

Principes et critères du financement climatique public - Cadre normatif

Liane Schalatek, Heinrich Böll Stiftung North America,
et Neil Bird, ODI

Fondamentaux
du financement
climatique **1**

NOVEMBRE 2013

En vertu de l'article 4.3 de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC), les pays développés se sont engagés à fournir des fonds en vue de couvrir « la totalité des coûts convenus encourus » du fait des changements climatiques survenant dans les pays en développement, lesquels désignent les coûts additionnels induits par la transformation des stratégies de croissance économique dépendantes des combustibles fossiles de statu quo, en initiatives de développement résilientes au changement climatique et à faibles émissions. La Convention, le Protocole de Kyoto et les accords et décisions de suivi convenus par la Conférence des Parties (COP) ont exposé certains des principes clés de l'interaction financière entre les pays en développement et les pays développés. Les autres principes centraux, qui sont utiles à tout cadre de gouvernance du financement climatique, découlent des obligations imposées aux Parties en matière de droits de l'homme, et d'un corpus de lois environnementales adoptées en dehors de la CCNUCC (par ex. la Déclaration de Rio). Si le sens exact de ces principes reste sujet à interprétations et à discussions, ils peuvent toutefois, collectivement, servir de directives normatives pour assurer la cohérence du cadre dans lequel la valeur relative des nouveaux mécanismes de financement traitant le changement climatique sera évaluée et comparée.

Centralité du financement climatique mondial

Les estimations concernant l'étendue des besoins généraux en financement climatique varient selon la catégorie des actions climatiques (adaptation, atténuation ou réduction des émissions résultant du déboisement et de la dégradation des forêts - REDD), mais représenteront assurément des dizaines de milliards de dollars US par an d'ici à 2020. Les engagements pris par les pays développés depuis Copenhague, pour transférer 30 milliards \$ de financements à mise en œuvre rapide aux pays en développement sur trois ans (2010-2012), en vue d'intensifier, par le recours aux sources publiques, privées et novatrices, les actions immédiates à hauteur de 100 milliards \$ par an d'ici à 2020, doivent être appréhendés dans ce contexte. La célérité de la concrétisation de ces nouvelles ressources financières, et le mode de gestion et d'orientation de leurs flux, seront décisifs pour restaurer la confiance et l'engagement entre les pays en développement et les pays développés lors des négociations climatiques menées dans le cadre des Nations Unies – notamment au sein du Groupe de travail spécial de la plateforme de Durban pour une action

renforcée, qui doit parvenir à un nouvel accord juridique universel sur les changements climatiques avant 2015.

La présente Note expose les trois phases séquentielles que sont la mobilisation, l'administration et la gouvernance du financement concernant les changements climatiques, ainsi que les versements. Considérés conjointement, ces éléments constituent le cadre directeur minimal du financement climatique, lequel se fonde également sur les principes et critères brièvement présentés ici. Ce cadre est renforcé par l'intégration d'une dimension sur les droits de l'homme. Si les obligations liées à ces droits ne sont pas expressément abordées par la CCNUCC, leur compatibilité avec cette dernière a été confirmée par l'analyse des experts juridiques. Dans un rapport officiel, le Haut Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme a mis en garde contre les effets du changement climatique sur l'exercice des droits de l'homme. Les Parties étant signataires, elles sont tenues de respecter les conventions internationales sur les droits de l'homme couvrant les droits économiques, sociaux, culturels, politiques et civils.

Mobilisation des fonds

La Convention, c'est un fait essentiel, a établi que les Parties devaient entreprendre des actions sur le climat, notamment des financements, sur « la base de l'équité et en fonction de leurs responsabilités communes mais différenciées et de leurs capacités respectives » (art. 2 de la CCNUCC). Interprété en tant que principe du pollueur-payeur, cet article s'applique à la mobilisation des fonds sur le changement climatique, à l'instar de l'article qui tient compte du fait que « les apports de fonds doivent être adéquats et prévisibles, ainsi que de l'importance d'un partage approprié de la charge entre les pays développés parties » (art. 4.3). De même, le Plan d'action de Bali stipule, à compter de 2008, que les ressources financières doivent être suffisantes, prévisibles et durables, ainsi que nouvelles et additionnelles (alinéa (e)(i) de l'art. 1 du Plan d'action de Bali). Dans les Accords de Cancún, les paragraphes 95 et 97 du document final du Groupe de travail spécial de l'action concertée à long terme (AWG-LCA) font écho à ces principes sur les apports financiers. Le paragraphe 97 relatif aux financements à long terme déclare expressément qu'« un financement accru, nouveau, additionnel, prévisible et adéquat sera fourni aux pays en développement parties ». Plusieurs ateliers sur les financements à long terme ont été organisés à Durban en vue de préciser les modalités de mobilisation des financements climatiques.

Principe du pollueur-payeur – Ce principe corréle le niveau des émissions de gaz à effet de serre au montant dû par chaque pays en cas d'action climatique, même s'il est difficile de déterminer s'il convient d'inclure, et de quelle manière, les émissions pluriannuelles cumulées (pertinence de l'année de base). Outre le fait qu'elle permet de fixer le montant du financement climatique, l'application de ce principe prévoira une obligation légale de financement compensatoire nettement distincte des flux d'aide.

Capacités respectives – Les contributions doivent dépendre de la mesure de la richesse nationale définie dans un sens élargi, ainsi que de la situation et des dynamiques du développement économique et social national. L'obligation, pour un pays, de financer une action climatique doit respecter une norme minimale de développement pour chacun des habitants. Le choix de l'année de référence pourrait poser problème, rendant nécessaires les réévaluations périodiques de la capacité financière du pays.

Financement nouveau et additionnel – Le financement doit s'ajouter aux engagements de l'aide publique au développement (APD), et aux flux préexistants en provenance des pays en développement, afin d'éviter toute déviation des fonds destinés aux besoins en développement vers les actions concernant les changements climatiques. Son montant est communément estimé à plus de 0,7 % du Produit national brut (PNB), l'objectif fixé depuis 1970 pour l'APD, lequel n'a jamais été atteint par la plupart des pays développés. Les indicateurs actuels de la classification des aides ne sont malheureusement pas en mesure de séparer le financement climatique, classé en tant qu'APD, des contributions nationales intitulées « non-APD ».

Mesures de précaution adéquates – Afin de « prendre les mesures de précaution pour prévoir, prévenir ou atténuer les causes des changements climatiques et en limiter les effets néfastes » (art. 3.3 de la CCNUCC), le niveau des financements doit être suffisamment élevé pour maintenir l'augmentation de la température mondiale au niveau le plus bas possible. La plupart des estimations sur les besoins mondiaux actuels en financement utilisent une approche descendante qui se base, pour le chiffrage de ces besoins, sur un scénario de réchauffement de 2° C. L'évaluation de l'adéquation serait probablement plus exacte si les estimations nationales des besoins étaient cumulées d'après les plans d'action sur le climat de ces pays.

Financement prévisible – Il est nécessaire que les flux de financement climatique suivent un cycle pluriannuel (idéalement de 5-10 ans), afin d'assurer la pertinence de la planification des programmes d'investissement dans les pays en développement, d'intensifier ou d'appuyer les efforts en cours, et de satisfaire rapidement aux priorités nationales en matière d'adaptation et d'atténuation par le biais de tranches initiales limitées et sécurisées quant à la continuité du financement.

Administration et gouvernance des fonds

En cas d'utilisation de fonds publics pour le changement climatique, les gouvernements et les organismes de financement mondial (destinataires des contributions versées par les pays développés) sont tenus d'administrer ces fonds de manière transparente et responsable. Cette responsabilisation implique en outre que la participation et la représentation des parties prenantes sont garanties, selon le principe d'équité, pour l'administration des fonds pour le climat.

Transparence et responsabilisation – S'ils sont importants durant les différentes phases du cycle du financement climatique, ces deux principes sont plus étroitement associés à la gouvernance des fonds climatiques. L'administration transparente des fonds climatiques publics exige la diffusion publique d'informations exactes et opportunes sur la structure financière du mécanisme concerné, ses données financières, la composition de son conseil, ses processus décisionnels et les décisions concrètes sur le financement. Le principe de responsabilisation requiert l'existence d'une procédure de réparation permettant au pays ou aux personnes affectés de faire valoir leurs droits face aux décisions concernant un financement climatique ou la mise en œuvre d'un projet de financement climatique, et garantit une surveillance parlementaire renforcé.

Représentation équitable – En rupture avec les mécanismes de financement de l'APD, et les traditionnels rapports de pouvoir inégaux entre les pays donateurs et les pays bénéficiaires (qui accordent aux pays donateurs une voix plus audible dans les décisions de financement), les fonds climatiques doivent être gouvernés selon une représentation équitable. Cet impératif dépasse le cadre des États nations pour inclure, dans les structures administratives et décisionnelles des fonds, un groupe élargi de parties prenantes, issues notamment de la société civile et des groupes de personnes ou de communautés affectés par le changement climatique dans les pays bénéficiaires.

Versement des fonds

Le discours actuel sur le financement climatique est préoccupé par la lenteur des progrès réalisés dans la mobilisation des fonds climatiques, et leur futur mode de gouvernance mondiale. L'attention s'est moins portée sur les principes qui guident les versements. Ils sont pourtant cruciaux puisqu'ils assureront l'efficacité et l'efficience des fonds utilisés.

Subsidiarité et appropriation nationale/locale –

Pour que le versement des fonds réponde assurément aux besoins concrets d'investissement des pays en développement, les priorités du financement ne seront pas imposées, de l'extérieur, au pays ou à la communauté locale. Ces décisions de financement doivent au contraire intervenir – conformément au concept de subsidiarité

exprimé par la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide et la Déclaration de Rio (principe 10) – au niveau pertinent le plus bas possible.

Mesures de précaution opportunes – L'absence de certitude scientifique absolue quant à la nécessité des actions d'adaptation et d'atténuation ne doit pas être un prétexte pour remettre à plus tard ou retarder le financement d'actions pour le climat (principe 15 de la Déclaration de Rio). En l'absence de toute contribution, ayant force obligatoire, des pays industrialisés au financement des actions climatiques, les indicateurs de performance sont indispensables pour garantir la rapide concrétisation des promesses de financement, qui sont actuellement principalement volontaires, en versements financiers. Si cette concrétisation ne doit pas se faire aux dépens des contrôles et de la diligence voulue,

Tableau 1: Principes et critères du financement climatique

Phase de prestation	Principes	Critères
Mobilisation des fonds	Transparence et responsabilisation	Les contributions financières des pays, des organisations internationales et des organismes sont publiées en temps opportun, en même temps que leurs composantes et leurs sources
	Principe du pollueur-vpayeur	Les contributions financières varient selon le volume des émissions (cumulées) produites
	Capacités respectives	Les contributions financières sont corrélées à la richesse nationale (actuelle) et aux besoins (futurs) en matière de développement
	Additionnalité	Les fonds fournis s'ajoutent aux engagements nationaux en matière d'APD et ne sont pas intégrés à la réalisation de ces engagements
	Adéquation et précaution	Le montant des fonds suffit à couvrir l'action menée pour maintenir le réchauffement global en-deçà de 2°C
	Prévisibilité	Le montant des fonds est connu et sécurisé selon un cycle de financement pluriannuel à moyen terme
Gestion et gouvernance des fonds	Transparence et responsabilisation	Informations exactes et ponctuelles sur la structure de financement du mécanisme, ses données financières, la composition de son conseil, les coordonnées des membres de son conseil, la description de son processus décisionnel et des décisions prises en matière de financement, enfin, l'existence d'un mécanisme ou d'une procédure de réparation
	Représentation équitable	Représentation des parties prenantes au sein du conseil du fonds ou du mécanisme de financement, aux côtés des pays contributeurs et bénéficiaires. Les sièges occupés par les pays au sein du conseil ne dépendent pas de leurs contributions financières
Versement et prestation des fonds	Transparence et responsabilisation	Divulgarion des décisions de financement selon les critères et directives sur la divulgation publique des financements ; obligation de suivre et d'évaluer la mise en œuvre des fonds ; existence d'un mécanisme ou d'une procédure de réparation
	Subsidiarité et appropriation nationale/locale	Les décisions de financement seront prises au niveau politique et institutionnel le plus bas et le plus adéquat possible
	Précaution et célérité	L'absence de certitudes scientifiques ne doit pas retarder le versement rapide et immédiat des fonds en temps voulu
	Pertinence	Les modalités du financement ne doivent pas imposer de charge supplémentaire ou injuste au pays bénéficiaire
	Principe de non-malfaisance	Les décisions liées aux investissements dans le financement climatique ne doivent pas compromettre les objectifs de développement durable à long terme d'un pays, ni les droits de l'homme fondamentaux
	Accès direct et vulnérabilités	Les pays et groupes de population les plus vulnérables doivent avoir le plus directement possible accès aux fonds, technologies et renforcement des capacités (par l'évitement des organismes intermédiaires inutiles)
Égalité des sexes	Les décisions de financement et le versement des fonds tiennent compte des capacités et des attentes différentes entre les hommes et les femmes, par l'intégration de la dimension sur l'égalité des sexes et la responsabilisation des femmes	

l'harmonisation des directives régissant les allocations des donateurs pourrait réduire les exigences longues et pesantes qui s'appliquent aux versements.

Financement approprié – Le financement climatique ne doit pas alourdir la charge de développement du pays bénéficiaire. Le choix des modalités de financement utilisées pour verser les fonds climatiques aux pays en développement – subventions, prêts, garanties d'investissement ou assurances de projets – peut placer les pays destinataires (qui sont, le plus souvent, fortement endettés) dans une situation où les actions pour le climat se réaliseront aux dépens des priorités nationales de développement ou de l'accomplissement de leurs obligations internationales en matière de droits de l'homme.

Principe de non-malfaisance – Certains investissements du financement climatique exercent, dans le meilleur des cas, une incidence douteuse sur le climat et peuvent nuire aux objectifs de développement durable et aux droits de l'homme. Les fonds publics pour le changement climatique doivent éviter ce type d'investissements. Les domaines de préoccupation particulière concernent notamment les investissements axés sur l'exploration des combustibles fossiles traditionnels, les grands barrages hydroélectriques et la production d'énergie nucléaire.

Accès (direct) pour les plus vulnérables – L'accès au financement climatique, ainsi que ses avantages, doivent être équitablement répartis, en vue de correspondre aux

besoins et capacités différenciés des pays et des régions quant aux difficultés posées par le changement climatique, et s'adapter aux réalités sociales et économiques des pays destinataires et de leurs habitants. Au niveau infranational, l'appui aux groupes vulnérables doit être priorisé, en assurant leur accessibilité au renforcement des capacités, aux technologies et aux ressources financières. Dans les États nations, des dispositions spéciales seront prises, en matière de financement, pour les pays les moins avancés (PMA) et les petits États insulaires en développement (PIED). Une fois que leur demande aura été examinée et approuvée, les pays devront, conformément au principe de l'aide à l'appropriation, bénéficier d'un accès direct aux financements, en lieu et place des allocations reçues par le biais des organismes d'exécution tels que la Banque mondiale, le PNUE ou le PNUD.

Équité entre les sexes – Du fait de leurs rôles et de leurs droits respectifs (ou de l'absence de ces droits), les hommes et les femmes affichent des vulnérabilités différentes face au changement climatique, et leurs capacités d'atténuation des émissions, d'adaptation et de résolution des effets du changement climatique sont, elles aussi, différenciées. Cette altérité doit donner lieu à la création de mécanismes de financement climatique sensibles aux différences hommes-femmes, et susciter des directives et des critères de versement financier équitables pour les deux sexes, l'objectif étant d'accroître l'efficacité et l'efficacité du financement climatique. Cette attention a fait ses preuves dans le domaine du financement du développement.

References

Site web de Climate Funds Update : www.climatefundsupdate.org (données consultées en août 2012)

Neil Bird et Jessica Brown (2010) : International climate finance: principles for European support to developing countries. EDC2020 Document de travail 6

Liane Schalatek (2011) : A Matter of Principle(s): A normative framework for a Global Climate Finance Compact (Heinrich Böll Stiftung)

Athena Ballesteros, Smita Nakhooda, Jacob Werksman et Kaija Hurlburt (2010) : Power, responsibility and accountability: rethinking the legitimacy of institutions for climate finance (WRI)

Les Notes Fondamentaux du financement climatique s'inspirent des données de Climate Funds Update et sont disponibles en anglais, en espagnol et en français sur www.climatefundsupdate.org

Overseas Development Institute
203 Blackfriars Road | London | SE1 8NJ | UK
Tel: +44 (0)20 7922 0300

Heinrich Böll Stiftung North America
1432 K Street | NW | Suite 500 Washington | DC 20005 | USA
Tel: +1 202 462 7514