

2018 : LES VRAIS CHIFFRES DES FINANCEMENTS CLIMAT

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



RÉSUMÉ

LES EFFORTS DES PAYS DÉVELOPPÉS EN MATIÈRE DE FINANCEMENT CLIMAT SE TROUVENT À UN STADE CRITIQUE.

Il ne reste plus que deux ans jusqu'à la date butoir avant laquelle ils se sont engagés à mobiliser conjointement 100 milliards de dollars par an pour soutenir l'action climatique dans les pays en développement¹. Cette année, les chefs d'État se réuniront à Katowice pour la 24^e Conférence des Parties (COP24) afin de convenir de nouvelles règles sur la manière dont les financements climat sont pris en compte dans le cadre de l'Accord de Paris. Ces règles façonneront la qualité et la transparence du financement climat pour de nombreuses années.

L'engagement de 100 milliards de dollars a un rôle central à jouer pour aider les pays en développement à réduire leurs émissions et s'adapter aux impacts du changement climatique. L'an dernier, des millions de femmes et d'hommes parmi les plus pauvres dans le monde ont essuyé les ravages du changement climatique : de la terrible saison des ouragans dans l'Atlantique aux inondations catastrophiques en Asie du Sud ou encore aux 20 millions de personnes menacées de famine en Afrique de l'Est. Il est urgent de répondre aux besoins croissants en matière de soutien financier pour les populations et les pays qui ont le moins contribué au changement climatique mais en pâtissent le plus. Il est également nécessaire d'améliorer la qualité et la quantité du financement climat pour que le monde ait encore une chance de limiter le réchauffement à 1,5 °C au-dessus des niveaux préindustriels.

Le rapport d'Oxfam 2018 : *Les vrais chiffres des financements climat* propose une évaluation des avancées concernant l'objectif de 100 milliards de dollars. Second de la série, ce rapport s'intéresse aux derniers chiffres des bailleurs de fonds pour la période 2015–2016, avec un accent particulier sur les financements publics. Il étudie dans quelle mesure nous nous approchons de l'objectif des 100 milliards de dollars, d'où viennent les fonds, où ils sont acheminés, ce sur quoi ils sont dépensés et la manière dont les bailleurs calculent les sommes qu'ils déclarent.

Bien que ce rapport soit clairement axé sur les grandes tendances du financement climat par les bailleurs de fonds, nous reconnaissons néanmoins le rôle essentiel que jouent également les politiques climatiques et les conditions favorables dans les pays en développement pour produire des résultats en matière d'adaptation et d'atténuation et garantir que les financements climat répondent aux besoins de celles et ceux qui en ont le plus besoin.

Ce qui a changé depuis la précédente déclaration des bailleurs de fonds sur leurs financements climat en 2013–2014

La vue d'ensemble pour 2015–2016 est préoccupante. En nous basant sur la valeur nominale des déclarations des bailleurs, nous estimons que les financements climat publics ont globalement augmenté. Toutefois, les niveaux déclarés restent très largement supérieurs au soutien réel (assistance nette spécifique au climat) apporté aux pays en développement. La plupart des prêts sont encore comptabilisés intégralement, au lieu du montant net donné à un pays en développement (la part dons). On constate en outre des inexactitudes significatives quant à la manière dont la composante climatique de projets de développement plus vastes est comptabilisée.

Un examen plus détaillé révèle que les augmentations globales du financement climat semblent découler largement d'une recrudescence des prêts, en particulier à destination des pays à revenu intermédiaire. Alors que les prêts ont un rôle prédominant à jouer dans les bonnes circonstances, il est inquiétant de constater qu'ils ne représentent selon les estimations que deux tiers des financements climat publics sur la période 2015–2016². L'aide publique sous forme de subventions est trop faible pour répondre aux besoins et augmente trop lentement. Le financement de l'adaptation au changement climatique (un domaine prioritaire dans les pays les plus pauvres du monde) reste largement négligé, de même que les flux de financement à destination des pays les moins avancés (PMA).

Pour des millions de personnes vivant dans les pays et les communautés les plus pauvres du monde, les tendances en matière de financements climat sont alarmantes. Le fossé reste vertigineux entre les ressources dont disposent les pays en développement pour s'adapter au changement climatique et les risques croissants auxquels ils sont confrontés.

FINANCEMENT CLIMAT EN 2015–2016 : PRINCIPAUX CONSTATS

1. L'ASSISTANCE NETTE SPÉCIFIQUE AU CLIMAT ESTIMÉE EST TRÈS INFÉRIEURE AUX FINANCEMENTS CLIMAT DÉCLARÉS :

On estime que le montant total déclaré par les bailleurs pour les financements climat publics sur la période 2015–2016 s'élève à 48 milliards de dollars par an. Toutefois, ces chiffres ne peuvent pas être pris à leur valeur nominale : Oxfam estime que l'assistance nette spécifique au climat pourrait avoisiner seulement 16 à 21 milliards de dollars.

2. LA VALEUR DES PRÊTS EST EXCESSIVEMENT COMPTABILISÉE :

Oxfam estime que les prêts et les instruments autres que des subventions ont été déclarés à près du double de la valeur nette des transferts de fonds vers les pays en développement.

3. LE CARACTÈRE CLIMATIQUE DES FINANCEMENTS BILATÉRAUX EST EXCESSIVEMENT COMPTABILISÉ :

Si les financements pour les projets de développement ne couvrant que partiellement le changement climatique étaient comptabilisés avec une plus grande exactitude, les flux bilatéraux annuels de financements climat publics pourraient être inférieurs de 10 à 15 milliards de dollars par rapport à ce qui est comptabilisé.

4. L'AIDE SOUS FORME DE SUBVENTIONS EST TROP FAIBLE ET AUGMENTE TROP LENTEMENT :

Alors que les déclarations des bailleurs suggèrent que les financements climat augmentent globalement, cette augmentation provient en fait principalement d'une recrudescence des prêts et des instruments autres que des subventions. En 2015–2016, on estime que seulement 11 à 13 milliards de dollars ont été fournis sous forme de subventions chaque année, soit à peine 23 à 27 % du total. Il s'agit là d'une faible augmentation si l'on compare à 2013–2014, où l'on estimait à 10 milliards de dollars par an l'aide sous forme de subvention.

5. L'AIDE POUR L'ADAPTATION AU CHANGEMENT CLIMATIQUE RESTE TROP FAIBLE ET AUGMENTE TROP LENTEMENT :

On estime que 9,5 milliards de dollars des financements climat publics ont été dédiés chaque année à l'adaptation en 2015–2016, soit seulement 20 % du total. En 2013–2014, cela correspondait à 8 milliards de dollars par an soit, 19 % du total.

6. L'AIDE AUX PMA RESTE TROP FAIBLE ET AUGMENTE TROP LENTEMENT :

On estime que seulement 9 milliards de dollars de financements climat publics sont parvenus chaque année aux 48 PMA en 2015–2016, soit seulement 18 % du total des financements climat publics. Il s'agit là d'une faible augmentation si l'on compare aux 7,4 milliards de dollars par an alloués aux PMA selon les estimations en 2013–2014 – également 18 % du total.

7. LES FINANCEMENTS CLIMAT CONTINUENT DE REPRÉSENTER UNE PART CROISSANTE DE L'AIDE :

Les financements climat publics ont représenté 21 % des budgets totaux de l'aide publique au développement (APD) en 2015–2016 ; une grande majorité de cette somme a été comptabilisée dans les engagements des bailleurs de fonds à augmenter l'APD à 0,7 % du revenu national brut (RNB).

8. LA COMPTABILISATION DES FINANCEMENTS PRIVÉS MOBILISÉS A AUGMENTÉ :

Les déclarations des bailleurs pour la période 2015–2016 révèlent une augmentation du nombre de pays qui comptabilisent les financements privés mobilisés dans leurs engagements en matière de financements climat. Il n'existe actuellement aucune méthodologie commune pour en tenir compte.

ENCADRÉ 1 : QU'ENTEND-ON PAR « ASSISTANCE NETTE SPÉCIFIQUE AU CLIMAT » ET EN QUOI EST-ELLE DIFFÉRENTE DES CHIFFRES DÉCLARÉS ?

Oxfam estime que les bailleurs de fonds ne devraient comptabiliser que « l'assistance nette spécifique au climat » dans leurs déclarations des financements climat à la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CNUCC). En effet, tous les fonds qui n'entrent pas dans ce cadre ne constituent pas un transfert financier net vers les pays en développement pour soutenir l'action climatique. Deux principales difficultés entrent en ligne de compte lorsqu'il s'agit d'estimer l'assistance nette spécifique au climat.

La première concerne la méthode de comptabilisation des prêts. L'estimation d'Oxfam de l'assistance nette spécifique au climat comptabilise uniquement l'élément subvention des prêts concessionnels ou des instruments autres que des subventions, et non pas leur valeur nominale. Ces instruments jouent certes un rôle important pour le développement sobre en carbone et résilient au changement climatique, mais seule leur part dons représente la valeur financière nette transférée aux pays bénéficiaires. En effet, même les prêts concessionnels, par exemple, s'accompagnent d'obligations de remboursement d'intérêts et de frais de gestion par les pays en développement. Notre estimation comptabilise les subventions à 100 % et les instruments non concessionnels à 0 %. Les données sur la part dons des instruments financiers des financements climat sont très incomplètes. Par conséquent, les instruments concessionnels autres que des subventions sont comptabilisés selon l'élément de libéralité moyen des prêts de l'APD de chaque pays en 2015–2016, tels que déclarés à l'OCDE³. (Reportez-vous à la **Section 2** pour une analyse approfondie.)

La deuxième difficulté majeure porte sur le fait que les bailleurs comptabilisent des fonds pour des projets dont l'action climatique ne constitue que l'un des volets d'action⁴. Cela est justifié du fait qu'une grande part de l'action climatique s'inscrit dans le contexte de projets de développement plus vastes⁵. Toutefois, la méthodologie des marqueurs de Rio employée par la plupart des bailleurs pour déterminer la valeur de l'élément climat de tels projets manque de rigueur, ce qui se traduit par une exagération de la pertinence climatique des fonds⁶. Oxfam tient compte de cela dans ses estimations. Pour notre estimation basse, nous supposons que l'élément climat correspond à 20 % des fonds pour des projets pour lesquels le changement climatique n'est que l'un des objectifs multiples visés, contre 50 % pour notre estimation élevée. Nous jugeons qu'il s'agit là d'une fourchette justifiable par rapport à la pertinence variable de tels projets vis-à-vis du changement climatique, ainsi qu'au regard des proportions variées que les pays donateurs appliquent eux-mêmes. (Reportez-vous à la **Section 3** pour plus de détails.)

RECOMMANDATIONS

Les décisions qui seront prises cette année dans les différentes capitales, lors des réunions de bailleurs de fonds et au cours des négociations des Nations unies sur le climat doivent renforcer la confiance dans le fait que l'objectif de 100 milliards de dollars sera atteint de manière équitable et robuste. Cela implique de veiller à ce que les personnes les plus exposées aux impacts climatiques reçoivent une bien plus grande part du soutien dont elles ont besoin et qui leur a été promis. Cela implique également de remédier aux mauvaises pratiques comptables qui entraînent une exagération des financements climat dans les déclarations des bailleurs.

Les négociations sur les « modalités de comptabilisation » des financements climat, qui devraient aboutir lors de la COP24, sont une opportunité trop longtemps inexploitée de s'entendre sur des normes plus solides. Il importe particulièrement que cela inclue un accord concernant la déclaration des financements climat sur la base de la part dons, qui deviendra la norme de déclaration des chiffres clés de l'APD à compter de 2018, comme convenu au sein du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE⁷. Cela est nécessaire pour améliorer l'intégrité et la comparabilité des chiffres déclarés et pour s'assurer que les financements climat suivent le rythme de l'amélioration des normes de comptabilisation de l'aide. La déclaration de la part dons devrait en outre constituer une précieuse incitation à fournir davantage d'aide sous forme de subventions.

Règles de déclaration de la valeur des prêts :

- Toutes les parties doivent convenir de règles et de principes directeurs de comptabilisation en vertu de la Convention-cadre des Nations unies sur le changement climatique (CCNUCC) qui garantissent que les pays comptabilisent la part des instruments autres que des subventions dans leurs obligations envers la CCNUCC (conformément aux nouvelles normes de déclaration de l'APD à compter de 2018).
- Les instruments non concessionnels ne doivent pas être comptabilisés dans les obligations de financements climat envers la CCNUCC.
- Les rapports des pays doivent fournir des données complètes sur l'ensemble des instruments, en précisant si les prêts sont accordés au taux de marché.

Règles pour augmenter la précision de la comptabilisation de la pertinence climatique :

- La CCNUCC et l'OCDE doivent développer des principes directeurs communs clairs pour déterminer la valeur de la composante climatique d'un projet ; et il doit être exigé de tous les pays contributeurs qu'ils appliquent ces principes directeurs pour chaque projet concernant les financements comptabilisés dans leurs obligations envers la CCNUCC.
- La déclaration des financements climat par les pays et les banques multilatérales de développement doit inclure à la fois la valeur totale d'un programme/projet et une estimation des financements consacrés spécifiquement à la lutte contre le changement climatique.

Règles pour comptabiliser les financements privés mobilisés :

- Les parties à la CCNUCC doivent convenir d'une approche collective pour la déclaration des financements privés mobilisés qui limite le risque de double comptabilisation ; cette approche doit également inclure la déclaration par les banques multilatérales de développement.
- La déclaration des financements privés mobilisés doit être conservatrice afin de bâtir la confiance et de tenir compte des mesures déployées par les pays en développement pour attirer des investisseurs ; il ne faut pas appliquer de ratios fixes de levier, mais plutôt établir pour chaque projet le rapport de causalité entre investissement public et financement privé mobilisé.

Pour accroître l'aide sous forme de subventions :

- Tous les bailleurs doivent chercher à augmenter d'urgence la part globale et le montant de leur aide sous forme de subventions et veiller à la privilégier pour l'adaptation et pour les pays les plus pauvres et les plus vulnérables.

Pour accroître le financement pour l'adaptation :

- Tous les pays développés doivent accroître leur financement pour l'adaptation et s'engager à veiller à ce qu'il constitue au moins 50 % de leur contribution globale aux financements climat publics d'ici 2020.

Pour accroître le soutien aux PMA :

- Les règles de la CCNUCC et les principes directeurs de comptabilisation doivent imposer aux bailleurs de déclarer la part de leurs financements climat destinée aux PMA et aux petits États insulaires en développement.
- Tous les pays contributeurs doivent s'engager à consacrer au moins 25 % de leurs financements climat publics aux PMA à compter de 2018.

Pour accroître les nouvelles sources de financements climat en dehors des engagements d'aide :

- 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, afin que les autres priorités de développement ne soient pas négligées.
- Tous les pays doivent soutenir de toute urgence les mesures visant à débloquer les nouvelles sources de financements climat les plus prometteuses sur le plan national et international (comme la taxe carbone pour les transports aériens et maritimes internationaux et la taxe sur les transactions financières).

ACTIONS POUR L'ADAPTATION ET L'ATTÉNUATION À TRAVERS LE MONDE, OXFAM MÈNE DE NOMBREUX PROGRAMMES METTANT EN LUMIÈRE LE TYPE DE PROJETS D'ATTÉNUATION ET D'ADAPTATION QUI AIDENT LES POPULATIONS DES PAYS EN DÉVELOPPEMENT À S'ADAPTER AU CHANGEMENT CLIMATIQUE ET À RÉDUIRE LEURS ÉMISSIONS.

BESOINS DE FINANCEMENT

À l'échelle mondiale, les températures moyennes sont actuellement 1,1 °C supérieures aux niveaux préindustriels. Le changement climatique est déjà une réalité brutale pour des millions de personnes. En 2017, des événements météorologiques extrêmes ont semé la destruction en différents points du globe : les ouragans dans les Caraïbes ont fait plus de 200 morts et engendré des pertes estimées à 130 milliards de dollars⁸; de violentes inondations de mousson ont touché plus de 43 millions de personnes en Asie du Sud-Est ; la sécheresse a frappé des millions de personnes en Afrique de l'Est. Les populations des pays pauvres sont en moyenne cinq fois plus susceptibles que celles des pays riches d'être déplacées par des événements météorologiques extrêmes⁹. Les coûts de l'adaptation dans les pays en développement devraient atteindre 140 à 300 milliards de dollars par an d'ici 2025/2030¹⁰. D'ici 2050, on estime que le coût du changement climatique pour les pays en développement dépassera 1 000 milliards de dollars par an, même si l'augmentation de la température moyenne de la planète reste inférieure à 2 °C¹¹.

UN FUTUR SOLAIRE POUR LE MALAWI

Oxfam au Malawi fait partie d'un consortium qui intervient auprès de 3 000 paysans et paysannes, dont une majorité de femmes, pour accroître leur accès à l'énergie solaire. Le programme a déjà installé des systèmes d'irrigation alimentés par l'énergie solaire pour des agriculteurs et agricultrices jusqu'alors tributaires des précipitations. Il a également mis en place des centres de transformation alimentés par l'énergie solaire pour le beurre d'arachide, le soja et l'huile de tournesol. L'accès à l'énergie solaire s'est traduit par une augmentation des revenus des paysannes grâce à une productivité accrue et en leur permettant d'apporter une valeur ajoutée aux produits par le biais de la transformation. Le projet soutient également les jeunes qui développent des entreprises recourant à l'énergie solaire, comme les activités de recharge des téléphones.

R4 - INITIATIVE EN FAVEUR DE LA RÉSILIENCE DES COMMUNAUTÉS RURALES

En partenariat avec le Programme alimentaire mondial (PAM) des Nations unies, Oxfam a lancé l'initiative R4 en 2011 pour aider les agricultrices et les agriculteurs à faire face aux chocs liés au changement climatique. Cette initiative est déployée en Éthiopie et au Sénégal, et le PAM est en train de l'étendre au Malawi, à la Zambie, au Kenya et au Zimbabwe. Le programme vise à protéger les investissements agricoles des agricultrices et agriculteurs et les dédommage en cas de pertes dues aux conditions météorologiques, telles que la sécheresse ou les longues périodes arides, ce qui leur évite de vendre leurs actifs productifs et stimule un relèvement plus rapide. Le projet propose notamment aux ménages un accès au crédit et à l'assurance sécheresse. Cela inclut un système d'assurance contre travail grâce auquel les agricultrices et agriculteurs ayant peu de trésorerie peuvent travailler un certain nombre de jours en échange d'une couverture d'assurance, un travail de facilitation sur les projets environnementaux qui renforcent la résilience des communautés et l'incitation à l'épargne des familles.

RENFORCEMENT DE LA RÉSILIENCE GRÂCE À LA DIVERSITÉ DES SEMENCES

Depuis une dizaine d'années, Oxfam travaille aux côtés des peuples autochtones et des paysans et paysannes pour renforcer leur sécurité alimentaire et leur résilience au changement climatique en améliorant la diversité des cultures. Déployé au Laos, au Vietnam, au Myanmar, au Pérou et au Zimbabwe, le programme soutient 150 000 ménages, dont au moins 60 % de femmes. Le programme s'appuie sur les connaissances scientifiques, locales et traditionnelles pour identifier les variétés de cultures répondant aux préférences des paysannes et paysans locaux, aux conditions climatiques et aux évolutions du marché. Les paysannes (souvent responsables de la production alimentaire pour leur ménage et touchées de manière disproportionnée par le changement climatique et les pénuries alimentaires) ont accès à l'autonomisation par le biais d'un renforcement de leurs capacités en termes de gestion des semences et d'utilisation des espèces négligées et sous-exploitées en période de pénurie.

1

LA SITUATION EN 2015-2016 : SUR LES 48 MILLIARDS DE DOLLARS DE FINANCEMENTS CLIMAT PUBLICS ANNUELS DÉCLARÉS, L'ASSISTANCE NETTE SPÉCIFIQUE AU CLIMAT POURRAIT NE REPRÉSENTER QUE 16 À 21 MILLIARDS DE DOLLARS.

En 2016, les pays développés ont publié la *Feuille de route des 100 milliard de dollars*, qui propose des pistes pour répondre à leur engagement de consacrer 100 milliards de dollars par an aux financements climat. D'après ce document, les financements climat publics atteignaient 41 milliards de dollars par an en 2013-2014¹². En agrégeant les déclarations des bailleurs en matière de financements climat publics pour la CCNUCC et l'OCDE en 2015-2016 selon une approche très similaire à celle de la feuille de route, on obtient un total de 48 milliards de dollars¹³. Comme ni la CCNUCC ni l'OCDE n'ont publié de chiffres totaux sur les financements climat publics pour 2015-2016, ce chiffre est notre meilleure estimation du montant agrégé des déclarations des bailleurs si elles étaient compilées de la même manière aujourd'hui¹⁴. Cela ne constitue nullement une approbation des méthodologies des bailleurs.

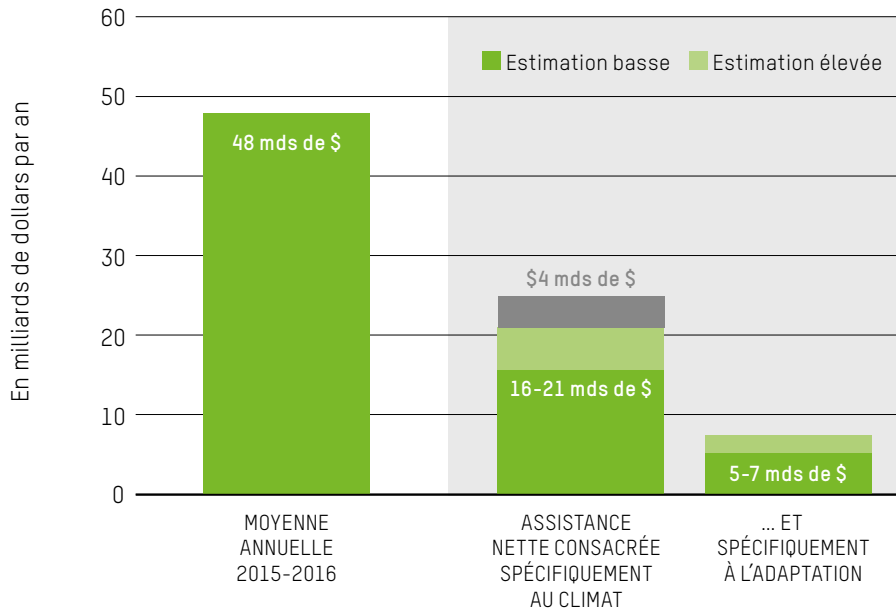
Du point de vue des pays en développement, tenir compte uniquement l'assistance spécifique au climat est une façon plus juste de calculer les financements climat, comparé à l'approche actuelle des bailleurs. En effet, en dehors de cette aide spécifique, rien ne constitue un transfert financier net vers les pays en développement au profit de la lutte contre le changement climatique.

D'après les données de l'OCDE, nous estimons que l'assistance nette spécifique au climat est considérablement inférieure à 48 milliards de dollars (rapports bailleurs agrégés) : entre 16 et 21 milliards de dollars par an, dont seulement 5 à 7 milliards de dollars par an pour l'adaptation (voir le **Graphique 1**)¹⁵. Ces chiffres ne sont pas exacts, mais fournis à titre indicatif. Même en admettant une marge d'erreur importante, ils révèlent une différence considérable entre ce que les bailleurs déclarent et l'assistance nette spécifique au climat.

L'Encadré 1 présente la méthode que nous avons utilisée pour estimer l'assistance nette consacrée spécifiquement au climat. Tout d'abord, plutôt que de comptabiliser les prêts et instruments autres que des subventions à leur valeur nominale totale, nous avons estimé leur part d'après les moyennes des bailleurs pour les prêts concessionnels d'aide publique au développement (APD) en 2015-2016. De plus, pour les projets dont l'action climatique ne constitue que l'un des volets, nous supposons pour notre estimation basse que l'élément climat correspond à 20 % des fonds totaux, contre 50 % pour notre estimation élevée.

MÊME EN ADMETTANT UNE MARGE D'ERREUR IMPORTANTE, LES CHIFFRES RÉVÈLENT UNE DIFFÉRENCE CONSIDÉRABLE ENTRE CE QUE LES BAILLEURS DÉCLARENT ET L'ASSISTANCE NETTE SPÉCIFIQUE AU CLIMAT

Graphique 1 : Financements climat publics agrégés déclarés par rapport aux estimations d'Oxfam de l'assistance nette consacrée spécifiquement au climat (moyenne de 2015-2016)



Sources : Troisièmes rapports bisannuels (2018) ; données issues des tableaux de modèle commun, OCDE (2018a)

Notre estimation de l'assistance nette consacrée spécifiquement au climat s'appuie sur les chiffres déclarés auprès de l'OCDE (reportez-vous à l'Encadré 1 pour plus de détails)¹⁶, tandis que les financements bilatéraux déclarés dans les rapports bisannuels à la CCNUCC peuvent inclure des fonds qui ne sont pas déclarés à l'OCDE. Nous estimons qu'il peut y avoir jusqu'à 4 milliards de dollars de différence entre notre estimation des financements climat déclarés et notre estimation de l'assistance nette consacrée spécifiquement au climat (voir la zone ombrée dans la barre relative à l'assistance nette consacrée spécifiquement au climat)¹⁷.

RECOMMANDATIONS

- **Toutes les parties doivent convenir de règles et de normes de comptabilisation envers la CCNUCC qui garantissent que les pays déclarent la part des instruments autres que des subventions et précisent plus clairement la réalité de l'action climatique des fonds fournis. Cela permettra de s'assurer que les financements climat déclarés reflètent plus fidèlement leur valeur réelle pour les pays en développement.** Un accord doit être trouvé en ce sens lors de la COP24 à l'occasion des négociations sur les « modalités de comptabilisation » des financements climat dans le cadre du règlement d'opérationnalisation de l'Accord de Paris. (Voir les **Sections 2 et 3** pour d'autres recommandations sur la comptabilisation des prêts et des projets pour lesquels la lutte contre le changement climatique est un objectif parmi plusieurs.)

2

COMPTABILISATION EXCESSIVE DE LA VALEUR DES PRÊTS : EN 2015-2016, JUSQU'À PRÈS DU DOUBLE DE LA VALEUR NETTE RÉELLE DES PRÊTS ACCORDÉS AUX PAYS EN DÉVELOPPEMENT A PU ÊTRE DÉCLARÉE

Oxfam estime la part dons des financements climat publics déclarés en 2015-2016 entre 25 et 26 milliards de dollars (moyenne annuelle, sans décote selon la pertinence climatique). Ce chiffre est très inférieur à notre estimation de 48 milliards de dollars du montant total déclaré par les bailleurs. Cela signifie que les prêts et les instruments autres que des subventions ont pu être déclarés à près du double de la valeur nette des transferts de fonds vers les pays en développement.

Dès lors que les circonstances le justifient, des prêts concessionnels et non 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 (comme le font actuellement la plupart des pays développés) fausse grandement le niveau d'assistance que les pays en développement reçoivent.

Le fait de déclarer à leur pleine valeur nominale des instruments autres que des subventions signifie également que les bailleurs ayant principalement recours aux prêts (comme la France, l'Allemagne, l'Espagne et le Japon) peuvent prétendre fournir davantage de financements climat qu'ils ne le font réellement, contrairement aux pays qui accordent surtout des subventions.

Le **Tableau 1** présente l'estimation de la part dons des financements climat bilatéraux des principaux bailleurs. La pertinence **climatique** de ces financements climat bilatéraux est étudiée dans la **Section 3**.

DÉCLARER CES INSTRUMENTS
UNIQUEMENT À LEUR VALEUR
NOMINALE (COMME LE FONT
ACTUELLEMENT LA PLUPART
DES PAYS DÉVELOPPÉS)
FAUSSE GRANDEMENT LE
NIVEAU D'ASSISTANCE QUE
LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT
REÇOIVENT.

RECOMMANDATIONS

- **Toutes les parties doivent convenir de règles et de principes directeurs de comptabilisation envers la CCNUCC qui garantissent que les pays comptabilisent la part dons de leurs financements climat dans leurs obligations envers la CCNUCC (conformément aux nouvelles normes de déclaration de l'APD à compter de 2018).** Les méthodes de comptabilisation de l'élément de libéralité des financements climat doivent être convenues en vertu de la CCNUCC, comme cela a été fait par le Comité d'assistance au développement (CAD) de l'OCDE¹⁸. Les normes pour les financements climat ne doivent pas être à la traîne par rapport aux règles sur l'aide.
- **Les instruments non concessionnels ne doivent pas être comptabilisés dans les obligations des financements climat en vertu de la CCNUCC.**
- **Les rapports des pays doivent fournir des données exhaustives sur les instruments concessionnels et non concessionnels, y compris les conditions pour les prêts.** Un rapport national peut tout à fait donner des informations sur les instruments concessionnels et non concessionnels à leur valeur nominale, à condition de bien faire la distinction entre les chiffres déclarés et les chiffres comptabilisés en vue de satisfaire aux obligations envers la CCNUCC du pays concerné.

Tableau 1 : Chiffres déclarés des financements climat publics bilatéraux et estimations de la part dons pour les principaux bailleurs de fonds (moyenne de 2015-2016)

Bailleur	Total bilatéral déclaré	Subventions	Prêts non concessionnels	Prêts concessionnels	Prises de participation	Autres	Part dons estimée
Australie	95 Mio \$	99 %	0 %	1 %	0 %	0 %	94,9 Mio \$
Canada	43 Mio \$	100 %	0 %	0 %	0 %	0 %	43 Mio \$
Danemark	143 Mio \$	98 %	0 %	0 %	2 %	0 %	143 Mio \$
Total des institutions de l'UEⁱ	4,7 Mds \$	50 %	0 %	0 %	0,5 %	49,5 %	3,1 Mds \$
<i>Commission européenne et Fonds européen de développement</i>	2,35 Mds \$	100 %	0 %	0 %	0 %	0 %	2,35 Mds \$
<i>BEI</i>	2,34 Mds \$	0 %	0 %	0 %	1 %	99 %	779 Mio \$
France	3,2 Mds \$	2 %	15 %	83 %	0 %	0 %	1,5 Md \$
Allemagne	8,3 Mds \$	34 %	3 %	62 %	1 %	0 %	5,3 Mds \$
Japonⁱⁱ	9,77 Mds \$	8-28 %	18-22 %	53-70 %	0 %	1 %	6,2-6,8 Mds \$
Pays-Basⁱⁱⁱ	290 Mio \$	100 %	0 %	0 %	0 %	0 %	290 Mio \$
Norvège	323 Mio \$	88 %	0 %	0 %	9 %	3 %	316 Mio \$
Espagne	524 Mio \$	11 %	5 %	23 %	2 %	58 %	252 Mio \$
Suède	315 Mio \$	98 %	0 %	0 %	0 %	2 %	312 Mio \$
Suisse	188 Mio \$	97 %	0 %	0 %	3 %	0 %	188 Mio \$
Royaume-Uni	1,1 Md \$	88 %	0 %	0 %	13 %	-2 %	1,1 Md \$
États-Unis	Troisième rapport bisannuel non soumis au moment de la rédaction.						

Source : Troisièmes rapports bisannuels (2018), données issues des tableaux de modèle commun

Le tableau illustre les financements bilatéraux tels qu'ils figurent dans les troisièmes rapports bilatéraux des bailleurs (moyenne annuelle pour 2015-2016). La colonne de droite montre notre estimation de la part dons des chiffres déclarés, en utilisant la méthodologie expliquée dans l'**Encadré 1** : comptabilisation des prêts concessionnels et des instruments autres que des subventions en utilisant l'élément de libéralité moyen des prêts de l'APD par les bailleurs ; comptabilisation des prises de participation à 100 % comme élément de libéralité ; et comptabilisation des financements « autres / non précisés » comme étant pour moitié concessionnels et pour moitié non concessionnels.

ⁱ La BEI contribue à environ la moitié des financements climat totaux déclarés par les institutions de l'UE – 99 % des financements climat de la BEI déclarés à la CCNUCC sont indéterminés. Nous avons donc considéré que la moitié sont concessionnels et que l'autre moitié sont non concessionnels.

ⁱⁱ Les fourchettes reflètent l'incertitude concernant la part des financements climat du Japon sous forme de subventions. Environ 8 % des financements du Japon sont déclarés comme des subventions exclusives. Toutefois, environ un tiers est déclaré sous forme d'instruments mixtes, comme des prêts concessionnels/non concessionnels, sans que la part de chacun soit précisée. En considérant une répartition à 50/50 de ces instruments, l'aide du Japon sous forme de subventions atteint 28 % du financement total. Du fait de cette incertitude, nous avons indiqué une fourchette.

ⁱⁱⁱ Alors que les Pays-Bas fournissent une partie de leur aide au climat par le biais d'instruments autres que des subventions, ils déclarent uniquement le coût au budget du ministère du Développement, c'est-à-dire la part dons de l'assistance.

3

LA COMPTABILISATION DE FONDS QUI NE SONT PAS AXÉS SUR LE CHANGEMENT CLIMATIQUE : SI L'ON TENAIT COMPTE DU SEUL ÉLÉMENT CLIMAT, LES FINANCEMENTS CLIMAT BILATÉRAUX EN 2015-2016 SERAIENT INFÉRIEURS DE 11 À 15 MILLIARDS DE DOLLARS PAR RAPPORT AUX CHIFFRES DÉCLARÉS.

L'actuel système de comptabilisation des financements climat par rapport aux engagements pris au titre de la CCNUCC permet une surestimation grossière de la pertinence climatique des financements déclarés. Nous estimons que les flux bilatéraux de financements publics consacrés spécifiquement au climat pourraient être inférieurs de 11 à 15 milliards de dollars par an en 2015-2016 par rapport aux chiffres déclarés (voir le Graphique 2).

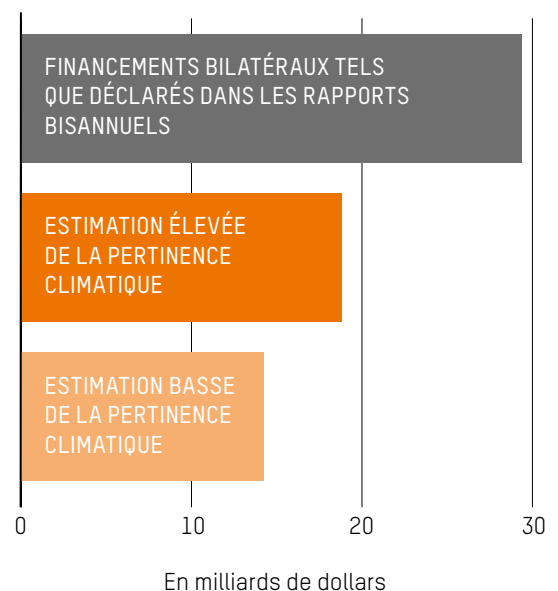
Ce problème est dû au fait qu'une grande partie des financements climat est consacré (à juste titre) à des projets dans lesquels l'atténuation et l'adaptation ne sont pas l'objectif principal, mais un parmi beaucoup d'autres dans un projet de développement plus vaste. Pour les financements bilatéraux, la manière dont cela est comptabilisé dépend exclusivement des déclarations des pays développés eux-mêmes, ce qui a conduit à l'utilisation de méthodes disparates et bien souvent discutables. Cela concerne particulièrement les financements pour l'adaptation au changement climatique, car une part importante des financements bilatéraux destinés à l'adaptation provient de projets dans lesquels l'adaptation est un objectif secondaire¹⁹.

L'intégration du changement climatique dans les dépenses d'aide pour soutenir le développement sobre en carbone et résilient au changement climatique est un objectif vital et louable, ainsi qu'une condition préalable pour atteindre les Objectifs de développement durable et se conformer à l'Accord de Paris. Toutefois, la pression politique pour tenir l'engagement des 100 milliards de dollars allié à l'absence de clarté quant à la manière de définir quelle part d'un projet comptabiliser comme des financements climat incite à surestimer la pertinence **climatique** des dépenses de développement.

En effet, les analyses révèlent d'énormes écarts dans les méthodes d'estimation de la composante climatique de tels projets, notamment pour l'adaptation. Dans une analyse menée sur plus de 5 000 projets, AdaptationWatch a découvert que trois quarts des projets répertoriés comme aidant les pays en développement à s'adapter au changement climatique étaient comptabilisés de manière excessive²⁰.

Le **Tableau 2** montre les écarts significatifs entre les approches des pays pour comptabiliser la composante climatique du financement de projets mixtes. Il porte sur des projets classés « Marqueur de Rio 1 », c'est-à-dire dans lesquels l'atténuation et l'adaptation sont des objectifs significatifs, mais non principaux, selon les critères du CAD de l'OCDE²¹.

Graphique 2 : Estimation d'Oxfam de la pertinence climatique des financements bilatéraux (moyenne pour 2015-2016)



La première barre montre les financements bilatéraux tels que déclarés dans les troisièmes rapports bisannuels (pour lesquels les pays utilisent leur propre méthode pour calculer la pertinence climatique des fonds fournis), hors BEI. Les barres du milieu et du bas présentent les estimations élevée et basse d'Oxfam pour ces chiffres en tenant compte de la pertinence climatique. Pour notre estimation basse, nous supposons que l'élément climat correspond à 20 % des fonds pour des projets dont l'action climatique n'est qu'un objectif parmi plusieurs, contre 50 % pour notre estimation élevée. Nos estimations sont basées sur les données de l'OCDE alors que les financements bilatéraux déclarés dans les troisièmes rapports bisannuels peuvent comprendre des fonds n'étant pas déclarés à l'OCDE. Nous estimons que cette différence peut représenter jusqu'à 5 milliards de dollars de la différence entre notre estimation de la pertinence climatique et les données rapportées. Voir l'**Encadré 1** pour en savoir plus sur la méthode que nous avons employée.

Sources : Troisièmes rapports bisannuels (2018) ; propres calculs basés sur les chiffres de l'OCDE (2018)

Dans leurs déclarations à la CCNUCC, seuls quelques pays (dont la Suisse, le Royaume-Uni et les États-Unis) calculent la valeur des projets Marqueur de Rio 1 pour chaque projet. La plupart des pays appliquent des pourcentages globaux, généralement entre 30 et 50 %, à tous les projets Marqueur de Rio 1. Une telle approche ne permet aucune évaluation précise projet par projet. Plusieurs pays, dont le Japon, l'Islande et la Grèce, comptabilisent 100 % du budget du projet comme des financements climat, alors même que la définition du classement Marqueur de Rio 1 implique que la lutte contre le changement climatique n'est pas un objectif principal.

Tableau 2 : Approches nationales de la comptabilisation de la valeur des activités climat lorsque leurs projets comportent des objectifs multiples (Marqueur de Rio 1, OCDE)

Bailleur	Pourcentage appliqué
Australie	30 % ⁱ
Canada	30 %
Danemark	50 %
Institutions de l'UE	40 %
France	40 %
Allemagne	50 %
Grèce	100 %
Islande	100 %
Japon	100 %
Pays-Bas	40 %
Nouvelle-Zélande	30 % ou 50 %
Norvège	40 %
Espagne	20-40 %
Suède	40 %
Suisse	1-50 %, projet par projet
Royaume-Uni	Méthode propre, projet par projet
États-Unis	Méthode propre, projet par projet

Source : OCDE (2015) sauf mention contraire des pays dans leur troisième rapport bisannuel (2018)

ⁱÉvaluation des activités lorsque cela est possible, sinon 30 % de la valeur du projet

RECOMMANDATIONS

- La CCNUCC et l'OCDE doivent développer des principes directeurs communs clairs pour déterminer la valeur de la composante climatique d'un projet ; il doit être exigé de tous les pays contributeurs qu'ils appliquent ces principes directeurs pour chaque projet concernant le financement comptabilisé dans les obligations envers la CCNUCC.
- La déclaration des financements climat par les pays et les banques multilatérales de développement doit inclure à la fois la valeur totale d'un programme/projet et une estimation des financements consacrés spécifiquement à la lutte contre le changement climatique.

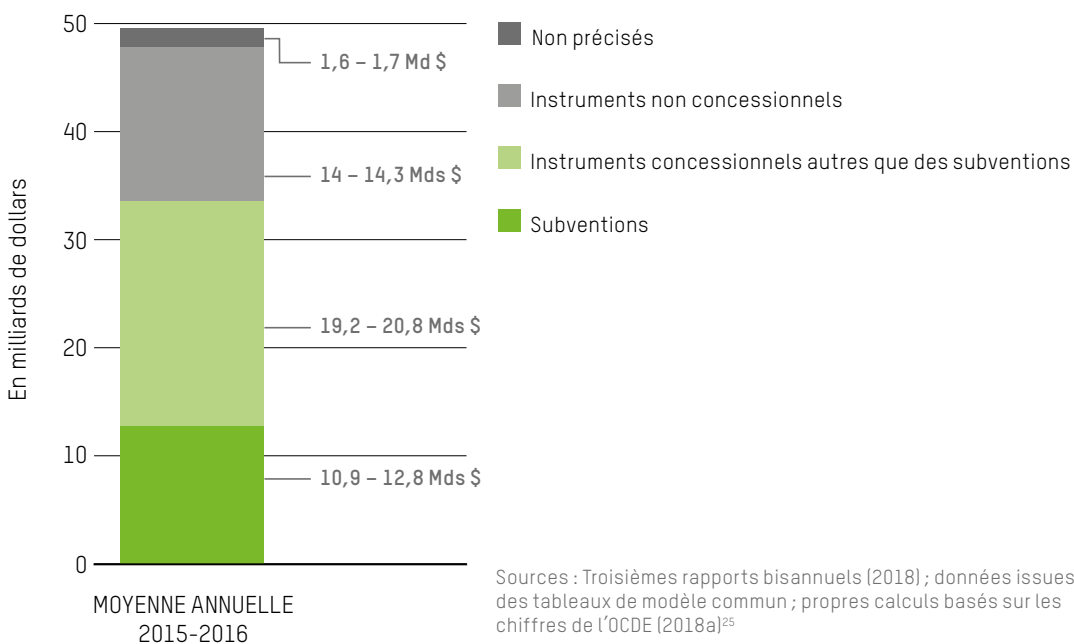
L'INSUFFISANCE DE L'AIDE SOUS FORME DE SUBVENTIONS : EN 2015-2016, SEULEMENT UN QUART DES FINANCEMENTS CLIMAT PUBLICS DÉCLARÉS SE PRÉSENTAIENT SOUS FORME DE SUBVENTIONS.

Sur les 48 milliards de dollars déclarés au titre des financements climat publics, on estime que seulement 11 à 13 milliards de dollars sont des subventions (23 à 27 %). Ces chiffres sont nettement inférieurs aux 35 à 37 milliards de dollars estimés apportés par d'autres instruments, tels que des prêts, des prises de participation ou des garanties (voir le Graphique 3). Cela représente une faible augmentation depuis 2013-2014, où l'on estimait à 10 milliards de dollars par an l'assistance fournie sous forme de subventions²².

L'aide sous forme de subventions en 2015 et 2016 n'a pas augmenté au même rythme que les financements climat globaux. Le montant des financements climat alloué sous forme de subventions continue d'être largement insuffisant. Cela est très préoccupant car les subventions accordées aux pays les moins avancés (PMA) et aux autres pays qui affichent une grande vulnérabilité et de faibles capacités d'adaptation au changement climatique sont essentielles. Les financements et les prêts sont inadaptés pour répondre aux besoins essentiels d'adaptation des personnes pauvres et marginalisées pour assurer la préparation aux catastrophes, la sécurité alimentaire et l'accès à l'eau et d'autres mesures visant à accroître la résilience²³.

À partir des données de l'OCDE, nous estimons à environ 38 % la part des financements sous forme de subventions dédiée à l'adaptation²⁴. Cela suggère un certain niveau de priorité accordé par les bailleurs à l'aide sous forme de subventions pour l'adaptation, ce qui est positif. Mais il en faut encore beaucoup plus.

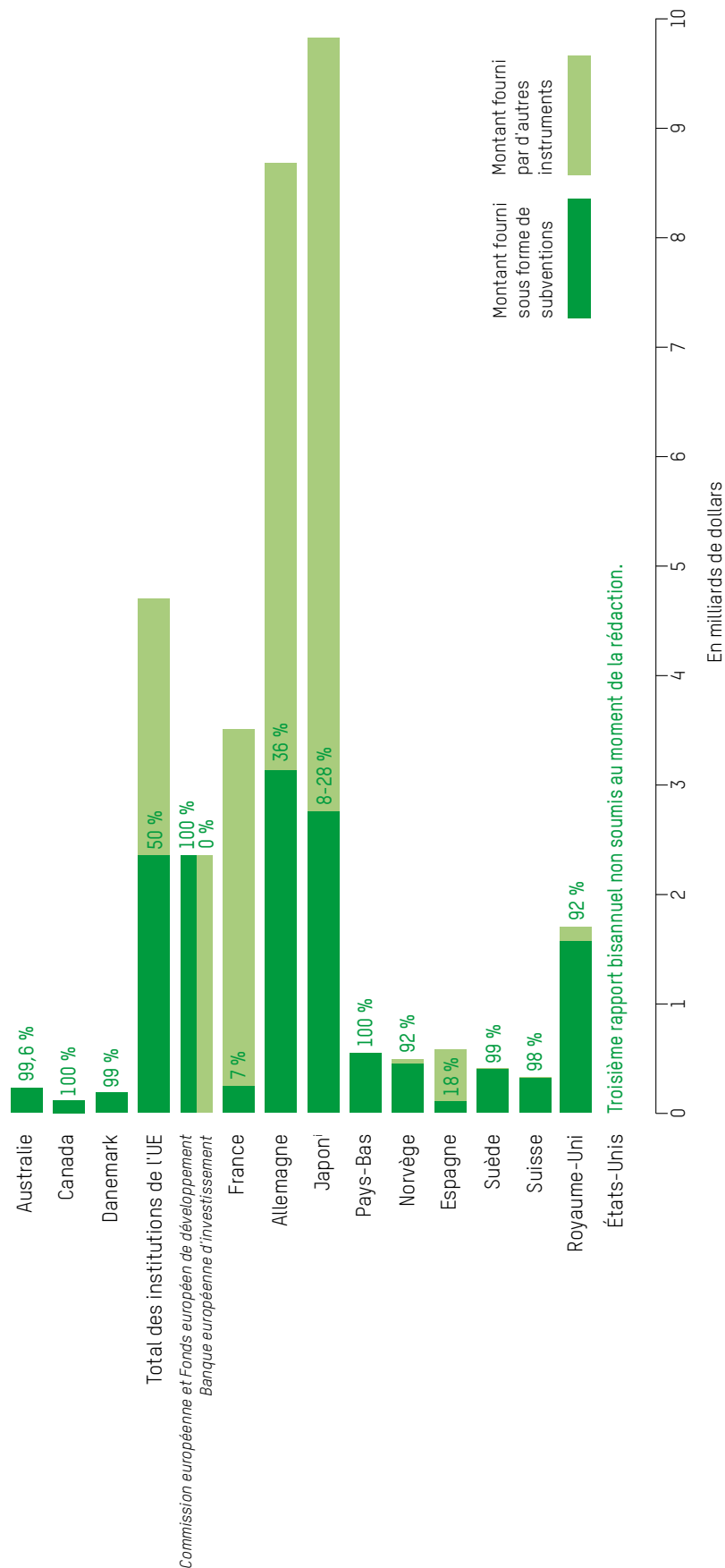
Graphique 3 : Estimation des financements bilatéraux et multilatéraux sous forme de subventions en 2015-2016 (moyenne annuelle)



RECOMMANDATIONS

- Tous les bailleurs doivent chercher à augmenter d'urgence la part globale et le montant de leur aide sous forme de subventions et veiller à la privilégier pour l'adaptation et pour les pays les plus pauvres et les plus vulnérables.

Graphique 4 : Part des financements climat déclarés sous forme de subventions par les principaux bailleurs de fonds fournis par des mécanismes bilatéraux et multilatéraux, 2015–2016 (moyenne annuelle)



Le **Graphique 4** présente les montants et les proportions des financements climat déclarés par les principaux bailleurs de fonds qui ont été fournis sous forme de subventions et autres instruments. On peut se réjouir que plusieurs grands bailleurs, dont le Royaume-Uni, les Pays-Bas et la Suède, fournissent plus de 90 % de leurs financements climat sous forme de subventions. La France figure au dernier rang, fournissant tout juste 7 % de ses financements sous forme de subventions en 2015–2016. Malgré une progression par rapport à ses 2 % sur la période 2013–2014, cela reste trop peu.

Source : Troisièmes rapports bisannuels (2018), données des tableaux de modèle commun

Les pays contribuent aussi aux financements climat par le biais de leur financement de base dans les institutions multilatérales (telles que les banques multilatérales de développement). Toutefois, comme il est difficile d'identifier les contributions des bailleurs parmi les portefeuilles d'instruments de ces institutions, ces contributions ne sont pas incluses dans cette ventilation²⁶. Les pourcentages d'aide sous forme de subventions sont différents de ceux du **Tableau 1**, qui portait sur les financements bilatéraux.

¹ Les fourchettes reflètent l'incertitude concernant la part des financements climat du Japon sous forme de subventions. Environ 8 % des financements du Japon sont déclarés comme des subventions exclusives. Toutefois, environ un tiers est déclaré sous forme d'instruments mixtes, comme des prêts concessionnels/non concessionnels, sans que la part de chacun soit précisée. En considérant une répartition à 50/50 de ces instruments, l'aide du Japon sous forme de subventions atteint 28 % du financement total. Du fait de cette incertitude, nous avons indiqué une fourchette.

5

L'AIDE POUR L'ADAPTATION RESTE TROP FAIBLE ET AUGMENTE TRÈS LENTEMENT : ON ESTIME QUE 9,5 MILLIARDS DE DOLLARS DE FINANCEMENTS CLIMAT PUBLICS ONT ÉTÉ DÉDIÉS À L'ADAPTATION EN 2015-2016, SOIT SEULEMENT 20 % DES FINANCEMENTS CLIMAT PUBLICS TOTAUX.

Sur la base des chiffres déclarés par les bailleurs pour 2015-2016, nous estimons que seulement 20 % en moyenne des financements climat publics déclarés ont été affectés à des mesures d'adaptation, tandis que 71 % ont été consacrés à l'atténuation et 9 % à des projets transversaux²⁷. Par rapport à 2013-2014, nous estimons que la part consacrée à l'adaptation des financements climat publics n'a que très peu augmenté (environ 8 milliards de dollars, 19 % des financements climat publics par an)²⁸.

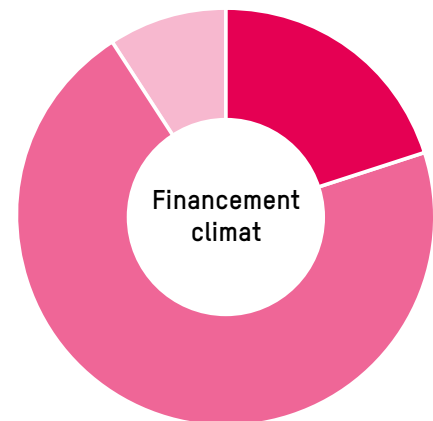
Il y a un fossé considérable entre les ressources dont disposent les pays en développement pour s'adapter au changement climatique et les risques croissants auxquels ils sont confrontés. Ces estimations suggèrent que, malgré des promesses ambitieuses, les pays développés ne parviennent toujours pas à mettre l'accent sur le financement de l'adaptation.

Il est impératif d'augmenter considérablement l'aide à l'adaptation d'ici 2020 si les pays développés souhaitent s'approcher de l'objectif de l'Accord de Paris consistant à « équilibrer » les financements destinés à l'adaptation et à l'atténuation²⁹ et honorer leur engagement vis-à-vis de leur feuille de route des 100 milliards de dollars pour accroître significativement le financement de l'adaptation³⁰.

Les flux bilatéraux de financements publics requièrent une attention particulière. En 2015-2016, nous estimons que les flux bilatéraux annuels consacrés à l'adaptation n'étaient que d'environ 5 milliards de dollars (17 % des financements climat bilatéraux totaux), contre 3,6 milliards (24 % du total) pour les financements des banques multilatérales de développement et environ 1,1 milliard de dollars (41 % du total) pour les fonds multilatéraux. Comme l'illustre le **Graphique 6**, si le financement bilatéral pour l'adaptation continue de progresser aussi lentement qu'actuellement, il n'atteindra qu'environ 7,5 milliards de dollars d'ici 2020.

Le **Tableau 4** présente le financement pour l'adaptation fourni par les principaux bailleurs en 2013-2014 et en 2015-2016. Il convient de saluer les Pays-Bas, la Suède, le Canada, l'Australie et la Suisse pour la part élevée de leurs financements destinée à l'adaptation. Soulignons aussi que l'UE a réalisé des progrès significatifs pour combler ses lacunes en matière de financement de l'adaptation depuis 2013-2014, par le biais de dépenses de la Commission européenne et du Fonds européen de développement (toutefois les dépenses dans l'adaptation de la BEI sont toujours de 6 % seulement). Pour la plupart des autres pays ayant affecté une faible proportion de leurs financements climat publics à l'adaptation sur la dernière période de rapport, dont la France et le Japon, le fossé persiste. Notons que la part consacrée par l'Allemagne à l'adaptation a diminué depuis 2013-2014.

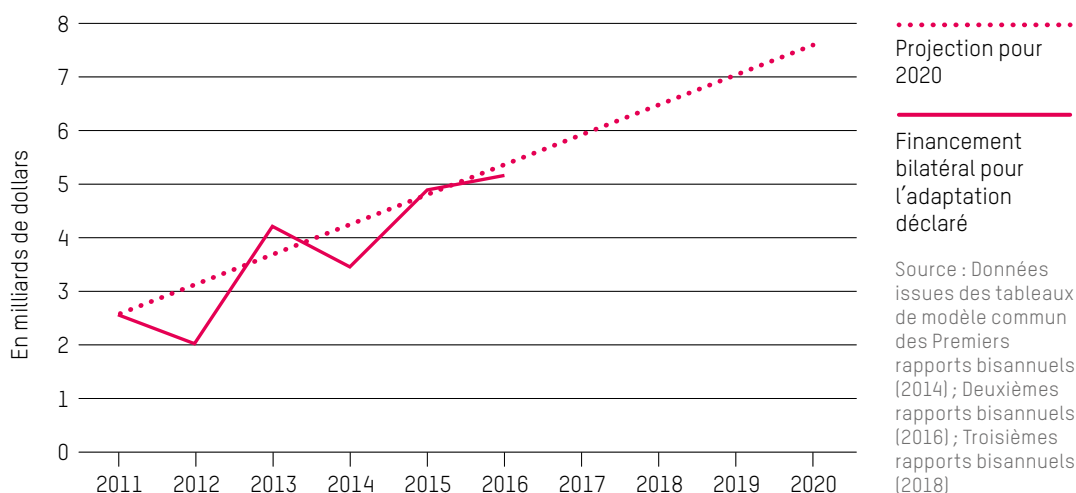
Graphique 5 : Parts mondiales des financements pour l'atténuation, l'adaptation et transversal en 2015-2016



- 20 % : Adaptation
- 71 % : Atténuation
- 9 % : Transversal

Sources : Troisièmes rapports bisannuels (2018) ; propres calculs basés sur les chiffres de l'OCDE (2018a)

Graphique 5 : Financement bilatéral pour l'adaptation, 2011–2016, et projection pour 2020



Source : Données issues des tableaux de modèle commun des Premiers rapports bisannuels (2014) ; Deuxièmes rapports bisannuels (2016) ; Troisièmes rapports bisannuels (2018)

Tableau 4 : Financements alloués à l'adaptation déclarés par chaque pays en proportion des financements climat publics totaux pour 2015–2016 et 2013–2014 (moyennes annuelles)

Bailleur	2013–14		2015–16	
	Adaptation uniquement	Adaptation + 50 % transversal	Adaptation uniquement	Adaptation + 50 % transversal
Australie	27 % (51 Mio \$)	56 % (107 Mio \$)	0 % (0 Mio \$)	50 % (111 Mio \$)
Canada	86 % (59 Mio \$)	90 % (62 Mio \$)	35 % (41 Mio \$)	65 % (75 Mio \$)
Danemark	11 % (26 Mio \$)	43 % (98 Mio \$)	14 % (26 Mio \$)	44 % (80 Mio \$)
Total des institutions de l'UE	9,5 % (366 Mio \$)	17 % (654 Mio \$)	23 % (\$1.1bn)	30 % (1,4 Md \$)
<i>Commission européenne et Fonds européen de développement</i>	<i>31 % (355 Mio \$)</i>	<i>51 % (500 Mio \$)</i>	<i>41 % (956 Mio \$)</i>	<i>54 % (1,2 Md \$)</i>
<i>BEI</i>	<i>1 % (31 Mio \$)</i>	<i>4 % (105 Mio \$)</i>	<i>6 % (146 Mio \$)</i>	<i>6 % (146 Mio \$)</i>
France	13 % (438 Mio \$)	17 % (562 Mio \$)	17 % (552 Mio \$)	25 % (805 Mio \$)
Allemagne	46 % (953 Mio \$)	52 % (1 Md \$)	15 % (927 Mio \$)	20 % (1,24 Md \$)
Japon	14 % (2 Mds \$)	15 % (1,3 Md \$)	8 % (803 Mio \$)	10 % (1 Md \$)
Pays-Bas	25 % (111 Mio \$)	51 % (229 Mio \$)	30 % (163 Mio \$)	62 % (333 Mio \$)
Norvège	0,4 % (5 Mio \$)	48 % (532 Mio \$)	9 % (31 Mio \$)	16 % (54 Mio \$)
Espagne	8 % (37 Mio \$)	11 % (66 Mio \$)	9 % (50 Mio \$)	17 % (96 Mio \$)
Suède	33 % (107 Mio \$)	58 % (187 Mio \$)	38 % (154 Mio \$)	60 % (243 Mio \$)
Suisse	41 % (119 Mio \$)	57 % (165 Mio \$)	31 % (101 Mio \$)	52 % (167 Mio \$)
Royaume-Uni	22 % (256 Mio \$)	53 % (606 Mio \$)	21 % (343 Mio \$)	49 % (819 Mio \$)
États-Unis	15 % (411 Mio \$)	16 % (450 Mio \$)	Troisième rapport bisannuel non soumis au moment de la rédaction.	

Sources : Financements bilatéraux et multilatéraux (hors contributions essentielles aux banques multilatérales de développement et hors financements marqués comme « autres »), tels que figurant dans les Troisièmes rapports bisannuels (2018) pour 2015–2016, et Comité permanent du financement de la CCNUCC (2016) pour 2013–2014²¹. Données issues des tableaux de modèle commun. Pour la plupart des pays, les données sont les mêmes que celles figurant dans leurs rapports, bien que pour les données de 2015–2016 ci-dessus, le rapport de l'Australie comprenait une ventilation pour l'adaptation et l'atténuation qui ne figurait pas dans le modèle de tableau commun.

RECOMMANDATIONS

Il est urgent de prendre des mesures pour remédier au déficit du financement de l'adaptation afin de parvenir à un juste équilibre entre la part des financements allouée à l'adaptation et celle à l'atténuation, conformément à l'Accord de Paris. Les actions pour l'adaptation n'ont pas le même potentiel pour attirer les financements privés que l'atténuation, ce qui rend d'autant plus impératif d'augmenter les financements publics, en particulier l'aide sous forme de subventions.

- Tous les pays développés doivent accroître leurs financements pour l'adaptation et s'engager à veiller à ce qu'ils atteignent au moins 50 % de leur contribution globale aux financements climat publics d'ici 2020.

6

L'AIDE POUR LES PAYS LES MOINS AVANCÉS RESTE TROP FAIBLE ET AUGMENTE LENTEMENT : ON ESTIME QUE SEULEMENT 18 % DES FINANCEMENTS CLIMAT PUBLICS ONT ÉTÉ VERSÉS AUX PMA EN 2015-2016.

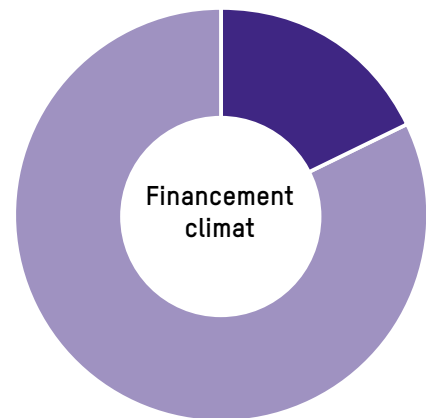
Les rapports bisannuels que les bailleurs soumettent à la CCNUCC n'incluent pas de données sur la part des financements climat allouée aux PMA. Toutefois, les chiffres de l'OCDE constituent une bonne base pour l'estimer. Ceux-ci révèlent qu'en moyenne 18 % environ des financements climat publics totaux ont été alloués aux PMA en 2015-2016. En supposant qu'une part équivalente des financements climat déclarés à la CCNUCC ait été allouée aux PMA, le montant serait d'environ 9 milliards de dollars par an³². Il s'agit d'une augmentation modeste par rapport aux 7,4 milliards de dollars annuels alloués aux PMA en 2013-2014³³.

En moyenne, près de la moitié de la population des 48 PMA à travers le monde vit dans l'extrême pauvreté, contre 12 % dans les autres pays en développement³⁴. La contribution des PMA aux émissions globales de carbone est négligeable. Ils sont pourtant parmi les plus durement touchés par les chocs et pressions climatiques, et sont les moins à même d'y répondre à cause de ressources et de capacités institutionnelles limitées pour s'adapter. La croissance économique y est en outre fortement tributaire des secteurs sensibles au climat.

S'ils sont répartis uniformément, ces neuf milliards par an correspondent à seulement 190 millions de dollars par PMA. Il est essentiel et urgent d'augmenter significativement les financements climat sous forme de subventions aux PMA pour que ceux-ci reçoivent l'aide dont ils ont besoin, à laquelle ils ont droit et qui leur a été promise. La capacité des PMA à attirer des investissements privés est extrêmement limitée, et les prêts sont inadaptés pour répondre aux besoins cruciaux d'adaptation des populations pauvres et marginalisées. À cela s'ajoute l'objection de principe au recours aux prêts pour protéger les personnes pauvres du surplus d'émissions de carbone des pays riches.

À partir des données de l'OCDE, Oxfam estime qu'environ 48 % des financements pour l'adaptation sous forme de subventions ont été alloués aux PMA en 2015-2016³⁵. C'est une bonne chose que les PMA semblent recevoir (à juste titre) une part importante de l'enveloppe globale des subventions pour l'adaptation, mais celle-ci est trop petite.

Graphique 7 : Part estimée des financements climat alloués aux PMA en 2015-2016



■ 18 % : PMA

■ 82 % : Autres

Tableau 5 : Part estimée des financements alloués aux PMA par les principaux bailleurs, 2015–2016 (moyenne annuelle)

Bailleur	Pourcentage alloué aux PMA
Australie	23 %
Canada	27 %
Danemark	40 %
Total des institutions de l'UE	22 %
<i>Commission européenne et Fonds européen de développement</i>	32 %
<i>BEI</i>	8 %
France	14 %
Allemagne	11 %
Japon	18 %
Pays-Bas	28 %
Norvège	14 %
Espagne	21 %
Suède	39 %
Suisse	16 %
Royaume-Uni	32 %
États-Unis	20 %

Source : OCDE (2018a)

Estimation des financements ciblant directement les PMA³⁶.

RECOMMANDATIONS

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

- Les règles de la CCNUCC et les principes directeurs de comptabilisation doivent imposer aux bailleurs de déclarer la part de leur financement climat destinée aux PMA et aux petits États insulaires en développement.
- Tous les pays contributeurs doivent s'engager à consacrer au moins 25 % de leurs financements climat publics aux PMA d'ici 2018, en accord avec les engagements des bailleurs prévoyant qu'au moins 25 % de l'aide reviennent aux PMA.

LES FINANCEMENTS CLIMAT CONTINUENT DE REPRÉSENTER UNE PART CROISSANTE DE L'AIDE : LES FINANCEMENTS CLIMAT PUBLICS REPRÉSENTAIENT 21 % DU BUDGET GLOBAL TOTAL DE L'APD EN 2015–2016 ; UNE GRANDE MAJORITÉ DE CETTE SOMME A ÉTÉ COMPTABILISÉE DANS LES ENGAGEMENTS DES BAILLEURS À AUGMENTER L'AIDE À 0,7 % DU RNB.

Entre les périodes de rapport 2013–2014 et 2015–2016, nous estimons que l'augmentation des financements climat a représenté environ un tiers de l'augmentation globale de l'APD³⁷. Les rapports des bailleurs révèlent que la majeure partie des financements climat était de l'APD comptabilisée dans les engagements des bailleurs pour augmenter l'aide à 0,7 % du revenu national brut (RNB). Cela a contribué à porter les financements climat à 21 % du budget global total de l'APD en 2015–2016, contre 18 % en 2013–2014³⁸.

L'une des préoccupations majeures des pays en développement est que les financements climat devraient être « nouveaux et additionnels » par rapport aux engagements d'aide qu'il est déjà prévu qu'ils reçoivent, comme la cible des Nations unies de consacrer 0,7 % du RNB à l'aide. Pour autant, en 2016, seuls six pays ont tenu leur engagement de maintenir l'APD à au moins 0,7 % du RNB. L'APD a reculé dans sept pays et la moyenne des pays du CAD s'établit à seulement 0,32 % du RNB³⁹. Les financements climat augmentent plus rapidement que les budgets globaux de l'APD de certains bailleurs, dont le Japon et l'UE, ou sont fournis dans un contexte de contraction des budgets d'aide, comme c'est le cas en Australie⁴⁰.

Les financements climat que reçoivent les pays en développement menacent déjà de venir puiser dans les autres volets de dépenses de l'APD, comme l'éducation, la santé et d'autres domaines vitaux. À l'approche de l'échéance pour les 100 milliards de dollars et au-delà, il est clair que les budgets de l'APD ne suffiront pas à couvrir l'envolée du coût des financements climat en plus des autres priorités de développement. Le Programme des Nations unies pour l'environnement estime que les coûts pourraient atteindre entre 140 et 300 milliards de dollars rien que pour l'adaptation d'ici 2025–2030⁴¹. En vertu des obligations de la CCNUCC, les pays développés sont appelés à fournir une part significative de ce montant.

L'Article 4.3 de la Convention des Nations unies sur le climat exige que les ressources financières fournies soient « nouvelles et additionnelles », mais il n'existe aucune définition internationalement reconnue de cette notion. Dans leurs rapports à la CCNUCC, les pays doivent déterminer en quoi les financements qu'ils fournissent remplissent les conditions. Le Tableau 6 reprend les définitions proposées par les principaux bailleurs. La plupart prétendent que leurs financements sont nouveaux et additionnels car ils sont nouvellement engagés ou versés pendant la période de déclaration. Très peu de bailleurs indiquent que les financements climat viennent s'ajouter à leurs engagements vis-à-vis de la cible de 0,7 % ou qu'ils sont conformes à une trajectoire croissante de l'aide.

Le développement impératif de nouvelles sources de financements climat en dehors des budgets traditionnels de l'APD exige une attention politique renouvelée. Il est indispensable de trouver d'autres sources innovantes de financements climat, comme la taxe carbone sur les transports maritimes et aériens, la taxe sur les transactions financières ou une taxe équitable sur les combustibles fossiles, pour combler l'écart criant et croissant entre les niveaux actuels de financements et les besoins croissants.

Tableau 6 : Définitions de « nouveau et additionnel » proposées par les principaux bailleurs

Bailleur	Résumé des déclarations dans les Troisièmes rapports bisannuels
Australie	Affectations budgétaires nouvelles et additionnelles décidées par le Parlement australien chaque année.
UE, France, Allemagne, Pays-Bas et Japon	Financements climat nouvellement engagés ou versés pendant la période de rapport 2015 et 2016. Ou (selon des modalités similaires) financements nouveaux et additionnels par rapport aux ressources financières déclarées dans le précédent rapport bisannuel/la précédente communication national-e. Les budgets sont approuvés chaque année et représentent donc des ressources nouvelles et additionnelles
Canada	Aide aux projets climatiques dont le montant dépasse ce qui était prévu avant la Convention et l'Accord de Copenhague.
Norvège et Suède	L'APD totale a dépassé 0,7 % du RNB, ce qui a couvert l'augmentation du financement climat.
Suisse	Une augmentation des financements climat et des décisions stratégiques ont entraîné une progression remarquable par rapport aux efforts déployés précédemment.
Royaume-Uni	Les financements climat fournis ne proviennent pas d'un détournement des dépenses de développement au sens large. Le Royaume-Uni a atteint la cible de 0,7 % du RNB consacré à l'aide. Les nouveaux financements climat sont fournis en sus d'un budget d'aide global en progression.
États-Unis	Troisième rapport bisannuel non soumis au moment de la rédaction.

Source : Troisièmes rapports bisannuels (2018)

RECOMMANDATIONS

Oxfam considère que les financements climat fournis devraient être additionnels aux engagements d'aide. Par conséquent, les fonds déclarés pour satisfaire aux obligations de la CCNUCC ne devraient pas être comptabilisés dans l'engagement des 0,7 % du RNB pour l'aide.

- **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 visant à débloquer les nouvelles sources de financements climat les plus prometteuses sur le plan national et international.** De nouvelles sources s'imposent pour combler l'écart criant et croissant entre les niveaux actuels des financements climat et les besoins qui ne font que s'intensifier. Citons par exemple la taxe sur les transactions financières, la taxe carbone pour les transports aériens et maritimes internationaux et les taxes carbone/marchés du carbone au plan national ou régional, y compris l'affectation des recettes du système d'échange de quotas d'émissions de l'UE aux financements climat.

LA COMPTABILISATION DES FINANCEMENTS PRIVÉS MOBILISÉS A AUGMENTÉ : LES RAPPORTS DES BAILLEURS DE FONDS POUR 2015-2016 INDIQUENT UNE AUGMENTATION CONSÉQUENTE DU NOMBRE DE PAYS QUI COMPTABILISENT LES FINANCEMENTS PRIVÉS MOBILISÉS DANS LEURS ENGAGEMENTS EN MATIÈRE DE FINANCEMENTS CLIMAT, MAIS IL N'EXISTE ACTUELLEMENT AUCUNE MÉTHODOLOGIE COMMUNE POUR EN TENIR COMPTE.

La *Feuille de route des 100 milliards de dollars* que les pays développés ont publiée en 2016 part du principe que les financements privés mobilisés fourniront au moins un quart des financements climat⁴². Pour autant, il n'y a à ce jour aucun consensus entre les parties à la CCNUCC quant à ce qui doit être comptabilisé et comment.

Sur les dix dernières années, les bailleurs ont eu de plus en plus recours aux financements publics pour mobiliser des financements privés en « mélangeant » les deux. Dans le domaine du changement climatique, l'argument avancé est que l'investissement pour un développement résilient à faible émission de carbone exige à la fois des fonds publics et privés. La pression pesant sur les budgets nationaux et la volonté des pays donateurs de promouvoir leurs propres intérêts commerciaux ont également contribué à cette tendance⁴³.

Quinze pays et des institutions de l'UE ont affirmé avoir mobilisé des financements privés dans leurs rapports 2015-2016 à la CCNUCC, parmi lesquels neuf pays ont fourni une estimation des montants mobilisés (voir le **Tableau 7**). À titre de comparaison, ils n'étaient que quatre sur la période de rapport 2013-2014⁴⁴. La manière dont les bailleurs ont comptabilisé ces financements varie grandement : la France et le Japon déclarent des estimations globales ; le Canada ne déclare que l'estimation des financements privés mobilisés par le biais des banques multilatérales de développement ; les Pays-Bas fournissent des chiffres pour plusieurs programmes et des estimations grossières pour les autres. Les rapports ne ventilent pas les financements privés mobilisés pour l'adaptation et l'atténuation. Pour autant, on note que la plupart des exemples documentés concernent l'atténuation.

Il est essentiel que les nouvelles règles de comptabilisation des financements climat incluent des modalités pour les financements privés mobilisés. La feuille de route fixe des principes sur la manière dont les pays en développement devraient déclarer les financements privés mobilisés. Ceux-ci prévoient notamment une comptabilisation pour chaque projet et impliquent de ne déclarer les financements privés mobilisés que lorsqu'il existe un lien de causalité clair entre les ressources publiques du bailleur et l'investissement mobilisé par la suite⁴⁵. Ces principes de base devraient être inclus dans les décisions prises lors de la COP24. Il importe par ailleurs que les pays donateurs ne revendiquent que les fonds mobilisés par le biais des financements publics (pas les interventions publiques), et non la part de financements privés mobilisés en raison des actions menées par les pays en développement.

SUR LES DIX DERNIÈRES ANNÉES, LES BAILLEURS ONT EU DE PLUS EN PLUS RECOURS AUX FINANCEMENTS PUBLICS POUR MOBILISER DES FINANCEMENTS PRIVÉS EN « MÉLANGEANT » LES DEUX.

Tableau 7 : Informations sur les financements privés mobilisés dans les rapports des bailleurs (2015–2016)

Australie	1 Mio \$ en 2016
Belgique	13 Mio \$ pour la période 2014-2017
Canada	234 Mio depuis 2011 par le biais de mécanismes des banques multilatérales de développement
Danemark	192 000 \$ en 2015 ; 221 000 \$ en 2016 ⁱ
Union européenne (BEI incluse)	Aucune estimation, mais mentionne différents fonds et mécanismes de mélange conçus pour catalyser les investissements du secteur privé.
Finlande	Aucune estimation
France	767 Mo \$ en 2015 ; 1,1 Md \$ en 2016
Allemagne	395 Mio \$ en 2015. Aucune estimation n'est encore disponible pour 2016 ⁱ
Japon	3,8 Mds \$ au total sur 2015 et 2016
Pays-Bas	80 Mio \$ en 2015 ; 189 Mio \$ en 2016, dont 130 Mio \$ par le biais de banques multilatérales de développement (hors BEI) en 2016 ⁱ
Norvège	Aucune estimation
Espagne	Aucune estimation
Suède	Aucune estimation
Suisse	Aucune estimation
Royaume-Uni	Depuis 2011, 763 Mio \$ ⁱ . Pour 2015-2016 : des exemples d'investissements privés sur différentes périodes sont fournis avec une liste complète en annexe
États-Unis	Troisième rapport bisannuel non soumis au moment de la rédaction.

Source : Troisièmes rapports bisannuels (2018)

Les rapports de l'Australie, la Finlande, la Norvège, l'Espagne, la Suède et la Suisse dressent la liste de certains programmes mobilisant les financements climats privés. Certains indiquent la part de financement public investie, mais aucun ne donne d'estimation du financement privé mobilisé.

ⁱSelon le taux de change de l'OCDE pour 2015, 1 USD = 0,902 EUR = 1,331 AUD = 6,728 DKK = 0,655 GBP

Il ne fait aucun doute que le secteur privé a un rôle essentiel à jouer pour maintenir le réchauffement de la planète en deçà de 1,5 °C/2 °C, par exemple en investissant dans des projets d'énergie renouvelable de plus en plus rentables. Mais il est essentiel que les rares ressources publiques soient consacrées à des investissements de pointe et à des projets pour lesquels il existe clairement une additionnalité financière dans le sens où les financements des bailleurs ont été nécessaires à la poursuite du projet.

Enfin, précisons que l'engagement des 100 milliards de dollars ne pourra remplir ses objectifs que si *toutes* les décisions publiques, des politiques publiques (qui peuvent inciter les investissements privés) au financement direct de projets nationaux et à l'étranger, sont conformes aux objectifs de l'Accord de Paris.

RECOMMANDATIONS

- Les parties à la CCNUCC doivent convenir d'une approche collective pour la comptabilisation des financements privés mobilisés qui limite le risque de double comptabilisation ; cette approche doit également inclure la comptabilisation par les banques multilatérales de développement.
- La comptabilisation des financements privés mobilisés doit être conservatrice afin de bâtir la confiance et de tenir compte des mesures déployées par les pays en développement eux-mêmes pour attirer des investisseurs. Il ne faut pas appliquer de ratios fixes de levier, mais plutôt établir pour chaque projet le rapport de causalité entre investissement public et financement privé mobilisé.

RÉFÉRENCES

Sauf mention contraire, les liens cités ont été consultés pour la dernière fois en avril 2018.

AdaptationWatch (Weikmans et al.). (2016), *Towards Transparency: The 2016 Adaptation Finance Transparency Gap Report*. <http://www.adaptationwatch.org/s/Adaptation-Watch-Report-2016-Digital-FIN.pdf>

J. Appelt et H.P. Deigaard (2017), *Counting What Counts: Analysis of Norwegian Climate Finance and International Climate Finance Reporting*. Norwegian Church Aid, Rainforest Foundation Norway, WWF Norway et Norwegian Forum for Development and Environment. www.forumfor.no/assets/docs/Analysis-of-Norwegian-Climate-Finance.pdf

OCDE (2015), *Le financement climatique en 2013-2014 et l'objectif des 100 milliards de dollars : Rapport de l'OCDE établi en collaboration avec Climate Policy Initiative*. <https://www.oecd.org/fr/environnement/cc/OECD-CPI-Climate-Finance-Report-Fr.pdf>

OCDE (2016), *Attribution of multilateral climate finance in the report "Climate Finance in 2013-14 and the USD 100 billion goal"*. www.oecd.org/environment/cc/Explanatory-note-attribution-TWGmethodology-climate-finance.pdf

OCDE (2018a), *Climate Change: OECD DAC External Development Finance Statistics*. www.oecd.org/dac/stats/climate-change.htm

OCDE (2018b), *Aide publique au développement 2017 – Preliminary Data*. <http://www2.compareyourcountry.org/oda?cr=20001&lg=fr&page=1>

T. Carty, J. Kowalzig et A. Peterson (2016), 2016 : Les vrais chiffres des financements climat : *Où en est-on de l'engagement des 100 milliards de dollars ?* Document d'information d'Oxfam. policy-practice.oxfam.org.uk/publications/climate-finance-shadow-report-2016-lifting-the-lid-on-progress-towards-the-100-620138

Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUÉ) (2016), *The Adaptation Gap Report 2016: The adaptation finance gap*. <http://web.unep.org/adaptationgapreport/2016>

Les Premiers rapports bisannuels (2014) présentés à la CCNUCC portant sur la période 2011-2012 sont disponibles à l'adresse : unfccc.int/national_reports/biennial_reports_and_iaar/submitted_biennial_reports/items/9356.php

Les Deuxièmes rapports bisannuels (2016) présentés à la CCNUCC portant sur la période 2013-2014 sont disponibles à l'adresse : unfccc.int/national_reports/biennial_reports_and_iaar/submitted_biennial_reports/items/7550.php

Les Troisièmes rapports bisannuels (2018) présentés à la CCNUCC portant sur la période 2015-2016 sont disponibles à l'adresse : <https://unfccc.int/process/transparency-and-reporting/reporting-and-review-under-the-convention/national-communications-and-biennial-reports-annex-i-parties/submitted-biennial-reports-brs-from-annex-i-parties>

CCNUCC. (2016). *UNFCCC Standing Committee on Climate Finance: 2016 Biennial Assessment and Overview of Climate Finance Flows* (comprend un résumé des Premiers et Deuxièmes rapports bisannuels dans l'Annexe F). http://unfccc.int/files/cooperation_and_support/financial_mechanism/standing_committee/application/pdf/2016_ba_technical_report.pdf

Roadmap to US\$100 Billion (2016). <https://www.gov.uk/government/publications/climate-finance-roadmap-to-us100-billion>

NOTES

Sauf mention contraire, les liens cités ont été consultés pour la dernière fois en avril 2018.

- 1 L'engagement de 100 milliards de dollars est stipulé à la fois dans l'Accord de Copenhague (2009) (<https://unfccc.int/sites/default/files/resource/docs/2009/cop15/fr/11a01f.pdf>) et dans les Accords de Cancún (2010) (<https://unfccc.int/resource/docs/2010/cop16/fr/07a01f.pdf>)
- 2 Reportez-vous à la **note 13** pour voir une ventilation des données utilisées pour ce calcul.
- 3 Voir le tableau 20 dans OCDE (2017), Statistiques sur les apports de ressources aux pays en développement. <http://www.oecd.org/fr/cad/stats/statistiquesurlesapportsderessourcesauxpaysendeveloppement.htm>

Voici les éléments de libéralité moyens des prêts de l'APD tels qu'enregistrés par l'OCDE pour la période 2015-2016 : Australie 73,7 % ; Belgique 87,9 % ; Canada 17,8 % ; France 53,8 % ; Allemagne 46,5 % ; Italie 94 % ; Japon 78,7 % ; Pologne 80 % ; République slovaque 64,1 % ; Royaume-Uni 60,6 %. Pour les pays non répertoriés, nous avons appliqué la moyenne pour les pays du CAD figurant dans le tableau 20 (hors Corée) 65,7 %.

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. La prise de participation est entièrement comptabilisée comme une part dons, conformément à l'OCDE.
- 4 Les projets classés « Marqueur de Rio 1 » selon la classification CAD de l'OCDE.
- 5 Comme les coûts de construction d'un hôpital capable de résister aux inondations : seuls les coûts supplémentaires nécessaires pour le rendre résistant aux inondations devraient être comptabilisés au titre de financement pour l'adaptation au changement climatique, non pas le coût complet de construction de l'hôpital.
- 6 Les marqueurs de Rio ont été introduits pour suivre l'intégration de la Convention de Rio dans l'action de développement. Ils n'ont pas été conçus pour surveiller les engagements financiers.
- 7 En 2016, le CAD a statué qu'à compter des données pour 2018, la nouvelle mesure de la part dons deviendrait la norme pour le reporting, avec les chiffres clés de l'APD publiés sur cette base. OCDE (2016), *Converged statistical reporting directives for the creditor reporting system (CRs) and the annual DAC questionnaire: Chapters 1-6*. [https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/DCDDAC\(2016\)3FINAL.pdf](https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/DCDDAC(2016)3FINAL.pdf)
- 8 E. Wilkinson (2018), *Towards a more resilient Caribbean after the 2017 hurricanes*. Document de travail de l'Overseas Development Institute. <https://www.odi.org/publications/11076-towards-more-resilient-caribbean-after-2017-hurricanes>
- 9 J-A. Richards et S. Bradshaw (2017), *Déracinés par le changement climatique : Répondre au risque croissant de déplacement*. Note d'information d'Oxfam. <https://policy-practice.oxfam.org.uk/publications/uprooted-by-climate-change-responding-to-the-growing-risk-of-displacement-620357>
- 10 PNUÉ (2016), Op.Cit.
- 11 F. Baarsch et al. (2015), *Impacts of low aggregate INDCs ambition: Research commissioned by OXFAM, Technical summary*. Climate Analytics. <https://www.oxfam.org/en/research/impacts-low-aggregate-indcs-ambition>
- 12 *La feuille de route des 100 milliards de dollars*. (2016).
- 13 Nous avons utilisé les données disponibles sur les montants déclarés par les bailleurs en matière de financements climat publics en 2015-2016 et les avons compilées selon une méthode très similaire à celle employée par l'OCDE (2015) pour la *Feuille de route des 100 milliards de dollars (2016)*. Nous avons utilisé les troisièmes rapports bisannuels sur les financements bilatéraux (hors BEI et crédits à l'exportation) pour 29,5 milliards de dollars ; les financements des banques multilatérales de développement attribués par les pays développés (BEI incluse) enregistrés auprès de l'OCDE (2018a) pour 15,5 milliards de dollars ; les financements climat multilatéraux (Fonds vert pour le climat, Fonds d'investissement climatique, Fonds d'adaptation) enregistrés auprès de l'OCDE (2018) pour 1,4 milliard de dollars ; les autres institutions multilatérales (Fonds pour l'environnement mondial, Global Green Growth Institute, Fonds international de développement agricole, Nordic Development Fund) pour 1,3 milliard de dollars. Nous avons estimé les contributions imputées d'après les pourcentages propres aux institutions des banques multilatérales de développement fournis par l'OCDE (2016). Les États-Unis n'ont pas encore soumis de troisième rapport bisannuel ; nous avons donc utilisé les niveaux de 2013-2014 présentés dans leur deuxième rapport bisannuel pour estimer les flux bilatéraux. L'hypothèse selon laquelle les niveaux de financement climat sont restés constants s'appuie sur le fait que la troisième période de rapport (2015-2016) était encore sous l'administration Obama. La *feuille de route des 100 milliards de dollars (2016)* proposée par les pays développés n'incluait pas le financement climat pour l'efficacité du charbon en 2013-2014 (même si l'Australie et le Japon l'ont inclus dans leur deuxième rapport bisannuel respectif). Certains des troisièmes rapports bisannuels (2018) incluent des financements climat pour l'efficacité du charbon (Japon), mais le manque de données dans les rapports rend impossible tout calcul des montants correspondants pour les soustraire du total.
- 14 Il convient de noter que certains rapports bisannuels comportent des éléments pouvant porter à confusion et même déformer la réalité. Si l'OCDE a eu l'occasion de tirer cela au clair avec les pays, ce n'est pas notre cas.

- 15 Le montant consacré à l'adaptation est arrondi à une fourchette allant de 4,8 à 6,6 milliards de dollars. Cela passe à 6 – 8,4 milliards de dollars en incluant également 50 % du financement transversal. Reportez-vous à l'Encadré 1 et à la note 16 pour plus de détails sur le mode de calcul de l'assistance nette spécifique au climat et pour savoir pourquoi nous avons utilisé les données de l'OCDE.
- 16 Les rapports bisannuels des pays ne fournissent pas les données nécessaires pour formuler l'estimation d'Oxfam de l'assistance nette consacrée spécifiquement au climat (car le financement bilatéral est déjà décompté pour les projets classés Marqueur de Rio 1). Les chiffres sont donc calculés d'après les données de l'OCDE pour 2015–2016 à titre d'approximation. Tandis que les données de l'OCDE constituent la base du reporting de la plupart des pays développés à la CCNUCC, ces chiffres ne sont pas rigoureusement identiques aux chiffres exacts du financement climat utilisés dans leurs rapports bisannuels. Ils sont toutefois suffisamment proches pour constituer une base raisonnable aux fins d'estimation.
- 17 Jusqu'à 4 milliards sont estimés en comparant les Troisièmes rapports bisannuels individuels des pays ainsi que leur méthode de calcul à l'estimation élevée d'Oxfam de l'assistance nette spécifique au climat pour chaque pays. La différence est principalement le résultat de données plus élevées dans les Troisièmes rapports bisannuels pour certains pays (il n'apparaît pas clairement ce que ces fonds supplémentaires incluent), ainsi que des financements climats déclarés sur la base des versements pour certains bailleurs de fonds, tandis que l'estimation d'Oxfam repose entièrement sur les engagements.
- 18 Voir la **note 7**.
- 19 OCDE (2018a). Op cit.
- 20 R. Weikmans et al. (2017). Assessing the credibility of how climate adaptation aid projects are categorized, *Development in Practice*, vol. 27, n° 4, pp. 458-471
- 21 En 1998, le CAD de l'OCDE a mis en place le système des Marqueurs de Rio pour suivre les flux de financement du développement selon les thèmes de la Convention de Rio : biodiversité, désertification, atténuation du changement climatique et adaptation au changement climatique. Le Marqueur de Rio 1 signifie qu'un thème est un objectif « significatif », mais pas principal, d'un projet. Le Marqueur de Rio 2 signifie qu'un thème est un objectif « principal » et la motivation majeure pour la mise en place d'un projet.
- 22 Pour 2013–14, nous avons estimé que 10 milliards de dollars ont été fournis sous forme de subventions, ce qui représentait environ 25 %. Voir T. Carty, J. Kowalzig et A. Peterson (2016). Ventilation du total de 10,9-12 Mds \$: aide bilatérale issue des Troisièmes rapports bisannuels (2018) 9,6 -11,4 milliards de dollars ; pour l'aide des États-Unis sous forme de subventions, nous avons considéré les mêmes niveaux qu'en 2013–2014 d'après les Deuxièmes rapports bisannuels (2016) 0,77 milliard de dollars ; contributions imputées des banques multilatérales de développement fournies par l'OCDE (2018) estimées d'après les derniers pourcentages disponibles pour chaque institution de l'OCDE (2016) 146 millions de dollars ; et autres financements multilatéraux de l'OCDE (2018a) 1,19 milliard de dollars, en pondérant à 50 % les projets Marqueur de Rio 1 pour le climat.
- Voir la **note 14** concernant la justification du recours au Deuxième rapport bisannuel des États-Unis pour estimer le financement bilatéral.
- 23 Le financement privé favorise les pays en développement les plus riches car ils sont les plus à même d'absorber les investissements privés. La résilience des personnes pauvres face au changement climatique dépend des services essentiels de base et des biens publics qui exigent un financement public. Les personnes les plus pauvres sont aussi souvent mal reliées aux marchés, et les approches communautaires pour l'adaptation qui n'engendrent pas de retombées internes ont peu de chances d'attirer les investissements du secteur privé. Voir T. Carty (2013), *L'adaptation et l'engagement de 100 milliards de dollars : Pourquoi les investissements privés ne peuvent pas remplacer le financement public pour répondre aux besoins cruciaux liés au changement climatique*. Rapport thématique d'Oxfam. <https://policy-practice.oxfam.org.uk/publications/adaptation-and-the-100-billion-commitment-why-private-investment-cannot-replace-305370>
- 24 Cette part passe à 56 % en incluant le financement transversal sous forme de subventions. OCDE (2018a), en pondérant à 50 % les projets Marqueur de Rio 1 pour le climat.
- 25 Conformément à la méthode décrite dans la **note de fin 13**, nous avons utilisé les données disponibles sur les instruments financiers en 2015–2016 : Troisièmes rapports bisannuels pour les fonds bilatéraux, plus financements des banques multilatérales de développement attribués par les pays développés et financements climat multilatéraux enregistrés auprès de l'OCDE (2018a). Nous avons estimé les contributions imputées à l'aide des derniers pourcentages propres aux institutions disponibles fournis par l'OCDE (2016). Nous avons classé les prises de participation sous « instruments concessionnels hors subventions ». Les fourchettes reflètent l'incertitude concernant la part du financement du Japon sous forme de subventions. Voir les notes explicatives pour le Tableau 1.
- 26 De manière générale, les bailleurs n'incluent pas les contributions essentielles aux banques multilatérales de développement ou institutions multilatérales dans la liste relative à l'aide spécifique au climat apportée aux mécanismes multilatéraux dans le tableau 7(a) de leurs rapports bisannuels. Parmi les principaux bailleurs, nous avons toutefois remarqué que l'Autriche, les Pays-Bas et l'Espagne l'avaient fait dans leur Troisième rapport bisannuel respectif.
- 27 Conformément à la méthode décrite dans la note de fin 7, nous avons utilisé les données disponibles sur les financements climat publics que les bailleurs ont déclarés pour l'adaptation, l'atténuation et le financement transversal en 2015–2016. Même si la moitié du financement transversal a été affectée à l'adaptation, cela ne représenterait toujours que 24 % des financements climat publics totaux.
- 28 Calculé d'après les données déclarées sur les financements climat publics dans OCDE-CPI (2015). En incluant aussi 50 % du financement climat transversal, cette part augmente à environ 24 %. Sur le financement climat total (c.-à-d. en incluant également le financement privé mobilisé et les crédits à l'exportation), la part du financement consacrée à l'adaptation en 2013–2014 était de 16 % OCDE-CPI (2015). Nous n'avons pas estimé le financement non public et n'avons donc pas estimé le pourcentage équivalent pour 2015–2016.

- 29 Accord de Paris, Article 9, paragraphe 4. https://unfccc.int/files/essential_background/convention/application/pdf/french_paris_agreement.pdf
- 30 *La feuille de route des 100 milliards de dollars* (2016) inclut un engagement à augmenter significativement l'aide à l'adaptation. Elle stipule également l'engagement à doubler le financement de l'adaptation entre 2014 et 2020, ce qu'Oxfam considère insuffisant.
- 31 Voir la **note 26**.
- 32 Nous avons utilisé les chiffres de l'OCDE (2018a) pour les estimations, car les rapports bisannuels nationaux n'incluent pas de ventilation sur les pays bénéficiaires par groupe de revenu. Cela inclut les banques multilatérales de développement et toutes les contributions des bailleurs des pays en développement aux financements bilatéraux et aux financements climat multilatéraux. Cette estimation pondère à 50 % les projets Marqueur de Rio 1 pour le climat. On ignore la part des flux régionaux/sans bénéficiaires spécifiés parvenant aux PMA, mais en supposant une part conforme à ce que les PMA reçoivent en tant que bénéficiaires directs, nous estimons que la part globale des financements climat publics allouée aux PMA pourrait augmenter à 21 %.
- 33 T. Carty, J. Kowalzig et A. Peterson (2016).
- 34 Représentant 13 % de la population mondiale. Le seuil d'extrême pauvreté considéré est de 1,90 dollars par jour. OCDE (2016), *Taking stock of aid to least developed countries (LDCs)*. <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/Taking-stock-of-aid-to-least-developed-countries.pdf>
- 35 Les données de l'OCDE ne correspondent pas parfaitement aux données des rapports bisannuels, c'est pourquoi il s'agit d'une estimation.
- 36 Calculé d'après l'approche décrite dans la **note de fin 32**.
- 37 D'après les rapports agrégés des bailleurs, nous estimons que le financement climat public annuel a augmenté de 7 milliards de dollars pour passer de 41 milliards de dollars en 2013-2014 à 48 milliards de dollars en 2015-2016. Sur la même période, l'APD a augmenté de 21,5 milliards de dollars. Voir OCDE (2018b).
- 38 OCDE (2018a). Op. cit.
- 39 En 2016, les reculs de l'APD les plus prononcés ont été constatés en Australie, en Finlande, aux Pays-Bas et en Suède. La Norvège, la Suède, le Luxembourg, le Danemark, l'Allemagne et le Royaume-Uni ont quant à eux tenu leur engagement de 0,7% du RNB. 23 autres bailleurs se trouvaient en deçà du seuil. OCDE (11 avril 2017), *L'aide au développement augmente de nouveau en 2016 mais les apports aux pays les plus pauvres diminuent*. <http://www.oecd.org/fr/cad/financementpourledeveloppementdurable/aide-au-developpement-augmente-de-nouveau-en-2016-mais-les-apports-aux-pays-les-plus-pauvres-diminuent.htm>
- 40 Une comparaison des moyennes 2013-2014 et 2015-2016 révèle ce qui suit : l'aide du Japon a augmenté de 230 millions de dollars tandis que son financement climat a progressé de 1,8 milliard de dollars ; l'aide des institutions de l'UE (BEI incluse) a augmenté de 900 millions de dollars tandis que son financement climat a progressé de 1,68 milliard de dollars (dont environ 40 % classés autres flux officiels, mais le financement climat comptabilisé comme de l'APD a néanmoins légèrement dépassé les augmentations globales de l'aide sur la période) ; l'aide de l'Australie a reculé de 420 millions de dollars alors que le financement climat a progressé de 33 millions de dollars. Sources : OCDE (2018b) ; Troisièmes rapports bisannuels (2018) ; Deuxièmes rapports bisannuels (2016).
- 41 PNUÉ (2016). Op. cit
- 42 La feuille de route estime que 67 milliards de dollars de financement proviendront du financement public, tandis que les 26 à 66 milliards restants seront issus du financement privé mobilisé. Cette fourchette large s'explique par l'application de différents mix projets et ratios de financement public-privé. *Roadmap to US\$100 Billion*. (2016).
- 43 Pour plus d'informations, reportez-vous à : Eurodad (2017), *Les financements mixtes pour le développement : Risques et opportunités*. Document d'information d'Oxfam. <https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/bp-private-finance-blending-for-development-130217-fr.pdf>
- 44 T. Carty, J. Kowalzig et A. Peterson (2016). Op. cit.
- 45 Voir la déclaration conjointe (*Joint Statement on Tracking Progress Towards the \$100 Billion Goal*) (<http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/40866.pdf>) rédigée par les États des pays développés à Paris le 6 septembre 2015.

© Oxfam International mai 2018

Ce rapport a été rédigé par Tracy Carty et Armelle le Comte. Oxfam remercie Hans Peter Dejgaard, Jonas Appelt et Mikkel Frederiksen de INKA Consult, qui ont effectué la majorité des analyses techniques sur lesquelles repose ce rapport. Oxfam souhaite remercier également Jan Kowalzig, Bertram Zagema, Simon Bradshaw, Simon Hernandez-Arthur, Robin Willoughby, Gideon Rabinowitz, Ruth Segal, Julie Seghers, Jesse Young, Kristen Hite, Prof. J Timmons, Joe Thwaites, Sarah Conway et Romain Weikmans.

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. Email 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 978-1-78748-242-5 en mai 2018.
DOI: 10.21201/2018.2388

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

Traduit de l'anglais par eXceLingua ; relecture par Bertrand Noir et Barbara Scottu