



## Principes et critères du financement climatique public - Cadre normatif

Liane Schalatek, HBS, et Neil Bird, ODI

Fondamentaux  
du financement  
climatique **1**

NOVEMBRE 2017

**E**n 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 sujet 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 compris dans l'Accord de Paris de 2015.

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 sur les droits de l'homme. Bien que les obligations en terme de 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 de « respecter, promouvoir et tenir compte de leurs obligations respectives en terme de 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 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 la Conférence des Parties (COP 15) de 2009 à Copenhague doit être vue dans ce contexte.

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 US\$ 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 significative 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 déterminés 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

De façon plus fondamentale, 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 de 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 Cancun, 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 ».

Des précisions sur la manière de mobiliser le financement climatique peut être renforcée par l'examen des principes suivants :

**Principe du pollueur-payeur** – Ce principe établit une corrélation entre 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. Cependant, il n'a été défini comment traiter les émissions cumulatives en l'absence d'un consensus sur une année de référence. 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 – et s'il faut transférer des fonds à l'échelle internationale ou les mettre en œuvre au niveau des pays - 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. De nouveau, 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), 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 ». Plus récemment, le terme « additionnalité » a aussi été utilisé pour évaluer dans quelle mesure les financements publics pour le climat utilisés pour renforcer les actions du secteur privé ont véritablement 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 sur les niveaux préindustriels et la poursuite d'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. Les estimations nationales cumulatives des besoins, basées sur les priorités d'action climatique des pays comme exprimées dans leurs Contributions déterminées au niveau national (CDNI), fournissent une importante référence ascendante de l'adéquation, d'autant plus que l'ambition croissante dans de nombreux pays en voie de développement - dont l'action cumulative est encore orientée vers une hausse de la température mondiale au-dessus de 2°C - nécessitera des niveaux d'investissement plus élevés.

**Prévisibilité** – Il est nécessaire que les flux de financement climat soient continus, et suivent un cycle pluriannuel 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. Des niveaux prévisionnels de financement de la lutte contre le changement climatique sont désormais nécessaires dans le cadre de la transparence renforcée de l'Accord de Paris. Tandis que l'Accord de Paris a largement confirmé le principe d'équité et de partage des efforts, il est moins spécifique sur son application au-delà des objectifs d'atténuation fixés au niveau national pour fixer des objectifs ambitieux de mise en œuvre à l'appui des actions dans les pays en développement. L'apport quantitatif et qualitatif des finances publiques et la mobilisation de financements supplémentaires doivent être menés par les pays développés dans le cadre du partage équitable de la charge de toutes les Parties. Il est directement lié au niveau d'ambition que les pays en développement peuvent adopter pour l'atténuation et l'adaptation dans le cadre d'un nouvel accord.

## 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 nationaux 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 la non-discrimination, comme par exemple envers les groupes marginaux comme les femmes et les populations indigènes.

**Transparence et redevabilité** – Bien que pertinents pour toutes les étapes du cycle de financement climatique, ces deux principes doivent être fermement reflétés dans la gouvernance des fonds climatiques comme condition préalable à sa mise en œuvre. Une 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, ses 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, ainsi qu'un renforcement de surveillance par les législatures nationales.

**Représentation équitable** – En rupture nette avec les mécanismes de financement de l'Aide publique au développement, et les traditionnels rapports de pouvoir inégaux entre les pays bailleurs et les pays bénéficiaires (qui accordait 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 et requiert l'inclusion d'un groupe des diverses parties prenantes dans la gestion des fonds et les structures de prise de décision, y compris provenant de la société civile, du secteur privé et des groupes et communautés touchés par les changements climatiques dans les pays bénéficiaires.

## Allocation et implémentation des financements

Tandis que le discours actuel sur le financement climatique doit continuer à remettre en cause la lenteur de la mobilisation de financements publics adéquats, prévisibles et supplémentaires et la manière dont ils seront gérés à l'échelle mondiale, les principes régissant le décaissement et la mise en œuvre doivent être davantage pris en compte. Ceux-ci sont cruciaux, car ils détermineront l'efficacité réelle des fonds utilisés, notamment en veillant à ce qu'ils bénéficient et répondent aux besoins des personnes les plus touchées par le changement climatique.

### **Principe de subsidiarité et d'appropriation nationale/locale**

– Il faut s'assurer que les fonds versés correspondent aux besoins concrets d'investissement des pays en développement, les priorités de financement ne devraient pas être imposées à un pays ou à une communauté de l'extérieur. Mais plutôt, le financement des décisions - conformément au concept de subsidiarité, tel qu'exprimé dans la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide et la Déclaration de Rio (Principe 10) - devrait être pris au niveau le plus bas et approprié 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 de contributions ayant force d'obligation des pays développés pour financer la lutte contre les changements climatiques, ce

qui continue à être le cas dans le cadre de l'accord de Paris, les indicateurs et lignes directrices pour mesurer, rapporter et vérifier les financements climat sont indispensables. Ils garantiront la rapide concrétisation des promesses volontaires de financement, en versements financiers rapides. 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, encore 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, y compris, si nécessaire, sous la forme d'un financement par subvention intégrale.

**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 sensibles 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 différentes 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. Parmi les États nations, 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. L'accès direct des pays au financement devrait être facilité et soutenu, notamment par un soutien financier au renforcement des capacités institutionnelles comme moyen de renforcer l'appropriation par les pays plutôt que de recevoir principalement des financements par l'intermédiaire des agences internationales d'exécution telles que les banques multilatérales de développement ou les agences des 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 entre les sexes. 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 des financements climat, un tel lien ayant été prouvé pour le financement du développement sensible au genre.

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 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
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	Financement, technologie et renforcement des capacités doivent être mis à la disposition des pays les plus vulnérables aussi directement que possible sur un plan international et au niveau des groupes de population au sein des pays (éliminer les agences multilatérales intermédiaires lorsque cela n'est pas nécessaire et renforcer 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](http://www.climatefundsupdate.org) (données consultées en octobre 2017)

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

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

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

OHCHR and Heinrich Böll Stiftung North America (2017). Human Rights Considerations of Climate Finance, Geneva/Washington, DC.

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](http://unfccc.int/paris_agreement/items/9485.php)

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

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](http://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