupe de référence

<b>Céline Thoniard</b>	AFD
<b>Louise Rousseau</b>	Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères
<b>Raphael Olivier</b>	Ministère de la Transition écologique et de la Cohesion des territoires
<b>Pierre Prum</b>	Agence européenne pour l'environnement
<b>Nathalie Girouard</b>	OCDE



