



**MINISTÈRE  
DE L'ÉCONOMIE  
ET DES FINANCES**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*

# Évaluation de la dotation de la France au Fonds Vert pour le Climat

2019



**Conception et rédaction**

Direction générale du Trésor  
Rapport remis en Octobre 2019

**Équipe d'évaluation :**

Alain Lafontaine  
Olivier Beucher  
Lucile de Boisson

**Graphisme**

Secrétariat général  
Sircom

**Crédits photo**

©IRD – Michon, Geneviève  
[indigo.ird.fr/fr](http://indigo.ird.fr/fr)

Avril 2020

# Sommaire

Avant-propos	3
<b>Partie 1.</b>	
Évaluation de la dotation de la France au Fonds Vert pour le Climat	5
Synthèse (fr)	7
Executive Summary (en)	19
Sigles / acronymes	28
<b>Partie 2.</b>	
Réponses aux recommandations	29
<b>Partie 3.</b>	
Composition du groupe de référence	41

# Avertissement

Les évaluations publiées par le ministère 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

Créé il y a 10 ans et capitalisé en 2015 à hauteur de 10 Mds USD (qui sont devenus 7 Mds USD suite au retrait américain), le Fonds vert pour le climat (FVC) est le principal fonds multilatéral dédié au financement de la lutte contre le changement climatique. Contrôlé à part égale par les pays donateurs et les pays bénéficiaires au sein d'un Conseil de 24 membres, il est perçu comme la fraction la plus emblématique de l'engagement de transfert de ressources des pays développés vers les pays en développement (100 Mds\$ par an sur 2020-2025).

Parallèlement aux négociations autour de la première reconstitution des ressources du FVC, qui se sont achevées le 24 octobre 2019 à Paris, la Direction générale du Trésor a lancé en décembre 2018 une évaluation de sa contribution au FVC sur ses premières années de fonctionnement (2015-2018).

Les travaux évaluatifs soulignent l'utilité du FVC, qui permet à la France d'élargir son appui à la mise en œuvre de la CCNUCC (Convention Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques) et de l'Accord de Paris, dans des zones où ses instruments bilatéraux, Agence Française de Développement en tête, sont moins actifs. Si l'influence française et les compétences techniques mobilisées au sein du Conseil du FVC sont largement reconnues (sur les sujets de gouvernance du fonds et de sélection des projets par exemple), l'implication de la société civile et du secteur privé français paraît plus mitigée et à construire. Enfin, l'évaluation estime qu'un équilibre entre le rôle décisionnel du Conseil, et les procédures opérationnelles mises en œuvre par le Secrétariat doit encore être trouvé : l'éventail des buts et ambitions du FVC est large et mérite une priorisation à moyen terme.

La réunion de restitution de l'évaluation, qui a eu lieu le 14 octobre 2019 devant un public issu tant de l'Administration que de la société civile et du secteur privé, a par ailleurs mis en évidence que le FVC devait maintenant faire « peau neuve ». Après cinq années de montée en puissance, le fonds doit accélérer sa capacité à engager des partenariats : gouvernements, collectivités locales, places financières et acteurs de terrain étant autant de voix légitimes pour réduire la dissonance actuelle entre objectifs et engagements de réduction des émissions de CO<sub>2</sub>.

Si la France a doublé son niveau de participation au FVC (1,7 Mds USD), allant au-delà des recommandations de l'évaluation, une meilleure association des acteurs français reste donc à imaginer. Plus généralement, si l'élargissement du portefeuille du FVC à plus de 100 pays est une étape importante, il reste nécessaire de peser de tout son poids dans cette enceinte multilatérale afin de relever l'ambition de toutes les parties nationales.

**Laurence Tubiana**

Directrice de la Fondation européenne pour le climat

Présidente du Groupe de référence de l'évaluation



# PARTIE 1

# ÉVALUATION DE LA DOTATION DE LA FRANCE AU FONDS VERT POUR LE CLIMAT

SYNTHÈSE / EXECUTIVE SUMMARY

Évaluation réalisée  
par le groupe-conseil Baastel SPRL  
pour la direction générale du trésor





# Synthèse

## CONTEXTE

Fruit d'un consensus des 194 gouvernements parties à la Convention cadre des Nations-Unies sur les changements climatiques (CCNUCC), le Fonds vert pour le climat (FVC) a été lancé en 2010 et a établi son secrétariat à Songdo, en Corée du Sud, en 2012. Le fonds a pour objectifs d'aider les pays en développement à limiter ou réduire leurs émissions de gaz à effet de serre (volet atténuation) et à s'adapter aux impacts actuels et futurs des changements climatiques (volet adaptation). Le FVC finance des projets dans les pays « non-annexe 1 » à la CCNUCC sous forme de dons, de prêts, de prises de participation ou de garantie, en accès direct à des institutions nationales ou via des agences régionales/internationales accréditées.

Le fonds a mené sa première mobilisation de ressources en 2014 et a rapidement réuni des annonces de contributions d'une valeur de 10,3 milliards \$US. Seuls les Etats-Unis n'ont pas honoré leurs engagements (1 milliard versé sur les 3 milliards promis), et positionne donc la France comme troisième contributeur du fonds (Tableau 1).

Tableau 1. Principaux contributeurs au FVC<sup>1</sup> (en date du 24 Janvier 2019)

Contributeur par rang	Montant versé (eq. M\$US)
1. Japon	1 500
2. Royaume-Uni	1 211
3. France	1 035
4. Allemagne	1 003
5. Etats-Unis	1 000
6. Suède	581
7. Canada	277

En termes de gouvernance, le FVC est guidé par les principes et dispositions de la CCNUCC. Il est régi par un Conseil de 24 membres, comprenant un nombre égal de membres de pays en développement et développés, dont les décisions sont prises de manière consensuelle lors des réunions du Conseil du fonds.<sup>2</sup>

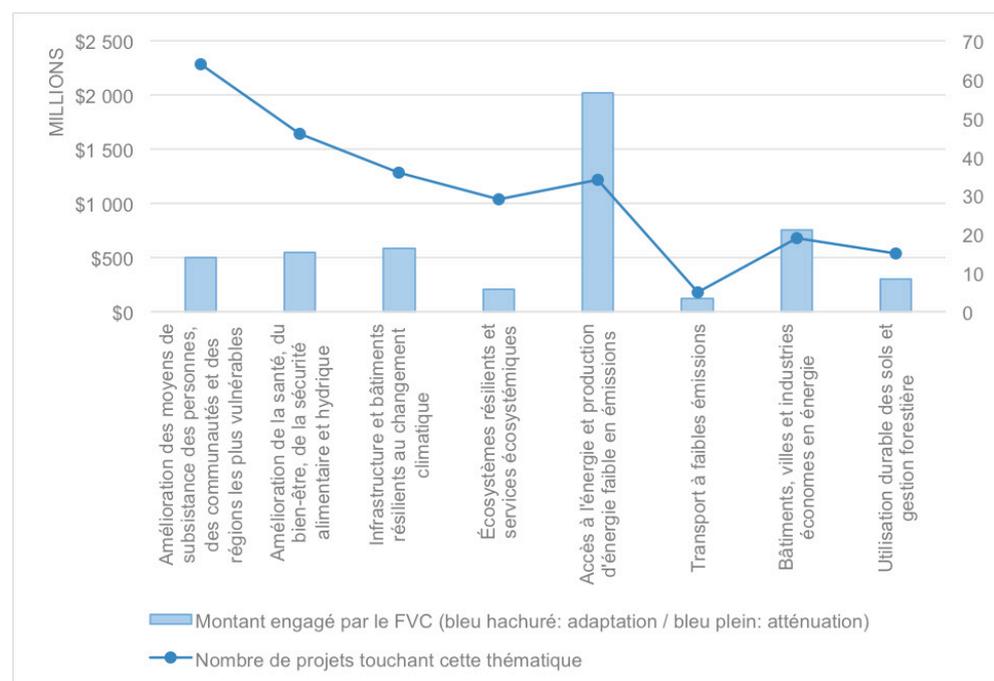
Les projets financés par le FVC sont proposés par des entités très diverses en termes de statut (public, privé, associatif), de taille, et d'envergure géographique (nationale, régionale, internationale) et doivent d'abord se voir accréditées par le fonds, grâce à un processus spécifique (en tout 84 entités étaient accréditées

1 – GCF. Status of Pledges and Contribution made to the Green Climate Fund. 24 January 2019.

2 – A noter que l'évaluation a été conduite avant la réforme de la prise de décision à la réunion du Conseil B.23, réforme qui a développé de nouvelles règles de décision en cas d'absence de consensus.

au 31 mai 2019). Les entités sont accréditées pour une certaine taille de projet : micro (< 10 millions US\$), petite (entre 11 et 50 millions US\$), moyenne (entre 50 et 250 millions US\$), et grande (supérieur à 250 millions). Elles sont également accréditées selon le degré de risque maximum que les projets qu'elles gèrent peuvent comporter. En avril 2019, le portefeuille du FVC comprenait 25 projets d'atténuation, 45 projets d'adaptation et 32 projets transversaux (cross-cutting) couvrant à la fois l'atténuation et l'adaptation. La Figure 1 présente le montant engagé pour chacune des sous-thématiques d'adaptation et d'atténuation, ainsi que le nombre de projets touchant à cette thématique.

Figure 1.  
Montants engagés par le FVC par sous-thématique et nombre de projet comportant chaque sous-thématique



### Le FVC en bref

- Entité opérationnelle du mécanisme financier de la CCNUCC et de l'accord de Paris
- Principal fonds climat avec plus de 10 Mds de dollars mobilisés initialement
- Fonds gouverné par un Conseil de 24 membres, avec une représentation équitable entre pays développés et pays en développement
- Financement de projets et programmes d'atténuation et d'adaptation au changement climatique, avec un objectif d'équilibre 50:50
- 50% des fonds alloués à l'adaptation dirigés en priorité vers les Petits Etats insulaires (PEID), les Pays les moins avancés (PMA) et les pays africains

La stratégie d'investissement du FVC vise à :

- Maintenir un équilibre de 50:50 entre l'atténuation et l'adaptation sur le long-terme;
- Viser un plancher de 50% de l'allocation pour l'adaptation pour les pays particulièrement vulnérables, y compris les pays les moins avancés (PMA), les petits États insulaires en développement (PEID) et les États d'Afrique ;
- Maintenir un équilibre géographique et une allocation raisonnable et juste dans un grand nombre de pays, tout en maximisant l'échelle et l'impact de transformation des activités d'atténuation et d'adaptation du fonds ;

- Maximiser la collaboration avec le secteur privé, y compris au moyen d'une allocation importante à la facilité pour le secteur privé (FSP)<sup>3</sup> ;
- Allouer suffisamment de ressources pour soutenir la préparation des pays à l'accès aux ressources du fonds<sup>4</sup>.

Le FVC a lancé des discussions sur sa reconstitution lors de la COP24 à Katowice en décembre 2018, a tenu une première consultation en avril 2019, et organisera une seconde consultation fin août 2019. Une conférence de reconstitution sera organisée avant la fin de l'année 2019 suite au sommet des Nations Unies sur le Climat (23 septembre 2019).

## OBJECTIFS ET CHAMP DE L'ÉVALUATION

Dans le contexte des négociations en vue de la première reconstitution des ressources du FVC, la présente évaluation analyse de manière rétrospective la contribution de la France au FVC sur la période 2015-2018.

Les objectifs de l'évaluation sont les suivants :

- Apporter des éléments d'analyse pour soutenir les orientations de la France dans le cadre du processus de reconstitution du fonds ;
- Faire un premier bilan de la participation de la France au FVC après ses premières années d'activité ;
- Apprécier le degré d'influence de la France dans la gouvernance du FVC et ses leviers pour porter les modes d'action, thématiques et zones d'intervention qu'elle juge prioritaires et les plus pertinents ;
- Porter un jugement évaluatif sur l'articulation du FVC avec les autres instruments multilatéraux et bilatéraux agissant dans le secteur du climat auxquels la France contribue et sa valeur ajoutée éventuelle ;
- Mettre en place un dispositif d'indicateurs de suivi de la contribution française au FVC, sur la base des indicateurs de suivis élaborés précédemment.

## MÉTHODOLOGIE

Afin de répondre à ces objectifs, les questionnements évaluatifs suivants ont été formulés :

- Q1- L'action de la France via le FVC est-elle cohérente, pertinente et complémentaire avec les autres vecteurs de l'aide bilatérale française et les autres instruments multilatéraux d'aide au développement auxquels la France contribue ?
- Q2- Le FVC contribue-t-il efficacement aux objectifs de la France en matière de lutte contre les changements climatiques et d'adaptation à ces changements ?
- Q3- L'action de la France via le FVC est-elle efficiente ?

3 – Afin d'inciter l'implication active du secteur privé, le FVC a mis en place une facilité secteur privé (FSP) qui collabore avec les fonds de pension, les compagnies d'assurance, les entreprises, les intermédiaires financiers locaux et régionaux et les marchés des capitaux.

4 – Le fonds a établi le Programme de préparation et de soutien préparatoire (Readiness Programme) qui vise à promouvoir l'accès des pays aux ressources du FVC et prévoit au maximum une enveloppe de 1 million USD à cet effet par pays et par année. En Octobre 2018, 142 pays avaient reçu une aide.

L'évaluation a débuté avec une phase de cadrage, durant laquelle l'équipe a élaboré une note de structuration, qui a été présentée au groupe de référence de l'évaluation le 28 Janvier 2019. Différents entretiens ont ensuite été réalisés à Paris avec les acteurs institutionnels français (ministères, agences françaises accréditées), et à Songdo avec le personnel du Secrétariat du FVC. Des entretiens additionnels ont également été effectués à distance avec d'autres parties prenantes (membres du Conseil du FVC, observateurs du FVC, Organisations de la société civile (OSC), agences accréditées). Une revue documentaire approfondie a également été effectuée, couvrant notamment les documents stratégiques de la France et du FVC, et le portefeuille de projets FVC. Trois études de cas ont été réalisées sur trois projets FVC à Madagascar, au Maroc et au Vietnam. Ces études de cas n'ont pas vocation à être représentatives de l'intégralité du portefeuille de projets FVC, mais plutôt à éclairer certains aspects spécifiques de l'évaluation. L'analyse approfondie et la triangulation des données collectées a ensuite permis la rédaction d'un rapport d'évaluation préliminaire qui a été présenté au groupe de référence le 16 mai 2019. Les observations du groupe de référence sur le rapport préliminaire ont été prises en compte dans la version finale révisée du rapport.

## MESSAGES CLÉS DE L'ÉVALUATION

**Pertinence et cohérence de la dotation française au FVC** La contribution de la France au FVC est pertinente et cohérente avec les engagements internationaux de la France en matière de lutte contre le changement climatique. Construisant sur le partenariat solide entre l'AFD et le FVC, la complémentarité avec les autres instruments bilatéraux de la France pourrait cependant être renforcée. Certains défis (appropriation nationale, accès direct, définition de certains concepts tels le « changement de paradigme » propre au modèle d'affaires du fonds) limitent l'alignement des activités du fonds avec son mandat, mais ces défis et les problèmes opérationnels sous-jacents ont été clairement identifiés et reconnus par le FVC et son Unité indépendante d'évaluation (UIE), dont la culture d'apprentissage devrait contribuer à assurer une orientation plus définie des investissements. Une telle cohérence justifie une contribution française au fonds ; le mixage don-prêt de cette contribution demande à être défini pour trouver un équilibre entre volume de contribution et cohérence avec les positions françaises au sein du Conseil.

### Priorités thématiques et géographiques

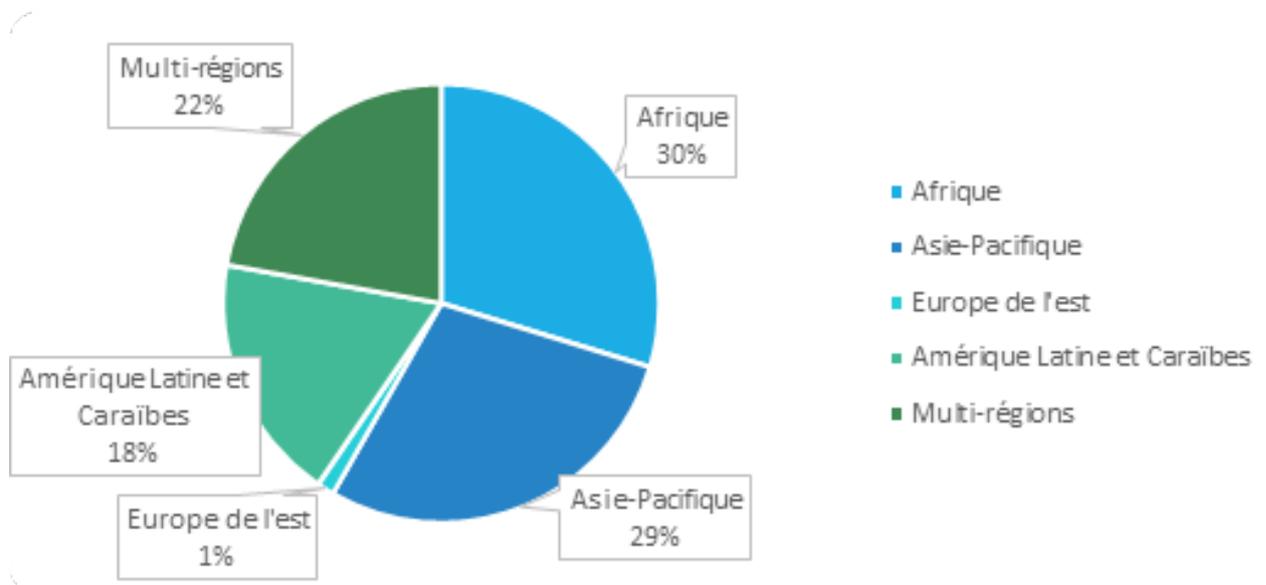
**Des orientations thématiques alignées avec l'Accord de Paris et l'engagement international de la France en faveur du climat ; une répartition géographique du portefeuille FVC partiellement alignée avec les pays pauvres prioritaires (PPP) de l'Aide publique au développement (APD) française, mais à la hauteur de ce qui peut être attendu d'un fonds climat multilatéral**

Le Fonds Vert pour le Climat, en tant qu'entité opérationnelle du mécanisme de financement de la CCNUCC, est une source de financement multilatérale centrale pour la mise en œuvre de l'Accord de Paris. Les thématiques d'atténuation et d'adaptation, ainsi que les géographies couvertes par le FVC sont donc en ligne avec l'engagement international de la France en faveur du climat, et notamment l'Accord de Paris.

Par ailleurs, le changement climatique faisant partie intégrante des orientations de l'APD française, les thématiques couvertes par le FVC sont également cohérentes avec ces dernières. Bien que l'Afrique, continent de première importance pour la France, soit le premier continent récipiendaire du FVC, les PPP de la France ne sont quant à eux que partiellement représentés dans le portefeuille du FVC à ce jour (8% des financements du FVC – hors projets multi-pays).

Toutefois, la recherche d'un alignement géographique complet entre l'APD française et le FVC ne saurait être réaliste puisque le FVC est un fonds climat multilatéral, ayant vocation à couvrir l'ensemble des pays non-annexe 1 et délimité par les directives de la CCNUCC sur le mécanisme financier établies lors du processus multilatéral de négociation qui lui est inhérent.

Figure 2. Montant de financements engagés par régions (avril 2019)



Enfin, l'objectif d'allouer 50% des financements à l'adaptation n'est pour le moment pas respecté, notamment du fait que les projets d'adaptation sont généralement plus petits que les projets d'atténuation. Par ailleurs, les capacités d'absorption des PMA, et des PPP de la France en particulier, étant généralement faibles, le FVC rencontre des difficultés à concentrer une partie plus substantielle de ses financements sur ces pays, malgré les efforts consentis à travers le programme Readiness de préparation au fonds. Au niveau sectoriel, c'est à ce jour la sous-thématique "production et accès à l'énergie" qui reçoit – de loin – les montants les plus élevés, ce qui soulève des interrogations en termes de pertinence mais également d'efficacité des financements FVC, même si la taille des projets financés dans cette thématique contribue également à ce déséquilibre.

## Instruments bilatéraux et multilatéraux

**Un bon niveau de complémentarité et de cohérence entre l'AFD et le FVC, mais pas encore de synergies concrètes avec le FFEM, peu associé à l'instrument multilatéral, ni avec Proparco.**

Le niveau de complémentarité du FVC avec les instruments bilatéraux de la France apparaît différencié. Le partenariat entre l'AFD et le FVC est clair, avec une mission conjointe de mise en œuvre de l'Accord de Paris. Le statut d'agence accréditée de l'AFD permet d'assurer des synergies et des complémentarités entre les interventions des deux instruments. En revanche, le Fonds français pour l'environnement mondial (FFEM), dont le mandat est d'appuyer des projets pilotes de petite taille, n'est pas directement associé aux discussions entourant le FVC en France et n'a pas de véritable canal de transmission pour permettre à ses innovations d'être répliquées et mises à l'échelle par ce dernier. Par ailleurs, bien que les interventions du FVC semblent cohérentes avec celles de Proparco, qui est accréditée au fonds, des synergies concrètes entre les deux instruments n'ont pas encore émergées.

Les instruments bilatéraux de la France se concentrent en priorité sur l'Afrique alors que le FVC vise à couvrir tous les continents. La contribution de la France au FVC lui permet ainsi d'élargir son appui à la mise en œuvre de la CCNUCC et de l'Accord de Paris dans des zones où la France et ses acteurs sont moins actifs.

**Un FVC occupant une place privilégiée dans la mise en œuvre de l'accord de Paris vis-à-vis des autres fonds climat multilatéraux.**

Le FVC se différencie des autres fonds climat auxquels la France contribue par la combinaison de plusieurs attributs clés, dont notamment : son importance symbolique et politique vis-à-vis de l'Accord de Paris et de la CCNUCC ; sa couverture thématique sur l'adaptation et l'atténuation ; le volume et le type de financement dont il dispose ; sa capacité à financer des interventions programmatiques de grande taille sur plusieurs pays ; sa valeur partenariale rassemblant une grande variété d'acteurs ; et sa capacité à pouvoir prendre des risques, tant au niveau financier que technologique.

Bien que des chevauchements persistent toutefois avec les interventions d'autres fonds, des progrès significatifs ont déjà été accomplis en la matière, et l'intégration d'une recherche de cohérence et de complémentarité avec les autres fonds climat dans les documents stratégiques du FVC est prometteuse. Les discussions sur la rationalisation des fonds climats portent par exemple sur une coopération plus étroite entre le Fonds d'adaptation et le FVC, voire à termes un rapprochement, ainsi que sur le positionnement des Fonds d'Investissement Climat de la Banque mondiale, avec une possible concentration sur la transformation des portefeuilles des banques de développement afin de les rendre plus climato-compatibles.

### Exemple de complémentarité FVC/AFD au Maroc

Au Maroc, l'AFD appuie la mise en œuvre du Programme d'Appui au Plan Maroc Vert (PAPMV), à travers l'octroi d'un prêt et d'une subvention. Le projet FVC « Development of Argan orchards in Degraded Environment » contribuant également à la mise en œuvre du Plan Maroc vert (PMV), il est pleinement complémentaire et cohérent avec les interventions de l'AFD dans ce pays. L'AFD a par ailleurs obtenu un financement FVC pour un autre projet d'adaptation du secteur agricole marocain au changement climatique: « Irrigation development and adaptation of irrigated agriculture to climate change in semi-arid Morocco », ce qui renforce ces complémentarités d'action et de financement entre les deux institutions dans ce pays.

## Pertinence des activités du fonds

### L'appropriation nationale des projets, un objectif clé du FVC à l'effectivité pas encore prouvée

L'appropriation nationale des projets est un des objectifs reconnus du modèle d'affaires du FVC et plusieurs processus et outils ont été mis en place à cet effet, en particulier le programme de préparation au fonds (dit Readiness and Preparatory Support Program - RPSP). Toutefois, le concept d'appropriation nationale n'est défini que de manière lacunaire et son effectivité dans les pays n'est pas encore démontrée. En effet, l'appui fourni aux entités accréditées en accès direct<sup>5</sup> ne s'est pas encore traduit par le développement de pipelines de projets significatifs. Par ailleurs, des tensions apparaissent entre l'objectif d'appropriation nationale des projets et la volonté de générer des impacts à grande échelle pour laquelle des programmes multi-pays de grande ampleur peuvent être plus prometteurs.

### Malgré les progrès réalisés, des barrières entravent la contribution du portefeuille du FVC à un réel changement de paradigme

Le changement de paradigme est un autre objectif central du FVC, concept qui mériterait pourtant d'être mieux défini. De nombreuses barrières au potentiel transformationnel du FVC doivent encore être levées (p.ex. aspects politiques au sein du Conseil, manque de benchmark sur l'aspect transformationnel d'un projet, manque d'attention portée aux processus politiques nationaux, etc.) pour permettre une véritable prise en compte du défi climatique dans les approches de développement promues à l'international et dans les pays appuyés.

La qualité du portefeuille de projets approuvés par le FVC est souvent questionnée, considérant que les premiers projets en particulier, approuvés dans l'urgence, ne répondent pas toujours de manière satisfaisante aux critères d'investissement du fonds. Des progrès importants sont cependant à signaler, le Secrétariat et les entités accréditées travaillant étroitement à l'amélioration de la pertinence des projets proposés. Le Secrétariat s'est d'ailleurs doté depuis mars 2019 d'une fiche d'évaluation interne sur les critères d'investissement<sup>6</sup> afin de faciliter une évaluation systématique des propositions de projet suivant les critères d'investissement du fonds. Pour autant, le modèle d'affaire du FVC, qui consiste à passer quasi-exclusivement à travers des entités accréditées, et exiger une validation nationale des projets dans les pays concernés (non-objection), entre en contradiction avec certains objectifs du FVC par exemple : volonté de générer des impacts à grande échelle à travers des programmes multi-pays ET appropriation nationale ; volonté d'innovation ET volonté de réplication et de passage à l'échelle ; volonté d'impliquer au maximum le secteur privé ET difficultés à adapter les outils aux contraintes du secteur privé. L'éventail des buts et ambitions du FVC est large, et le risque pour que ces derniers soient en concurrence les uns avec les autres est réel.

A ce stade précoce du développement du FVC, il n'y a donc pas encore de preuves que le modèle d'affaire du FVC permette de développer un pipeline de

5 – Entités basées dans les pays bénéficiaires

6 – GCF. Mars 2019. Investment Criteria Scorecard. (Document interne partagé avec les évaluateurs)

projets contribuant significativement à un changement de paradigme en ligne avec l'accord de Paris. Etant donné les progrès déjà accomplis et les pistes d'action proposées par l'Unité Indépendante d'Évaluation dans le cadre de sa revue de performance du fonds, la maturité que le FVC sera amené à gagner au cours des prochaines années pourrait toutefois contribuer à assurer une réorientation des investissements permettant vraiment l'émergence d'un modèle de développement compatible avec les objectifs climatiques de la communauté internationale.

### Pertinence de l'outil prêt pour le FVC

#### Un outil prêt pertinent et une capacité de mixage gage de flexibilité...

L'analyse confirme que l'outil prêt est pertinent car il permet de différencier des financements dont on n'attend pas de profits financiers de ceux ayant un retour sur investissement évident. L'effet levier est par ailleurs important : sur un total de prêts alloués de 2 235 millions US\$, l'équivalent subvention atteint 627 millions \$US, soit 28%. Ceci signifie que pour un dollar alloué sous forme de don, ce sont 3,56 dollars d'investissement climat qui sont réalisés.

Par ailleurs, le fait de pouvoir utiliser divers outils financiers, incluant la prise de participation et les garanties, est un facteur de flexibilité pour le FVC et contribue à son attractivité et sa spécificité dans le paysage du financement climat international. Mixer prêts et dons permet de diminuer le fardeau financier pour certains pays, et permet également de débloquer certains projets portés par des agences et banques de développement.

#### ...mais une vigilance requise pour une utilisation des subventions en priorité dans les pays ne pouvant être financés autrement

#### Exemple du projet financé au Vietnam

Le projet se concentre sur un segment de marché constitué de grandes entreprises industrielles à forte consommation d'énergie.

La mobilisation des investissements du secteur privé est un objectif important de ce projet FVC. Il vise entre autres à mobiliser des investissements supplémentaires en efficacité énergétique pour le secteur industriel en passant par des institutions financières locales, elles-mêmes soutenues par des garanties de prêt du FVC. Ces garanties serviront à atténuer les risques financiers et à réduire les préoccupations des créateurs.

Les entretiens réalisés dans le cadre de cette étude révèlent également que la complémentarité du FVC dans le contexte vietnamien provient de sa capacité à fournir un instrument financier qui répond à un besoin de l'État vietnamien d'accéder à d'autres formes de financement que les prêts, ayant atteint son plafond d'endettement.

Bien que les différences ne soient pas très prononcées, la tendance dans le portefeuille du FVC est d'accorder plus de subventions aux catégories des pays moins riches, et plus de prêts aux catégories les plus riches. Une vigilance importante est cependant requise pour une utilisation des subventions en priorité dans les pays ne pouvant être financés autrement, ainsi que sur des problématiques dont la rentabilité est incertaine, notamment en matière d'adaptation.

#### Mixage don-prêt de la contribution française

Une diversité des instruments de financement et un niveau de capitalisation par don qui permettent au FVC d'occuper une position spécifique dans l'architecture de la finance climat, mais un mixage don-prêt de la contribution française questionné.

La pertinence du mixage dons-prêts de la participation financière de la France est questionnée au regard des objectifs du FVC en matière de prise de risque, d'équilibre du portefeuille de projets (adaptation/atténuation) et de financement des pays les plus vulnérables.

La France et le Canada, seuls contributeurs ayant inclus une proportion de prêt dans leur allocation au FVC, considèrent que c'est une stratégie adaptée aux besoins et aux objectifs du fonds, notamment pour répondre à ses besoins immédiats en liquidités tout en s'alignant sur une

logique de financement par prêt des projets qui peuvent générer un retour sur investissement et lever du capital privé.

Pour autant, cette stratégie a de nombreux détracteurs, pour qui la capacité du FVC à prendre des risques sera affectée par des contributions sous formes de prêts, de même que ses capacités d'investissement dans les pays les plus vulnérables, où l'outil prêt atteint rapidement ses limites. Une limite de 20% de la contribution totale est toutefois en œuvre pour limiter ce risque.

Bien que très peu d'informations soient encore disponibles sur les intentions des principaux bailleurs, il semble bien que, à part le Canada, la grande majorité d'entre eux fera des contributions à nouveau sous forme de don uniquement.

**Efficacité de la gouvernance et de la gestion :** Le FVC fait face à des défis de gouvernance au sein du Conseil et sur certains aspects de sa gestion qui nuisent à son efficacité. En ce sens, le FVC pourrait contribuer plus efficacement aux objectifs de la France en matière de lutte contre le changement climatique et d'adaptation à ces changements. Mais l'influence française au sein du FVC est indéniable et la contribution française au FVC participe à positionner la France comme un acteur central dans les négociations internationales pour le climat et la mise en œuvre de l'accord de Paris. Néanmoins, l'implication des acteurs français dans le FVC est mitigée : si l'AFD a réussi à établir un partenariat solide avec le fonds, un certain nombre de défis persistent pour que les autres entités accréditées françaises concrétisent leurs partenariats avec le FVC, et que d'autres acteurs français du secteur privé ou de la société civile travaillent avec le fonds.

### Prise de décision

#### Des défis de gouvernance au sein du Conseil qu'une réforme de la prise de décision pourrait contribuer à résoudre

La prise de décision par consensus au sein du Conseil représente un enjeu clé puisqu'elle permet une certaine égalité entre les pays récipiendaires et les pays contributeurs au FVC, conférant à chacun d'eux un droit de veto potentiel. Toutefois, cette dernière s'est révélée être un facteur de blocage à plusieurs niveaux et a retardé les prises de décision sur les politiques et les projets à plusieurs reprises, ce qui n'a pas été sans conséquences sur l'efficacité opérationnelle du FVC, déjà affectée par une assez faible délégation de pouvoir décisionnel du Conseil au Secrétariat. Le Conseil est tout de même parvenu tant bien que mal à opérer, à approuver des projets pour un montant engagé total de plus de 5 milliards de dollars (au 31 mars 2019), et prendre certaines décisions clés malgré les défis de gouvernance auxquels il fait face. Conscient de l'urgence de résoudre ces défis à travers une réforme de la prise de décisions, la réunion du Conseil B.23 a adopté une procédure en cas d'absence de consensus en juillet 2019.

### Efficacité de l'aide et gestion axée sur les résultats

#### Un cadre de gestion des résultats du FVC déficient et des cadres et outils complémentaires incomplets et plutôt mal utilisés par les parties prenantes

Depuis sa création, le FVC a mis en place des cadres, politiques, et outils afin de devenir une institution performante orientée sur les résultats et l'apprentissage. Ils ont permis dans une certaine mesure de définir et de cadrer les attentes en matière de résultats, de suivi et de rapportage.

Cependant, la qualité de ces cadres et outils est souvent déficiente, et leur multiplication crée des confusions chez leurs utilisateurs (entités accréditées (EA), Secrétariat). En raison de l'absence de directives ou de leur juxtaposition, différents départements du Secrétariat se sont inspirés de divers documents de politique liés à la gestion des résultats et à la préparation de projets. En conséquence, les critères de sélection et d'approbation ont pu être interprétés et opérationnalisés de manière différente et souvent incohérente. A cet effet, le bureau de gestion des risques<sup>7</sup> a développé un outil (Investment Criteria Scorecard) sous la présidence française du Comité de gestion des risques établi par le Conseil, afin d'améliorer le processus de sélection des projets et de systématiser les pratiques.

Par ailleurs, les systèmes de compte rendu des résultats des projets du FVC contournent complètement les systèmes et capacités nationaux de suivi-évaluation, ce qui représente une perte d'opportunité significative pour le FVC. Les rapports annuels de performance (RAP) demandés aux entités accréditées exigent un niveau de détail perçu comme très lourd par beaucoup d'intervenants, qui suggèrent que le Secrétariat devrait s'en tenir à un rôle de supervision générale de l'atteinte des résultats (niveau effet – outcome en anglais) et impacts des projets, et ne pas s'impliquer a priori au niveau extants (output en anglais) et activité.

Il résulte de ces difficultés une utilisation irrégulière et non homogène des directives, cadres et outils du FVC qui mine la qualité des fonctions de sélection, de suivi d'impact et d'apprentissage du fonds.

#### **Une unité indépendante d'évaluation du FVC dynamique, dont les recommandations peuvent faire évoluer le FVC positivement**

Les évaluations conduites par l'UIE<sup>8</sup> ont émis des recommandations très pertinentes afin d'améliorer le cadre et le suivi des résultats du FVC, de clarifier les rôles et responsabilités de chacun, et ainsi de permettre une appréciation réaliste de la contribution des projets et programmes financés aux objectifs du fonds.

Alors que les premiers projets financés vont arriver à mi-parcours, il est également urgent pour le FVC de combler certaines faiblesses en matière de directives pour l'évaluation de résultats obtenus par ces projets et leur capitalisation. Le développement en cours de la politique d'évaluation et des directives associées par l'UIE, notamment sur les évaluations mi-parcours et finales des projets, devrait à terme fournir une base solide pour combler ces faiblesses. Sur cet aspect comme sur la mise en œuvre de la gestion axée sur les résultats de manière plus générale, le FVC gagnera à bâtir sur l'expérience d'autres fonds climat et de leurs agences de mise en œuvre.

7 – ORMC : Office of Risk Management and Compliance

8 – Baastel porte à l'attention du lecteur que l'organisation a fourni des services de consultance à l'UIE

## Influence française

### La France, un acteur reconnu comme constructif et influent au sein du FVC

La hauteur de la contribution de la France au FVC lui permet d'avoir une chaise pour pays unique ce qui lui confère une certaine influence. La France est largement reconnue comme un acteur dynamique, constructif et consensuel au sein du Conseil. La compétence technique de l'équipe française lui permet également d'être entendue et respectée pour faire valoir ses préoccupations et priorités. La contribution centrale de la présidence française du comité de gestion des risques est globalement reconnue. La France faisait également partie du comité d'éthique et d'audit, ainsi que du comité de sélection du directeur exécutif. L'influence française au sein du FVC reste néanmoins intrinsèquement limitée par le caractère multilatéral du fonds, qui en fait par ailleurs sa richesse et spécificité.

### Accès au FVC pour les acteurs français

#### Des retours différenciés pour les entités françaises accréditées au FVC avec un avantage pour l'AFD

La France dispose de quatre entités accréditées au FVC, pour lesquelles les retours sont différenciés. L'AFD apparaît bien positionnée avec un portefeuille de trois projets dont un projet multi-pays de grande envergure, et plusieurs projets en cofinancement. Le processus d'accréditation aurait également permis à l'AFD d'améliorer certaines procédures internes et de développer une vision de long terme sur son engagement avec le FVC. En revanche les trois autres entités accréditées françaises (BNP Paribas, CA-CIB et Proparco) ciblant le secteur privé ne disposent pas à ce jour de projet approuvé et les retours sur investissement de leur accréditation demandent encore à se confirmer.

#### Des défis d'accès au FVC multiples pour le secteur privé, impactant l'intérêt et le positionnement des entreprises françaises, et une société civile française peu impliquée

L'implication du secteur privé auprès du FVC fait face à de nombreux défis qui influent sur la capacité des entreprises françaises à se positionner. Globalement, un décalage persiste entre les procédures et le fonctionnement du FVC et la réalité et le mode opératoire du secteur privé. La notion de partage du risque avec les entités privées est un facteur important de blocage, et le temps nécessaire à l'approbation des projets, ainsi que le passage par un avis de non-objection dans les pays, sont en décalage total avec les pratiques du secteur privé. A ce titre, une procédure d'accréditation spécifique par projet peut apparaître comme une solution acceptable, mais les débats restent ouverts sur cette question.

Par ailleurs, au même titre que le secteur privé, le FVC est doté d'un réseau d'observateurs de la société civile, dont deux représentants (un des pays développés, un des pays en développement) peuvent participer aux réunions du Conseil. Toutefois, la société civile française n'est pas non plus positionnée de manière stratégique auprès du FVC, elle est peu associée à la contribution française au fonds et ne bénéficie pas de fenêtre d'accès appropriée jusqu'à présent.

Enfin la contribution de la Ville de Paris ne semble pas avoir porté ses fruits en termes de reconnaissance par le FVC des collectivités locales et gouvernements locaux comme des acteurs clés dans la lutte contre le changement climatique.

**Efficienc** : L'efficienc de l'action de la France via le FVC est globalement acceptable compte-tenu des nécessaires ajustements et délais de démarrage imputables à l'établissement récent du fonds. L'efficienc à venir dépendra cependant largement des évolutions du modèle d'affaire du FVC et de la priorisation, ou non, des interventions selon certains objectifs, tant en termes de coûts de transaction pour accéder aux fonds du FVC (pour l'accès, l'identification, la préparation, et la mise en œuvre de projets) qu'en termes de coûts administratifs. Les niveaux de concessionalité des prêts et le mixage don-prêt des financements du fonds, de même que l'utilisation d'autres outils tels que les prises de participations ou les garanties, sont également des éléments d'efficienc de la contribution française à suivre de près.

### Efficienc de l'accès aux ressources du FVC

#### Un processus d'accréditation laborieux mais dont l'efficienc sera jugée à l'aune de la valeur ajoutée à moyen terme de ce modèle d'affaire

L'accès au FVC est globalement limité par son processus d'accréditation : d'une part, le processus est lourd et demande beaucoup de temps et d'effort de la part des institutions intéressées ; d'autre part, ces difficultés ont tendance à favoriser les institutions les mieux loties, à savoir des institutions de grande taille, principalement internationales, ayant des capacités techniques et financières qui leurs confèrent un avantage comparatif important sur les autres institutions, en particulier sur celles provenant des pays en développement, et en particulier des PMA. C'est ce que reflètent aujourd'hui la liste des EA au FVC et le portefeuille de projets approuvés. Un travail de rééquilibrage est donc nécessaire afin d'une part de faciliter l'accès au fonds sans nécessairement passer par l'accréditation, ou avec des procédures d'accréditation simplifiées, et d'autre part de mieux appuyer les entités d'accès direct dans leur processus d'accréditation et de préparation d'un portefeuille de projets. Le fonds recherche aujourd'hui des alternatives au modèle actuel d'accréditation, afin de mieux s'adapter à certains acteurs (p.ex. le secteur privé), certains formats (p.ex. programmes multi-pays), et améliorer l'efficienc du fonds.

#### Un processus d'approbation des projets plutôt effienc sur les premières années, mais des délais de première mise à disposition des fonds très élevés qui devront s'améliorer

Globalement, les délais d'accès au FVC, entre la préparation d'un projet, son approbation et ses premiers décaissements, ont été relativement importants sur les premières années du FVC, mais ceci est à relier à l'établissement récent du fonds, la mise en place de ses procédures, le développement des capacités du Secrétariat, et surtout aux longs processus de négociations des premiers accords de financement. Dans ce contexte, il est souhaitable et attendu que l'efficienc du FVC pour l'approbation de projets s'améliore dans le futur, d'autant plus si le Secrétariat se voyait attribuer un pouvoir de décision renforcé sur certains niveaux de décision.

#### Des coûts de transaction de la mise en œuvre des projets, estimés à travers les niveaux d'honoraires des EA, raisonnables et comparables à ceux des autres fonds climat multilatéraux

Les coûts de transaction liés aux honoraires des EA ont été maintenus à des niveaux plutôt satisfaisants et comparables aux autres fonds climat sur les premières années de fonctionnement du FVC. De plus, les limites maximales désormais établies selon les tailles de projets, les exigences du Secrétariat en matière de justification des honoraires réclamés, et les économies d'échelle à

attendre des EA les plus actives devraient aboutir à une baisse régulière de ces coûts dans les années à venir.

En résumé, les coûts de transaction (et notamment l'investissement en temps nécessaire) pour accéder aux fonds du FVC (pour l'accès, l'identification, la préparation, et la mise en œuvre de projets) sont élevés mais relativement comparables à ceux des autres fonds climat, en particulier lorsque l'on replace cette analyse dans le contexte spécifique du FVC comme mécanisme. En effet, ces coûts de transaction sont expliqués par les objectifs et le modèle d'affaire du FVC, ainsi que par les nombreuses questions légales qui se posent du fait des spécificités du fonds et de son établissement récent. Ces coûts devraient logiquement se réduire dans le temps compte-tenu du règlement de nombreuses situations et des améliorations recherchées par le Secrétariat et le Conseil.

### **Efficiences du fonctionnement administratif du FVC**

#### **Des frais administratifs relativement modérés jusqu'à aujourd'hui, mais qui devront être surveillés alors que le fonds monte en puissance**

Les frais administratifs, de fonctionnement et de prise de décision du FVC supportent la comparaison, quand celle-ci est possible, avec les autres fonds climat, étant données les caractéristiques spécifiques du FVC, et notamment sa relative jeunesse et la montée en capacité récente de son Secrétariat. Les coûts administratifs sont restés modérés sur la période 2013-2017, mais leur efficacité ne pourra être mesurée qu'en rapport avec les projets financés, ce qui ne pourra être réalisé que lorsque le portefeuille de projet sera plus développé.

Les frais liés à l'organisation des conseils hors de Songdo (un conseil sur trois) sont deux fois plus coûteux mais d'autres facteurs peuvent justifier des réunions délocalisées notamment en termes de communication dans les pays hôtes.

Finalement, l'efficacité de la structure et des procédures du FVC a souffert des nombreux défis liés à la mise en place du fonds, et pourra être optimisée dans les mois qui viennent. Cependant, une montée en puissance trop rapide des financements pourrait mettre à mal les efforts d'amélioration sur différents fronts, notamment si l'évolution du modèle d'affaire du FVC et un recentrage clair sur ses priorités ne sont pas mis en œuvre.

### **Concessionalité des prêts octroyés par le FVC**

#### **Des niveaux de concessionalité des projets plutôt ajustés au niveau de revenu des pays concernés, mais dont l'optimisation, pour une efficacité maximale du FVC, nécessite un travail d'analyse qui reste à réaliser**

Dans le portefeuille actuel des projets approuvés par le FVC, le niveau de concessionalité des prêts accordés est plus favorable aux pays les moins riches. Emprunter au FVC est donc moins cher pour un pays à revenu faible que pour un pays mieux doté. Par ailleurs, ce sont les projets transversaux et multisectoriels qui bénéficient de la meilleure concessionalité actuellement.

L'optimisation des niveaux de concessionalité reste cependant une question importante, qui pourra être abordée à travers une analyse approfondie, projet par projet, des conditions accordées par rapport à ce que le marché pourrait offrir, et par le renforcement des capacités du Secrétariat pour conduire des analyses financières fiables des demandes de financement. Une politique ou des directives sur les niveaux de concessionalité que le FVC souhaite accorder à différents types de projets, catégories de pays, seront nécessaires afin d'orienter clairement le Secrétariat dans ce travail, et ainsi optimiser l'efficacité du fonds et éviter les effets de distorsion de marché.



# Executive summary

## CONTEXT

Based on a consensus of 194 governments party to the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC), the Green Climate Fund (GCF) was launched in 2010 and established its secretariat in Songdo, South Korea, in 2012. The fund aims to help developing countries limit or reduce their greenhouse gas emissions (mitigation component) and adapt to the current and future impacts of climate change (adaptation component). The GCF funds projects in UNFCCC non-Annex 1 countries through grants, loans, equity investments or guarantees, working with direct access national entities or regional/international accredited entities.

The fund completed its first resource mobilization in 2014 and soon gathered pledges totalling US\$10.3 billion. Only the United States has not honoured its commitments (\$1 billion paid out of the \$3 billion pledged), which positions France as the third contributor to the fund (Table 1).

Table 1. Main contributors to the GCF<sup>9</sup> (as of January 24, 2019)

Contributor ranking	Amount paid (eq. M\$US)
1. Japan	1,500
2. United Kingdom	1,211
3. France	1,035
4. Germany	1,003
5. United States	1,000
6. Sweden	581
7. Canada	277

In terms of governance, the GCF is guided by UNFCCC principles and provisions. It is governed by a 24-member board, comprising an equal number of members from developing and developed countries, who make decisions consensually at Fund Board meetings.<sup>10</sup>

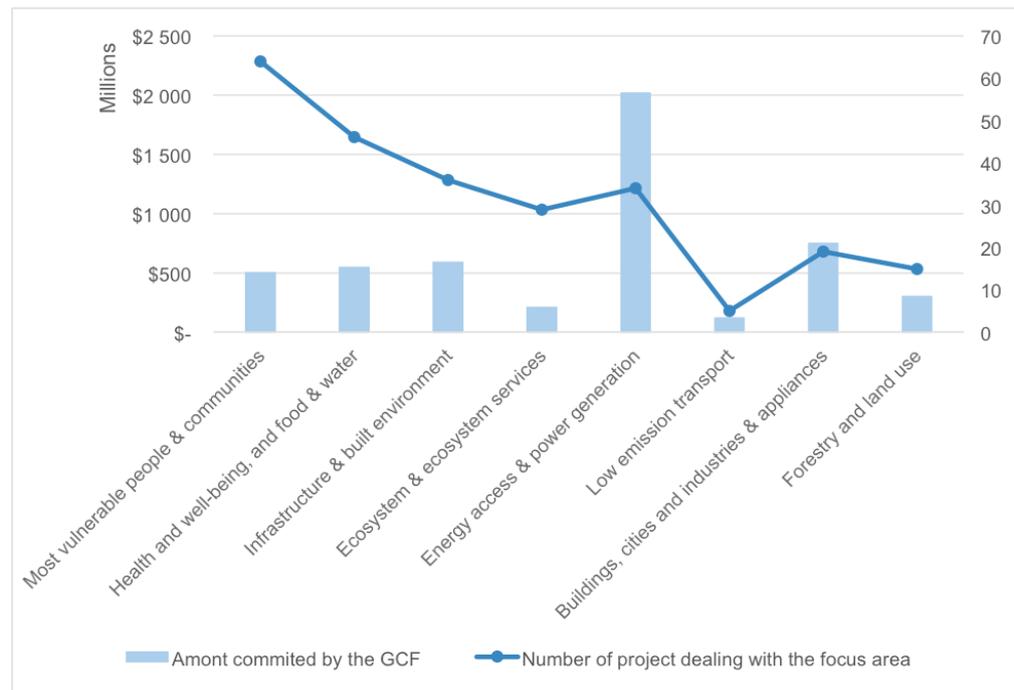
Projects funded by the GCF are proposed by a wide variety of entities in terms of status (public, private, associative), size, and geographic scope (national, regional, international) and must first be accredited by the Fund through a specific process (a total of 84 entities were accredited as of May 31, 2019). The entities are

9 – GCF. Status of Pledges and Contribution made to the Green Climate Fund. 24 January 2019.

10 – It should be noted that the evaluation was conducted prior to decision-making reform at the B.23 Board meeting, which has developed new decision rules in cases that lack consensus.

accredited for various project sizes: micro (<10 million \$US), small (between 11 and 50 million \$US), average (between 50 and 250 million \$US), and large (greater than 250 million \$US). They are also accredited according to the maximum degree of risk that the projects they manage involve. In April 2019, the GCF's portfolio consisted of 25 mitigation projects, 45 adaptation projects and 32 transversal (or cross-cutting) projects covering both mitigation and adaptation. Figure 1 shows the amount committed for each of the adaptation and mitigation sub-themes, as well as the number of projects related to this theme.

Figure 1. Amounts committed by the GCF by focus area and number of projects targeting each focus area



#### GCF in brief

- Operational entity of the UNFCCC Financial Mechanism and the Paris Agreement
- Main climate fund with more than US\$10 billion mobilized initially
- Fund governed by a 24-member Board, with equitable representation between developed and developing countries
- Funding of climate change mitigation and adaptation projects and programs with a 50:50 balance goal
- 50% of adaptation funds directed primarily to Small Island Developing States (SIDS), Least Developed Countries (LDCs) and African countries

The GCF investment strategy aims to:

- Maintain a 50:50 balance between mitigation and adaptation over the long term;
- Target a minimum of 50% of the allocation for adaptation for particularly vulnerable countries, including Least Developed Countries (LDCs), Small Island Developing States (SIDS) and African States;
- Maintain a fair and equitable geographic balance and allocation in a large number of countries, while maximizing the scale and transformation impact of the Fund's mitigation and adaptation activities;

- Maximize collaboration with the private sector, including a large allocation to the Private Sector Facility (PSF);<sup>11</sup>
- Allocate sufficient resources to support countries' readiness to access Fund resources.<sup>12</sup>

The GCF initiated discussions on its replenishment at COP24 in Katowice in December 2018, held an initial consultation in April 2019, and will hold a second consultation in late August 2019. A replenishment conference will be organized before the end of 2019, following the United Nations Climate Summit (September 23, 2019).

## OBJECTIVES AND SCOPE OF THE EVALUATION

In the context of negotiations for the first replenishment of GCF resources, this evaluation retrospectively analyzes France's contribution to the GCF over the 2015-2018 period.

The evaluation has the following objectives:

- Provide analytical elements to support France's orientation in replenishing the fund;
- Perform an initial assessment of France's participation in the GCF after its first years of activity;
- Understand France's level of influence in GCF governance and its levers to bring about the modes of action, themes and areas of intervention that it considers to be priorities and most relevant;
- Make an evaluative judgment on the articulation of the GCF with the other multilateral and bilateral instruments active in the climate sector to which France contributes and its possible added value; and
- Set up a system of monitoring indicators for France's contribution to the GCF, based on the monitoring indicators developed previously.

## METHODOLOGY

To meet these objectives, the following evaluative questions were used:

- Q1: Is France's action via the GCF consistent, relevant and complementary with the other vectors of French bilateral aid and the other multilateral development aid instruments to which France contributes?
- Q2: Does the GCF contribute effectively to France's objectives in the fight against climate change and adaptation to these changes?
- Q3: Is France's action via the GCF efficient?

The evaluation began with a scoping phase, during which the team developed an inception report, presented to the Evaluation Reference Group on January 28,

11 – The fund has established the Readiness Program, which aims to promote country access to GCF resources, with grants of up to US\$1M per year. As of October 2018, 142 countries had received some funding.

12 – To encourage active involvement by the private sector, the GCF has set up a Private Sector Facility (PSF), which works with pension funds, insurance companies, businesses, local financial intermediaries and regional and capital markets.

2019. Various interviews were then conducted in Paris with French institutional stakeholders (ministries, accredited entities in France), and in Songdo with the GCF Secretariat staff. Additional interviews were also conducted remotely with other stakeholders (GCF Board members, GCF observers, Civil Society Organizations [CSOs], accredited agencies). A thorough review of the documentation was also performed and included, specifically, strategic documents from France and the GCF, and GCF portfolio of projects. Three case studies were conducted on three GCF projects in Madagascar, Morocco and Vietnam. These case studies do not claim to represent the GCF portfolio, but rather aim to highlight specific parts of the evaluation. The in-depth analysis and triangulation of the data collected then led to the drafting of a preliminary evaluation report, which was presented to the Reference Group on May 16, 2019. Reference Group comments for the preliminary report were considered in the final, revised version of the report.

## KEY MESSAGES OF THE EVALUATION

### **Relevance and consistency of France's contribution to the**

**GCF:** France's contribution to the GCF is relevant and consistent with France's international commitments in the fight against climate change. Building on the strong partnership between the AFD and the GCF, complementarity with other bilateral instruments in France could nevertheless be strengthened. Some challenges (national ownership, direct access, definition of concepts such as the "paradigm shift" in the Fund's business model) limit alignment of the Fund's activities with its mandate. However, these challenges and underlying operational issues have been clearly identified and recognized by the GCF and its Independent Evaluation Unit (IEU), which includes a learning culture that should help ensure a more defined investment focus. Such consistency justifies France's contribution to the Fund; the grant-loan balance of this contribution needs however to ensure the best compromise between the volume of contribution and consistency with French positions at the Board.

### **Thematic and geographical priorities**

**Thematic orientation aligned with the Paris Agreement and France's international commitments to climate change; a geographical distribution of the GCF portfolio partially aligned with the priority poor countries (PPC) of French Official Development Assistance (ODA), but in line with what can be expected from a multilateral climate fund**

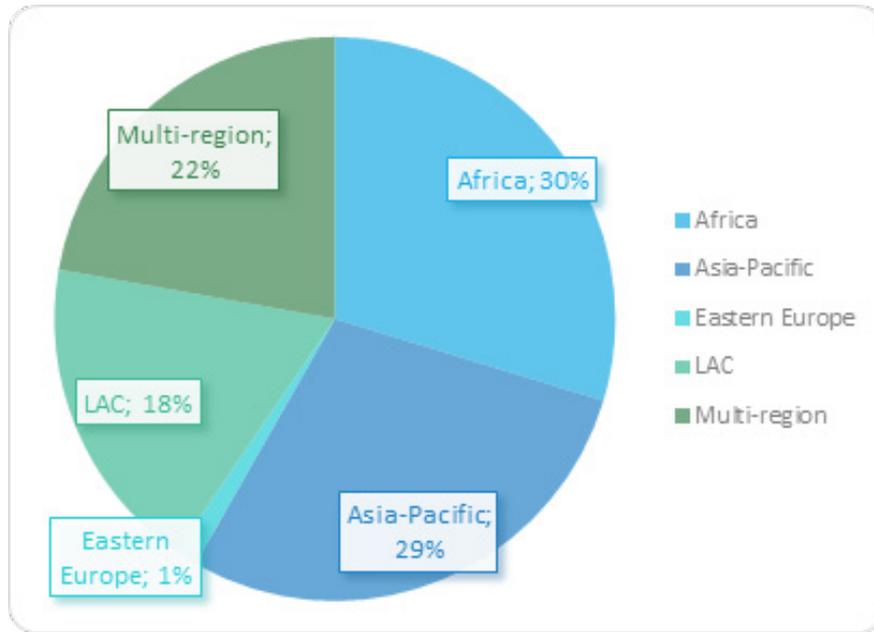
The Green Climate Fund, as the operating entity of the UNFCCC financial mechanism, is a central multilateral source of funding for the implementation of the Paris Agreement. The mitigation and adaptation themes, as well as the geographies covered by the GCF, are therefore aligned with France's international commitments to climate change, particularly the Paris Agreement.

As well, since climate change is an integral part of French ODA orientations, the themes covered by the GCF are also consistent with these orientations. Although Africa, a continent of major importance for France, is the first beneficiary continent of the GCF, France's PPCs are only partially represented in the GCF's portfolio to date (8% of GCF funding, excluding multi-country projects).

However, the search for a complete geographical alignment between French ODA and the GCF is not realistic, since the GCF is a multilateral climate fund, intended

to cover all non-Annex 1 countries and defined by the UNFCCC guidelines on the climate change financial mechanism as established in the multilateral negotiation process.

Figure 2. Funding amounts incurred by region (April 2019)



Finally, the objective of allocating 50% of funding for adaptation is not currently being respected. Indeed, adaptation projects are generally smaller than mitigation projects. Furthermore, since the absorption capacities of LDCs—and France’s PPCs in particular—are generally low, the GCF is finding it difficult to concentrate a more substantial portion of its financing on these countries, despite efforts by the Readiness and Preparatory Support Program (RPSP). At the sectoral level, the focal area “production and access to energy” receives, by far, the largest amounts, which raises questions in terms not only of relevance but also of efficiency of GCF financing, even though the size of projects funded in this focal area contribute to the unbalance.

#### Bilateral and multilateral instruments

A decent level of complementarity and consistency between the AFD and the GCF, but no concrete synergy with the French Global Environment Facility (FFEM), weakly associated with the multilateral instrument, and Proparco<sup>13</sup>, have yet to emerge.

13 – Society of Promotion and Participation for Cooperation

The level of complementarity of the GCF with France's bilateral instruments appears differentiated. The partnership between the AFD and the GCF is clear, with a joint mission to implement the Paris Agreement. AFD's accredited entity status allows for synergy and complementarity between the interventions of the two instruments. On the other hand, the French GEF, with a mandate to support small pilot projects, is not directly involved in discussions about the GCF in France and has no real transmission channel to enable its innovations to be replicated and scaled-up by the GCF. In addition, although GCF interventions appear consistent with Proparco, which is accredited to the fund, concrete synergy between the two instruments has yet to emerge.

France's bilateral instruments focus primarily on Africa, while the GCF aims to cover all continents. Therefore, France's contribution to the GCF enables it to broaden its support for the implementation of the UNFCCC and the Paris Agreement in areas where France and its stakeholders are not as active.

#### **The GCF occupies a privileged position in the implementation of the Paris Agreement compared to other multilateral climate funds.**

The GCF is different from other climate funds that France contributes to, due to a combination of key factors, including: its symbolic and political importance regarding the Paris Agreement and the UNFCCC; its thematic coverage of both adaptation and mitigation ; the volume and type of funding made available; its ability to finance large programmatic interventions in many countries; a partnership value that brings together a number of different stakeholders; and the ability to take risks, both financially and technologically. Although there is still overlap with the interventions of other funds, significant progress has already been achieved in this area, and the real search for consistency and complementarity with other climate funds in the GCF strategic documents is promising. Discussions about the rationalization of climate funds cover, for example, closer cooperation between the Adaptation Funds and the GCF, potentially leading to a merger in the future, as well as the positioning of the Climate Investment Funds (CIF) from the World Bank, with their possible concentration on the transformation of development banks' portfolios to make them more climate-compatible.

#### **Example of GCF/AFD complementarity in Morocco**

In Morocco, AFD supports the implementation of the Green Morocco Plan Support Program (PAPMV), with a loan and grant. The GCF "Development of Argan Orchards in Degraded Environment" project also contributes to the implementation of the Green Morocco Plan (PMV), and is fully complementary and consistent with AFD interventions in this country. The AFD has also obtained GCF funding for another project to adapt the Moroccan agricultural sector to climate change: "Irrigation development and adaptation of irrigated agriculture to climate change in semi-arid Morocco," which reinforces the complementary actions and funding between the two institutions in this country.

#### **Relevance of Fund activities**

##### **Country ownership, a key objective of the GCF that remains largely unrealized**

Country ownership is a recognized objective of the GCF business model. Several processes and tools have been developed for this purpose, especially the Readiness and Preparatory Support Programme (RPSP). However, the concept of country ownership is only loosely defined and its effectiveness in countries has not yet been demonstrated. Indeed, support provided to accredited entities in direct access<sup>14</sup> has not yet resulted in the development of significant project pipelines. In addition, there is tension surrounding the objective of country ownership of projects

and the willingness to generate large-scale impacts for which large-scale multi-country programs may be more promising.

### Despite progress, certain barriers prevent GCF portfolio contributions from undergoing a true paradigm shift.

Paradigm shift is another central GCF objective, and is a concept that perhaps deserves a more precise definition. Many barriers to the transformational potential of the GCF have yet to be removed (e.g. political aspects within the Board, lack of benchmarking on the transformational aspect of a project, little attention paid to national policy processes, etc.) to allow a real consideration of the climate challenge in the development approaches promoted internationally and in supported countries.

The quality of the portfolio for projects approved by the GCF is often questioned, considering that the first projects especially, sometimes approved in haste, do not always satisfactorily meet fund investment criteria. Significant progress has been reported, however, with the Secretariat and the accredited entities working closely to improve the relevance of the proposed projects. Since March 2019, the Secretariat has also established an internal assessment tool on investment criteria<sup>15</sup> to facilitate a systematic assessment of project proposals along the investment criteria of the Fund. However, the GCF's business model, consisting almost exclusively of working through accredited entities, and requiring national validation of projects in the countries concerned (no-objection), contradicts certain GCF objectives. For example: willingness to generate large-scale impacts through multi-country programs AND national ownership; willingness to innovate AND willingness to replicate and scale up; willingness to involve the private sector as much as possible AND the difficulty of adapting tools that respond to private sector requirements. The GCF's goals and ambitions are far-reaching, and the risk of them competing against one another is real.

Therefore, at this early stage of the GCF's development, there is no evidence that the GCF business model allows for the development of a project pipeline that would significantly contribute to a paradigm shift aligned with the Paris Agreement. Given the progress already made and the action items proposed by the Independent Evaluation Unit in its recent Performance Review of the GCF, the maturity that the fund will gain over the next few years could contribute to ensuring a reorientation of investments that truly allow for the emergence of a development model compatible with the climate objectives of the international community.

#### Example of funded Vietnam project

The project focuses on a market segment made up of large, energy-intensive industrial companies.

Mobilizing private sector investment is an important goal of this GCF project. It aims, among other things, to mobilize additional investments in energy efficiency for the industrial sector via local financial institutions, which themselves are backed by GCF loan guarantees. These guarantees will be used to mitigate financial risks and reduce creditors' concerns.

The interviews conducted as part of this study also show that the complementarity of the GCF in the Vietnamese context comes from its ability to provide a financial instrument that meets a need of the Vietnamese State to access forms of financing other than loans, having reached its debt ceiling.

#### Relevance of the loan tool for the GCF

##### A relevant loan tool and a capacity to mix funding, allowing flexibility,...

The analysis confirms that the loan tool is relevant as it allows differentiation between funding for which no direct financial return on investment is expected from that with a clear return on investment. The leverage effect is also

15 – GCF, March 2019. Investment Criteria Scorecard. (Internal document shared with the evaluation team)

important: for a total loan allocation of US\$ 2,235 million, the grant equivalent amounts to US\$ 627 million, or 28%. This means that for one dollar allocated in the form of a donation, a US\$ 3.56 investment in climate is made.

In addition, the ability to use a variety of financial tools, including equity and guarantees, is a flexibility feature of the GCF and contributes to its attractiveness and specificity in the international climate finance landscape. Mixing loans and donations helps to reduce the financial burden of some countries, and also helps unlock projects backed by development agencies and banks.

Although the differences are not very pronounced, the trend in the GCF's portfolio is to grant more subsidies to poorer countries, and more loans to wealthier ones. However, substantial vigilance is required for the priority use of grants in countries that cannot be funded otherwise, as well as for issues where profitability is uncertain, especially when talking about adaptation.

### **Donation-loan mix of France's contribution**

**A diversity of funding instruments and a level of capitalization by donation that allow the GCF to occupy a specific place in the climate finance architecture, but the donation-loan mix of France's contribution is being questioned**

The appropriateness of the donation-loan mix of France's financial contribution is questioned in light of the GCF's objectives regarding risk taking, balancing the project portfolio (adaptation/mitigation) and funding of the most vulnerable countries.

France and Canada, the only contributors to include a loan portion in their contribution to the GCF, consider it a strategy adapted to the needs and objectives of the fund, namely, to meet its immediate liquidity needs while aligning on a loan financing logic that can generate a return on investment and raise private capital.

Granted, this strategy has many critics, who consider that the ability of the GCF to take risks will be affected by contributions in the form of loans, as well as its ability to invest in the most vulnerable countries, where the loan tool quickly reaches its limits. A 20% limit of the total contribution is being implemented to limit the risk.

Although very little information is available to date regarding the intentions of major donors, it seems that, besides Canada, the great majority of them will again make contributions in the form of donations only.

**Effective governance and management:** The GCF faces governance challenges within the Board and with respect to some of the management factors that undermine its effectiveness. To this end, the GCF could more effectively contribute to France's objectives in the fight against climate change and adaptation to these changes. But France's influence within the GCF is strong and its contribution to the GCF helps to position the country as a central player in international climate negotiations and the implementation of the Paris Agreement. Nevertheless, the involvement of French stakeholders in the GCF is moderate: while the French Development Agency (AFD) has managed to establish a solid partnership with the fund, challenges persist before the other accredited entities from France are able to solidify their partnerships with the GCF and enable other private-sector or civil society stakeholders from France to work with the fund.

## Decision-making

### Governance challenges in the Board that could be resolved through decision-making reforms

Consensus decision-making within the Board is a key issue, as it allows for some degree of equality between recipient countries and GCF contributor countries, giving each of them potential veto rights. However, this has also proved to be an impediment on various levels and has delayed policy and project decision-making several times, thus impacting the operational effectiveness of the GCF, which was already affected by a relatively weak delegation of decision-making power from the Board to the Secretariat. The Board has nevertheless managed to operate, approving projects for a total committed amount of more than US\$ 5 billion (as of March 31, 2019), and making key decisions despite the governance challenges it faces. Recognizing that these challenges must urgently be met through reformed decision-making, the B.23 Board meeting has adopted a procedure in the case of a lack of consensus in July 2019.

## Aid effectiveness and results-based management

### A deficient GCF results management framework and incomplete frameworks and tools, inconsistently used by stakeholders

Since its inception, the GCF has put frameworks, policies, and tools into place to become a successful results-oriented and learning institution. These have, to some extent, helped define and frame expectations for results, monitoring and reporting.

However, the quality of these frameworks and tools is often deficient, and their multiplication creates confusion among their users (accredited entities, Secretariat). Due to the lack of guidelines or their juxtaposition, various departments in the Secretariat have drawn from different policy documents related to results management and project preparation. Consequently, selection and approval criteria have been interpreted and operationalized in various ways, often inconsistently. For this purpose, the Office of Risk Management and Compliance has developed an Investment Criteria Scorecard (under the French chair of the Risk Management Committee established by the Board) to improve the project selection process and systematize practices.

In addition, GCF project results reporting systems completely bypass national monitoring and evaluation systems and capacities, resulting in a significant loss of opportunity for the GCF. The Annual Performance Reports (APRs) requested from accredited entities require a level of detail that is perceived by many to be very cumbersome, suggesting that the Secretariat should maintain a general oversight role in achieving results (outcome level) and impacts of the projects, and not become involved in output and activity levels.

As a result of these problems, irregular and inconsistent use of GCF guidelines, frameworks and tools undermines the fund's selection quality, impact monitoring and learning functions.

### An independent and dynamic Evaluation Unit (IEU), with recommendations that can positively transform the GCF

Evaluations conducted by the IEU have resulted in highly useful recommendations to improve the results framework and results monitoring of the GCF, clarify roles and responsibilities, and allow a realistic assessment of the contribution of funded projects and programs to the objectives of the fund.

While the first funded projects will arrive at mid-term, the GCF must also urgently address weaknesses in the guidelines for evaluating results achieved

by these projects and their capitalization. The ongoing development of the evaluation policy and related guidance by the IEU, including mid-term and final project evaluations, should eventually provide a solid basis for addressing these weaknesses. With respect to this and the implementation of results-based management more generally, the GCF will benefit from building on the experience of other climate funds and their implementing agencies.

### **France's influence**

#### **France is recognized as a constructive and influential player within the GCF.**

France's level of contribution to the GCF allows it to benefit from a single country chair, providing it some influence. France is widely recognized as a dynamic, constructive and consensual player within the Board. The French team's technical expertise also allows it to be heard and respected so that it is able to highlight concerns and priorities. The central contribution of the French chair of the Risk Management Committee is globally recognized. France was also part of the Ethics and Audit Committee and the Executive Director's selection committee. France's influence within the GCF nevertheless remains intrinsically limited by the multilateral nature of the fund, which also contributes to its distinctiveness and value.

### **Access to the GCF for French stakeholders**

#### **Returns for French entities accredited to the GCF are differentiated, with an advantage for the AFD**

France has four GCF-accredited entities, with differentiated returns. The AFD appears well positioned, with a portfolio of three projects, including a large multi-country project and several co-financing projects. The accreditation process has also enabled the AFD to improve some of its internal procedures and develop a long-term vision of engagement with the GCF. On the other hand, the other three accredited French entities (BNP Paribas, CA-CIB and Proparco) targeting the private sector do not yet have an approved project and the returns on investment of their accreditation still need to be confirmed.

#### **Multiple GCF access challenges for the private sector, impacting the interest and positioning of French companies, and a somewhat uninvolved French civil society**

Private sector involvement in the GCF involves many challenges that affect the ability of French companies to position themselves. Overall, there is a gap between the procedures and operation of the GCF and the reality and modus operandi of the private sector. The concept of risk-sharing with private entities is a major impediment, and the time required for project approvals, as well as the compulsory no-objection procedure from the countries involved, are totally out of step with private sector practices. As such, a specific accreditation procedure per project may seem like an acceptable solution, but the debate remains unsettled regarding this issue.

In addition to the private sector, the GCF has a network of civil society observers, with two representatives (one from developed countries, one from developing countries) who can participate in Board meetings. However, French civil society is also not strategically positioned with the GCF, is not associated with the French contribution to the fund, and has not had an appropriate access window up until today.

Finally, the contribution from the City of Paris does not seem to have yielded results in terms of recognition by the GCF of local communities and local governments as key actors in the fight against climate change.

**Efficiency:** The efficiency of France's action through the GCF is globally acceptable given the necessary adjustments and start-up times attributable to the recent establishment of the fund. Future efficiency, however, will largely depend on changes in the GCF business model and the prioritization, or not, of interventions according to certain objectives, both in terms of transaction costs to access GCF funds (for access, identification, preparation, and implementation of projects) and administrative costs. The concessionality level of loans and the donation-loan mix of the fund's financing, as well as the use of other tools such as equity investments or guarantees, are also efficiency factors of the French contribution that should be closely followed.

### Efficiency of access to GCF resources

#### A laborious accreditation process, but one for which efficiency will be assessed by looking at the medium-term value added of this business model

Access to the GCF is generally limited by its accreditation process: on the one hand, the process is cumbersome and requires a lot of time and effort on the part of interested institutions; on the other hand, these problems tend to favour advantaged institutions, namely mainly large, international institutions with technical and financial capabilities that confer significant comparative advantages over other institutions, particularly those from developing countries and, more specifically, LDCs. This is currently reflected in the list of AEs to the GCF and the portfolio of approved projects. A rebalancing task is therefore necessary, first, to facilitate access to the fund without necessarily going through accreditation or using a simplified accreditation procedure and second, to more fully support the direct access entities in their accreditation process and project portfolio preparation. The fund is now looking for alternatives to the current accreditation model so as to better adapt to certain stakeholders (e.g. the private sector), certain formats (e.g. multi-country programs), and to improve fund efficiency.

#### More efficient project approval process in the early years, but long delays in first-time availability of funds, which should improve

Overall, the time required to access the GCF, between project preparation, approval, and first disbursements, was relatively long in the early years of the GCF. However, this must be put in perspective with the recent establishment of the fund, procedures set-up, development of the Secretariat's capacity and, especially, the lengthy negotiation processes of the first financing agreements. In this context, it is hopeful and expected that the GCF's efficiency in terms of project approval will improve in the future, especially if the Secretariat is handed stronger decision-making authority over certain decision levels.

#### Transaction costs for project implementation, estimated through AE fee levels, are reasonable and comparable to those of other multilateral climate funds

Transaction costs related to AE fees have been maintained at rather satisfactory levels and are comparable to other climate funds in the early years of the GCF. In addition, maximum limits have now been established according to project sizes and the Secretariat requires strong justification of the claimed fees. Added to the economies of scale to be expected from the most active AEs, this should result in a steady decrease in these costs in the years to come.

In summary, transaction costs (and, in particular, the time required) to access GCF funds (for access, identification, preparation, and implementation of projects) are high but relatively comparable to those of other climate funds, especially when this analysis is seen in the specific context of the GCF as the main UNFCCC financial mechanism. Indeed, these transaction costs can be explained by the

objectives and business model of the GCF, as well as by the many legal issues that arise because of the specificities of the fund and its recent establishment. These costs should logically be reduced over time given the resolution of many issues and the improvements sought by the Secretariat and the Board.

### **Efficiency of the administrative functions of the GCF**

#### **Relatively modest administrative fees to date, which will need to be monitored as the fund grows**

The administrative, operational and decision-making costs of the GCF bear comparison, where possible, with the other climate funds, given the specific characteristics of the GCF and, in particular, the recent establishment and subsequent increase in capacity of its Secretariat. Administrative costs have remained moderate over the 2013-2017 period, but their efficiency can only be measured in relation to the projects financed, which can only be achieved when the project portfolio is more developed.

Costs related to the organization of Board meetings outside of Songdo (one out of three Board meetings) are twice as high, but other factors may justify delocalized meetings, especially with respect to communication in the host countries.

Finally, the efficiency of the GCF structure and procedures has suffered from the many challenges of setting up the fund and can be optimized in the coming months. However, a too rapid increase in funding could undermine improvement efforts on various fronts, especially if the evolution of the GCF business model and a clear refocus of its priorities are not implemented.

### **Concessionality of loans granted by the GCF**

#### **Concessionality levels of projects are more or less adjusted to the income level of the specific countries, but their optimization, for maximum GCF efficiency, requires analysis that remains to be performed**

In the current portfolio of projects approved by the GCF, the level of concessionality of the loans granted favours less wealthy countries. Borrowing from the GCF is therefore cheaper for a low-income country than for a wealthier country. As it stands, cross-sectoral and multisectoral projects currently benefit from the best concessionality.

Optimization of concessionality levels, however, remains an important issue, and this can be addressed through an in-depth, project-by-project analysis of the conditions offered versus what the market can offer, and by strengthening the Secretariat's ability to conduct reliable financial analyses for funding applications. A policy or guidelines on the levels of concessionality that the GCF wishes to grant to different types of projects and country categories will be needed to clearly guide the Secretariat in this work, and thus maximize the efficiency of the fund and avoid market distortions.

## Sigles / Acronyms

SIGLE	DÉFINITION
APD	Aide publique au développement
ODA	Official Development Aid
AFD	Agence française de développement
CA-CIB	Crédit Agricole Corporate and Investment Bank
CCNUCC	Convention cadre des Nations-Unis sur les changements climatiques
UNFCCC	United Nations Framework Convention on Climate Change
DG Trésor	Direction générale du Trésor
FFEM	Fonds français pour l'environnement mondial
FSP	Facilité secteur privé
PSF	Private Sector Facility
FVC	Fonds vert pour le climat
GCF	Green Climate Fund
PIED	Petits États insulaires en développement
SIDS	Small Island Developing State
PMA	Pays les moins avancés
LDC	Least Developed Country
PMV	Plan Maroc Vert
PAPMV	Programme d'Appui au Plan Maroc Vert
GMPSP	Green Morocco Plan Support Programme
PPP	Pays pauvres prioritaires
PPC	Priority Poor Countries
Proparco	Société de promotion et de participation pour la coopération
RPSP	Readiness and Preparatory Support Programme
UIE	Unité indépendante d'évaluation
IEU	Independent Evaluation Unit



PARTIE 2

**RÉPONSES AUX  
RECOMMANDATIONS**

# Recommandations sur la reconstitution du FVC

- R1. Recommandation générale sur la contribution française** Il est crucial que la France continue à appuyer et encourager le FVC à travers une reconstitution supérieure à la précédente. Le FVC est perçu comme le principal outil de financement climat et occupe une position singulière au sein du paysage de la finance climat. De plus, cette évaluation démontre sa pertinence pour honorer les engagements internationaux de la France en faveur du climat. Le niveau de la contribution française sera traduit comme un signal fort de son engagement. Il est donc recommandé de bien analyser l'effort financier que représente cette contribution au regard du leadership et de la crédibilité que souhaite conserver la France en matière de lutte contre le changement climatique d'une part, et de soutien aux processus multilatéraux internationaux en faveur du climat d'autre part, notamment à la concrétisation des engagements pris dans l'Accord de Paris.

**Réponse :** Dans le cadre de sa présidence du G7 en 2019, la France a mis haut dans l'agenda les sujets environnementaux. A Biarritz, lors du sommet des chefs d'Etat, le Président a annoncé le doublement de la contribution française au Fonds vert (soit 1 548 M€ ou environ 1,7 Md\$). Le Sommet pour l'action climatique à l'ONU a aussi été l'occasion pour la France, avec le Qatar et la Jamaïque en tant que co-leads de la séquence finance climat, de relever l'ambition collective et rappeler l'importance que revêt le Fonds vert à l'international. Enfin, la conférence de reconstitution finale du Fonds, que la France a accueillie à Paris, au Ministère des Finances, les 24 et 25 octobre, a donné lieu à des annonces très ambitieuses, avec 9,8 Mds USD réunis pour la période 2020-2023. Le Fonds pourra ainsi engager en moyenne 2,4 Mds USD par an, contre 1,4 Md USD par an de 2015 à 2019, soit une hausse d'environ 70 % de ses moyens d'engagements annuels.

La France promeut aussi le relèvement de l'ambition climatique à l'international au sein des principales banques multilatérales de développement et a réussi à obtenir des engagements ambitieux de ces acteurs, par exemple à l'occasion de précédentes éditions de One Planet Summit ou lors du Sommet pour l'action climatique à l'ONU en septembre 2019.

## R2. Recommandation sur le mixage don-prêt de la contribution française

L'usage du prêt dans la contribution de la France peut être pertinent pour assurer un volume de contribution élevé de la France au FVC, et répondre au besoin de liquidités du fonds. Une contribution en prêt au FVC semble également légitime du fait des retours sur investissement que peuvent générer certains projets. En revanche, une cohérence doit être recherchée entre le niveau de risque que la France souhaite voir le FVC prendre et la volonté française de couvrir des pays prioritaires pour lesquels l'outil prêt n'est pas toujours adéquat. **Il est donc recommandé de bien peser les avantages et inconvénients d'une contribution significative sous forme de prêt, et d'étudier d'éventuelles alternatives, tel qu'un système de décote qui inciterait les pays contributeurs à verser leurs contributions plus rapidement.**

**Réponse :** La France a contribué au Fonds vert pour le climat à hauteur de 1 Md US\$ pour la période 2015-2018 à travers un don de 489 M€ et un prêt très concessionnel à hauteur de 285 M€, soit une enveloppe de prêt correspondant à 37% de la contribution totale. La nouvelle contribution pour la période 2019-2023 sera essentiellement réalisée sous forme de don, à travers une enveloppe de don de 1 238 M€ et un prêt très concessionnel de 310 M€ correspondant à 20% de l'enveloppe totale. Il s'agit d'un effort budgétaire conséquent.

Par ailleurs, afin de limiter le risque de solvabilité de l'institution, la politique de contribution du Fonds prévoit un plafond de 20% de la part de l'enveloppe de la reconstitution qui peut être apportée sous forme de prêts. La France considère donc que les contributions des donateurs sous forme de prêt, en s'inscrivant dans ce cadre, ne représentent pas un risque significatif pour le Fonds au niveau de sa solvabilité. Lors de la reconstitution initiale, les contributions par prêt concessionnel n'ont représenté que 5% des contributions totales, tandis que les prêts concessionnels octroyés par le Fonds représentent près de 40% du portefeuille aujourd'hui. Il serait donc faux de penser que les contributions en prêt des donateurs contraignent le choix des instruments du Fonds vert.

Enfin, l'instruction des demandes de financement porte une attention particulière à l'adéquation entre les modalités financières demandées par le porteur de projet (subvention, prêt concessionnel, garantie, apport en capital) et les besoins réels des projets financés. A titre d'exemple, un prêt junior ou une participation au capital peuvent permettre le lancement d'un projet privé risqué, tandis qu'un don le subventionnerait excessivement (avec comme conséquences soit une rémunération excessive du porteur soit un projet non répliquable). La politique de concessionnalité du Fonds vert, qui devrait entériner les modalités d'attribution des instruments financiers disponibles, sera à l'ordre du jour en 2020.

# Recommandations sur les positions françaises au sein du conseil

- R3. Recommandation sur la prise de décision<sup>16</sup>** Il est recommandé de poursuivre les efforts et l'implication de la France dans la recherche de solutions et de compromis sur la prise de décision en cas d'absence de consensus au sein du Conseil. L'organisation de groupes de travail restreints et de discussions informelles avec les autres membres du Conseil en marge des réunions a porté ses fruits jusqu'à maintenant et demande à être poursuivie.

**Réponse :** La 23<sup>e</sup> réunion du Conseil du Fonds vert pour le climat, qui s'est tenue du 6 au 8 juillet 2019 à Songdo en Corée du Sud, a permis de parvenir à un accord sur la procédure de vote en l'absence de consensus, réforme essentielle dans le cadre de la reconstitution des ressources. La décision adoptée supprime les droits de veto pour les remplacer, une fois que toutes les tentatives pour parvenir au consensus auront été épuisées, par un vote passant les décisions à une majorité qualifiée de 80%. Il faudra désormais 5 membres pour bloquer une décision (ou 4 s'ils sont tous de la même circonscription - pays développés ou pays en développement). Le périmètre d'application du vote couvre désormais à la fois les politiques et les projets, ce qui était une demande forte des pays développés.

- R4. Recommandation sur la prise de décision<sup>15</sup>** Il est également recommandé de demander au nouveau directeur exécutif du FVC de lancer une analyse à soumettre au Conseil du FVC visant à (1) **clarifier les processus décisionnels et les responsabilités des chefs de services au sein du Secrétariat** ; et (2) **permettre une délégation de responsabilité supérieure du Conseil au Secrétariat sur les aspects opérationnels du fonds.**

**Réponse :** Le nouveau Directeur Exécutif du Fonds, le français Yannick Glemarec, a été élu en février 2019 lors de la 22<sup>ème</sup> réunion du Conseil. Cette élection est intervenue pendant la finalisation de la revue de performance du Fonds, préparée par l'Unité Indépendante d'Évaluation. L'une des principales recommandations de cette revue consiste à clarifier le processus de prise de décision au sein

16 – A noter que l'écriture de ce rapport est antérieure à la réunion du Conseil B.23 qui a adopté une réforme de la prise de décision.

de l'institution, entre la direction exécutive et les unités opérationnelles, notamment pour augmenter la marge de manœuvre dont dispose le Secrétariat du Fonds par rapport au conseil d'administration, en particulier sur les aspects opérationnels. Dans ce sens, le nouveau plan stratégique du Fonds propose (i) une délégation accrue des responsabilités au secrétariat vis-à-vis du conseil (la répartition des responsabilités actuelle octroie un nombre trop important de responsabilités au conseil et ne permet pas de responsabiliser suffisamment le secrétariat, notamment pour les questions de gestion opérationnelle ayant peu d'impact stratégique (gestion des financements de faible ampleur par exemple), et (ii) l'examen des capacités opérationnelles du Secrétariat en vue de les adapter efficacement au rythme de programmation de l'institution. En particulier, une révision des attributions et de la structure de l'ITAP (le groupe technique indépendant en charge notamment de la revue indépendante des propositions de financement) est prévue afin de garantir qu'un nombre accru de projets, en particulier dans le cadre de la procédure simplifiée, pourra être géré efficacement.

- R5. Recommandation sur l'accès aux fonds Compte-tenu d'une probable montée en puissance du fonds et des limites du Secrétariat en termes de capacités d'absorption et de traitement, il est recommandé de prioriser les prises de décision du Conseil sur la stratégie à moyen terme du FVC, son modèle d'affaire, les critères de sélection des projets, et ses interactions avec les autres fonds climat.** Les bonnes intentions initiales pour le FVC ne suffisent pas et courir après des objectifs multiples et parfois contradictoires (p.ex. appropriation nationale et implication du secteur privé ; innovation et réplique de projets pilotes réussis ; mise à l'échelle et financement de projets de petite taille) ne permet pas d'assurer l'efficacité d'un fonds tel que le FVC. Ces choix pourront notamment être guidés par les études et évaluations récentes qui traitent de ce sujet.

**Réponse :** La mise à jour du cadre stratégique et le nouveau plan d'action pour la période 2020-2023 introduisent des réflexions sur le modèle d'affaires du Fonds et ses interactions avec les autres fonds climat. Par ailleurs, un cadre intégré de gestion basée sur les résultats (Integrated Results Framework) a été introduit afin d'appuyer la programmation stratégique et financière du Fonds. Ce cadre de gestion permettra notamment d'ajuster les programmes de travail annuels et les modalités opérationnelles du Fonds en fonction des indicateurs de performance qui seront agréés.

Par ailleurs, une planification financière annuelle basée sur les ressources disponibles sera mise en place afin de permettre l'allocation complète et prévisible des ressources sur chaque période. Un objectif opérationnel de programmation de 40% et de 95 % des ressources d'ici le milieu et la fin de la période respectivement est envisagé.

Enfin, étant donné que la capacité de programmation totale prévue pour 2020-2023 sera de l'ordre de 200 à 280 nouveaux projets sur la période (soit entre 50 et 70 approbations par an, en fonction de l'impact des mesures visant à améliorer l'efficacité opérationnelle), il sera également essentiel que la programmation du Fonds soit guidée par une hiérarchisation des investissements les plus efficaces.

- R6. Recommandation sur l'accès aux fonds** L'organisation totalement anglophone du FVC pose des difficultés d'accès aux pays non-anglophones, que ce soit pour l'accréditation ou la préparation des projets. Il renchérit aussi grandement les conditions d'accès du fait des besoins en traduction. **La France pourrait s'atteler à favoriser explicitement l'usage du français au sein du FVC, afin qu'au minimum tous les documents stratégiques et d'orientation soient traduits par le fonds en français.**

**Réponse :** L'élection de M. Yannick Glemarec s'est accompagné d'une volonté d'internationaliser le fonds et de mieux travailler avec les partenaires francophones et hispanophones, entre autres. Les documents stratégiques du Fonds, y compris le matériel d'information, seront dorénavant disponibles en français et en espagnol. La chaise française continuera à défendre un recours beaucoup plus intensif à l'usage du français dans l'ensemble des documents du fonds ainsi que par les équipes en charge des contacts avec des pays francophones.

- R7. Recommandation sur la gestion axée sur les résultats** Pour une efficacité renforcée du FVC, il est recommandé que la France :
- Veille à la mise en œuvre rapide des recommandations de l'évaluation du cadre de gestion des résultats du fonds ;
  - Appuie la validation de la nouvelle politique d'évaluation du fonds lors de sa présentation à venir au Conseil ; et
  - Appuie une distribution claire des responsabilités des différents acteurs (Secrétariat, entités accrédités, Autorités nationales désignées). Pour cela, l'expérience d'autres fonds climat et de leurs agences de mise en œuvre devra être prise en considération.

**Réponse :** Cf. réponse à la R4 ci-dessus.

Suite à de nombreuses consultations, la politique d'évaluation a fait l'objet d'une première discussion lors du dernier conseil de l'institution, qui s'est tenu du 12 au 14 novembre 2019 à Songdo. Il a été décidé de confier la suite de son instruction à l'unité indépendante d'évaluation et au Secrétariat du Fonds. Une nouvelle version de la politique devrait être présentée pour approbation lors du conseil d'administration de mars 2020.

Cf. réponse à la R5 ci-dessus.

**R8. Recommandation sur la cohérence des activités du FVC avec son mandat**

Dans le but d'améliorer la cohérence des activités du FVC avec son mandat, la France pourrait appuyer un processus de réflexion au sein du Conseil sur une meilleure définition et articulation des différents objectifs poursuivis par le FVC :

- En termes d'appropriation nationale, les évolutions du programme RPSP et la véritable prise en compte des recommandations de l'évaluation de ce programme doivent être suivies de près par la délégation française.
- Au niveau de l'engagement du secteur privé, la France pourra prendre une part active aux discussions en cours sur la stratégie à adopter en la matière, de manière à mieux aligner le mode opératoire du FVC avec le fonctionnement et les exigences du secteur privé.
- L'aspect transformationnel du FVC mériterait d'ailleurs d'être mieux défini, et la notion de changement de paradigme précisée. La France pourra appuyer des discussions au niveau du Conseil, de manière à s'assurer d'une compréhension commune de ces concepts ambitieux.

Un tel processus devra permettre de mieux se focaliser sur les projets à fort impact dans un contexte de ressources limitées, tout en assurant l'équilibre de son portefeuille.

**Réponse :** L'Unité Indépendante d'Évaluation mène actuellement une évaluation de la prise en compte des priorités nationales par le Fonds vert et les principales recommandations de cette étude devraient être discutées lors de la prochaine réunion du Conseil en mars 2020. Le nouveau plan stratégique du Fonds porte une attention particulière à l'appropriation nationale et propose, entre autres, d'axer davantage le programme de renforcement des capacités (Readiness Program) sur la préparation de pipelines de projets bancables à l'échelle nationale, l'appropriation par les entités à accès direct des différentes procédures du Fonds, et l'intégration de considérations environnementales robustes dans les pratiques des entités cherchant à se faire accréditer.

Une stratégie portant sur l'engagement du secteur privé au Fonds vert est également en cours de formulation et devrait faire l'objet de discussions au Conseil en 2020. La stratégie du secteur privé pour 2020-2023 sera essentiellement basée sur trois volets, à savoir (i) le renforcement des capacités d'investissement du secteur privé dans les activités liées au changement climatique ; (ii) la mobilisation des ressources privées à grande échelle ; et (3) le renforcement du rôle du secteur privé dans le soutien à l'adaptation au changement climatique. L'objectif recherché est de permettre au Fonds vert de s'appuyer davantage sur le secteur privé pour prendre des risques et catalyser des initiatives innovantes à fort impact climatique, par exemple à travers le soutien des systèmes financiers locaux axés sur le climat et le développement de banques et marchés verts.

La revue indépendante de la performance du Fonds, présentée par l'unité indépendante d'évaluation en juillet 2019, comportait une recommandation qui portait sur l'opérationnalisation du « changement de paradigme ». Quatre pistes d'action ont été identifiées, à savoir (i) le renforcement des capacités des bénéficiaires pour permettre la mise en œuvre d'initiatives transformationnelles qui répondent aux stratégies nationales de long terme (NDCs, NAPs, etc) ; (ii) catalyser l'innovation climatique à travers le développement de business models et pratiques innovants ; (iii) mobiliser des investissements publics et privés à grande échelle ; (iv) diffuser le savoir-faire et les bonnes pratiques pour permettre la réorientation des flux financiers vers des activités bas-carbone et résilientes. La France cherchera à traduire ces axes de réflexion en propositions concrètes

et opérationnelles, notamment à travers les consultations relatives au nouveau plan stratégique. La stratégie de programmation définie dans le Plan stratégique 2020-2023 indique comment le FVC cherchera à travailler avec les parties prenantes (les pays en développement et les partenaires de mise en œuvre) sur la programmation à venir.

**R9. Recommandation sur la cohérence des activités du FVC avec son mandat**

Lors de l'analyse française interne des projets soumis au Conseil, **il est recommandé de continuer à veiller à ce que les subventions aillent en priorité vers les projets et pays ne pouvant être financés autrement.**

**Réponse :** De manière générale, les propositions de projet présentées pour approbation doivent démontrer l'adéquation entre le montage financier proposé et le cadre de résultats du projet, notamment au niveau des financements bénéficiant le secteur privé (vérification des critères d'additionnalité notamment). Même si la politique de concessionnalité n'a pas encore fait l'objet d'une approbation formelle par le Conseil, la nécessité d'adapter la nature des financements en provenance du Fonds vert aux besoins financiers réels du projet est souvent rappelée, notamment lorsque les co-financeurs peuvent absorber une partie des besoins et du risque financiers. Par ailleurs, une cible de 50% des ressources du Fonds à destination des pays les plus vulnérables (Afrique, PEIDs et PMA) en matière d'adaptation a été adoptée afin de permettre à ces géographies de bénéficier des ressources concessionnelles du Fonds en priorité.

- R10. Recommandation sur la concessionnalité des prêts du FVC** La concessionnalité des prêts accordés par le FVC doit faire l'objet d'une attention particulière afin d'éviter de « surfinancer » des projets, d'apporter des fonds publics là où les liquidités sont déjà abondantes et bon marché, et de ne pas générer de distorsions de marchés. **Il est donc recommandé de demander au Secrétariat du fonds et/ou son UIE de réaliser une étude approfondie des conditions financières accordées aux projets déjà approuvés** afin de tirer une analyse des pratiques des premières années de fonctionnement. **Il est également recommandé de renforcer les capacités d'analyse financière du Secrétariat**, à travers non seulement l'embauche de spécialistes de l'ingénierie financière mais également la mise en place d'outils et de procédures d'analyse et de décision avancés, qui devront s'inspirer du système bancaire.

**Réponse :** L'approbation de la politique de concessionnalité, détaillée ci-dessus, fera l'objet d'une attention particulière ; la France soutient la recommandation formulée concernant l'analyse de l'emploi de la concessionnalité au titre des financements passés, demande déjà exprimée lors des conseils d'administration. La France pourra par ailleurs proposer qu'une attention particulière soit portée au renforcement des capacités d'analyse financière des agents du Secrétariat du Fonds. S'agissant du dernier aspect abordé par la recommandation (« la mise en place d'outils et de procédures d'analyse et de décision avancés, qui devront s'inspirer du système bancaire ») il convient de rappeler que le Fonds vert, qui est une institution multilatérale pour le développement, n'a pas un modèle d'affaires

assimilable à celui d'une banque commerciale. Néanmoins, des efforts sont consentis actuellement pour intégrer la gestion de chaque projet dans un cadre prudentiel global, notamment à travers la formulation d'un cadre de gestion des risques. La participation de la France au comité de gestion des risques lui permet de suivre de près l'avancée de ces travaux.

**R11. Recommandation sur les frais administratifs et de fonctionnement du FVC**

La situation du fonds reste tendue pour faire face au volume de dossiers en cours, tant en termes d'accréditation que de pipeline de projets. Il est donc recommandé que la France veille à ce que les compétences disponibles au Secrétariat soient suffisantes tant en termes de qualité et profils qu'en terme de nombre d'employés pour faire face à l'évolution du volume de travail.

**Réponse :** Cf. réponse à la R4 ci-dessus.

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

- R12. Recommandation sur l'influence française** L'implication de la France au sein du Conseil lui procure un retour d'image particulièrement positif. **Il est donc recommandé à la délégation française de continuer à s'impliquer au sein de différents comités clés**, comme cela a été fait, et bien reçu, au sein du comité des risques. Enfin, la France pourrait envisager de prendre le rôle de co-président du Conseil lors d'un prochain roulement afin d'affirmer son leadership au sein du Conseil, à condition que cette position de premier plan n'empiète pas sur la capacité de la France à rechercher des compromis et solutions.

**Réponse :** La France continuera à s'impliquer au sein des différents comités clés, comme cela est le cas présentement (elle est membre du comité des risques et du comité d'éthique et d'audit).

La désignation du Canada comme nouveau pays en charge de la co-présidence du Conseil a été confirmée en fin d'année 2019.

**R13. Recommandation sur l'influence française** Si la France souhaite renforcer les synergies effectives entre les initiatives du FVC et certains acteurs français (FFEM, Proparco, BNP-Paribas, CA-CIB, instituts de recherche, etc.) **elle pourrait envisager de financer une assistance technique auprès du Secrétariat du FVC**, comme elle le fait avec le FEM par exemple.

**Réponse :** Si une assistance technique n'est pas envisagée à ce stade, une meilleure coordination via un groupe de travail ad hoc réunissant les différentes parties prenantes intéressées pourrait être mise en place. Les modalités de constitution d'un tel groupe sont actuellement en cours d'examen.

**R14. Recommandation sur la complémentarité avec les instruments bilatéraux**  
Le FFEM gagnerait à être davantage associé à la contribution de la France au FVC afin de faire valoir ses innovations auprès du fonds et ainsi favoriser leur réplication à grande échelle. Une meilleure implication du FFEM dans les discussions autour du FVC pourrait se faire à travers une participation aux réunions interministérielles de préparation, à la délégation française au Conseil, et à la revue des projets en amont des réunions du Conseil. Une réflexion sur la mise en place d'une potentielle plateforme permettant de faire valoir les innovations du FFEM (p.ex. sur l'implication du secteur privé dans des projets d'adaptation, ou les projets alliant adaptation, atténuation et conservation de la biodiversité) auprès du FVC pourrait être explorée.

**Réponse :** La question des synergies entre les interventions bilatérales et multilatérales est centrale. Les mandats du FFEM et du Fonds vert se recoupent largement notamment en ce qui concerne la lutte contre le changement climatique et la promotion de projets innovants. Néanmoins, la France considère que des synergies entre institutions sont davantage à creuser entre le FFEM le Fonds pour l'environnement mondial (FEM). A cet égard, la stratégie 2019-2022 du FFEM prévoit plusieurs éléments, notamment (i) les thématiques prioritaires d'intervention du FFEM sont définies en cohérence avec les orientations prises pour FEM-7, et (ii) le renforcement des relations avec les autres bailleurs à travers notamment un soutien accru au développement de projets cofinancés avec le FEM et à la mise à l'échelle par le FEM des projets financés par le FFEM. Concernant ce dernier point, la France considère que l'échelle des financements FFEM est trop réduite pour envisager un passage à l'échelle au sein du Fonds vert.

**R15. Recommandations sur la complémentarité avec les instruments bilatéraux**

La coopération du FFEM avec l'AFD et Proparco sur de potentiels projets communs mériterait d'être explorée afin de développer des projets FVC visant entre autres à répliquer à grande échelle certaines innovations testées et validées sous des projets FFEM, en particulier sur les aspects impliquant le secteur privé.

**Réponse :** Une telle coopération impliquant le FFEM pourrait être testée sur un projet pilote, avec les limitations présentées ci-dessus.

**R16 Recommandation pour une implication plus efficace des acteurs français au FVC**

Afin de renforcer les connaissances de certains acteurs français sur le FVC, et de faciliter leur potentielle implication auprès du fonds, il est recommandé de :

Consulter la société civile française en amont de certaines réunions du Conseil.

Réaliser un travail de consultation coordonné des acteurs privés français (CA-CIB, BNP Paribas, Proparco, et autres acteurs privés impliqués ou désireux de l'être), notamment des grandes entreprises développeurs de projet et d'autres banques d'investissement, et ainsi définir une position française à même d'améliorer l'implication du secteur privé.

Promouvoir et faciliter l'implication plus active des acteurs français intéressés dans les réseaux d'observateurs de la société civile et du secteur privé représentés lors des réunions du Conseil du FVC.

**Réponse :** Cette observation est un axe de réflexion important auquel la France essaie de répondre à travers la mise en place de consultations multi-acteurs ayant lieu avant les réunions de préparation des conseils du Fonds. Ces consultations permettront notamment que les acteurs français non étatiques puissent être en mesure de contribuer de manière adéquate aux positions portées par la France au sein de l'institution.

## Contact

Unité d'Évaluation des Activités de Développement de la DG Trésor  
Télédoc 577 – 139, rue de Bercy  
75572 Paris CEDEX 12  
<https://www.tresor.economie.gouv.fr/Ressources/evaluation>