

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**

DÉCEMBRE 2014

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 » liés aux changements climatiques survenant dans les pays en développement. Ils désignent les coûts additionnels induits par la transition d'une croissance économique à base de combustibles fossiles vers un développement sobre en carbone et résilient aux changements climatiques. La Convention, le Protocole de Kyoto et les accords et décisions de suivi adoptées par la Conférence des Parties (COP) ont développé certains des principes clés qui régissent les interactions financières entre les pays en développement et les pays développés. Les autres principes importants - qui sont utiles pour les fondations d'un cadre de gouvernance des financements climat - 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 et les résultats qui ont suivi). Si le sens exact de ces principes reste sujets à interprétation et à discussion, ils peuvent toutefois, collectivement, servir de normes pour évaluer et comparer les mécanismes et engagements financiers (existants et nouveaux), y compris dans le cadre de l'accord universel et juridiquement contraignant contre les changements climatiques qui sera finalisé en 2015.

L'importance mondiale des financements climat

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 centaines – voir même des millions – de milliards de dollars US par an d'ici à 2020. Le 5ème rapport du Groupe d'Expert Intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC AR5) souligne qu'en l'absence d'actions ambitieuses et immédiates pour maîtriser le réchauffement climatique en-deca de 2°C et pour renforcer les stratégies d'adaptation, les coûts vont augmenter massivement dans le futur.

C'est dans ce contexte qu'il faut appréhender les engagements pris par les pays développés depuis Copenhague : l'engagement de décaisser 30 milliards \$ de financements précoces dans les pays en développement sur trois ans (2010-2012), et l'engagement de mobiliser 100 milliards US\$ par an d'ici à 2020, par le recours aux sources publiques, privées et innovantes. A moins de six ans de l'échéance fixée, il manque encore une trajectoire claire pour accroître les volumes de financement public.

Il est urgent de reconstruire la confiance entre les pays développés et les pays en développement au sein des négociations de la CCNUCC, y compris sous la plateforme de Durban pour une action renforcée (ADP) qui vise à parvenir à un nouvel accord juridique universel sur les changements climatiques avant 2015. Il est essentiel de progresser rapidement à la COP20 à Lima au Pérou. Les pays développés doivent faire des contributions significatives en matière de financements publics, notamment pour le Fonds Vert. La rapidité de décaissement de ces contributions et la gestion et l'allocation de ces financements publics seront des indicateurs importants du succès ou non du nouvel accord universel sur le climat.

La présente note étudie les principes et critères importants pour les trois phases du financement : la mobilisation, l'administration et la gouvernance, et le décaissement. 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 la prise en compte des droits de l'homme. Si les obligations liées à ces droits ne sont pas expressément prises en compte par la CCNUCC ou le GIEC, leur compatibilité avec la Convention a été confirmée par

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 Etats sont aussi signataires des conventions internationales sur les droits de l'homme couvrant les droits économiques, sociaux, culturels, politiques et civiques, et tenus de les respecter.

Mobilisation des financements

La Convention a établi que les Parties devaient entreprendre des actions contre les changements climatiques, y compris des actions financières, 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). L'article traduit le principe du pollueur-payeur et concerne la mobilisation des fonds contre les changements climatiques au même titre que le principe sous la Convention qui stipule que « les fonds doivent être adéquats et prévisibles, et permettre 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 sur 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 depuis Durban pour préciser les modalités de mobilisation des financements climat.

Il n'est pas encore clair comment le principe de l'équité et du partage de l'effort sera intégré dans le nouvel accord sur le climat en 2015. En revanche, il apparaît clairement que l'accord devra aller au-delà des objectifs de réduction d'émission déterminés par les pays et inclure les moyens de mise en œuvre pour soutenir les actions des pays en développement. Le versement de financements publics et la mobilisation de financements additionnels incombent d'abord aux pays développés et font partie de leur part équitable de l'effort. Ces financements affectent directement le niveau d'ambition d'un pays en développement en matière d'atténuation et d'adaptation dans le nouvel accord.

Principe du pollueur-payeur – Ce principe corréle le montant que chaque pays doit payer pour financer la lutte contre les changements climatiques et le niveau (actuel et historique) des émissions de gaz à effet de serre (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'il permet de calculer le volume de financement climat du, appliquer le principe du pollueur payeur sur la base d'une responsabilité commune mais différenciée permet de démontrer que les financements climat sont à distinguer des financements pour le développement.

Principe des capacités respectives – Les contributions devraient être pensées en fonction d'une mesure plus large de la richesse nationale, et en fonction de la situation et de la trajectoire nationale de développement économique

et social (le droit à un développement durable inscrit dans l'article 3.4 de la Convention). L'obligation, pour un pays, de financer la lutte contre les changements climatiques – via des transferts financiers internationaux et des actions domestiques – devrait respecter une norme universelle de développement durable pour tous les citoyens. Le choix de l'année de référence pourrait poser problème, et rend nécessaire la réévaluation périodique des capacités financières des pays.

Nouveau et additionnel – Le financement doit s'ajouter aux engagements au titre de l'aide publique au développement (APD), et aux flux préexistants en provenance des pays en développement, afin d'éviter toute réallocation des fonds destinés aux besoins en développement pour des actions de lutte contre 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. Cet objectif n'a jamais été atteint par la plupart des pays développés. Les indicateurs actuels de l'aide nord-sud ne sont malheureusement pas en mesure de séparer le financement climat qualifiés d'« APD », des contributions nationales intitulées « non-APD ». Récemment, le terme « additionnalité » a été utilisé pour évaluer en quelle mesure les financements publics pour le climat utilisés pour renforcer les actions du secteur privé ont vraiment généré des investissements qui n'auraient autrement pas existé. Ces analyses partent du principe que les financements publics doivent être au cœur des engagements des pays développés et que les financements privés jouent un rôle complémentaire et ne se substituent pas aux financements publics.

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 maîtriser la hausse des températures le plus possible. La plupart des estimations sur les besoins financiers mondiaux actuels utilisent une approche qui se base, pour le chiffrage de ces besoins, sur un scénario de réchauffement de 2° C. Un meilleur moyen d'évaluer l'adéquation des financements serait sûrement une estimation agrégée des besoins nationaux d'après les plans d'action sur le climat de ces pays et d'après les priorités nationales.

Prévisibilité – Il est nécessaire que les flux de financement climat soient continus, et suivent un cycle pluriannuel et à moyen terme (à minima 3-5 ans), pour faciliter 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, via des financements versés en tranches mais qui s'inscrivent dans la durée.

Administration et gouvernance des fonds

Quand des financements publics pour le climat sont utilisés (y compris pour mobiliser ou attirer les financements du secteur privé), les gouvernements et les institutions financières internationales (destinataires des contributions versées par les pays développés) sont tenus d'administrer ces fonds de manière transparente et responsable. Cette redevabilité devrait également s'appuyer sur la participation et la représentation des parties prenantes dans l'administration des fonds pour le climat.

Transparence et redevabilité – Ces deux principes sont à la fois importants au sein des différentes phases du cycle du financement climat, mais également et surtout étroitement associés à la gouvernance des fonds climat. L'administration transparente des financements publics pour le climat exige la diffusion publique d'informations exactes et en temps voulu sur la structure financière du mécanisme concerné, ses données financières, la composition de son conseil, ses processus décisionnels, les décisions concrètes sur le financement et le décaissement, ainsi que les résultats. Le principe de redevabilité 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 climat ou la mise en œuvre d'un projet de financement climat, et garantit une surveillance parlementaire renforcée.

Représentation équitable – En rupture avec les mécanismes de financement de l'APD, et les traditionnels rapports de pouvoir inégaux entre les pays bailleurs et les pays bénéficiaires (qui accordent aux pays bailleurs 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 et leur représentation dans les Conseils d'Administration des fonds. En effet, il s'agit d'inclure - dans les structures administratives et décisionnelles des fonds climat - un groupe divers 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.

L'allocation des financements

Il est important de continuer de souligner la lenteur des progrès réalisés dans la mobilisation de financements publics, adéquats, prévisibles, et additionnels et de réfléchir à leur gouvernance mondiale. Mais il est également essentiel de s'intéresser aux principes qui vont guider les versements. Ils sont pourtant cruciaux puisqu'ils assureront l'efficacité et l'efficacité des fonds utilisés, et leur utilisation pour les communautés les plus pauvres et vulnérables.

Principe de subsidiarité et appropriation nationale/locale – Il faut s'assurer que les fonds versés correspondent aux besoins concrets d'investissement des pays en développement – notamment, en n'imposant pas de priorités au pays ou à la communauté locale de l'extérieur. Ces décisions financières doivent au contraire intervenir – conformément au concept de subsidiarité inscrit dans la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide et la Déclaration de Rio (principe 10) – au niveau le plus local et adapté possible.

Mesures de précaution en temps voulu – 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 actuelle et future de contributions ayant force obligatoire des pays industrialisés pour financer la lutte contre les changements climatiques, les indicateurs et lignes directrices pour mesurer, rapporter et vérifier les financements climat sont indispensables. Ils garantiront la rapide concrétisation des promesses de financement, qui sont actuellement principalement volontaires, en

versements financiers. Cette concrétisation ne doit pas se faire aux dépens des contrôles et de la diligence raisonnable. Cependant, l'harmonisation des directives régissant l'allocation des financements climat pourrait diminuer les procédures longues et pénibles liées aux versements.

Financement approprié – Le financement climat ne doit pas devenir un fardeau pour le 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 bénéficiaires (qui sont, le plus souvent, fortement endettés) dans une situation où les actions pour le climat seront financées aux dépens des priorités nationales de développement ou des obligations internationales des pays en matière de droits de l'homme. Pour toutes ces raisons, les financements public pour l'adaptation devraient être sous forme de dons.

Principe d'innocuité – Certains investissements en matière de climat 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, y compris dans le cadre de la mobilisation d'investissements privés. Les domaines de préoccupation concernent notamment les investissements axés sur l'exploration des combustibles fossiles, les grands barrages hydroélectriques et la production d'énergie nucléaire.

Accès (direct) pour les plus vulnérables – L'accès au financement climat ainsi que ses avantages doivent être équitablement répartis, et adaptés aux besoins et capacités différenciés des pays et des régions pour faire face aux changements climatiques. Ils doivent également s'adapter aux réalités sociales et économiques des pays destinataires et de leurs populations. Au niveau infranational, l'appui aux groupes vulnérables doit être priorisé, en assurant leur accessibilité au renforcement des capacités, aux technologies adaptées et aux ressources financières, sous la forme de programmes et facilités spécifiques avec des procédures d'accès simplifiées. En matière de répartition des ressources entre les États, des dispositions financières spéciales devraient être prises pour faciliter et soutenir l'accès direct des pays les moins avancés (PMA), des petits États insulaires en développement (PIED) et des États africains aux financements (notamment via le renforcement des capacités institutionnelles). C'est une manière de renforcer l'appropriation nationale et limiter la part de financements reçue via les agences de mise en œuvre (banques multilatérales de développement et agences de Nations Unies).

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, ainsi que des capacités différentes d'atténuation des émissions et d'adaptation pour faire face aux effets des changements climatiques. Ces différences doivent être prises en compte - notamment via la création de mécanismes de financement climatique sensibles aux différences hommes-femmes. Il faut aussi élaborer des directives et des critères équitables d'allocation vis-à-vis des deux sexes - l'objectif étant d'accroître l'efficacité et l'efficacité des financements climat. Cette attention a fait ses preuves dans le domaine du financement du développement.

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 voulu, en même temps que leurs composantes et leurs sources.
	Principe du pollueur-payeur	Les contributions financières varient selon le volume des émissions (cumulées et actuelles) produites.
	Capacités respectives	Les contributions financières sont corrélées à la richesse nationale (actuelle) et aux droits en matière de développement durable et des standards de vie universels.
	Additionnalité	Les financements climat versés sont additionnels aux engagements nationaux en matière d'APD et ne sont pas comptabilisés au titre des engagements existants en matière d'APD.
	Adéquation et précaution	Le montant des fonds suffit à financer l'action menée pour maîtriser le réchauffement mondial 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 redevabilité	Informations exactes et en temps voulu 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 et décaissement, et sur les résultats obtenus lors de la mise en œuvre, et sur l'existence d'un mécanisme ou d'une procédure de réparation.
	Représentation équitable	Représentation d'un groupe divers de 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.
Allocation et décaissement des fonds	Transparence et redevabilité	Divulgaration 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 des fonds en temps voulu.
	Pertinence	Les modalités du financement ne doivent pas imposer de charge supplémentaire ou injuste au pays bénéficiaire.
	Principe d'innocuité	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 - sans impliquer les entités intermédiaires multilatérales quand ce n'est pas nécessaire et en renforçant les capacités institutionnelles nationales.
	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 l'autonomisation et l'émancipation des femmes.

Références et liens utiles

Site web de Climate Funds Update : www.climatefundsupdate.org (données consultées en novembre 2014)

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 Fondamentales 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