

FINANCEMENTS CLIMAT : N'OUBLIONS PAS LES PAYS LES PLUS PAUVRES

COMMISSION DES FINANCES

Rapport d'information de Mme Fabienne Keller et M. Yvon Collin

■ La France a fait depuis plusieurs années de la lutte contre le changement climatique une des priorités de sa diplomatie, qui s'illustre dans l'organisation – du 30 novembre au 11 décembre prochains – de la vingt-et-unième Conférence des parties de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques, la « COP 21 ».

Ce sujet est souvent abordé sous l'angle des pays industrialisés ou des grands émergents, en oubliant les « pays les moins avancés » (PMA). Certes, ces États ne sont pas des émetteurs importants de gaz à effet de serre, mais il est fondamental qu'ils adoptent dès aujourd'hui une stratégie de croissance « bas carbone ».

De plus, ils sont les premiers à ressentir les effets du changement climatique, du fait de leur position géographique, de leur plus grande dépendance aux ressources naturelles et d'une plus faible capacité à s'adapter à l'évolution climatique, ce qui se traduira, entre autre, par des pressions migratoires importantes que l'Organisation des Nations unies estimait à 250 millions de personnes d'ici 2050. Enfin, la COP 21 ne pourra être un succès sans l'adhésion de ces pays.

L'aide publique au développement de la France en matière de climat

■ L'APD de la France accorde depuis de nombreuses années une place spécifique à la lutte contre le changement climatique, malgré son niveau relativement bas (0,36% du RNB en France contre 0,41 % en Allemagne et 0,71 % au Royaume-Uni).

■ Dans le prolongement de ces objectifs, l'Agence française de développement (AFD) s'est engagée à ce qu'au moins la moitié de son activité dans les pays en développement ait des « co-bénéfices climat » ; ce pourcentage est de 30% pour l'activité de sa filiale Proparco, consacrée au secteur privé.

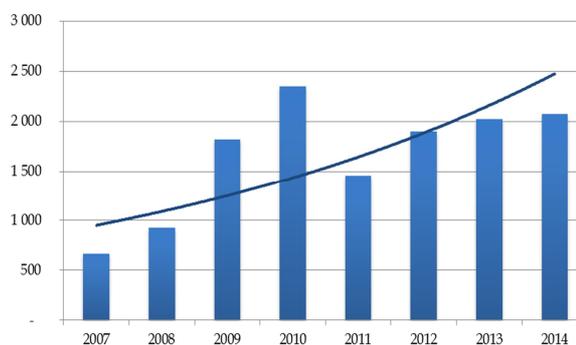
■ La politique française s'inscrit également dans le cadre de l'engagement des pays développés de consacrer 100 milliards de dollars par an, à compter de 2020, au financement de projets climat dans les pays en développement (PED).

■ Les financements climat que la France accorde aux PED empruntent différents

canaux, multilatéraux comme bilatéraux, mais sont principalement portés par l'AFD.

Engagements AFD comptabilisés « climat » et déclarables APD

(en millions d'euros)



Source : Commission des finances du Sénat, données MAE

Ses engagements climat comptabilisables en APD se sont élevés à 13,2 milliards d'euros entre 2007 et 2014 et ont connu une croissance importante entre 2007 et 2010.

L'exposition particulière des PMA au changement climatique

■ Les effets du changement climatique toucheront plus durement les pays en développement, du fait de leur position géographique, de leur plus grande dépendance aux ressources naturelles et d'une plus faible capacité à s'adapter à l'évolution climatique. Le risque est donc que les inégalités entre le monde développé et le monde en développement se creusent encore.

■ Une des conséquences du changement climatique et de la vulnérabilité particulière des pays en développement rejoint directement l'actualité, à travers la question des « migrants climatiques ». En 2008, le Haut-commissaire adjoint de l'ONU pour les réfugiés estimait leur nombre à près de 250 millions de personnes d'ici 2050.

■ Afin d'étudier concrètement la situation des PMA, de visiter des projets et de

rencontrer les acteurs locaux, les rapporteurs spéciaux se sont rendus au Sénégal en mai dernier. Ce pays fait partie des PMA, bien qu'il espère accéder au statut d'émergent d'ici 2035, et se trouve particulièrement exposé aux conséquences du changement climatique, et plus particulièrement à la montée du niveau des mers, aux sécheresses et aux inondations.



Visite d'une coopérative rizicole

■ Au-delà de ces visites de terrains, les rapporteurs spéciaux ont pu rencontrer de nombreux interlocuteurs sur le sujet du changement climatique et notamment le ministre de l'environnement et du développement durable, Abdoulaye Balde, ou le maire de Dakar, Khalifa Ababacar Sall. Ces entretiens ont permis de mieux cerner les besoins des PMA en matière de lutte contre le changement climatique et leurs positions dans la perspective de la COP 21.

■ Tout d'abord, les PMA sont prêts à fournir des efforts en ce qui concerne leurs propres émissions de gaz à effet de serre (GES). Ils attendent néanmoins des pays développés qu'ils s'engagent à diminuer les leurs, afin que les effets du changement climatique qu'ils subissent soient moins graves.

■ Ils souhaitent également que les pays industrialisés honorent leurs engagements passés et mettent en place des financements destinés à les aider face au changement climatique. De plus, leur préférence va vers des financements en matière d'adaptation au changement climatique et non d'atténuation des émissions de gaz à effet de serre.



Yvon Collin, Khalifa Ababacar Sall et Fabienne Keller

■ Enfin, les PMA souhaiteraient, idéalement, avec un accès direct à ces financements et non à travers des structures multilatérales ou bilatérales.

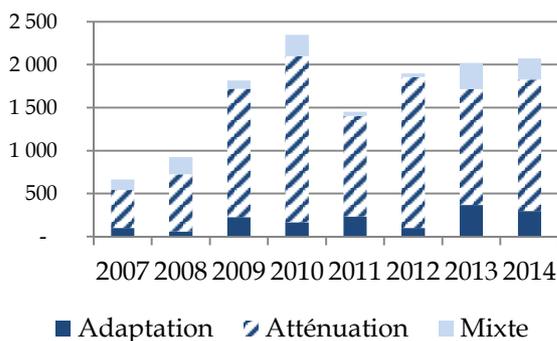
Les conclusions des rapporteurs spéciaux

Mieux prendre en compte la situation particulière des PMA dans la politique climat de la France

■ Les engagements de l'AFD comptabilisés climat et déclarables APD ont certes connu une hausse importante entre 2007 et 2010 mais elle n'a pas bénéficié à tous les types de financement. Ainsi, entre 2007 et 2014, les engagements en matière d'atténuation ont été multipliés par 3,5 environ (+ 247,5 %) quand les engagements en matière d'adaptation n'ont augmenté que de 89,3 %. Au total, sur la période, les engagements en matière d'adaptation n'ont représenté que 12 % des engagements climat de l'AFD.

Engagements AFD comptabilisés « climat » déclarables APD - répartition par type d'action

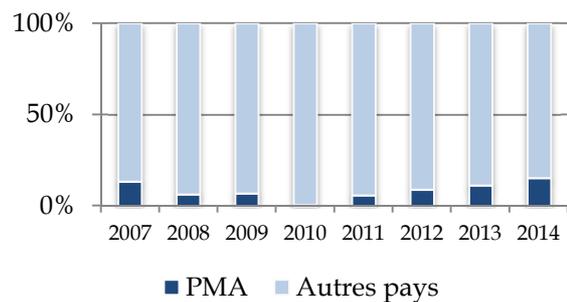
(en millions d'euros)



Source : Commission des finances du Sénat, données MAE

■ De même, sur cette période, les PMA n'ont bénéficié que de 9 % (1,1 milliard d'euros) de ces mêmes engagements.

Engagements AFD comptabilisés « climat » déclarables APD - part des pays les moins avancés (PMA) et des autres pays



Source : Commission des finances du Sénat, données MAE

■ C'est pourquoi les rapporteurs spéciaux proposent de compléter les objectifs que s'est fixés la France en matière de financement climat, en prévoyant, d'une part, de consacrer au minimum 20 % des financements climats à des actions d'adaptation au changement climatique et, d'autre part, de consacrer au minimum 20 % des financements climats aux « pays les moins avancés ».

Soutenir activement le Fonds vert pour le climat

■ Le « Fonds vert pour le climat » est l'outil le mieux adapté aux besoins des pays les moins avancés.

À ce jour, 10,2 milliards de dollars de promesses de dons ont été faites pour la période 2015-2018, dont 1 milliard de dollars de la part de France. 42 % de ces promesses ont effectivement été transformées en engagements.

L'objectif fixé dès 2009 d'allouer, d'ici 2020, 100 milliards de dollars par an aux pays en développement pour lutter contre le changement climatique est donc loin d'être atteint.

■ Les rapporteurs spéciaux soulignent l'importance du Fonds vert pour le climat pour faciliter l'obtention d'un accord à Paris. Les efforts du Fonds pour faciliter l'accès aux financements des pays les plus vulnérables et pour rééquilibrer les financements au profit de l'adaptation seront fondamentaux.

Il est donc nécessaire que la France fasse son possible, notamment dans le cadre de la COP 21, pour que ses partenaires des pays industrialisés contribuent à ce fonds et que, à terme, l'objectif de consacrer 100 milliards de dollars par an à la lutte contre le changement climatique soit atteint.

Surmonter la contrainte budgétaire actuelle grâce aux « financements innovants »

■ La contrainte budgétaire actuelle pourrait être surmontée grâce au recours à des « financements innovants », c'est-à-dire à des taxes affectées, mises en place - idéalement - au niveau international, comme l'a été la taxe sur les billets d'avions. Cette question a récemment été traitée dans le rapport de la commission Pascal Canfin - Alain Grandjean.

■ Les rapporteurs spéciaux ont plaidé à plusieurs reprises pour la mise en place d'une taxe sur les transactions financières (TTF) au niveau communautaire, dont le produit soit au moins partiellement affecté à l'aide publique au développement

■ Une autre source potentielle de financement pour l'aide publique au développement pourrait provenir du marché européen du carbone (EU ETS). Depuis 2013, une partie de ces quotas sont mis aux enchères ; leur produit dépend cependant du cours du CO₂, qui est aujourd'hui à peine supérieur à 7 euros la tonne.

■ Les secteurs des transports aériens et maritimes pourraient également être mis à contribution. En effet, leurs émissions de GES ne sont pas encadrées, alors même qu'ils représentent 5 % des émissions totales. Le secteur maritime n'est pas intégré au marché européen de carbone, tandis que les vols en provenance et à destination de l'Union européenne n'y sont plus inclus, suite à l'engagement du secteur de mettre en place une régulation au niveau international.

La taxation de ces deux secteurs est une piste particulièrement intéressante, même si complexe juridiquement. Celle-ci pourrait prendre la forme d'une taxe sur les carburants ou, concernant les navires, d'une taxe sur les activités des armateurs, afin d'éviter qu'ils se ravitaillent dans des pays n'appliquant pas la taxe.

Il est stratégique qu'une décision de principe pour la taxation des carburants de ces deux secteurs soit prise dans le cadre de la COP 21.



Commission des finances

<http://www.senat.fr/commission/fin/index.html>

Téléphone : 01 42 34 22 58 – Télécopie : 01 42 34 26 06



Présidente
Michèle André
Sénatrice (Socialiste et républicain)
du Puy-de-Dôme



Rapporteuse
Fabienne Keller
Sénateur (Les Républicains)
du Bas-Rhin



Rapporteur
Yvon Collin
Sénateur (RDSE)
du Tarn-et-Garonne

Le présent document et le rapport complet sont disponibles sur internet :

<http://www.senat.fr/notice-rapport/2014/r14-713-notice.html>