



FAUT-IL VRAIMENT FINANCER L'ADAPTATION AU CHANGEMENT CLIMATIQUE EN DEHORS DU DÉVELOPPEMENT ?

Jean-Paul LEDANTⁱ

Résumé

La question traitée est de savoir dans quelle mesure il est justifié d'appuyer l'adaptation des pays vulnérables au changement climatique par des financements séparés de ceux destinés au développement. Le raisonnement s'appuie sur une définition des projets d'adaptation, qui les considère comme une catégorie de projets de développement. L'adaptation n'étant pas un but en soi, il est considéré qu'elle sert les mêmes finalités que les projets de développement et que l'adaptation ne peut pas être un objectif pertinent. Sur cette base, l'influence de financements séparés est analysée en relation avec chacun des grands critères classiques d'évaluation (pertinence, efficacité, efficience, durabilité et impact). Il ressort qu'un financement séparé est défavorable pour chacun de ces critères et n'est donc pas justifié. Cette analyse n'affaiblit toutefois pas les bonnes raisons d'augmenter l'appui aux pays pauvres ou vulnérables et de l'améliorer en l'orientant vers plus de durabilité, ce qui implique, entre autre, d'y intégrer les nécessités d'adaptation.

1. INTRODUCTION

La richesse économique s'obtient généralement au prix d'émissions gazeuses jugées responsables du changement climatique planétaire. Comme elle est fort inégalement répartie alors que les dynamiques climatiques sont mondiales, de nombreux pays pauvres sont amenés à souffrir des dérèglements climatiques en disproportion de leur contribution à ceux-ci et de leurs capacités à y faire face. C'est pourquoi ces pays attendent des plus riches à la fois une réduction de leurs émissions et une aide à l'adaptation, qui s'ajouterait à l'aide au développement. De fait les négociations climatiques ont abouti à ce que les pays riches promettent ou débloquent des budgets relativement importantsⁱⁱ, quoique jugés insuffisants, pour appuyer l'adaptation des pays moins développés et plus vulnérables.

Sans remettre en cause le bien-fondé de tels transferts justifiés par le principe pollueur-payeur ou par la solidarité internationale, nous nous interrogeons sur la pertinence de consacrer spécifiquement ces montants à des fonds climatiques et de les prédestiner ainsi à des actions d'adaptation plutôt que d'appui au développement. Ce faisant nous laissons

délibérément de côté la question connexe de l'atténuationⁱⁱⁱ. En premier lieu, nous présenterons le cadre conceptuel qui sous-tend cette réflexion, de manière à lever toute ambiguïté sur les notions de développement et d'adaptation. En second lieu, nous examinerons l'incidence de la séparation et de la labellisation des financements sur les qualités attendues des interventions.

2. CADRE CONCEPTUEL ET DÉFINITIONS

Les concepts de développement et d'adaptation sont très proches. Les deux termes désignent des processus de changements avec une connotation positive, la différence ne résidant guère que dans l'angle de vue. Une même action peut être considérée sous l'un ou l'autre de ces aspects, sans que les systèmes de valeurs ou les finalités ne divergent pour autant. Dans les faits les projets d'adaptation au changement climatique ressemblent d'ailleurs étrangement à des projets de développement. Le constat d'une telle proximité conceptuelle et pratique, qui fonde notre perplexité quant au bien-fondé de financements séparés, nous incite tout d'abord à clarifier la définition respective des projets d'adaptation et de développement.

QUATRE SCÉNARIOS POUR DÉMÊLER L'ADAPTATION DU DÉVELOPPEMENT

Pour clarifier la différence éventuelle entre projet^{iv} d'adaptation et projet de développement, quatre scénarios sont distingués, selon la présence ou l'absence respective du changement climatique et du projet considéré. Chaque scénario se caractérise par un indice de développement, qui mesure son état plus ou moins désirable, considéré sur toute la période d'influence du projet. L'état désirable est estimé par rapport à des critères et finalités communs aux efforts de développement et d'adaptation. Appelons ces quatre situations 00, 0P, C0 et CP selon la grille ci-dessous :

	Sans projet	Avec projet
Sans changement climatique	00	0P
Avec changement climatique	C0	CP

L'impact de développement d'un projet se mesure par la différence entre les situations avec et sans projet, dans les conditions réelles du changement climatique. C'est donc la

différence CP-C0. L'impact d'adaptation du projet représente pour sa part la correction que le projet apporte à l'impact du changement climatique. Il est donc égal à $[(CP-0P)-(C0-00)]$. Ainsi, le développement se lit sur la seconde ligne, tandis que l'adaptation (correction par le projet d'effets du changement climatique) compare deux colonnes.

PROJET DE DÉVELOPPEMENT

Un projet de développement vise par définition à générer, au terme de son exécution, une situation améliorée (appelée objectif spécifique), choisie de telle sorte qu'elle contribue à un impact de développement (CP-C0) positif (CP>C0). L'impact de développement dépend notamment de la manière dont sont pris en compte les facteurs externes^v dont il dépend. L'intégration transversale de l'adaptation au changement climatique s'impose donc comme exigence de qualité des projets de développement, sans entrer dans ses critères de définition ni en faire un projet d'adaptation.

Cette analyse est indépendante des critères adoptés pour estimer le caractère désirable d'une situation ou évaluer l'impact de développement. La vision du développement durable, qui est la nôtre, influence ces critères mais n'affecte donc pas cette analyse. Elle met l'accent sur la satisfaction des besoins (plutôt que sur les demandes solvables ou la conformité à un modèle normatif fixé par les organisations internationales), l'équité (y compris envers les personnes absentes ou peu influentes) et le respect des capacités à subvenir aux besoins futurs (y compris par l'atténuation des émissions, une anticipation des changements climatiques futurs et l'entretien du capital naturel). Les pays riches (pollueurs) ne représentent donc pas le modèle de développement à suivre, malgré ce que peut suggérer leur désignation comme « pays développés ».

PROJET D'ADAPTATION ET PROJET ADAPTATIF

Par analogie avec la définition d'un projet de développement, posons qu'un projet d'adaptation est un projet dont l'objectif spécifique est choisi de telle sorte qu'il contribue à l'adaptation, donc qu'il infléchisse favorablement l'impact du changement climatique. L'objectif spécifique est donc choisi de manière à ce que $[(CP-0P)-(C0-00)] > 0$.

En réalité beaucoup de projets de développement visent un tel objectif spécifique favorable à l'adaptation, sans l'avoir choisi pour cette raison. Sans être adaptatifs par intention, ces projets le sont néanmoins dans leurs intentions. Convenons d'appeler projets adaptatifs tous ces projets dont l'objectif spécifique contribue à l'adaptation, que ce soit sciemment (projets d'adaptation) ou non.

Un projet adaptatif est donc un projet dont l'objectif spécifique contribue à une situation où $[(CP-0P)-(C0-00)]$ est positif^{vi}. Comme $[(CP-0P)-(C0-00)] = (CP-0P-C0+00) = [(CP-C0)-(0P-00)]$, un projet peut être considéré comme adaptatif dès lors que la contribution de son objectif au développement est plus grande en présence du changement climatique (CP-C0) qu'en son absence (0P-00). Un tel projet est donc simplement un projet visant un objectif spécifique dont l'impact de développement est amplifié par le changement climatique. C'est pourquoi beaucoup de projets de développement sont de fait des projets adaptatifs qui s'ignorent. Les projets adaptatifs ou d'adaptation doivent par ailleurs intégrer transversalement l'adaptation au service de l'atteinte durable de leurs objectifs, au même titre que les projets de développement^{vii}.

Pour que $[(CP-0P)-(C0-00)]$ ne soit pas nul, il faut que l'objectif spécifique consiste à modifier l'état d'une variable (dite variable cible) qui soit évidemment dépendante de l'action du projet (condition sine qua non d'efficacité) et qui, ou bien soit également dépendante du climat ou bien soit d'une utilité de développement dépendante du climat^{viii}. De plus, pour que $[(CP-0P)-(C0-00)]$ soit positif, il faut encore que ces relations de dépendances se fassent dans le bon sens entraînant une valeur positive et non pas négative de $[(CP-C0)-(0P-00)]$.

La valeur positive de $[(CP-0P)-(C0-00)]$ est une condition pour qu'un projet mérite l'appellation de projet adaptatif ou de projet d'adaptation. Néanmoins l'adaptation n'étant pas un but en soi, elle est assujettie aux mêmes finalités que le développement et c'est donc (CP-C0), plutôt que $[(CP-0P)-(C0-00)]$ qui doit être maximisé. L'objectif spécifique d'un projet d'adaptation doit donc être choisi de sorte qu'il maximalise (CP-C0), à savoir l'impact de développement et non l'impact d'adaptation. Ainsi l'adaptation n'est paradoxalement pas l'objectif à poursuivre par les projets d'adaptation. Un objectif d'adaptation est en soi non pertinent.

Un projet d'adaptation n'est en fin de compte qu'un projet de développement qui se soucie de marquer la différence par rapport à une situation sans changement climatique : comme ce scénario est fictif, on ne voit évidemment pas la portée opérationnelle d'une telle distinction.

IMBRICATION DE L'ADAPTATION ET DU DÉVELOPPEMENT

La définition des projets d'adaptation, adaptatifs et de développement permet donc de se les représenter comme des sous-ensembles emboîtés : les projets d'adaptation font partie de l'ensemble des projets adaptatifs, et ceux-ci font partie de l'ensemble des projets de développement. Le financement séparé de l'adaptation a pour effet de privilégier les

projets d'adaptation et, secondairement, les autres projets adaptatifs, par rapport aux autres projets de développement, tandis que les financements dédiés au développement sont neutres quant à cette sélection. Nous nous intéressons donc à l'impact de cette sélection.

3. RÉPERCUSSIONS SUR LA QUALITÉ DES INTERVENTIONS

Ces bases théoriques étant posées, nous nous interrogeons sur l'incidence du financement séparé sur les qualités des projets censés être voués à l'adaptation, en nous inspirant largement d'une expérience de préparation de ces projets labellisés comme adaptatifs dès le début de leur conception. Les qualités envisagées sont celles que le Comité d'Aide au Développement de l'OCDE (Organisation de Coopération et de Développement Economique) définit comme critères internationaux d'évaluation des interventions de développement : la pertinence, l'efficacité, l'efficience, la durabilité et l'impact.

INCIDENCES SUR LA PERTINENCE

La pertinence est le bien-fondé de l'objectif spécifique. La logique de l'adaptation incite à le choisir de telle sorte que $[(CP-OP)-(C0-00)]$ soit positif. Dans la mesure où le financement séparé de l'adaptation sélectionne les projets sur cette base, il écarte des projets dont l'impact de développement (CP-C0) aurait pu être supérieur. Malgré un impact de développement normalement positif, les projets financés via des fonds d'adaptation exercent ainsi une compétition préjudiciable envers des projets prioritaires $[(CP-C0) \text{ maximal}]$, ce qui n'aurait pas lieu si l'argent était canalisé via des fonds de développement. Le problème est pire encore si les projets tendent à maximaliser $[(CP-OP)-(C0-00)]$ en considérant que l'adaptation est leur objectif.

En pratique, il est vrai que la formule $[(CP-OP)-(C0-00)]$ est rarement appliquée (car son explicitation est à notre connaissance originale). Néanmoins la perception intuitive de l'adaptation oriente naturellement les projets vers des problèmes de développement sensibles au climat^{ix}, ce qui induit une tendance vers le respect de ce schéma théorique. Lorsqu'elle induit néanmoins des projets qui s'écartent de ce modèle (donc des projets non ou peu adaptatifs), la recherche d'une connotation climatique^x les écarte néanmoins des priorités de développement.

INCIDENCES SUR L'EFFICACITÉ

L'efficacité est le degré d'atteinte de l'objectif spécifique, en tant que situation améliorée résultant du projet et contribuant aux finalités. Une fois que l'objectif spécifique est fixé,

l'efficacité se joue par un effort résolu vers son atteinte en vue de l'impact de développement (CP-C0). L'injonction d'avoir un projet adaptatif peut malheureusement créer une ambiguïté qui gêne cette mise en perspective et introduire un tiraillement entre les préoccupations de développement (CP-C0) et d'adaptation [(CP-0P)-(C0-00)].

Dans les cas fréquents où le caractère adaptatif du projet est assuré par le choix de s'attaquer à un problème sensible au climat, la labellisation climatique a également pour effet de détourner l'attention des déterminants non climatiques du problème^{xi}. Cette tendance est d'autant plus accentuée qu'elle convient aux spécialistes attirés du climat visant à se positionner dans le contrôle du projet ou de ses fonds, ainsi qu'aux décideurs politiques locaux soulagés de pouvoir pointer une responsabilité extérieure aux difficultés de la population. Pourtant le souci d'efficacité requiert au contraire de concentrer les efforts sur les leviers d'action qui fonctionnent, donc essentiellement sur des déterminants non climatiques puisque le climat est hors de contrôle à l'échelle de l'intervention. Ainsi la labellisation climatique donnée a priori tend à biaiser les analyses en défaveur de ces déterminants cruciaux pour l'efficacité du projet, à évincer les acteurs compétents sur ces mêmes aspects et à favoriser dès lors des stratégies d'action inappropriées ou incorrectement mises en œuvre.

INCIDENCES SUR L'EFFICIENCE

L'efficacité mesure l'usage économe des ressources et le rendement de leur transformation en résultat. Dans le cas des projets d'adaptation elle est affectée par l'intervention d'acteurs spécialisés, dont l'offre de financements climatiques a suscité l'émergence. Ces nouveaux acteurs, labellisés en référence au climat, se spécialisent dans la maîtrise des concepts et discours des bailleurs internationaux de l'adaptation en vue de bénéficier des financements, sans nécessairement avoir la capacité ni la volonté de les utiliser efficacement pour le développement. Dans ce contexte, un projet labellisé a priori se trouve exposé aux visées de ces nouveaux acteurs ainsi qu'aux frictions et tensions qui peuvent les opposer aux acteurs traditionnels des domaines concernés par l'adaptation. A cela s'ajoutent les problèmes évoqués au niveau de l'efficacité, en matière d'orientation vers les objectifs de développement et de mobilisation des leviers d'action non climatiques.

INCIDENCES SUR LA DURABILITÉ

La durabilité exprime la permanence, après la fin des activités du projet, des améliorations qu'il a apportées^{xii}. Plusieurs facteurs de durabilité semblent influencés par le financement séparé des projets d'adaptation. Le premier facteur est l'appropriation, qui risque de

souffrir d'un faible alignement du projet envers les priorités perçues par les bénéficiaires et partenaires cibles. L'obligation d'être adaptatif, donc de réaliser l'inégalité « [(CP-OP)-(CO-00)]>1 », peut en effet interdire de répondre aux principales attentes locales. Cette situation de détermination par l'offre est inhérente au fait de proposer des financements dédiés. Le deuxième facteur de durabilité est l'adéquation culturelle des discours et pratiques du projet : de ce point de vue la labellisation climatique tend à favoriser, plus encore que le développement ordinaire, l'imposition de concepts étrangers aux représentations et perceptions locales. Le troisième facteur est l'insertion institutionnelle : la labellisation climatique tend à situer les projets au cœur des tensions entre les nouveaux acteurs évoqués plus haut et les institutions en charge des problématiques interpellées par l'adaptation ou les problèmes de développement qu'elle doit résoudre. Enfin, d'autres facteurs de durabilité, comme la qualité technique et la viabilité financière, peuvent souffrir de l'immixtion d'expertises improvisées, peu conscientes des difficultés chroniques que rencontrent les interventions de développement en matière de durabilité.

INCIDENCES SUR L'IMPACT

L'impact mesure l'effet du projet quant aux objectifs globaux qu'il vise au-delà de son objectif spécifique. Il s'évalue en priorité au regard des finalités de rang élevé, auquel contribue à travers l'atteinte de son objectif spécifique mais aussi à travers ses effets secondaires, externes à l'objectif. Le financement séparé de l'adaptation favorise un impact en termes d'adaptation [(CP-OP)-(CO-00)], mais comme indiqué plus haut l'adaptation n'est pas un but en soi de sorte qu'elle ne constitue pas un objectif global pertinent. L'impact pour les finalités de développement résulte essentiellement des qualités qui précèdent et ne peut donc qu'être négativement affecté par la labellisation donnée a priori. Cela tient fondamentalement à ce que la labellisation adaptative donnée a priori constitue une gêne à ce que le projet soit totalement orienté vers son impact de développement. De plus les effets externes à l'objectif pourraient souffrir de la tendance à considérer comme environnementaux les projets d'adaptation et à exempter les projets environnementaux d'examen de leurs incidences externes^{xiii}, dans un contexte où les préoccupations pour les incidences environnementales (autres que climatiques) tendent à être reléguées au second plan par la mise en exergue des questions climatiques.

4. CONCLUSIONS

En fin de compte, l'affectation a priori des fonds à des fins d'adaptation ne semble présenter que des inconvénients, par rapport à l'option consistant à les affecter au développement. Certains inconvénients sont de taille et nous ne voyons pas d'avantages susceptibles de les compenser, et notamment pas celui de garantir un financement additionnel^{xiv} ni celui d'échapper éventuellement aux déboires de l'aide au développement

et à ses effets pervers^{xv}. Tout se passe comme si les financements dédiés à l'adaptation étaient plus une affaire de comptes à régler entre négociateurs internationaux que le reflet d'une réelle volonté de résoudre les problèmes de développement des populations vulnérables exposées aux effets néfastes des changements climatiques.

Cependant, cette conclusion n'enlève rien aux arguments qui plaident pour davantage de soutien aux pays et populations vulnérables. Elle conduit donc à préconiser que ces transferts supplémentaires soient plutôt consacrés au développement, tout en intégrant les questions de vulnérabilité aux changements climatique dans le choix des bénéficiaires^{xvi}. En même temps les bonnes raisons d'améliorer les interventions de développement restent également intactes. Cela implique en particulier de maintenir les efforts d'amélioration de l'efficacité de l'aide, d'appuyer les démarches d'identification sur un diagnostic préalable dépourvu de toute idée préconçue sur le projet, et d'intégrer systématiquement un souci d'adaptation^{xvii} aussi préventive que possible à tous les facteurs peu contrôlables (climatiques ou autres). De même il faut également incorporer les préoccupations d'atténuation (ou de prévention) des pressions environnementales (dont les émissions de gaz carbonique) et d'indépendance par rapport aux ressources non renouvelables (dont les énergies fossiles). De ces approches vont nécessairement découler des projets adaptatifs^{xviii} et surtout des projets qui intègrent les nécessités d'adaptation au service à l'atteinte durable de leurs objectifs de développement. Ces projets seront d'ailleurs d'autant plus adaptatifs (envers le changement climatique) que les bénéficiaires cibles auront été choisis pour leur vulnérabilité (au changement climatique).

NOTES

ⁱ ledantjp@outlook.com; l'auteur remercie Romain Weikmans (spécialiste de l'adaptation) et Vianney Labé (spécialiste de la conception de projets) pour leur relecture et leurs remarques.

ⁱⁱ Cent milliards de dollars à répartir entre l'adaptation et l'atténuation ont été promis pour 2020 à la conférence de Copenhague (2009) ; pour plus de détails sur l'adaptation voir notamment van Gameren, V., Weikmans, R. et E. Zaccai. 2014. L'adaptation au changement climatique. La Découverte, Paris.

ⁱⁱⁱ La plupart des fonds comme des institutions climatiques combinent en fait adaptation (aux changements climatiques) et atténuation (des émissions de gaz à effets de serre) ; au niveau des projets ce sont toutefois des questions fort indépendantes l'une de l'autre, si ce n'est qu'elles sont logiquement à intégrer de manière transversale dans les mêmes interventions (au même titre que l'égalité des genres par exemple) ; ce ne sont pas non plus des notions symétriques, car l'atténuation relève exclusivement des effets externes tandis que l'adaptation (par le projet) relève davantage de sa logique interne (en vue de ses objectifs). Nous ne voyons donc aucune raison de les associer particulièrement, mais ceci est un autre débat.

^{iv} Nous parlons ici de projet pour toute intervention financée par des ressources externes au système concerné et destiné à améliorer l'état ou les tendances de celui-ci.

^v Les facteurs externes sont des conditions hors du champ de contrôle d'un projet et qui appellent une forme d'adaptation de sa part. On y trouve souvent des conditions politiques, sociales, institutionnelles, économiques (comme les aléas du marché mondial) et aussi des conditions à caractère environnemental, y compris le changement ou la variabilité climatiques.

^{vi} On tiendra évidemment compte des signes de l'impact dans ces additions et soustractions. L'impact du changement climatique étant généralement défavorable (justifiant les financements en question), (C0-00) prend généralement une valeur négative.

^{vii} Par exemple, un projet d'adaptation peut consister à promouvoir l'irrigation, que ce soit pour contrecarrer les effets d'une aridité croissante ou ceux d'une variabilité et imprévisibilité croissantes des pluies. En même temps il doit lui-même « s'adapter » envers les risques liés au changement climatique susceptibles d'affecter la réalisation durable de ses objectifs (tels que les risques de voir s'épuiser les ressources en eau dont il dépend ou de voir ses infrastructures hydrauliques détruites par les intempéries).

^{viii} Par exemple, la production agricole dépend du climat, les capacités de stockage de denrées prennent une utilité croissante quand le climat devient plus fluctuant.

^{ix} Cela, y compris dans le cas fréquent (souvent attribué à un effet d'aubaine) où ces projets paraîtraient également justifiés en l'absence de changement climatique

^x Ce sont souvent des projets de réponses aux seuls effets de la variabilité à court terme, éventuellement accentués par des évolutions autres que le changement climatique (dégradation des sols et du couvert végétal, occupation des zones à risques), dans quelques cas on trouve aussi des actions confondant adaptation et atténuation.

^{xi} Prenons l'exemple du problème que constituent les dommages d'inondation liés à des événements de pluies intenses ou prolongées. Le déterminisme climatique du problème est évident de sorte qu'un projet s'adressant à ce problème apparaît comme un bon candidat aux financements d'adaptation (bien que le problème puisse exister sans changement climatique). Cependant, dans la réalité les dommages d'inondation sont également liés à l'occupation des plaines inondables, à la gestion des terres dans les bassins versants (déboisement, dégradation des sols, urbanisation) et de la gestion du cours d'eau ou de la plaine à l'amont (endiguements, maintien ou non d'espaces d'épanchement). La maîtrise du problème surtout d'agir sur une ou plusieurs de ces causes locales ou sur leurs déterminants (notamment politiques et institutionnels), bien qu'il implique aussi de tenir compte des possibles évolutions futures du régime de pluies.

^{xii} Comme le changement climatique ne s'envisage que sur le moyen ou long terme, on notera que la durabilité est cruciale pour les efforts d'adaptation au changement climatique ; comme suggéré plus haut il est assez fréquent que des projets labellisés adaptatifs ne le soient pas réellement car ils n'assurent qu'une adaptation au

climat actuel (y compris dans ses aléas ou sa variabilité) et non une adaptation au changement climatique proprement dit.

^{xiii} Une vision équilibrée des questions environnementales, économiques et sociales incite à systématiquement se préoccuper des effets externes aux objectifs, quelle que soit leur qualification. Cependant la pratique dominante reste marquée par la tradition des études d'impact (ou d'incidences) sur l'environnement, qui part de l'hypothèse, toujours vérifiée, que les interventions privilégient généralement les préoccupations socio-économiques au détriment de l'environnement ; ce que nous craignons, c'est de voir les projets d'adaptation exemptés d'une telle démarche.

^{xiv} Les pays en développement sont logiquement soucieux que l'aide à l'adaptation s'ajoute à l'aide au développement au lieu de la remplacer. Dans la pratique l'aide publique au développement n'atteint généralement pas le seuil cible de 0,7% du PIB et est très variable, montrant ces dernières années un déclin marqué en raison des difficultés budgétaires de la plupart des pays donateurs. Dans ces conditions il est impossible de montrer dans quelle mesure l'adaptation vient en plus de l'aide (ou du reste de l'aide), et cela indépendamment de la labellisation de son canal de financement.

^{xv} Par exemple, la reproduction de la dépendance et l'instauration de la pauvreté – désormais de la vulnérabilité – comme source de revenus pour des élites qui n'ont pas intérêt à l'épuiser.

^{xvi} Des financements spécifiques pour les pays vulnérables restent donc justifiés, pour autant qu'ils visent un développement intégrant l'adaptation plutôt que l'adaptation elle-même. On peut aussi défendre l'idée que les coopérations bilatérales prennent en compte la vulnérabilité comme critère de choix de leurs pays partenaires.

^{xvii} La mise en exergue du climat fait en sorte qu'il semble aller de soi que le besoin d'adaptation se limite à la question climatique. Pourtant bien d'autres dynamiques ont un impact sur les interventions et sur les populations sans que celles-ci n'en aient la maîtrise. Ce sont notamment les écarts croissants entre les besoins, (en augmentation du fait notamment de la démographie) et les ressources naturelles censées les satisfaire (en déclin), ainsi que l'urbanisation, l'avènement de nouvelles technologies, les dynamiques géopolitiques et même les décisions liées à la gouvernance climatique (dans le Sud certains acteurs s'adaptent plus vite à l'offre de financement qu'au climat lui-même !).

^{xviii} Les projets adaptatifs envers le changement climatique, même « non préconçus », présentent des difficultés propres, non discutées dans cet article car non induites par le financement séparé et ne justifiant pas qu'on renonce à ces projets. Il s'agit essentiellement de la difficulté à identifier des indicateurs qui isolent l'effet du projet lorsque l'on s'attaque à des problèmes sensibles au climat et surtout de la difficulté à mener une adaptation anticipative, qui implique de se projeter dans un avenir incertain et de définir des indicateurs fiables des progrès actuels vers une adaptation à des conditions futures. En plus le souci du long terme se heurte systématiquement au poids qu'exercent les urgences immédiates sur la mobilisation des groupes les plus vulnérables.