

2016 : LES VRAIS CHIFFRES DES FINANCEMENTS CLIMAT

OÙ EN EST-ON DE L'ENGAGEMENT DES
100 MILLIARDS DE DOLLARS ?



CULTIVONS
LA TERRE. LA VIE. LE MONDE.



OXFAM

RÉSUMÉ

LES FINANCEMENTS CLIMAT INTERNATIONAUX SONT UN OUTIL ESSENTIEL DE LA LUTTE MONDIALE CONTRE LE CHANGEMENT CLIMATIQUE. ILS OFFRENT UNE BOUÉE DE SAUVETAGE AUX PAYS ET AUX COMMUNAUTÉS LES PLUS PAUVRES QUI PEINENT À FAIRE FACE AU CHANGEMENT CLIMATIQUE, TOUT EN LEUR APPORTANT UN SOUTIEN CRUCIAL POUR LES ACCOMPAGNER DANS LEUR DÉVELOPPEMENT BAS CARBONE.

Si l'on veut avoir la moindre chance de limiter le réchauffement de la planète en-dessous de 1,5 °C, et d'apporter aux populations vulnérables au changement climatique le soutien auquel elles ont droit, il va falloir augmenter très nettement la qualité et la quantité des financements climat accordés aux pays en développement. L'Accord de Paris contient une vision où l'ensemble des flux financiers, publics et privés, seraient dorénavant compatibles avec un développement sobre en carbone et résilient face au changement climatique. Afin d'atteindre cet objectif, il est essentiel d'intégrer des objectifs climatiques dans les stratégies et les dépenses de développement.

La nécessité d'apporter un soutien financier aux pays en développement pour s'adapter à des conditions climatiques extrêmes est non seulement urgente, mais elle ne fait que s'intensifier. Cette année, les effets combinés du changement climatique et du phénomène El Niño ont dévasté les récoltes et menacent de famine 40 millions de personnes supplémentaires, et ce rien qu'en Afrique australe¹. Pour les pays en développement, le besoin de financements pour l'adaptation au changement climatique est particulièrement aigu dans le domaine de l'agriculture².

Ce rapport présente une analyse critique des financements climat publics internationaux dans le cadre des engagements pris par les pays développés en vertu de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC)³. Il évalue les engagements pris pour 2020 et les contributions financières (bilatérales et multilatérales) effectuées pour la période 2013–2014 au moyen de trois sources de données principales : les deuxièmes rapports bisannuels de la CCNUCC produits par les pays donateurs⁴ ; la base de données du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE, qui comptabilise la part des dépenses de l'aide publique au développement relative au climat des pays bailleurs⁵ ; et la feuille de route des 100 milliards de dollars récemment publiée par les pays développés, ainsi que le rapport technique associé de l'OCDE⁶.

Ces sources fournissent des données complètes sur les contributions financières climatiques par pays, mais en raison des différentes méthodologies utilisées, les chiffres qu'elles présentent sont parfois incohérents. Notre analyse est principalement axée sur les financements publics, qui représentent l'immense majorité des financements et des engagements climat déclarés pour 2020. Dans la dernière partie, nous faisons aussi le point sur les grands enjeux du financement privé de la lutte contre le changement climatique.

LA NÉCESSITÉ D'APPORTER UN SOUTIEN FINANCIER AUX PAYS EN DÉVELOPPEMENT POUR S'ADAPTER À DES CONDITIONS CLIMATIQUES EXTRÊMES EST NON SEULEMENT URGENTE, MAIS ELLE NE FAIT QUE S'INTENSIFIER.

L'analyse d'Oxfam soulève des questions fondamentales, et notamment : comment les financements climat sont-ils comptabilisés ? Comment les financements climat sont-ils dépensés ? Où les financements climat sont-ils dépensés ? Les principaux constats sont énumérés ci-dessous. Dans leur ensemble, ils font ressortir plusieurs défis critiques pour les financements climat suite à l'Accord de Paris de 2015.

- **Les niveaux des financements climat accordés à l'adaptation et aux pays les moins avancés (PMA) sont extrêmement bas : de nouveaux engagements s'imposent de toute urgence afin d'augmenter les soutiens financiers.** Le soutien apporté aux pays les moins avancés est largement insuffisant et les besoins pour l'adaptation continuent d'être gravement négligés, alors qu'en réalité il s'agit là de priorités de premier ordre pour l'affectation des 100 milliards de dollars⁷.
- **L'accord sur l'établissement de normes comptables communes se fait attendre depuis très longtemps, or il s'agit là d'une étape cruciale pour s'assurer que les financements climat sont dépensés de manière efficace et productive afin de contribuer à un développement sobre en carbone et résilient face au changement climatique.** Les systèmes de 'reporting' des financements climat manquent de transparence, de cohérence et de précision : cela induit de fortes différences et un « flou mathématique » quant aux modes de 'reporting' des pays développés.
- **Les niveaux déclarés de financements climat au niveau mondial exagèrent de beaucoup le soutien réel apporté (l'assistance nette spécifique au climat) aux pays en développement.** Cela s'explique notamment par le fait que bon nombre de pays comptabilisent les prêts à leur valeur nominale plutôt qu'à leur part dons.

La quatrième COP de l'Afrique qui aura lieu à Marrakech en 2016 doit impérativement régler les questions de financements climat qui sont restées en suspens depuis l'Accord de Paris. Des progrès en matière de gouvernance des flux financiers sont indispensables pour pouvoir améliorer la qualité et la redevabilité des financements climat. Plus la part des 100 milliards de dollars est comptabilisée de manière erronée ou surestimée, plus le soutien reçu par les pays en développement s'en trouve diminué.

Les décisions et les engagements pris à la COP22 doivent également combler le déficit criant des financements pour l'adaptation au changement climatique alloués aux pays les plus pauvres. Alors qu'ils étaient sur le point de toucher au but, les États réunis à Paris en 2015 ont finalement échoué à se mettre d'accord sur des objectifs chiffrés qui auraient permis que les financements pour l'adaptation augmentent à un niveau proche des besoins sur le terrain. Les pays ont cependant convenu que « la fourniture de ressources financières accrues devrait viser à parvenir à un équilibre entre l'adaptation et l'atténuation » (Article 9.4 de l'Accord de Paris)⁸. Le doublement du financement pour l'adaptation prévu par la feuille de route des 100 milliards de dollars développée par les pays donateurs est certes bienvenu, mais insuffisant pour atteindre « l'équilibre » : Oxfam estime en effet que d'ici 2020, seul 20 % des 100 milliards de dollars iront chaque année aux efforts d'adaptation⁹. Nous exhortons les pays donateurs à intensifier leurs efforts pour accroître très nettement le financement pour l'adaptation, et à œuvrer avec les pays en développement pour faire en sorte que ceux qui en ont le plus besoin y aient rapidement accès.

PLUS LA PART DES 100 MILLIARDS DE DOLLARS EST COMPTABILISÉE DE MANIÈRE ERRONÉE OU SURESTIMÉE, PLUS LE SOUTIEN REÇU PAR LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT S'EN TROUVE DIMINUÉ.

Les individus et les communautés les plus vulnérables sont les perdants à double titre : ils sont les plus durement touchés par le changement climatique alors qu'ils en sont les moins responsables, et ce sont eux encore qui ne reçoivent pas les fonds qui devraient les aider. La ratification rapide de l'Accord de Paris montre bien que les leaders mondiaux sont conscients de l'urgence de la situation¹⁰. Nous espérons qu'ils feront preuve de la même rapidité à la COP22 à Marrakech pour veiller à ce que les femmes et les hommes qui sont en première ligne de la crise climatique reçoivent le soutien dont ils ont besoin et auxquels ils ont droit.

LES FINANCEMENTS CLIMAT ACTUELS PAR RAPPORT À L'ENGAGEMENT DE 100 MILLIARDS DE DOLLARS : PRINCIPAUX CONSTATS

1. LA SITUATION EN 2013–2014 :

Les chiffres déclarés suggèrent que les pays développés ont fourni près de 41 milliards de dollars de financements publics par an. Or sur ce montant, l'assistance nette accordée aux pays en développement portant spécifiquement sur le changement climatique ne dépasse pas les 11 à 20 milliards de dollars.

2. LA SITUATION EN 2020 :

La feuille de route des 100 milliards de dollars suggère que les pays développés pourraient mobiliser 67 milliards de dollars de financements publics d'ici 2020. Or sur ce montant, l'assistance nette accordée aux pays en développement portant spécifiquement sur le changement climatique pourrait ne pas dépasser les 18 à 34 milliards de dollars.

3. UNE COMPTABILISATION AVANTAGEUSE DES PRÊTS :

En 2013–2014, le montant déclaré des prêts correspond parfois au triple de la valeur nette réelle accordée aux pays en développement.

4. LA COMPTABILISATION DE FONDS QUI NE SONT PAS AXÉS SUR LE CHANGEMENT CLIMATIQUE :

Une part importante des financements climat déclarés ne porterait pas sur la lutte contre le changement climatique. En tenant compte du seul élément climat les financements climat bilatéraux en 2013–2014 pourraient être inférieurs de 6 à 10 milliards de dollars par rapport aux chiffres déclarés.

5. L'INSUFFISANCE PERSISTANTE DE L'AIDE SOUS FORME DE SUBVENTIONS :

En 2013–2014, moins de 25 % des financements climat déclarés se présentaient sous forme de subventions.

6. L'INSUFFISANCE PERSISTANTE DES FINANCEMENTS POUR L'ADAPTATION :

En 2013–2014, seulement 16 % des financements climat ont été consacrés à des efforts d'adaptation, et même dans la perspective du doublement des fonds pour l'adaptation prévu par la récente feuille de route des 100 milliards de dollars, cette aide ne devrait pas dépasser 20 % d'ici 2020.

7. L'INSUFFISANCE PERSISTANTE DE L'AIDE APPORTÉE AUX PAYS LES MOINS AVANCÉS :

Seulement 18 % des financements climat ont été versés aux pays les moins avancés en 2013–2014.

8. LA PART CROISSANTE DES BUDGETS APD ACCORDÉE AUX FINANCEMENTS CLIMAT :

En 2013–2014, une large majorité des financements climat ont été comptabilisés dans les engagements des bailleurs de fonds à augmenter l'aide publique au développement (APD) de 0,7 % du RNB : les financements climat représentaient 18 % du budget global total de l'APD en 2013, et 20 % en 2014.

9. LE FLOU PERSISTANT DE LA COMPTABILISATION DES FINANCEMENTS PRIVÉS :

Alors que les pays donateurs insistent sur l'importance de mobiliser des fonds privés dans le cadre de leurs contributions financières pour le climat, ils restent divisés sur les éléments à comptabiliser et la méthode à employer.

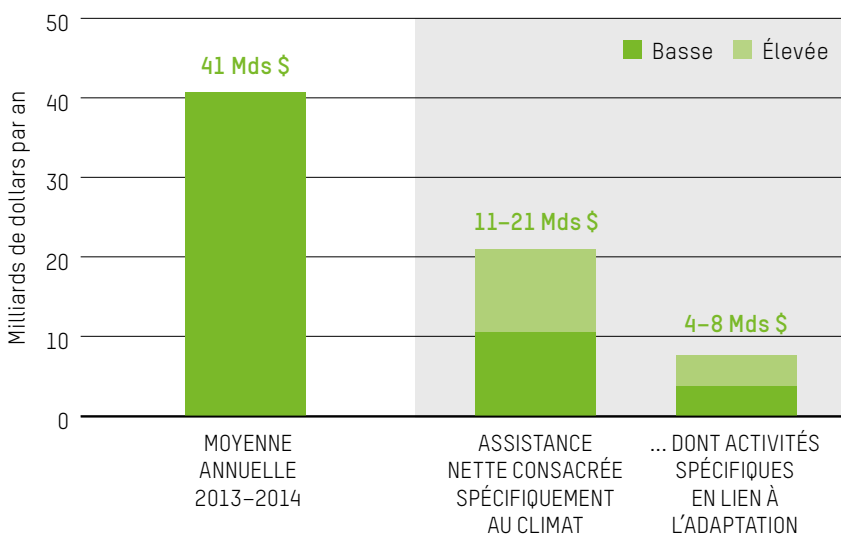
1

LA SITUATION EN 2013–2014 : SUR LE MONTANT DÉCLARÉ DE 41 MILLIARDS DE DOLLARS PAR AN, L'ASSISTANCE NETTE SPÉCIFIQUE AU CLIMAT POURRAIT NE PAS DÉPASSER 11 À 20 MILLIARDS DE DOLLARS.

Les règles et les principes régissant les éléments à comptabiliser au titre des financements climat internationaux et la méthode de comptabilisation sont limités, mal définis et laissent place à toutes sortes d'incohérences. On aboutit ainsi à une situation où les chiffres déclarés par les pays développés exagèrent de beaucoup le soutien net qu'ils consacrent spécifiquement à des objectifs de lutte contre le changement climatique.

L'OCDE estime que les fonds fournis par les pays développés (que ce soit par des mécanismes bilatéraux ou multilatéraux) se sont élevés à 41 milliards de dollars par an en moyenne en 2013–2014. Or nous estimons que l'assistance nette consacrée spécifiquement au climat est nettement plus basse : de l'ordre de 11 à 20 milliards de dollars par an, dont seulement 4 à 7 milliards de dollars sont consacrés à l'adaptation (voir Figure 1). L'encadré 1 présente la méthode que nous avons utilisée pour estimer l'assistance nette consacrée spécifiquement au climat.

Figure 1 : Financements climat déclarés par rapport aux estimations d'Oxfam de l'assistance nette consacrée spécifiquement au climat (moyenne de 2013–2014)



La barre verte représente les financements climat publics calculés par l'OCDE, après analyse des chiffres déclarés dans les deuxièmes rapports bisannuels fournis par les pays développés. Les deux autres barres correspondent aux estimations d'Oxfam de l'assistance nette consacrée spécifiquement au climat, pour le total des financements climat (en orange) et pour l'adaptation (en rouge).

Source : OCDE 2015, calculs d'Oxfam basés sur les chiffres de l'OCDE de 2016

ENCADRÉ 1 : L'ASSISTANCE NETTE CONSACRÉE SPÉCIFIQUEMENT AU CLIMAT PAR RAPPORT AUX CHIFFRES DÉCLARÉS

Il existe un écart important entre ce que les pays donateurs déclarent au titre des financements climat et les estimations réalisées par Oxfam de « l'assistance nette consacrée spécifiquement au climat¹¹ ». Oxfam estime qu'au sein des flux financiers, seule la part qui cible l'action climatique (dite « nette ») devrait être comptabilisée pour satisfaire aux obligations de financement de la lutte contre le changement climatique imposées par la CCNUCC. En effet, tous les fonds qui n'entrent pas dans ce cadre ne constituent pas un transfert financier climatique aux pays en développement. Deux facteurs principaux entrent en ligne de compte lorsqu'il s'agit d'estimer « l'assistance nette consacrée spécifiquement au climat »

Le premier concerne la méthode de comptabilisation des prêts. L'estimation d'Oxfam comptabilise uniquement l'élément concessionnel des prêts ou des instruments autres que des subventions, et non pas leur valeur nominale. Même si les instruments autres que des subventions jouent un rôle important pour favoriser un développement bas carbone et résilient face au changement climatique, seul leur part dons représente la valeur financière nette transférée aux pays bénéficiaires. Or il n'existe pas de chiffres sur la part dons des instruments financiers des financements climat. Par conséquent, notre estimation (certes grossière) comptabilise les subventions à 100 % et les instruments non concessionnels à 0 % à la fois dans nos estimations élevée et basse. Les instruments concessionnels autres que les subventions ont été comptabilisés à 25 % pour notre estimation basse, et à 67 % pour notre estimation élevée¹². *(Voir la section 3 pour en savoir plus.)*

La deuxième difficulté majeure porte sur le fait que la plupart des pays déclarent (en toute légitimité) des fonds pour des projets dont l'action climatique ne constitue que l'un des volets d'action¹³. D'après nous, les approches utilisées pour déterminer la valeur de l'élément climat de ce type de projets manquent de rigueur et ont tendance à exagérer la pertinence de ces fonds en termes de lutte contre le changement climatique. Pour cette raison, Oxfam tient compte de ces exagérations dans ses estimations. Pour notre estimation basse, nous supposons que l'élément climat correspond à 10 % des fonds pour des projets pour lesquels le changement climatique n'est que l'un des objectifs multiples visés¹⁴, et notre estimation élevée comptabilise 50 % de ces fonds, dès lors que les pays contributeurs n'appliquent pas eux-mêmes des proportions moins élevées. Nous jugeons qu'il s'agit là d'une fourchette acceptable par rapport à la pertinence relative de ces projets à la lutte contre le changement climatique¹⁵, ainsi que les proportions variées que les pays donateurs appliquent eux-mêmes¹⁶. *(Voir la section 4 pour en savoir plus.)*

RECOMMANDATIONS

Toutes les parties doivent convenir de règles et de principes directeurs de comptabilité en vertu de la CCNUCC qui permettent aux pays de déclarer la part dons des instruments autres que des subventions, et de préciser plus clairement la réalité de l'action climatique des fonds fournis. Cela permettrait de minimiser le risque d'exagération par les pays développés de leurs financements climat entrant dans le cadre de leurs obligations en vertu de la CCNUCC. Les négociations actuellement en cours sur les modalités de comptabilisation des financements climat, dans le cadre de l'Accord de Paris, devraient permettre d'aboutir à un accord. Les nouvelles règles comptables convenues dans le cadre du CAD de l'OCDE pour le reporting du financement de l'aide publique au développement adoptent une approche utile et méritent d'être envisagées. *(Voir les sections 3 et 4 pour d'autres recommandations sur le reporting des prêts et des projets pour lesquels la lutte contre le changement climatique est un objectif parmi plusieurs.)*

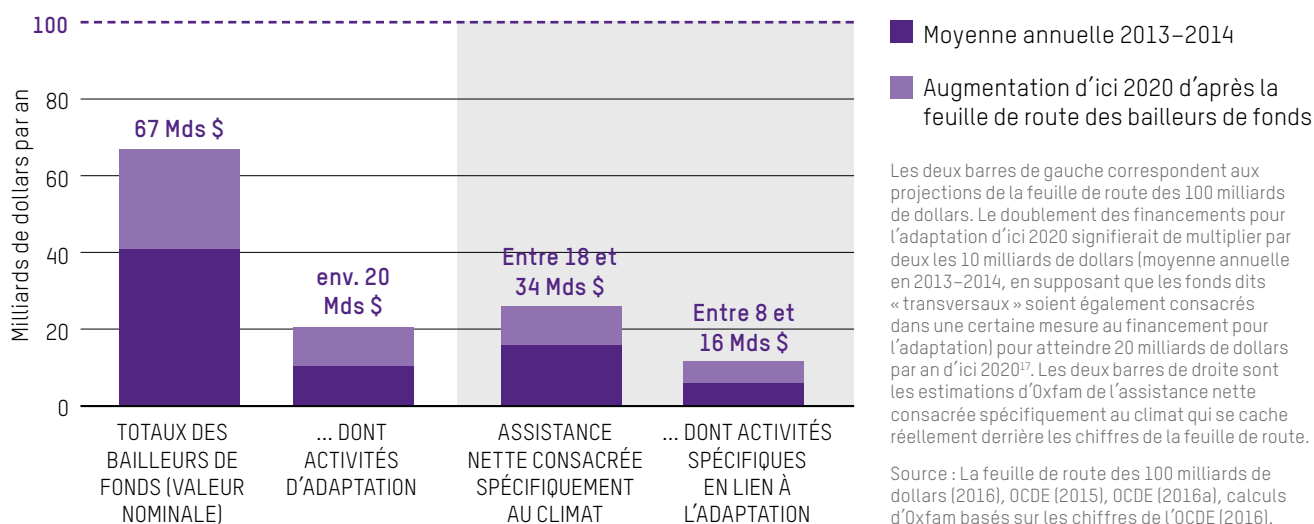
2

LA SITUATION EN 2020 : SUR LES 67 MILLIARDS DE DOLLARS DE FINANCEMENTS PUBLICS PAR AN PRÉVUS PAR LA FEUILLE DE ROUTE DES 100 MILLIARDS, L'ASSISTANCE NETTE SPÉCIFIQUE À L'ACTION CLIMAT POURRAIT NE PAS DÉPASSER LES 18 À 34 MILLIARDS DE DOLLARS.

Le 17 octobre 2016, les pays développés ont publié une feuille de route indiquant comment ils envisagent de tenir leur engagement de mobiliser 100 milliards de dollars par an d'ici 2020 pour aider les pays en développement à faire face au changement climatique. La feuille de route stipule que les promesses faites en 2015 (tant par les pays donateurs que par les banques multilatérales de développement) stimuleront le financement public, pour le faire passer de 41 milliards de dollars en moyenne en 2013–2014 à 67 milliards de dollars en 2020, soit une hausse de 26 milliards de dollars. Elle prévoit également le quasi-doublement du montant du financement pour l'adaptation au changement climatique entre 2013–2014 et 2020.

La feuille de route – qui s'est longtemps fait attendre – marque une avancée dans la lutte contre le changement climatique. Quoique bienvenue, elle laisse encore beaucoup d'imprécisions, tant en ce qui concerne la comptabilisation des financements climat que la part allouée à l'adaptation (voir la section 6 pour de plus amples précisions sur l'adaptation). D'après les projections de la feuille de route, nous estimons que d'ici 2020 l'assistance nette consacrée spécifiquement au climat se situera aux alentours de 18 à 34 milliards de dollars par an pour les financements climat publics, et aux alentours de 8 à 16 milliards de dollars par an pour les financements publics pour l'adaptation (voir Figure 2).

Figure 2 : Financements climat : projection des bailleurs pour 2020 et estimation d'Oxfam de l'assistance nette consacrée spécifiquement au climat



RECOMMANDATIONS :

Tous les pays développés qui ne l'ont pas encore fait doivent préciser le montant total de leurs financements climat en 2020.

Tous les pays développés qui ne l'ont pas encore fait doivent préciser le montant de leurs financements pour l'adaptation en 2020.

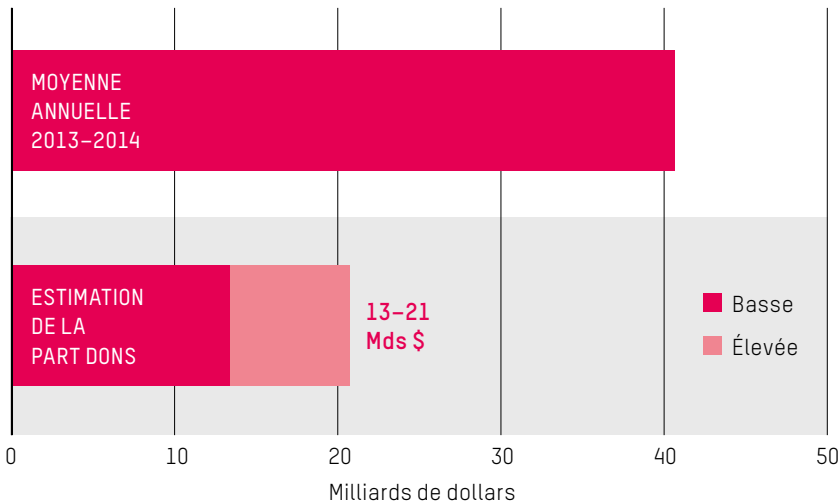
(Voir la section 6 pour obtenir de plus amples recommandations en matière d'adaptation)

3

UNE COMPTABILISATION AVANTAGEUSE DES PRÊTS : EN 2013–2014, LE MONTANT DÉCLARÉ DES PRÊTS CORRESPOND AU TRIPLE DE LA VALEUR NETTE RÉELLE ACCORDÉE AUX PAYS EN DÉVELOPPEMENT.

Dès lors que les circonstances le justifient, des prêts concessionnels, des prises de participation ou des garanties sont autant d'instruments qui ont un rôle important à jouer pour fournir et mobiliser des financements climat. Toutefois, déclarer ces instruments uniquement à leur valeur nominale occulte le niveau d'assistance que les pays en développement reçoivent réellement. Oxfam estime qu'environ les trois quarts des financements climat publics déclarés pourraient en fait être fournis par des instruments autres que des subventions. Oxfam estime que la part dons de ces financements hors subventions se situe entre 13 et 21 milliards de dollars. Cela signifie que les chiffres déclarés pourraient être le triple de la valeur réelle de l'assistance nette apportée (voir Figure 3).

Figure 3 : Financements climat déclarés et estimation d'Oxfam de la part dons (moyenne de 2013–2014)



Le tableau montre que les niveaux déclarés des financements climat pourraient être deux à trois fois plus élevés que l'estimation de l'assistance nette qui ne compte que les subventions et la part dons. Notre estimation est expliquée dans l'Encadré 1, Section 1.

Source : Deuxièmes rapports bisannuels (2016) ; propres calculs basés sur les chiffres de l'OCDE (2016)

Le tableau 1 énumère les niveaux de financement déclarés pour les principaux bailleurs de fonds et en estime la part de l'assistance nette, en comptant les subventions et en estimant la part dons des instruments hors subventions. Il n'est pas surprenant de constater que les montants nominaux changent le plus pour les pays qui ont le plus recours aux prêts.

Tableau 1 : Chiffres déclarés des financements climat et estimations de la part dons pour les principaux bailleurs de fonds (moyenne de 2013–2014) fournis par des mécanismes bilatéraux

Pays	Total bilatéral déclaré	Subventions	Prêts concessionnels ou prise de participation	Prêts non concessionnels ou prise de participation	Instruments autres non concessionnels (garanties, crédit à l'exportation, etc.)	Non précisé ^b	Total estimé des subventions et part dons
Australie	0,14 Md \$	100 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0,14 Md \$
Canada	0,06 Md \$	100 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0,06 Md \$
Danemark	0,2 Md \$	100 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0,2 Md \$
Institutions de l'UE ^a	3,84 Mds \$	28 %	6 %	3 %	0 %	63 %	1,44 à 2,04 Mds \$
France	3,31 Mds \$	2 %	78 %	20 %	0 %	0 %	0,71 à 1,8 Md \$
Allemagne	5,18 Mds \$	45 %	46 %	9 %	0 %	0 %	2,94 à 3,94 Mds \$
Japon	8,14 Mds \$	5 %	41 %	15 %	0 %	39 %	1,66 à 3,72 Mds \$
Pays-Bas	0,34 Md \$	100 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0,34 Md \$
Norvège	0,78 Md \$	100 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0,78 Md \$
Espagne	0,43 Md \$	12 %	7 %	32 %	49 %	0 %	0,06 à 0,07 Md \$
Suède	0,28 Md \$	100 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0,28 Md \$
Suisse	0,19 Md \$	100 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0,19 Md \$
Royaume-Uni	0,75 Md \$	94 %	6 %	0 %	0 %	0 %	0,71 à 0,73 Md \$
États-Unis	2,27 Mds \$	35 %	0 %	17 %	48 %	0 %	0,79 Md \$

Le tableau illustre le financement bilatéral tel qu'il figure dans les rapports bilatéraux, sous forme de moyenne annuelle pour 2013–2014. La colonne de droite montre notre estimation de la part dons des chiffres déclarés, en utilisant la méthode expliquée dans l'Encadré 1, Section 1.

a Il s'agit des institutions de l'UE et de leur budget, non pas de l'UE prise dans son ensemble.

b Pour une large part du financement bilatéral des institutions de l'UE et du Japon tels que déclarés dans les rapports bisannuels, l'instrument financier n'a pas été précisé, d'où la fourchette relativement large que cela induit. Comme on l'a vu à la section 1, dans ces cas-là, nous avons supposé que la moitié des montants déclarés étaient de nature concessionnelle, et l'autre pas.

Source : Deuxième rapports bisannuels (2016) ; calculs d'Oxfam

RECOMMANDATIONS

Les pays contributeurs doivent uniquement déclarer les subventions ou la part dons des instruments visant à satisfaire leurs obligations au titre de la CCNUCC.

Les instruments non concessionnels qui ne se concrétisent pas par un transfert financier net ne doivent pas être comptabilisés dans l'atteinte des obligations au titre de la CCNUCC.

Un rapport national peut tout à fait donner des informations sur les instruments concessionnels et non concessionnels à leur valeur nominale (comme par exemple les prêts au taux du marché, les garanties ou l'assurance-crédit à l'exportation), à condition de bien faire la distinction entre les chiffres déclarés et les chiffres comptabilisés en vue de satisfaire aux obligations CCNUCC du pays concerné.

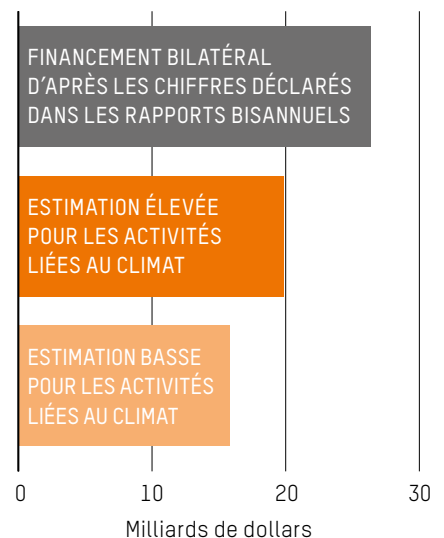
LA COMPTABILISATION DES FONDS QUI NE SONT PAS AXÉS SUR LE CHANGEMENT CLIMATIQUE : SI L'ON TENAIT COMPTE DU SEUL ÉLÉMENT CLIMAT, LES FINANCEMENTS CLIMAT BILATÉRAUX EN 2013–2014 SERAIENT INFÉRIEURS DE 6 À 10 MILLIARDS DE DOLLARS PAR RAPPORT AUX CHIFFRES DÉCLARÉS.

Une grande partie des financements climat est associée à des projets où le changement climatique n'est qu'un objectif parmi plusieurs¹⁸. Les divergences sont très importantes et des méthodologies contestables sont employées pour comptabiliser l'élément climat de ces projets dans les déclarations faites par rapport aux engagements pris au titre de la CCNUCC. Pour les fonds bilatéraux, nous estimons que le financement consacré spécifiquement à la lutte contre le changement climatique pourrait être inférieur de 6 à 10 milliards de dollars par an par rapport aux chiffres déclarés (voir Figure 4). Ce problème risque d'affecter tout particulièrement les chiffres du financement pour l'adaptation au changement climatique, car au cours de la période 2013–2014, 69 % du financement bilatéral pour l'adaptation comportait des projets où l'adaptation n'était qu'un objectif parmi plusieurs¹⁹.

Il n'y a certes rien de mal à intégrer le changement climatique dans les dépenses de développement. Au contraire, tous ceux qui fournissent de l'aide au développement devraient inscrire des considérations relatives au changement climatique dans tous leurs domaines de travail. Néanmoins, en raison de la pression qui pèse sur les pays développés – pour prouver comment ils vont tenir leur engagement des 100 milliards de dollars, cette démarche risque de se solder par un exercice comptable superficiel où les activités comptabilisées ne concernent pas le climat, où les projets comptabilisés ne tiennent pas compte du changement climatique dans leur conception et leur mise en œuvre²¹.

La majorité des bailleurs de fonds ont appliqué un pourcentage fixe au montant des financements climat qu'ils ont déclarés, allant de 20 % à 100 %, comme le montre le Tableau 2. Seuls les États-Unis, le Royaume-Uni et la Suisse ont tenté de calculer le montant exact des dépenses consacrées à l'action climatique. L'approche d'ensemble adoptée par les autres bailleurs traduit l'absence de procédures rigoureuses pour s'assurer que les financements déclarés représentent bien le montant réel affecté à l'action climatique, et le manque d'information rend ces chiffres impossibles à vérifier. Il s'agit là d'une question préoccupante au vu du nombre d'études par Oxfam et d'autres organisations qui soulignent la gravité du problème d'erreur de qualification des financements climat. À cela s'ajoute le fait que pour l'heure, le secteur de l'aide au développement ne prend pas le changement climatique au sérieux²². L'utilisation de pourcentages fixes pour estimer l'élément climat d'un projet présente un gros risque de surestimation.

Figure 4 : Estimation d'Oxfam de la réalité des financements bilatéraux pour l'action climatique (moyenne pour 2013–2014)



La barre de gauche montre les fonds bilatéraux tels que déclarés (pour lesquels les pays utilisent leur propre méthode, le cas échéant, sur la pertinence pro-climat des fonds fournis). La barre du milieu et celle de droite présentent les estimations élevée et basse d'Oxfam. Pour notre estimation basse, nous supposons que l'élément climat correspond à 10 % des fonds pour des projets dont l'action climatique n'est qu'un objectif parmi plusieurs²⁰, et notre estimation élevée comptabilise 50 % de ces fonds, dès lors que les pays contributeurs n'appliquent pas eux-mêmes des proportions moins élevées. Voir l'Encadré 1, Section 1 pour en savoir plus sur la méthode que nous avons employée. Cette comparaison met bien en évidence le fait que les financements réels concernant le climat peuvent être bien inférieurs à ce que les chiffres déclarés font apparaître.

Source : Rapports bisannuels (2016) ; calculs d'Oxfam basés sur les chiffres de l'OCDE (2016)

Tableau 2 : Approches nationales de la comptabilisation de la valeur des activités climat lorsque leurs projets comportent des objectifs multiples par pays

Pays	Pourcentage appliqué
Espagne	20 %
Australie	* 30 %
Institutions de l'UE	40 %
France	40 %
Allemagne	50 %
Japon	100 %
Pays-Bas	40 %
Nouvelle-Zélande	** 30 %
Norvège	100 %
Royaume-Uni	Méthode propre
États-Unis	Méthode propre
Suisse	Méthode propre

* Évaluation des activités quand c'est possible, sinon 30 % de la valeur du projet

** Valeur par défaut de 30 %, sauf si disponibilité du coefficient spécifique à chaque activité

Source : OCDE (2015)

RECOMMANDATIONS

Tous les États et toutes les institutions de financement du développement doivent s'engager à incorporer le changement climatique dans l'ensemble de leurs portefeuilles de dépenses. Il s'agit là d'un prérequis essentiel pour réaliser les objectifs de l'Accord de Paris et les Objectifs de développement durable (ODD).

Les pays contributeurs doivent s'engager à une évaluation et à un reporting projet par projet pour déterminer la valeur de la composante climatique du projet afin de la comptabiliser dans leurs engagements aux financements climat. Il n'est pas toujours simple de déterminer quelle partie du budget d'un projet correspond à des objectifs de lutte contre le changement climatique. Beaucoup craignent de se perdre dans une comptabilisation fastidieuse au lieu d'œuvrer vers des résultats concrets. Pourtant, pour que les contributeurs et les bénéficiaires puissent se tenir mutuellement responsables, et pour que les citoyens puissent demander des comptes à leur gouvernement, ces précisions sont importantes.

Les efforts déployés par des pays comme le Royaume-Uni, les États-Unis et la Suisse, qui essaient de comptabiliser uniquement les activités spécifiquement liées au climat, devraient servir de base à l'élaboration d'une approche cohérente utilisée par tous. Pour l'adaptation, toute approche cohérente devrait permettre l'application des critères suivants : le contexte climatique devrait être analysé et le projet devrait identifier la vulnérabilité à laquelle remédier, ainsi que le rapport entre les activités visées et les impacts et la vulnérabilité du groupe cible.

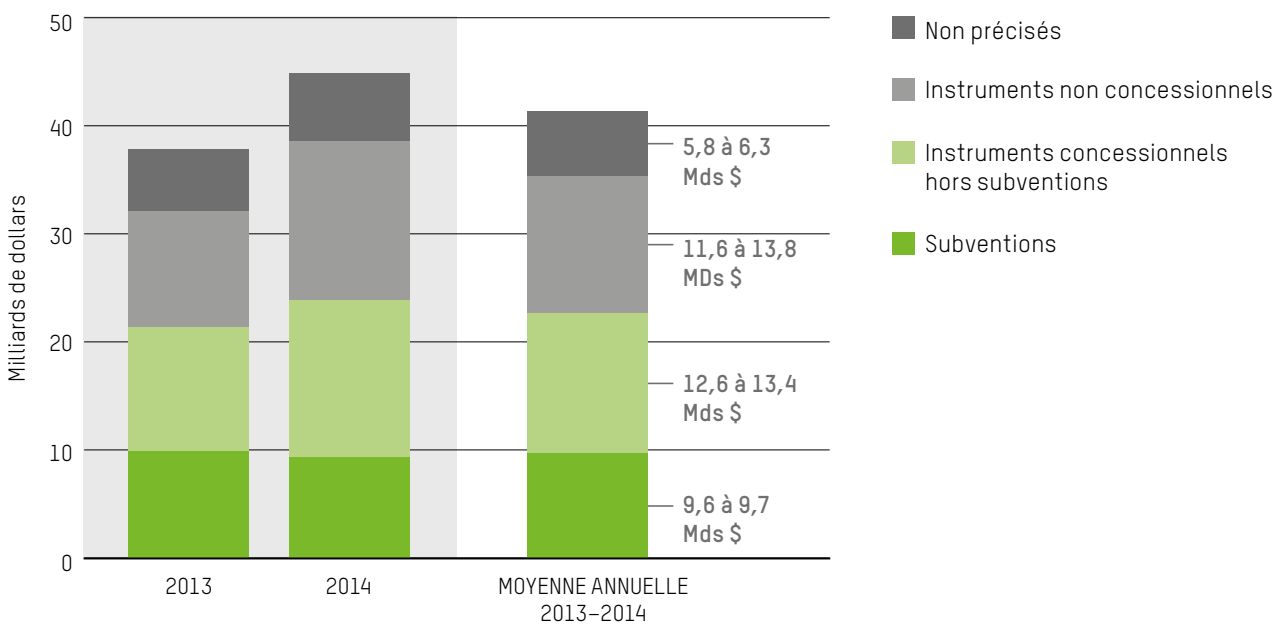
5

L'INSUFFISANCE PERSISTANTE DE L'AIDE SOUS FORME DE SUBVENTIONS : EN 2013-2014, MOINS DE 25 % DES FINANCEMENTS CLIMAT DÉCLARÉS SE PRÉSENTAIENT SOUS FORME DE SUBVENTIONS.

Le montant des financements climat alloué sous forme de subventions continue d'être largement insuffisant. Sur les 41 milliards de dollars déclarés au titre des financements climat publics par des mécanismes bilatéraux et multilatéraux (moyenne annuelle au cours de 2013-2014), seulement 10 milliards de dollars sont des subventions, soit 25 %.

Comme le montre la Figure 5, les 10 milliards de dollars de subventions sont nettement inférieurs aux 32 milliards de dollars apportés par d'autres instruments, tels que des prêts, des prises de participation ou des garanties. Alors que le montant global des financements climat a augmenté entre 2013 et 2014, le montant des subventions fournies a, lui, légèrement baissé.

Figure 5 : Financements en subventions en 2013-2014 (bilatéral et multilatéral)



La figure montre la répartition des différents instruments utilisés pour les financements climat, estimée par Oxfam. Environ 10 milliards de dollars de financements climat multilatéraux et bilatéraux déclarés ont été fournis sous forme de subventions pour 2013 et 2014. En ce qui concerne le financement via les banques multilatérales de développement, les informations de ventilation entre les différents instruments sont parcellaires (surtout en ce qui concerne leur concessionnalité). D'autre part, l'attribution aux pays développés du financement par les banques multilatérales de développement ne fait pas l'objet d'un accord universel. Par conséquent, ces chiffres ne sont que des estimations.

Source : Deuxièmes rapports bisannuels (2016) ; propres calculs basés sur les chiffres de l'OCDE (2016)

Les subventions jouent un rôle essentiel pour veiller à ce que les populations les plus durement touchées par le changement climatique soient celles qui obtiennent l'aide à laquelle elles ont droit. Les financements et les prêts privés auront du mal à répondre aux besoins essentiels en matière d'adaptation des populations pauvres et marginalisées²³. Les subventions accordées aux pays les moins avancés, qui affichent une grande vulnérabilité et de faibles capacités, sont particulièrement indispensables pour assurer la sécurité alimentaire et l'accès à l'eau, la préparation aux catastrophes et d'autres mesures visant à accroître la résilience des populations pauvres aux changements climatiques.

Le tableau 3 énumère le montant des financements climat déclarés par les principaux bailleurs de fonds qui a été fourni sous forme de subventions. La France et le Japon figurent aux derniers rangs, fournissant tout juste 2 % et 5 % de leur financement sous forme de subventions.

Tableau 3 : Chiffres déclarés des financements climat et des subventions pour les principaux bailleurs de fonds fournis par des mécanismes bilatéraux

Pays	Total en milliards de dollars de l'aide bilatérale déclarée	Pourcentage fourni sous forme de subventions	Milliards de dollars fournis sous forme de subventions
Australie	0,14 Md \$	100 %	0,14 Md \$
Canada	0,06 Md \$	100 %	0,06 Md \$
Danemark	0,20 Md \$	100 %	0,20 Md \$
Institutions de l'UE ^a	3,84 Mds \$	28 %	1,09 Md \$
France	3,31 Mds \$	2 %	0,07 Md \$
Allemagne	5,18 Mds \$	45 %	2,34 Mds \$
Japon	8,14 Mds \$	5 %	0,43 Md \$
Pays-Bas	0,34 Md \$	100 %	0,34 Md \$
Norvège	0,78 Md \$	100 %	0,78 Md \$
Espagne	0,43 Md \$	12 %	0,05 Md \$
Suède	0,28 Md \$	100 %	0,28 Md \$
Suisse	0,19 Md \$	100 %	0,19 Md \$
Royaume-Uni	0,75 Md \$	94 %	0,70 Md \$
États-Unis	2,27 Mds \$	35 %	0,79 Md \$

Tous les chiffres correspondent à la moyenne annuelle 2013–2014.

^a Il s'agit des institutions de l'UE et de leur budget, non pas de l'UE prise dans son ensemble.

Source : Deuxièmes rapports bisannuels (2016)

RECOMMANDATIONS

Tous les pays contributeurs doivent s'efforcer d'accroître la part et le montant de l'aide apportée sous forme de subventions.

Les subventions doivent servir en priorité aux activités d'adaptation, ainsi qu'aux pays les plus pauvres et les plus vulnérables.

6

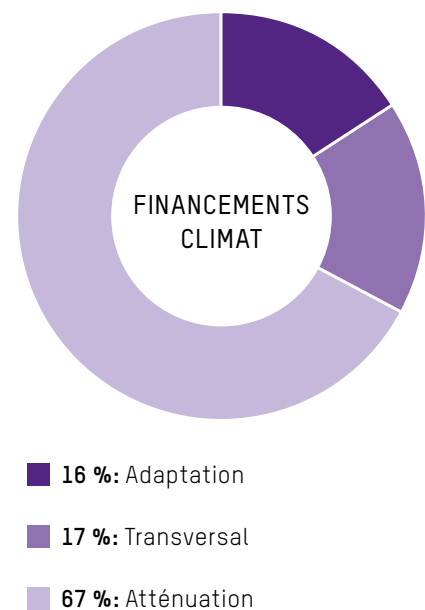
L'INSUFFISANCE PERSISTANTE DES FINANCEMENTS POUR L'ADAPTATION : EN 2013–2014, SEULEMENT 16 % DES FINANCEMENTS CLIMAT ONT ÉTÉ CONSACRÉS À L'ADAPTATION, ET MÊME DANS LA PERSPECTIVE DU DOUBLEMENT DES FONDS POUR L'ADAPTATION PRÉVU PAR LA RÉCENTE FEUILLE DE ROUTE DES 100 MILLIARDS DE DOLLARS, CETTE AIDE NE DEVRAIT PAS DÉPASSER 20 % D'ICI 2020.

Au cours de la période 2013–2014, seulement 16 % des financements climat internationaux, en moyenne, ont été affectés à des mesures d'adaptation, 67 % à des mesures d'atténuation et 17 % étaient de nature transversale²⁴. Les niveaux de financement ont été particulièrement faibles en 2014, voyant seulement 14 % de fonds affectés à l'adaptation²⁵. Depuis la période 2011–2012, le total du financement pour l'adaptation enregistre une faible hausse (de l'ordre de 1 milliard de dollars), mais la part de l'adaptation au financement global de la lutte contre le changement climatique est pratiquement restée inchangée²⁶.

La nécessité d'apporter un soutien financier aux pays en développement pour s'adapter à des conditions climatiques extrêmes est non seulement urgente, mais elle ne fait que s'intensifier. Le soutien international à l'adaptation est largement insuffisant. Il est délaissé au profit de l'atténuation. La feuille de route des 100 milliards de dollars produite par les pays développés prévoit le doublement du financement pour l'adaptation d'ici 2020 ce qui, d'après nos estimations, portera l'adaptation à environ 20 % des 100 milliards de dollars, loin de la « répartition équilibrée » convenue par tous les États à Paris.

Dans la plupart des cas, les pays qui contribuent le plus aux financements climat sont ceux qui fournissent le moins de financement à l'adaptation (en proportion de leur contribution globale). Le Japon, la France, les États-Unis et l'Union européenne figurent parmi les plus gros contributeurs au monde en financements climat internationaux, et pourtant, ils figurent en queue de peloton pour ce qui est du soutien à l'adaptation. En se basant sur les niveaux de dépenses de 2013–2014, si ces quatre pays s'engageaient à allouer seulement 35 % de leurs financements à l'adaptation, ils en viendraient à quasiment doubler le montant du financement pour l'adaptation (bilatéral et multilatéral) reçu par les pays en développement dans le monde entier²⁷.

Figure 6 : Parts mondiales du financement pour l'atténuation, l'adaptation et transversal en 2013–2014



D'après les chiffres présentés dans les deuxièmes rapports bisannuels des pays concernant le financement multilatéral et bilatéral, mais sans compter les contributions essentielles aux banques multilatérales de développement, en raison de l'absence de la ventilation de ces données.

Source : Deuxièmes rapports bisannuels de la CCNUCC relevés dans l'Évaluation bisannuelle (2016)

Tableau 4 : Pays allouant le moins de financements à l'adaptation en 2013–2014²⁸

Pays	Part des financements climat allouée à l'adaptation	Part des financements climat allouée à l'adaptation si 50 % du financement « transversal » est aussi comptabilisé à des fins d'adaptation
Portugal	10 %	10 %
Espagne	8 %	11 %
Japon	14,5 %	15 %
France	13 %	17 %
États-Unis	15 %	16,5 %
UE	9,5%	17%

Source : Deuxièmes rapports bisannuels (2016) Calculs d'Oxfam

RECOMMANDATIONS

Les États réunis à Paris en 2015 n'ont finalement pas réussi à se mettre d'accord sur des objectifs chiffrés qui auraient permis aux financements pour l'adaptation d'augmenter à un niveau proche des besoins sur le terrain. Les pays ont cependant convenu que « la fourniture de ressources financières accrues devrait viser à parvenir à un équilibre entre l'adaptation et l'atténuation »²⁹. Bien que certains pays se soient engagés à accroître en 2015 leur financement pour l'adaptation, ce qui est bienvenu, globalement ces engagements ne vont pas assez loin³⁰. Il est donc urgent de prendre des mesures pour remédier au déficit du financement pour l'adaptation afin de parvenir à un juste équilibre entre la part du financement allouée à l'adaptation et celle à l'atténuation.

Toutes les parties doivent convenir d'un objectif global pour le financement pour l'adaptation. Conformément à l'engagement de l'Accord de Paris visant à « augmenter sensiblement le financement de l'adaptation par rapport aux niveaux actuels »³¹, ainsi qu'à l'engagement d'une allocation des fonds « équilibrée » entre l'adaptation et l'atténuation³², cet objectif devrait inclure l'engagement de consacrer **35 milliards de dollars de financements publics à l'adaptation d'ici 2020**. Il s'agirait d'un signal politique minimum nécessaire en vue de commencer à combler l'actuel déficit du financement pour l'adaptation.

Tous les pays développés doivent s'engager à ce que la part de leur financement pour l'adaptation représente au moins 50 % de leur contribution globale aux financements climat publics d'ici 2020.

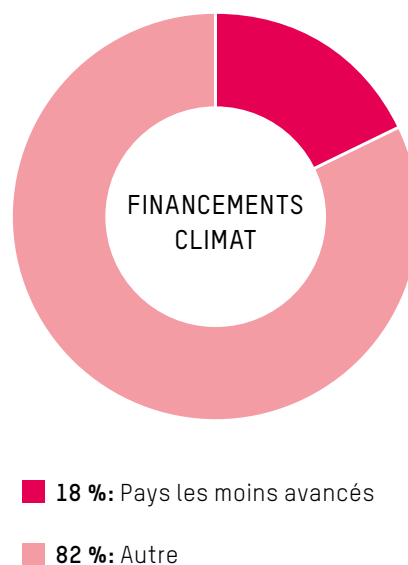
L'INSUFFISANCE PERSISTANTE DE L'AIDE APPORTÉE AUX PAYS LES MOINS AVANCÉS : SEULEMENT 18 % DES FINANCEMENTS CLIMAT ONT ÉTÉ ALLOUÉS AUX PAYS LES MOINS AVANCÉS EN 2013–2014.

Les pays ne sont pas tenus de déclarer dans leurs rapports bisannuels la part des financements climat qu'ils ont allouée aux PMA, toutefois les chiffres de l'OCDE constituent une bonne base pour l'estimer. Au cours de la période 2013–2014, nous estimons qu'en moyenne, sur le total des financements climat, 8,7 milliards de dollars ont été alloués aux PMA par an, soit 18 %³³.

Les financements climat alloués aux PMA sont insuffisants. D'après nos estimations, la part des financements climat reçue par les PMA n'est pas en phase par rapport aux engagements internationaux pris par les pays donateurs de consacrer environ 25 % de l'aide aux PMA (0,15 à 0,2 % sur l'engagement de consacrer 0,7 % du RNB à l'APD)³⁴. Bien que l'Accord de Paris ne prévoie pas de part ni de montant spécifique à consacrer aux pays vulnérables ou aux PMA, il reconnaît néanmoins (à l'instar de beaucoup de décisions de la CCNUCC qui l'ont précédé) l'importance des financements climat pour les PMA et les autres pays vulnérables dont les ressources sont limitées, et ce plus particulièrement en ce qui concerne les financements publics pour l'adaptation sous forme de subventions³⁵.

D'après les chiffres du CAD de l'OCDE, Oxfam estime que seulement 12 % des financements climat (bilatéraux et multilatéraux) allait à l'adaptation sous forme de subventions en 2013, et 10 % en 2014. Sur ce pourcentage très limité de financement pour l'adaptation sous forme de subventions, les PMA ont reçu 45 % en 2013 et 38 % en 2014. Bien que les PMA soient les bénéficiaires d'une part relativement généreuse de l'enveloppe des subventions pour l'adaptation, celle-ci reste néanmoins bien trop petite.

Figure 7 : Part des financements climat allouée aux PMA en 2013–2014



Source : OCDE (2016)

RECOMMANDATIONS

Des financements climat bien plus élevés doivent être accordés aux PMA au cours des années à venir, surtout pour l'adaptation. Pour cela, il va falloir accroître les subventions.

- Tous les pays contributeurs s'engagent à consacrer au moins 25 % de leurs financements climat publics aux PMA, en accord avec les principes de l'aide.
- Tous les pays contributeurs doivent augmenter les contributions qu'ils accordent au Fonds pour les pays les moins avancés pour qu'il puisse remplir son mandat d'ici 2020 au plus tard.

LA PART CROISSANTE DES BUDGETS APD ACCORDÉE AUX FINANCEMENTS CLIMAT : EN 2013–2014, UNE LARGE MAJORITÉ DES FINANCEMENTS CLIMAT ONT ÉTÉ COMPTABILISÉS DANS LES ENGAGEMENTS DES BAILLEURS DE FONDS À AUGMENTER L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT (APD) DE 0,7 % DU RNB. LES FINANCEMENTS CLIMAT REPRÉSENTAIENT 18 % DU BUDGET GLOBAL TOTAL DE L'APD EN 2013, ET 20 % EN 2014.

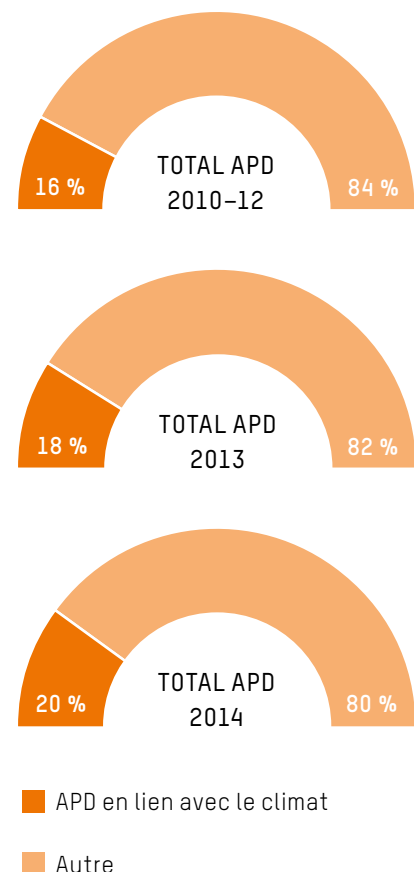
D'après les rapports bisannuels nationaux de la CCNUCC, Oxfam estime qu'en 2013–2014, au moins 60 % des financements climat (multilatéraux et bilatéraux) ont été comptabilisés dans les engagements des bailleurs de fonds à accroître leur APD pour la porter à 0,7 % de leur RNB³⁶. Et d'après l'OCDE, les financements climat représentaient 18 % du budget total de l'APD dans le monde en 2013, et 20 % en 2014³⁷. Il s'agit là d'une hausse constante par rapport à 2010–2012, où 16 % de l'APD comportait un élément climat³⁸.

Dès lors que les financements climat augmentent à un rythme plus rapide que les budgets globaux de l'APD, le risque est qu'ils viennent puiser dans les autres volets de dépenses essentielles de l'APD. À plus long terme, il n'y a pas de doute qu'à eux seuls, les budgets de l'APD ne suffiront pas à couvrir l'envolée du coût des financements climat et le coût des autres priorités de développement.

Sans tenir compte du financement pour l'atténuation, une simple extrapolation des besoins futurs de financement pour l'adaptation par rapport aux niveaux potentiels futurs de l'APD ne présage rien de bon. Le PNUE estime que d'ici 2030, les coûts de l'adaptation pourraient atteindre entre 140 et 300 milliards de dollars³⁹. Même si on n'attend pas des pays développés qu'ils portent à eux seuls la charge financière, les accords conclus dans le cadre de la CCNUCC les obligent à y contribuer dans une large mesure.

- Un scénario optimiste, où tous les pays respectent leurs engagements de consacrer 0,7 % de leur RNB à l'APD, permettrait d'envisager que les niveaux de l'APD avoisinent les 420 milliards de dollars d'ici 2030⁴⁰. Dans ce scénario, il faudrait consacrer une très grande partie de l'aide exclusivement aux coûts de l'adaptation (entre 140 et 300 milliards de dollars), si l'on attend des pays développés qu'ils en payent une large partie (voir Figure 9).
- Un scénario pessimiste, où les niveaux d'APD sont équivalents à ceux actuels (0,3 % du RNB), le situerait aux alentours de 180 milliards de dollars⁴¹. D'après ce scénario, l'intégralité du budget de l'APD ne suffirait même pas à couvrir les besoins liés à l'adaptation, et encore moins à d'autres priorités de développement (voir Figure 9).

Figure 8 : Part des financements climat au sein de l'APD en 2010–2012 et 2013–2014

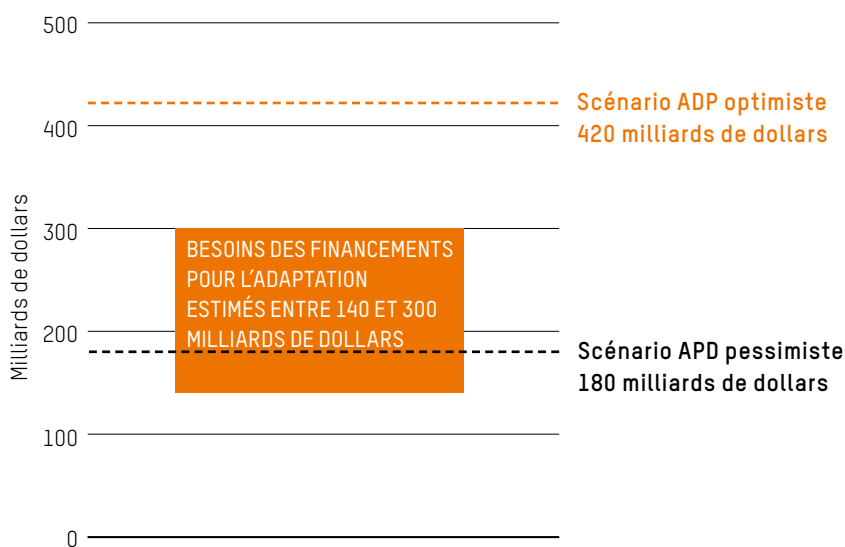


Source : OCDE (2016)

Pour les pays les plus pauvres du monde, tout bonnement incapables de faire face aux coûts d'adaptation ou de subir des coupes sombres dans d'autres domaines de l'aide vitale, les perspectives sont préoccupantes. Ces deux scénarios démontrent la nécessité impérieuse de mettre en place de nouvelles sources de financements climat qui s'ajoutent aux budgets d'APD traditionnels.

Il est indispensable de trouver d'autres sources innovantes de financements climat, comme la taxe sur les transactions financières ou la taxe carbone sur les transports maritime et aérien, pour combler l'écart criant et croissant entre les niveaux actuels de financements et les besoins qui ne font que s'intensifier, et pour juguler le détournement de l'aide allouée à la santé, à l'éducation et à d'autres priorités essentielles de développement. Ces sources de financement existent et elles sont techniquement réalisables, mais pour l'heure, la volonté politique pour les mettre en œuvre fait cruellement défaut.

Figure 9 : Scénarios potentiels futurs : part des financements climat au sein de l'APD en 2030



Source : OCDE (2016) et PNUF (2016)

RECOMMANDATIONS

En principe, Oxfam considère les financements climat comptabilisés pour répondre aux obligations de la CCNUCC comme étant additionnels aux engagements d'APD. Par conséquent, les fonds déclarés pour satisfaire aux obligations de la CCNUCC ne devraient pas être comptabilisés dans l'engagement des 0,7 %.

- Dans un premier temps, les pays développés doivent s'engager à ce que les financements climat, admissibles au titre d'APD, augmentent au même rythme que les budgets de l'aide.
- Tous les pays doivent soutenir de toute urgence les mesures les plus prometteuses visant à débloquer de nouvelles sources de financements climat sur le plan national et international, comme la réforme du système d'échange de quotas d'émission de l'Union européenne. De nouvelles sources s'imposent pour combler l'écart criant et croissant entre les niveaux actuels du financement pour l'adaptation et les besoins qui ne font que s'intensifier. Il s'agit notamment de la taxe sur les transactions financières, de la taxe carbone pour les transports aérien et maritime internationaux, et des taxes carbone/marchés du carbone au plan national ou régional, y compris l'affectation des recettes des enchères de l'EU-ETS de l'UE aux financements climat.

LE FLOU PERSISTANT DE LA COMPTABILISATION DU FINANCEMENT PRIVÉ : ALORS QUE LES PAYS CONTRIBUTEURS INSISTENT SUR L'IMPORTANCE DE MOBILISER DES FONDS PRIVÉS DANS LE CADRE DE LEURS CONTRIBUTIONS FINANCIÈRES POUR LE CLIMAT, ILS RESTENT DIVISÉS SUR LES ÉLÉMENTS À COMPTABILISER ET LA MÉTHODE À EMPLOYER.

Si les huit premières sections du présent rapport s'attachent à analyser les financements climat publics, cette dernière fait le point sur les principaux enjeux liés aux financements climat privés, notamment la question de la comptabilisation.

Ces dernières années une attention croissante a été accordée aux financements climat privés pour diverses raisons : les financements publics sont limités (l'aide publique et les budgets nationaux sont constamment menacés de coupes), le secteur privé doit lui aussi participer à la lutte contre le changement climatique (réduire les émissions et accroître la résilience de ses chaînes d'approvisionnement), et le secteur financier a un rôle crucial à jouer pour « réorienter les investissements » vers un avenir durable et sobre en carbone. Dans le cadre de l'Accord de Paris, toutes les Parties ont convenu d'œuvrer pour que *l'ensemble des flux financiers [soit] compatible avec un profil d'évolution vers un développement à faible émission de gaz à effet de serre et résilient aux changements climatiques*⁴². Il s'agit là d'un objectif essentiel qui devrait garantir le désinvestissement nécessaire des énergies fossiles des instances publiques comme du secteur privé.

Alors que de nombreux bailleurs de fonds se tournent vers le secteur privé pour combler le déficit de financement, la feuille de route des 100 milliards de dollars indique clairement que l'on peut s'attendre à une forte hausse des financements privés. D'ici 2020, les pays développés prévoient que sur les 100 milliards de dollars promis, 67 milliards seront des financements publics et que le reste (près du tiers) sera mobilisé sous forme de fonds privés. Or aujourd'hui, un véritable flou – qu'il convient de dissiper – entoure la comptabilisation des financements privés.

Quatre pays seulement (le Canada, la Finlande, la France et le Japon) ont précisé dans leurs deuxièmes rapports bisannuels le montant des financements privés mobilisés dans les pays en développement. Toutefois, ces chiffres couvrent des périodes différentes et utilisent des méthodologies différentes, d'où la difficulté de les additionner entre eux (voir Tableau 6). D'autres pays donateurs ont donné une estimation de leurs financements privés, sans que ces chiffres soient accessibles au public pour le moment. En outre, il n'est actuellement pas possible de vérifier ce qui a été déclaré, car les ventilations détaillées au niveau projet n'ont pas été fournies. Ici aussi, il reste encore aux pays développés et aux pays en développement à trouver un terrain d'entente sur l'adoption de critères comptables raisonnables. Les bailleurs devraient quant à eux veiller à ne pas surestimer leur contribution à la mobilisation de fonds

Tableau 5 : Informations sur les financements privés mobilisés déclarés dans les deuxièmes rapports bisannuels

Pays	Chiffres déclarés des financements privés mobilisés dans les pays en développement
Canada	1,44 Md \$ mobilisé sur la période de 2010–2011 à 2012–2013
Finlande	0,5 à 1,8 Md \$ - estimation initiale datant de 2013
France	0,794 Md \$ en 2013 0,904 Md \$ en 2014 (Méthodologie expliquée dans l'annexe au rapport)
Japon	3,6 Mds \$ au total pour les deux années 2013 et 2014

Source : Deuxièmes rapports bisannuels (2016)

privés. Il convient de souligner les effets bénéfiques que l'établissement ou l'existence de cadres stratégiques et réglementaires dans les pays bénéficiaires peut avoir pour mobiliser des investissements.

En plus des problèmes de comptabilisation et de reporting des financements privés, il convient de rester vigilant par rapport à d'autres enjeux tout aussi critiques :

Tout d'abord, le recours à des financements publics pour mobiliser des investissements privés risque de réduire le montant des fonds publics consacrés au soutien direct des populations les plus pauvres et les plus vulnérables, là-même où des investissements publics sont souvent les mieux adaptés pour répondre à leurs besoins d'adaptation. Les financements privés ont tendance à favoriser les marchés émergents et les pays à revenu moyen, ainsi que les activités d'atténuation (comme l'illustre le rapport OCDE-CPI de 2015, 90 % des activités des financements privés visent des activités d'atténuation⁴³). Les financements privés ont du mal à répondre aux besoins d'adaptation des populations les plus vulnérables dans les pays en développement. Davantage de financements publics sont nécessaires pour répondre aux besoins d'adaptation, surtout dans les PMA.

Par ailleurs, la tendance au « *mélange* » entre aide publique et financements privés (ce qu'on appelle « le mélange des financements privés ») n'est pas sans soulever quelques préoccupations. Devant l'absence de transparence quant aux postes de dépenses, il est très difficile d'évaluer les résultats réels des investissements mixtes en termes de développement et de climat.

Pour finir, bien que convaincus que les gouvernements nationaux peuvent faciliter la mobilisation de financements privés en vue d'encourager un développement sobre en carbone et résilient au changement climatique, et que le secteur privé est un acteur essentiel pour soutenir la transition dont nous avons besoin, il est crucial que les décisions des gouvernements soient conformes, cohérentes et répondent à l'Accord de Paris. Le recours à des fonds publics pour mobiliser des investissements verts doit s'accompagner de la suppression des subventions publiques à des activités qui vont à l'encontre de la transition.

RECOMMANDATIONS

Les parties à la CCNUCC doivent se mettre d'accord sur une approche cohérente en matière de comptabilisation et de reporting des financements privés, qui soit conservatrice, sans appliquer de ratios fixes de levier financier pour estimer les financements privés mobilisés. La méthode consistant à se concentrer sur le cofinancement privé directement associé au financement climatique, comme l'OCDE et la CPI l'ont fait en 2015 dans leur rapport intitulé *Le financement climatique en 2013-2014 et l'objectif des 100 milliards de dollars*, pourrait être considérée comme une approche conservatrice, même si cela ne résout pas pour autant les questions difficiles d'attribution, où l'environnement politique des pays bénéficiaires ne manque pas de jouer un rôle dans la mobilisation de financements privés.

Les États doivent réfléchir sérieusement aux **meilleurs moyens de déployer des financements publics en parallèle à des investissements privés** pour réaliser les changements radicaux qui s'imposent. Il ne suffit plus de s'intéresser uniquement aux résultats de projets, mais aussi à leurs contributions à un changement systémique et à un impact durable.

Tous les flux financiers privés comptabilisés dans les obligations de la CCNUCC doivent être compatibles avec un développement sobre en carbone, qui permette de s'adapter au changement climatique et qui soit soumis à des principes d'efficacité du développement, surtout en termes de transparence et de redevabilité.

RECOMMANDATIONS POUR LA COP22 ET AU-DELÀ

À l'occasion de la COP22 de Marrakech, Oxfam appelle les États à :

ACCROÎTRE LEURS ENGAGEMENTS FINANCIERS EN 2020

- Tous les pays développés qui ne l'ont pas encore fait doivent préciser le montant total de leurs financements climat en 2020.
- Tous les pays développés qui ne l'ont pas encore fait doivent préciser le montant de leur financement pour l'adaptation en 2020.

ACCROÎTRE LE FINANCEMENT POUR L'ADAPTATION

- Toutes les parties doivent convenir d'un objectif global pour le financement pour l'adaptation. Conformément à l'engagement de l'Accord de Paris visant à « augmenter sensiblement le financement de l'adaptation par rapport aux niveaux actuels »⁴⁴, ainsi qu'à l'engagement d'une allocation des fonds « équilibrée » entre l'adaptation et l'atténuation⁴⁵, cet objectif devrait inclure un engagement de consacrer au minimum 35 milliards de dollars de financements publics pour l'adaptation d'ici 2020. Il s'agirait d'un signal politique nécessaire en vue de commencer à combler l'actuel manque de financement pour l'adaptation.
- Tous les pays développés doivent s'engager à veiller à ce que la part de leur financement pour l'adaptation représente au moins 50 % de leur contribution globale aux financements climat publics d'ici 2020.

ACCROÎTRE LES FINANCEMENTS ACCORDÉS AUX PAYS LES MOINS AVANCÉS

- Tous les pays contributeurs doivent s'engager à consacrer au moins 25 % de leurs financements climat publics aux PMA, en accord avec les principes de l'aide.
- Tous les pays développés doivent augmenter les contributions qu'ils accordent au Fonds pour les pays les moins avancés pour qu'il puisse remplir son mandat d'ici 2020 au plus tard.

ACCROÎTRE LE SOUTIEN À BASE DE SUBVENTIONS

- Tous les pays contributeurs doivent s'efforcer d'accroître la part et le montant de l'aide apportée sous forme de subventions d'ici 2020. Les subventions doivent servir en priorité aux activités d'adaptation, ainsi qu'aux pays les plus pauvres et les plus vulnérables.

AMÉLIORER LA QUALITÉ ET LA REDEVABILITÉ DES FINANCEMENTS CLIMAT

Faire des progrès pour convenir de règles et de principes de comptabilisation en vertu de la CCNUCC qui garantissent que :

- Les pays contributeurs déclarent uniquement les subventions et la part dons des instruments visant à satisfaire leurs obligations au titre de la CCNUCC, et non pas des instruments non concessionnels. Les rapports nationaux font la distinction entre les chiffres relatifs aux instruments concessionnels et non concessionnels, y compris leur valeur nominale, et ceux qui sont comptabilisés pour répondre aux engagements financiers pour le climat.
- Les pays précisent plus clairement les contributions réelles à l'action climatique des financements fournis, en convenant d'une méthodologie d'évaluation et de reporting établie projet par projet pour calculer le montant de l'élément climat d'un projet.
- Une approche cohérente est adoptée en matière de comptabilisation et de reporting des financements privés mobilisés, qui soit conservatrice, sans appliquer de ratios fixes de levier financier pour estimer les financements privés mobilisés.

LIMITER LE DÉTOURNEMENT DE L'APD POUR D'AUTRES PRIORITÉS DE DÉVELOPPEMENT ET FAVORISER DE NOUVELLES SOURCES DE FINANCEMENT

- Les pays développés doivent s'engager à ce que les financements climat, admissibles au titre d'APD, augmentent au même rythme que les budgets de l'aide.
- Tous les pays doivent soutenir de toute urgence les mesures les plus prometteuses visant à débloquer les nouvelles sources de financements climat sur le plan national et international, notamment les révisions apportées au système d'échange de quotas d'émissions de l'Union européenne.

RÉFÉRENCES

Les deuxièmes rapports bisannuels (2016) présentés à la CCNUCC portant sur la période 2013–2014 sont disponibles à : http://unfccc.int/national_reports/biennial_reports_and_ia/submitted_biennial_reports/items/7550.php

OCDE (2015) Le financement climatique en 2013–2014 et l'objectif des 100 milliards de dollars, OCDE, Paris 2015 <http://www.oecd.org/env/cc/Climate-Finance-in-2013-14-and-the-USD-billion-goal.pdf>

Base de données de l'OCDE (2016) sur le financement du développement lié au climat, Version juin 2016, OCDE, Paris, 2015–2016 <https://www.oecd.org/development/stats/idsonline.htm>

OCDE (2016a) 2020 Projections of Climate Finance Towards the USD 100 Billion Goal: Technical note <http://www.oecd.org/environment/cc/oecd-climate-finance-projection.htm>

La feuille de route des 100 milliards de dollars (2016) : <http://dfat.gov.au/international-relations/themes/climate-change/Pages/climate-finance-roadmap-to-us100-billion.aspx>

PNUE (2016) The Adaptation Gap Report 2016: The adaptation finance gap. <http://web.unep.org/adaptationgapreport/2016>

NOTES

- 1 OCHA. 2016 *El Niño: Overview of Impact, Projected Humanitarian Needs and Response*. 16 août 2016. Disponible sur : <http://reliefweb.int/report/world/el-ni-o-overview-impact-projected-humanitarian-needs-and-response-16-august-2016>
- 2 Plus de 90 % des contributions prévues déterminées au niveau national (CPDN) des pays en développement identifient le secteur agricole comme prioritaire pour l'adaptation. Voir *La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture 2016 : Changement climatique, agriculture et sécurité alimentaire* (2016) Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture.
- 3 L'analyse d'Oxfam se concentre principalement sur les pays donateurs, non pas sur les banques multilatérales de développement et les institutions financières internationales.
- 4 Les pays contributeurs visés à l'Annexe 2 établissent des rapports bisannuels sur leur financement de la lutte contre le changement climatique. Voir les Deuxièmes rapports bisannuels (2016).
- 5 OCDE (2016).
- 6 La feuille de route vers les 100 milliards de dollars (2016) OCDE (2016a).
- 7 Les pays les moins avancés représentent 48 pays qui sont particulièrement vulnérables au changement climatique et qui disposent du moins de capacités à se rétablir de pressions climatiques. Ces PMD sont de petits États insulaires et des pays situés en Asie et en Afrique, où le changement climatique entraîne de terribles effets en termes de famine, de pauvreté, de croissance économique, de santé et dans d'autres domaines. Pour une analyse plus approfondie, voir *Impact of climate change on Least Developed Countries: are the SDGs possible?* (2015) IIED.
- 8 Article 9.4 de l'Accord de Paris de la CCNUCC http://unfccc.int/files/essential_background/convention/application/pdf/english_paris_agreement.pdf
- 9 Voir la note 16 pour obtenir l'explication des 20 % estimés par Oxfam.
- 10 Oxfam (2016) Paris agreement to face credibility test after being ratified by 72 countries. 5 octobre 2016. Disponible ici : <https://www.oxfam.org/en/pressroom/reactions/paris-agreement-face-credibility-test-after-being-ratified-72-countries>
- 11 Les rapports bisannuels des pays ne présentent pas les informations requises pour élaborer les estimations envisagées ici, par conséquent nos chiffres se basent sur ceux de l'OCDE (2016).
- 12 Pour les fonds dont l'instrument n'est pas précisé, nous avons supposé en outre que la moitié d'entre eux sont concessionnels et l'autre pas. Notre estimation n'est qu'une approximation, étant donné les incertitudes et l'insuffisance des chiffres fournis par certains pays et certaines banques multilatérales de développement. Il n'existe pas de données disponibles dans le financement de la lutte contre le changement climatique pour déterminer l'élément subvention moyen des instruments concessionnels (autres que des subventions), d'où la largeur de la fourchette utilisée. Notre estimation basse l'évalue à 25 %, s'agissant là du seuil minimum de concessionnalité pour être admissible au titre d'aide publique au développement. Pour notre estimation élevée, nous avons supposé qu'en moyenne, la part dons ne dépasserait pas les 67 %, ce qui correspond à des prêts avec un délai de grâce de 10 ans, une échéance à 40 ans, des intérêts à 0 % et un taux d'actualisation de 5 % (<http://ida.worldbank.org/financing/grant-element-calculator>). Cette estimation pêche sans doute par excès d'optimisme : en effet, le Fonds vert pour le climat utilise un taux d'actualisation de 2,65 %, ce qui aurait pour effet de réduire la part dons (à 45 % si l'on utilise les paramètres donnés).
- 13 Comme par exemple les coûts de construction d'une école capable de résister aux inondations : seuls les coûts supplémentaires nécessaires pour la rendre résistante aux inondations devraient être comptabilisés au titre de financement pour l'adaptation au changement climatique, non pas le coût complet de construction de l'école.
- 14 Marqueur de Rio établi à 1.
- 15 Voir la note 22.
- 16 Pour l'estimation de l'assistance spécifique aux efforts d'adaptation pour les projets dont les objectifs sont à la fois d'adaptation et d'atténuation (par ex. les deux Marqueurs de Rio égaux à 1 et les deux Marqueurs de Rio égaux à 2), nous avons opté pour une répartition à parts égales (50/50).
- 17 La feuille de route ne précise pas les montants en dollars que cache cette projection. Sachant qu'il s'agit de financement public et que ces chiffres s'appuient sur le rapport de l'OCDE de l'an dernier (2015) portant sur le financement climat pour 2013–2014, nous pouvons estimer qu'ils s'élèvent à environ 10 milliards de dollars (moyenne annuelle pour 2013–2014), et doublent pour passer à 20 milliards de dollars par an d'ici 2020, en comptant le financement déclaré comme étant spécifiquement du financement pour l'adaptation et en supposant que la moitié du financement déclaré dans le rapport de l'OCDE comme étant « transversal » remplissait des objectifs d'adaptation.

- 18 Les rapports bisannuels (2016) ne donnent pas d'informations sur le financement lié à l'action climatique, par conséquent nous avons utilisé les chiffres de l'OCDE (2016) pour évaluer ces données. Les politiques des bailleurs de fonds/contributeurs en termes de comptabilisation des projets liés au climat (Marqueur de Rio 1) pour satisfaire leurs engagements au titre de la CCNUCC varient considérablement de l'une à l'autre. Lorsque les bailleurs rendent compte au CAD de l'OCDE de l'aide au développement qu'ils ont apportée, ils utilisent ce qu'on appelle les marqueurs de Rio pour coder les projets en fonction de leur pertinence à l'appui de la mise en œuvre des Conventions de Rio. Deux marqueurs de Rio existent pour le changement climatique : l'un pour l'adaptation et l'autre pour l'atténuation. Un marqueur de Rio peut avoir comme valeur 0, 1 ou 2, 0 signifiant que le climat (adaptation ou atténuation) n'est pas un objectif du projet, et 1 qu'il s'agit là d'un objectif important (ce qui signifie essentiellement que cet objectif figure parmi d'autres). Le fait de donner 2 comme valeur à un marqueur de Rio (atténuation ou adaptation) signifie qu'il s'agit là d'un objectif principal (ou majeur) du projet.
- 19 Calculé d'après les chiffres de la base de données de l'OCDE (2016) en excluant les pays non annexe 1.
- 20 Marqueur de Rio établi à 1.
- 21 Ainsi par exemple, au Népal, les projets de préparation aux tremblements de terre ont été comptabilisés au titre d'adaptation au changement climatique. Voir *Finding the Money*, Baral and Chhetri, 2014 https://policy-practice.oxfamamerica.org/static/media/files/Nepal_AFAI_Stocktaking_Report_Final.pdf
- 22 Par exemple, l'analyse réalisée par l'AFAI (Adaptation Finances Accountability Initiative), dont Oxfam fait partie, a effectué de nombreuses études à l'échelle nationale qui montrent que beaucoup de projets sont identifiés à tort comme relevant de financements climat. Ainsi, une étude sur le suivi d'un financement pour l'adaptation de 500 millions de dollars au Népal au cours de la période 2009–2012 a constaté qu'une part importante (44 %) des financements que les bailleurs avaient initialement indiqués comme liés à l'adaptation n'avaient en fait rien à voir avec le changement climatique. La plupart des projets étaient des projets de développement ordinaires relevant des secteurs de la santé et de l'éducation, de la préparation aux séismes, ainsi que des infrastructures, tels que des projets de construction de routes et de ponts, sans le moindre élément suggérant que des considérations portant sur le changement climatique font partie intégrante de leur conception et de leur mise en œuvre. Voir Terpstra et al (2013) *The Plumbing of Adaptation Finance: Accountability, Transparency and Accessibility at the Local Level* www.wri.org/publication/the-plumbing-of-adaptation-finance
- 23 Pour en savoir plus sur cette question, voir Carty T. (2013) *L'adaptation et l'engagement de 100 milliards de dollars : Pourquoi les investissements privés ne peuvent pas remplacer le financement public pour répondre cruciaux liés au changement climatique*, publication Oxfam.
- 24 Calculé d'après les données compilées des deuxièmes rapports bisannuels des pays, tels que présentés dans l'Évaluation bisannuelle (2016).
- 25 Calculé d'après les données compilées des deuxièmes rapports bisannuels des pays, tels que présentés dans l'Évaluation bisannuelle (2016).
- 26 Comparaison par rapports aux données compilées à partir des premiers rapports bisannuels des pays, tels que présentés dans l'Évaluation bisannuelle de la CCNUCC (2014) pp 42–3. https://unfccc.int/files/cooperation_and_support/financial_mechanism/standing_committee/application/pdf/2014_biennial_assessment_and_overview_of_climate_finance_flows_report_web.pdf
- 27 Le calcul est basé sur les flux bilatéraux et multilatéraux des rapports bisannuels (2016) et n'inclue pas les contributions aux banques multilatérales de développement dépensées pour l'adaptation. L'augmentation à 35 % de la contribution de l'Union européenne au financement pour l'adaptation la porterait à 1 milliard de dollars en plus, pour la France à 0,7 milliard de dollars, pour le Japon à 1,7 milliard de dollars et pour les États-Unis à 0,5 milliard de dollars. On obtient ainsi un total de 4 milliards de dollars. Le montant total des financements climat pour l'adaptation de la part des pays de l'Annexe 2 en 2013–2014 s'est élevé à 4 milliards de dollars.
- 28 Valeurs arrondies à la décimale la plus proche. Données des évaluations bisannuelles (bilatérales et multilatérales) telles que visées dans l'Évaluation bisannuelle (2016). Banques multilatérales de développement non incluses, les données pour le financement pour l'adaptation, l'atténuation et transversal ne sont pas fournies.
- 29 Article 9.4 de l'Accord de Paris de la CCNUCC. Op. Cit.
- 30 Voir l'annexe 1 de la feuille de route des 100 milliards de dollars (2016) pour obtenir la liste complète des engagements en matière de financement pour l'adaptation.
- 31 Alinéa 114 de 1/CP.21.
- 32 Article 9.4 de l'Accord de Paris de la CCNUCC. Op. Cit.
- 33 8,7 Mds \$ sur 47,5 Mds \$ de financements climat déclarés à l'OCDE (bilatéral et multilatéral) ont été alloués aux PMA en moyenne en 2013–2014. La base de données de l'OCDE ne correspond pas tout à fait aux financements climat déclarés à la CCNUCC. La base de données de l'OCDE inclut deux pays non inclus dans l'annexe 1, la Corée et les Émirats arabes unis, ainsi que des financements que les États ne déclarent pas à la CCNUCC.
- 34 Lors de la Conférence des Nations unies de 2001 pour les pays les moins avancés qui a eu lieu à Bruxelles, les bailleurs de fonds affiliés au Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE se sont engagés à consacrer entre 0,15 et 0,20 % de leur produit national brut à l'aide au développement pour les PMA.
- 35 Article 9.4, Accord de Paris Op. Cit.
- 36 Oxfam estime que dans les rapports nationaux pour la période 2013–14, environ 20 milliards de dollars des financements climat ont été comptabilisés comme non-APD sur un total d'environ 52 milliards de dollars, selon l'évaluation bisannuelle (2016). En plus de cela, des pays ont également comptabilisé leurs contributions essentielles aux institutions financières multilatérales dans leurs engagements aux financements climat, alors qu'elles sont en partie de l'APD, bien que les montants exacts ne soient pas précisés.
- 37 OCDE (2016a).
- 38 Voir le dépliant du CAD de l'OCDE sur le climat concernant l'aide en 2010–12 <http://www.oecd.org/dac/environment-development/Climate-related%20aid%20Flyer%20-%20March%202014%20v3%20final.pdf>
- 39 PNUÉ (2016).
- 40 Ce chiffre se base sur les prévisions à long terme du PNB par l'OCDE, qui suggère que le PNB (qui diffère certes du RNB, mais pas de manière substantielle) devrait s'élever à 59,6 mille milliards de dollars en 2030, et 0,7 % de ce montant correspond à 417 milliards de dollars. <https://data.oecd.org/gdp/gdp-long-term-forecast.htm>
- 41 Ce chiffre se base sur le taux actuel de l'APD de 0,3 % du RNB, appliqué aux prévisions à long terme du PNB par l'OCDE de 59,6 mille milliards de dollars en 2030, ce qui correspond à 178 milliards de dollars. <https://data.oecd.org/gdp/gdp-long-term-forecast.htm>
- 42 Article 2.1c, Accord de Paris Op. cit.
- 43 OCDE (2015).
- 44 Alinéa 114 de 1/CP.21.
- 45 Article 9.4 de l'Accord de Paris de la CCNUCC. Op. Cit.

© Oxfam International novembre 2016

Ce document a été rédigé par Tracy Carty, Jan Kowalzig et Annaka Peterson. Oxfam remercie Armelle Le Comte, Isabel Kreisler, Heather Coleman, Tim Gore, Anouk Franck, Hilary Jeune, Julie Seghers et Simon Bradshaw pour leur assistance dans la réalisation de ce document. Il fait partie d'une série de rapports visant à alimenter le débat public autour des questions de politique humanitaire et de développement.

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 978-0-85598-826-5 en novembre 2016. Oxfam GB, Oxfam House, John Smith Drive, Cowley, Oxford, OX4 2JY, Royaume-Uni.

Ce rapport a été traduit de l'anglais par Armelle Vagneur-Jones et relu par Armelle Le Comte, Sarah Roussel et François Kergoat.

oxfam.org