

Financer la lutte contre le changement climatique : des besoins aux sources de financements

I. Chiffrer les besoins pour l'atténuation et pour l'adaptation

Selon les estimations 2007 du PNUD, l'adaptation (+ meilleure gestion des désastres) coûtera entre 86 et 109 milliards/an entre 2010 et 2015.

Table 1 Estimates of adaptation costs in developing countries, for 2010-2015

Source	US\$ billion p.a.	Comments
World Bank (2006)	9-41	Cost of climate-proofing FDI, GDI and ODA flows
Stern (2006)	4-37	Update, with slight modification of World Bank (2006)
Oxfam (2007)	>50	Based on World Bank, plus extrapolation of costs from NAPAs and NGO projects
UNDP (2007)	86-109	World Bank, plus costing of PRS targets, better disaster response

Source: Agrawala and Fankhauser (2008)

Note: FDI = foreign direct investment, GDI = gross domestic investment, ODA = official development assistance, NAPA = National Adaptation Programme of Action, PRS = poverty reduction strategy

Le rapport 2010 de la Banque Mondiale évalue que d'ici 2030, l'atténuation coûtera entre 140 et 174 milliards USD/an. Les estimations du coût global de la transition à un développement sobre en carbone et résilient atteignent 600 milliards USD/an d'ici 2050.

II. Volumes sur la table aujourd'hui sont insuffisants

..RIO+20\Financements climatiques\Fund pledges deposits approved disbursed with numbers.pdf

Activité	Soutien \$\$ aux PED (en USD/an en 2009 et 2010)		Besoins estimés pour maintenir trajectoire 2°C (USD en 2020)
Investissements totaux d'atténuation	Soutien par MDB comme prêts et dons	2-9	300-600
	Soutien BFI	9	
	Investissement MDP projet	23	
Coûts incrémentaux de l'atténuation	Soutien des MDB en équivalents-dons	n/a	50-130
	Soutien des BFI en équivalent-don	n/a	
	Valeur des crédits MDP issues en 2010	5	
Adaptation	Soutien par les institutions multilatérales	0,5	10 à 250
	Soutien par les institutions bilatérales	4	

En 2009 et 2010, seulement **4,5 milliards** ont été dépensés sur l'adaptation, et principalement par des canaux bilatéraux. Le sud a reçu environ **50 milliards** pour l'atténuation.

Afin de pallier à ce manque aigu de financements pour lutter contre le CC, la société civile (le CAN) demande aux pays de mobiliser 195 milliards/an de fonds publics. A Copenhague, puis à Cancun, les pays développés se sont engagés à mobiliser 100 milliards USD/an d'ici 2020. Cela veut dire qu'en 2020, les engagements atteindront 100 milliards mais qu'entre 2012 et 2020, nous n'avons aucune garanties sur les montants engagés. Il serait facile de passer de zéro en 2019 à 100 milliards en 2020. En outre, le texte ne précise pas que les 100 milliards seront de l'argent public, laissant supposer une grande contribution du secteur privé. Sachant que le secteur privé investit déjà plus de 100 milliards/an dans des activités en lien avec le climat (cf. « **le rôle de l'investissement privé** »), il va falloir se battre, notamment en mobilisant les financements innovants.

- **Financements précoces**

Les financements précoces constituaient une 1^{ère} étape vers les 100 milliards. Ils devaient rétablir la confiance très endommagée entre nord et sud, souligner la volonté des pays développer de soutenir le sud et permettre de préparer les pays à recevoir les financements post-2012. Les financements précoces représentent 30 milliards USD sur 3 ans. Mais le bilan est très décevant et laisse présager des difficultés à véritablement engager de l'argent nouveau pour le climat, de manière transparente et en fonction des besoins des pays.

Lorsqu'on regarde le bilan 2010 des 420 millions de financements précoces décaissés par la France, on voit que :

- il ne s'agissait pas d'un budget de 420 million mais d'un effet-levier pour obtenir un investissement de 420 millions (Etat français se porte garants des prêts, permettant aux PED d'emprunter ce qu'ils n'auraient pu autrement emprunter sur les marchés financiers qu'à un taux ++)
- les financements climat sont comptabilisés dans l'APD, ce qui complique la traçabilité.
- les financements précoces ont été décaissés principalement par l'AFD
- seulement 22% ont été décaissés pour l'adaptation alors qu'il s'agit d'une priorité nationale
- moins de 10% sous forme de dons
- une partie des dons a été allouée sur des projets climat dans des pays émergents (Chine et Brésil).
- le part climat dans l'APD a augmenté mais le volume global de l'APD n'a pas augmenté, suggérant que les financements climat se font au détriment de certains secteurs de l'APD (éducation, santé)
- les 420 millions n'étaient ni nouveaux ni additionnels puisque le volume global d'aide n'a pas augmenté. Seuls les projets étaient nouveaux.

Lorsqu'on critique le gouvernement français pour la part insuffisante de projets d'adaptation, on nous répond que les pays ne soumettent pas de projets. Ceci s'explique évidemment par le manque de capacité locale pour monter des projets dans les délais et selon les conditions fortes imposées par les bailleurs. Dans le cas des financements bilatéraux, cet argument est difficilement acceptable vu que les agences créent des projets sans forcément attendre les propositions des pays.

- **le rôle de l'investissement privé.**

[..\RIO+20\Financements climatiques\Architecture financière\CPI climate finance mapping short.pdf](#)

Comme dit plus haut, l'investissement privé joue déjà un rôle essentiel dans les politiques d'atténuation. Lorsqu'on regarde les 1ères conclusions des études en cours, les flux de finance privée pour des activités 100% climat atteignent 52 milliards par an (via la Banque Mondiale, UNCTAD, etc). Les pays développés veulent que les financements publics pour le climat permettent un effet-levier sur l'investissement privé (notamment, en créant les cadres réglementaires pour rassurer les investisseurs dans les pays à risque, en finançant une partie de la prise de risque). Nous sommes pour, à condition que les financements publics servent aussi à financer ce qui n'est pas financé par l'investissement privé. Et que l'investissement privé fasse l'objet d'une réglementation très stricte et finance des programmes en lien avec les stratégies nationales. Enfin, nous refusons de comptabiliser la part de privé dans les 100 milliards.

III. Sources de financement actuelles

- **PED eux-mêmes mettent la main à la poche.**
 - Fonds Du Bangladesh par exemple qui a mis une contribution budgétaire dans le Fonds pour attirer les cofinancements.
 - cofinancement sur de nombreux projets : généralement obligatoire pour accéder au financement.
- **contributions budgétaires bilatérales et multilatérales**

Aujourd'hui, les financements climats sont principalement décaissés par des canaux bilatéraux, type AFD ou Commission Européenne.

Le bilatéral est plus efficace parce que plus direct en quelques sortes mais aussi plus inéquitable puisque fortement dépendant de la volonté des Etats bailleurs. Les orientations stratégiques de l'agence de développement ne sont pas décidées en fonction des besoins et demandes des PED, mais en fonction des priorités politiques du bailleur. Il faut savoir que les priorités stratégiques et les zones d'intervention font l'objet d'une décision interministérielle top-down.

Les pays passent aussi par des institutions multilatérales :

- ⇒ **l'Union Européenne** qui centralise des financements des Etats-membres pour mener une politique nord/sud. Réputée pour la complexité de ses procédures. A pour objectif prioritaire de décaisser, peu importe l'efficacité du projet malheureusement.
- ⇒ **la Banque Mondiale** fait des projets climat et administre le Fonds pour l'Adaptation. Elle est réputée pour sa gouvernance pro-bailleur. Le pouvoir de décision est directement proportionnel au volume d'argent injecté par un pays. Il s'agit d'une banque de prêt, pas de solidarité. A ne pas oublier. A une tendance fâcheuse à investir dans les énergies non-renouvelables et a une politique environnementale très limitée.

- ⇒ **les 2 fonds d'investissement climat de la Banque Mondiale** : les fameux CIF (Clean Technology Fund et Strategic Climate Fund), voués à disparaître une fois que le Fonds Vert sera opérationnel. Ici encore, définition de la technologie propre = CCS.
- ⇒ Le 2^{ème} CIF comprend un **programme pilote pour la résilience (PPCR)** – le plus riche. IL a 1 milliard à prêter. Logiquement, il se substituera au Fonds Vert tant qu'il n'est pas opérationnel.
- ⇒ le FEM fait aussi une partie de projets climat. Il est chargé d'administrer le Fonds PMA, le Fonds Spécial pour le CC. Il a aussi son propre fonds adaptation.

- **contraintes budgétaires impliquent une augmentation de la part de prêt « concessionnel »**

La France met peu de subventions publiques sur la table. Elle garantit des prêts à un taux inférieur au prix du marché. Idem la Banque Mondiale. Elle offre des garanties bancaires aux pays qui sont trop fragiles ou pauvres pour emprunter eux-mêmes.

La crise financière a véritablement asséché les budgets de l'Etat et il est difficile pour les citoyens d'accepter que l'argent public aille aider un sud lointain alors que la pauvreté existe aussi chez nous, que les subventions à l'éducation disparaissent, que les allocations chômage sont réduites, etc. La mauvaise volonté est aussi de rigueur bien sur. A l'heure actuelle, insister pour que les financements climat = dons, c'est exiger de réduire les subventions APD dans d'autres secteurs comme l'éducation ou la santé. Ce n'est évidemment pas le but.

Nous continuons à exiger que les projets adaptation soient financés avec des dons uniquement mais comme dit précédemment, la part de dons dans les fast-start est inférieure à 10%. La France se dédouane en expliquant qu'elle n'a promis 420 millions de budget. Effectivement, elle n'a fait que du prêt. Au final, ces prêts lui reviendront très peu chers puisqu'ils seront remboursés par les pays.

C'est pour cela que si on veut plus de dons pour l'adaptation, il faut trouver des sources de financement indépendantes de la volonté des états et qui génèrent de l'argent réel. Du cash, pas des garanties de prêts, etc..

Cette idée est très difficile à faire accepter aux délégations africaines qui exigent des contributions budgétaires des Etats. Parce que c'est plus simple, parce que historiquement on a toujours fonctionné comme ça, parce que le nord a une responsabilité écologique.

Si c'est le cas, elles seront inexistantes, mélangées très savamment avec l'APD, sous forme de prêt, etc. et surtout, à la moindre crise, les pays en profiteront pour ne pas réaliser leurs promesses financières. Idem l'APD.

Il est impératif de réfléchir à d'autres sources. Qui ne dédouanent pas les pays de leur responsabilité finalement même si elles ne taxent pas directement les gouvernements. Elles exigent un effort politique remarquable, une gestion publique et une négociation avec les acteurs assez importante.

IV. Autres sources envisageables

- **Taxe sur les transactions financières**

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

Volumes ?

- ⇒ La taxe – appliquée mondialement et fortement - pourrait générer jusqu'à \$US 400 milliards par an.
- ⇒ Une micro-taxe mondiale rapporterait 30 milliards.
- ⇒ Une taxe européenne rapporterait 100 milliards.
- ⇒ Appliqués à quelques pays volontaires – France et Allemagne principalement – elle rapporterait 3 milliards.

Attention : l'argent serait alloué à l'éradication de la pauvreté, la lutte contre le changement climatique, la résorption des déficits budgétaires nationaux. La part climat sera donc minuscule même si Sarkozy dit vouloir allouer l'ensemble des recettes au CC.

La taxe contribuerait par ailleurs à réguler la spéculation excessive à l'origine des crises financières

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. Il essaie de réunir une coalition de pays volontaires. L'idée fait son chemin que l'UE doit montrer l'exemple. Le sujet est porteur auprès des citoyens, très marqués par la crise financière et conscients que le problème réside dans la spéculation excessive.

Cependant, la difficulté réside sur 3 points :

- ⇒ à quoi appliquer la taxe ? Les pays ne sont pas d'accord sur le type de transaction à taxer
- ⇒ le montant de la taxe ? elle peut varier entre 0,001 et 0,01%
- ⇒ l'allocation des revenus ? L'Allemagne par ex. veut que les recettes financent son déficit budgétaire.

• **Taxe ou marché de permis d'émissions sur le secteur maritime**

Le mécanisme consiste à taxer le fret maritime. Jusqu'ici, il ne fait l'objet d'aucune régulation internationale de ses émissions. Le mécanisme contribuerait à réguler les émissions (en pleine croissance) du secteur maritime tout en générant de l'argent pour lutter contre le CC.

Deux options sur la table :

- ⇒ mettre un cap sur les émissions et organiser un marché d'échange des émissions GES. Option privilégiée par la France
- ⇒ une taxe sur l'achat du pétrole par les bateaux. Option privilégiée par les ONG et les PED. Plus facile à gérer et à mettre en place, volumes prévisibles.

Volume : Le mécanisme générerait – a minima – 10 milliards USD/an pour l'adaptation et la lutte contre la déforestation dans les PED (si on arrive à un coût du CO₂ de 25 USD/tonne).

Les experts sont d'accord pour dire que le mécanisme est nécessaire globale pour être efficace. C'est très complexe puisque la plupart des bateaux sont enregistrés dans les PED alors qu'ils appartiennent en réalité aux français, néerlandais, etc. Il est donc facile de se soustraire à la réglementation et à la taxe.

l'application globale pose un problème sérieux : l'impact sur les économies du sud, parfois fortement dépendantes des importations maritimes. Par ex, les Etats-îles.

C'est pour cette raison que la proposition traîne depuis des années sans aboutir. Il est inacceptable de taxer des économies en développement pour financer la solidarité CC.

Mais, depuis peu, une nouvelle proposition vient résoudre ce problème : il propose d'adosser la taxe globale à un mécanisme de compensation financière pour les pays en développement. Les PED seraient compensés à la hauteur de l'impact sur leur économie. Il n'aurait donc aucune incidence nette sur les économies en développement.

Des études ont été faites sur l'influence de la taxe sur les prix de l'alimentation : très faibles a priori.

Lors que nous discutons avec les Ministères français, il est clair qu'ils rejettent l'idée de devoir compenser des pays comme la Chine.

Nous essayons de désamorcer cette crainte avec le raisonnement suivant :

- ⇒ la Chine a des territoires très riches – Hong Kong et Taiwan par exemple. Ces territoires représentent 8% des échanges maritimes.
- ⇒ La Chine est consciente de la fragilité de sa position en tant que membre du G77 vis-à-vis des PMA. D'autres membres du G77 comme la Corée du Sud ou Singapour refusent de se considérer PED même s'ils ne veulent pas sortir de la catégorie NA1.
- ⇒ La Chine et d'autres sont devenus bailleurs dans les pays du Sud. Ils font de l'APD.
- ⇒ Elle a déjà dit vouloir renoncer au fast-start.
- ⇒ Il serait facile de leur mettre la pression pour qu'ils renoncent à leur compensation.
- ⇒ leur renonciation pourrait faire l'objet d'une reconnaissance internationale.

Notre travail est un travail de fourmi. Nous devons nous investir dans des fora parallèles parce que :

- ⇒ la CCNUCC n'a aucun mandat sur le fret maritime.
- ⇒ l'OMI n'est pas une organisation politisée mais technique.
- ⇒ il faut donc un signal politique top-down : le G20.

- Taxe ou marché de permis d'émission sur l'aérien
 - difficulté du côté des émergents
 - initiatives nationales pour l'instant dans les PED + France
 - marché de permis au niveau européen si les lobbies ne gagnent pas
- Redirection des subventions aux énergies fossiles
 - quelques chiffres sur subventions au niveau de la Banque Mondiale
 - subventions à la production seulement
 - rediriger ces subventions sur d'autres orientations stratégiques : les ENR