

RISQUES ET OPPORTUNITÉS DU PROGRAMME DE
COOPÉRATION CLIMATIQUE INTERNATIONALE DU
QUÉBEC
RAPPORT ET ANALYSE DE SONDAGE



Jérémie Rochon

Gabrielle Côté-Boucher

Mark Purdon

19 juin 2017

SOMMAIRE

À quels types de risques et opportunités le Programme de coopération climatique internationale (PCCI) est-il susceptible de faire face dans son rapport aux organisations des pays en développement ? C'est sur cette thématique que s'est penché l'Institut québécois du carbone (IQCarbone) dans un sondage effectué auprès de représentants d'organisations à vocation développementale issues de la Francophonie. À la CdP-21 à Paris en 2015, le gouvernement du Québec s'était engagé à mobiliser 25,5 millions \$ pour soutenir des actions visant à lutter contre les changements climatiques dans les pays de la Francophonie qui sont les plus vulnérables et les plus exposés aux conséquences des changements climatiques. Le gouvernement du Québec a depuis lancé un programme de coopération climatique internationale (PCCI) lors de la CdP-22 à Marrakech en 2016. Cet engagement se reflète aussi dans la politique internationale 2017 du Québec récemment mis en place.

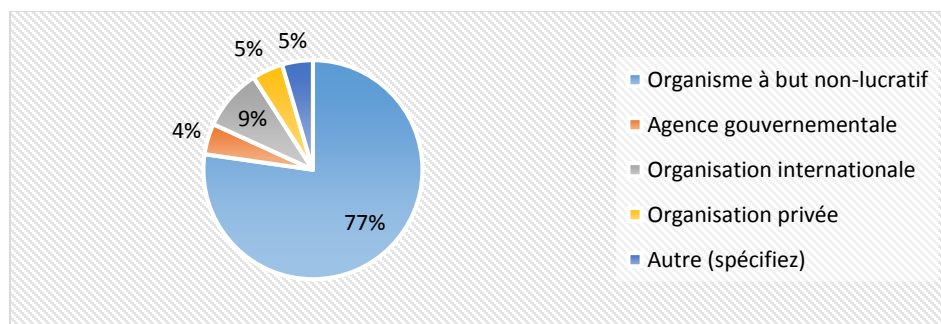
Bien que les résultats soient basés sur un échantillon restreint, ils suggèrent que si les répondants sont en mesure de définir les besoins des pays en développement et d'envisager le rôle qu'ils souhaitent que le PCCI occupe, leur faible familiarité avec le programme laisse transparaitre un manque de visibilité de ce dernier au sein des pays ciblés. En effet, 95% des participants n'étaient que peu, voire pas du tout familiarisés avec le PCCI. Tout en gardant à l'esprit que le PCCI est un programme nouveau, ce résultat reste intéressant à considérer. Malgré cela, deux aspects particulièrement importants ressortent du sondage : la nécessité de l'implication du niveau local ainsi que la considération des aspects organisationnels et de gestion. Au niveau de leurs attentes face au PCCI, les répondants ont noté qu'ils souhaitaient que le programme se distingue des programmes d'aide existants tout en étant complémentaire à l'action de ceux-ci. Dans cette optique, l'une des forces du PCCI serait d'être apte à répondre aux besoins identifiés par les participants. À l'inverse, l'un des principaux risques auquel le PCCI serait vulnérable est une trop grande difficulté d'accès au financement.

INTRODUCTION

À la CdP-21 à Paris en 2015, le gouvernement du Québec s'était engagé à mobiliser 25,5 millions\$ pour soutenir des actions visant à lutter contre les changements climatiques dans les pays de la Francophonie qui sont les plus vulnérables et les plus exposés aux conséquences des changements climatiques. Le gouvernement du Québec a depuis lancé un programme de coopération climatique internationale (PCCI) lors de la CdP-22 à Marrakech en 2016. Cet engagement se reflète aussi dans la politique internationale 2017 du Québec récemment mis en place. Dans ce contexte, l'Institut québécois du carbone (IQCarbone) a effectué un sondage afin d'établir les opportunités et les risques auxquels le PCCI pourrait être amené à faire face dans sa relation avec les pays ciblés par les mesures de coopération. Le sondage ciblait principalement des membres d'organisations vouées à la prévention ou à l'adaptation aux changements climatiques au sein des pays en voie de développement de la Francophonie. Ce rapport synthétise les résultats obtenus et trace des relations entre les réponses fournies et les modalités d'action définies par le PCCI. Il en ressort qu'il existe un manque de familiarité avec le PCCI.

Au total, 40 personnes ont été contactées dans le cadre du sondage. La moitié (20) d'entre elles ont été rencontrées lors de la CdP-22 préalablement à l'envoi du sondage, alors que l'autre moitié (20) a été contactée directement par courriel, suite à une recherche effectuée en ligne pour identifier des organismes environnementaux francophones dans les pays en voie de développement. Le sondage a été conçu en ligne et a été envoyé par lien direct à tous les individus identifiés. Au total 22 des 40 personnes originalement contactées ont répondu au sondage pour un taux de réponse de 55%. La forte majorité des répondants (77%) sont affiliés à un organisme à but non lucratif. Les autres répondants œuvrent, en ordre d'importance, pour une organisation internationale, une agence gouvernementale, une organisation privée ou une ONG nationale.

FIGURE 1 : DANS QUEL TYPE D'ORGANISATION OEUVREZ-VOUS?



Près de 73% des répondants représentent une organisation active en Afrique subsaharienne. 9% se disent actifs au Moyen-Orient ou en Afrique du Nord et 18% ont un champ d'activités international (Figure 1). En outre, la quasi-totalité des répondants (96%) a indiqué que leur organisation était impliquée dans des activités liées à la résilience et à l'adaptation aux changements climatiques. 73% d'entre eux ont mentionné une implication dans des activités de renforcement de capacités et

d'éducation et 56% indiquent se consacrer à la réduction des émissions de GES. On note donc une plus forte propension aux activités d'adaptation que d'atténuation face aux changements climatiques.

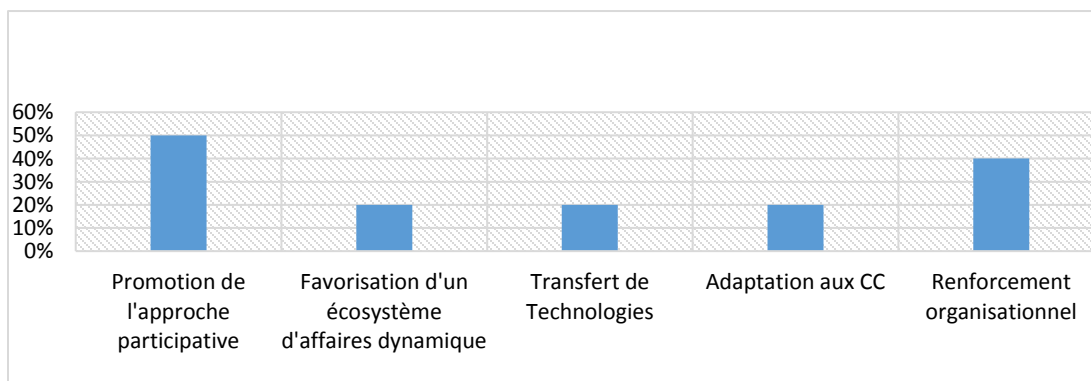
BESOINS IDENTIFIÉS PAR LES PARTICIPANTS

Les participants ont répondu à la question « À votre avis, quels sont les besoins reliés au climat nécessitant le plus d'attention en matière de renforcement des capacités dans les régions en développement de la Francophonie ? » sous forme de question ouverte. Leurs idées ont ensuite été regroupées en cinq grandes catégories de réponses (Figure 2).

Parmi ces catégories, la plus récurrente au sein des réponses fournies est la promotion de l'approche participative avec un taux d'identification de 50%. Cette catégorie regroupe à la fois l'implication active des populations locales et leur compréhension des enjeux climatiques. On y retrouve des réponses traitant de « la promotion des initiatives locales d'adaptation [aux changements climatiques] dans le domaine agricole [...] » ou du fait que « les populations de cette zone ont besoin de savoir comment maîtriser les ressources dont [elles disposent] sans abuser de la planète ». Le renforcement organisationnel obtient un taux d'identification de 40%. Cette catégorie regroupe à la fois le développement de capacités évoqué de façon plus générale, mais aussi les initiatives sur le plan de formation des ressources humaines et de bonne gouvernance. Les participants dont les propos sont associés à cette catégorie font notamment référence à un « accès direct au financement climatique à travers des institutions nationales dont les capacités ont été renforcées » ou à « la formation des jeunes négociateurs [et] des acteurs de la société civile ».

Les réponses fournies mettent en exergue la nécessité d'une intervention locale qui développe et renforce les capacités des populations affectées en les informant et en leur donnant les outils nécessaires afin qu'elles puissent elles-mêmes être à même d'agir face à la gestion des impacts des changements climatiques.

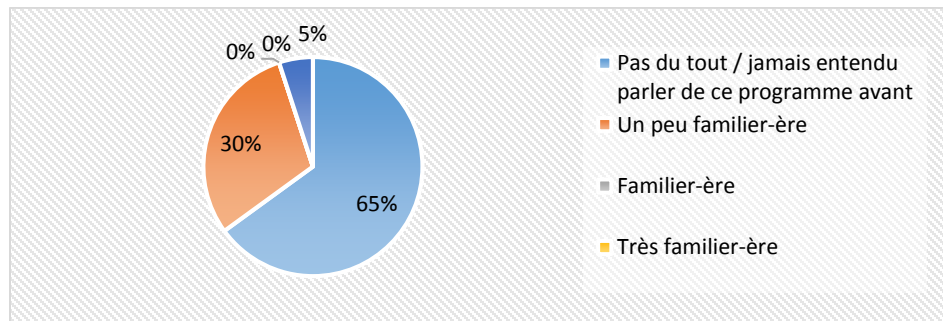
FIGURE 2 : RÉPONSE À LA QUESTION « QUELS SONT LES BESOINS RELIÉS AU CLIMAT NÉCESSITANT LE PLUS D'ATTENTION EN MATIÈRE DE RENFORCEMENT DES CAPACITÉS DANS LES RÉGIONS EN DÉVELOPPEMENT DE LA FRANCOPHONIE? »



Lorsqu'on leur a demandé « D'après vous, quelles sont les leçons apprises les plus importantes selon votre expérience avec les programmes internationaux de financement climatique existants ? », les participants ont généralement répondu de deux manières distinctes ; certains ont évoqué des améliorations qui avaient déjà été mises en place, en mentionnant une notion d'apprentissage, alors que d'autres spécifient des améliorations à apporter. Cette dernière perception étant majoritaire, les répondants mentionnent de façon récurrente le manque d'accessibilité des programmes internationaux de financement (45% des réponses) et la difficulté de mise en œuvre des projets à l'échelle locale (25% des réponses), que ce soit par manque d'égard aux spécificités des populations, ou simplement par une absence de gestion adéquate. En ce qui a trait à la notion d'apprentissage, la prise en compte du renforcement des capacités était aussi une réponse récurrente chez les participants (15% des réponses). Il en va de même pour une meilleure diffusion d'information concernant les programmes existants et l'accès direct aux programmes (10% des réponses).

La forte majorité des répondants (95%) indiquent n'être que peu ou pas familiarisés avec le PCCI (Figure 3). Cet élément est d'ailleurs mis de l'avant dans les commentaires finaux des participants dont plusieurs indiquent un souhait d'en apprendre davantage sur le PCCI. On peut donc s'attendre à ce que bon nombre des résultats sur l'évaluation du PCCI reflètent cette faible information face au programme.

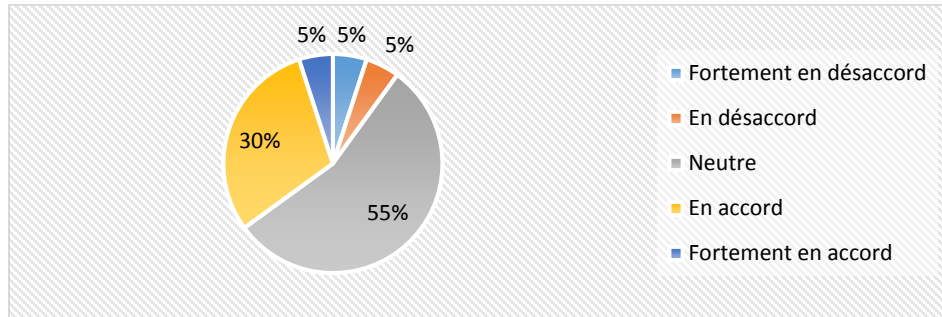
FIGURE 3 : CONNAISSEZ-VOUS LE PROGRAMME PCCI DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC?



LE PCCI EN RELATION AUX PROGRAMMES INTERNATIONAUX DE FINANCEMENT EXISTANTS

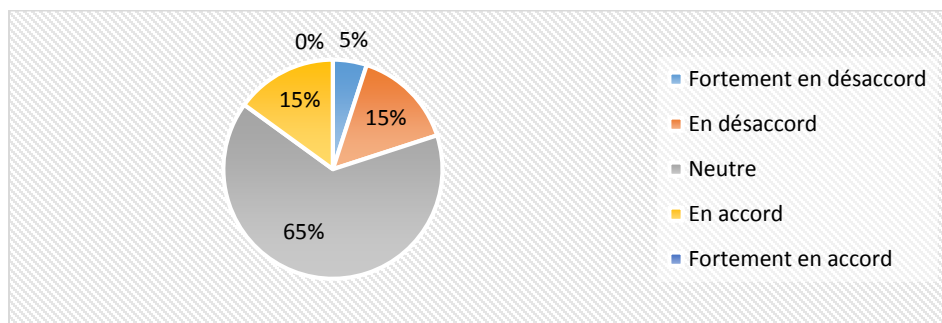
Deux tendances semblent s'imposer dans l'analyse de la perception qu'ont les participants à l'égard du PCCI et des autres programmes internationaux de financement (Figure 4). D'une part, l'affirmation voulant que le PCCI soit distinct des autres programmes internationaux de financement semble recevoir un appui relativement élevé (35%). La prédominance des réponses neutres peut être expliquée par une faible familiarité avec le programme.

FIGURE 4 : ÊTES-VOUS D'ACCORD AVEC LA DÉCLARATION SUIVANTE: "LE PROGRAMME PCCI EST DISTINCT DES AUTRES PROGRAMMES INTERNATIONAUX DE FINANCEMENT CLIMATIQUE EXISTANTS" ?



D'autre part, les répondants sont davantage en désaccord avec la déclaration affirmant que le PCCI est bien coordonné avec les autres programmes internationaux existants de financement climatique (Figure 5). En effet, une partie des répondants (20%) considère qu'il existe un manque de coordination tandis que 15% des participants affirment que le PCCI est adéquatement coordonné. Le fort taux de réponse neutre (65%) peut s'avérer être une conséquence de l'absence de familiarité avec le programme. En outre, les participants pourraient présumer qu'un programme avec lequel ils ne sont pas familiarisés souffre d'un manque de visibilité et donc, d'une certaine isolation face aux autres programmes internationaux de financement. Dans 19% des commentaires écrits sur la relation du PCCI avec les autres programmes internationaux de financement, on retrouve le désir d'un PCCI complémentaire aux autres programmes de financement internationaux.

FIGURE 5 : ÊTES-VOUS D'ACCORD AVEC LA DÉCLARATION SUIVANTE: "LE PCCI EST BIEN COORDONNÉ AVEC LES AUTRES PROGRAMMES INTERNATIONAUX DE FINANCEMENT CLIMATIQUE EXISTANTS" ?



Dans 19% de leurs réponses, les participants indiquent vouloir une meilleure identification des initiatives permettant une prise en charge du point de vue local. De plus, 13% d'entre eux souhaitent une plus grande facilité d'accès au PCCI pour les organisations non canadiennes.

FORCES IDENTIFIÉES PAR LES PARTICIPANTS

Pour ce qui est d'établir les forces du PCCI (Figure 6), on note une tendance à identifier le PCCI comme plus apte à intervenir pour des enjeux de réduction d'émissions de GES et de résilience et d'adaptation aux changements climatiques. Ces catégories correspondent assez bien aux principaux domaines d'activités des organisations ciblées dans le cadre du sondage. Quant aux enjeux de renforcement des capacités auxquels le PCCI serait le mieux adapté (Figure 7), les participants ont surtout retenu le développement de capacités organisationnelles, de recherche et technologiques.

FIGURE 6 : À VOTRE AVIS, POUR QUEL(S) PROBLÈME(S) RELIÉ(S) AU CLIMAT LE PCCI EST-IL LE MIEUX CONÇU?

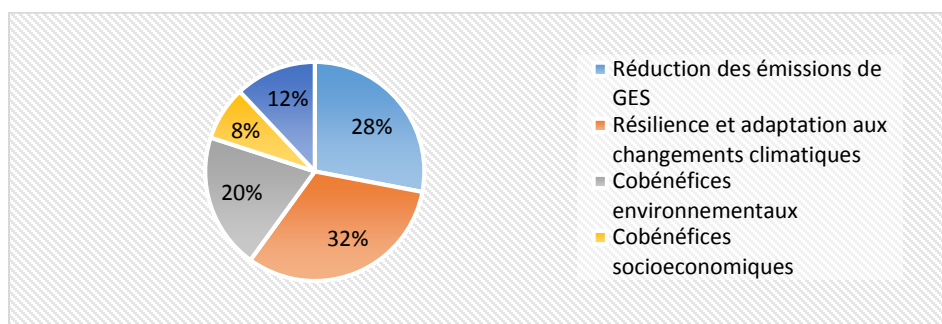
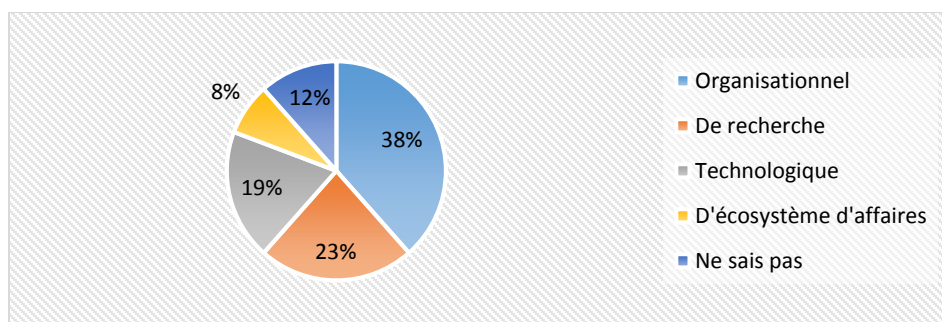


FIGURE 7 : À VOTRE AVIS, POUR QUEL(S) ENJEU(X) DE RENFORCEMENT DES CAPACITÉS LE PCCI EST-IL LE MIEUX CONÇU?

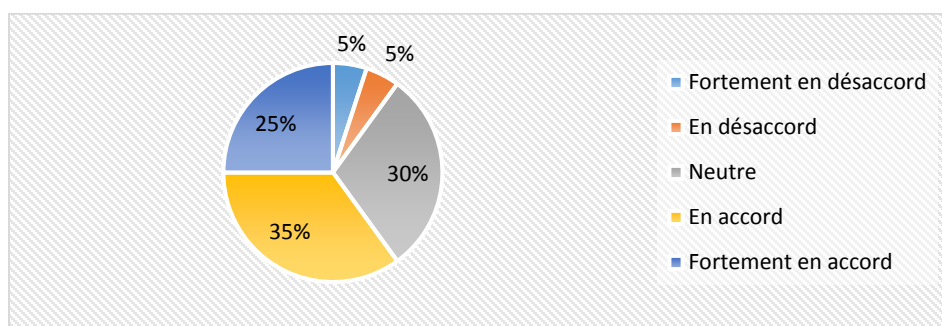


RISQUES IDENTIFIÉS PAR LES PARTICIPANTS

Parmi les nombreux types de risques auxquels les participants estiment que le PCCI est soumis, on remarque que certains relèvent plus de l'environnement dans lequel le PCCI est amené à poser ses actions, alors que d'autres se situent plutôt au sein du fonctionnement interne du programme. Ainsi, le PCCI serait à risque d'insécurité et d'instabilité politique dans les pays ciblés, mais aussi d'un mauvais ciblage des initiatives à prioriser, d'une redondance face à d'autres

programmes et d'un déficit organisationnel. Un point d'intérêt des risques internes relève du fait qu'ils touchent à la dimension organisationnelle du programme. Le développement des capacités organisationnelles semble donc crucial pour les organisations sur le terrain. Cette dimension est d'ailleurs mentionnée comme principal domaine d'intervention du PCCI. En outre, la majorité des répondants semblent avoir confiance dans l'habileté du PCCI de surmonter les risques identifiés et d'atteindre son objectif de contribution aux réductions des émissions de GES et d'adaptation aux impacts des changements climatiques (Figure 8).

FIGURE 8 : PENSEZ-VOUS QUE LE PCCI SERA EFFICACE POUR ATTEINDRE SON OBJECTIF DE «CONTRIBUER AUX EFFORTS DE RÉDUCTION DES ÉMISSIONS DE GES ET D'ADAPTATION AUX IMPACTS DES CHANGEMENTS CLIMATIQUES»?



CONCLUSION

Tout en reconnaissant la taille restreinte de notre échantillon et du sondage effectué sur le PCCI, il est possible de mentionner quelques points principaux ayant émergé de cette analyse. Tout d'abord, les besoins identifiés par les participants ont trait au développement des capacités organisationnelles avec un accent soutenu sur le développement et l'autonomisation des initiatives locales. Il semble d'ailleurs s'agir d'un des points de concordance majeurs avec la Politique internationale du Québec. Effectivement, on y mentionne « [...] l'importance [devant être] accordée à la connaissance du terrain et des besoins exprimés par les populations [...] » (MRIF, 2017). Cet accent sur l'échelle locale peut être analysé dans l'optique d'un rôle des ONG historiquement plus relégué à l'échelle locale/régionale dans le traitement des enjeux de développement (Navarro-Flores, 2011). En dehors des risques liés à l'environnement d'action du PCCI, les répondants estiment qu'une gestion déficiente serait sans doute le plus grand risque auquel le programme aurait à faire face. L'aspect organisationnel semble, d'ailleurs, avoir une grande importance pour les répondants de façon générale. La littérature issue de la gestion de projets en développement international (Gardner et Lewis, 2000; Proulx et Brière, 2014) peut s'avérer utile dans l'offre de pistes de réflexion sur le sujet. Un résumé des propos tenus par les auteur(e)s laisse entendre que la compréhension du concept de gestion en contexte de développement international se doit d'être située dans le contexte plus spécifique de la prise d'action des répondants en tant que représentants d'organisation et, dans la plupart des cas,

d'ONG. En effet, comme le soulignent Proulx et Brière (2014), la gestion des programmes offerts par les ONG est souvent un élément clé de l'évaluation qu'en font les bailleurs de fonds. Ainsi, l'élément organisationnel se retrouve au cœur de la dynamique qui s'établit généralement entre ces deux types d'acteurs.

En outre, il existe une très faible familiarité des répondants avec le PCCI. Il reste difficile de dire si cet élément est de nature circonstancielle ou s'il relève d'un manque de visibilité du PCCI. Toutefois, plusieurs répondants ont manifesté l'intérêt d'en apprendre davantage sur le programme, tandis que d'autres ont mentionné l'importance d'avoir un meilleur accès à l'information concernant le programme. Considérant l'intérêt des participants pour le PCCI et la position du Québec vis-à-vis « [...] l'implication et la mobilisation d'une gamme élargie d'acteurs de la société civile [...] » et l'importance doit être accordée à « [...] la connaissance du terrain et [les] besoins exprimés par les populations » (MRIF, 2017), le lien entre le PCCI et les acteurs au sein des pays ciblés apparaît crucial. L'importance de comprendre le contexte de développement des initiatives climatiques internationales est de plus en plus vue comme cruciale pour le succès des programmes (Purdon, 2015a; b).

Or, le fonctionnement du PCCI, notamment la notion d'obligation de partenariat pour l'accès au fond, complexifie nécessairement le processus pour une organisation étrangère comparativement à un fonctionnement par accès direct. Il devient alors plus important encore de promouvoir la visibilité et l'accès au programme dans le but d'assurer un financement « [...] prévisible, stable et diversifié » (MRIF, 2017). Dans un autre ordre d'idée, les participants espèrent que le PCCI soit à même de se distinguer et de compléter les autres programmes internationaux de financement. Ces éléments viennent cimenter l'image d'acteurs conscients des besoins en termes d'aide internationale, mais qui ont un faible accès aux fonds disponibles.

RÉFÉRENCES

- Gardner K et Lewis D (2000) Dominant paradigms overturned or 'business as usual'? Development discourse and the white paper on international development. *Critique of Anthropology* **20**:15-29.
- MRIF (2017) *La politique internationale du Québec*, Ministère des Relations internationales et de la Francophonie (MRIF), Québec.
- Navarro-Flores O (2011) Organizing by projects: A strategy for local development—The case of NGOs in a developing country. *Project Management Journal* **42**:48-59.
- Proulx D et Brière S (2014) Caractéristiques et succès des projets de développement international: Que peuvent nous apprendre les gestionnaires d'ONG? *Canadian Journal of Development Studies/Revue canadienne d'études du développement* **35**:249-264.
- Purdon M (2015a) Advancing Comparative Climate Change Politics: Theory & Method. *Global Environmental Politics* **15**:1-26.
- Purdon M (2015b) Opening the Black Box of Carbon Finance "Additionalty": the Political Economy of Carbon Finance Effectiveness across Tanzania, Uganda and Moldova. *World Development* **74**:462-478.

À PROPOS D'IQCARBONE

L'Institut québécois du carbone (IQCarbone) est un organisme sans but lucratif dont la vision est de devenir une importante source d'information et de recherche sur les politiques québécoises et internationales en changements climatiques. À cette fin, l'Institut offre des recherches originales et innovatrices qui se distinguent par leur qualité et rigueur scientifique. L'Institut aspire également à devenir l'un des plus grands regroupements de spécialistes, d'experts et d'universitaires travaillant sur les politiques en changements climatiques au Québec.

Web: www.iqcarbone.org

Twitter: [@iqcarbone](https://twitter.com/iqcarbone)

Courriel: info@iqcarbone.org

INFORMATIONS SUR LE DOCUMENT

Référence exacte

Rochon, Jérémie, Côté-Boucher, Gabrielle et Purdon, Mark (2017) Risques et opportunités du programme de coopération climatique internationale du Québec : rapport et analyse de sondage. Institut québécois du Carbone (IQCarbone) : Montréal.

Droit d'auteur

Ce document de travail est publié sous une licence Creative Commons Attribution - pas d'utilisation commerciale - pas de modification 4.0 internationale. Il peut être librement cité et reproduit à condition d'en mentionner la source. Aucune utilisation de cette publication ne peut être effectuée pour la revente ou pour d'autres fins commerciales.



Ce document a pour but de stimuler la discussion au sein du milieu de la recherche et parmi les utilisateurs de la recherche, et son contenu peut avoir été soumis ou sera soumis ultérieurement pour publication dans une revue scientifique. Il a été examiné par au moins un arbitre interne avant publication. Les commentaires sont les bienvenus.

Clause de non-responsabilité

Toutes opinions exprimées dans le présent document sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement les opinions de l'Institut québécois du carbone (IQCarbone) ou de ses partenaires.

À PROPOS DES AUTEURS

Jérémie Rochon est administrateur de programme chez IQCarbone. Il est en voie d'obtenir un baccalauréat en études internationales de l'Université de Montréal. Il prévoit, par la suite, poursuivre ses études au cycle supérieur. Ses intérêts touchent principalement la politique internationale en lien avec les changements climatiques.

Gabrielle Côté-Boucher est coordonnatrice des programmes de IQCarbone. Elle a obtenu un BAC en sciences politiques à l'Université McGill en 2013 et termine présentement une Maîtrise en environnement et développement durable à l'Université de Montréal. Depuis tout récemment, elle occupe également le poste d'assistante au développement à la Fondation David Suzuki. Ses intérêts de recherche portent sur les politiques climatiques et le développement international.

Mark Purdon, PhD, est le directeur général de IQCarbone. Expert des politiques des changements climatiques et de l'économie politique, ses travaux se situent au croisement des politiques publiques, de la politique comparée et des relations internationales. Il est actuellement chercheur invité au Département de science politique de l'Université de Montréal où il enseigne les politiques environnementales comparées de même que l'environnement et le développement. Il a complété un doctorat en science politique à l'Université de Toronto en 2013 et un cheminement postdoctoral à la London School of Economics en 2014. Ses travaux portent principalement sur l'implémentation des politiques climatiques et de développement en Afrique Sub-saharienne, en ex-Union soviétique et en Amérique du Nord.