

FINANCER LA LUTTE CONTRE LE CHANGEMENT CLIMATIQUE : QUELLES SOURCES « INNOVANTES » DE FINANCEMENT ?

Le coût élevé du changement climatique

Le rapport 2010¹ de la Banque Mondiale évalue que d'ici 2030, l'adaptation coûtera annuellement entre 30 et 100 milliards ; et l'atténuation entre 140 et 174 milliards USD. Sans compter les coûts associés : de 265 à 565 milliards USD par an. Dans les négociations internationales, la société civile internationale demande aux pays développés de mobiliser 195 milliards USD de ressources publiques – nouvelles et additionnelles - chaque année entre 2012 et 2020. En 2009, au sommet des Nations Unis (CO15) à Copenhague, les pays développés s'engageaient à mobiliser 100 milliards de financements nouveaux et additionnels par an d'ici à 2020, pour financer les actions d'adaptation et d'atténuation au sud. Cet engagement – certes insuffisant – représente une première étape sur le chemin du financement d'un développement sobre en carbone et résilient au changement climatique.

Un engagement politique qu'il faut maintenant concrétiser

En 2010, lors de la COP16 organisée à Cancun, les pays réaffirmaient cet engagement et créaient le Fonds Vert (Green Climate Fund). Cependant, les pays ne se sont pas encore engagés sur les « sources » mobilisées pour générer cet argent et abonder le Fonds Vert. A ce titre, il existe un risque que les engagements pris restent lettre morte, faute de mise en œuvre concrète de la part des pays développés. D'ailleurs, les 30 milliards USD de « financements précoces, nouveaux et additionnels » engagés à Copenhague pour la période 2010-2010 démontrent des difficultés à passer de la promesse politique au décaissement technique de financement climat, nouveaux et additionnels. Le bilan 2010 met notamment en lumière le re-étiquetage « climat » de l'aide publique au développement existante et l'absence de financements nouveaux et additionnels.

La nécessité d'explorer de nouvelles options de financement

Historiquement, les engagements financiers pris par les pays développés correspondent à des contributions budgétaires nationales. Mais l'histoire mouvementée de l'Aide Publique au Développement, associée à la récente crise économique et financière, incitent à rechercher des sources de financement complémentaires aux contributions budgétaires pour garantir l'abondement automatique, pérenne et indépendant de la volonté des Etats. On parle de sources de financement « innovants » parce qu'il s'agit de créer des mécanismes inédits pour financer un enjeu lui aussi inédit par son ampleur et sa nature. Il est évident que pour mobiliser 100 milliards ou plus, un seul mécanisme ne suffira pas : il faudra un bouquet de solutions.

⇒ **Ci-jointes 4 fiches techniques décrivant 4 sources possibles de financement climatique.**

¹Banque Mondiale, chapitre 6 « Coût de l'adaptation et de l'atténuation » in *Rapport sur le développement dans le monde*, édition 2010. <http://siteresources.worldbank.org/INTWDR2010/Resources/5287678-1226014527953/Chapter-6.pdf>

1. UN INSTRUMENT DE MARCHÉ REGULANT LE SECTEUR MARITIME INTERNATIONAL

En bref :

- ✓ Le mécanisme générerait – a minima – 10 milliards USD/an pour l'adaptation et la lutte contre la déforestation dans les PED
- ✓ Il contribuerait à réguler les émissions (en pleine croissance) du secteur maritime
- ✓ Il serait adossé à un mécanisme de compensation financière pour les pays en développement
- ✓ Il n'aurait donc aucune incidence nette sur les économies en développement
- ✓ Les pays émergents pourraient renoncer à leur part de compensation
- ✓ Il nécessite un travail de négociation dans plusieurs forums parallèles : l'UE, le G20, l'OMI, la CCNUCC

Contexte

Le secteur maritime représente 2,7% des émissions mondiales (chiffres de l'OMI), et connaît une croissance de 4 à 5% chaque année. Depuis plusieurs années déjà, il est question de réguler les émissions du secteur maritime international. Depuis 1997, l'article 2.2 du Protocole de Kyoto invite les pays Annexe 1 à prendre des mesures pour limiter ou réduire les émissions des secteurs maritime et aérien internationaux, via l'Organisation Maritime Internationale (OMI) et l'Organisation pour l'Aviation Civile Internationale (OACI).

Depuis, le secteur aérien international a fait déjà l'objet d'une taxe sur les billets d'avions dans 11 pays pour financer le Fonds Mondial de lutte contre le sida, le paludisme et la tuberculose. En outre, il sera intégré au marché européen d'échange de quotas carbone dès 2012. Enfin, le secteur a anticipé une possible régulation internationale en adoptant des objectifs de maîtrise de ses émissions. En revanche, le secteur maritime international ne fait l'objet d'aucune régulation internationale pour l'instant, et la perspective d'une régulation globale du secteur divise les pays. Pourtant, une régulation du secteur maritime international est surtout une opportunité de financer l'adaptation au sud tout en contribuant à l'atténuation des émissions globales.

En quoi consiste l'instrument de marché proposé ?

Il existe pour l'instant 5 ou 6 options sur la table mais grosso modo, il s'agit de taxer les compagnies maritimes (à l'achat de l'essence ou au port), ou de leur allouer une quantité limitée des permis d'émissions que les plus efficaces pourraient ensuite revendre aux plus émetteurs (sur le modèle du marché « ETS » européen). Selon les experts, peu importe l'instrument choisi, il permettra de limiter la hausse des émissions du secteur et de générer une somme croissante de financement (puisque le prix du carbone va tendanciellement augmenter). L'argent transiterait par le Fonds Vert créé à Cancun.

La clé d'une approche à la fois globale et équitable

Aux dires de tous les experts, le mécanisme fonctionne à condition d'être appliqué à *l'ensemble* des flux maritimes. Un mécanisme appliqué globalement et sans différenciation serait inéquitable puisque les pays en développement verraient leur économie impactée. Ils représentent 40% des échanges (en valeur), et 85% des émissions maritimes². En outre, un grand nombre de pays –

²Effectivement, 85% des bateaux sont enregistrés dans les pays en développement pour échapper à la régulation stricte des pays développés

notamment les Etats-îles – sont fortement dépendants des flux maritimes pour leur survie économique et alimentaire. Il est inconcevable que les pays en développement pâtissent d'un mécanisme créé pour financer leur adaptation au changement climatique.

Mais il est possible de réconcilier une application globale avec le principe - inscrit dans la Convention Climat – de responsabilité commune mais différenciée : en adossant le mécanisme à un système de compensation financière pour les pays en développement. En simple, cela signifie qu'une partie des recettes générées par le mécanisme serait reversée aux pays en développement. Au bout du compte, il n'y aurait donc aucune incidence nette sur les économies en développement puisque la somme reversée serait équivalente à la somme prélevée. On estime que la compensation représenterait 40% des recettes. Ainsi, seuls les consommateurs des pays développés subiraient la répercussion du coût.

Quelques chiffres³

En 2020, sur \$US 26 milliards de recettes:

- 8 milliards seraient reversées en compensation
- 7 milliards seraient allouées à l'adaptation
- 7 milliards seraient allouées à l'atténuation (REDD +)
- 4 milliards seraient alloués aux technologies (transferts de technologie, R&D)

En 2030, on estime que les recettes atteindront \$US 50 milliards (35 milliards pour le climat).

Pour aller plus loin

Pour pleinement respecter le principe de responsabilité commune mais différenciée et faciliter l'acceptabilité politique pour l'ensemble des parties, les pays en développement pourraient contribuer de la manière suivante et sur une base volontaire :

- En renonçant sur une base volontaire à la compensation. Cette option concerne surtout les ports économiquement très avancés (Hong Kong, Taiwan, Corée du Sud, Singapour) qui contribuent fortement à l'augmentation du volume de fret maritime et de ses émissions. Ces choix seraient reconnus par la communauté internationale via un registre international des financements climat.
- En renonçant à une micro-part (5 ou 10%) de la compensation pour contribuer au Fonds Climat Vert créé à Cancun. Cette option serait ouverte à l'ensemble des pays non-Annexe 1.

Pour garantir l'acceptabilité du mécanisme auprès des Petits Etats-îles en Développement. Les PEID sont méfiants sur cette option puisqu'elle pourrait fortement impacter leurs économies insulaires. Le mécanisme de compensation permettra d'éviter tout impact économique. Mais en cas de blocage politique fort, il serait envisageable de ne pas taxer les navires de toute petite taille qui sont utilisés par les PEID pour importer les biens de base. En outre, le mécanisme générerait des volumes substantiels de financement pour l'adaptation des Etats-îles.

Pour assurer l'acceptabilité politique d'un tel mécanisme auprès de l'industrie maritime – une partie des recettes pourraient être redirigées vers un Fonds pour la Recherche et le Développement Maritime pour améliorer l'efficacité énergétique des engins et optimiser les chargements et les trajets.

Pour optimiser la réduction des émissions carbone à plus long terme, la taxe pourrait être différenciée selon la teneur carbone du contenu des navires. Mais à l'heure actuelle, cette option n'est pas envisageable parce qu'elle ne facilite pas l'application du mécanisme de compensation.

³ Soumission du WWF à l'OMI « Optimal rebate key for a maritime MBM », Février 2011 (cf. annexe technique)

2. UNE TAXE SUR LES TRANSACTIONS FINANCIERES (TTF)

En bref :

- ✓ La taxe pourrait générer jusqu'à \$US 400 milliards par an.
- ✓ L'argent serait alloué à l'éradication de la pauvreté, la lutte contre le changement climatique, la résorption des déficits budgétaires nationaux
- ✓ La taxe contribuerait par ailleurs à réguler la spéculation excessive à l'origine des crises financières
- ✓ Dans le cas d'une application globale, un mécanisme de compensation serait appliqué pour éviter toute incidence sur les économies en développement
- ✓ Dans un premier temps, cette taxe sera sûrement appliquée à l'échelle régionale (UE par exemple), avec une assiette et une application réduite.
- ✓ Reproposée par le rapport AGF en 2010, la TTF est une des priorités de Sarkozy à l'occasion de sa double présidence G8-G20 en novembre 2011

Une TTF serait une source automatique, pérenne et additionnelle de financement pour l'adaptation, l'atténuation et le développement.

Une proposition sur la table depuis longtemps déjà.

La taxe sur la transaction financière (TTF) n'est pas une idée nouvelle mais a été reproposée fin 2008, dans un contexte de crise financière mondialisée et de crise des flux de l'APD. Le président français notamment a souhaité impulser une dynamique pour une « TTF verte » pour financer les Objectifs du Millénaire pour le Développement et le changement climatique. Suite aux travaux du groupe de travail sur le développement en 2009, le président Sarkozy a appelé à la création d'une TTF à la COP15, à l'Assemblée Générale des Nations Unies en Septembre 2010, lors du G20 à Séoul et à l'Union Africaine début 2011. Il en a fait une des priorités pour sa présidence du G20 en 2011. Le « Rapport sur les Financements Innovants » (AGF) piloté par Ban Ki Moon met aussi l'option sur la table, mais en soulignant la difficulté d'obtenir un consensus politique sur une taxe *mondiale*. Les Etats-Unis y sont notamment et fortement opposé pour l'instant. En revanche, une TTF *européenne* serait déjà efficace et génératrice de revenus en attendant une TTF mondialisée.

En quoi consiste la taxe sur les transactions financières ?

Dans son sens large, la TTF consiste à taxer les transactions financières. Le taux de la taxe peut varier fortement (les options envisagées proposent des taux entre 0,001 et 0,2%). En outre, la taxe peut s'appliquer à plus ou moins de produits financiers : elle peut taxer les échanges de devises, ou alors les titres de propriété. Une taxe de ce type existe déjà en Angleterre depuis 25 ans et génère 4 milliards par an, sans incidence sur les volumes de transaction. En cas d'application mondialisée, un mécanisme de compensation permettrait de reverser une partie des recettes aux pays en développement pour garantir une incidence zéro sur leurs économies.

Une taxe multi-objectifs

La taxe sur les transactions financières est perçue comme juste par les acteurs du développement et par ceux de la justice sociale. Elle a l'avantage de minimiser le risque de crise financière – peur partagée par l'ensemble des sociétés - tout en générant des revenus substantiels pour l'accès au développement.

1. Elle permettrait de limiter la spéculation en réduisant les liquidités sur les places financières. La taxe jouerait aussi un rôle dissuasif puisque chaque transaction aurait désormais un coût additionnel et non-négligeable sur des larges volumes de transactions.

2. Elle permettra aussi de résorber les déficits des caisses publiques dans les pays en développement. Il s'agit là d'une des conditions politiques pour l'acceptabilité sociale d'une nouvelle taxe (même si celle-ci n'impactera techniquement que les acteurs financiers).
3. Elle permettra enfin et surtout de générer des revenus substantiels pour la santé (SIDA en particulier) et la lutte contre le changement climatique.

Quelques chiffres

- Selon le rapport AGF, une « Taxe Tobin » mondiale (entre 0,001% et 0,01%) générerait entre 2 et 27 milliards USD/an d'ici à 2020, après compensation des pays en développement pour empêcher toute incidence nette sur leur économie.
- Selon le WWF, une micro taxe de 0,005% sur les seuls échanges de devises autour du monde rapporterait 33 milliards US\$ par an.
- Une taxe de 0,005% sur les devises € et livre sterling pourrait générer US\$ 16,5 milliards/an.
- La même taxe sur le dollar américain rapporterait 28,3 milliards par an.

3. LA REDIRECTION/ELIMINATION DES SUBVENTIONS INTERNATIONALES AUX FOSSILES

En bref :

- ✓ On estime les subventions aux énergies fossiles à 312 milliards USD en 2009.
- ✓ L'élimination des subventions internationales aux énergies fossiles rapporterait 8 milliards USD pour lutter contre le changement climatique selon le rapport AGF
- ✓ Les subventions aux énergies fossiles limitent sérieusement l'investissement public et privé dans le secteur des énergies renouvelables
- ✓ En outre, elles ne permettent pas de lutter contre la précarité énergétique parce qu'elles bénéficient aux gros industriels.
- ✓ Leur élimination progressive permettrait de réduire les émissions de CO₂ de 5,8% d'ici à 2020, selon l'Agence Internationale de l'Energie.

Contexte

Lors du G20 à Pittsburg en 2009, les dirigeants s'étaient engagés à mettre en place des stratégies adaptées à chaque contexte national pour progressivement éliminer les subventions aux énergies fossiles, avec l'objectif de réduire leur empreinte carbone et favoriser la transition énergétique vers les énergies renouvelables. Le rapport AGF propose que l'argent économisé avec l'élimination des subventions internationales fasse partie du bouquet de « financements innovants » pour lutter contre le changement climatique.

De lourdes subventions internationales aux énergies fossiles et un sous-investissement dans l'énergie propre.

Traditionnellement, les énergies fossiles - consommées dans les transports, l'industrie, et le chauffage - font l'objet de subventions directes et indirectes, nationales et internationales. On estime le montant des subventions internationales et nationales aux énergies fossiles à 310 milliards USD en 2010. A l'échelle internationale, la Banque Européenne d'Investissement (BEI) et la Banque Mondiale sont les plus grands bailleurs multilatéraux pour les énergies fossiles, avec une part de prêts en constante augmentation. Entre 2006 et 2009, la Banque Mondiale investissait 8,8 milliards dans des projets fossiles et seulement 2,5 milliards dans les énergies renouvelables. Les financements de projets-charbon ont cru de 256% entre 2007 et 2008. La BEI de son côté investissait 37 milliards sur des projets « énergie » entre 2002 et 2008, dont seulement 16% sur des projets d'énergie renouvelable et principalement dans des pays de l'Union Européenne. Le gouvernement néerlandais estime que loin des 40% d'investissement dans les énergies renouvelables déclarés par la Banque Mondiale, celle-ci finance en réalité seulement 17% de son enveloppe dans des projets à l'énergie propre.

Pourquoi éliminer les subventions aux fossiles ?

1. Parce qu'elles contribuent à développer une économie fortement carbonée et insoutenable au moyen terme au nord (qui consomme beaucoup d'énergies fossiles) comme au sud (qui héberge une grosse partie de la production et de la matière première). Subventionner les énergies fossiles brouille les pistes quant au coût réel de l'énergie non-renouvelable, et fausse le choix

économique entre énergies renouvelables et énergies fossiles. Leur élimination progressive permettrait de réduire les émissions de CO₂ de 5,8% d'ici à 2020, selon l'Agence Internationale de l'Energie.

2. Parce qu'elles profitent aux industriels et non aux populations. La subvention n'a aucun effet redistributif pour les populations qui vivent en situation de précarité énergétique. Les projets financés ne permettent pas de lutter contre la pauvreté et la précarité énergétique dans les pays en développement. Selon une étude de Oil Change International, sont essentiellement subventionnées les productions destinées à l'exportation vers les pays industrialisés. Et lorsqu'elles sont destinées à l'usage national, c'est souvent au bénéfice des industriels. Par exemple, en 2010, la Banque Mondiale investissait 3,75 milliards USD pour construire une centrale à charbon à Médupi en Afrique du Sud : celle-ci est destinée à alimenter les industries, détenues par des multinationales étrangères. Pire, le coût du prêt sera répercuté sur les prix de l'électricité pour les consommateurs, freinant l'accès à l'énergie. Selon le Fonds monétaire international, 80% des bénéfices des subventions sur le pétrole profitent à 40% des ménages les plus aisés.

3. Parce qu'elles financent des projets dommageables pour les populations et l'environnement. Les évaluations d'impacts socio-environnementaux soulignent les dégradations de l'environnement et des structures sociales liées aux projets d'extraction des fossiles et d'oléoducs/gazéoducs : impacts sur la santé, pollution de l'eau, de l'air et du sol, déforestation, déstabilisation des structures sociales, absence de redistribution des revenus.

Utiliser l'argent pour financer l'adaptation et l'atténuation au changement climatique

Il sera plus simple et plus utile de rediriger les subventions que de les éliminer complètement. L'argent pourrait notamment servir à financer les investissements dans le secteur des énergies renouvelables. En commençant par faire des renouvelables un axe stratégique prioritaire des institutions financières multilatérales. Celles-ci agissant en fonction des priorités dictées par les pays-bailleurs. Les subventions accordées aux énergies fossiles pourraient servir à :

- Structurer et développer le secteur des énergies renouvelables dans les pays en développement : hydraulique, éolienne, solaire.
- Développer des modèles énergétiques décentralisés pour permettre l'accès à l'énergie dans les zones rurales, les plus touchées par la pauvreté énergétique
- Favoriser la transition énergétique post-carbone qui se fait de plus en plus urgente.

UNE TAXE SUR LE TRANSPORT AERIEN POUR L'ADAPTATION

En bref :

- ✓ Une micro-taxe appliquée à l'échelle nationale sur les billets d'avion
- ✓ Elle générerait entre 8 et 10 milliards USD de recettes nouvelles et additionnelles chaque année
- ✓ Elle respecterait le principe du pollueur-payeur et de responsabilité commune mais différenciée.
- ✓ Elle est facile à mettre en œuvre
- ✓ Elle est facile à mettre en œuvre, existe déjà dans 11 pays pour financer notamment le Fonds Mondial pour la TB, le Paludisme et le HIV.

Contexte

Il reste peu de temps pour identifier et créer les sources de financement qui permettront d'abonder le Fonds Vert le 1^{er} janvier 2013 et d'éviter un « billion gap » à la fin des financements précoces. Certaines options sur la table prendront plusieurs années à opérationnaliser. Il faut donc réfléchir à des mécanismes qui pourraient générer des financements dès 2013, sans nécessiter d'accord international, et sans impliquer de coûts de gestion élevés. Plusieurs propositions visent les secteurs du transport international maritime et aérien. Une taxe solidaire et volontaire sur le transport aérien fait partie de ces mécanismes financiers « ready-made » et sur la table depuis quelques années déjà. Elle a initialement été proposée par le groupe des PMAs en 2008.

Une taxe sur les billets d'avions

La taxe serait appliquée aux passagers voyageant par avion, selon le principe de pollueur-payeur. Certains proposent une taxe fixe, d'autre une taxe variable selon la distance, le prix du billet. Les recettes d'une taxe sur les billets d'avion pourraient être allouées à la lutte contre le changement climatique (sous forme de contributions budgétaires au niveau national).

Pourquoi mettre en place cette taxe ?

- ⇒ Selon le dernier rapport de l'IIED, cette micro-taxe sur les billets d'avion pourrait générer **entre 8 et 10 milliards USD** par an dès 2013 pour financer l'adaptation au changement climatique.
- ⇒ La formule n'est pas nouvelle. **Elle fait ses preuves.** 11 pays ont déjà mis en place une taxe qui abonde le Fonds mondial contre la tuberculose, le paludisme et le sida.
- ⇒ Le mécanisme respecterait très précisément le principe consacré par la CCNUCC de **responsabilité commune mais différenciée** à l'échelle en s'attachant à la responsabilité de l'individu et non plus des Etats.
- ⇒ La taxe n'aurait **aucune incidence sur le tourisme** dans les pays en développement. La demande est peu élastique vu les prix déjà élevés du transport aérien. L'impact est estimé à 0,5% par an, alors que le secteur croît de 5% par an. *La France par exemple a instauré cette taxe depuis plusieurs années déjà pour Unitaïd et n'a observé aucune incidence notable sur la demande.*

- ⇒ Le mécanisme permettrait de faire la transition avant la création d'un mécanisme de marché solide par l'Organisation de l'Aviation Civile Internationale (OACI).
- ⇒ Le mécanisme a l'avantage d'être flexible, adaptable aux conditions nationales et surtout, décidé et **mis en place à l'échelle nationale sur une base volontaire**. *La proposition avait été soumise par le groupe des Pays les Moins Avancés au secrétariat de la CCNUCC il y a deux ans avec l'objectif de financer l'adaptation. Cependant, l'application mondialisée du mécanisme avait provoqué une levée de boucliers. L'idée refait son chemin aujourd'hui mais sur une base nationale et volontaire.*

Ce qu'il faut savoir

Des taxes de ce type existent déjà dans un grand nombre de pays :

1. **La France, le Chili, Madagascar, l'île Maurice, le Niger et la République de Corée** ont mis en place une taxe sur les billets d'avion pour financer UNITAID. D'autres PED se sont engagés à mettre une taxe en place également.
2. **Les Etats-Unis** prélèvent des taxes sur les soutes et sur les billets d'avion à hauteur de 16 milliards USD (2005). Les recettes financent le développement des infrastructures aériennes.
3. **La Grande Bretagne, l'Irlande, l'Allemagne, les Pays Bas** ont mis en place une taxe sur les billets d'avion pour abonder les caisses de leurs gouvernements.
4. **L'industrie aérienne européenne** entrera sur le marché ETS en 2012. Grâce à la mise aux enchères de 15% des permis d'émissions, la régulation du secteur générera 700 millions USD (si le permis se stabilise à 16€) par an. Selon la directive européenne, cet argent peut être utilisé à la convenance des Etats-membres. Il faudra s'assurer que les recettes soient allouées à l'adaptation.