

Financement du changement climatique : ça passe ou ça casse

La question du financement du changement climatique dans les pays en développement peut ruiner ou favoriser un accord à Copenhague. A moins qu'une enveloppe financière soit clairement mise sur la table, il y a un réel danger que les pays en développement se désintéressent des négociations. Comme le répétait le Commissaire européen de l'environnement Stavros Dimas au début de l'année 2009 « sans argent, pas d'accord »¹. Pour sceller un accord juste et équitable à Copenhague, Oxfam International estime que les pays riches doivent fournir au moins 200 milliards de dollars par an de financement public nouveau et additionnel d'ici à 2020. Cet argent doit permettre aux pays pauvres de faire face aux effets dévastateurs du changement climatique et de se développer sans que le problème n'empire. Ce financement ne doit pas être vu comme de la charité mais comme une obligation légale. Soutenir les pays pauvres qui sont les moins responsables mais les plus affectés par la crise climatique relève de la responsabilité des pays riches. Cela implique une rupture avec le paradigme de l'aide - l'argent doit être additionnel aux promesses existantes et doit être dépensé conformément aux besoins sans être soumis aux caprices politiques des pays riches.

Pour quoi faire ?

« La raison pour laquelle nous souffrons autant est que nous ne disposons pas des ressources pour faire face. Nous demandons simplement que les nations riches honorent leurs engagements existants d'aide financière. » Bernarditas Muller, négociatrice pour le G77 et la Chine, aux négociations climatiques de l'ONU. Octobre 2009

Le financement climat est nécessaire dans les pays pauvres pour deux raisons: d'abord pour soutenir un développement sobre en carbone, et ensuite pour aider les pays à s'adapter aux effets néfastes du changement climatique.

Le financement d'un développement sobre en carbone (ou financement de l'atténuation) est nécessaire pour couvrir les coûts supplémentaires d'un développement propre – par exemple le coût supplémentaire pour investir dans un parc éolien plutôt que dans une centrale alimentée au charbon. Sans atténuation additionnelle dans les pays en développement – en plus des réductions minimales de 40% par rapport à 1990 d'ici à 2020 dans les pays riches – les réductions des émissions ne seront pas suffisantes pour limiter le réchauffement.

Les besoins pour l'adaptation au changement climatique peuvent varier selon les besoins locaux :

¹ « No money, no deal »

Pour faire face à des cyclones plus importants, on peut améliorer les systèmes d'alertes précoces, planter des mangroves le long des côtes comme boucliers naturels, changer les réglementations des bâtiments et construire de nouvelles infrastructures.

Pour faire face à des pluies plus faibles et plus capricieuses, il convient d'améliorer les systèmes météorologiques nationaux, de rechercher, tester et cultiver des variétés de cultures résistantes à la sécheresse, d'installer des systèmes d'irrigation efficaces et à moindre coûts, de récupérer les eaux de pluie, d'étendre les pratiques agricoles peu consommatrices d'eau.

Pour faire face à des inondations plus fréquentes, on peut améliorer les systèmes nationaux d'alertes précoces des inondations, construire de nouvelles maisons et écoles sur des fondations surélevées, construire des refuges d'urgence sur des plateformes en hauteur, intégrer les risques d'inondation dans les processus de planification gouvernementale et du budget, créer des plans d'action basés sur les communautés.

Au Bangladesh, suite aux terribles inondations de 2004 qui ont affecté 600 000 personnes et forcé des milliers à être déplacées, Oxfam International a aidé les populations locales à se préparer aux inondations annuelles, en construisant par exemple des refuges où les personnes peuvent apporter leur bétail ou même leurs biens. Oxfam International a aussi soutenu la création et la direction de comités de préparation aux désastres qui aident les personnes avant, pendant et après les inondations.

Combien faut-il ?

« Nous avons fixé un montant minimum au delà duquel nous n'irons pas...si cela s'avère nécessaire, nous sommes prêts à quitter toutes négociations qui menaceraient d'être un autre pillage de notre continent » déclarait le Premier Ministre éthiopien Meles Zenawi, au nom de l'Union Africaine

Les estimations des besoins financiers totaux varient mais le chiffre ne peut qu'augmenter. Un rapport de la Banque Mondiale de septembre 2009 évalue en moyenne l'adaptation seule entre 75 et 100 milliards de dollars par an entre 2010 et 2050, en se fondant sur l'hypothèse que le réchauffement climatique serait contenu en dessous du seuil de 2°C. Actuellement, Oxfam International estime que au moins 100 milliards de dollars par an sont nécessaires pour l'atténuation et 100 milliards de dollars par an pour l'adaptation dans les pays en développement d'ici à 2020.

Les pays riches doivent assumer leur juste part dans les besoins totaux du financement du changement climatique en fonction de leur responsabilité dans la crise climatique. Il faut tenir compte de leurs émissions passées et actuelles et de leur capacité à payer (PIB). Pour Oxfam International, cela signifie que les Etats-Unis et l'Union Européenne devraient chacun contribuer à hauteur de 50 milliards de dollars, l'Australie 3,5 milliards de dollars, le Japon 14,6 milliards de dollars et le Canada 5,3 milliards de dollars.

Un problème crucial à Copenhague sera la question des financements précoces : cette somme qui doit être fournie pour la période allant de 2010 à 2012 afin de répondre aux besoins urgents et immédiats des pays en développement et de leur permettre un développement plus sobre en carbone. L'Union Européenne et les Etats du Commonwealth ont proposé environ 10 milliards de dollars par an pour 2010-2012. C'est certes un bon point de départ, mais cela ne doit pas empêcher les pays riches d'augmenter leurs ambitions de financement à court terme. Oxfam International estime en effet que le coût des besoins d'adaptation immédiats se chiffre à au moins 50 milliards de dollars par an. Cet argent est nécessaire, mais ne doit pas détourner les pays riches de leur obligation de s'engager à

Copenhague en faveur d'un soutien financier adéquat, à long terme et prévisible en faveur des pays en développement.

Nouveau et additionnel ou rien

« Les financements climat doivent être additionnels aux engagements d'aides actuels de 0,7% du revenu national brut pris par les pays développés » déclarait le Premier Ministre du Bangladesh, Hasina Wajed, lors des journées européennes du développement, Octobre 2009

Il faut que l'argent alloué au financement du changement climatique soit de l'argent nouveau et non pas de vieilles promesses d'aide au développement recyclées pour répondre aux nouvelles obligations du changement climatique. Cela signifie que le financement doit être additionnel aux objectifs existants des pays riches d'allouer 0,7% de leur revenu national brut pour l'aide publique au développement (APD), conformément à la résolution de l'Assemblée Générale des Nations unies adoptée en 1970. Or les financements actuels d'APD avoisinent seulement 0,3%.

Dans un récent rapport, "Au delà de l'aide", Oxfam International souligne que détourner l'APD pour faire face aux coûts de l'adaptation pourrait signifier qu'en 2010, 75 millions d'enfants seraient privés d'éducation, tandis que 8,6 millions de personnes ne pourraient pas être traitées contre le VIH/sida. Sans nouveaux financements, les récents progrès accomplis pour attendre les Objectifs de développement du Millénaire pourraient être remis en cause.

Pourquoi le marché carbone n'est pas une solution

Le financement du changement climatique doit être un financement public, financé par les gouvernements des pays riches en faveur des gouvernements des pays pauvres. Pourtant, certains pays riches considèrent que le « marché carbone » fournira tous les financements nécessaires en les exemptant de tout autre financement. Il est irréaliste de croire une telle chose.

Il n'existe pas un « marché carbone » unique mais une poignée d'instruments spécifiques fondés sur le marché ; la plupart impliquant des transactions financières entre les gouvernements des pays riches ou entre les compagnies des pays riches. Le seul instrument qui suppose des transactions financières entre les pays riches et les pays pauvres est le Mécanisme de développement propre (MDP).

Le MDP est un mécanisme de flexibilité du Protocole de Kyoto qui permet aux pays industrialisés de trouver une alternative à une réduction des émissions de gaz à effet de serre coûteuse sur leur territoire en investissant dans des projets de réduction des émissions dans les pays en développement. On achète des crédits qui représentent les émissions de carbones économisées par rapport à ce qui aurait été émis sans ces financements. Ces crédits sont appelés « offset » parce qu'ils sont supposés compenser les augmentations des émissions des pays riches. Ce système a été étendu à l'Union Européenne pour permettre aux compagnies européennes de remplir leurs objectifs de réduction des émissions dans le cadre du système européen d'échanges de quotas d'émissions (ETS) .

Les montants générés par ce système représentent environ 18 milliards de dollars de 2001 à 2012. Mais cette somme ne peut pas être utilisée au titre des obligations financières des pays riches dans la mesure où le carbone économisé est déjà pris en compte dans leurs

objectifs de réduction des émissions. Un financement climat pour l'atténuation est nécessaire pour financer des réductions supplémentaires des émissions dans les pays en développement. Inclure l'argent issu du MDP dans le financement climat reviendrait à prendre en compte deux fois les mêmes chiffres.

De plus, le MDP fait l'objet de nombreuses critiques. On considère notamment qu'il a échoué à générer des investissements significatifs pour les pays pauvres et qu'il a engendré des problèmes sociaux et environnementaux dans les communautés locales.

D'où l'argent devrait-il venir?

Mobiliser 200 milliards de dollars par an pour lutter contre le changement climatique est tout à fait possible. C'est moins que le soutien annuel à l'agriculture dans les pays riches (plus de 250 milliards de dollars par an) et un somme dérisoire comparé au coût de l'inaction. L'Agence Internationale de l'Energie a récemment estimé que 500 milliards de dollars supplémentaires seraient nécessaires pour chaque année de retard dans la réduction des émissions.

Mais compter sur les simples promesses des pays riches n'est pas suffisant. Il n'existe aucune certitude sur le respect de leurs engagements. Au contraire il existe de forts soupçons qu'ils n'honorent pas leurs promesses. Jusqu'à aujourd'hui, moins de la moitié des sommes promises ont été reçues, et seulement 15% ont été déboursées. L'exemple le plus notoire de promesses non tenues concerne les programmes d'action nationaux d'adaptation réalisés pour pourvoir aux besoins urgents et immédiats des pays les moins développés. Ces derniers n'ont toujours pas vu le moindre centime.

Le constat est tout aussi déplorable concernant les canaux bilatéraux. Début 2009, les pays riches qui avaient promis 18 milliards de dollars sous forme de montants non récurrents avaient versé moins d'un milliard. Les Etats Unis prévoient d'investir 15 fois cette somme dans la protection contre les inondations en Louisiane et dans les autres régions côtières de basse altitude après le passage de l'ouragan Katrina.

Pour que les pays en développement puissent mettre en place des actions à long terme en faveur de l'atténuation et de l'adaptation, le financement du changement climatique doit être prévisible et fiable. Les trois sources les plus fiables en discussion à Copenhague sont :

1. Prélever un impôt ou une taxe sur le transport aérien ou maritime (« bunkers »), ou affecter une partie des revenus issus de la mise aux enchères des quotas d'émissions dans un nouveau système d'échanges d'émission pour l'aviation ou le transport maritime. Ceci pourrait générer jusqu'à 30 milliards de dollars par an.

2. Affecter une partie des revenus des systèmes nationaux d'échange d'émissions, comme le système européen d'échanges d'émissions. De nombreux pays riches vont bientôt bénéficier d'une nouvelle source de financement si les quotas d'émissions des industries polluantes sont mis aux enchères dans un système national de 'cap and trade'.

3. Vendre, mettre aux enchères ou prélever un pourcentage sur les quotas d'émissions internationales. Les unités de quantité attribuées (UQA) sont actuellement accordées gratuitement sous le protocole de Kyoto. La vente, la mise aux enchères ou le prélèvement d'une taxe sur les UQAs – comme proposé par la Norvège- pourrait générer jusqu'à 200 milliards de dollars par an, garantissant des sommes suffisantes pour les pays en développement qui ne seraient pas soumises à des décisions budgétaires ou politiques nationales.

Quelle gouvernance ?

Les pays en développement sont non seulement préoccupés par le montant et la fiabilité des financements qu'ils vont recevoir, mais également par la manière dont ceux-ci vont être gérés. Oxfam International et les pays pauvres souhaitent la création d'un nouveau fond sous l'égide de la Convention cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC) qui garantisse que les fonds répondent aux besoins et non aux préférences politiques de tel ou tel pays donateur. Un tel fond doit garantir une représentation équitable des pays en développement et assurer une gestion totalement transparente des ressources.

Les pays riches poussent en faveur des institutions existantes, qu'ils contrôlent, comme la Banque Mondiale pour gérer les fonds. Mais un tel réseau d'institutions existantes signifie des énormes coûts de transaction pour les pays en développement qui doivent passer de canaux en canaux pour d'abord accéder aux fonds, puis les surveiller et rendre compte de la manière dont l'argent est dépensé.

Etat des lieux des négociations sur le financement

Les pays riches, ou pays de l'Annexe I, ont depuis la Convention des Nations unies de 1992 des obligations légales de financer le changement climatique dans les pays en développement. Mais les sommes payées jusqu'à présent sont insignifiantes – au mieux quelques centaines de millions de dollars par an. A quelques jours de Copenhague, peu de progrès ont été accomplis dans les négociations.

Les pays en développement ont appelé les pays riches à allouer entre 0,5 et 1% de leur PIB par an pour des financements publics nouveaux (jusque 500 milliards de dollars).

Jusqu'ici, l'Union Européenne est la seule à présenter des chiffres concrets du montant nécessaire à Copenhague, indiquant une fourchette comprise entre 22 et 50 milliards d'euros par an (33-75 milliards de dollars) d'ici à 2020, mais cela reste bien loin des besoins estimés par Oxfam International et les pays en développement.

Quelques pays riches comme le Royaume Uni, les Pays Bas et le Danemark se sont engagés à ce que le financement de l'adaptation vienne s'ajouter aux engagements relatifs à l'APD, mais ceci n'est pas soutenu par l'UE dans son ensemble, et l'Allemagne bloque fortement. Les Etats Unis soutiennent la création d'un fonds mondial nouveau, mais celui-ci serait fondé sur les institutions existantes comme la Banque Mondiale. Par ailleurs, il est récemment apparu que les 10 milliards de dollars annoncés par le Japon pour les financements précoces ne sont en fait que des vieilles promesses d'aides recyclées.

Contacts à Copenhague

Anna Mitchell + 44 77 96 99 32 88; anna.mitchell@oxfaminternational.org

Angela Corbalan + 32 473 56 22 60; angela.corbalan@oxfaminternational.org

Laura Rusu + 1 202 459 3739; lrusu@oxfamamerica.org

Natalie Curtis + 44 7824 503108; ncurtis@oxfam.org.uk

Binbin Wang +86 13810377810; bbwang@oxfam.org.hk