



Note de position

de Coordination SUD, du Réseau Action Climat - France et de leurs associations membres

Les financements précoces pour le climat

Septembre 2010

A travers l'accord de Copenhague de décembre 2009¹, les pays industrialisés se sont engagés à mobiliser des ressources nouvelles et additionnelles de 30 milliards de dollars entre 2010 et 2012 au profit des pays en développement pour les soutenir de manière équilibrée dans leurs activités d'adaptation aux impacts du changement climatique et de limitation de leurs émissions de gaz à effet de serre. Ces financements sont aujourd'hui connus sous l'appellation de « financements précoces ». Au titre de ces financements, l'Union européenne a annoncé une contribution de l'ordre de 2,4 milliards d'euros par an. La France, à travers son Président de la République, s'est engagée à verser pour sa part 420 millions d'euros par an entre 2010 et 2012.

Pour Coordination SUD et le RAC-F, les financements précoces doivent permettre **de reconstruire avec les pays en développement un climat de confiance très ébranlé par l'échec de la conférence de Copenhague**. Cette confiance constitue un préalable à la conclusion d'un nouvel accord mondial sur les changements climatiques.

Par ailleurs, même si le volume des financements précoces peut paraître limité au regard des besoins des pays en développement sur le moyen et le plus long terme (au minimum 110 milliards d'euros par an à partir de 2013²), **ils représenteront sans nul doute une première étape, jetant les bases de l'architecture financière climatique post-2012**.

Les financements précoces revêtent par conséquent une importance cruciale à bien des égards.

Malheureusement, et alors que l'année 2010 est déjà bien engagée, force est de constater que les pays industrialisés, dont la France, sont peu exemplaires dans leur mise en œuvre. Ils reviennent par là même sur leurs promesses faites à Copenhague.

C'est pourquoi, via la présente note, Coordination SUD, le RAC-France, et leurs associations membres souhaitent formuler un certain nombre de recommandations qui garantiront une utilisation vertueuse, efficace et transparente des financements précoces. Ces recommandations s'adressent au gouvernement français, mais aussi aux parlementaires, qui, à travers le vote de la loi de finances, ont un rôle déterminant à jouer.

¹ L'accord de Copenhague est disponible en version française sur : <http://unfccc.int/resource/docs/2009/cop15/fr/11a01f.pdf>

² Pour plus d'informations : position du CAN International sur le soutien financier des pays en développement accessible sur : http://www.climatechange-network.org/climate-change-basics/by-meeting-and-date/bonn-ii-june-2009/CANfinance_position-scale_and_sourcesFinal7June2009.pdf

Principaux objectifs des financements précoces

A Bali, fin 2007, la communauté internationale s'est accordée sur le point suivant : à partir de 2013, date à laquelle le nouveau régime climatique doit débiter, les pays en développement devront engager des actions de limitation de leurs émissions de gaz à effet de serre ; cela, à la condition d'être soutenus financièrement et technologiquement par les pays industrialisés au nom des principes d'équité et de responsabilités communes mais différenciées.

Toutefois, un soutien financier des pays industrialisés aux pays en développement est indispensable avant 2013. Dès aujourd'hui, il est indispensable de soutenir l'élaboration de plans de développement sobres en carbone et en énergie ainsi que la mise en œuvre de projets dans les pays en développement. De plus, les pays en développement les plus vulnérables ne peuvent attendre pour s'adapter aux impacts dévastateurs des changements climatiques, qu'ils subissent déjà de plein fouet.

C'est l'objectif des financements précoces, promis à Copenhague : **encourager sans plus attendre l'élaboration et la mise en œuvre de programmes et de projets de lutte contre le changement climatique et ses impacts.**

Il serait délicat de définir *a priori* une liste des projets/programmes devant faire l'objet d'un soutien au titre des financements précoces. En effet, qu'il s'agisse de la réduction des émissions ou de l'adaptation aux impacts du changement climatique, les priorités doivent être définies par les pays récipiendaires, en lien avec les populations et les communautés locales, car ils sont les plus à même d'identifier et de définir leurs besoins.

Pour garantir une utilisation efficace et équitable des financements précoces, un certain nombre de principes doivent être respectés.

Principes devant guider l'utilisation des financements précoces

• ASSURER UN IMPÉRATIF DE TRANSPARENCE

À l'heure actuelle, les pays donateurs sont peu transparents sur la mise en œuvre des financements précoces, ce qui nuit à la construction d'un climat de confiance avec les pays en développement bénéficiaires. La France, l'Union européenne et le reste des pays industrialisés doivent tenir leurs promesses faites à Copenhague afin d'apparaître comme des partenaires fiables dans la négociation.

L'Union européenne a présenté au mois de juin 2010 un rapport préliminaire sur l'utilisation des financements précoces par elle et ses États membres. Cependant, les informations communiquées sont loin de répondre à des critères minimaux de transparence. Un rapport final est attendu de la part de l'Union européenne pour la conférence annuelle sur les changements climatiques qui aura lieu en novembre à Cancun, au Mexique. **Pour le RAC-France et Coopération SUD, ce rapport devra inclure *a minima* les données suivantes afin de permettre un suivi transparent de la provenance et de l'utilisation des financements précoces :**

- les sources de financements utilisées, y compris leur lien avec les flux et objectifs d'aide publique au développement ;
- les montants et caractéristiques détaillés de la répartition des financements précoces (engagements annuels, dons ou prêts concessionnels, décaissements, secteur) ;
- les canaux de distribution utilisés ;
- les activités financées sur le terrain ;
- les pays récipiendaires ;
- la part de dons par rapport aux prêts concessionnels ;
- le montant total du soutien délivré par rapport à la promesse de contribution qui a été faite, en précisant si c'est sur la base d'engagements ou de décaissements.

Il est crucial que les pays industrialisés rendent compte, sur la base de critères communs, et équitables, de l'utilisation des financements précoces. La conférence des Parties sur les changements climatiques, organe décisionnaire légitime en la matière, devrait donc être mandatée afin de définir des critères communs pour l'utilisation et la comptabilisation des financements précoces et préparer, d'ici à la prochaine conférence de Cancun, un rapport complet d'analyse des contributions versées au titre de l'année 2010.

- **DES FINANCEMENTS POUR LE CLIMAT « NOUVEAUX ET ADDITIONNELS » PAR RAPPORT AUX OBJECTIFS D'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT**

En s'associant à l'accord de Copenhague, les pays industrialisés se sont engagés à procurer des « ressources nouvelles et additionnelles » de l'ordre de 30 milliards de dollars pour la période 2010-2012. Pour respecter ce principe, les financements précoces ne doivent pas être constitués de financements déjà annoncés ou alloués. En particulier, les financements précoces doivent être additionnels aux objectifs de l'Aide publique au développement (APD)³. En effet, le changement climatique représente un fardeau supplémentaire pour les pays en développement, qui n'a pas été pris en compte lors de l'établissement des objectifs de l'APD.

Le RAC-F et Coopération SUD regrettent la tentative de certains États membres de l'Union européenne, dont la France, de comptabiliser des financements déjà alloués à l'APD au titre des financements précoces pour le climat. Cela revient à les compter deux fois.

Ce comportement de recyclage de l'APD en financements pour le climat aura pour seul effet d'ébranler davantage la confiance entre les pays industrialisés et les pays en développement. Il n'est pas acceptable d'utiliser les financements précoces pour le climat afin de combler la défaillance des États membres dans l'atteinte de leurs objectifs d'APD. De même, financer la lutte contre le changement climatique grâce aux flux existants d'APD n'est une solution ni pérenne, ni efficace, ni équitable, compte tenu de la baisse tendancielle de l'APD. L'additionnalité des financements précoces est d'autant plus essentielle qu'elle est un premier pas indispensable pour garantir l'additionnalité des financements pour le climat à plus long-terme (2013-2020).

- **PERMETTRE UNE UTILISATION PRIORITAIRE DANS LES PAYS LES PLUS VULNÉRABLES**

Il importe de garantir que les financements précoces, d'un montant limité, se concentrent en priorité sur les pays qui ont le moins de capacités techniques et financières et qui sont les plus vulnérables aux impacts du changement climatique.

Plusieurs besoins urgents ont déjà été identifiés par les pays les moins avancés (PMA) concernant leurs priorités d'adaptation aux impacts du changement climatique. Ces besoins sont répertoriés dans des programmes d'actions nationaux d'adaptation (PANA). 44 PANA ont été soumis à ce jour pour un coût de mise en œuvre total estimé à plus de 2 milliards de dollars US. Malheureusement, les promesses de contribution des pays pour financer la mise en œuvre de ces programmes s'élèvent aujourd'hui à 181 millions de dollars⁴ seulement. Les financements précoces devraient pouvoir financer en partie la mise en œuvre de ces PANA.

En aucun cas les financements précoces ne doivent financer majoritairement des actions de réduction des émissions de gaz à effet de serre dans les pays émergents, au détriment des pays les plus pauvres et les plus vulnérables. Force est de constater que c'est pourtant l'utilisation majoritaire des financements précoces qui semble se profiler aujourd'hui.

- **ALLOUER LES FINANCEMENTS DE MANIÈRE ÉQUILIBRÉE ENTRE LES ACTIVITÉS DE RÉDUCTION DES ÉMISSIONS ET CELLES D'ADAPTATION AUX IMPACTS DU CHANGEMENT CLIMATIQUE**

Au regard de l'accord de Copenhague, une allocation équilibrée des financements devra être assurée entre les activités de réduction des émissions de gaz à effet de serre (y compris la lutte contre la déforestation et la dégradation des forêts) et celles d'adaptation aux impacts du changement climatique. Un rapport d'étape de l'Union européenne en date de juin 2010 laisse entrevoir que les États membres sont aujourd'hui plus enclins à financer des activités de réduction des émissions (70%) plutôt que d'adaptation. Il est pourtant essentiel de garantir que réduction des émissions et adaptation reçoivent le même degré d'attention. **L'adaptation ne peut, comme par le passé, continuer d'être le parent pauvre de la lutte contre le changement climatique.**

- **PRIVILÉGIER LES DONS PAR RAPPORT AUX PRÊTS**

L'accord de Copenhague ne précise pas quelle doit être la part des financements précoces à verser sous forme de dons par rapport aux prêts. On sait d'ores et déjà qu'un tiers des financements de l'Union européenne se fera sous la forme de prêts concessionnels. Mais la France refuse de communiquer le pourcentage précis de ses engagements au titre des financements précoces versés sous la forme de dons, d'une part, et de prêts concessionnels d'autre part.

³ Pour l'Union européenne, 0,56% de son produit intérieur brut en 2010 et 0,7% en 2015.

⁴ http://www.thegef.org/gef/sites/thegef.org/files/documents/LDCF.SCCF_.7.Inf_.2%20Status%20Report%20on%20the%20SCCF%20and%20LDCF_v.6.pdf

Les financements précoces ont vocation à se centrer en priorité sur les pays les plus vulnérables, notamment pour financer des actions d'adaptation urgentes. Or, l'expérience montre que les financements sous forme de prêts soutiennent rarement les actions d'adaptation. De même, certaines actions essentielles à élaborer et à mettre en œuvre dans les pays les moins avancés sont destinées aux populations les plus pauvres et/ou ne dégagent pas de profit à court terme, au sens capitaliste du terme. Il s'agit par exemple des activités de renforcement de capacités. Ces actions doivent, elles-aussi, être financées par des subventions. **En conséquence, pour les pays les plus vulnérables, les dons sont à privilégier par rapport aux prêts.**

En outre, lorsque les financements précoces sont alloués sous la forme de prêts concessionnels, seul l'élément « don » de ces prêts doit être comptabilisé au titre des financements précoces.

- **UTILISER DES CANAUX APPROPRIÉS POUR LA DISTRIBUTION DES FINANCEMENTS PRÉCOCES**

En cohérence avec la déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide et le consensus européen sur le développement, les financements précoces de l'Union européenne et de ses États membres devront être utilisés via un nombre limité de canaux de distribution. L'objectif est d'éviter une fragmentation trop importante de l'aide et de centrer les financements de l'Union européenne là où elle présente une valeur ajoutée, selon des critères objectifs et transparents.

Aujourd'hui, la France prévoit d'allouer l'écrasante majorité de ses financements précoces de manière bilatérale (à travers, notamment, l'Agence Française de Développement, le Fonds Français pour l'Environnement Mondial, etc.). L'autre partie sera allouée de manière multilatérale (Banque Mondiale, Fonds pour l'Environnement Mondial, etc.). Pour Coordination SUD et le RAC-F, la question de l'allocation entre canaux multilatéraux et canaux bilatéraux doit être tranchée en termes d'efficacité, d'équité et de transparence. Quel que soit le canal utilisé, l'aide apportée doit être facilement accessible pour les pays les moins avancés.

- **ASSURER UN ÉQUILIBRE ENTRE PAYS RÉCIPENDAIRES ET PAYS DONATEURS DANS LA GOUVERNANCE DES FONDS**

Le Fonds pour l'adaptation du Protocole de Kyoto fait figure d'exemple car il se caractérise par une gouvernance équilibrée entre pays donateurs et pays récipiendaires. C'est pourquoi l'Union européenne et ses États membres, dont la France, doivent travailler avec le comité exécutif du Fonds pour l'adaptation pour identifier les entités nationales pertinentes de mise en œuvre. L'allocation des fonds doit se faire de manière privilégiée à ces entités nationales plutôt qu'à des agences internationales. En outre, la participation des communautés et des populations affectées par les changements climatiques, notamment les plus vulnérables, doit être pleine et effective. L'Union européenne et ses États membres, dont la France, peuvent soutenir directement cette participation.

La Banque mondiale pour sa part continue d'être fortement critiquée par les pays en développement, du fait d'une prédominance des pays donateurs dans ses organes de décision et d'un soutien important aux projets basés sur les énergies fossiles. Le RAC-F et Coordination SUD s'inscrivent donc en faux contre la décision de la France d'abonder les Fonds d'Investissement climat de la Banque mondiale, peu transparents, et de ne quasiment pas alimenter le Fonds pour l'adaptation. La France devrait suivre l'exemple de l'Espagne, devenue le premier pays donateur du Fonds pour l'adaptation, avec une promesse de don de 60 millions de dollars.

Conclusion

La France, aux côtés des autres États membres de l'Union européenne, se doit d'exercer un rôle exemplaire dans la mise en œuvre des financements précoces afin de garantir une utilisation coordonnée, efficace et transparente. Bien utilisés, les financements précoces représenteront un « précédent » qui permettra de rétablir la confiance entre pays industrialisés et pays en développement et d'élaborer un futur mécanisme financier de long terme sous l'égide de la Convention Climat.

Ce soutien financier obligatoire à accorder aux pays en développement pour les aider dans leurs actions de lutte contre le changement climatique ne doit pas occulter la responsabilité des pays industrialisés dans le changement climatique et, en conséquence, les actions qu'ils doivent nécessairement mettre en œuvre pour réduire leurs émissions de gaz à effet de serre.