

NOTE D'INFORMATION – 26 NOVEMBRE 2011

FINANCEMENTS DE L'ADAPTATION : BILAN DÉCEVANT POUR LA FRANCE, À QUELQUES JOURS DE LA COP21



Agricultrice pastorale au Kenya / Sven Torfinn

« Une taxe sur les transactions financières ambitieuse affectée à 50 % au climat, à la santé mondiale et à la solidarité internationale, ainsi qu'une hausse de l'aide au développement sont les moyens concrets que la France doit mettre sur la table pour garantir sa crédibilité pendant la COP21 et donner une impulsion positive aux négociations. François Hollande doit se saisir de cette opportunité historique. »

Christian Reboul, Responsable de plaidoyer Financement du développement à Oxfam France

Le changement climatique a déjà des conséquences au quotidien pour les populations les plus vulnérables, qui ne disposent pas des moyens techniques, humains et financiers pour s'y adapter. Les pays développés, pollueurs historiques, doivent soutenir les pays en développement, les moins responsables du changement climatique. Les « financements climat » et plus particulièrement le soutien financier accru à l'adaptation, pour répondre aux besoins croissants sur le terrain, sont ainsi l'un des enjeux cruciaux de la Conférence des Nations unies sur le climat (COP21), qui s'ouvre dans quelques jours à Paris.

Alors que la France, en tant qu'hôte de ce sommet, se devrait d'être exemplaire, elle investit toujours aussi peu de moyens dans l'adaptation au changement climatique des pays les plus vulnérables. Hélas, les belles annonces du président Hollande à la tribune des Nations unies fin septembre 2015 auront vite été contredites par les propositions du Gouvernement autour du budget 2016.

Effectivement, l'état des discussions autour du projet de loi de Finances 2016 (PLF 2016) met cruellement en lumière une réalité défavorable aux efforts de la France pour le climat et pour le développement : une part belle accordée aux prêts au détriment des dons, une série d'ajustements combinés aboutissant à une réduction des crédits d'aide au développement de plus de 10 % à ce jour et l'utilisation de la taxe sur les transactions financières, théoriquement additionnelle, comme variable d'ajustement face à un manque d'ambition budgétaire criant.



En septembre 2015, des annonces présidentielles porteuses d'espoir

En septembre devant les Nations unies, le président de la République François Hollande annonçait une augmentation de l'aide publique au développement de 4 milliards d'euros de plus par an d'ici à 2020.

Cette augmentation irait pour moitié au financement de la lutte contre le changement climatique, faisant passer les financements climat français de 3 milliards d'euros en 2014 à 5 milliards d'euros par an d'ici à 2020.

En complément, la France a également annoncé 370 millions d'euros supplémentaires par an à l'horizon 2020, sous forme de dons, destinés à l'adaptation au changement climatique des pays vulnérables.

Une proposition de budget 2016 qui ne traduit pas les engagements présidentiels en faveur des enjeux climatiques et de développement

Malgré ces annonces retentissantes au niveau international, le Gouvernement présente trois jours plus tard un projet de loi finances amputant le budget de l'aide publique au développement de 177 millions d'euros, soit une baisse de 6 % par rapport à 2015. Par ailleurs, le 13 novembre, en fin de première lecture du projet à l'Assemblée nationale, pour contrer les avancées votées par les députés, une coupe supplémentaire est introduite par le Gouvernement. **Comparé au budget 2015, les crédits d'aide au développement pourraient donc baisser de 290 millions d'euros en 2016**, si le budget était adopté en l'état. C'est autant de moins pour les pays les plus pauvres, pour des programmes de lutte contre la pauvreté, de soutien aux services publics ou d'adaptation aux conséquences du changement climatique.

Au total, il s'agit d'une **baisse de plus de 10 % du budget de l'aide publique au développement**, qui pourrait passer de 2,77 milliards d'euros en 2015 à 2,48 milliards d'euros en 2016. 2016 pourrait ainsi être la cinquième année consécutive de baisse de l'aide au développement, à contre-courant des annonces présidentielles et en totale déconnexion avec les enjeux globaux et urgents de lutte contre la pauvreté et contre le changement climatique.

Toujours plus de prêts... qui ne permettent pas de financer l'adaptation

Face à un tel écart entre promesses et réalité budgétaire, le Gouvernement se défend notamment en mettant en avant le rapprochement entre l'Agence française de développement et la Caisse des dépôts et consignations qui permettra à la France d'offrir plus de prêts à ses partenaires du Sud. L'augmentation de l'aide au développement et des financements climat annoncée par François Hollande se fera quasi uniquement sous cette forme.



La France conserve ainsi son titre de championne des prêts¹ qui, s'ils peuvent être utiles notamment pour investir dans des énergies propres, le sont beaucoup moins lorsqu'il s'agit de construire des digues protégeant de la montée des eaux. En 2014, les dons représentaient seulement 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 octroyé 82 % de prêts au titre de ses financements climat.

La France tourne donc toujours le dos au financement de l'adaptation des pays les plus vulnérables et notamment à un rééquilibrage entre adaptation et atténuation, promis à la Conférence Climat de Copenhague en 2009.

La Taxe sur les transactions financières (TTF) au secours de la solidarité internationale et du climat

Afin de compenser une baisse des crédits d'aide publique au développement peu cohérente alors que la France est hôte de la COP21 et vient d'adopter des objectifs de développement durable pour les quinze prochaines années, plusieurs mesures sont adoptées lors du passage du budget en première lecture à l'Assemblée nationale. Des correctifs sont proposés par le Gouvernement, qui révisé son budget à la marge pour assurer un semblant de cohérence avec les annonces de François Hollande.

Les député-e-s, très mobilisés, introduisent et adoptent ainsi différents amendements visant à modifier l'assiette et le niveau d'affectation de la taxe sur les transactions financières, afin qu'elle génère plus de recettes et que celles-ci soient majoritairement affectées à la lutte contre les dérèglements climatiques et à la solidarité internationale :

- Sur proposition des député-e-s, la TTF française est étendue aux transactions intra-journalières, dites intra-day, à partir du 31 décembre 2016². **A partir de 2017, la TTF pourrait donc rapporter de 3 à 5 milliards d'euros par an**, contre 1 milliard d'euros de recettes attendues dans le budget 2016.
- Sur proposition gouvernementale, le plafond annuel des recettes générées par la TTF et déjà affectées au développement et au climat est relevé à 260 millions d'euros, soit 100 millions d'euros de plus qu'en l'état actuel³.
- Sur proposition des député-e-s, la part des recettes de la TTF affectée à l'éradication de la pauvreté et à la solidarité avec les victimes du changement climatique passe de 25 % à 50 %⁴. Cela porte, au total, à 528 millions d'euros pour 2016 les financements dégagés par la TTF pour le climat et le développement. **Grâce à ce seul amendement, 130 millions d'euros supplémentaires en dons pourraient être dégagés en 2016 pour le climat**, soit une progression de plus de 40% de ce type de financement.

¹ http://oxfamfrance.org/sites/default/files/file_attachments/financements_climat_-_des_paroles_aux_actes.pdf

² <http://www.assemblee-nationale.fr/14/amendements/3096A/AN/230.asp>

³ <http://www.assemblee-nationale.fr/14/amendements/3096A/AN/807.asp>

⁴ <http://www.assemblee-nationale.fr/14/amendements/3096A/AN/435.asp>



La TTF comme palliatif à un manque d'ambition budgétaire criant

Malgré une mobilisation transpartisane des député-e-s pour dégager des moyens à la hauteur des enjeux de lutte contre la pauvreté et le changement climatique, le Gouvernement introduit le 13 novembre 2015 une coupe budgétaire de dernière minute qui minimise les avancées réalisées sur la TTF. Après avoir initialement proposé d'augmenter de 50 millions d'euros le budget de la mission « Aide publique au développement », 162 millions d'euros en sont retranchés. Le budget 2016 adopté en première lecture à l'Assemblée nationale consacre donc une **baisse de 10 % de l'aide publique au développement française par rapport au budget 2015**.

Le Gouvernement se sert donc de l'augmentation des recettes de la TTF pour justifier ses coupes dans l'aide au développement, alors que ces deux financements servent des objectifs distincts et ne sont pas substituables. Ainsi, la TTF est pensée comme un financement innovant additionnel, permettant de répondre à de nouveaux enjeux mondiaux touchant l'ensemble des pays développés ou en développement – tels que les dérèglements climatiques ou les grandes pandémies. L'aide publique au développement garde toute son importance et sa pertinence pour traduire la solidarité de la France envers les populations les plus vulnérables. Il s'agit en particulier de participer aux efforts financiers nécessaires pour parvenir à l'éradication de la pauvreté d'ici 2030, comme établi en septembre 2015 dans le cadre des objectifs de développement durable de l'ONU.

Des avancées fragiles, qui restent à confirmer lors de la deuxième lecture du projet de loi à l'Assemblée nationale en pleine COP21

Le budget 2016 est actuellement en discussion au Sénat où les avancées adoptées par les député-e-s peuvent être fragilisées. Un groupe de sénateurs vient ainsi de voter pour un amendement annulant l'extension de la TTF aux transactions intra-journalières.

La deuxième lecture du projet de loi de finances à l'Assemblée nationale constitue la prochaine étape cruciale pour que les propositions des députés soient ou non adoptées et que des financements additionnels pour le climat soient dégagés. Le Gouvernement doit faire le choix d'accompagner et de s'appropriier ces propositions bienvenues et essentielles en pleine COP21.

Une TTF ambitieuse affectée à 50 % au climat et à la solidarité internationale et une hausse de l'aide au développement sont les moyens concrets que la France doit mettre sur la table pour garantir sa crédibilité pendant la COP21 et donner une impulsion positive aux négociations. Les parlementaires, le Gouvernement et le président de la République ont là l'opportunité unique de faire de la France un pays moteur en matière de lutte contre le changement climatique.



L'adaptation au changement climatique, enjeu crucial de développement et de lutte contre la pauvreté

Les populations les plus vulnérables sont les premières victimes du changement climatique et souvent les plus durement touchées. Sécheresses, inondations et autres phénomènes climatiques extrêmes ont des effets dévastateurs pour les petits agriculteurs et impactent directement la sécurité alimentaire : le changement climatique détruit les moyens de subsistance et les cultures, aggrave la hausse et la volatilité des prix alimentaires et met en péril le droit à l'alimentation de centaines de millions de personnes.

Renforcer la capacité de ces populations à mettre en place des mécanismes de résilience au changement climatique, c'est-à-dire leur capacité à s'adapter, est indispensable si l'on veut pérenniser les efforts faits depuis des années en faveur du développement et de la lutte contre la faim et contre la pauvreté.

Les pays en développement doivent déjà faire face au coût économique du changement climatique. Faute d'engagements plus ambitieux en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre, en particulier de la part des pays riches, ils devront déboursier d'ici à 2050 près de 800 milliards de dollars par an pour financer l'adaptation.

A Copenhague, en 2009, les pays développés s'étaient engagés à mobiliser 100 milliards de dollars par an d'ici à 2020 pour soutenir les pays en développement. A quelques jours de la COP21, cette promesse est loin d'être tenue, puisque, selon les estimations d'Oxfam seuls 20 milliards ont été mobilisés en 2013-14. En outre une plus grande part de ces fonds doit être destinée aux efforts d'adaptation, qui demeurent terriblement sous-financés. Selon le rapport de l'OCDE publié en octobre 2015, seulement 16 % des financements climats internationaux sont aujourd'hui consacrés à l'adaptation.

Au vu des chiffres annoncés par la France, on pourrait penser qu'elle n'a pas à rougir des financements qu'elle mobilise pour répondre aux besoins des pays en développement, mais la réalité est tout autre. Pourtant, elle doit s'assurer en tant que présidente de la COP21 que la question du soutien aux plus vulnérables sera au centre de l'accord attendu à Paris.

CONTACT PRESSE

Cécile Génot – Chargée de relations média - cgenot@oxfamfrance.org –
+33 (0)1 85 34 17 66 | +33 (0)7 82 63 47 57