European Press Agency / Stringer

Quai des brumes : suivi des promesses de la France en matière de financements pour le changement climatique

Rapport 2010

Oxfam France

réseau action climat france

Résumé

L'Accord de Copenhague sur le climat, signé en décembre 2009, prévoit la mobilisation de financements dits « précoces », 30 milliards de dollars, entre 2010 et 2012 pour aider les pays en voie de développement à lutter contre les changements climatiques. Dans ce cadre, la France a promis une contribution de 420 millions d'euros par an. Pourtant, un an après l'Accord de Copenhague, peu d'informations sur ces financements précoces, ont été rendues publiques.

L'analyse d'Oxfam France et du RAC-F des financements climat français montre qu'un certain nombre de principes essentiels pour répondre aux besoins des pays les plus pauvres et les plus vulnérables face aux conséquences des changements climatiques ne sont pas respectés : additionnalité des financements climat par rapport aux objectifs de l'aide publique au développement, déboursements prioritairement sous forme de dons et non de prêts, accent mis sur les projets d'adaptation et utilisation coordonnée répondant aux besoins des pays récipiendaires. Le rapport montre également les moyens utilisés par le France pour « gonfler » artificiellement son aide sur le climat, au détriment des populations auxquelles elle est destinée.

Les financements précoces doivent pourtant impérativement être efficaces et transparents. Ce sont eux qui posent les jalons des financements de long terme, bien plus importants. Evalués à 100 milliards de dollars par an d'ici à 2020 par l'Accord de Copenhague, de nombreuses ONG estiment les besoins réels à 200 milliards de dollars de fonds publics par an sur la même période. Les querelles autours des définitions ou les montages comptables doivent cesser. Ce rapport propose à la fois des principes pour que les financements climat soient efficaces mais également pour que la présentation des chiffres soient la plus transparente possible. La prochaine conférence internationale sur le climat, dans deux semaines à Cancún, doit être le moment de présenter les avancées réelles sur les financements précoces.

Une publication d'Oxfam France et du Réseau Action Climat avec le soutien de Coordination Sud.

Introduction

Chapitre 1

DES FINANCEMENTS « NOUVEAUX ET ADDITIONNELS » ? QUAND UN ET UN… FONT UN ! p.6

Quelle additionnalité pour les financements précoces français ? p.6
La preuve par le budget p.8

Chapitre 2

RÉPONDRE EFFICACEMENT AUX BESOINS DES PAYS LES PLUS VULNÉRABLES..... p.10

Equilibrer l'aide entre atténuation et adaptation..... p.11
Favoriser les dons..... p.13
Utiliser les meilleurs canaux de distribution p.17

Chapitre 3

AGIR POUR LA TRANSPARENCE : DES COMPTES À TENIR ET À RENDRE..... p.20

Chapitre 4

RECOMMANDATIONS POUR LA MISE EN ŒUVRE DES FINANCEMENTS PRÉCOCES 2011-2012 ..... p.22

Annexes

Annexe 1: Les projets climat dans la loi de finance française p.24
Annexe 2 : Liste des fonds multilatéraux existants pour le climat p.25

Introduction

Inondations, tempêtes, désertification…, les conséquences du changement climatique constituent une menace d'autant plus grande pour le développement des pays les plus pauvres que ceux-ci ne disposent que de ressources très limitées pour réagir.

Les populations les plus vulnérables, qui sont aussi les moins responsables du problème, doivent non seulement s'adapter aux conséquences des changements climatiques, mais aussi adopter des stratégies de développement sobres en carbone.

Lors du dernier sommet sur le changement climatique, qui s'est tenu à Copenhague du 7 au 18 décembre 2009, les pays participants ont unanimement reconnu le besoin urgent de mobiliser des financements pour aider les pays pauvres à lutter contre le changement climatique et ses conséquences. Si l'Accord de Copenhague est loin d'être à la hauteur des enjeux, il prévoit néanmoins la mobilisation de 100 milliards de dollars d'ici à 2020. Afin de répondre aux besoins les plus urgents, les pays signataires se sont engagés « *à fournir des ressources nouvelles et additionnelles,* […] *de l'ordre de 30 milliards de dollars pour la période 2010-2012* »[1], dits « financements précoces ». La France a promis de contribuer à hauteur de 1,24 milliard d'euros pour les trois ans, soit 420 millions d'euros par an.

LES OBJECTIFS FRANÇAIS PROPOSÉS ET RETENUS À COPENHAGUE

> *« Nous sommes convenus de travailler ensemble aux objectifs suivants : permettre une mise en œuvre immédiate de l'accord de Copenhague. À cette fin, nous soutenons la mise en place d'un fonds de financement précoce pour 2010-2012.* […] *La France et le Royaume-Uni contribueront à la hauteur de leur juste poids parmi les pays industrialisés, soit environ 400 millions d'euros chacun par an. »*

Proposition conjointe du Président de la République, Nicolas Sarkozy
et du Premier Ministre du Royaume-Uni, Gordon Brown. Bruxelles, le 11 décembre 2009.

---

[1] Convention cadre sur les changements climatiques, Rapport de la quinzième session de la Conférence des Parties à Copenhague du 7 au 19 décembre 2009, http://unfccc.int/resource/docs/2009/cmp5/fre/21a01f.pdf

Le prochain grand rendez-vous sur le climat est fixé à Cancún du 29 novembre au 10 décembre 2010. Si des avancées sont attendues sur la mobilisation de financements à long terme ou la mise en œuvre du nouveau fonds climat promis à Copenhague, ce sommet sera également l'occasion de faire un premier point sur les promesses de financements pour la période 2010-2012.

Dans le but de préparer cette prochaine rencontre, et afin de comprendre la mise en œuvre des financements précoces, les ONG françaises[2] se sont adressées au gouvernement français pour obtenir des détails sur l'origine et la destination des 420 millions d'euros promis. Malgré des demandes répétées, peu d'informations ont été obtenues.

Faute de données disponibles sur les financements précoces, et face au manque de transparence et de coopération des pouvoirs publics, ce rapport s'appuie sur une analyse des financements climat français sur la période 2007-2009. Il fait le point sur la manière dont l'aide française pour le climat répond aux enjeux suivants :

1 **Additionalité :** les pays signataires de l'Accord de Copenhague se sont engagés à fournir des financements « nouveaux et additionnels ». Comment la France répond-elle à cet engagement ?

2 **Adaptation et atténuation :** répondre aux enjeux du changement climatique implique une répartition équitable des financements climat entre atténuation et adaptation. La France finance-t-elle de manière équilibrée les projets d'atténuation et d'adaptation, répondant ainsi aux besoins des populations les plus vulnérables ?

3 **Dons et prêts :** l'adaptation au changement climatique doit être financée sous forme de dons, plutôt que de prêts. Sous quelle forme la France a-t-elle jusqu'à présent distribué son aide climat ?

4 **Canaux de distribution :** pour une mise en œuvre optimale des financements climat, les canaux de distribution les plus efficaces et les plus justes doivent être utilisés, et notamment les fonds spécialisés sous l'égide des Nations unies. Quels sont les canaux utilisés par la France pour son aide climat ?

5 **Transparence :** pour restaurer un climat de confiance entre pays développés et pays en développement, la mise en place de mécanismes internationaux de transparence est indispensable pour permettre à chacun de comprendre ce qui est financé, par qui et pourquoi. Où se situe la France en termes de transparence par rapport aux autres pays ? Comment peut-elle contribuer à accroître la transparence lors des négociations internationales pour le climat ?

[2] Le Réseau Action Climat (RAC) et Oxfam France, avec le soutien de Coordination Sud.

Chapitre 1

DES FINANCEMENTS « NOUVEAUX ET ADDITIONNELS » ? QUAND UN ET UN… FONT UN !

Les besoins en matière de financement pour l'atténuation et l'adaptation au changement climatique sont connus. Les ONG estiment qu'il faudrait au moins 150 milliards de dollars par an d'ici à 2013, et 200 milliards de dollars par an d'ici à 2020[3]. Les changements climatiques, induits par les émissions de gaz à effet de serre des pays industrialisés, menacent la survie et le développement des plus pauvres qui n'ont pas les moyens d'y répondre. En ce sens, les financements climat ne sont pas une expression de la solidarité internationale, mais un véritable dédommagement envers les pays pauvres et vulnérables qui sont les premiers touchés par un problème qu'ils n'ont pas causé.

La lutte contre les changements climatiques ne doit pas être financée au détriment des autres priorités de développement[4] par un recyclage de l'aide publique au développement (APD). Les financements précoces doivent donc être additionnels aux objectifs de l'APD, c'est-à-dire additionnels à l'engagement pris par les pays développés de consacrer 0,7 % de leur revenu national brut (RNB) à l'APD d'ici à 2015. Si les stratégies de développement et de lutte contre le changement climatique doivent bien évidemment être intégrées, il n'en demeure pas moins que les changements climatiques induisent une vulnérabilité supplémentaire pour les populations du Sud : le coût de l'adaptation et de l'atténuation sont des coûts « additionnels » aux besoins déjà estimés pour la lutte contre la pauvreté.

Quelle additionalité pour les financements précoces français ?

Depuis Copenhague, les prises de positions sur la signification de « nouveaux et additionnels » divergent, et si certains pays se sont clairement prononcés sur la question, d'autres ne se sont pas encore officiellement engagés à ce jour[5].

---

[3] Oxfam International (2010), « Les financements climat après Copenhague, la question à 100 milliards de dollars », Mai 2010.

[4] Oxfam International (2009), «Au-delà de l'aide - Faire en sorte que l'adaptation aux changements climatiques profite aux plus pauvres», Septembre 2009. Oxfam International (2010) « Les financements climat après Copenhague, la question à 100 milliards de dollars », Mai 2010.

[5] Pour un aperçu des différentes positions, voir http://pdf.wri.org/climate_finance_pledges_2010-10-02.pdf

Au sein de l'Union européenne, alors que le Danemark et les Pays-Bas définissent les fonds précoces comme additionnels au pourcentage de leur RNB promis pour l'APD, l'Allemagne précise que pour elle, seuls 70 millions d'euros seront nouveaux en 2010, le reste faisant partie de l'aide déjà planifiée dans le budget. Pour l'Allemagne et le Royaume-Uni, les fonds précoces participeront à l'effort fait pour atteindre la cible de 0,7 % du RNB en 2015. La Suède, l'Espagne et l'Irlande n'ont à ce jour pas donné de positions officielles.

Dans un souci d'harmonisation et de coordination, la Commission européenne a proposé en juin 2010 à ses États-membres de s'accorder sur ce que signifie « nouveau et additionnel ». Un accord sur cette définition crédibiliserait l'Union européenne à Cancún et permettrait de vérifier si les promesses faites à Copenhague ont effectivement été tenues.

En ce qui concerne la France, une déclaration du Président de la République sur le sujet en amont de Copenhague avait été très claire. Nicolas Sarkozy avait ainsi affirmé lors d'une réunion de travail avec les ONG consacrée à la préparation de la conférence de Copenhague que les financements climat français en direction des pays en développement devraient être absolument additionnels aux engagements pris en matière d'aide aux pays pauvres et aux efforts à mener pour la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD)[6].

Si une récente note du Groupe interministériel pour la sécurité alimentaire (GISA)[7] a bien repris cette position en indiquant qu'une « part significative des financements publics climat (financements précoces […]), additionnels aux objectifs de l'APD, doit permettre de financer les projets agricoles », les pouvoirs publics français peinent cependant à réitérer cet engagement.

Et pour cause : le rythme auquel l'aide publique au développement française a augmenté ces dernières et les prévisions budgétaires pour les années qui viennent ne permettront pas de tenir les engagements présidentiels.
En dépit de la déclaration récente de Nicolas Sarkozy au sommet sur les objectifs du

[6] http://www.oxfamfrance.org/La-declaration-de-Nicolas-Sarkozy,240
[7] « Position du GISA - Agriculture, changement climatique, sécurité alimentaire et nutritionnelle : pour une approche cohérente en faveur des pays en développement », octobre 2010

Millénaire pour le développement, à New York, rappelant que malgré la crise, il faudra être « au rendez-vous de nos promesses[8]», les annonces du gouvernement français prévoient que l'APD française atteindra autour de 0,5 % du RNB en 2010 avant de stagner, voire de reculer, en 2011. Une question s'impose : comment la France pourrait-elle dire qu'elle a dégagé 420 millions d'euros de financements additionnels, alors même que son aide, au mieux, stagnera ? Sans un plan clair pour augmenter son aide au développement, y compris via les financements innovants, elle ne le pourra pas.

A ce stade, les faits montrent au contraire que les financements climat 2010, que la France pourrait bien qualifier de « précoces » lors de la prochaine conférence de Cancún, ne seront pas additionnels à l'APD, déjà planifiée en 2010.

La preuve par le budget

Toute prévision de dépense de l'État français se traduit dans le budget par un « engagement » (réserve de financement) qui permettra d'honorer la dépense prévue. Afin que les financements précoces ne soient pas un simple recyclage de l'APD déjà planifiée, il est nécessaire de prévoir de nouveaux engagements budgétaires dans la loi de finance.

En décembre 2009, lorsque le Président de la République Nicolas Sarkozy promet à Copenhague 420 millions d'euros « nouveaux et additionnels », la loi de finance pour l'année 2010 est sur le point d'être arrêtée. Dès lors, seule une loi de finance rectificative peut permettre de tenir les promesses de fonds « nouveaux et additionnels » pour l'année 2010. Pourtant, l'examen des trois lois de finance rectificatives votées en 2010 montre qu'aucune d'entre elle n'aborde la question des financements précoces.

Pour 2011 et 2012, le projet de loi de finance 2011 montre que :

- **Une partie** (150 millions d'euros sur deux ans) serait isolée dans un Compte d'Affectation Spéciale (CAS), un compte distinct du budget général qui permet d'affecter certaines recettes à la couverture de dépenses spécifiques. Celui-ci **présente toutefois le risque majeur de n'être qu'une coquille vide :** les recettes prévues (150 millions d'euros) doivent provenir de la vente de crédit carbone dont la réalisation est incertaine (voir encadré).

- **Les engagements budgétaires correspondant au reste des financements précoces promis** (690 millions d'euros représentant 420 millions par an sur deux ans moins les 150 millions du CAS) **seront, comme en 2010, inscrits** dans les rubriques budgétaires prévues **pour les engagements de la France en matière d'APD.** Leur montant sera réparti et fusionné dans les lignes où sont inscrites les actions pour le climat[9].

En résumé, l'analyse de la loi de finance 2010 montre que les financements précoces français promis à Copenhague ne seront pas additionnels à l'APD déjà planifiée en 2010, et qu'en 2011, ils seront probablement quasi intégralement comptabilisés comme contribuant à l'atteinte de l'objectif français en matière d'APD. En ce sens, « nouveau et additionnel », malgré les affirmations du président de la République, est interprété par

[8] http://www.elysee.fr/president/les-actualites/discours/2010/sommet-sur-les-objectifs-du-millenaire.9611.html
[9] Voir annexe 1 pour le détail des rubriques budgétaires en loi de finance 2010.

Le compte d'affectation spéciale pour « la forêt », un outil qui isole les financements précoces du point de vue comptable, mais qui n'est pas fiable

Afin de mobiliser des recettes complémentaires[10] pour répondre aux « engagements additionnels souscrits dans le cadre de l'initiative « Fast start » (Financements précoces), le gouvernement français a proposé, pour 2011 et 2012, la mise en place d'un CAS spécifiquement dédié aux projets « Forêts » d'une valeur maximale de 150 millions d'euros sur 2 ans. Ce compte, qui s'intitulerait « Engagements en faveur de la forêt dans le cadre de la lutte contre le changement climatique »[11] serait alimenté par une partie des recettes tirées de la vente des quotas de CO_2 dits UQA (Unité de Quantité Attribuée) de la France. L'achat et la vente d'UQA entre pays signataires résultent de la mise en place d'un système d'échange de quotas de CO_2, établi dans le cadre du Protocole de Kyoto, selon lequel les pays qui ont des surplus d'UQA – représentant des émissions permises mais non utilisées - sont autorisés à vendre leurs excédents aux pays qui en ont besoin pour respecter leur objectif de réduction d'émissions de gaz à effet de serre. A noter que les premières transactions n'ont eu lieu qu'en 2008, et que, à ce stade, les possibilités réelles de vente sur ce marché sont difficiles à évaluer, rendant ainsi la sécurisation des recettes incertaine.

la France au sens où les engagements d'aide publique au développement pour le climat sont « de plus en plus importants en volume par apport aux années pré-Copenhague », mais pas comme des engagements supplémentaires à l'APD déjà promise.

Il est évident qu'à budget au mieux égal, aucune possibilité d'augmenter certains fonds sans en diminuer d'autres n'est possible. Compte tenu du fait qu'il est prévu dans le budget que « les crédits de la mission Aide Publique au Développement resteront stables sur la période 2011-2013, demeurant à leur niveau de 2010 »[12], seule une réallocation des crédits au sein de la mission « APD » permettra une augmentation des fonds décaissés pour le changement climatique.

Pour être additionnelle, cette réallocation ne doit pas se faire au détriment d'autres activités financées par l'APD française. D'après les informations recueillies lors d'une réunion de travail entre les ONG et les ministères en charge de l'aide climat, il semble que ce soit bien la démarche envisagée par le gouvernement pour répondre aux promesses de Copenhague. Pour Oxfam France et le RAC, un tel jeu comptable n'est pas acceptable.

---

[10] Projet de Loi de Programmation des Finances Publiques 2011, http://www.performance-publique.gouv.fr/fileadmin/medias/documents/ressources/PLF2011/PLF-2011.pdf
[11] Idem 7.
[12] Source : Projet Annuel de Performance «APD» annexé au projet de Loi de Finance 2011.

Chapitre 2

RÉPONDRE EFFICACEMENT : AUX BESOINS DES PAYS LES PLUS VULNÉRABLES

Aubrey Wade / Oxfam

Les changements climatiques touchent directement les populations les plus pauvres, contraintes de s'adapter à des conditions de vie changeantes sans pour autant disposer des moyens de le faire. Les coûts liés uniquement à l'adaptation dans les pays pauvres sont estimés à au moins 100 milliards de dollars de financements publics par an d'ici à 2020[13], pour autant que le réchauffement global se maintienne à moins de 2°C. Dans ce contexte, la faiblesse des engagements de réduction des émissions notifiés à la suite de Copenhague mène à une augmentation de la température proche de 4°C, renforçant ainsi mécaniquement le coût de l'adaptation.

Les coûts estimés pour l'atténuation sont de même proportion[14]. Pourtant, moins d'un dixième des fonds utilisés jusqu'ici pour le climat a été consacré à aider les populations des pays vulnérables à s'adapter aux effets du changement climatique. Les populations pauvres sont en conséquence pénalisées deux fois : elles sont les plus durement touchées par un changement climatique dont elles ne sont pas responsables et elles sont négligées par les fonds qui devraient leur venir en aide[15]. Le financement équilibré de l'atténuation et l'adaptation est donc primordial.

---

[13] Idem 2.
[14] Coût totaux atténuation et adaptation estimés à 200 milliards de dollars par an par Oxfam
[15] Oxfam, « Réparer deux injustices », Note d'information, Octobre 2010, http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/reparer-deux-injusticies_0.pdf

Equilibrer l'aide entre atténuation et adaptation

Si le manque d'informations disponibles sur les financements précoces français ne permet pas de faire une analyse précise, il est néanmoins possible de tirer un certain nombre de leçons des financements climat français en général.

Entre 2005 et 2008, le montant des engagements de la France déclarés à l'OCDE pour les projets d'atténuation a plus que doublé, passant de 250 millions de dollars en 2005 (équivalent à 201 millions d'euros[16]) à 808,6 millions de dollars en 2008 (équivalent à 506,6 millions d'euros). Alors qu'en 2005 les montants engagés pour des projets d'atténuation représentaient à peine 2,4 % du montant total des projets engagés pour l'aide publique au développement, ils représentaient 8,2 % en 2008.

Cette augmentation répond à la stratégie française en matière d'APD[17], stratégie dans laquelle « le climat et l'environnement » font partie des cinq secteurs de concentration vers lesquels l'aide française doit s'orienter.

Evolution des engagements APD de la France entre 1998 et 2008

Source : OCDE-CAD, US constant 2008

Une analyse attentive de ces montants montre que si l'aide pour les projets d'atténuation augmente, le volume d'aide accordé aux projets d'adaptation croit beaucoup moins vite. Alors qu'en 2007 le volume d'aide pour l'adaptation géré par l'AFD représentait 40 % du volume consacré aux projets d'atténuation, il n'est plus que de 27 % en 2009.

[16] Taux de change officiel OCDE CAD, http://www.oecd.org/document/11/0,3343,en_2649_34447_1894347_1_1_1_1,00.html
[17] Relevés de conclusions CICID Juin 2006 et Juin 2009.

Engagement (dons et prêts concessionnels) de l'AFD pour l'atténuation et/ou l'adaptation

Source : Agence Française de Développement

L'Accord de Copenhague précise que « l'engagement collectif des pays développés consiste à fournir des ressources […] en les répartissant de manière équilibrée entre l'adaptation et l'atténuation »[18]. La France déclare quant à elle qu'une « part substantielle des fonds sera destinée à l'adaptation[19]».

Pourtant, dans un courrier daté du 8 octobre 2010 et adressé à M. Chanteguet, député de l'Indre, en réponse à ses interrogations sur la mise en œuvre des financements précoces, M. Borloo, Ministre de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement durable et de la Mer, précise que l'engagement de la France « met l'accent sur les thématique « adaptation » (20 %) et forêt (20 %), l'essentiel demeurant les actions de réduction - atténuation des émissions (60 % hors forêt). »

Il est inquiétant que la France ne compte attribuer que 20 % des financements précoces à l'adaptation alors que les besoins les plus urgents sont dans ce domaine. M. Borloo précisait pourtant lui-même le 18 janvier 2010 lors du Sommet mondial pour les Énergies du Futur à Abou Dhabi que « le fast start est destiné à financer les actions précoces, et doit être affecté de manière équilibrée entre atténuation, incluant la forêt, et adaptation ». Un rapport de 20/80 ne peut être considéré comme « équilibré ».

[18] Idem 1.
[19] Source : http://www.faststartfinance.org/contributing_country/france

Favoriser les dons

Pour les projets d'atténuation...

Les projets d'atténuation doivent être financés à la fois par des prêts et par des dons, selon les besoins spécifiques auxquels ils répondent et les pays à qui ils s'adressent. Les pays les moins avancés par exemple ne sont pas en mesure d'assumer la charge de nouveaux prêts, leurs structures économiques ne leur permettant souvent pas de s'endetter davantage. Surtout, certains projets liés à l'atténuation ne sont pas « rentables », et ne pourront être mis en œuvre que sur la base de dons. C'est le cas notamment de l'assistance technique visant à renforcer les capacités des acteurs locaux. Dans ce domaine, les besoins sont nombreux : soutien à l'élaboration de plans de développement tenant compte des questions climat, renforcement des normes fiduciaires pour la mise en œuvre de projets par des entités nationales, etc.

Engagements « atténuation » de l'AFD entre 2007 et 2009

Source : Agence Française de Développement

Sur la période 2007-2009, alors que les engagements de l'AFD dédiés à l'atténuation sous forme de prêts concessionnels ont plus que doublé, passant de 488 millions d'euros en 2007 à plus de 1,3 Mds d'Euros en 2009, les engagements sous forme de dons ont été divisés par quatre en deux ans, passant de 45,5 millions d'euros en 2007 à 10,2 en 2009. En 2009, le volume de dons représentait moins de 1 % des financements de l'APD (0,77 %) destinés aux projets d'atténuation, contre 8,52 % en 2007.

Malgré les engagements et l'accroissement de leurs besoins, les pays en développement ont accès à un volume de financements sous forme de dons de moins en moins important.

... et pour les projets d'adaptation

Le financement de l'adaptation doit être destiné en priorité aux pays les plus pauvres. Disposant de faibles moyens pour répondre aux effets du changement climatique, les populations les plus pauvres sont les plus vulnérables. Les agricultrices notamment, responsables de 60 à 80 % de la production alimentaire dans la plupart des pays en développement, sont les premières touchées par les dérèglements climatiques [20]. Compte tenu du fait que le financement de l'adaptation ne constitue pas une aide, mais bien une obligation de soutien pour prévenir les dommages dans les pays pauvres dus à l'excès d'émissions dans les pays riches, aucun argument ne justifie le recours aux prêts [21].

De même que pour l'atténuation, les pays ont besoin d'appui pour renforcer leurs capacités institutionnelles et développer des Plans d'Action Nationaux d'Adaptation (PANA) de qualité. Sans expertise et/ou formation appropriée, et sans un volume de dons suffisant, les pays concernés ne pourront pas améliorer leurs plans d'actions.

Aubrey Wade / Oxfam

[20] Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture, «FAO Focus: Les femmes et la sécurité alimentaire», voir http://fao.org/focus/f/women/Sustin-f.htm
[21] Idem 2.

Agriculture paysanne et changement climatique

Les populations paysannes sont les premières victimes des changements climatiques. Elles dépendent directement des ressources naturelles pour le maintien de leur activité économique. Face aux risques climatiques, elles développent des stratégies adaptées à leurs milieux et à leurs sociétés, comme des pratiques d'agroforesterie ou d'agriculture écologiquement intensive, qui permettent à la fois d'améliorer les rendements agricoles et de protéger, voire récupérer des sols dégradés.

Cependant, malgré les engagements politiques à cibler les populations les plus vulnérables et les plus démunies, les instruments de l'APD française ne permettent pas de soutenir les petits paysans et l'agriculture vivrière. L'APD française consacrée au secteur « Agriculture et sécurité alimentaire » (410 millions d'euros en 2009) est à son plus bas niveau depuis le déclenchement de la crise alimentaire en 2007.

Comme pour la plupart des secteurs, la proportion entre les dons et les prêts dans l'aide bilatérale consacrée à l'agriculture s'est inversée entre 2001 et 2009. Conséquence, les pays les moins avancés sont progressivement délaissés de l'aide publique au développement française, ne répondant pas aux critères d'octroi des prêts de l'AFD. Ils sont pourtant les plus touchés par la crise alimentaire et les plus vulnérables aux effets du changement climatiques. Les petits agriculteurs sont les plus grands perdants de cette nouvelle orientation, puisqu'ils n'offrent pas les garanties suffisantes pour bénéficier de prêts (structuration insuffisante, trop petite taille, etc.). La baisse des dons se traduit également par une forte diminution de l'appui aux politiques agricoles.

Si l'APD est un instrument majeur de financement de l'agriculture et du développement rural, elle doit nécessairement être réorientée vers le soutien aux agricultures paysannes. Une part significative des financements climat devrait également permettre de financer leurs initiatives d'adaptation. Il est essentiel que les gouvernements et les pays donateurs prennent rapidement en compte le rôle fondamental de l'agriculture paysanne sur le développement des territoires ruraux et la capacité de ces paysans à devenir des acteurs directs de la lutte contre le changement climatique.

Pour plus de détails sur l'analyse de l'APD consacrée au secteur Agriculture et sécurité alimentaire, se reporter à la note d'Oxfam France « D'un G8 à l'autre : suivi des engagements de l'Aquila sur la sécurité alimentaire », juin 2009[22].

---

[22] http://www.oxfamfrance.org/IMG/pdf/Agriculture-securite-alimentaire-aide-publique-developpement_Note_OxfamFr100623.pdf

Engagements « adaptation » de l'AFD entre 2007 et 2009

Source : Agence Française de Développement

Comme pour les projets d'atténuation, les financements pour l'adaptation sous forme de prêts concessionnels et non concessionnels gérés par l'AFD [23] sont en hausse, et les dons sont globalement à la baisse. Malgré un léger rattrapage en 2009, le volume de dons a baissé de plus de 40 % entre 2007 et 2009, représentant en 2008 et 2009 moins de 10 % du volume total d'APD destiné à l'adaptation, contre 26 % en 2007.

Cette augmentation exponentielle des prêts permet à la France de faire croitre son aide publique au développement, avec la composante concessionnelle du prêt. Une stratégie comptable payante à court terme, mais dont le revers à moyen et long termes est clair : au moment des remboursements, les fonds sont dé-comptabilisés de l'APD.

Une stratégie qui permet également à la France de montrer des volumes d'aide pour le climat globaux élevés, sans donner de détail. Lorsqu'elle évoque les financements précoces, la France met ainsi en avant l'ensemble du montant des prêts concessionnels, contribuant ainsi à « gonfler » le volume d'aide réellement accordée. D'autres pays suivent désormais cet « exemple » : l'Allemagne, qui ne tenait compte jusqu'alors que du coût État des prêts accordés au titre des financements précoces a récemment changé de position pour suivre la « méthode française » [24].

[23] Base engagement
[24] http://www.endseurope.com/24306

Utiliser les meilleurs canaux de distribution

Il existe une multitude de canaux de distribution pour l'aide, chacun ayant ses propres règles auxquelles les pays récipiendaires doivent se conformer pour répondre aux critères particuliers de gestion des fonds. Afin de ne pas alourdir la charge administrative des pays en développement, il est primordial de rationaliser la gestion de l'aide, en évitant notamment de multiplier les canaux de distribution et en assurant la coordination de l'aide entre pays donateurs.

En souscrivant à la Déclaration de Paris de 2005, puis aux conclusions du Sommet de Accra en 2009 et au Consensus Européen pour le Développement, les États-membres de l'Union européenne se sont engagés à fournir une aide « accrue, mais aussi de meilleure qualité[25]» tout en s'obligeant à « améliorer la coordination et la complémentarité ». Les financements précoces ne doivent pas déroger à ces objectifs. La coordination est primordiale.

L'objectif est d'éviter une fragmentation trop importante de l'aide et de concentrer les financements là où ils présentent une valeur ajoutée, selon des critères objectifs et transparents[26]. La communauté internationale doit veiller à ne pas créer de nouveaux fonds pour le climat, au risque de créer encore plus de confusion, au détriment de l'efficacité. Les fonds spécialisés sous l'égide de l'ONU, comme le Fonds pour l'Adaptation doivent ainsi être favorisés.

Abbie Trayler-Smith / Oxfam

[25] http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/european_consensus_2005_fr.pdf
[26] Idem 20

European Press Agency / Springer

Une majorité de bilatéral jusqu'à présent

Entre 2007 et 2009, les financements climat de la France ont été en majorité « bilatéraux ». Toutefois, les canaux de distribution des fonds climat sont en pleine évolution (voir annexe 2) et différents fonds multilatéraux ont été créés depuis 2007, offrant ainsi une nouvelle palette d'instruments possibles par lesquels la France peut choisir de faire transiter ses financements climat.

Entre 2007 et 2010, les canaux de distribution des financements climat de la France ont été les suivants :

- Le bilatéral représente la majorité des financements climat de la France. Les fonds sont gérés en grande majorité par l'AFD (895 millions d'euros engagés au titre de l'APD en projets climat pour l'année 2008), et pour le reste par le Fonds Français pour l'Environnement Mondial (FFEM) (28,8 M euros entre 2007 et 2010), et le Ministère des Affaires étrangères et européennes.

- Le multilatéral « indirect », qui correspond à la part de la contribution française au budget des fonds multilatéraux dont une part de l'activité est dédiée au changement climatique. Au niveau européen par exemple, la France est un contributeur important du budget communautaire et du Fonds Européen de Développement, dont une partie des fonds est dépensée pour aider les pays en voie de développement à faire face au changement climatique. Cependant, comme le précisent les documents budgétaires[27], la « part des versements effectués par la France au Fonds Européen de Développement (FED) - qui finance la lutte contre le changement climatique dans des pays de la Zone de Solidarité Prioritaire ou des Pays les Moins Avancés […] n'est toutefois pas indiquée […], le pourcentage consacré à la lutte conte le changement climatique étant malaisé à évaluer ». Il en est de même pour la participation de la France à des fonds multilatéraux de développement, tels que l'Association Internationale de Développement (AID), ou le Fonds Africain de Développement (FAD).

[27] Document de Politique Transversale Changement Climatique 2010

- Le multilatéral « direct », c'est-à-dire les contributions de la France ciblées pour les Fonds Climat suivants :

Organisation & Initiative	Nom	Objectifs	Participation française 2007-2010
Fonds pour l'Environnement Mondial (FEM)	Budget courant		139,9 millions d'euros engagés pour la période 2007-2010 dont :
	Fonds pour les Pays les Moins avancés (FPMA)	Adaptation	… 10 millions d'euros
	Fonds d'Adaptation	Adaptation	… 95 000 euros versés en 2008
Banque mondiale	**Fonds de partenariat pour le Carbone Forestier** (Fonds de Préparation)	Forêts	5,2 millions de dollars versés en 2009
Banque mondiale : Fonds d'Investissement pour le Climat	**Fonds pour les Technologies propres**	Atténuation	engagement budgétaire en 2009 pour la mise en place d'un prêt de 203 millions d'euros[28]

En conclusion, les engagements français entre 2007 et 2010 en faveur des actions climat via les fonds multilatéraux représentent un total d'environ 346[29] millions d'euros sur une durée de 3 ans (2007-2008-2009), soit 115,3 millions d'euros en moyenne par an, ce qui représente à peine 13 % des engagements climat de l'AFD pour la seule année 2008.

Quelles perspectives pour la France ?

En ce qui concerne la répartition des financements précoces par canal de distribution, aucune promesse n'a été officiellement faite, si ce n'est pour les 150 millions d'euros prévus pour le Compte d'Affectation Spéciale dédié aux Forêts dont 60 % devraient être gérés en bilatéral (AFD et FFEM) et le reste via le multilatéral (FEM). Il a toutefois été mentionné plusieurs fois à l'occasion de rencontres entre le gouvernement et les ONG, ou lors de rencontres officielles, que les objectifs de la France en termes de répartition des fonds précoces sont « d'allouer 60 % au bilatéral et 40 % via le canal multilatéral ».

Malgré cet engagement de principe, et selon les informations recueillies, la France ne compte pas abonder au **Fonds Pour l'Adaptation**, né du Protocole de Kyoto et géré par le FEM, alors même qu'il est considéré comme un modèle de gouvernance notamment grâce à la représentativité équitable entre pays en développement et pays industrialisés. Certains pays comme l'Espagne ou l'Allemagne contribuent de manière volontaire à ce fonds afin de renforcer les financements disponibles sous forme de dons pour les projets d'adaptation dans les pays en développement.

La France préfère, elle, financer sous forme de prêts le Fonds pour les Technologies Propres, critiqué entre autres pour son mode de gouvernance et la prépondérance des projets basés sur les énergies fossiles.

---

[28] Représentant un engagement budgétaire de 173 millions d'EUR. Toutefois, fin septembre 2010, aucun accord n'avait encore été signé. Cet engagement ne prendra vraisemblablement effet que fin 2010 ou début 2011.

[29] 139,9 M EUR FEM + 5,2 m USD engagés en 2008 équivalent à 3,6 M EUR au taux de change officiel de l'OCDE CAD + 203 M EUR engagés en 2009.

Chapitre 3

AGIR POUR LA TRANSPARENCE : DES COMPTES À TENIR ET À RENDRE

Peu ou pas d'additionnalité des financements climat par rapport aux objectifs de l'aide publique au développement, déboursements majoritairement sous forme de prêts, accent mis sur les projets d'atténuation et utilisation massive du canal bilatéral…, la France ne se donne pas les moyens de tenir ses engagements sur le climat en faveur des pays plus pauvres.

Lorsqu'il s'agit de communiquer sur les financements climat en général, la France utilise bien souvent les chiffres concernant la totalité des activités climat du groupe AFD : l'agence affirme ainsi avoir engagé 2,4 milliard d'euros dans la lutte contre le changement climatique en 2009 (40 % du portefeuille du groupe AFD)[30]. Pour atteindre de tels chiffres, elle ne fait pas de distinction entre les financements accordés qui répondent aux critères de l'APD et les autres financements tels que les prêts à taux de marché. Une méthode qui rend les chiffres confus et rend moins lisible l'action française pour le climat accordée au titre de l'APD.

La France n'est pas la seule dans cette situation. Jusqu'ici, les informations disponibles sur les financements précoces, qu'ils soient français ou européens, sont au mieux incomplètes, parfois simplement inexistantes. Un système de transparence européen et international doit impérativement être mis en place. Les financements précoces établissent un précédent qui doit permettre non seulement de rétablir la confiance entre pays industrialisés et pays en développement[31] dans les négociations climat, mais aussi servir d'exemple pour les financements à long terme.

L'Union européenne s'est engagée collectivement à Copenhague et doit donc assurer un compte-rendu collectif précis de ce que font les États-membres.

---

[30] http://www.afd.fr/jahia/Jahia/site/afd/lang/fr/strategie_climat

[31] Note de position de Coordination Sud, du Réseau Action Climat France et de leurs associations membres, « Les financements précoces pour le Climat », Septembre 2010.

Tom Pietrasik / Oxfam

DÉCLARATION DU PRÉSIDENT NICOLAS SARKOZY À COPENHAGUE

*« La Chine […] ne peut pas considérer que la transparence des efforts de chacun soit une remise en cause de la souveraineté de chacun. […] Qui osera dire que l'Afrique et les pays les plus pauvres n'ont pas besoin de l'argent, des 10 milliards de dollars pour les trois premières années et des 100 milliards d'euros à partir de 2020 ? Qui osera dire qu'il est contre que cet argent soit donné aux plus pauvres ? […] **Qui osera dire que la transparence, c'est fait pour toute l'Humanité sauf pour lui ?** »*

Extrait du discours du Président de la République Nicolas Sarkozy lors de la conférence plénière de la Convention Climat des Nations Unies à Copenhague, le 17 décembre 2009[32]

[32] http://www.elysee.fr/president/mediatheque/videos/2009/decembre/seance-pleniere-de-la-conference-des-nations-unies.4885.html

Dan Chung / Oxfam GB

Le rapport conjoint que doit produire l'Union européenne sur ses financements précoces doit inclure tous les détails sur les sources et destinations des financements précoces européens. Dans ce contexte, il est important de clarifier et d'établir des principes communs reconnus sur la définition de l'additionnalité ou sur les règles de comptabilisation des prêts concessionnels au titre des financements climat. La comptabilisation des financements précoces se devra, par exemple, d'être suffisamment précise pour refléter les efforts réels des pays donateurs.

Concernant les prêts, seul leur coût réel devra être pris en compte. En effet, les prêts seront tôt ou tard remboursés par les pays bénéficiaires de l'aide, et le coût réel de ces prêts pour les États (appelé « coût État ») n'est pas le montant total des prêts accordés mais bien le montant que l'État doit décaisser pour pouvoir « bonifier » ces prêts, c'est-à-dire permettre de les attribuer à un taux d'intérêt plus faible que les taux du marché.

Pour le calcul de l'APD globale, l'OCDE recommande de comptabiliser le montant total des prêts alloués par an, diminué du montant des remboursements reçus la même année. Un calcul impossible pour les financements précoces : les prêts seront signés en 2010, 2011 et 2012 et les remboursements n'auront lieu que bien plus tard.

[33] http://www.climatefundsupdate.org

Abbie Trayler-Smith / Oxfam GB

Afin d'harmoniser le suivi des engagements, la CNUCC doit également jouer un rôle central. Elle doit avoir mandat pour produire des rapports réguliers et spécifiques sur la tenue des engagements financiers. Le site Internet développé[33] par les Pays-Bas sur les financements précoces est un premier pas mais il reste volontaire et ne contraint pas les pays à fournir des informations détaillées. Seul un nombre limité de pays a répondu, et l'information fournie dépend de la bonne volonté de chacun. La page relative à la contribution française se limite par exemple à une page de généralités.

Les difficultés rencontrées par la plupart des pays donateurs pour dégager des financements au-delà de l'APD existante mettent en avant le besoin de nouveaux mécanismes de financements innovants. Ils seront seuls à même de garantir des sources de revenus suffisants et pérennes pour faire face au défi du changement climatique dans les pays en développement.

Au-delà des chiffres, il sera primordial de mettre en place un système commun de suivi et d'évaluation qui permettra de mesurer l'efficacité et l'impact des projets mis en œuvre. Il s'agira de capitaliser le savoir-faire en matière de projet climat pour une mise en œuvre optimale des financements climat post-2012.

Chapitre 4

RECOMMANDATIONS POUR LA MISE EN ŒUVRE DES FINANCEMENTS PRÉCOCES 2011-2012

Face au manque de transparence manifeste quant à la mise en œuvre des financements climat français et suivant la position commune du RAC-F et de Coordination Sud sur les financements précoces[34] , les ONG membres de ces deux collectifs recommandent de :

1 Répondre au besoin urgent de transparence

Les pays industrialisés doivent rendre compte, sur la base de critères communs et équitables, de la provenance et l'utilisation des financements précoces.

Dans ce contexte, l'additionnalité des financements précoces par rapport aux objectifs d'APD doit être garantie et clarifiée sur la base d'une définition commune.

La CNUCC doit être mandatée pour établir des rapports réguliers et complets sur les financements précoces, leur utilisation et leur impact en termes de résultat.

[34] http://www.rac-f.org/Note-de-position-conjointe-du-RAC,1804.html

2

Optimiser l'utilisation des financements précoces

Les financements précoces ont vocation à se concentrer en priorité sur les pays les plus vulnérables, pour financer des actions d'adaptation urgentes, et notamment celles déjà identifiées à travers les PANA.

Les dons sont à privilégier par rapport aux prêts pour permettre de financer l'adaptation des plus pauvres et les activités de renforcement des capacités.

Les financements précoces devraient être versés via un nombre limité de canaux de distribution afin d'éviter une fragmentation trop importante de l'aide et de centrer les financements là où ils présentent une valeur ajoutée, selon des critères objectifs et transparents. Les fonds multilatéraux sous l'égide de l'ONU, comme le Fonds pour l'Adaptation, devraient être privilégiés.

Enfin, les financements précoces devraient permettre aux pays les plus vulnérables de se préparer au régime climatique post-2012. Il s'agit de les aider à tracer la voie d'un développement sobre en carbone et résilient aux impacts du changement climatique. Dans cette perspective, les financements précoces devraient renforcer en priorité les capacités nationales et locales pour intégrer des objectifs climatiques dans les stratégies de développement existantes.

3

Poser des jalons pour le long terme

D'une manière plus générale, il importe de rééquilibrer les financements climat entre l'atténuation et l'adaptation, afin de mieux répondre aux besoins urgents des pays les plus vulnérables face aux impacts du changement climatique. L'adaptation doit cesser d'être le parent pauvre des financements climat.

Le nouveau Fonds sur le climat prévu par l'Accord de Copenhague doit répondre aux besoins des plus vulnérables en assurant une représentation équitable des pays en développement dans ses processus décisionnels. Il devrait également permettre un accès facile, efficace et direct aux financements et prioriser l'adaptation.

Annexes

ANNEXE 1
LES PROJETS CLIMAT DANS LA LOI DE FINANCE FRANÇAISE

D'après le Document de Politique Transversale « Changement Climatique » 2010[35] et le documents de politique transversale « APD » 2010[36], les financements pour le climat destinés aux pays en développement qui sont accordés aux conditions répondant aux critères de l'aide publique au développement sont inscrits en loi de finance 2010 dans la mission « Aide Publique au Développement » aux rubriques suivantes :

Programme	Action	Détails des crédits alloués au changement climatique
110 - Action extérieure de l'État	1- Aide économique et financière multilatérale	▪ Contribution au Fonds pour l'Environnement Mondial
	2 - Aide économique et financière au développement	▪ Crédits alloués au Fonds Français pour l'Environnement Mondial et destinés à la lutte contre le changement climatique ▪ Contribution de l'État aux prêts pour le climat mis en œuvre par l'Agence Française Développement ▪ Contribution de l'État aux prêts de la France au Fonds pour les Technologies Propres géré par la Banque mondiale ▪ Etudes financées ayant un impact positif dans la lutte contre le changement climatique
209 - Solidarité à l'égard des pays en développement	2 - Politiques & stratégies sectorielles bilatérales dans les pays émergents et à revenu intermédiaire	Projets financés sous forme de subventions qui ont trait à la lutte contre le changement climatique
	3 - Politiques et stratégies sectorielles bilatérales dans les pays de la Zone de Solidarité Prioritaire et les Pays les Moins Avancés	Projets financés sous forme de subventions qui ont trait à la lutte contre le changement climatique
	5 - Coopération multilatérale	Assistants techniques français mis à disposition d'organismes mondiaux tels que le Fonds pour l'Environnement Mondial ou la Banque Mondiale

[35] http://www.performance-publique.gouv.fr/fileadmin/medias/documents/ressources/PLF2010/DPT/DPT2010_changement_climatique.pdf
[36] Idem 7.

ANNEXE 2
LISTE DES FONDS MULTILATÉRAUX EXISTANTS POUR LE CLIMAT

Organisation & Initiative	Nom	Mise en opération	Objectifs
Fonds Mondial pour l'Environnement	**Budget courant**		
	Fonds pour les Pays les Moins avancés	2002	Adaptation
	Fonds Spécial pour les Changements Climatiques	2002	Adaptation
	Fonds d'Adaptation	2009	Adaptation
Banque mondiale **Fonds de partenariat pour le Carbone Forestier**	Fonds de Préparation	2008	Forêts
	Fonds de marché Carbone	2008	Forêts Paiements en échange de réductions d'émissions.
Banque mondiale **Fonds d'Investissement pour le Climat**	**Fonds pour les technologies propres**	2008	Atténuation
	Fonds stratégique Climat	2008	Atténuation
Commission européenne	Alliance Mondiale pour le Changement Climatique	2007	Atténuation, Adaptation et Forêts
Banque africaine de développement	Fonds pour la Forêts du Bassin du Congo	2008	Atténuation et Forêts
PNUD	UN REDD	2008	Atténuation et Forêts

Oxfam France

Oxfam France est une association de solidarité internationale qui depuis 1988 agit sur les causes de la pauvreté dans le monde, combat les inégalités et défend les droits économiques et sociaux des populations les plus vulnérables. Oxfam France mène des campagnes de mobilisation citoyenne et fait pression sur les décideurs politiques en proposant des solutions concrètes et réalistes de changement. En lien avec des organisations de la société civile au Nord comme au Sud, elle concentre son action sur l'accès à la santé et l'éducation, un développement économique et agricole plus juste, l'adaptation au changement climatique, le contrôle du commerce des armes et la protection des populations dans les conflits. Elle est l'affilié français d'Oxfam, un réseau international de 14 ONG qui, ensemble, luttent contre les injustices et la pauvreté en partenariat avec des organisations dans 99 pays.

104, rue Oberkampf - 75011 Paris
Tél. : 01 56 98 24 40 - Fax : 01 56 98 24 09
www.oxfamfrance.org

Réseau Action Climat France

Le Réseau Action Climat-France (RAC-F) est une association spécialisée sur le thème de l'effet de serre et du changement climatique. Il est le représentant français du réseau mondial d'ONG concernées par les changements climatiques, le "CAN : Climate Action Network", qui comprend plus de 350 membres sur les cinq continents. Le RAC-F regroupe une quinzaine d'associations de défense de l'environnement, d'usagers de transport, et d'alternatives énergétiques. Le RAC-F est une association loi 1901, reconnue par la Convention Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques (UNFCCC en Anglais).

2B, rue Jules Ferry - 93100 Montreuil
Tél. : 01 48 58 83 92 - Fax : 01 48 51 95 12
www.rac-f.org

Novembre 2010
Ce document d'information a été rédigé par Laurie Barnier. Oxfam France et le Réseau Action Climat remercient particulièrement Romain Benicchio, Sébastien Blavier, Alix Mazounie, Alina Tepes et les membres de la commission climat de Coordination Sud pour leur assistance dans sa préparation et sa rédaction. Ce document 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. Pour toute demande ou information complémentaire : info@oxfamfrance.org / infos@rac-f.org. Les informations contenues dans ce document étaient correctes au moment de la mise sous presse.

Papier recyclé

Conception graphique et réalisation : Maya Lambert / Pixiemedia - 01 46 75 39 03 / Imprimerie : Compedit