



LES FAUX-SEMBLANTS DES FINANCEMENTS CLIMAT

La valeur réelle de l'engagement de 100 milliards de dollars pour 2019-2020

EMBARGO EN VIGUEUR JUSQU'AU MERCREDI 19 OCTOBRE 2022, 00H01 (UCT)

www.oxfam.org



OXFAM

Les pays développés n'ont pas atteint l'objectif de 100 milliards de dollars dédiés au financement climat en 2020, date butoir pour l'engagement pris il y a 13 ans. Ils affirment que le financement climat fourni et mobilisé a atteint 83,3 milliards de dollars en 2020 (dont 13,1 milliards de dollars de financement privé mobilisé). Oxfam estime toutefois que la valeur du financement climat effectivement fourni n'a représenté qu'un tiers environ du montant déclaré (21 à 24,5 milliards de dollars).

Une action immédiate est nécessaire pour restaurer la confiance dans l'objectif des 100 milliards de dollars et pour veiller à ce que le financement du climat soit équitable et solide. La plupart des pays développés ont trop longtemps continué de comptabiliser des éléments inappropriés de façon incorrecte. Il y a trop de prêts, trop de dettes, trop peu de subventions, trop peu pour l'adaptation, et trop de comptabilité malhonnête et trompeuse.

Ce rapport formule des recommandations d'action pour la COP27 et au-delà en vue de corriger ces problèmes, de restaurer la confiance dans le financement climat et d'éviter que les pays et les communautés les plus pauvres du monde, vulnérables sur le plan climatique, soient privés du financement climat dont ils ont besoin de toute urgence et auquel ils ont droit.

© Oxfam International, octobre 2022.

Ce document a été rédigé par Tracy Carty et Jan Kowalzig. Pour leur assistance et leurs contributions, Oxfam remercie Christopher Roy, Andrew Hattle et Hans Peter Dejgaard chez INKA Consult, une agence indépendante de recherche se concentrant sur les financements climat qui a mené la plus grande partie de l'analyse technique étayant ce rapport. Oxfam souhaite remercier Stephen Cutts pour l'analyse technique de la comptabilité de la part dons du CAD de l'OCDE étayant ce rapport. Oxfam remercie également Bertram Zagema, Armelle Le Comte, Guillaume Compain, Hanna Nelson et Mira Alestig pour leur assistance. Ce document fait partie d'une série de rapports visant à alimenter le débat public autour des questions de politique humanitaire et de développement.

Pour toute information complémentaire, veuillez contacter advocacy@oxfaminternational.org

Ce document est soumis aux droits d'auteur, mais peut être utilisé librement à des fins de plaidoyer, de campagne, d'éducation et de recherche moyennant mention complète de la source. Le détenteur des droits demande que toute utilisation lui soit notifiée à des fins d'évaluation. Pour copie dans toute autre circonstance, réutilisation dans d'autres publications, traduction ou adaptation, une permission doit être accordée et des frais peuvent être demandés. Courriel : policyandpractice@oxfam.org.uk.

Les informations contenues dans ce document étaient correctes au moment de la mise sous presse.

Publié par Oxfam GB pour Oxfam International sous l'ISBN 978-1-78748-976-9 en octobre 2022.

DOI : 10.21201/2022.9752

Oxfam GB, Oxfam House, John Smith Drive, Cowley, Oxford, OX4 2JY, Royaume-Uni.

Traduit de l'anglais par eXceLingua (Pierre Le Grand ; Jérôme Richard)

Photo de couverture : Amina Ibrahim, mère de 12 enfants, déplacée par la sécheresse en Éthiopie.

Crédit photo : Pablo Tosco/Oxfam Intermón, 2019.

1 INTRODUCTION

Les pays développés n'ont pas atteint l'objectif de 100 milliards de dollars dédiés au financement climat en 2020, date butoir pour l'engagement pris il y a 13 ans¹. Selon l'évaluation de l'OCDE s'appuyant sur les déclarations des pays contributeurs, il a manqué 16,7 milliards de dollars.

Le fait même d'être aussi loin de l'objectif de 100 milliards de dollars devrait être alarmant : 100 milliards de dollars est le strict minimum que ces pays devraient fournir, et les besoins sont largement supérieurs. Mais comme le souligne le présent rapport, l'analyse d'Oxfam révèle une réalité bien plus sombre encore. Alors que les pays développés affirment que les financements climatiques fournis et mobilisés ont atteint 83,3 milliards de dollars en 2020 (dont 13,1 milliards de dollars de financements privés mobilisés), Oxfam estime que la valeur réelle de l'aide climatique fournie aux pays en développement n'a en fait représenté qu'un tiers de ce montant, soit environ 21 à 24,5 milliards de dollars.

Alors que la réalisation de l'objectif de 100 milliards de dollars sur le papier a suscité une grande attention politique, trop peu a été fait pour s'assurer concrètement que cet objectif soit atteint en toute justice et rigueur. Dans le cadre des négociations des Nations Unies sur le climat, les pays n'ont jamais convenu de la manière de comptabiliser les financements entrant dans l'objectif de 100 milliards de dollars. Il en a résulté un enchevêtrement de normes de comptabilisation et la prévalence de méthodes qui surestiment largement la valeur du soutien apporté.

Outre les pratiques de comptabilisation trompeuses, le financement climat reste dominé par les prêts (y compris une part importante de prêts non concessionnels), alimentant la spirale de la crise de la dette dans les pays à faible revenu. Et si le financement de l'adaptation a augmenté en 2019-2020, le financement climat reste très majoritairement consacré à l'atténuation.

Le financement climat au niveau international est déterminant pour une réponse mondiale juste et adéquate au changement climatique. Pour instaurer la confiance et consolider les progrès multilatéraux, il est important de voir les pays riches, qui sont les principaux responsables du changement climatique, respecter leurs engagements à soutenir les pays en développement.

Le financement climat revêt également une importance matérielle : dans de nombreuses communautés et dans de nombreux pays, il est ce qui rend l'action climatique possible. Les pratiques de comptabilisation qui surévaluent le financement climat trahissent les besoins d'adaptation des femmes, des enfants et des autres groupes vulnérables en première ligne de la crise climatique, ainsi que l'urgence de réduire les émissions. Chaque dollar comptabilisé à tort est un dollar que les pays en développement ne reçoivent pas, ce qui se traduit par des vies et des moyens de subsistance perdus et des opportunités manquées en matière de transition bas carbone.

Les besoins de financement climat sont urgents, en augmentation et tout simplement gigantesques par rapport à la promesse non tenue de 100 milliards de dollars. Les coûts d'adaptation dans les pays en développement sont actuellement estimés à environ 70 milliards de dollars, et pourraient atteindre 300 milliards de dollars en 2030². Les besoins d'investissements pour l'atténuation sont estimés de manière prudente à 5 900 milliards de dollars d'ici 2030, dont une part importante devra provenir du financement climat au niveau international³. Les coûts des pertes et dommages augmentent également, l'estimation la plus complète suggérant que les besoins pourraient se situer entre 290 et 580 milliards de dollars d'ici 2030⁴.

Les flux actuels en matière de financement climat sont loin de répondre aux besoins et ne sont rien à côté des milliards de dollars de subventions perçues par l'industrie des énergies fossiles et des bénéfices qu'elle réalise. Le PNUD estime que les subventions accordées au secteur des énergies fossiles dans le monde s'élèvent à 423 milliards de dollars par an⁵. En 2021, 25 compagnies pétrolières et gazières ont réalisé 205 milliards de dollars de bénéfices⁶. Ce n'est pas l'argent qui manque, mais l'action des gouvernements pour veiller à ce que les financements servent à résoudre la crise climatique et non à l'alimenter.

Il faut agir sans délai pour améliorer les normes de comptabilisation, rétablir la confiance dans la réalisation de l'engagement de 100 milliards de dollars et, surtout, s'assurer que l'accord sur un nouvel objectif de financement pour l'après 2025 réponde réellement aux besoins et ne répète pas les erreurs de l'objectif de 100 milliards de dollars. Plus jamais un « engagement » international en matière de financement climat ne devrait être pris sur une base aussi bâclée, sans aucune clarté sur ce qui compte et qui s'engage à quoi, ni qu'il soit même prévu de statuer sur ces questions. Cela a eu pour conséquence une mêlée générale dans laquelle les pays développés ont été les seuls à compter l'argent, et la plupart ont profité de cette liberté pour exagérer leur propre générosité.

2 ÉVALUER LA VALEUR RÉELLE DU FINANCEMENT CLIMAT DÉCLARÉ EN 2019-2020

Une note méthodologique distincte (en anglais) fournit tous les détails des hypothèses et des calculs étayant les estimations d'Oxfam présentées dans cette section. Reportez-vous à la bibliographie.

Le récent rapport de l'OCDE sur les progrès accomplis vers la réalisation de l'objectif des 100 milliards de dollars indique que le financement climat s'est élevé à environ 80,4 milliards de dollars en 2019 et à environ 83,3 milliards de dollars en 2020. Ces montants peuvent sembler considérables, mais ils sont le résultat de méthodologies de comptabilisation biaisées que les pays développés, les banques

multilatérales de développement (BMD) et certains fonds climatiques multilatéraux ont eux-mêmes produites. Cela pose deux problèmes majeurs.

Premièrement, le financement climat déclaré surestime la pertinence climatique des fonds lorsque l'atténuation ou l'adaptation ne constituent pas l'objectif principal d'un projet ou d'un programme déclaré. Si les pays développés en tiennent généralement compte en ne déclarant qu'une partie du coût du projet ou du programme, la plupart le font sans évaluation granulaire des coûts d'un projet et d'après des hypothèses généreuses concernant la composante climatique.

Deuxièmement, les prêts et instruments autres que les subventions sont déclarés à leur valeur nominale et non sur la base d'un « effort » de la part des contributeurs ou d'après l'avantage financier pour les pays bénéficiaires de conditions préférentielles par rapport aux conditions en vigueur sur le marché.

Le résultat de ces deux biais de comptabilisation est que la valeur nette effective du soutien spécifiquement destiné à l'action climatique est susceptible d'être sensiblement inférieure à ce que suggèrent les chiffres déclarés du financement climat.

ESTIMATION DE L'ASSISTANCE NETTE SPÉCIFIQUE AU CLIMAT (ANSC)

L'estimation réalisée par Oxfam de l'« assistance nette spécifique au climat » tient compte de l'impact combiné de ces deux facteurs clés, afin d'offrir une représentation de la valeur nette des fonds fournis spécifiquement destinés à l'atténuation ou à l'adaptation plus fidèle qu'avec les chiffres officiels du financement climat.

Pour ce faire, nous commençons par établir une hypothèse plus réaliste sur la pertinence climatique moyenne des fonds fournis. Ensuite, au lieu de comptabiliser les prêts et instruments concessionnels autres que les subventions à leur valeur nominale, nous estimons leur part dons (soit le montant du financement dont un contributeur fait don).

Dans sa dernière évaluation de l'ANSC pour le financement climat en 2017-2018, Oxfam a utilisé les estimations de la part dons fournie par les pays contributeurs eux-mêmes concernant les prêts d'APD liés au climat, telles que communiquées à l'OCDE. La méthodologie employée par les pays pour effectuer ce calcul comporte toutefois des failles majeures. L'une des plus importantes est que les prêts sont actualisés au même taux de base de 5 %, quels que soient le bailleur et la devise de prêt, ce qui exagère l'effort des bailleurs.

Pour cette estimation, nous avons donc utilisé un calcul plus robuste de la « valeur actuelle nette » des prêts concessionnels bilatéraux selon des taux d'actualisation basés sur le coût à long terme des fonds pour le bailleur au moment du décaissement du prêt⁷. Nous avons également ajouté une marge de risque au taux d'actualisation, basée sur une évaluation par

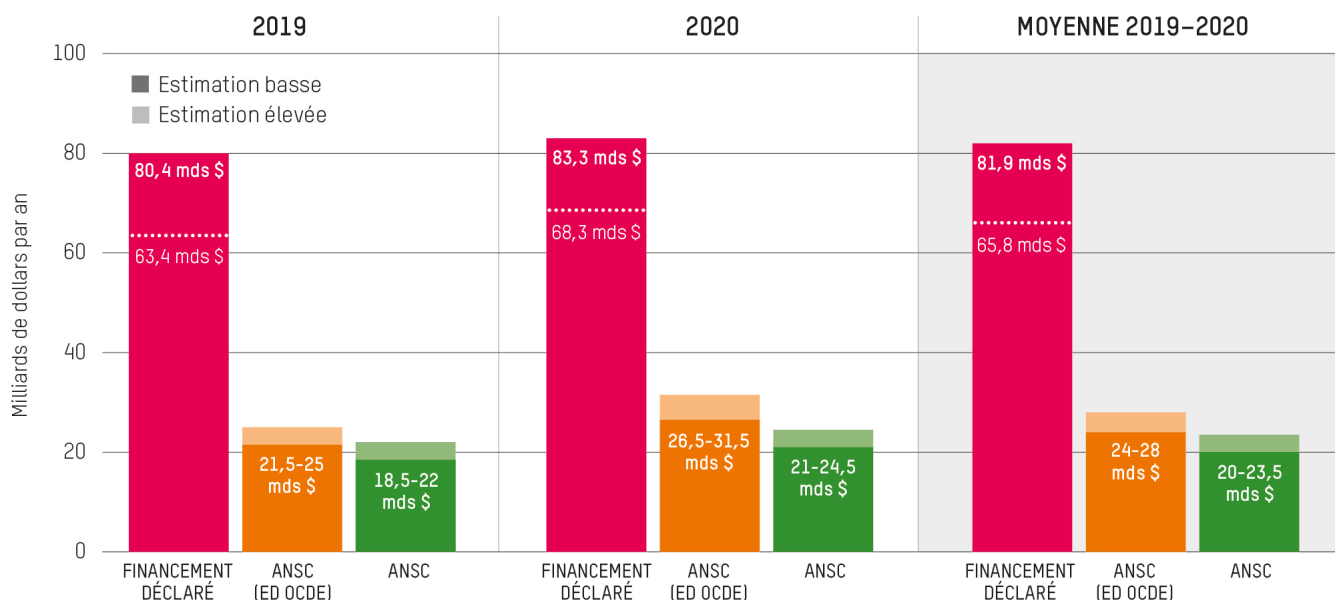
l'OCDE du risque de crédit du pays bénéficiaire au moment du décaissement des prêts⁸.

Les instruments non concessionnels comptent pour zéro dans notre estimation car le poids de la dette associé à des financements de ce type signifie qu'ils ne devraient pas compter comme de l'aide.

D'après cette approche, comme le montre la barre de l'ANSC dans le Graphique 1, nous estimons que l'ANSC globale s'élève à 18,5-22 milliards de dollars en 2019, 21-24,5 milliards de dollars en 2020 et 20-23,5 milliards de dollars en moyenne en 2019-2020. Concernant l'adaptation seule, comme le montre le Graphique 2, nous estimons que l'ANSC s'élève à environ 8-9 milliards de dollars en 2019, 9,5-11,5 milliards de dollars en 2020 et 9-10,5 milliards de dollars en moyenne en 2019-2020.

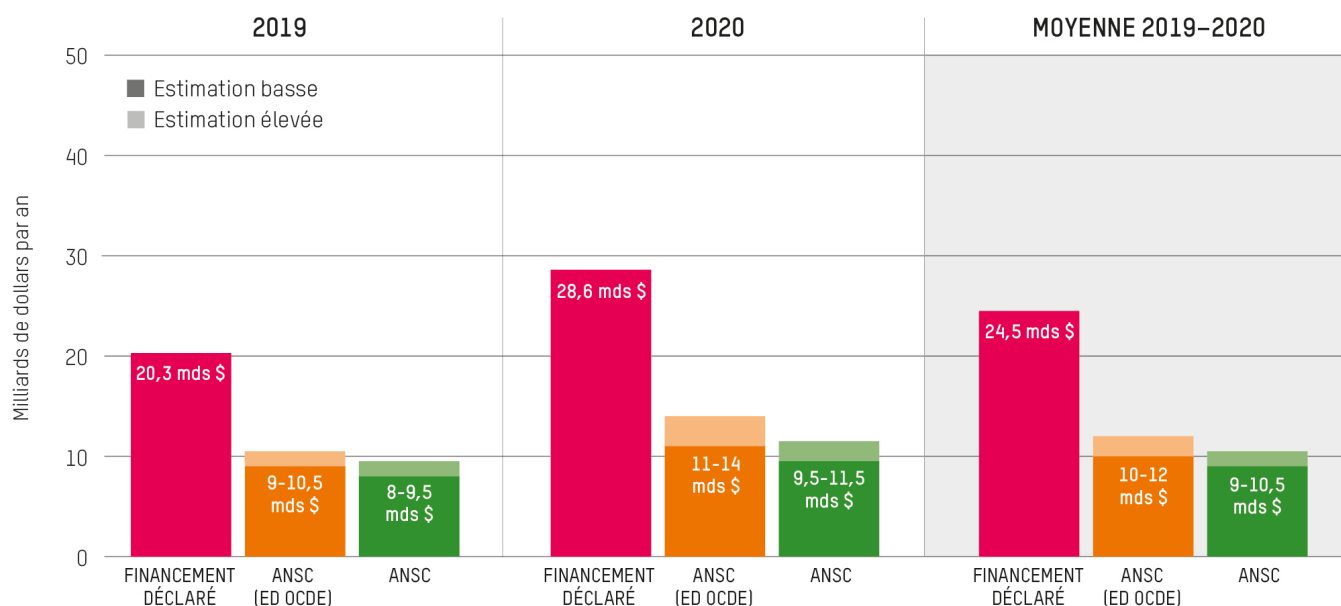
À titre de comparaison, les Graphiques 1 et 2 montrent également ce que serait notre estimation de l'ANSC si nous utilisions les calculs de la part dons des contributeurs eux-mêmes pour les prêts bilatéraux basés sur la méthodologie de l'OCDE. Comme le montre la barre orange « ANSC (ED OCDE) » du Graphique 1, l'utilisation de la méthodologie « équivalent-dons » de l'OCDE augmente le niveau estimé du financement climat global de 5,5 à 7 milliards de dollars en 2020, et le financement de l'adaptation de 1,5 à 2,5 milliards de dollars.

Graphique 1 : Comparaison des financements climat déclarés et des estimations réalisées par Oxfam de l'assistance nette spécifique au climat (2019, 2020 et moyenne 2019-2020)



Remarque : les barres rouges indiquent les financements climat déclarés tels que compilés par l'OCDE (OCDE 2022a). Les financements publics fournis apparaissent sous la ligne pointillée, tandis que la zone au-dessus de la ligne pointillée correspond principalement à des financements privés mobilisés et à certains crédits à l'exportation. Les barres orange représentent l'estimation d'Oxfam de l'assistance nette spécifique au climat basée sur la comptabilité de l'OCDE en équivalent-dons. Les barres vertes représentent l'estimation d'Oxfam de l'assistance nette spécifique au climat en s'appuyant sur une méthodologie plus robuste pour estimer l'équivalence en dons. Les barres orange et vertes montrent les chiffres arrondis à 0,5 près. Voir T. Carty et J. Kowalzig (2022) dans la bibliographie pour une méthodologie détaillée.

Graphique 2 : Comparaison des financements pour l'adaptation déclarés et des estimations réalisées par Oxfam de l'assistance nette spécifique au climat allouée uniquement à l'adaptation (2019, 2020 et moyenne 2019-2020)



Remarque : les barres rouges indiquent le financement de l'adaptation déclaré tel que compilé par l'OCDE (OCDE 2022a). Les barres orange représentent l'estimation d'Oxfam de l'assistance nette spécifique au climat pour l'adaptation basée sur la comptabilité de l'OCDE en équivalent-dons. Les barres vertes représentent l'estimation d'Oxfam de l'assistance nette spécifique au climat pour l'adaptation en s'appuyant sur une méthodologie plus robuste pour estimer l'équivalence en dons. Tous les chiffres indiquent le financement de l'adaptation uniquement, sans inclure 50 % de financements transversaux. Les barres orange et vertes montrent les chiffres arrondis à 0,5 près. Voir T. Carty et J. Kowalzig (2022) dans la bibliographie pour une méthodologie détaillée.

Les hypothèses et l'approche utilisées pour estimer l'assistance nette spécifique au climat nous paraissent solides et justifiées. Même en supposant une marge d'erreur importante, la valeur nette réelle de l'aide spécifique au climat accordée aux pays en développement en 2019 et 2020 est susceptible d'avoir été nettement inférieure à ce que suggèrent les financements climat officiellement déclarés.

3 COMPTER CE QUI COMPTE : CORRIGER LES BIAIS DE COMPTABILISATION

UNE COMPTABILISATION DÉCORRÉLÉE DE LA PERTINENCE CLIMATIQUE

L'actuel système de comptabilisation des financements climat permet une surestimation grossière de la pertinence climatique des financements déclarés. Le manque de données divulguées sur la façon dont est calculée

la pertinence climatique des fonds rend la vérification des chiffres par une tierce partie au mieux difficile, et bien souvent impossible.

FINANCEMENT CLIMAT BILATÉRAL

Dans leurs déclarations auprès de la CCNUCC concernant le financement climat bilatéral, la plupart des pays développés se basent sur le système de marqueurs de Rio, c'est-à-dire que les projets sont identifiés avec le marqueur de Rio pour l'atténuation et le marqueur de Rio pour l'adaptation. Ils indiquent par ailleurs si ces finalités sont poursuivies en tant qu'objectif principal (marqueur de Rio 2) ou secondaire (marqueur de Rio 1).

Pour le reporting du financement climat, les projets avec le marqueur de Rio 2 sont généralement comptabilisés à 100 % du volume global du projet, tandis que les projets avec le marqueur de Rio 1 sont généralement comptabilisés avec un pourcentage unique (par exemple 40 % ou 50 %), indépendamment de la part réelle de la composante climatique. Le Tableau 1 présente les coefficients que les pays ont appliqués en 2019 et 2020 pour calculer la composante climatique des projets poursuivant plusieurs objectifs parmi lesquels l'action climatique.

Des évaluations indépendantes ont identifié que le codage trop généreux avec le marqueur de Rio est très répandu ; cela inclut l'utilisation du marqueur de Rio 2 pour des projets dont l'objectif principal n'est pourtant pas l'action climatique, ou l'utilisation du marqueur de Rio 1 pour des projets qui, bien que se déroulant dans des secteurs pertinents pour le climat, ne poursuivent aucun ou pratiquement aucun objectif perceptible en matière d'atténuation ou d'adaptation⁹.

Tableau 1 : Coefficients de comptabilisation du financement climat selon les marqueurs de Rio pour certains pays

Pays	Marqueur de Rio 2	Marqueur de Rio 1
<i>Australie</i>	100 %	30 % *
<i>Canada</i>	100 %	30 %
<i>Danemark</i>	100 %	50 %
<i>Institutions de l'UE</i>	100 %	40 %
<i>Allemagne</i>	100 %	50 %
<i>Japon</i>	100 %	50 %
<i>Pays-Bas</i>	100 %	40 %
<i>Nouvelle-Zélande</i>	100 %	30 %
<i>Norvège</i>	100 %	40 %
<i>Espagne</i>	100 %	50 %
<i>Suède</i>	100 %	40 %
<i>Suisse</i>	85 %	50 %
<i>États-Unis</i>	S. 0.	S. 0.

Source : OCDE (2022b). Le tableau montre les pourcentages utilisés par une liste de contributeurs pour déterminer la valeur du financement pour l'adaptation au changement climatique et l'atténuation dans les projets avec les marqueurs de Rio 1 et 2. Certains petits contributeurs (non répertoriés dans ce tableau) comptabilisent à 100 % la valeur des projets avec le marqueur de Rio 1, même s'ils sont explicitement identifiés comme ne ciblant pas l'action climatique comme objectif principal. Les États-

Unis portent la mention « S. O. » car ils calculent la composante climatique des projets financés au cas par cas. Sauf si une valeur spécifique en dollars peut être calculée.

FINANCEMENT CLIMAT DES BANQUES MULTILATÉRALES DE DÉVELOPPEMENT

Le financement climat déclaré par les banques multilatérales de développement (BMD) est également problématique. Bien que l'approche des BMD consiste à ne déclarer que les composantes spécifiques au climat de leurs programmes d'adaptation et d'atténuation, la méthode n'est pas suffisamment transparente pour permettre un examen indépendant.

La Banque mondiale est le plus grand fournisseur multilatéral de financement climat, mais elle apporte très peu de preuves étayant ses affirmations quant aux montants fournis. Une évaluation récente d'Oxfam a tenté de recréer les chiffres de financement climat déclarés par la Banque mondiale en utilisant des informations publiques concernant ses projets de l'exercice 2020. Cette évaluation a révélé que les processus actuels de reporting de la Banque mondiale en matière de financement climat ne permettent pas de vérifier de manière indépendante les niveaux de financement annoncés et que ces derniers pourraient afficher un écart de 7 milliards de dollars par rapport à la réalité, soit 40 %¹⁰.

SURDÉCLARATION SYSTÉMIQUE DES PRÊTS

Les règles et pratiques actuelles en matière de déclaration des financements climat permettent de déclarer les prêts et autres instruments autres que des subventions à leur valeur nominale (plutôt que le montant du financement effectivement donné). Les chiffres communiqués ne reflètent donc pas l'« effort » des contributeurs, ni l'avantage financier pour les pays bénéficiaires. Cela signifie notamment que les pays développés s'attribuent le mérite pour un financement climat que les pays à faible revenu doivent en réalité rembourser.

La valeur réelle des prêts accordés aux pays en développement réside dans l'avantage financier que représentent leur concessionnalité et leur faible taux d'intérêt, si bien qu'ils sont moins coûteux que les prêts accordés aux taux du marché. Une façon d'évaluer approximativement cet avantage financier consiste à considérer les prêts selon leur part dons, c'est-à-dire une estimation du montant « donné » dans un prêt ou un autre instrument déduction faite des remboursements, périodes de grâce et autres facteurs.

La comptabilisation de la part dons est désormais la norme pour le reporting de l'APD bilatérale. Il doit en être de même pour le reporting du financement climat. Cependant, la méthodologie du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE utilisée pour calculer la part dons présente plusieurs failles majeures conduisant à une surestimation systémique. La principale est que tous les prêts sont actualisés au même taux de base de 5 %, quels que soit le bailleur et la devise de prêt, faisant fi des différences significatives de coûts de financement selon les bailleurs et les devises. Cela a massivement

exagéré l'effort des bailleurs dans les prêts d'APD ces dernières années, alors que les rendements des obligations d'État dans les devises de prêt (principalement l'euro et le yen) étaient faibles.

En ce qui concerne le financement climat, le fait de pouvoir comptabiliser les prêts à leur pleine valeur nominale (plutôt que le montant effectivement donné) constitue une énorme incitation à octroyer des prêts plutôt que des subventions. En outre, étant donné que la plupart des pays développés comptabilisent le financement climat dans leurs engagements d'APD, cela encourage encore davantage à surestimer l'effort des bailleurs dans les prêts d'APD. Les règles mises en place par les pays développés leur permettent de revendiquer davantage d'APD que ce que les prêts leur coûtent réellement. Ainsi, le gouvernement français a publié en début d'année un document budgétaire révélant que pour ses prêts d'APD en 2019-2020, il revendiquait plus de 5 € pour chaque euro d'effort¹¹.

4 TROP DE PRÊTS, TROP DE DETTES, TROP PEU D'ADAPTATION

LES PRETS RESTENT PREDOMINANTS

Les prêts sont très largement comptabilisés de manière excessive et dominant le financement climat. Selon la dernière évaluation de l'OCDE, les prêts représentaient 71 % du financement public de la lutte contre le changement climatique en 2020 (48,6 milliards de dollars), dont une part importante était non concessionnelle, tandis que 26 % seulement étaient des subventions (17,9 milliards de dollars)¹². Les pays en développement sont contraints de contracter des prêts pour répondre à une crise climatique dont ils sont le moins responsables, tandis que les pays développés s'attribuent le mérite de financements qu'ils ne fournissent pas.

Selon Debt Justice, en 2020, les pays à faible revenu consacraient en moyenne 14 % de leurs recettes publiques au remboursement de la dette extérieure, et les remboursements de la dette extérieure des pays les moins avancés atteignaient 31 milliards de dollars¹³. Depuis 2020, la COVID-19 a exacerbé davantage la crise de la dette et les perspectives sont sombres : l'analyse de la viabilité de la dette effectuée par la Banque mondiale et le FMI indique que plus de la moitié des pays du groupe à faible revenu sont en situation de surendettement ou présentent un risque élevé de surendettement¹⁴. Les pays en développement risquent également d'être affectés par les récentes augmentations des taux d'intérêt sur le marché mondial des capitaux, qui se traduisent par des remboursements plus élevés et une nouvelle augmentation de la dette publique¹⁵.

Le recours généralisé à des prêts climat non concessionnels est particulièrement pernicieux¹⁶. De nombreux pays confrontés à une dette croissante et insoutenable se voient imposer une dette supplémentaire au nom de l'urgence climatique, et l'augmentation des prêts non concessionnels signifie que cette dette est assortie de conditions moins favorables. Les pays développés ont depuis longtemps convenu que les financements non concessionnels ne seraient pas comptabilisés comme de l'APD. Il est plus que temps d'adopter la même approche pour les financements climat contribuant à l'objectif de 100 milliards de dollars.

Tous les chiffres sur les financements bilatéraux déclarés à la CCNUCC ne sont pas encore publiquement disponibles, mais Oxfam estime que les instruments non concessionnels ont constitué 67 % des financements multilatéraux pour le climat sur la période 2019-2020. Sur ce total, les BMD ont fourni pas moins de 22,6 milliards de dollars de leur financement climat par le biais d'instruments non concessionnels (71 % de leur financement climat déclaré en 2019-2020)¹⁷.

Les événements météorologiques extrêmes alimentés par le changement climatique font également augmenter la dette. La dette publique du Vanuatu a doublé après le passage du cyclone Pam en 2015, en grande partie à cause des coûts de reconstruction¹⁸. Les pays qui essuient les impacts du changement climatique en première ligne font face à un triple problème : ils subissent les conséquences d'événements météorologiques extrêmes qui sèment la destruction ; ils supportent les conséquences d'un financement climat supposé les aider mais qui les endette en réalité ; et ceux qui sont déjà endettés et/ou exposés à des risques climatiques élevés (en particulier les pays à faible revenu et les petits États insulaires) doivent payer davantage pour accéder au financement. Bon nombre des pays qui ont le moins contribué au changement climatique seront ceux qui paieront le plus pour financer leur réponse à ce changement.

LE DÉFICIT DE FINANCEMENT DE L'ADAPTATION PERSISTE

D'après les déclarations des pays développés, le financement de l'adaptation a considérablement augmenté en 2020 par rapport aux années précédentes pour atteindre 28,6 milliards de dollars. Mais comme le révèlent les estimations d'Oxfam, si l'on applique une méthodologie de comptabilité plus juste et plus rigoureuse, le montant du financement de l'adaptation chute de manière significative pour s'établir entre 9,5 et 11,5 milliards de dollars en 2020¹⁹. Cela est bien loin de répondre aux besoins d'adaptation urgents et croissants, qui sont maintenant généralement reconnus comme se situant dans la fourchette supérieure des estimations du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) dans son Rapport 2016 sur l'écart entre les besoins et les perspectives en matière d'adaptation²⁰, à savoir 140 à 300 milliards de dollars par an d'ici 2030.

Le financement de l'adaptation par des subventions est une bouée de sauvetage pour les pays à faible revenu vulnérables face au climat. Les subventions accordées aux pays les moins avancés, qui affichent une grande vulnérabilité et de faibles capacités, sont particulièrement indispensables pour assurer la sécurité alimentaire et l'accès à l'eau, la

préparation aux catastrophes et d'autres mesures visant à accroître la résilience des populations pauvres aux changements climatiques. Les faibles niveaux de financement privé mobilisé pour l'adaptation dans le contexte de l'objectif de 100 milliards de dollars montrent à quel point le financement privé et les prêts sont insuffisants pour répondre aux besoins d'adaptation essentiels des personnes pauvres et marginalisées²¹.

5 RECOMMANDATIONS POUR LA COP27 ET AU-DELÀ

Une action immédiate est nécessaire pour restaurer la confiance dans l'objectif des 100 milliards de dollars et tendre vers un nouvel objectif pour l'après-2025 qui soit équitable et solide. La plupart des pays développés ont trop longtemps continué de comptabiliser des éléments inappropriés de façon incorrecte. Il y a trop de prêts, trop de dettes, trop peu de subventions, trop peu pour l'adaptation, et trop de comptabilité malhonnête et trompeuse.

Les pays riches semblent nier le rôle essentiel du financement climat pour garantir un monde sûr pour toutes et tous. Le financement de l'adaptation sauve des vies. Et sans financement de l'atténuation, il est peu probable que l'on parvienne à réduire les émissions dans les pays en développement dans les proportions nécessaires pour limiter la hausse de la température mondiale à 1,5 °C. Le monde n'a plus beaucoup de temps, et le coût de ce retard se compte en vies et en moyens de subsistance perdus, en logements et en communautés détruites.

AMÉLIORATION DES NORMES DE COMPTABILISATION

Pour garantir la transparence et la confiance dans les chiffres du financement climat, les actions suivantes sont nécessaires lors de la COP27 et au-delà :

- **Part dons** : les parties doivent convenir que la nouvelle colonne du cadre de transparence des déclarations consacrée à la part dons doit être remplie sur une base obligatoire plutôt que volontaire.
- Les parties doivent également convenir d'entreprendre un processus sous l'égide de l'Organe subsidiaire de conseil scientifique et technologique (SBSTA) afin de développer une méthodologie crédible pour évaluer la valeur du financement fourni, y compris sa part dons. L'approche biaisée du CAD de l'OCDE ne doit pas devenir la norme pour la comptabilisation du financement climatique.
- **Pertinence climatique** : afin de permettre une vérification indépendante des affirmations, les parties doivent convenir d'imposer à tous les fournisseurs d'inclure dans leurs déclarations du financement climat la divulgation des évaluations utilisées pour calculer la ou les composantes « financement climat » des projets déclarés comme tels.

- **Financement non concessionnel** : toutes les parties doivent convenir que les instruments non concessionnels ne doivent pas être comptabilisés dans les obligations de financements climat de la CCNUCC.

RESPECTER L'ENGAGEMENT DE 100 MILLIARDS DE DOLLARS

Outre l'amélioration des normes de comptabilisation, les actions suivantes sont également nécessaires :

- Pour toutes les années de la période 2020-2025 où l'objectif de 100 milliards de dollars n'est pas atteint, les pays développés doivent s'engager à **combler tout déficit** en augmentant leurs contributions les années suivantes.
- Tous les fournisseurs de financement climat (pays développés, banques multilatérales de développement, fonds multilatéraux pour le climat et autres institutions) doivent s'engager à **augmenter de manière significative les financements sous forme de subventions** et veiller à ce que **l'adaptation représente au moins 50 %** de leur contribution globale au financement public pour le climat. Ces financements doivent être alloués de manière à favoriser les personnes pauvres, à transformer les manières de penser les questions de genre et à donner la priorité aux personnes les plus vulnérables.
- Les pays développés doivent de toute urgence établir **un plan de mise en œuvre de l'engagement collectif à doubler le financement de l'adaptation** convenu lors de la COP26, avec des échéances et des feuilles de route claires et un mécanisme de suivi des progrès.

OBJECTIF DE FINANCEMENT CLIMAT APRÈS 2025

L'accord sur un nouvel objectif de financement climat pour l'après-2025 doit corriger les lacunes actuelles du financement climat, notamment :

- Afin de remédier à la différence flagrante entre les chiffres déclarés et la valeur nette de l'aide fournie, les négociations sur l'objectif post-2025 doivent inclure une discussion et **un accord sur ce qui doit être considéré comme un financement climat et comment le comptabiliser dans la réalisation du nouvel objectif.**
- Pour remédier à la négligence dont l'adaptation fait l'objet, les parties doivent s'entendre sur un **nouvel objectif de financement public mondial spécifiquement destiné à l'adaptation** en tant que composante du nouvel objectif de financement collectif.

BIBLIOGRAPHIE

- OCDE (2022a), *Financement climatique fourni et mobilisé par les pays développés en 2016-2017 : Enseignements tirés d'une analyse désagrégée*. Série consacrée au financement climat et à l'objectif de 100 milliards de dollars. Publication de l'OCDE, Paris. <https://doi.org/10.1787/286dae5d-en>
- OCDE (2022b), *Results of the survey on the coefficients applied to 2019-20 Rio Marker data when reporting to the UN environmental conventions*. [https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DCD/DAC/STAT\(2022\)24&docLanguage=en](https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DCD/DAC/STAT(2022)24&docLanguage=en)
- OCDE (2022c), *Tendances agrégées du financement climatique fourni et mobilisé par les pays développés en 2013-2020*. <https://www.oecd.org/climate-change/finance-usd-100-billion-goal/tendances-agregees-du-financement-climatique-fourni-et-mobilise-par-les-pays-developpes-en-2013-2020.pdf>
- OCDE (2022d), *Climate Change: OECD DAC External Development Finance Statistics*. <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-topics/climate-change.htm> (dernière visite le 22 septembre 2022).
- T. Carty et J. Kowalzig (2022), *Les faux-semblants des financements climat : Note méthodologique*. Oxfam. <https://oxfamilibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/621426/mn-climate-finance-short-changed-methodology-note-191022-en.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

NOTES

- 1 Cet engagement a initialement été présenté dans l'Accord de Copenhague en 2009 (<https://unfccc.int/resource/docs/2009/cop15/fre/11a01f.pdf>) et réaffirmé l'année suivante dans le cadre de décisions prises à la COP16 de Cancún :<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G11/616/04/PDF/G1161604.pdf>

Oxfam proscrit les notions de « pays développés » et de « pays en développement », mais comme ces expressions sont inscrites dans l'engagement de 100 milliards de dollars et les obligations financières de la CCNUCC, nous les avons utilisées pour désigner ces groupes.
- 2 PNUE, Partenariat PNUE-DTU et Programme scientifique mondial pour l'adaptation (WASP) (2021), *Adaptation Gap Report 2020*.
<https://www.unep.org/resources/adaptation-gap-report-2020>
- 3 Comité permanent du financement (2021), *Report of the Standing Committee on Finance - Executive summary of the first report on the determination of the needs of developing country Parties related to implementing the Convention and the Paris Agreement*.
https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cp2021_10a02_cma2021_07a02.pdf
- 4 A. Markandya et M. González-Eguino (2018), *Integrated Assessment for Identifying Climate Finance Needs for Loss and Damage: A Critical Review*. Dans : *Loss and Damage from Climate Change. Climate Risk Management, Policy and Governance* (R. Mechler, et al. eds). Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-319-72026-5_14
- 5 PNUD (27 octobre 2021), *D'après une étude du PNUD, pour chaque dollar promis pour lutter contre la crise climatique au profit des populations pauvres dans le monde, quatre dollars sont dépensés en subventions aux combustibles fossiles qui entretiennent la crise climatique*. Communiqué de presse.
<https://www.undp.org/fr/press-releases/dapres-une-etude-du-pnud-pour-chaque-dollar-promis-pour-lutter-contre-la-crise-climatique-au-profit-des-populations-pauvres-dans-le>
- 6 Accountable US (2022), *Exploitation: Oil Giants Set Record Profits While Taking Advantage Of Inflation and the Crisis In Ukraine – The American People Pay The Price*. <https://www.accountable.us/wp-content/uploads/2022/03/20220307-UPDATED-Oil-And-Gas-2021-Profits-1.pdf>
- 7 Cette méthodologie découle de celle utilisée par l'OCDE elle-même pour calculer le niveau de concessionnalité des prêts d'aide liée, en vertu de règles conçues pour garantir que ces prêts sont réellement inférieurs aux conditions de prêt commerciales.

- 8 On ne sait pas si les contributeurs au financement climat chercheront à un moment donné à comptabiliser comme du financement climat les coûts de l'allègement futur de la dette pour les prêts de financement climat accordés aujourd'hui. Partant du principe que ce ne sera pas le cas, nous avons ajouté un risque de crédit au taux d'actualisation pour les estimations produites. Mais dans un scénario dans lequel l'allègement de la dette pour les prêts de financement climat serait comptabilisé comme du financement climat, cela reviendrait à compter deux fois le risque de crédit. Une ventilation des estimations de la part dons sans risque de crédit est incluse dans la note méthodologique :
<https://oxfamilibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/621426/mn-climate-finance-short-changed-methodology-note-191022-en.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- 9 Voir par exemple R. Weikmans, et al. (2017), *Assessing the credibility of how climate adaptation aid projects are categorized*. *Development in Practice*, Vol. 27, n° 4, pp. 458–471. <https://doi.org/10.1080/09614524.2017.1307325>
- 10 J. Farr, J. Morrissey et C. Donaldson (2022), *Unaccountable accounting: The World Bank's unreliable climate finance reporting*. Oxfam. DOI : 10.21201/2022.9554. <https://policy-practice.oxfam.org/resources/unaccountable-accounting-the-world-banks-unreliable-climate-finance-reporting-621424/>
- 11 Budget annuel de la France pour 2022 : annexe au projet de loi de finances pour l'aide économique et financière au développement, page 11, indicateur 2.1. https://www.budget.gouv.fr/files/uploads/extract/2022/PLF/BG/PGM/110/FR_2022_PLF_BG_PGM_110_PERF.html
- 12 OCDE (2022a),
- 13 Voir la page Debt Data Portal de Debt Justice à l'adresse <https://data.debtjustice.org.uk/> ; et CNUCED (2022), *Soaring debt burden jeopardizes recovery of least developed countries*. <https://unctad.org/topic/least-developed-countries/chart-march-2022#:~:text=LDCs'%20total%20external%20debt%20service,to%20the%20pre%20pandemic%20average>
- 14 40 des 69 pays à faible revenu étaient en situation de surendettement ou présentait un risque de surendettement. Voir <https://www.worldbank.org/en/programs/debt-toolkit/dsa> (dernière visite le 19 septembre 2022).
- 15 Comme la hausse de 3,2 % du taux d'intérêt de la Réserve fédérale américaine en septembre 2022.
- 16 Comme indiqué dans l'évaluation réalisée par Oxfam sur le financement climat en 2017-2018, le financement non concessionnel a beaucoup augmenté au cours de cette période. T. Carty, J. Kowalzig et B. Zagma (2020), *2020 : Les vrais chiffres des financements climat - Où en est-on de l'engagement des 100 milliards de dollars ?* Oxfam. DOI : 10.21201/2020.6621. <https://policy-practice.oxfam.org/resources/climate-finance-shadow-report-2020-assessing-progress-towards-the-100-billion-c-621066/>
- 17 Une interrogation subsiste quant à ce qui constitue un financement « non concessionnel », les conditions n'étant pas publiquement disponibles dans la grande majorité des cas.
- 18 Jubilee Debt Campaign (2018), *Drop It! Climate Change, Debt & Disasters*, <https://jubileedebt.org.uk/wp/wp-content/uploads/2018/12/Drop-it-16-winter-2018-WEB.pdf>

19 Il s'agit d'une estimation du financement de l'adaptation uniquement. En tenant compte du financement de l'adaptation auquel on ajoute 50 % du financement transversal, l'estimation d'Oxfam de l'assistance nette spécifique au climat est de 11,5-13,5 milliards de dollars, contre 31,6 milliards de dollars dans les estimations de l'OCDE. Voir OCDE (2022c).

20 PNUE (2021), *La tempête qui se prépare : L'adaptation au changement climatique dans l'après-pandémie, Rapport sur l'écart entre les besoins et les perspectives en matière d'adaptation 2021*. <https://www.unep.org/fr/resources/rapport-2021-sur-lecart-entre-les-besoins-et-les-perspectives-en-matiere-dadaptation-aux>

21 Voir OCDE (2022c), qui indique que la part prépondérante (86 %) occupée par l'atténuation dans le financement climat fourni et mobilisé au cours de la période 2016-2020 est « en partie liée aux contraintes auxquelles sont confrontés les investissements commerciaux dans les projets d'adaptation ».

OXFAM

Oxfam est une confédération internationale de 21 organisations qui travaillent avec leurs partenaires et alliés pour aider des millions de personnes à travers le monde. Ensemble, nous combattons les inégalités pour mettre fin à la pauvreté et aux injustices, aujourd'hui et sur le long terme, pour un futur à égalité. Pour de plus amples informations veuillez contacter les différents affiliés ou visiter www.oxfam.org

Oxfam Amérique (www.oxfamamerica.org)

Oxfam Aotearoa (www.oxfam.org.nz)

Oxfam Australie (www.oxfam.org.au)

Oxfam-en-Belgique (www.oxfamsol.be)

Oxfam Brésil (www.oxfam.org.br)

Oxfam Canada (www.oxfam.ca)

Oxfam Colombie (lac.oxfam.org/countries/colombia)

Oxfam France (www.oxfamfrance.org)

Oxfam Allemagne (www.oxfam.de)

Oxfam GB (www.oxfam.org.uk)

Oxfam Hong Kong (www.oxfam.org.hk)

Oxfam IBIS (Danemark) (www.oxfamibis.dk)

Oxfam Inde (www.oxfamindia.org),

Oxfam Intermón (Espagne) (www.oxfamintermon.org)

Oxfam Irlande (www.oxfamireland.org)

Oxfam Italie (www.oxfamitalia.org)

Oxfam Mexique (www.oxfammexico.org)

Oxfam Novib (Pays-Bas) (www.oxfamnovib.nl)

Oxfam Québec (www.oxfam.qc.ca)

Oxfam Afrique du Sud (www.oxfam.org.za)

KEDV (www.kedv.org.tr)