



NOTE DE DECRYPTAGE SUR LES FINANCEMENTS CLIMAT

Mouhamadou Farka MAIGA, [AMADE-PELCODE](#)
et Réseau Climat & Développement
Juillet 2016

Mise à jour avec l'appui : Armelle Le Comte (Oxfam France)
Relecture : Lucile Dufour (RAC-F)

LE RESEAU CLIMAT & DEVELOPPEMENT

Créé par le Réseau Action Climat-France (RAC-France) et ENDA Énergie, Environnement, Développement au Sénégal, le RC&D rassemble aujourd'hui 63 associations francophones portant des projets de terrain et de plaidoyer sur les changements climatiques. C'est le seul réseau qui rassemble les ONG francophones sur les changements climatiques. En s'appuyant sur la diversité de ses membres - porteurs de projets sur le terrain ou experts des négociations internationales - le réseau fait la promotion d'un nouveau modèle de développement qui prend en compte les contraintes climatiques et énergétiques. Les membres mettent en œuvre des projets innovants et intégrés au niveau local, ou alors sensibilisent les populations à la nouvelle donne énergétique et climatique. Le RC&D travaille aussi pour renforcer la voix de la société civile francophone dans les enceintes politiques nationales, régionales et internationales, via des ateliers de renforcement de capacités et d'échanges, et des notes de décryptage et de position communes.

Depuis 2015, le Réseau Climat & Développement dispose d'une équipe de six ambassadeurs climat, chargés de décrypter les négociations internationales, de participer aux sommets internationaux et de représenter le réseau en tant qu'experts auprès de ses partenaires (négociateurs climat, journalistes, société civile). Cette équipe d'ambassadeurs constitue donc la force de frappe du réseau dans les instances et moments internationaux, en particulier lors des Conférences des Parties. Cette équipe travaille tout au long de l'année pour représenter et porter les préoccupations telles que formulées par les associations de terrain du RC&D, sur 6 enjeux identifiés comme clés : énergies renouvelables et efficacité énergétique, adaptation, agriculture et sécurité alimentaire, financements, genre et droits humains.

Pour le Réseau Climat & Développement, le sommet de Paris devait répondre au double défi de la limitation du réchauffement global en deçà de 1,5°C et celui de la lutte contre la pauvreté dans les pays les plus affectés par les changements climatiques. Si l'objectif de limitation des températures est bien présent dans le texte final, beaucoup reste encore à faire pour s'assurer que l'Accord de Paris permette d'atteindre une justice climatique pour garantir l'accès aux énergies renouvelables et pour améliorer la capacité d'adaptation et de résilience des communautés vulnérables tout en respectant les droits de l'homme, de genre et en garantissant la sécurité alimentaire des populations. Après la COP21, les enjeux restent donc grands, de la ratification et l'entrée en vigueur de l'Accord de Paris, de la revue à la hausse des contributions nationales qui mènent aujourd'hui à une trajectoire de réchauffement de 3°C, à l'opérationnalisation de l'Accord en politiques et actions concrètes au niveau des pays.

La 22ème Conférence des Parties (COP-22) à la Convention-Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques (CCNUCC), qui se tiendra du 7 au 18 Novembre 2016 à Marrakech au Maroc est l'occasion de rappeler ces enjeux. Organisée sur le continent africain, elle sera surtout l'occasion de mettre en avant les préoccupations des populations les plus vulnérables et de porter les demandes et les recommandations de la société civile africaine au plus haut niveau. C'est pourquoi le Réseau Climat & Développement compte s'impliquer dans les préparatifs de la COP22. Le RC&D appelle à une COP qui mette les vulnérabilités au cœur des discussions, pour faire face aux défis de l'adaptation et de la transition énergétique du continent africain, avec des financements climat prévisibles et adéquats tout en adoptant une approche par les droits. Cette version actualisée de la note de décryptage s'écrivant au lendemain de la COP21 et à l'orée de celle de Marrakech en novembre prochain, fera le bilan de la COP21 et dessinera les perspectives de la prochaine COP22

INTRODUCTION

Les impacts de la crise climatique

Un nombre record de 195 États Parties à la Convention Cadre des Nations Unies sur le Changement Climatique (CCNUCC) réunis au Bourget pour la COP21 a adopté un accord historique dans la lutte contre le changement climatique. Cependant l'Accord de Paris est d'une faible ambition, peu contraignant, insuffisant pour réagir face à un système climatique en plein dérèglement et endiguer la hausse dangereuse des températures.

Le rapport Global Risks Report 2016 du Forum économique mondial alerte sur la progression des risques. Les changements climatiques sont notamment cités comme un vecteur majeur de leur amplification. L'échec des efforts d'atténuation des changements climatiques est identifié comme étant le risque global n°1 en termes d'impacts.

Les pays en développement (PED) seront sans doute les plus touchés par les conséquences négatives des changements climatiques (GIEC 2014). Ce fait est corroboré par l'importance économique que représentent pour ces pays les secteurs sensibles au climat comme l'agriculture ou la pêche, ainsi que par l'insuffisance des capacités humaines, institutionnelles et financières qu'ils sont susceptibles de mobiliser pour anticiper et répondre aux effets directs et indirects des changements climatiques.

Ce sont les pays les moins avancés (PMA) des régions tropicales et subtropicales qui présentent généralement une vulnérabilité maximale aux changements climatiques. Autrement dit, les pays les plus démunis sont voués à supporter la charge la plus lourde en termes de pertes en vies humaines et d'effets négatifs sur les investissements et l'économie (GIEC 2001b).

Les défis que l'Afrique doit relever face aux changements climatiques sont énormes.

Les principaux secteurs économiques de l'Afrique pourraient subir des conséquences catastrophiques : une plus grande menace pour la sécurité alimentaire, la raréfaction de l'accès aux ressources hydriques, la baisse de la productivité des ressources naturelles, l'appauvrissement de la biodiversité, le déclin de la santé, une plus grande dégradation des terres, l'intensification de la désertification et l'érosion du littoral.

Les dernières études indiquent que le coût économique du changement climatique en Afrique devrait être beaucoup plus élevé, toutes proportions gardées, que dans les autres **régions du monde**. Le Programme des Nations Unies **pour l'Environnement, dans son rapport Adaptation Gap Report de 2016** estimait entre 140 et 300 milliards de dollars US d'ici 2025-2030 le coût de l'adaptation pour les pays en développement. Dans le cas d'un scénario de 3°C de réchauffement, trajectoire actuelle que nous impose la faiblesse des engagements pris dans les contributions nationales des pays – ces besoins pourraient monter en flèche et représenter jusqu'à 500 milliards de dollars par an en 2050 pour le seul continent africain.

L'accès à l'énergie et plus particulièrement l'accès à l'électricité est une condition indispensable pour l'atteinte des objectifs du développement durable. Or, si la consommation d'énergie finale a presque doublé dans le monde depuis les années 1970, la part des pays pauvres dans cette consommation n'a cessé de se contracter. Aujourd'hui, on estime à 2 milliards le nombre de personnes qui ne disposent pas d'un accès à l'énergie suffisant pour vivre dans des conditions correctes, et à 1,6 milliards le nombre de personnes n'ayant pas accès à l'électricité. En Afrique, ce sont 80% de la population rurale, soit plus de 600 millions de personnes, qui n'ont pas accès à l'électricité. Avec des conséquences sanitaires et environnementales dramatiques. Faut-il s'y résigner ? Les énergies renouvelables pourraient être une solution.

Les énergies renouvelables comme solution à la crise énergétique

Les changements climatiques sont en grande partie causés par les émissions produites par la combustion des énergies fossiles. Face aux enjeux économiques, sociaux et environnementaux que présente la situation énergétique du continent africain, il est temps de développer un modèle fondé sur la compétitivité des énergies renouvelables.

Leur déploiement accru apportera d'autres avantages notamment par la création d'emplois ou la réduction de la pollution atmosphérique au niveau local. L'Afrique est à la veille d'un bond technologique dans les énergies comme elle en a connu un dans les télécoms. Les pays développés ont annoncé dix milliards d'euros de financements publics pour soutenir l'initiative Africaine sur les Energies Renouvelables, ce qui est incontestablement une bonne nouvelle.

Bien sûr, les obstacles sont nombreux, à commencer par la baisse considérable du prix des énergies fossiles et polluantes, qui leur redonne de la compétitivité. En outre, les réglementations nationales ont du mal à suivre le rythme des progrès technologiques. L'évolution des textes est nécessaire si l'on veut donner toute leur chance aux renouvelables. Ce faisant, le continent évitera de contribuer au réchauffement climatique. A cet effet de nombreux pays Africains ont répondu à la demande de la CCNUCC en soumettant au secrétariat leurs Contributions Prévues et Déterminées au Niveau National (CPDN) qui contient une partie conditionnelle (donc exigeant un soutien financier).

Les besoins financiers pour y faire face

Les ressources actuelles du continent Africain ne sont pas suffisantes pour pallier l'impact des hausses de températures. L'Afrique a donc besoin d'investissements plus ciblés dans des mesures d'adaptation et l'accès aux services énergétiques faiblement émetteurs de gaz à effet de serre. Les décideurs doivent intégrer le changement climatique dans toute planification stratégique à long terme et dans les politiques publiques. Pour les pays en développement, cela exige des programmes nationaux qui stipulent à la fois les actions nécessaires et le soutien requis pour leur mise en œuvre. Un meilleur financement de la lutte contre le changement climatique permettrait un développement sobre en carbone et résilient des pays pauvres sans affecter leur croissance économique. En 2005, le Ghana a supprimé ses subventions pour les carburants et utilisé cette ressource pour rendre l'école primaire gratuite. Il est aussi possible d'investir ses ressources dans la santé publique ou l'électrification rurale, qui profitent largement aux plus pauvres. Aider les pauvres à se doter de méthodes de cuisson plus efficaces et plus propres en particules émises réduit les risques de santé et les émissions.

L'adaptation parent pauvre du flux des financements climat

L'Afrique a besoin de ressources importantes pour s'adapter à une situation climatique dont elle n'est pas responsable. Elle représente moins de 4 % des émissions de CO₂ au niveau mondial, mais elle investit déjà 5 milliards de dollars de son budget par an pour s'adapter. Ces dépenses supplémentaires risquent de compromettre la réalisation des Objectifs du Développement Durable notamment en matière de santé et d'éducation.

En amont de la COP21, la France a commandité un rapport à l'OCDE afin d'apporter de la clarté sur l'engagement des pays développés depuis Copenhague en 2009 à mobiliser 100 milliards de dollars par an d'ici 2020. Ce rapport a estimé à 62 milliards de dollars les financements climat en 2014, soit une augmentation de 10 milliards sur les 52 milliards mobilisés en 2013. Mais ce rapport a surtout suscité des critiques, notamment sur les méthodologies de comptabilisation des financements et l'insuffisance des efforts actuels. Objet de détérioration considérable de la confiance des parties, il aurait pu bloquer les négociations. Ce rapport a néanmoins eu le mérite de reconnaître la faiblesse des flux financiers en direction de l'adaptation aux changements climatiques. Seulement 16% des financements actuels vont à l'adaptation (environ 10Md\$ annuels) et qui démontre que l'adaptation est le parent pauvre des financements climat.

L'obligation juridique des pays développés de financer la lutte contre les changements climatiques dans les pays en développement

En vertu de l'article 4.3 de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC), les pays développés se sont engagés à fournir des fonds en vue de couvrir « **la totalité des coûts convenus encourus** » liés aux changements climatiques survenant dans les pays en développement. En termes clairs, il s'agit des coûts additionnels induits par la transition d'une croissance économique à base de combustibles fossiles vers un développement sobre en carbone et résilient aux changements climatiques. Ces principes même s'ils restent sujets à des interprétations et discussions, peuvent cependant, collectivement, servir de normes pour évaluer et comparer les mécanismes et engagements financiers existants et nouveaux.

Les pays riches qui se sont développés en utilisant massivement les énergies fossiles ont largement contribué au réchauffement climatique. Ce devoir de responsabilité est reconnu. La décision de la COP21 a inscrit une somme plancher de 100 milliards de dollars par an à verser par les pays développés d'ici à 2020 et reconduit jusqu'en 2025. Un nouvel objectif devra ensuite être fixé pour l'après-2025.

On remarque toutefois qu'aucun objectif chiffré n'est présent dans l'accord, mais dans la décision, ce qui confère une portée juridique moindre à cet engagement. De plus la mention d'un rééquilibrage des financements entre l'atténuation et l'adaptation figure mais sans aucun chiffre. En l'état, il manque de garanties claires pour les pays en développement et les pays moins avancés, pourtant essentielles pour la mise en œuvre de mesures d'adaptation et de transition vers un modèle décarbonné. Plus globalement, de telles garanties auraient permis de renforcer la confiance entre les Etats.

CHAPITRE 1.

COMPRENDRE LE PAYSAGE DES FINANCEMENTS CLIMAT

Il existe plusieurs types de flux financiers, permettant de financer la lutte contre les changements climatiques, provenant à la fois de sources nationales et internationales. Ces flux sont à la fois publics et privés. Via les fonds bilatéraux et multilatéraux transitent les fonds publics qui permettent – dans certains cas - de lever des financements du secteur privé. Le foisonnement et le paysage dispersé des financements climat se traduit par un manque de coordination des flux de financement au niveau international et crée un fardeau administratif supplémentaire au niveau national dans les pays bénéficiaires.

Sous la CCNUCC

La Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC) a créé plusieurs fonds dédiés à l'intervention climatique, à la fois pour le financement des mesures d'atténuation et d'adaptation. Ces fonds dits « multilatéraux » gèrent des financements publics. En 2013, ils représentaient 600 millions d'euros par an. Depuis, le Fonds Vert a reçu des promesses de dons à hauteur de 10 milliards de dollars, qui seront engagés et décaissés sur plusieurs années.

Le Fonds pour les pays les moins avancés (FPMA) et le Fonds spécial pour les changements climatiques du Fonds pour l'environnement mondial (FEM). Le Fonds pour les pays les moins avancés et le Fonds spécial pour les changements climatiques, gérés par le FEM, ont été créés à la 7ème Conférence des Parties (COP7) en 2001. Le but était d'apporter un appui financier aux pays les moins avancés dans la lutte contre les effets des changements climatiques. Sur les 48 pays les moins avancés au monde, 35 (environ 70%) se trouvent en Afrique. Depuis sa création en 2002, le FPMA a dépensé 133 millions de dollars au bénéfice de 82 pays.

Le Fonds vert pour le climat. Le Fonds vert pour le climat est un mécanisme financier de l'Organisation des Nations Unies, rattaché à la CCNUCC. Il a pour objectif de réaliser le transfert de fonds des pays les plus avancés à destination des pays les plus vulnérables afin de mettre en place des projets pour combattre les effets des changements climatiques. Il devrait financer une large part de l'objectif de financement à moyen-terme de 100 milliards de dollars par an d'ici 2020.

La COP21 de Paris a décidé que le Fonds Vert pour le climat et le Fonds pour l'environnement mondial, entités chargées d'assurer le fonctionnement du Mécanisme financier de la CCNUCC, concourent à l'application de l'accord ainsi que le Fonds pour les pays les moins avancés et le Fonds spécial pour les changements climatiques, administrés par le Fonds pour l'environnement mondial.

Le Fonds pour l'adaptation.

Il a été créé en 2007 en vertu du Protocole de Kyoto par les États parties à la CCNUCC. Il est en grande partie financé par une taxe de 2% prélevée sur les revenus tirés de la vente de crédits de réduction certifiée des émissions (le Mécanisme de Développement Propre du protocole de Kyoto). Opérationnel depuis 2009, avec une capitalisation totale de 487 millions US\$ (les engagements des pays développés inclus) il a financé 51 projets pour un total de 325 millions US\$. Il a été un précurseur dans l'accès direct des pays en développement aux financements, par le biais d'entités nationales de mise en œuvre qui respectent des normes fiduciaires précises, ce qui permet aux pays en développement de ne pas recourir aux entités multilatérales comme les agences des Nations Unies ou les banques multilatérales de développement.

Le Protocole de Kyoto a atteint son mandat, ce qui pose alors le problème du financement et constitue le mobile véritable du débat sur le futur du fonds. **La COP21 de Paris considère que le Fonds pour l'Adaptation peut concourir dans la mise en œuvre de l'accord tout**

en invitant la Conférence des Parties agissant comme réunion des Parties au Protocole de Kyoto à examiner son sort et à faire une recommandation à la Conférence des Parties agissant comme réunion des Parties à l'Accord de Paris à sa première session.

En dehors de la CCNUCC

En dehors de la CCNUCC, il existe trois catégories de fonds.

1/ Les fonds bilatéraux et multilatéraux pour le développement et l'environnement. Ils contribuent dans une certaine mesure au financement de la lutte contre le changement climatique mais par ailleurs, continuent aussi de financer des projets parfois incompatibles avec la lutte contre le changement climatique au nom de la lutte contre la pauvreté et du développement. Le climat n'est pas encore leur objectif prioritaire. C'est le cas par exemple de la Banque Mondiale ou de l'Agence Française de Développement. Le FEM rentre dans cette catégorie même si l'ensemble de ses activités est compatible avec la lutte contre les changements climatiques.

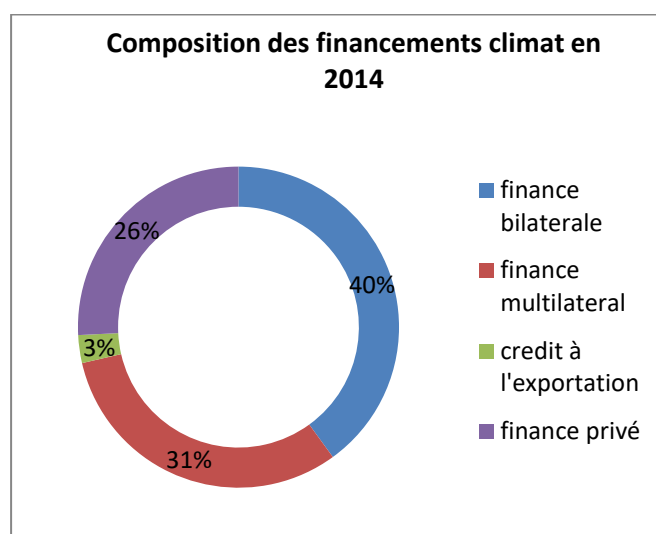
2/ Les fonds bilatéraux dédiés à la lutte contre le changement climatique. Certains pays développés ont créé des fonds bilatéraux pour aider les pays en développement à apporter une réponse aux changements climatiques. Parmi ces fonds bilatéraux ou multi-pays dédiés : l'Alliance mondiale pour la lutte contre le changement climatique (Union européenne) ou le fonds du bassin du Congo (à l'initiative du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord). Le Fonds Climat du Royaume Uni, a été doté d'une somme de 4,64 milliards de dollars US\$ mais seulement 1,318 milliards de dollars US\$ ont été reversés aux fonds multilatéraux dédiés au climat. L'Initiative Internationale pour le Climat de l'Allemagne qui a approuvé 952 millions US\$ pour un total de 284 projets d'atténuation, d'adaptation et de REDD+. L'initiative Internationale sur la Forêt et le Climat de la Norvège. Ce fonds a approuvé un total de 533 millions de dollars US\$ jusqu'en fin 2012. L'Australie à travers son Initiative Internationale sur le Carbone Forestier a approuvé 126 millions de dollars US\$.

3/ Les fonds multilatéraux qui hébergent des initiatives dédiées au climat. Plusieurs fonds ont notamment été créés à l'initiative de la Banque Mondiale. Le Programme Pilote pour la Résilience Climatique (PPCR) est l'un des trois programmes du Fonds stratégique sur le climat initiés dans le cadre des Fonds d'investissement climatique (CIF). L'objectif du PPCR est d'appuyer des projets pilotes qui visent à intégrer les risques climatiques et la résilience climatique dans la planification du développement, en complément d'autres activités de développement en cours dans le pays. Il représente un montant d'environ 1,15 milliard de dollars US\$. Les deux autres concernent le Programme d'Investissement pour la Forêt (FIP) doté de 0,6 milliards de dollars US\$ et le Programme de Développement Accéléré des Energies Renouvelables pour les Pays à Revenu faible (SREP). Il a été capitalisé à 0,5 milliards de dollars US\$.

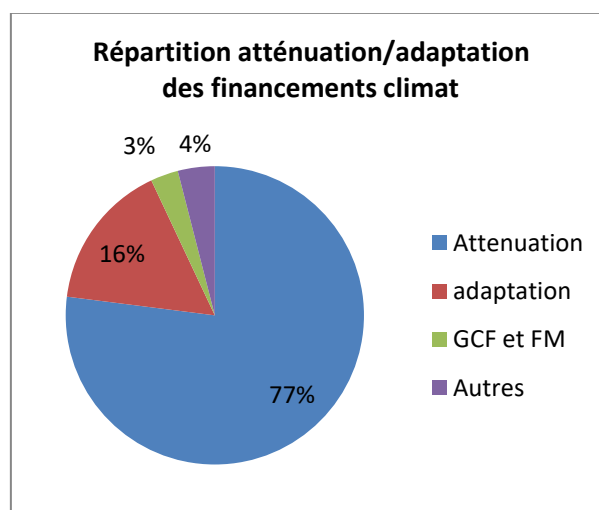
CHAPITRE 2.

QUELS ENJEUX ET DEFIS POUR LES FINANCEMENTS CLIMAT EN AFRIQUE

Un rapport publié en 2015 par l'OCDE a estimé à 62 milliards de dollars les financements publics et privés qui ont été mobilisés en 2014 par les pays développés vers les pays en développement pour faire face aux changements climatiques. Ceci se situait selon les auteurs et commanditaires de ce rapport dans le respect de l'engagement pris à Copenhague en 2009 portant sur la mobilisation de 100 milliards USD par an d'ici à 2020. Ce montant est en progression de 18 % par rapport aux 52,2 milliards mobilisés en 2013. Les financements publics bilatéraux et multilatéraux ont représenté plus de 70 % des apports durant la période 2013-14, tandis que les financements privés mobilisés ont représenté plus de 25 % et le reste aux crédits à l'exportation.



Plus des 3/4 du total estimé des financements climatiques ont soutenu des activités d'atténuation contre un 1/6 environ qui a été consacré à l'adaptation et une faible proportion a appuyé les deux objectifs. Le Fonds vert pour le climat ainsi que les cinq autres principaux fonds multilatéraux contre le changement climatique ne représentent que 2 milliards \$, soit environ 3 % du total.



Des flux financiers qui répondent peu aux besoins financiers élevés en Afrique subsaharienne

Les volumes actuels de financements climat en direction du continent africain ne vont surement pas pouvoir répondre aux besoins connus pour le financement de son adaptation. Ces besoins sont estimés entre 7 à 15 milliards US par an d'ici 2020 et 50 milliards de dollars US par an d'ici 2050 selon l'UNEP dans un scénario de réchauffement de 2°C. Le coût de l'adaptation pourrait même atteindre 100 milliards (PNUE 2015) si une revue de l'ambition actuelle n'est pas effectuée d'ici 2018. Surtout, le soutien apporté aux populations les plus vulnérables et pauvres reste limité. Les investissements sont grandement freinés par les coûts de transactions élevés des petits projets qui sont souvent les plus utiles dans ces zones et par la difficulté de mettre en œuvre des programmes financièrement viables et répliquables.

Parfois, ces financements sont comptabilisés par ailleurs dans le cadre de l'Aide Publique au Développement et contribuent à l'atteinte des 0,7% du PIB pour l'APD, engagement pris pour financer les Objectifs du Millénaire pour le Développement. Très peu de pays sont parvenus à tenir cette promesse qui remonte à la première conférence sur le financement du développement en 2002. Or, l'APD est en stagnation ou baisse dans la plupart des pays développés, essentiellement au niveau des pays leaders tels que l'Allemagne (0,52%), le Royaume Uni (0,71 %), la France (0,37 %). En réalité, lorsque les financements climat augmentent, cela signifie souvent que les crédits alloués à d'autres enjeux, comme l'éducation ou la santé, baissent.

Selon le rapport du Comité Permanent des Financements, dans de nombreux cas, les financements climat sont déboursés sous forme de prêts. Entre 44 et 51% des flux financiers « climat » (issus des fonds multilatéraux, APD, dédiés) sont décaissés sous forme de dons. Dans le cas de la France une grosse partie de ces prêts est même très peu concessionnelle. Enfin, il est de manière générale très difficile de comptabiliser les financements pour le climat car les pays bailleurs comptent des choses très différentes. La preuve, les estimations varient énormément. La France par exemple comptabilise la valeur totale des prêts et non leur partie concessionnelle. Le Japon comptabilise des financements privés et ses crédits de garanties à l'exportation.

Zoom sur les engagements financiers de la France pour lutter contre les changements climatiques

Lors de l'Assemblée générale de l'ONU en septembre 2015, le Président de la France annonçait que les financements français du climat passeraient de 2,865 milliards par an aujourd'hui à 5 milliards d'ici 2020.

Pour atteindre cet objectif la capacité annuelle de déboursement de l'agence française de développement va augmenter de 4 milliards d'euro d'ici 2020. En vérité cette augmentation de l'aide reposera essentiellement sur du prêt avec un minimum de dons. La partie concernant les dons verra son niveau progresser dans les années à venir pour être en 2020 supérieur de 400 millions à ce qu'il est actuellement.

En 2015, année de la COP21, L'Agence Française de Développement (AFD) affirme avoir mobilisé 2,9milliards d'euros pour venir en aide aux pays en développement face aux changements climatiques soit une hausse de 4% environ. Un montant honorable mais peu pour la présidente de la COP21 qui doit servir d'exemple et qui manque ainsi de faire jeu égal avec l'Allemagne ou la Grande Bretagne.

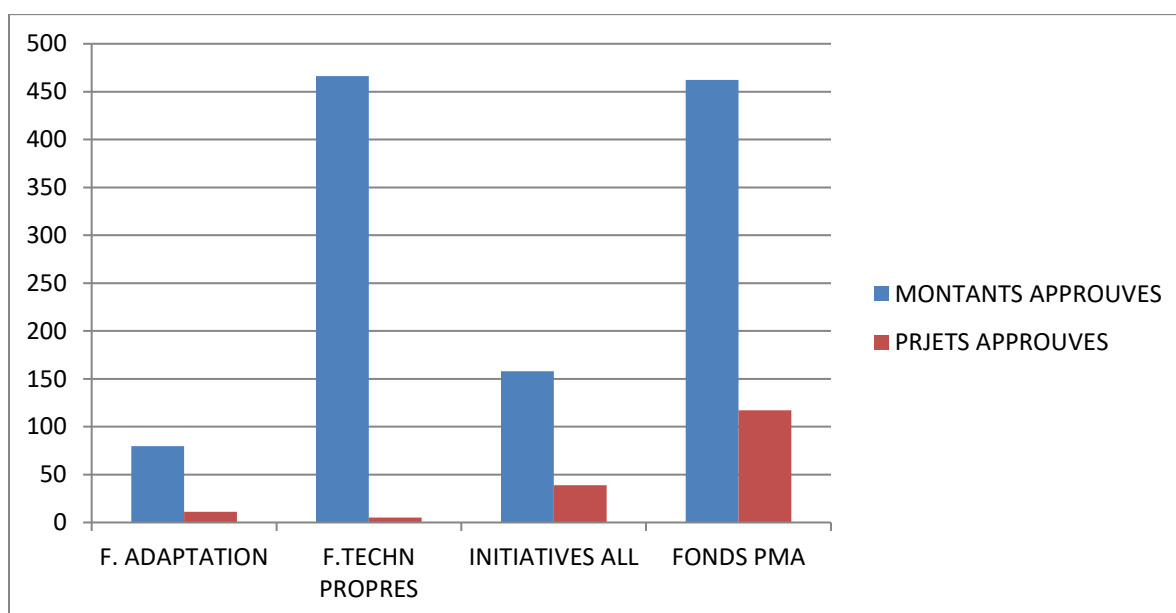
Les dons ont représenté 4% des financements soit 133 millions d'euros marquant une baisse de 30% par rapport à l'année 2014. Sur la période 2007-2015, la part des dons dans les financements climat n'a jamais dépassé les 10%. A titre de comparaison l'Allemagne mobilise près de 2 milliards de dons pour le climat. L'Accord de Paris pointe d'ailleurs l'importance du financement de l'adaptation sous forme de dons.

La France a également au cours de la COP21 réaffirmé son engagement de 2 milliards d'euro pour accompagner l'Initiative Africaine sur les énergies renouvelables. En marge du sommet sur l'adaptation des pratiques agricoles et la lutte contre la désertification, elle s'est aussi engagée à tripler son financement pour l'adaptation en direction des pays africains pour atteindre 1 milliard d'euro par an.

Origine des financements

Le Fonds pour les Technologies Propres (FTP) est le principal contributeur avec 466 millions US\$ approuvés pour quatre gros projet en matière d'énergies renouvelables et efficacité énergétique principalement en Afrique du Sud. Le Fonds Pays Moins Avancés (FPMA) qui met en œuvre des activités d'adaptation urgentes et prioritaires par les PMA au titre des programmes nationaux d'action d'adaptation (PANA) est susceptible de dépasser le FCT avec 462,1 millions de dollars US\$ approuvés à travers 117 projets. Les initiatives bilatérales de l'Allemagne (Initiative Internationale pour le Climat) de la Norvège (Initiative Internationale pour le Climat et la Forêt) ont toutes investi en Afrique Subsaharienne. L'initiative Allemande est la plus grande source de financement bilatéral avec 158 millions de dollars US\$ pour 39 projets.

Les Fonds les plus mobilisateurs en direction de l'Afrique Subsaharienne depuis 2003

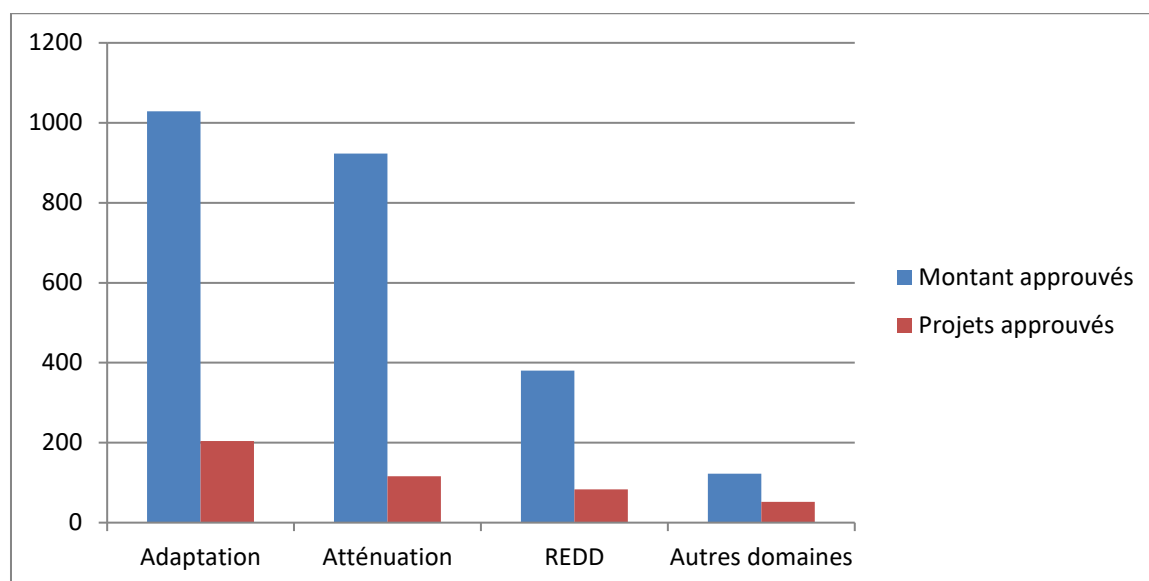


Une des barrières pour l'accès aux financements climat en Afrique reste la capacité d'absorption limitée par les pays qui donne un rôle important aux programmes onusiens dans la mise en œuvre des financements. Depuis quelques années, plusieurs pays africains renforcent leurs entités nationales pour pouvoir directement bénéficier des financements internationaux, sans intermédiaires coûteux. Cependant, seules les entités nationales du Rwanda et du Sénégal ont réussi à obtenir un financement de programme auprès du Fonds pour l'adaptation.

En matière d'atténuation, un accès également faible aux financements.

Sur le volume total des financements en direction de l'Afrique Subsaharienne, 51 % sont alloués aux activités d'atténuation et au REDD+. Il est à déplorer que la plupart de ces financements se concentrent sur quelques pays seulement au détriment d'opportunités de développement à bas carbone des autres pays de la région. L'importance d'aider les pays en développement à intégrer l'atténuation dans leurs stratégies de développement à bas carbone implique nécessairement de considérer également l'adaptation. Vu l'extrême vulnérabilité des pays d'Afrique Subsaharienne et particulièrement les PMA, une attention particulière doit être accordée à la région. Toutefois, selon les données de CFU, les projets d'adaptation ont reçu 44 % seulement des financements octroyés depuis 2003. L'équilibre entre adaptation et atténuation s'améliore, il faudra continuer à prioriser l'adaptation en Afrique subsaharienne.

Graphique 3 : Financements approuvés par domaine (2003-2015) selon le site Climate Fund Update



CHAPITRE 3. BILAN DE LA COP

L'accord de Paris fixe un cadre global et universel en matière de coopération et de solidarité climatique. Qualifié d'historique, il manque cependant d'ambition et ne crée pas les outils nécessaires pour engager au plus vite la transition vers un modèle décarbonné, plus juste et durable. La question des financements climat reste à cet effet un point extrêmement sensible des négociations.

L'appui financier pour aider les pays les plus démunis face aux changements climatiques est un élément clé pour atteindre les objectifs de la CCNUCC.

Dans ce contexte, la COP22 du Maroc peut et doit être le cadre idéal pour clarifier, renforcer et préciser les principes et décisions actées à la COP21. Cela concerne en particulier la question de la comptabilisation des financements, des engagements financiers pré-2020 et le financement de l'adaptation des pays les plus vulnérables et exposés aux effets pervers des changements climatiques.

Rappel des recommandations du RC&D

Tout au long de l'année 2015 le Réseau Climat & Développement a milité par des actions de plaidoyer, des publications et des productions de papiers de position pour une amélioration des questions de financements climat. Les messages clés à pousser portaient essentiellement sur les enjeux suivants :

Clarifier la trajectoire vers les 100 milliards, bien avant COP21.

Il s'agissait d'adopter - avant la COP21 - une feuille de route permettant de clarifier comment serait atteint l'engagement des 100 milliards de dollars par an d'ici 2020, et selon quels jalons intermédiaires. Cette feuille de route devait démontrer que les financements soient majoritairement publics et priorisent l'adaptation, et à quel rythme ils augmentent. Le changement climatique étant un fardeau de plus, aux problématiques de développement, les coûts afférents devraient être additionnels à l'aide publique au développement. Une feuille de route crédible vers les 100 milliards était essentielle pour renforcer la prévisibilité financière des pays en développement et également crucial pour créer les conditions propices à un accord à Paris.

Définir ce qu'est un financement climat et comment le comptabiliser, en clarifiant le rôle des financements privés – tout en priorisant les financements publics et les dons.

L'absence de définition claire crée une ambiguïté autour des engagements et mine la crédibilité des 100 milliards. Il était important de pouvoir garantir que les financements climat n'augmentent pas au détriment d'autres enjeux de développement. Il était également important de garantir que les financements soient publics et distribués sous forme de don – autrement, de nombreux pays surendettés ne pourraient y avoir accès et l'adaptation resterait sous-financée.

Consacrer à minima 50% des financements publics à l'adaptation, sous forme de dons

Dans le cadre de cette feuille de route, et au-delà de 2020, il était important d'inscrire cet objectif d'allocation équilibrée vers l'adaptation. L'adaptation revêt une priorité particulière pour les pays plus pauvres et vulnérables et reste sous-financée. D'où la nécessité de rééquilibrer l'allocation des financements en sa faveur. Ces financements devaient provenir des budgets publics et sous forme de dons car les pays les plus pauvres font face à des impacts dont ils ne sont pas responsables et pour lesquels ils ne sont pas en mesure de payer.

Fixer des objectifs financiers après 2020 : publics, séparés pour l'adaptation et l'atténuation, additionnels à l'Aide Publique au Développement.

Les besoins financiers vont continuer d'augmenter après 2020 et il convenait donc de fixer de nouveaux engagements tout en évitant les écueils des engagements pris à Copenhague. Cette fois-ci, il convenait que les pays s'engagent uniquement sur les budgets publics dont ils sont directement redevables. L'adaptation et l'atténuation auraient fait l'objet d'engagements séparés pour éviter toute confusion ou déséquilibre d'une année sur l'autre. Par ailleurs, les objectifs fixés auraient été collectifs mais chaque année les pays auraient été obligés de publier leurs engagements financiers annuels dans le cadre de ces objectifs collectifs. Enfin, ces engagements collectifs auraient dû être revus tous les 5 ans en fonction des évaluations des besoins des pays.

L'accord de Paris n'a pas répondu aux attentes commandées par les risques climatiques actuels et futurs

Les batailles géopolitiques entre les grands pays émetteurs, la recherche de la préservation des intérêts nationaux au détriment de l'intérêt de la planète ont fait des pays les plus vulnérables et exposés les victimes toutes indiquées du jeu. Ils ont été oubliés sinon utilisés pour permettre l'adoption d'un accord dit historique mais aux ambitions en deçà des besoins réels que nécessite la lutte contre le réchauffement climatique. Au titre des financements climat, des éléments figurent dans l'accord mais les principes et les engagements financiers restent flous. Beaucoup de contributions financières ont été annoncées avant et durant la COP21, afin de rétablir la confiance avec les pays les plus pauvres sur l'atteinte de l'objectif déjà fixé à Copenhague. Mais les principes clé n'ont pas été inscrits dans les textes.

Financement de la lutte contre le changement climatique avant 2020

Au titre des sujets approuvés : la décision de la COP21, d'une importance juridique moindre, a reconduit l'objectif de Copenhague de mobiliser 100 milliards de dollars par an d'ici 2020. Elle demande donc aux pays développés d'accroître leurs aides financières en élaborant une feuille de route qui clarifiera comment atteindre cet objectif de 100 milliards de dollars d'ici à 2020. Les points en suspens concernent la concrétisation de cette feuille de route qui doit permettre de renforcer le niveau d'ambition pré-2020. Par ailleurs, le SBSTA (Subsidiary Body for Scientific and Technological Advise) est chargé de développer des modalités de comptabilisation des financements climat mobilisés et fournis qui doivent être adoptées lors de la CMA1 (première conférence réunissant les Parties de l'Accord de Paris). Sur la question de la transparence, le Comité Permanent des Finances a été mandaté pour effectuer un travail d'amélioration des outils de suivi, de reporting et de vérification et de réaliser d'ici la COP22 une évaluation biennale des flux de financement climat.

Financements pour l'adaptation au changement climatique post 2020

L'objectif des 100 milliards de dollars a été reconduit jusqu'en 2025. Avant 2025 un nouvel objectif doit être défini pour la période post-2025 à partir d'un montant plancher de 100 milliards de dollars par an, mais pour un montant qui reste donc indéterminé. L'accord reconnaît l'obligation des pays développés de fournir les ressources financières pour aider les pays en développement à faire face aux conséquences néfastes des changements climatiques. Dans le cas spécifique de l'adaptation, l'accord reconnaît la nécessité et l'importance des financements publics, et des subventions. Il souligne la nécessité d'une augmentation des financements mobilisés par rapport aux niveaux actuels. Cependant, la méthodologie pour suivre et évaluer cette croissance est absente de l'accord. L'accord instruit la nécessité de l'équilibre entre atténuation et adaptation mais ne précise pas non plus à quoi ressemble cet équilibre et ne fixe pas d'objectif chiffré.

On sait déjà que le volume de financement de l'adaptation est et sera insuffisant au regard de ce qu'a dit le rapport de l'OCDE.

Objectif d'adaptation qualitatif

Il s'agit d'un objectif global à long terme tendant au renforcement des capacités d'adaptation, à l'accroissement de la résilience et à la réduction de la vulnérabilité. Selon l'accord les pays devront communiquer sur leur approche de l'adaptation en décrivant les actions et les processus de planification. L'adaptation doit être incluse dans le cadre de la transparence et dans le bilan mondial tous les cinq ans.

Les annonces financières en marge de la COP21

Des pays et des banques multilatérales de développement ont tout au long de l'année 2015 et en marge de la COP21, multiplié les annonces de contributions financières. Les pays développés se sont engagés à hauteur de 11 milliards, les banques multilatérales de

développement sur 10 milliards et le flux sud-sud sur 3,2 milliards dont 3,1 milliards au compte de la Chine à elle seule. Oxfam en se demandant « Comment combler le manque de financement de l'adaptation » suite à l'accord de Paris traite ce peu d'efforts d'un « gout d'inachevé ».

Tout en allant dans le sens souhaité, ces engagements posent cependant de grandes difficultés de comparaison et de suivi. Ils ne s'inscrivent pas tous dans le même cadre temporel, n'emploient pas les mêmes règles comptables et ne répondent à aucun standard commun. Il y a lieu de définir les critères qualitatifs et quantitatifs pour tous les nouveaux engagements y compris les flux sud-sud. Le Fonds Vert pour le Climat a obtenu des engagements financiers de plus de 10 milliards de dollars US pour sa première phase de capitalisation.

L'accord de Paris et ses implications pour l'Afrique

Un accord qui instaure l'équilibre entre l'adaptation et l'atténuation: L'adaptation n'est pas une option pour le continent Africain mais plutôt une question de survie. Elle est donc cruciale. Les négociateurs Africains au cours de cette COP 21 ont été combatifs et soucieux du sort de leur continent. Ils ont ardemment milité et avec succès en faveur d'un accord équilibré qui se préoccupe autant de l'atténuation des changements climatiques que de l'adaptation aux changements climatiques, s'éloignant ainsi du Protocole de Kyoto, qui mettait principalement l'accent sur l'atténuation. Ils ont appelé les pays développés à respecter leur engagement de mobiliser 100 milliards de dollars par an à l'appui des pays en développement d'ici 2020. Cependant, la demande d'un objectif chiffré pour l'adaptation au début soutenue par le Groupe Afrique a finalement été abandonnée, et n'apparaît donc pas dans l'Accord.

LES CONTRIBUTIONS NATIONALES ET LEUR FINANCEMENT

Sur l'ensemble des Contributions Nationales communiquées à ce jour il faut noter avec préoccupation que les niveaux d'émission de gaz à effet de serre ne permettent pas d'atteindre l'objectif de limiter le réchauffement sous les 2 °C et encore moins 1,5°C. Cependant, malgré une responsabilité limitée dans le dérèglement climatique, beaucoup de pays africains ont surpris la communauté internationale par leur engagement et leur volonté à se tourner vers une croissance verte. Il apparaît dans ces rapports, des situations économiques variables allant d'une croissance florissante d'un pays comme l'Ethiopie (10% en moyenne) à une économie présentant de sérieuses difficultés de décoller comme en RDC. Dans certains cas, la réduction de gaz à effet de serre repose essentiellement sur le secteur énergétique c'est le cas du Maroc tandis que le Benin compte sur l'agriculture. Pour répondre à ces différentes préoccupations, il faut des investissements et objectifs différents. Dans tous les cas, ces dispositions répondent aux impacts grandissants des changements climatiques comme les sécheresses, l'érosion des sols, les inondations et des changements dans les cycles agricoles.

Les ambitions louables de l'Afrique peuvent se lire à travers le Gabon par exemple qui a affirmé vouloir diviser par deux ses émissions de GES d'ici 2025. La RDC est beaucoup plus prudente et ne prévoit une baisse que de 17% de ses émissions d'ici 2030. Ces situations économiques contrastées induisent conséquemment l'appel à l'aide financière pour atteindre objectifs. Si l'Ethiopie reste floue dans la satisfaction de ses attentes, il n'en reste pas moins qu'elle étale un budget prévisionnel de 150 milliards de dollars et relève la nécessité d'une aide significative pour la mise en place de ses projets. D'autres avancent des chiffres précis, 28 milliards de dollars pour le Bénin, 35 milliards pour le Maroc, et 21 pour la RDC.

Les pays Africains se sont fortement impliqués dans l'élaboration de leurs contributions nationales.

Afin de définir les besoins et actions que nécessite l'atteinte des objectifs des contributions nationales bénévoles ainsi que les mesures que les pays doivent mettre en œuvre après 2020 en respect de l'Accord de Paris, le groupe Africain s'est battu avec succès pour la création d'un Comité de renforcement des capacités. Il a défendu, sans succès, l'idée que ce Comité relève du Fonds Vert pour le climat qui financerait et appuierait directement les besoins des pays en développement en matière de renforcement des capacités. En

revanche, de nombreuses CPDN ne précisent pas encore quels montants sont nécessaires pour la réalisation des programmes d'atténuation et d'adaptation, ce qu'il est nécessaire d'améliorer pour inciter les pays développés à mobiliser plus de fonds.

En conclusion l'Accord de Paris prend en compte les principales priorités de l'Afrique, mais les modalités de mise en œuvre vont maintenant faire l'objet d'après discussions entre les partenaires impliqués.

Les promesses d'appui des initiatives nationales et régionales nécessiteront un suivi et une contribution adéquats.

Ces promesses concernent notamment la lutte contre la disparition du Lac Tchad ; la grande muraille verte visant à prévenir la progression de la désertification au Sahara et au Sahel ; l'adaptation, la perte et les dommages en Afrique ; l'énergie renouvelable en Afrique.

Une feuille de route 2015-2020 visant à préparer la mise en œuvre de l'Accord en Afrique est également nécessaire. Elle doit se concentrer sur les processus et les activités de mobilisation des ressources des contributions nationales bénévoles.

Les enjeux clés pour 2016 et les prochaines années au titre des financements climat se mesurent en ces points suivants :

Globalement, les résultats de la COP21 ne sont pas une réponse satisfaisante en ce qui concerne les financements climat. Le RC&D s'attèlera au cours de l'année 2016 à travailler avec les acteurs de différents bords impliqués pour apporter sa contribution dans la recherche d'une amélioration des financements climat au niveau international et particulièrement en amont de la COP 22 au Maroc en 2016.

Recommandations COP22

La société civile francophone et africaine du Réseau Climat & Développement accompagne les pays en développement pour convaincre la communauté internationale de prendre en compte leur degré de vulnérabilité et mobiliser en conséquence les financements adéquats pour répondre aux défis des changements climatiques. Ce défi se lit à deux niveaux conformément aux recommandations issues du 10^{ème} atelier annuel RC&D tenu à Casablanca au Maroc du 9 au 13 Mai 2016.

1- La COP22 se tient en terre Africaine

Il faut que les décideurs et négociateurs Africains avec un engagement politique de la Présidence Marocaine, en fassent une COP Africaine qui attire l'attention sur les problématiques climatiques spécifiques à l'Afrique afin de donner lieu aux prises de décisions opportunes à la résolution du fardeau climatique, handicap majeur du développement. Il s'agira pour ce faire :

1.1 D'obtenir une feuille de route qui clarifie les engagements financiers et comment atteindre les 100 milliards de dollars par an d'ici à 2020. Cette feuille de route permettrait de clarifier comment atteindre l'engagement des 100 milliards de dollars par an d'ici 2020 en indiquant les étapes intermédiaires de mobilisation. Ce qui aurait pour avantage de donner de la prévisibilité financière aux pays en développement en démontrant le rythme d'augmentation des financements climat entre 2016 et 2020. Le changement climatique représente un fardeau supplémentaire. Les financements pour le climat doivent donc être additionnels à l'aide publique au développement.

1.2 Obtenir un objectif chiffré pour l'adaptation (entre 32 et 35 milliards de dollars par an d'ici à 2020).

L'adaptation revêt une priorité particulière pour les pays plus pauvres et vulnérables mais reste le parent pauvre des flux financiers climat. Les financements privés ne répondront pas à ce déficit car ils vont massivement vers l'atténuation. Les montants investis à ce jour pour

l'adaptation sont très insuffisants, seulement de 16% selon le dernier rapport OCDE. Les besoins en matière d'adaptation vont continuer à augmenter, même si l'on parvient à limiter le réchauffement en deçà de 2°C voire 1.5°C alors que les contributions actuelles des Etats nous mettent sur une trajectoire de 3°C. Pour relever le défi de l'adaptation, il faudrait atteindre un équilibre entre adaptation et atténuation, qui existait déjà dans le texte de Copenhague. Fixer un objectif chiffré pour l'adaptation d'ici 2020 va dans ce sens.

1.3 Tenir compte du degré de vulnérabilité des pays/populations dans l'allocation des financements en particulier pour les PMA.

Les populations les plus vulnérables sont les plus affectées par les impacts du changement climatique. Il est important qu'elles bénéficient des financements climat de manière prioritaire.

1.4 Développer des méthodes de comptabilisation claires, transparentes et communes. Préciser la nature des financements : dons, prêts (concessionnels ou non, type de projets/ objectifs principal ou pas). Il est nécessaire de clarifier ce qu'est un financement climat afin d'éviter le flou sur l'engagement des 100 milliards. Cela permettrait de garantir quelle part des financements publics est distribuée sous la forme de dons et que ces financements atteignent véritablement les populations les plus vulnérables.

1.5 Créer des sources innovantes de financements. Les financements publics des pays développés ne seront pas suffisants pour couvrir tous les coûts du changement climatique. Pour autant, le secteur privé ne répond pas vraiment au besoin de financements de l'adaptation. Pour pallier cette défaillance, il est donc possible de créer des taxes sur les transactions financières, sur les transports maritimes et aériens qui profitent assez de la mondialisation sans en donner en retour.

2. Opérationnalisation des CPDN

L'après COP21 doit se caractériser par la mise en œuvre de l'accord de Paris en particulier au niveau national par l'approfondissement et la révision des CPDN.

2.1 Faciliter la mise en œuvre des CPDN par l'information et la sensibilisation de tous les acteurs nationaux sur les enjeux de financements climat (décideurs, élus, OSC, secteur privé, communautés) L'élaboration des CPDN a été faite par des spécialistes sans intégration de toutes les parties prenantes. Or, elles doivent en être informées en amont et faciliter ainsi l'implication de tous à leur mise en œuvre. Ceci est important dans le contexte d'opérationnalisation de l'accord de Paris et surtout pour la revue prochaine des CPDN au cours de laquelle il serait important pour les pays en développement d'intégrer systématiquement les besoins en financements chiffrés pour l'adaptation aux changements climatiques mais aussi l'atténuation.

2.2 Renforcer/encourager la mise en place des entités nationales de mise en œuvre (accréditées par le Fonds d'adaptation et le Fonds vert pour le Climat). Avoir un accès direct au fonds vert est une lutte pour les pays en développement. C'est une opportunité et une question d'appropriation des financements climat. De plus, même lorsqu'il y a une accréditation, il n'y a pas toujours la capacité de capter les projets et les entités régionales ou multilatérales sont à nouveau privilégiées. Il faut renforcer les capacités des Etats à avoir des entités nationales de mise en œuvre et aussi encourager le renforcement de capacités de celles déjà existantes. Le renforcement institutionnel est aussi au cœur de l'enjeu afin d'avoir une gouvernance plus juste et partagée des financements climat.

2.3 Mettre en place des cadres de veille dans la mobilisation et la gestion des financements alloués au niveau national. Une question de transparence et de gouvernance oblige, la mise en place d'un comité de veille peut permettre l'identification des opportunités. Il permet de s'assurer que les ressources sont attribuées à l'atténuation, à l'adaptation aux populations vulnérables grâce aux orientations convenues et clarifiées dès la mobilisation. Enfin il permet d'exiger des rapports, des comptes.