



Elisabeth Tamara devant le Nevado Huascarán, la plus haute montagne du Pérou. Cette région du Pérou est touchée par un recul des glaciers qui affecte les communautés dépendant de l'eau de fonte. Photo : Gilvan Barreto/Oxfam GB (2008)

SORTIR DE L'IMPASSE

Le financement de la lutte contre le changement climatique post-2020 dans l'Accord de Paris

Le financement de la lutte contre le changement climatique est une composante essentielle pour un accord mondial équitable et efficace sur le climat. Jusqu'à présent, trop peu de pays ont respecté leurs obligations. Par conséquent, les populations les plus pauvres dans le monde n'ont pas bénéficié des investissements nécessaires, et le financement de la lutte contre le changement climatique a été un obstacle majeur à la conclusion d'un accord mondial sur le climat.

Une nouvelle approche, reconnaissant les échecs du régime actuel et davantage axée sur les besoins et les opportunités au niveau national, pourrait sortir le monde de l'impasse dans laquelle il se trouve et déclencher un effort collaboratif découlant sur un véritable investissement à grande échelle pour l'atténuation et l'adaptation. Ceci, couplé à des engagements ambitieux des pays développés en matière de réduction des émissions, est la clé du succès des négociations sur le climat qui auront lieu à Paris en 2015.

RÉSUMÉ

SORTIR DE L'IMPASSE

Des négociations sont en cours pour poser les bases d'un nouvel accord international sur le changement climatique, impliquant tous les pays, afin de maintenir le réchauffement climatique en dessous de la limite convenue de 2 degrés. Le nouvel accord sera adopté lors de la Conférence des Nations unies sur le changement climatique (21^e Conférence des Parties, ou COP21) qui se tiendra à Paris en novembre/décembre 2015, et il entrera en vigueur en 2020.

Le financement international de la lutte contre le changement climatique, c'est-à-dire le soutien international destiné à aider les pays en développement à s'adapter au changement climatique et à promouvoir un développement sobre en carbone, doit être au cœur de l'Accord de Paris. C'est la clé pour libérer le potentiel d'atténuation dans les pays en développement et aider les communautés à s'adapter aux impacts actuels et futurs. C'est aussi une composante fondamentale d'un accord équitable, qui tient compte des responsabilités relatives des pays par rapport au problème, ainsi que de leur capacité à y apporter une solution.

Pourtant, le financement est depuis trop longtemps une pierre d'achoppement qui freine les négociations. Pour s'engager sur la voie du développement sobre en carbone, les pays en développement ont besoin de savoir qu'ils peuvent compter sur le soutien durable des pays développés, lesquels doivent intégrer que cela est également dans leur propre intérêt. Moyennant une nouvelle approche redynamisée sur la question du financement de la lutte contre le changement climatique, les négociateurs peuvent sortir de cette impasse, d'abord à Lima puis à Paris. Oxfam propose une nouvelle approche s'appuyant sur les enseignements tirés des échecs du régime actuel en matière de financement de la lutte contre le changement climatique, et sur une meilleure appréhension des besoins et du potentiel au niveau national. Ce plan de financement pour l'Accord de Paris propose d'identifier concrètement qui paie et qui reçoit, ainsi que les montants en question.

Enseignements tirés du régime des 100 milliards de dollars

L'engagement actuel pris par les pays développés à Cancún et Copenhague¹ (à savoir, mobiliser ensemble 100 milliards de dollars provenant de différentes sources d'ici 2020 pour répondre aux besoins des pays en développement) a mis en évidence l'impasse dans laquelle se trouve le financement de la lutte contre le changement climatique.

L'engagement de 100 milliards de dollars est devenu un point de discorde emblématique dans les négociations mondiales. Il est un objet de marchandage entre les différentes parties prenantes, mais aussi source de mécontentement et des nombreux problèmes ayant émaillé les négociations climat ces cinq dernières années.

Trop peu de progrès ont été faits sur cet objectif. Les niveaux de financement de la lutte contre le changement climatique stagnent depuis 2012 et la fin de la période des financements précoces). Malgré la récente capitalisation du Fonds vert pour le

climat, les pays développés n'ont pas démontré qu'ils étaient en mesure de tenir leur promesse globale de financement de la lutte contre le changement climatique. L'une des raisons à cela est la nature vague de l'objectif à proprement parler. Les négociateurs se sont entendus sur trop peu de détails concernant les flux financiers à mobiliser, les pays qui doivent les mobiliser et ceux qui doivent les recevoir. Cela n'a pas permis aux pays en développement de créer des programmes efficaces pour leurs besoins en termes d'adaptation et d'atténuation.

L'approche des 100 milliards de dollars présente quatre failles auxquelles l'accord post-Paris doit remédier.

1. 100 milliards de dollars ne suffiront pas pour résoudre le problème. C'est un objectif trop bas si ce montant doit venir à la fois de sources publiques et privées, mais aussi s'il doit être distribué entre l'adaptation et l'atténuation.
2. Tout le monde est responsable, donc personne n'est responsable. Il s'agit d'un objectif pour l'ensemble des pays développés, ce qui signifie qu'aucun pays en particulier ne s'est engagé sur une feuille de route quantifiée. Dans le même temps, tous les pays en développement peuvent théoriquement prétendre à une part de ce financement, mais personne ne connaît les montants auxquels s'attendre d'une année sur l'autre, rendant toute planification impossible.
3. Les règles de calcul ne sont pas assez claires, (s'agit-il de montants nouveaux et supplémentaires ? Les prêts sont-ils pris en compte ? Quels financements privés peuvent être pris en compte ? etc.), ce qui rend encore plus compliqué de demander des comptes aux pays en termes d'augmentation réelle et comparable du financement.
4. Enfin, c'est devenu un nombre abstrait, véritable pomme de discorde entre les parties de la CCNUCC, bien loin des préoccupations réelles de la réduction des émissions et du soutien aux communautés vulnérables. Il est grand temps que tout cela change.

Passer de nombres abstraits à l'échelle internationale à une approche axée sur le potentiel et les besoins concrets au niveau national

Pour être une réussite, l'Accord de Paris devra prévoir un volet financier qui reconnaît l'ampleur réelle du défi global (tant en termes d'atténuation que d'adaptation) tout en répondant aux besoins et aux particularités de chaque pays.

Ce document souligne quelques chiffres révélant l'ampleur du défi du financement d'après les estimations mondiales disponibles et une étude approfondie des programmes nationaux existants.

Concernant l'atténuation, les parties doivent collectivement reconnaître et s'engager à combler le manque d'investissement de l'ordre de plusieurs centaines de milliards de dollars par an, peut-être au-delà de 500 milliards de dollars par an (financements publics et privés confondus). Cela correspond à la différence entre les niveaux d'investissement actuels et ce que les derniers modèles estiment nécessaire pour limiter le réchauffement climatique à 2 degrés au niveau mondial.

Pour ce qui est de l'adaptation, les parties doivent collectivement reconnaître et s'engager à combler le manque conséquent de financement *public* pour l'adaptation au changement climatique. Les besoins en matière d'adaptation seront d'autant plus

élevés que nous laisserons les températures augmenter, de sorte que l'objectif doit être fixé en fonction du niveau d'ambition de l'accord en termes d'atténuation. Par exemple, pour un accord partant sur la base de 2 °C, les estimations mondiales indiquent que 60 milliards de dollars supplémentaires par an seront requis d'ici les années 2050 pour l'Afrique subsaharienne. Les pays développés doivent s'engager à acheminer une part significative de ces fonds par le biais du Fonds vert pour le climat.

Même si un engagement collectif pour combler ce fossé est essentiel dans l'optique de l'Accord de Paris, de véritables progrès ne seront possibles qu'à condition de s'assurer un solide soutien au niveau national. Les pays doivent décider à Paris de lancer un processus visant à convenir de programmes de financement au niveau de chaque pays. Pour les pays en développement, cela exige des programmes nationaux qui stipulent à la fois les actions nécessaires et le soutien requis pour leur mise en œuvre. Pour les pays développés, il s'agit de définir en détails la nature du soutien apporté pour mener ces programmes à bien. Ce rapport s'intéresse à la manière dont ces programmes nationaux (à la fois ceux des pays développés et des pays en développement) s'articulent par rapport à l'engagement collectif, comment ils peuvent s'intégrer dans l'Accord de Paris et de quelle manière ils pourront être révisés au fil du temps.

Le fait d'associer ainsi les engagements à des actions tangibles peut transformer le financement de la lutte contre le changement climatique en déclencheur d'effort collaboratif pour saisir des opportunités concrètes. Une lecture plus attentive des programmes des pays révèle qu'un meilleur financement de la lutte contre le changement climatique pourrait entraîner un développement vert spectaculaire des pays pauvres. Par exemple, le gouvernement éthiopien a déjà expliqué dans le détail comment un soutien approprié pourrait aider des millions de personnes à sortir de la pauvreté tout en évitant de générer des émissions de gaz à effet de serre équivalant à ce que 65 centrales charbon produiraient. L'Indonésie pourrait atteindre son objectif de réduction des émissions de 41 % en 15 ans. Et le Pérou pourrait gagner près d'un point de PIB par rapport au statu quo, tout en divisant par deux ses émissions.

Ce document montre comment sortir de l'impasse grâce à un engagement collectif pour combler les écarts en termes de financement international, couplé à des programmes de financement nationaux spécifiques

Financement et équité

Les négociations qui se dérouleront jusqu'à la Conférence des Parties à Paris seront surtout axées sur la question du partage des efforts. Pour la plupart des pays industrialisés, une juste part dans l'effort d'atténuation mondial correspond en fait à une réduction des émissions bien plus ambitieuse que ce qu'il est possible de faire uniquement au sein de leurs propres frontières. Par ailleurs, on ne peut pas attendre des pays plus pauvres qu'ils supportent le coût supplémentaire de la mise en œuvre des stratégies de développement à faible émission de carbone. Ils doivent être soutenus dans leurs efforts d'atténuation.

Autrement dit, le financement de la lutte contre le changement climatique est une part essentielle de l'équation de partage des efforts. La contribution des pays les plus riches définie dans l'Accord de Paris doit être double : l'engagement à réduire ses émissions nationales, d'une part, et le soutien au développement à faible

émission de carbone dans les autres pays, d'autre part. De même, les pays plus pauvres doivent pouvoir indiquer régulièrement le montant du financement nécessaire pour mettre en œuvre leurs programmes.

Oxfam propose un cadre de calcul possible des contributions équitables des différents pays, avec un référentiel des contributeurs existants et l'inclusion de nouveaux contributeurs. Sur cette base, plusieurs pays qui n'avaient pas à contribuer jusqu'à présent doivent se préparer à s'impliquer davantage.

D'après les calculs d'Oxfam sur les contributions équitables des différents pays, les États-Unis devraient à eux seuls mobiliser 56 % des flux financiers internationaux requis pour un avenir sobre en carbone au cours de la première période d'engagement du nouvel accord. Viendraient ensuite l'UE, avec 22 %, puis le Japon à hauteur de 10 %. Cela vient s'ajouter aux réductions des émissions dont ils sont responsables au sein de leurs propres frontières. Les nouveaux contributeurs incluent le Brésil, Singapour, les Émirats arabes unis et le Koweït.

Pour ce qui est de la contribution au financement international de l'adaptation au changement climatique, les pays appelés à devenir contributeurs incluent la Russie, le Brésil, la République de Corée et le Mexique. Cette liste de contributeurs et leur part respective varie légèrement pour ce qui est de la contribution au financement international de l'adaptation, car d'autres critères entrent en jeu. À la différence de l'atténuation, les responsabilités internationales ne sont pas liées à la taille des territoires et au potentiel de réduction des émissions au sein de leurs frontières.

PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

Pour Oxfam, l'Accord de Paris sur le climat doit inclure un volet financier avec les éléments suivants :

1. Reconnaissance de l'ampleur des besoins en termes d'investissement et engagement commun à y remédier

Aucune stratégie de changement ne saurait être crédible à moins d'être chiffrée. De plus, il est irréaliste de demander aux pays en développement d'engager des actions fortes sans un soutien quantifié.

2. Mise en place d'une évaluation des contributions et des droits de chaque pays en parallèle de l'accord

Les contributeurs peuvent être confrontés à des obstacles constitutionnels en matière d'engagements pluriannuels, et peu de pays en développement ont pour le moment identifié leurs besoins individuels en termes de financement. Toutefois, un système de programmes de financement pays par pays annexé à l'accord pourrait être un moyen pour contourner ces contraintes, offrir la prévisibilité nécessaire, identifier les opportunités et renforcer en permanence la coopération et la collaboration entre les contributeurs et les bénéficiaires.

3. Définition d'un objectif collectif distinct pour le financement public de l'adaptation

L'expérience à ce jour a clairement démontré que seul un objectif distinct de financement public pour l'adaptation est susceptible de combler les lacunes dans ce domaine.

4. Adoption de méthodes descendantes et ascendantes

L'engagement collectif doit s'appuyer sur des éléments factuels solides. En cas d'ambition insuffisante quant à l'atténuation, il faudra un soutien d'autant plus fort pour l'adaptation. Entre 2015 et 2020, des programmes nationaux ascendants seront nécessaires pour identifier les opportunités, éclairer les négociations sur les calendriers de financement et soutenir un cercle vertueux d'ambition croissante.

5. Adoption d'un principe de « contributions équitables »

À défaut de directives sur l'ampleur de la contribution ou des droits de chaque pays, les chances de progrès sont dérisoires. Des cadres distincts doivent être mis en place pour l'atténuation et l'adaptation, reposant tous deux sur les principes de la CCNUCC.

6. Tenue d'une comptabilité rigoureuse

Cela implique a minima de limiter la part du financement accordé sous forme de prêt, en ne comptant que l'équivalent en subvention des prêts et en trouvant une définition systématique de « nouveau et additionnel ».

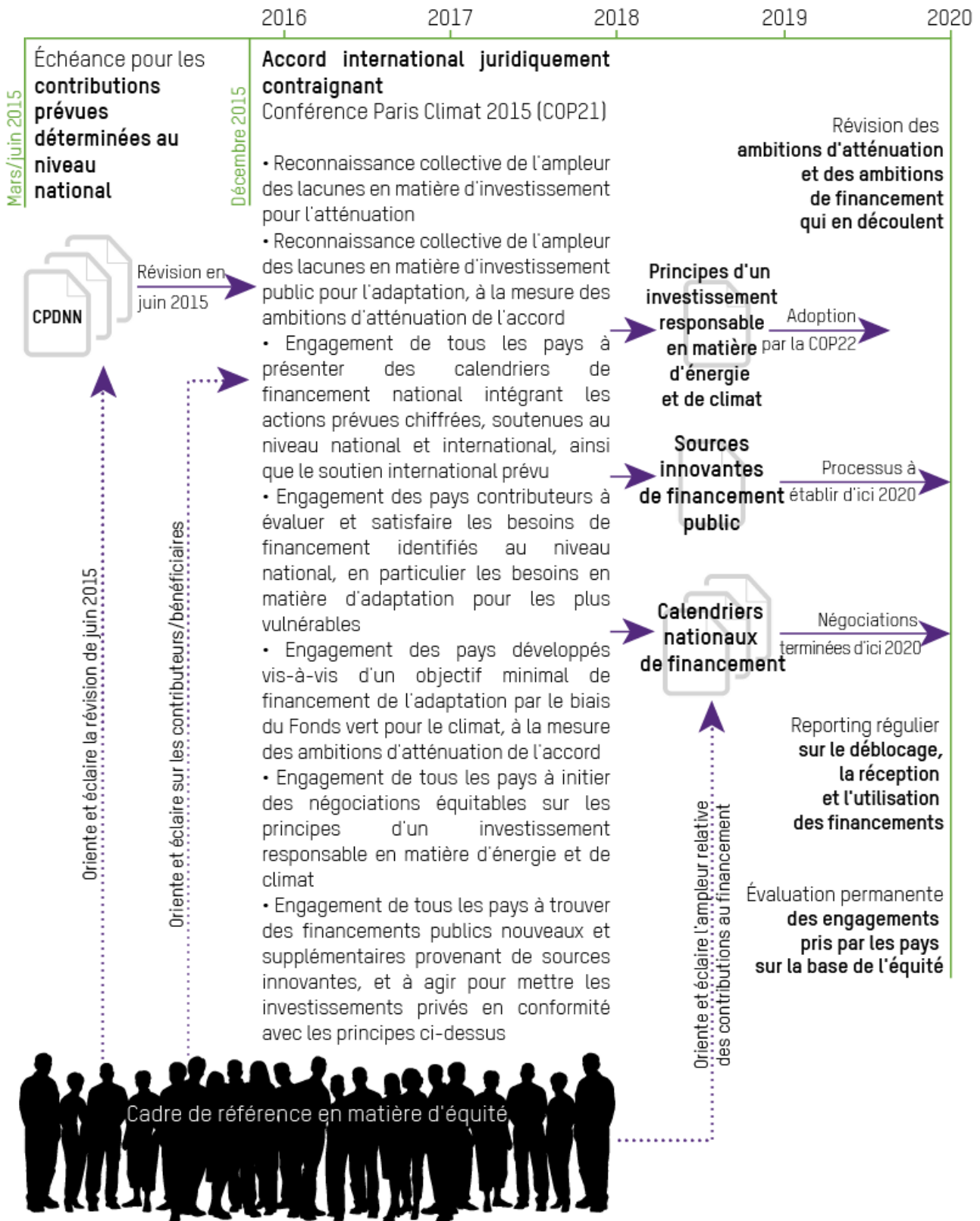
7. Nouveaux engagements à mettre en place des sources innovantes de financement public

Les flux actuels d'APD pour le financement de la lutte contre le changement climatique sont insuffisants, et nous avons besoin de plus de fiabilité et de prévisibilité. En d'autres termes, il faut de nouvelles sources de financement public et les Parties doivent élaborer un plan d'action destiné à concrétiser les programmes nationaux et internationaux les plus prometteurs.

8. Nouveaux engagements pour changer le financement privé

Il reste beaucoup à faire pour canaliser l'investissement privé. Les Parties doivent intégrer à l'Accord de Paris les principes, les engagements et les garanties nécessaires pour encourager l'investissement dans des solutions équitables sobres en carbone.

Figure 1 : Financement dans le cadre de l'Accord de Paris : nos principales recommandations en un coup d'œil



NOTES

- 1 L'expression « engagement de Copenhague/Cancún pour 100 milliards de dollars » est devenu le raccourci pour désigner l'objectif actuel des pays développés de « mobiliser conjointement 100 milliards de dollars par an d'ici 2020 pour répondre aux besoins des pays en développement », adopté formellement dans les accords de Cancún après avoir été évoqué dans l'Accord de Copenhague.

© Oxfam International, decembre 2014

Ce document a été rédigé par Simon Bradshaw, Annaka Carvalho, Tim Gore, Kiri Hanks, et Jan Kowalzig. Oxfam remercie Kelly Dent, Ben Grossman-Cohen, Stephen Hale et Alison Woodhead pour leur assistance dans sa réalisation. Ce document fait partie d'une série de textes écrits pour informer et contribuer au débat public sur des problématiques relatives au développement et aux politiques humanitaires.

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

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

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

Publié par Oxfam GB pour Oxfam International sous l'ISBN 978-1-78077-767-2 en decembre 2014.

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

OXFAM

Oxfam est une confédération internationale de 17 organisations qui, dans le cadre d'un mouvement mondial pour le changement, travaillent en réseau dans plus de 90 pays à la construction d'un avenir libéré de l'injustice qu'est la pauvreté.