

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 2016

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 conclu à Paris en décembre 2015 et en attente de ratification.

Cette note examine les principes et critères pertinents applicables aux trois phases successives relatives à la mobilisation, l'administration et la gouvernance, le décaissement et la mise en œuvre du financement du changement climatique. Pris ensemble, ils offrent un cadre de référence pour le financement climatique.

Un tel cadre est renforcé par l'ajout d'un point de vue des droits de l'homme. Bien que les obligations des droits de l'homme ne soient pas encore officiellement abordées dans la CCNUCC ni le GIEC, l'Accord de Paris dans son préambule prie instamment les Parties dans ses actions climatiques à « respecter, promouvoir et tenir compte de leurs obligations respectives sur les droits de l'homme », grâce à l'appui d'analyses d'experts juridiques confirmant leur compatibilité avec la CCNUCC. Les parties sont signataires, et donc dans l'obligation de respecter, les pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme existants mettant l'accent sur les droits économiques, sociaux, culturels, civils et politiques, ainsi que sur les droits des femmes et l'égalité des sexes. Le Haut Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH) a également averti à plusieurs reprises des effets du changement climatique sur la jouissance des droits de l'homme dans de nombreuses déclarations et rapports officiels

L'importance mondiale des financements climat

Les estimations concernant l'étendue des besoins généraux en financement climatique varient mais représenteront assurément des centaines – voir même des millions - de milliards de dollars US par an à partir de 2030. 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-deçà de 2°C et pour renforcer les stratégies d'adaptation, les coûts vont augmenter massivement dans le futur. La lenteur des progrès dans l'intensification des engagements pris par les pays développés depuis Copenhague doit être vue dans ce contexte. A moins de quatre ans de l'échéance de 2020, il manque encore une trajectoire claire pour accroître les volumes de financement public à l'objectif annuel engagé de 100 milliards de dollars.

Lors du COP 21 à Paris, les pays développés ont échoué à faire de nouveaux engagements importants des finances publiques. Aux termes de l'accord, ce ne sera qu'en 2025 qu'un nouvel objectif collectif pour le financement du climat sera fixé à partir du plancher actuel de 100 milliards de USD par an. L'Accord de Paris a reconnu que les pays développés

doivent continuer à prendre les devants dans la mobilisation du financement climatique. Ils ont mandat de présenter tous les deux ans un rapport sur leur soutien financier mobilisé grâce à des interventions publiques en faveur des pays en développement. La façon dont les flux des finances publiques des pays développés sont comptabilisés et déclarés ainsi que la façon dont un objectif collectif pourrait être augmenté de manière significatif en 2025, seront des critères cruciaux pour le succès de l'accord sur le climat de Paris. D'autant que les pays en développement lient leurs ambitions aux Contributions prévues déterminées au niveau national (les INDCs) afin d'intensifier le soutien financier fourni par les pays développés après Paris, et en l'absence de l'introduction d'un nouveau mécanisme de financement afin de remédier aux pertes et aux dommages dans l'Accord de Paris.

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 » (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 ». Plusieurs ateliers sur les financements à long terme ont été organisés depuis Durban pour préciser les modalités de mobilisation des financements climat.

Alors la COP 21 et le nouvel Accord de Paris ont largement confirmé le principe de l'équité et du partage de l'effort il était moins précis dans son application au-delà des objectifs d'atténuation déterminés au niveau national pour définir des objectifs ambitieux pour augmenter les moyens de mise en œuvre à l'appui des actions dans les pays en développement. L'approvisionnement quantitatif et qualitatif 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 des pays, 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 ou des actions domestiques - devrait être en corrélation avec un niveau de vie durable et universellement acceptée pour tous les citoyens, qui pourraient se fonder sur les objectifs de développement durable convenus en 2015. Le choix de l'année de référence pourrait poser problème, et rend nécessaire la réévaluation périodique des capacités financières des pays.

Nouveau et additionnel – Tandis que tout financement du développement devrait avoir des risques climatiques à l'esprit, le financement climatique 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 (EC, 2012; Venugopal, 2012). 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. Dans l'Accord de Paris, ceci est précisé pour signifier « bien au-dessous des 2°C au-dessus des niveaux pré-industriels et la poursuite des efforts pour limiter l'augmentation de température à 1,5°C ». 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 en se fondant sur les investissements nationaux prévus dans les pays candidats à Paris des Contributions déterminées prévues au niveau national (INDC).

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.

L'administration et al gouvernance des financements

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 sur la base de l'équité et de non-discrimination, envers par exemple les groupes marginaux comme les femmes et les populations indigènes.

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 doivent solidement se refléter sur la gouvernance des fonds climat comme condition préalable à sa mise en place. L'administration transparente des financements publics pour le climat exige la diffusion publique d'informations compréhensives, exactes et en temps voulu sur la structure financière du mécanisme concerné, ses données financières, la composition de son conseil, ses processus décisionnels, des documents de préparation de projet, les décisions concrètes sur le financement et le décaissement, ainsi que les résultats. Des informations à jour sur les décaissements réels sont limitées ce qui réduit la transparence des flux de financement du climat et sape la responsabilisation, en particulier pour les bénéficiaires des fonds destinés. Le principe de redevabilité requiert l'existence d'une procédure de réparation facilement accessible 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 des législatures nationales renforcées.

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 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 et implémentation 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 et l'implémentation. Ils sont pourtant cruciaux puisqu'ils assureront l'efficacité et l'efficience des fonds utilisés, et leur utilisation répondra aux besoins des personnes les plus touchées par le changement climatique.

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 de l'extérieur des priorités sur un pays ou à une communauté locale. 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 développés

pour financer la lutte contre les changements climatiques, ce qui continue à être le cas dans le cadre du nouvel accord de Paris, les indicateurs et lignes directrices pour mesurer, rapporter et vérifier (MRV) 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/assurances de risques de projets ou participations financières – 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, le financement public pour l'adaptation devrait être exclusivement 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 et un fonds de fonds d'intermédiation. Les domaines de préoccupation concernent notamment les investissements axés sur l'exploration des combustibles fossiles et leur utilisation, 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 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 aux financements des pays les moins avancés (PMA), des petits États insulaires en développement (PIED) et des États africains (notamment via le renforcement des capacités institutionnelles). C'est une manière de renforcer l'appropriation nationale et limiter la part de financements reçus via les agences de mise en œuvre (banques multilatérales de développement ou 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 et l'autonomisation des femmes - l'objectif étant d'accroître l'efficacité et l'efficience 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 suffisamment en-deçà de 2°C et poursuivre les efforts pour limiter l'augmentation de la température à 1.5°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 disponibles au public 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, les documents préparatifs aux projets 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 équitale	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
Implémentation 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 instruments de financement utilisés 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 octobre 2016)

Ballesteros, A., Nakhooda, S., Werksman, J. et Hurlburt, K. (2010). Power, responsibility and accountability: rethinking the legitimacy of institutions for climate finance. WRI, Washington DC.

Bird, N. et Brown, J. (2010). International climate finance: principles for European support to developing countries. EDC2020 Working Paper 6.

EC (2012) Climate Change Financing: the Concept of Additionality. European Commission, Directorate General for External Policies.

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

UNFCCC (2015), Accord de Paris. http://unfccc.int/paris_agreement/items/9485.php

Venugopal, S., Srivastava, A., Polycarp, C. et Taylor, E. (2012). Public Financing Instruments to Leverage Private Capital for Climate-Relevant Investment: Focus on Multilateral Agencies. WRI, Washington DC.

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 7512