

NOTE D'INFORMATION - ASSEMBLÉE GÉNÉRALE DES NATIONS UNIES - 27 & 28 SEPTEMBRE 2015

FINANCEMENT CLIMAT : DES PAROLES AUX ACTES ?



Inondations à Tacloban, Philippines. Eleanor Farmer/Oxfam

À moins de trois mois de la conférence internationale sur le climat qui aura lieu en décembre à Paris (COP21), le Président de la République François Hollande se rendra les 27 et 28 septembre à New York pour l'Assemblée générale des Nations Unies.

La France est particulièrement attendue sur la question des financements climat qui constitue toujours un point de discordance dans les négociations. A ce stade, la politique du gouvernement français sur le sujet se caractérise davantage par des effets d'annonce que par une véritable priorité donnée aux pays les plus vulnérables. Elle joue ici sa crédibilité vis-à-vis de ces pays qui attendent la concrétisation des engagements financiers pris par les pays riches à Copenhague en 2009. Il apparaît essentiel, si elle veut être cohérente en amont de Paris Climat 2015, que la France remette à plat sa politique sur les financements climat afin de venir en aide aux plus vulnérables. Les financements innovants, tels que la Taxe européenne sur les Transactions Financières (TTF), peuvent permettre de mobiliser les financements nécessaires.

Lors de sa visite, François Hollande doit réaffirmer le rôle particulier de la France en tant que future présidente de la COP21. La France doit démontrer qu'elle prend toute la mesure des engagements pris par les pays développés, et se montrer exemplaire dans sa politique de financement de l'adaptation au changement climatique. Il s'agit d'une condition *sine qua non* pour que la conférence de Paris puisse aboutir à un accord ambitieux en décembre 2015.



LES FINANCEMENTS CLIMAT AVANT 2020 : ENJEU CRUCIAL DES NÉGOCIATIONS

« [L'enjeu] c'est à la fois de réussir un accord, un accord universel, un accord durable, un accord contraignant, ça c'est le fondement juridique de ce qui va être décidé. Et puis il y a un autre enjeu, qui d'ailleurs est lié au premier, c'est le financement. S'il n'y a pas les annonces qui sont attendues, mais pas simplement les annonces, les preuves, qu'il y aura bien 100 milliards de dollars à partir de 2020, et chaque année, alors il n'y aura pas de conclusion de la COP21, de la conférence de Paris. »

François Hollande, discours à l'Élysée, 10 septembre 2015

La multiplication des événements climatiques extrêmes a des conséquences dramatiques sur les populations vulnérables. Le changement climatique détruit les moyens de subsistance et les cultures, entraînant la hausse des prix des denrées alimentaires et empêchant des millions de personnes de manger à leur faim.

Les populations les plus pauvres sont les premières victimes du changement climatique et souvent les plus durement touchées, car elles ne disposent pas des moyens financiers, techniques et humains pour y faire face. Renforcer les mécanismes de résilience et d'adaptation aux catastrophes naturelles pour ces populations vulnérables est indispensable si l'on veut pérenniser les efforts faits depuis des années en faveur du développement et de la lutte contre la pauvreté. **L'inaction a un coût, sur la seule question du droit à l'alimentation, le nombre de personnes souffrant de la faim pourrait augmenter de 10 % à 20 % d'ici à 2020 en raison du changement climatique.**¹

Saisons changeantes et faim en Amérique centrale²

Des millions de personnes pauvres dans toute l'Amérique centrale font face à la faim et au dénuement suite à la modification des cycles de précipitations et à l'augmentation des températures. Au Guatemala, l'ensemble des précipitations est en augmentation, mais les pluies sont considérablement moins élevées à des périodes critiques du cycle de culture, ce qui a un lourd impact sur les récoltes. Des températures élevées, combinées à une alternance de périodes de pluie et de sécheresse, ont également entraîné une épidémie de rouille du café, qui a touché 70 % des plantations de café. **On estime qu'au moins 22 % de la récolte de café a été perdue en 2013-2014**, phénomène qui a touché principalement les petits exploitants agricoles. Les ouvriers agricoles pauvres seront également sérieusement touchés. Selon d'autres estimations, 200 000 emplois agricoles temporaires seraient perdus en raison de la rouille du café. Les pertes au niveau des récoltes et de l'emploi font que ces populations ont des difficultés à nourrir leur famille.

¹ Climat : un bouleversement croissant – Rapport Oxfam, 2013

² Faim et réchauffement climatique, même combat - Rapport Oxfam, Mars 2014 :

https://www.oxfamfrance.org/sites/default/files/file_attachments/faim_et_rechauffement_climatique_oxfam_2014.pdf



A Copenhague, en 2009, les pays riches ont pris des engagements en termes de financement pour lutter contre le changement climatique pour ces populations. Ces engagements doivent être respectés non seulement pour faire de la COP21 un succès, mais surtout pour répondre aux besoins croissants sur le terrain.

La plupart des pays en développement qui sont moins à même de financer la lutte contre le changement climatique ont besoin du soutien des pays développés qui sont historiquement responsable du changement climatique : **la justice climatique nécessite de leur part une véritable solidarité**. Les pays les plus pauvres sont également dans une situation particulièrement difficile dans la mesure où ils manquent déjà de ressources pour répondre aux besoins fondamentaux de leur population (santé, éducation, accès à l'eau).

Des besoins en adaptation toujours plus élevés

Les besoins en matière d'adaptation continueront à augmenter si on ne parvient pas à limiter le réchauffement de la planète à 2 °C. Si nous n'agissons pas dès maintenant pour réduire les émissions de gaz à effet, les températures continueront d'augmenter et les conséquences du changement climatique se feront d'autant plus sentir.

Le Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE) estime que **les coûts d'adaptation en Afrique s'élèveront de 7 à 15 milliards de dollars par an d'ici à 2020 et à 50 milliards de dollars d'ici à 2050** dans le cas d'un réchauffement à 2 °C. Toujours selon le PNUE, **les coûts d'adaptation pour l'ensemble des pays en développement se s'élèveront à 150 milliards de dollars par an en 2025/2030** et entre 250 et 500 milliards par an à l'horizon 2050. En cas de net dépassement de l'objectif des 2 °C, ces coûts pourraient plus que doubler³.

Il faut rappeler que les pays en développement investissent déjà une part importante de leurs ressources nationales pour répondre aux besoins d'adaptation au changement climatique. Selon Oxfam, **les pays d'Afrique subsaharienne consacrent déjà 5 milliards de dollars de leurs propres ressources à l'adaptation**, ce qui pour beaucoup de pays, est bien supérieur aux montants reçus dans le cadre des financements climat internationaux. Par exemple, chaque année, **la Tanzanie dépense environ trois fois plus pour l'adaptation que ce qu'elle reçoit au niveau international**⁴.

³ http://apps.unep.org/publications/pmtdocuments/-Africa%E2%80%99s_Adaptation_Gap_2_.pdf

⁴ *Sortir de l'impasse : le financement de la lutte contre le changement climatique post-2020 dans l'Accord de Paris* - Oxfam 2014 et *Faim et réchauffement climatique, même combat : comment empêcher le changement climatique d'enrayer la lutte contre la faim* – Oxfam 2014

La mobilisation des Philippines porte ses fruits

Les Philippines comptent parmi les pays les plus touchés par les catastrophes, avec en moyenne 20 typhons par an. Les autorités ont considérablement investi ces dernières années dans la prévention des risques et l'adaptation au changement climatique. **2 % du budget national a ainsi été consacré à la prévention des risques de catastrophe naturelle (624 millions de dollars en 2011) et au moins 5 % des recettes des autorités locales ont été provisionnées pour alimenter le fonds local de gestion des risques de catastrophe naturelle.**⁵

Les efforts des autorités philippines, notamment les systèmes d'alerte précoce qui ont permis de déclencher les évacuations de masse, ont contribué à sauver de nombreuses vies et à limiter les pertes dues au typhon Haiyan en novembre 2013. Sur l'île de Tulang Diyot, 500 maisons ont été détruites mais grâce à une évacuation rapide, l'ensemble des habitants a survécu. De telles actions ont permis d'alléger le bilan humain par rapport à ce qu'il aurait pu être. Dans l'ensemble, le nombre de victimes, bien qu'effroyable, est inférieur à ce que l'ampleur des destructions aurait pu suggérer.

Sans investissement conséquent dans les mécanismes de résistance au dérèglement climatique, les catastrophes naturelles à l'échelle du super-typhon Haiyan pourraient rapidement devenir la norme et non l'exception et le changement climatique pourrait retarder les efforts de développement et de lutte contre la pauvreté. Dans ce contexte, les investissements des autorités locales sont essentiels mais doivent être complétés par un soutien financier international.

L'épineuse question des 100 milliards

En 2009, à l'issue de la Conférence de Copenhague, les pays développés se sont engagés à mobiliser 100 milliards de dollars par an d'ici à 2020 afin d'aider les pays en développement à faire face au changement climatique, en finançant l'atténuation et l'adaptation. Mais il n'y a jamais eu d'accord sur ce qui pouvait être comptabilisé dans ces 100 milliards : s'agit-il de flux publics, privés, d'aide publique au développement, ou des fonds des banques multilatérales de développement ? Cette absence de consensus a cristallisé les tensions entre pays développés, soucieux de prouver que leur engagement a bien été tenu, et pays en développement qui ne voient pas les financements augmenter sur le terrain.

⁵ S. Jose (2012), « Preliminary Examination of Existing Methodologies for Allocating and Tracking National Government Budget for Disaster Risk Reduction (DRR) in the Philippines », ONU/SIPC, p. 24, http://www.unisdr.org/files/32378_32378philippinesdraftdrrinvestmentt.pdf

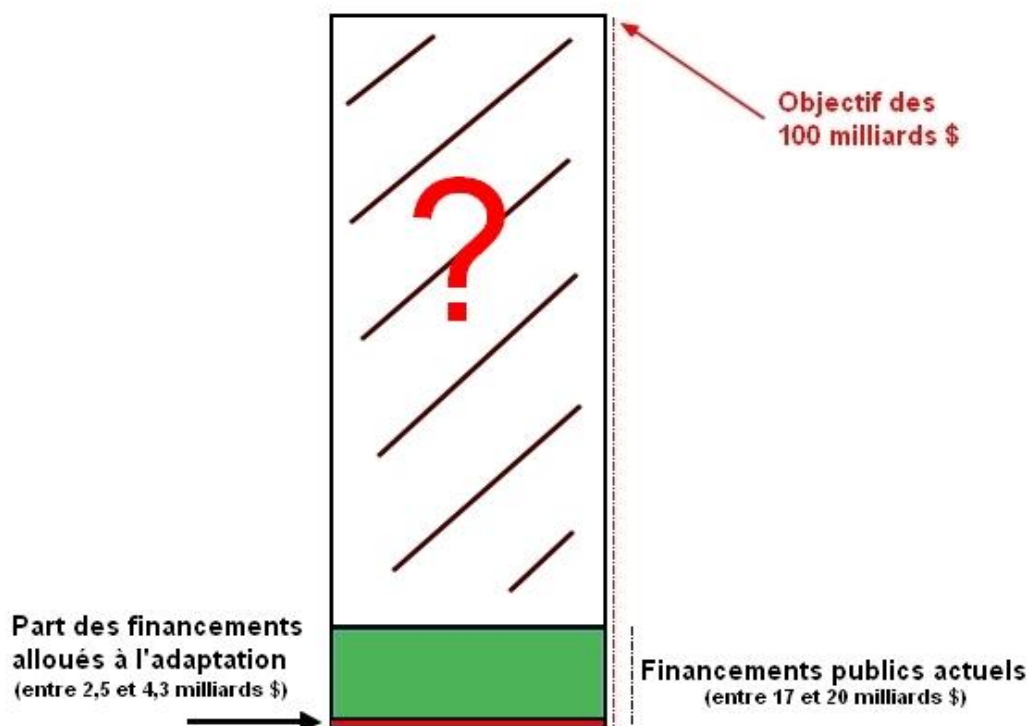
Adaptation/Atténuation : de quoi on parle ?

L'atténuation concerne la réduction des émissions de gaz à effet de serre (développement des énergies renouvelables, transports publics, efficacité énergétique des bâtiments etc.)

L'adaptation concerne la capacité à mettre en place des mécanismes de résistance au dérèglement climatique (irrigation pour l'agriculture, construction de digues, développement de semences adaptées, systèmes d'alerte précoce etc.).

La France a pris conscience de l'enjeu que constitue cette question des 100 milliards et a commandité un rapport à l'OCDE qui fera l'objet de discussions entre ministres des finances à Lima (Pérou) le 9 octobre 2015. Cette réunion sera essentielle pour construire un consensus sur la méthodologie de comptabilisation des financements climat.

Selon les estimations d'Oxfam, **seulement 17 à 20 milliards de dollars par an de financements publics** ont été mobilisés à ce jour à destination des pays en développement, ce qui laisse un déficit d'environ 80 milliards par an jusqu'en 2020. Malgré les besoins croissants sur le terrain, moins de 20 % des financements climat sont alloués à l'adaptation – **entre 2,5 et 4,3 milliards de dollars par an**.





Le Fonds vert pour le Climat a été créé en 2010 afin d'héberger une partie de ces financements. Il doit à terme devenir le principal canal de distribution des financements climat qui circulent pour l'instant à travers de multiples bailleurs, tels que les Agences nationales de développement ou les Fonds multilatéraux dédiés. Cette nouvelle architecture doit permettre un accès plus direct, stratégique et moins coûteux pour les pays destinataires.

A l'heure actuelle le Fonds Vert n'est capitalisé qu'à hauteur de 10 milliards de dollars pour la période 2015-2018, soit 2,5 milliards par an en moyenne. Il ne peut donc en l'état répondre à lui seul aux engagements pris à Copenhague et les pays développés doivent donc prendre leurs responsabilités et mobiliser davantage de financements.

ETAT DES LIEUX DES ENGAGEMENTS FINANCIERS FRANÇAIS DANS LA LUTTE CONTRE LE CHANGEMENT CLIMATIQUE

En tant que future présidente de la COP, la France a une double responsabilité : elle doit démontrer qu'elle prend toute sa part dans la tenue des engagements financiers pris par les pays développés, au titre de leur responsabilité historique, mais aussi garantir en tant que présidente de la COP21 que la question du soutien aux populations les plus vulnérables sera au centre de l'accord attendu à Paris.

A première vue, la France semble plutôt faire figure de bon élève, avec un montant proche – voire supérieur, à celui de pays comme l'Allemagne et la Grande-Bretagne. **En 2014, l'Agence française de Développement (AFD), principal canal de distribution des financements climat français, a ainsi mobilisé 2,54 milliards d'euros pour soutenir les pays en développement face au changement climatique⁶. Soit une hausse de 15 % par rapport à 2013.**

Mais derrière les chiffres, se cache une réalité moins flatteuse:

- **Un recours largement majoritaire aux prêts**

En 2014, les dons représentaient 7 % des financements climat français, soit 190 millions d'euros. Dans le même temps, les dons allemands s'élèvent à environ 2 milliards d'euros. Toujours en 2014, la France a octroyé 82 % de prêts, au titre de ses financements climat. S'il ne s'agit pas de nier l'utilité des prêts dans la lutte contre le changement climatique, le recours à ce type d'outil implique de fait que les financements français sont davantage destinés à des activités relevant de l'atténuation, plus rentables, plutôt que de l'adaptation, et, en pratique, bénéficieront aux pays émergents plutôt qu'aux pays les plus pauvres.

⁶ http://www.afd.fr/webdav/shared/PORTAILS/SECTEURS/CLIMAT/pdf/AFD_bilan_climat_2014.pdf



- **Une baisse spectaculaire du financement de l'adaptation**

Alors que la France accusait déjà un retard considérable par rapport à d'autres pays dans ce domaine – moins d'un quart des financements en 2013 contre 40 % en Allemagne – **elle a consacré en 2014 seulement 16 % de ses fonds au financement de l'adaptation, ce que l'AFD qualifie de « légère réduction »**. Cette tendance inquiétante montre que la France ne tient pas l'engagement pris à Copenhague d'arriver à un équilibre entre financement de l'atténuation et de l'adaptation. Plus grave, elle signale que les communautés les plus vulnérables, premières victimes du changement climatique, sont loin d'être la priorité de la France.

- **Des chiffres gonflés**

La France continue de comptabiliser l'ensemble du montant des prêts effectués, concessionnels ou non, au même titre que ses dons, dans ses financements climat. Ce faisant, elle gonfle artificiellement son effort financier. Il y a tout juste un an, François Hollande a ainsi annoncé devant les Nations Unies une contribution française d'un milliard de dollars sur quatre ans pour le Fonds Vert. Mais **la France est le seul pays à avoir assorti sa contribution financière d'une part de prêts, à hauteur de 35 % du total**. Si l'on se réfère à la méthodologie du Fonds Vert sur la comptabilisation des prêts, le montant véritablement décaissé par la France s'élève à 758 millions de dollars, en deçà des contributions de la Grande-Bretagne (1,2 milliards de dollars) et de l'Allemagne (1 milliard).

Agence française de développement (AFD) et Caisse des dépôts : des prêts pour remplacer des dons ?

Lors de son discours devant les ambassadeurs, le 25 août 2015, François Hollande a créé la surprise en annonçant le rapprochement de l'AFD avec la Caisse des Dépôts. Alors que les modalités n'ont pas encore été précisées, cette réforme suscite des craintes quant à l'évolution de la politique française de développement. En renforçant la capacité de prêt de l'AFD, elle risque d'aggraver la tendance actuelle, déjà forte des financements français : toujours plus de prêts, peu de dons et donc moins d'aide vers les pays les plus pauvres.

Le Président de la République s'est voulu rassurant lors d'une rencontre avec les ONG françaises le 12 septembre 2015 : il a affirmé que ce rapprochement visait à améliorer la politique française, en mobilisant des moyens financiers pour le développement et que cette mobilisation passera par une augmentation des prêts octroyés par l'AFD, et par une affectation du revenu de ces prêts à des subventions, pour les pays les plus pauvres.

Dans les mois qui viennent, Oxfam restera vigilante sur les modalités de mise en œuvre de cette réforme.

RECOMMANDATIONS

À moins de trois mois de la COP, et alors que la question des financements reste un point de tensions dans les négociations onusiennes, la France doit se poser deux questions essentielles. Peut-on attendre des pays les plus vulnérables qu'ils signent à Paris un accord qui ne leur donnerait pas les moyens financiers de faire face aux conséquences du changement climatique ? Est-il réaliste d'attendre de l'ensemble de ces pays qu'ils prennent toute leur part dans la nécessaire réduction des émissions de gaz à effet de serre, alors même qu'ils n'ont aucune garantie sur la tenue des engagements, notamment financiers, pris il y a déjà 5 ans à Copenhague ?

- Lors de son discours à l'ONU, François Hollande **doit annoncer le doublement de ses financements climat d'ici à 2020 et s'engager à atteindre l'équilibre entre le financement de l'atténuation et de l'adaptation d'ici à 2020**. La France ne peut malheureusement pas faire l'économie d'une nouvelle contribution financière. En tant que future présidente du Sommet Climat de l'ONU, elle est attendue sur le sujet et pourrait ainsi créer un effet d'entraînement de la part d'autres pays développés, encore réticents à mettre plus d'argent public sur la table. Ces engagements doivent être concrétisés dans les prochains budgets de la France en matière d'aide publique au développement, sous forme de crédits additionnels.
- Lors de son discours à l'ONU, François Hollande doit annoncer publiquement la tenue d'un **sommet européen consacrée à l'utilisation des recettes de la taxe sur les transactions financières**. Une Taxe sur les Transactions Financières (TTF) européenne réellement ambitieuse telle que la porte la Commission européenne pourrait permettre de répondre aux besoins d'adaptation des pays vulnérables, sans nouvelles contraintes budgétaires. François Hollande a encore récemment renouvelé son engagement de convaincre ses homologues européens de consacrer une grande partie de la TTF européenne à la solidarité internationale, le changement climatique ou encore la lutte contre les grandes pandémies.

CONTACT PRESSE

Sarah Roussel – Chargée de la communication et des relations climat /COP21
+33 (0)6 51 15 54 38 / sroussel@oxfamfrance.org