

N° 713

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2014-2015

Enregistré à la Présidence du Sénat le 30 septembre 2015

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur les **financements en matière de lutte contre le changement climatique en faveur des pays les moins avancés,***

Par Mme Fabienne KELLER et M. Yvon COLLIN,

Sénateurs.

(1) Cette commission est composée de : Mme Michèle André, *présidente* ; M. Albéric de Montgolfier, *rapporteur général* ; Mme Marie-France Beaufils, MM. Yvon Collin, Vincent Delahaye, Mmes Fabienne Keller, Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. André Gattolin, Charles Guéné, Francis Delattre, Georges Patient, Richard Yung, *vice-présidents* ; MM. Michel Berson, Philippe Dallier, Dominique de Legge, François Marc, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, François Baroin, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Jean-Claude Boulard, Michel Bouvard, Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Thierry Carcenac, Jacques Chiron, Serge Dassault, Bernard Delcros, Éric Doligé, Philippe Dominati, Vincent Eblé, Thierry Foucaud, Jacques Genest, Didier Guillaume, Alain Houpert, Jean-François Husson, Roger Karoutchi, Bernard Lalande, Marc Laménie, Nuihau Laurey, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Hervé Marseille, François Patriat, Daniel Raoul, Claude Raynal, Jean-Claude Requier, Maurice Vincent, Jean Pierre Vogel.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX.....	5
AVANT-PROPOS	7
I. L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT DE LA FRANCE EN MATIÈRE DE CLIMAT	9
A. DES OBJECTIFS GÉNÉRAUX MAIS PEU CONTRAIGNANTS.....	9
1. <i>Des objectifs généraux dans le cadre de la politique française d'APD en matière de climat</i>	<i>9</i>
2. <i>Un objectif quantitatif dans le cadre d'intervention de l'Agence française de développement</i>	<i>10</i>
3. <i>Un objectif international ambitieux : 100 milliards de dollars par an d'ici 2020.....</i>	<i>11</i>
B. DES FINANCEMENTS EN HAUSSE	11
1. <i>Les outils multilatéraux</i>	<i>11</i>
2. <i>Les outils bilatéraux.....</i>	<i>12</i>
II. L'EXPOSITION PARTICULIÈRE DES PMA AU CHANGEMENT CLIMATIQUE.....	16
A. LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT SONT EN PREMIÈRE LIGNE.....	16
1. <i>Des vulnérabilités spécifiques</i>	<i>16</i>
2. <i>Les « migrants climatiques ».....</i>	<i>18</i>
B. LE CAS PARTICULIER DU SÉNÉGAL.....	19
1. <i>La volonté d'accéder au statut de pays émergent à l'horizon 2035</i>	<i>19</i>
2. <i>L'exposition particulière du pays au changement climatique</i>	<i>20</i>
3. <i>Des projets emblématiques</i>	<i>21</i>
C. LES BESOINS DES « PAYS LES MOINS AVANCÉS ».....	23
III. LES CONCLUSIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX	25
A. MIEUX PRENDRE EN COMPTE LA SITUATION PARTICULIÈRE DES PMA DANS LA POLITIQUE CLIMAT DE LA FRANCE.....	25
1. <i>Des « financements climat » qui ne sont pas assez tournés vers les PMA</i>	<i>25</i>
2. <i>La nécessité de définir des objectifs quantitatifs en matière de financement de l'adaptation et de financements à destination des PMA</i>	<i>27</i>
B. SOUTENIR ACTIVEMENT LE FONDS VERT POUR LE CLIMAT.....	28
1. <i>Un outil qui correspond aux besoins des PMA</i>	<i>28</i>
2. <i>Un outil à faire monter en puissance</i>	<i>29</i>
C. SURMONTER LA CONTRAINTE BUDGÉTAIRE ACTUELLE GRÂCE AUX « FINANCEMENTS INNOVANTS »	30
1. <i>Le débat sur l'additionalité des financements climat aux financements classiques</i>	<i>30</i>
2. <i>Une difficulté à surmonter grâce aux « financements innovants »</i>	<i>30</i>
EXAMEN EN COMMISSION.....	35
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET PROGRAMME DU DÉPLACEMENT	47

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX

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 à 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.**

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

La France intègre dans les documents-cadre de sa politique d'aide publique au développement (APD) plusieurs objectifs qui concernent la lutte contre le changement climatique, à commencer par l'objectif de l'Agence française de développement (AFD) qu'au moins la moitié de son activité dans les pays en développement ait un « co-bénéfice climat ».

Cependant, les financements de l'agence – qui représentent une part prépondérante des « financements climat » de la France – en matière d'adaptation au changement climatique, qui sont ceux qui correspondent le mieux aux besoins des PMA par rapport aux financements en atténuation – ne représentent que 12 % (1,6 milliard d'euros) de ses « engagements climat » au cours des sept dernières années ; de même, sur cette période, les PMA n'ont bénéficié que de 9 % (1,1 milliard d'euros) de ces mêmes engagements.

C'est pourquoi vos 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 ».

2. Soutenir activement le Fonds vert pour le climat

Le « Fonds vert pour le climat » est l'outil le mieux adapté aux besoins des PMA. 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.

Vos 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.**

3. 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.

Vos 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, le « schéma européen d'échange de quotas »** (EU ETS). En effet, 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.

Enfin, les secteurs des transports aériens et maritimes pourraient également être mis à contribution. **Vos rapporteurs spéciaux considèrent que la taxation du carburant des navires est une piste particulièrement intéressante.** Certes, la mise en œuvre d'une telle taxe pourrait être complexe juridiquement, mais la COP 21 offre justement un cadre aux États pour évoquer un tel sujet. **Il est donc stratégique qu'une décision de principe pour la taxation des carburants de ces deux secteurs soit prise dans le cadre de la conférence de Paris.**

Mesdames, Messieurs,

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.

C'est pourquoi les rapporteurs spéciaux de la mission « Aide publique au développement » ont choisi d'**étudier la politique de la France en matière de « financements climat » envers les « pays les moins avancés »**, afin de juger si elle permet de répondre au défi auquel nous faisons face et si elle correspond véritablement aux besoins de ces pays.

Afin d'étudier le cas spécifique de cette catégorie de pays, ils se sont rendus au Sénégal du 19 au 21 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.

I. L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT DE LA FRANCE EN MATIÈRE DE CLIMAT

A. DES OBJECTIFS GÉNÉRAUX MAIS PEU CONTRAIGNANTS

1. Des objectifs généraux dans le cadre de la politique française d'APD en matière de climat

La politique d'aide publique au développement (APD) de la France accorde depuis de nombreuses années une place spécifique à la lutte contre le changement climatique. Cette idée n'a pas toujours fait consensus, dans la mesure où la vision traditionnelle de la politique de coopération se concentrait sur la lutte directe contre la pauvreté.

Cependant, il est évident aujourd'hui que la lutte contre la pauvreté doit tenir compte de la nécessité de protéger les biens publics mondiaux, à commencer par le climat, et qu'il n'est pas de développement économique durable sans respect de l'environnement.

C'est pourquoi, déjà en 2011, le document cadre de la politique d'APD française¹, adopté lorsque notre collègue Henri de Raincourt était ministre de la coopération, distinguait quatre « enjeux stratégiques pour la coopération », afin de mieux maîtriser la mondialisation, parmi lesquels celui de « préserver les biens publics mondiaux ». Plus précisément, cet enjeu stratégique vise explicitement la « préservation du climat ».

Les biens publics mondiaux

Un bien public est un bien ou un service dont l'utilisation est « non rivale », c'est-à-dire que son utilisation par un agent n'a pas d'effet sur l'utilisation par un autre agent, et « non-exclusive », c'est-à-dire qu'on ne peut empêcher un agent d'en bénéficier.

Peuvent être considérés comme des « biens publics mondiaux », les biens publics qui s'étendent à l'échelle de la planète.

De même, la loi de programmation relative à l'aide publique au développement², adoptée à l'été 2014, prévoit dès son article 1^{er} que cette politique vise également à lutter contre le changement climatique. Plus précisément, le rapport annexé indique que cette politique vise à « limiter à 2 °C l'augmentation des températures mondiales afin d'éviter de graves dérèglements climatiques » et que « une complète prise en compte des questions

¹ Ministère des affaires étrangères et européennes, Coopération au développement : une vision française, 2011.

² Loi n° 2014-773 du 7 juillet 2014 d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale.

environnementales dans la politique de développement est une condition nécessaire à la pérennisation des projets de lutte contre la pauvreté. La France contribue activement aux négociations internationales dans le cadre de diverses conventions des Nations unies. ».

Cette priorité n'a pu être que renforcée par la perspective de l'organisation à Paris de la vingt-et-unième Conférence des parties à la Convention des Nations unies sur les changements climatiques (COP 21), dans quelques semaines.

2. Un objectif quantitatif dans le cadre d'intervention de l'Agence française de développement

Dans le prolongement de ces objectifs, l'Agence française de développement (AFD), principal « bras armé » de la politique d'aide publique au développement française, s'est dotée de sa propre stratégie « climat – développement » pour la période 2012-2016¹.

Tout d'abord, **l'AFD s'est engagée en termes quantitatifs**. Au moins la moitié de son activité dans les pays en développement – c'est-à-dire en dehors de ses activités outre-mer – doit avoir des co-bénéfices climat ; ce pourcentage est de 30 % pour l'activité de sa filiale Proparco, consacrée au secteur privé. Les objectifs de l'agence sont déclinés par zone géographique : la part des financements climat doit ainsi s'élever à 70 % en Asie et en Amérique latine, à 50 % en Méditerranée et à 30 % en Afrique subsaharienne. En 2014, l'AFD a dépassé cet objectif en atteignant 53 % (contre 47 % en 2013) d'engagements « climat ».

Par ailleurs, le groupe AFD a **mis en place une procédure d'évaluation systématique de l'empreinte carbone des projets** qu'il finance dans les pays en développement. Tous les projets en financement direct (hors appuis budgétaires, intermédiation financière et renforcement de capacité) ayant un impact significatif et quantifiable en termes d'émissions de gaz à effet de serre (à la hausse ou à la baisse) doivent faire l'objet d'une analyse *ex-ante* de leur bilan carbone.

Enfin, l'AFD peut être amenée à **écarter certains projets à travers l'application d'une grille de sélectivité en termes d'émissions de gaz à effet de serre (GES)**, distinguant les projets d'atténuation ou à impact négligeable, les projets émissifs et les projets fortement émissifs. La décision d'écarter le projet dépend du mandat de l'AFD dans le pays concerné, de son niveau de développement et de sa politique de développement ainsi que, naturellement, de l'empreinte carbone du projet. Eu égard à leur rôle limité dans les émissions mondiales de gaz à effet de serre et à leurs besoins de rattrapage en matière d'infrastructure énergétique pour assurer leur

¹ Cadre d'Intervention Transversal Climat - Développement 2012-2016 du groupe de l'Agence Française de Développement, novembre 2012.

croissance, les pays les moins avancés ainsi que les pays en sortie de crise ne sont pas concernés par cette politique de sélectivité.

3. Un objectif international ambitieux : 100 milliards de dollars par an d'ici 2020

La politique française s'inscrit également dans le cadre d'objectifs internationaux, à commencer par l'objectif de la Convention cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC) de limiter l'augmentation des températures moyennes mondiales à **2 degrés Celsius** au maximum.

S'agissant plus spécifiquement du domaine de l'aide publique au développement, on peut tout d'abord souligner que les « objectifs de développement durable » (ODD), adoptés à New York le 27 septembre dernier et qui remplaceront les « Objectifs du millénaire pour le développement » pour l'après 2015, prévoient de « *prendre d'urgence des mesures pour lutter contre les changements climatiques et leurs répercussions* » (objectif n° 13).

Au-delà de ces principes, des objectifs quantitatifs avaient été adoptés. Dès 2009, réunis à Copenhague pour la COP 15, les pays développés s'étaient engagés à consacrer **100 milliards de dollars par an, à compter de 2020, au financement de projets climat dans les pays en développement**, en fixant un objectif intermédiaire de 10 milliards de dollars par an sur la période 2010-2012.

B. DES FINANCEMENTS EN HAUSSE

Les financements climat que la France accorde aux pays en développement empruntent différents canaux, multilatéraux comme bilatéraux.

1. Les outils multilatéraux

Une partie des financements climat de la France passe par ses participations aux **banques multilatérales de développement**. Le ministère des affaires étrangères a indiqué à vos rapporteurs spéciaux que notre pays les poussait « *à intervenir de manière croissante dans la lutte contre le changement climatique et pour l'adaptation* ».

En termes d'instruments multilatéraux dédiés, la France contribue également au **Fonds pour l'environnement mondial** (FEM), qui est aujourd'hui le principal instrument multilatéral en matière de préservation de l'environnement, dont le mandat dépasse cependant le changement climatique, puisqu'il concerne également la biodiversité, les eaux

internationales, la pollution chimique et la dégradation des terres. La France y contribue à hauteur de 200 millions d'euros environ sur la période 2015-2018. Environ un quart de ses financements concernent le climat, mais cette proportion devrait se réduire, du fait de la montée en charge du Fonds vert pour le climat (cf. *infra*) et de la priorité accordée à d'autres enjeux.

La France contribue également au **Fonds pour l'adaptation**, dans le cadre du protocole de Kyoto, destiné à accompagner les stratégies d'adaptation des pays les plus vulnérables face aux conséquences du changement climatique. Cette participation s'élevait à 5 millions d'euros en 2015.

Par ailleurs, en 2008, avait été approuvé la création de fonds d'investissement pour le climat (CIFs) administrés par la Banque mondiale, parmi lesquels le **Fonds pour les technologies propres** (CTF). La France a contribué à ce dernier à hauteur de 500 millions d'euros sur la période 2010-2012, sous forme de cofinancements de projets et d'un prêt concessionnel de 203 millions d'euros porté par l'AFD.

Désormais, le Fonds vert pour le climat (cf. *infra*) devrait devenir le principal instrument multilatéral en matière de financements climat à destination des pays en développement.

2. Les outils bilatéraux

La France accorde également des financements climat à travers le **Fonds français pour l'environnement mondial** (FFEM), qui couvre, comme le FEM, un périmètre qui dépasse le changement climatique. Il a été reconstitué pour la période 2015-2018 à hauteur de 90 millions d'euros, en conservant l'objectif de consacrer les deux tiers de ses ressources à l'Afrique et à la Méditerranée. Le FFEM comporte un instrument financier dédié aux entreprises du secteur privé : la facilité d'innovation pour le secteur privé (FISP-Climat), qui vise à mobiliser les investissements nécessaires au développement et au transfert de technologies vertes dans les pays en développement. Entre 2007 et 2014, les engagements du FFEM en matière de climat se sont élevés à 60 millions d'euros environ dans les PMA et à 50 millions d'euros dans les autres pays.

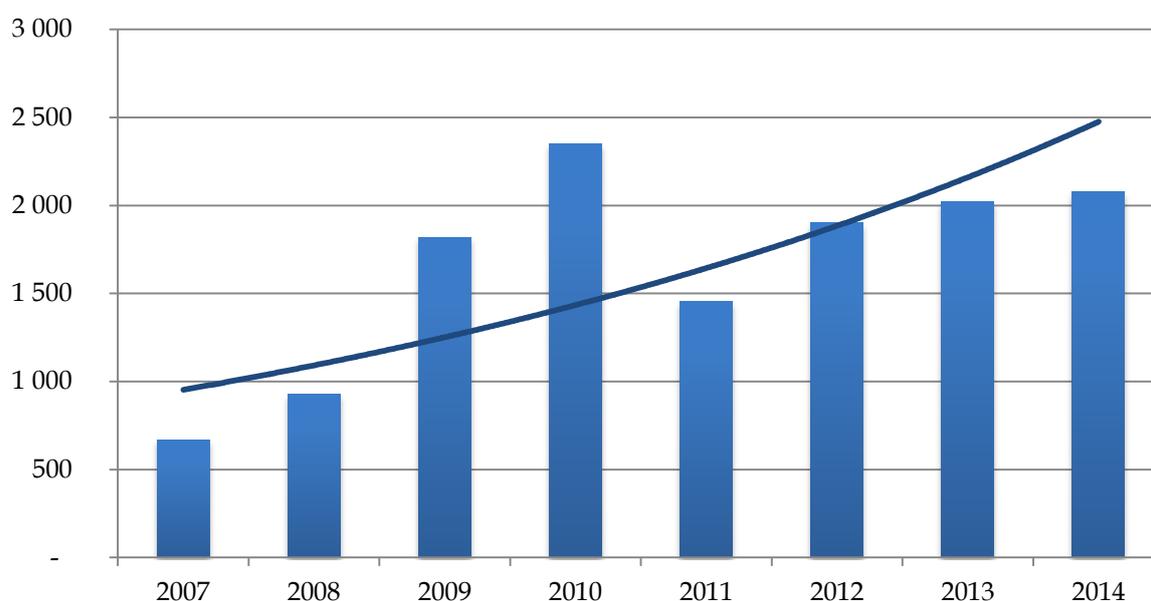
Les dispositifs d'aide liée concourent également au financement de projets climat, bien qu'ils ne soient pas strictement dédiés à cet objectif. Ainsi, entre 2005 et 2014, plus de 150 projets ont été réalisés ou engagés en comportant un objectif lié changement climatique, pour un montant total de plus de 75 millions d'euros, au titre du **Fonds d'étude et d'aide au secteur privé** (FASEP). En 2009, a été mis en place un FASEP « Innovation Verte », pour soutenir des projets pilotes mettant en œuvre des technologies environnementales innovantes. 26 projets de ce type ont été mis en œuvre depuis cette date.

De même, la **Réserve Pays Émergents (RPE)**¹, a permis de financer, entre 2005 et 2014, une vingtaine de projets intégrant un objectif de lutte contre le changement climatique, pour un montant total de plus de 450 millions d'euros.

Enfin, l'**Agence française de développement (AFD)** est le principal vecteur de financements climat. Ses engagements climat comptabilisables en APD se sont élevés à 13,2 milliards d'euros entre 2007 et 2014. Ils ont connu une croissance importante entre 2007 et 2010, passant de 670 millions d'euros à 2,4 milliards d'euros, avant de se stabiliser depuis lors autour de **2 milliards d'euros par an**.

Engagements AFD comptabilisés « climat » déclarables APD

(en millions d'euros)



Source : Commission des finances du Sénat à partir des données du ministère des affaires étrangères

Au total, en 2013, les engagements climat de la France se sont élevés à 2,15 milliards d'euros, soit un montant équivalent à celui de l'Allemagne. Cette dernière accorde cependant exclusivement des dons, quand la France a accordé plus de 90 % de prêts.

Ces chiffres doivent être replacés dans le contexte de la diminution de l'APD de la France, passée de 0,5 % du revenu national brut (RNB) en 2010 à 0,36 % en 2014, quand l'Allemagne est à 0,41 % et le Royaume-Uni à 0,7 %.

¹ Désormais intitulé Prêt du Trésor concessionnel.

La définition des financements climat

La Convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) ne propose pas de définition de la finance climat. Les acteurs et institutions utilisent des définitions opérationnelles différentes, qui contiennent des éléments communs.

Le Comité permanent sur les financements de la CCNUCC a proposé fin 2014, dans son premier rapport bisannuel sur les financements climat, la définition suivante : « *La finance climat a pour but de réduire les émissions et de renforcer les puits de gaz à effet de serre et vise à réduire la vulnérabilité, et à maintenir et augmenter la résilience des systèmes écologiques et humains face aux effets néfastes du changement climatique* ». Cette définition générale n'est naturellement pas suffisamment précise pour être opérationnelle en tant que telle.

Les principales difficultés rencontrées en termes d'estimation concernent notamment les financements de l'adaptation, par nature difficilement quantifiables (la vulnérabilité des biens, personnes et écosystèmes aux conséquences des changements climatiques est bien plus difficile à quantifier qu'une tonne de CO₂ émis évitée).

1. La comptabilisation au titre de la Convention climat

Les méthodologies décrites ci-dessous sont utilisées dans le cadre du « rapportage » à la Convention climat, du rapportage dans le cadre du règlement européen *Monitoring Mechanism regulation* et pour le rapportage et la communication de l'AFD.

En France, les acteurs bilatéraux (AFD, FFEM, RPE et FASEP principalement) utilisent des méthodologies opérationnelles encore légèrement différentes, même si le travail d'harmonisation se poursuit. La définition de base, telle que notée plus haut par le Comité permanent sur les financements, reste la même.

Le suivi de l'activité « climat » du Groupe AFD repose sur une revue systématique, au cours du processus d'instruction, des concours octroyés par l'AFD et Proparco au regard de leur impact climat. Sont qualifiés de « climat » par l'AFD, les projets de développement ayant un ou plusieurs des trois types de « co-bénéfices » suivants sur l'enjeu climatique :

- un projet concourt à l'atténuation lorsque qu'il permet de réduire les émissions de GES par rapport à une situation de référence sans projet. Un projet est comptabilisé « climat / atténuation » dès lors que soit l'estimation de son empreinte carbone démontre qu'il réduit ou évite (pour les projets d'énergies renouvelables) des émissions de GES, soit si l'empreinte carbone n'est pas estimable au moment de l'autorisation d'engagement, ce financement est dédié à des actions concourant à l'atténuation (étude, renforcement de capacité et lignes de financement bancaire intermédié en faveur de projets d'énergies renouvelables et d'efficacité énergétique) ;

- sont considérés comme concourant à l'adaptation, les projets ou composantes de projets permettant de limiter la vulnérabilité des biens, personnes et écosystèmes aux conséquences des changements climatiques. Pour qu'un projet soit comptabilisé « climat / adaptation », il faut donc que l'analyse démontre qu'il contribue potentiellement à diminuer une vulnérabilité identifiée dans la zone du projet. Pour ce faire, est menée une analyse croisant l'étude des vulnérabilités au changement climatique de la géographie du projet avec un examen des activités prévues par le projet à la lumière d'une liste positive d'actions pouvant contribuer à réduire une vulnérabilité ou concourir à renforcer la résilience des populations, des biens ou des écosystèmes au changement climatique ;

- enfin, pour les appuis budgétaires et aides sectorielles de l'AFD, trois possibilités de comptabilisation existent : les appuis budgétaires spécifiquement dédiés au climat (prêts climat ou appuis aux plans climat nationaux) sont comptabilisés à 100% ; pour les autres aides budgétaires sectorielles ou à destination des collectivités locales, la méthodologie adoptée vise à rendre compte de la teneur du dialogue politique et sectoriel

entretenu avec la contrepartie (suivi d'indicateurs partagés) et des impacts en matière de lutte contre le changement climatique de l'approche intégrée que celui-ci promet. Cette méthode est fondée sur une comptabilisation au prorata des indicateurs de suivi « climat » par rapport à l'ensemble des indicateurs de la matrice de suivi de la politique publique mise en œuvre, et est adossée à une liste positive d'actions dont on estime qu'elles ont un co-bénéfice climat de par leur nature ; en l'absence d'indicateurs, normés et partagés avec la contrepartie ou de suivi de sa politique publique, est ouverte la possibilité de valoriser à hauteur de 40 % le financement apporté sous condition de l'existence d'une activité transversale « climat » permettant d'appréhender la dynamique sous-jacente à l'action de la collectivité ou de l'État.

2. La comptabilisation de l'OCDE

Le Comité d'aide au développement de l'OCDE qui synthétise les flux d'aide publique au développement (APD), a mis en place les « marqueurs de Rio » pour mettre en valeur les projets de développement qui ont un aspect spécifique notamment s'agissant du climat. Elle consiste ainsi à « marquer » les projets de développement qui prennent en considération des problématiques environnementales et climatiques.

Cette méthodologie ne permet pas de quantifier précisément la composante climat des projets mais plutôt de signaler les projets en question et évaluer de manière globale la prise en considération des problématiques environnementales et climatiques dans les projets de développement. Concrètement, lorsqu'ils effectuent leurs déclarations statistiques d'APD, les opérateurs doivent cocher le marqueur « atténuation », « adaptation » ou les deux si le projet déclaré prend en compte ces considérations. Ils doivent ensuite marquer le projet 0, 1 ou 2 : 2 signifiant qu'il s'agit d'un « objectif principal de la politique », 1 indiquant un « objectif significatif », 0 correspondant à un projet « non pertinent » au regard de la thématique recherchée.

Si cet exercice de « marquage » est fait par la France chaque année dans ce cadre strict de la déclaration au CAD, cette méthodologie des marqueurs de Rio, qui répond à une logique d'identification de thématiques et pas de quantification précise des composantes « climat » des projets, n'a pas été retenue pour la partie AFD pour les autres exercices de rapportage internationaux. La méthodologie de l'OCDE est donc plus large que la méthodologie de l'AFD en ce qu'elle ne pondère pas le montant de l'engagement marqué Rio en fonction de l'importance de l'objectif climatique poursuivi.

De plus, la méthodologie de l'OCDE se concentre uniquement sur les concours éligibles à l'APD, alors que l'AFD communique sur l'ensemble de ses concours, et la notion d'engagement au sens de l'OCDE (signature de la convention avec le pays bénéficiaire) diverge de celle d'engagement au sens de l'AFD (octroi en Conseil d'administration).

Ces méthodologies différentes produisent par nature des résultats différents ; à noter qu'un travail a été initié pour harmoniser autant que possible les méthodes utilisées par les différents opérateurs pour les différents exercices de rapportage

Par ailleurs, les Banques multilatérales de développement et les 22 membres du *International Development Finance Club* (IDFC), qui regroupe des banques de développement nationales des pays en développement et bilatérales des pays développés, viennent de s'entendre sur une méthodologie commune de comptabilisation de leurs flux climat pour l'atténuation du changement climatique. Un travail similaire est en cours pour l'adaptation au changement climatique ainsi que pour l'estimation des flux privés mobilisés, qui devrait aboutir à l'automne 2015. Les méthodologies adoptées sont très proches de la méthodologie AFD, et seront utilisées pour un rapportage commun harmonisé de l'ensemble de ces acteurs sur leurs flux financiers climat dès cette année.

Source : ministère des affaires étrangères

II. L'EXPOSITION PARTICULIÈRE DES PMA AU CHANGEMENT CLIMATIQUE

A. LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT SONT EN PREMIÈRE LIGNE

1. Des vulnérabilités spécifiques

Les effets du changement climatique sont très variables, tout comme l'exposition des populations, mais, comme le notait un rapport conjoint de différentes agences de développement en 2003¹, « *en règle générale, les changements climatiques se surajoutent aux vulnérabilités existantes* ».

En effet, **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.**

L'eau est le premier secteur qui serait touché. On estime déjà que le nombre de personnes affectées par la raréfaction de l'eau passera de 1,7 milliard actuellement à 5 milliards en 2025. Le changement climatique aggravera cet effet, notamment dans les zones subtropicales, du fait de l'augmentation de la fréquence des sécheresses, de l'augmentation de l'évaporation et de la modification des régimes de précipitation et de ruissellement. À l'inverse, les zones tropicales verraient les précipitations augmenter et donc aussi le risque d'inondation.

Ces différentes conséquences auront naturellement des effets importants sur l'**agriculture**, qui sera le second secteur à être le plus durement touché, alors même qu'il est le principal secteur économique des pays en développement. L'augmentation des pressions auxquelles est soumise la production agricole sera accentuée par le changement climatique et aggravera la baisse de la qualité des terres et donc la production agricole. De même, l'élévation du niveau des mers pourra bouleverser le secteur de la pêche et provoquer des remontées salines qui rendront les terres côtières incultivables.

Enfin, la **santé des personnes** sera également menacée, avec la hausse des maladies et des décès liés aux températures élevées et l'augmentation des phénomènes climatiques extrêmes, qui touchent plus

¹ Pauvreté et changements climatiques : Réduire la vulnérabilité des populations pauvres par l'adaptation, Banque africaine de développement, Banque asiatique de développement, Banque mondiale, Département du développement international (Royaume-Uni), Direction générale du développement (Commission européenne), ministère des Affaires étrangères – Coopération internationale (Pays-Bas), ministère fédéral de la Coopération économique et du Développement (Allemagne), Organisation de Coopération et de Développement Économiques, Programme des Nations Unies pour le développement, Programme des Nations Unies pour l'environnement, 2003.

duement les pays en développement. Ainsi, au cours des dernières années, 96 % des décès dus à des catastrophes naturelles ont eu lieu dans des pays en développement. De façon indirecte, les changements de température et les modifications de précipitations augmenteront les zones des maladies à transmissions vectorielles, telles que le paludisme ou la dengue.

Par ailleurs, le rapport précité identifiait des risques, et des difficultés à y faire face, spécifiques à chaque zone géographique, résumées ci-dessous.

S'agissant de l'**Afrique**, le changement climatique devrait se traduire par des sécheresses et des inondations plus fréquentes et d'une ampleur plus importante, qui accentueront la pression sur les ressources en eau. Les changements dans la pluviométrie, ajoutés à l'intensification de l'exploitation des terres, risquent d'aggraver la désertification, notamment dans le Sahel occidental et en Afrique australe et septentrionale, alors même que la dépendance à l'agriculture pluviale est forte. De même, les grands fleuves subiront la diminution du ruissellement. Globalement, les rendements céréaliers devraient diminuer, compromettant ainsi la sécurité alimentaire. Enfin, plus d'un quart de la population vit à moins de 100 km des côtes, ce qui l'expose fortement à l'élévation du niveau des mers et à l'érosion côtière.

Face à ces risques, les capacités d'adaptation sont limitées en raison tout d'abord de la faiblesse du PIB par habitant et du faible niveau d'éducation.

L'**Asie** voit également les phénomènes météorologiques extrêmes s'accroître et se trouve particulièrement exposée à l'élévation du niveau des mers (Asie du Sud-est). Votre rapporteur spécial Yvon Collin avait été particulièrement alerté sur ce sujet par rapport au delta du Mékong, lors de son déplacement l'an dernier au Vietnam, relatif à l'APD de la France aux pays à revenu intermédiaire¹.

La capacité d'adaptation des pays asiatiques est cependant très variable selon la structure sociale, la culture, le niveau de dégradation de l'environnement et surtout la situation économique.

L'**Amérique latine** se trouve dans une situation comparable à l'Asie, si ce n'est qu'elle est particulièrement exposée à la disparition et à la régression des glaciers et leurs conséquences néfastes sur la ressource en eau de fonte. Le faible taux de scolarisation dans le secondaire et les fortes inégalités de revenus risquent cependant de limiter les capacités d'adaptation.

¹ Yvon Collin, L'aide publique au développement de la France à un pays à revenu intermédiaire : l'exemple du Vietnam, rapport d'information n° 729 (2013-2014), 16 juillet 2014.

Enfin, les **petits États insulaires** seraient les plus gravement touchés par le changement climatique. Ils sont naturellement avant tout menacés par la montée du niveau des mers, qui impliquera des déplacements importants de personne et une chute de l'agriculture, d'autant plus que leur capacité d'adaptation est souvent faible.

Au total, le Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE) estime à 50 milliards de dollars par an les besoins de financement en matière d'adaptation, pour les seuls PMA, d'ici 2025-2030¹.

2. Les « migrants climatiques »

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 » ou « réfugiés environnementaux ».

Cette notion, apparue dès les années 1970², ne fait pas l'objet d'une définition très précise³. On peut retenir celle de El-Hinnawi qui les définit comme « *des personnes forcées de quitter leur habitation traditionnelle et permanente en raison d'une rupture environnementale significative (naturelle ou produite par l'homme) qui met en danger leur existence et affecte leur qualité de vie* »⁴.

En 2008, le Haut-commissaire adjoint de l'ONU pour les réfugiés, Craig Johnstone, estimait que « **près de 250 millions de personnes seront déplacées au milieu de ce siècle à cause de conditions météorologiques extrêmes, de la baisse des réserves d'eau et d'une dégradation des terres agricoles** »⁵.

De même, le Conseil norvégien des réfugiés publie depuis plusieurs années un rapport annuel sur la question, qui constate que ce phénomène s'accroît en termes de proportion, de fréquence et de complexité.

Son édition 2014⁶ repose sur l'étude des données 2008-2013 concernant 161 pays. En moyenne, **chaque année, 27,5 millions de personnes se sont déplacées du fait de catastrophes naturelles.**

Il note également que depuis les années 1970, le nombre de personnes concernées a été multiplié par plus de deux, du fait notamment de

¹ PNUE, Adaptation gap report, 2014.

² Brown L., Mcgrath P., Stokes B., Twenty two dimensions of the population problem, *Worldwatch Paper*, 5, Washington DC, *Worldwatch Institute*, 1976.

³ Chloé Anne Vlassopoulos, Des migrants environnementaux aux migrants climatiques : un enjeu définitionnel complexe, *Cultures & Conflits*, n° 88, hiver 2012, p. 7-18.

⁴ El-Hinnawi E., *Environmental Refugees*, UNEP, Nairobi, 1985

⁵ Conférence des Nations Unies sur les changements climatiques de Poznan (décembre 2008).

⁶ Norwegian refugee council and International displacement monitoring center, Global estimates 2014 : people displaced by disasters, septembre 2014.

l'augmentation de la population et de la très forte hausse de la population urbaine (+ 326 % dans les pays en développement), qui est plus exposée à certaines conséquences du changement climatique.

La place des pays en développement est logiquement prépondérante dans ces mouvements migratoires : ils en représentaient 97 % entre 2008 et 2013. 80 % de ces déplacements ont eu lieu dans des pays asiatiques. Cependant la part de l'Afrique devrait augmenter très fortement, ne serait-ce que du fait du doublement attendu de sa population d'ici 2050.

B. LE CAS PARTICULIER DU SÉNÉGAL

Afin d'étudier concrètement la situation des PMA, de visiter des projets et de rencontrer les acteurs locaux, vos rapporteurs spéciaux se sont rendus au Sénégal du 19 au 21 mai dernier.

1. La volonté d'accéder au statut de pays émergent à l'horizon 2035

Avec une population de plus de 14 millions d'habitants et un produit intérieur brut (PIB) de 14,4 milliards de dollars en 2013, le Sénégal est la **deuxième économie d'Afrique de l'Ouest francophone**, derrière la Côte-d'Ivoire. En terme d'indice de développement humain, le Sénégal est classé 163 sur 187 pays et **plus de la moitié de la population vit avec moins de 2 dollars par jour**, avec des faiblesses notamment en termes d'emploi, de qualité des services publics, de fourniture et de coût de l'électricité et plus récemment d'approvisionnement en eau.

Le secteur agricole (15% du PIB et 50 % de la population active) est particulièrement exposé aux aléas climatiques et à la volatilité des cours mondiaux des matières premières. Les autorités souhaitent développer l'activité agricole le long du fleuve Sénégal en vue d'accroître la production de riz et d'intensifier les cultures maraichères destinées à la consommation nationale ou à l'exportation.

Le secteur industriel (21 % du PIB) repose essentiellement sur les mines d'or, les phosphates, le ciment, l'agroalimentaire et le bâtiment.

Enfin, le secteur tertiaire (64 % du PIB, service public inclus pour 20 %) reste fortement dominé par le secteur informel tandis que le tourisme connaît un ralentissement important.

Le Sénégal a adopté une stratégie nationale en matière de développement économique et social, le Plan Sénégal émergent (PSE), qui constitue le cadre de référence de la politique économique et sociale du Gouvernement, avec l'objectif d'accéder au statut de pays émergent à l'horizon 2035.

Sur le plan financier, le Sénégal reste dépendant de l'aide extérieure, qui représente 20 % de l'ensemble de ses dépenses.

Chiffres clés du Sénégal

Données démographiques :

Population : 14,125 millions d'habitants (2014)

Densité : 69,24 habitants par km²

Croissance démographique : 2,53 % en 2013

Espérance de vie : 63 ans en 2014

Taux d'alphabétisation : 52 % en 2013

Indice de développement humain : 163^{ème} sur 187 pays (PNUD, 2013)

Données économiques :

PIB (2013) : 14,4 milliards de dollars

PIB par habitant (2013) : 1 130 dollars

Taux de croissance : 3,5 % en 2013, 4,5 % prévus en 2014, 4,6 % prévus en 2015

Taux de chômage (2010) : 49 %

Taux d'inflation : 2,1 % en 2013

Solde budgétaire : - 5,6 % du PIB en 2012 et - 5,3 % du PIB en 2013

Balance commerciale (2012) : - 2,282 milliards d'euros soit - 7,6 % du PIB

Principaux clients (2013) : Mali (17 %), Inde (13 %), Suisse (9 %)

Principaux fournisseurs (2013) : France (18 %), Nigéria (10 %), Chine (7 %)

Source : ministère des affaires étrangères

2. L'exposition particulière du pays au changement climatique

Si vos rapporteurs spéciaux ont choisi de se déplacer au Sénégal, c'est aussi parce que ce pays est particulièrement exposé aux conséquences du changement climatique.

Depuis 2008 le cabinet britannique *Maplecroft* publie chaque année un rapport sur la vulnérabilité des pays et des villes au réchauffement climatique. Il souligne régulièrement le fait que la majeure partie des pays les plus vulnérables sont concentrés en Afrique, du fait notamment des grands systèmes fluviaux exposés à de graves inondations ainsi que des risques élevés de sécheresse.

Plus précisément, son édition 2014¹ classait le Sénégal comme dixième pays d’Afrique le plus vulnérable et quatorzième pays au niveau mondial.

Le ministère sénégalais de l’environnement a identifié plusieurs vulnérabilités principales².

Le Sénégal compte 3,8 millions d’hectares cultivables, mais est fortement dépendant de facteurs climatiques, à commencer par la pluviométrie. La sécheresse, l’élévation des températures mais aussi les mauvaises pratiques culturales, ont d’ores-et-déjà affecté la végétation, la salinisation des terres et la fertilité des sols, ce qui se traduit par des conséquences négatives sur la production agricole.

S’agissant de la ressource en eau, la baisse de la pluviométrie aurait déjà atteint 5 % à 25 % selon les régions par rapport à 1970. Le niveau des nappes phréatique est en baisse de 5 à 10 mètres au nord et de 15 à 20 mètres au sud. Cette nouvelle contrainte impose la valorisation des eaux de ruissellement et le développement d’aménagements hydro-agricoles.

Par ailleurs, l’élévation du niveau des mers affecte la majeure partie des villes côtières sénégalaises, à commencer par Saint-Louis, impliquant des déplacements de population importants.

Enfin, des risques ont également été identifiés dans le secteur de la pêche, avec une diminution de la ressource halieutique, et dans le tourisme.

Au-delà des risques identifiés, le pays est déjà confronté aux effets du changement climatique. Par exemple, du fait notamment de la montée du niveau des mers, la ville de Saint Louis est menacée par l’érosion de la « langue de barbarie », vaste bande de sable qui la protégeait de l’océan Atlantique. Dans la région de Dakar, c’est la hausse des précipitations qui provoque des inondations à répétition, notamment dans la ville nouvelle de Pikine.

3. Des projets emblématiques

Vos rapporteurs spéciaux ont notamment eu l’occasion de visiter le projet d’agriculture irriguée et de développement économique des territoires ruraux du département de Podor, dans la vallée du fleuve Sénégal. L’AFD a soutenu ce projet, via un prêt de 30 millions d’euros et une subvention de 1,5 million d’euros à la République du Sénégal. La maîtrise d’ouvrage a été confiée au ministère de l’agriculture, qui l’a déléguée à la Société d’aménagement et d’exploitation du delta et de la falémé (SAED), dont vos rapporteurs spéciaux ont rencontré le directeur général, Samba Kante.

¹ *Maplecroft, The Climate Change and Environmental Risk Atlas 2014, novembre 2013.*

² *Sénégal émergent, Note technique thématique : Environnement et adaptation au changement climatique.*



Visite d'une coopérative rizicole

Il a permis une amélioration des conditions de production et de commercialisation des produits de l'agriculture et de l'élevage, à commencer par le riz, notamment grâce à des aménagements hydro-agricoles.

Il contribue ainsi à l'amélioration de la sécurité alimentaire et au développement économique du territoire, mais participe également à l'adaptation au changement climatique en sécurisant la ressource en eau pour la mise en culture, dans une zone à fortes contraintes environnementales (sécheresse, désertification, dégradation des terres, érosion). À ce titre, il est emblématique du lien entre développement économique et lutte contre le changement climatique.

Vos rapporteurs spéciaux ont également visité les locaux de la société indépendante et moderne des plastiques africains (SIMPA) et rencontré son directeur-général, Ibrahim Hawili.

Cette société est une des premières à avoir bénéficié de la ligne de financement accordée par l'AFD à la Société générale de banque au Sénégal (SGBS) pour refinancer des prêts consentis à des entreprises pour leurs investissements de mise à niveau environnementale et de maîtrise de l'énergie. En l'occurrence, la société SIMPA exerce une activité de recyclage du plastique et a pu investir, grâce à ces financements, dans des machines plus efficaces.

C. LES BESOINS DES « PAYS LES MOINS AVANCÉS »

Au-delà de ces visites de terrains, vos 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.



Yvon Collin, Khalifa Ababacar Sall et Fabienne Keller

Ces entretiens, ainsi que ceux menés à Paris avec des organisations non gouvernementales (ONG) et le directeur du programme gouvernance de l'Institut du développement durable et des relations internationales (IDDRI), 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)**. Dans leur cas, il ne s'agit naturellement pas de les diminuer, dans la mesure où ils sont encore au début de leur processus de développement, mais de modifier leur trajectoire. 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 (cf. *supra*) 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. En effet, d'une part, l'état des réseaux énergétiques est tel dans les PMA que les financements en atténuation sont compliqués à mettre en œuvre et, d'autre part, il est souvent déjà difficile de faire face aux conséquences du changement climatique.

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

« Atténuation » et « adaptation »

En matière de lutte contre le changement climatique, on distingue, d'une part, les actions en « atténuation », visant à diminuer les émissions de gaz à effet de serre et donc, *in fine*, le changement climatique et, d'autre part, les actions « d'adaptation », qui permet de faire face aux conséquences du changement climatique.

III. LES CONCLUSIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX

A. MIEUX PRENDRE EN COMPTE LA SITUATION PARTICULIÈRE DES PMA DANS LA POLITIQUE CLIMAT DE LA FRANCE

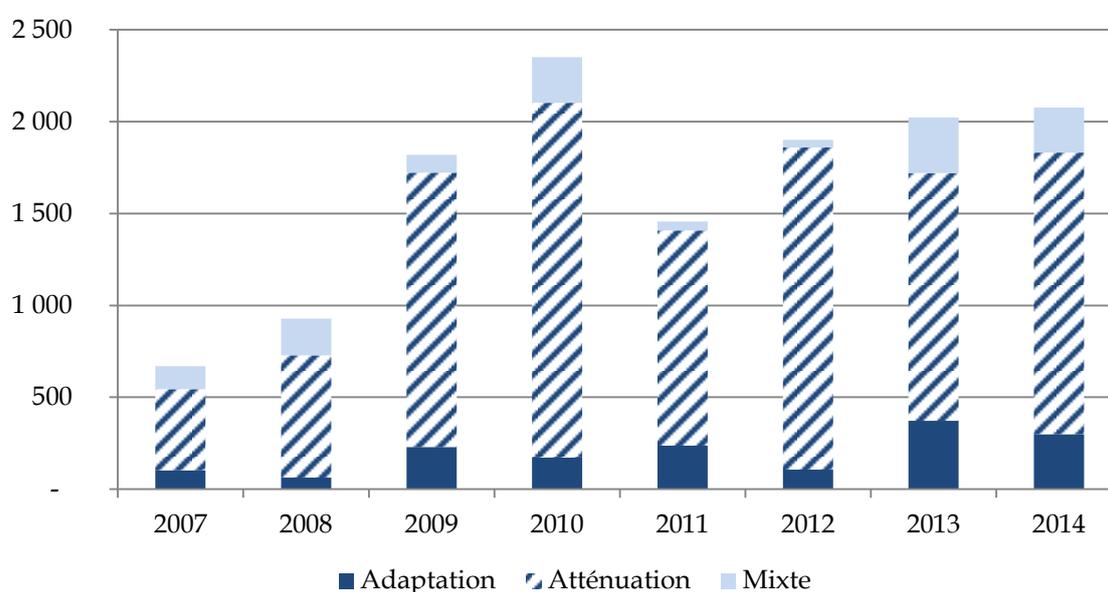
1. Des « financements climat » qui ne sont pas assez tournés vers les PMA

Les engagements de l'AFD comptabilisés « climat » et déclarables APD ont connu, comme on l'a vu, une hausse importante entre 2007 et 2010 avant de se stabiliser autour de 2 milliards d'euros par an.

Cependant, **cette hausse 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

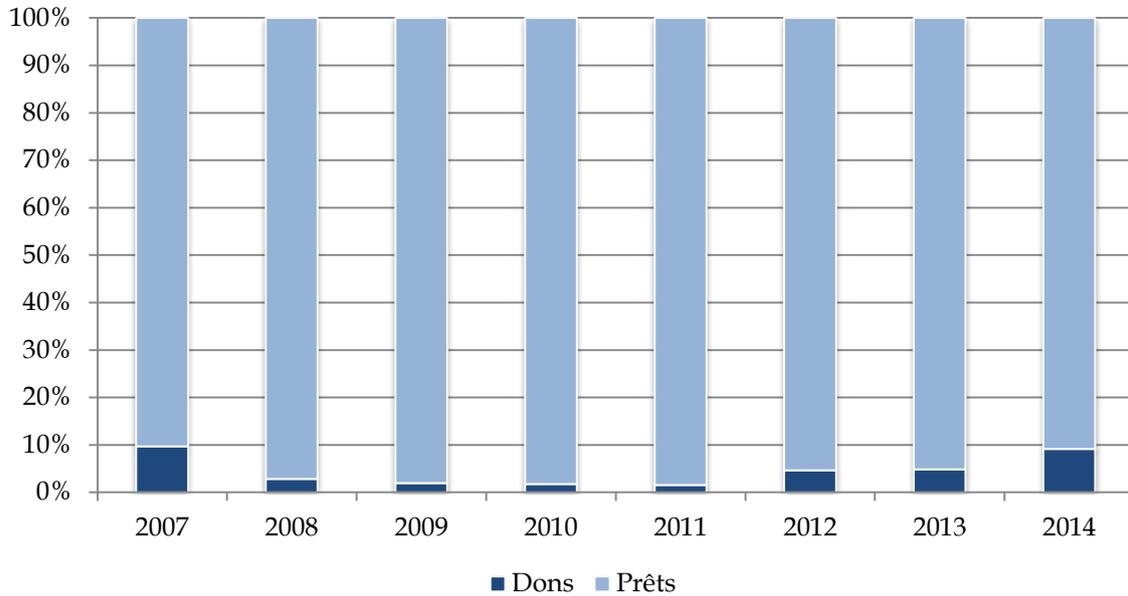
(en millions d'euros)



Source : Commission des finances du Sénat à partir des données du ministère des affaires étrangères

On constate également de lourds déséquilibres entre les outils financiers utilisés : la part des dons ne s'élevait qu'à 10 % environ en 2007, avant de descendre jusqu'à 1,6 % en 2011 pour finalement revenir autour de 10 % en 2014. La part des dons est donc relativement basse.

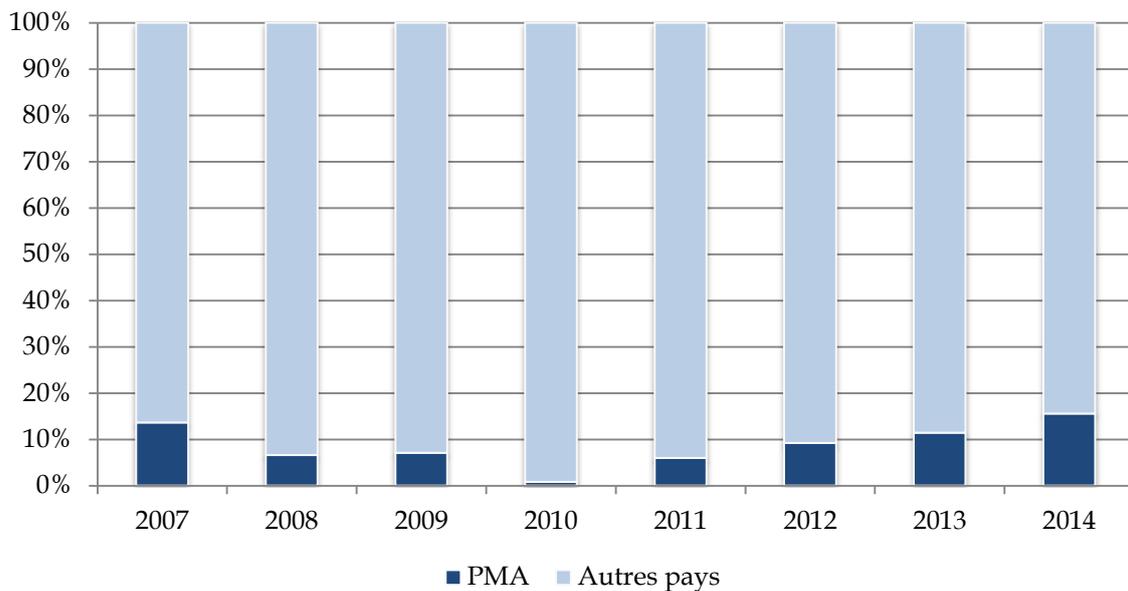
**Engagements AFD comptabilisés « climat » déclarables APD :
part des dons et des prêts**



Source : Commission des finances du Sénat à partir des données du ministère des affaires étrangères

Dès lors, il est logique que **les PMA ne bénéficient que d'une faible part de nos financements climat**, comme le montre le graphique ci-dessous.

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



Source : Commission des finances du Sénat à partir des données du ministère des affaires étrangères

Entre 2007 et 2014, la part des engagements climat de l'AFD revenant aux PMA a ainsi oscillé entre un minimum de 1 % en 2010 et un maximum de 16% en 2014. En moyenne, ils ont bénéficié de 8,5 % des engagements et d'à peine plus de la moitié des dons

Notre APD en matière de climat est donc résolument tournée vers des pays ayant déjà accédé à un niveau de développement plus important et notamment des « grands émergents ». Ainsi, les dix premiers bénéficiaires des engagements climat de l'AFD sont, dans l'ordre, l'Inde, le Maroc, l'Indonésie, le Mexique, l'Afrique du Sud, la Chine, le Kenya, l'Égypte, le Brésil et la Turquie.

Entre 2007 et 2014, les engagements climat dont ont bénéficié ces pays ont représenté 7,74 milliards d'euros, soit près de 60 % du total. Dans le même temps, les 32 PMA ayant bénéficié d'engagements climat de l'AFD n'ont reçu qu'à peine plus d'un milliard d'euros.

2. La nécessité de définir des objectifs quantitatifs en matière de financement de l'adaptation et de financements à destination des PMA

La faible part de notre aide publique au développement bénéficiant aux pays les plus pauvres est une critique récurrente de cette politique.

Pourtant, la loi de programmation précitée prévoit d'accorder une certaine priorité à ces pays. Ainsi, les 16 pays pauvres prioritaires (PPP)¹ sont censés bénéficier d'au moins la moitié des subventions de l'État. De même, l'Afrique subsaharienne (qui comprend les 16 PPP) et les pays du voisinage Sud et Est de la Méditerranée devraient recevoir « *au moins 85 % de l'effort financier [de l'État]* ».

Selon le document de politique transversale « Politique française en faveur du développement » annexé au projet de loi de finances pour 2015, les PPP ont reçu 40 % environ des subventions en 2013 (contre un objectif de 50 %). De même, ces pays n'ont bénéficié « que » de 12,3 % des engagements de l'AFD et de 22,4 % du « coût État » des prêts de l'agence.

Si les objectifs ne sont pas respectés, ils ont néanmoins probablement permis de limiter la tendance à financer des pays plus riches.

En matière de financement climat, aucun objectif spécifique aux pays pauvres n'a été fixé. Certes, le rapport annexé à la loi de programmation de 2014 prévoit « *la France prend en compte la situation particulière des « pays en grande difficulté climatique » dans sa politique de développement et de solidarité internationale. Il apparaît crucial d'accompagner les pays les plus pauvres et les plus fragiles pour qu'ils puissent adapter leurs modes de*

¹ Bénin, Burkina Faso, Burundi, Djibouti, Comores, Ghana, Guinée, Madagascar, Mali, Mauritanie, Niger, République centrafricaine, République démocratique du Congo, Tchad, Togo et Sénégal.

vie et leurs économies aux effets inéluctables et déjà présents de ce changement climatique. En effet, ce sont les populations les plus pauvres qui sont les plus directement dépendantes de l'exploitation des ressources naturelles et donc les plus exposées aux évolutions que le changement climatique induit sur ces ressources. »

C'est pourquoi vos 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, une certaine part des financements climats à des actions d'adaptation au changement climatique ;

- d'autre part, de consacrer, au minimum, une certaine part des financements climats aux « pays les moins avancés ».

Il semble raisonnable de fixer chacun de ces objectifs à 20 %, à l'horizon 2020. En effet, les engagements climat de la France, tous outils confondus, se sont élevés à 2,15 milliards d'euros en 2013 : il s'agirait donc de consacrer 430 millions d'euros à chacun de ces objectifs, étant entendus que ces deux part ne se cumuleraient pas mais seraient en très grande partie confondus, les financements en adaptation bénéficiant de façon importante aux PMA.

Or, les engagements de l'AFD dans les PMA s'élèvent en moyenne autour de 150 millions d'euros par an, ceux au titre du Fonds français pour l'environnement mondial à 10 millions d'euros environ et on peut estimer la part de la contribution française au Fonds vert pour le climat revenant aux PMA à 100 millions d'euros environ. **Il s'agit donc d'augmenter l'effort de 65 % environ.**

B. SOUTENIR ACTIVEMENT LE FONDS VERT POUR LE CLIMAT

1. Un outil qui correspond aux besoins des PMA

Le principe d'un fonds multilatéral consacré au climat, finalement baptisé « Fonds vert pour le climat », a été acté au sommet de la CCNUCC de Copenhague en 2009 – la COP 15 – et sa mise en place effective a été décidée à la COP 16, en 2010, à Cancún. Il vise à **contribuer à la lutte contre le changement climatique en finançant, dans les pays en développement des actions tant en atténuation qu'en adaptation.**

Les règles d'allocation prévoient des objectifs indicatifs visant une répartition à parité entre l'atténuation et l'adaptation au fil du temps (en équivalent dons) et une allocation minimum de 50 % des ressources consacrées à l'adaptation aux États les plus vulnérables dont les petits États insulaires, les pays les moins avancés et les États africains. Une part « significative » des ressources doit aller au financement du secteur privé.

Tous les pays en développement sont éligibles à recevoir un soutien et la répartition doit se faire de façon équitable et équilibrée géographiquement.

Il s'agit d'un **fonds intermédiaire**, qui finance donc des projets proposés et mis en œuvre par des entités accréditées. Celles-ci peuvent être issues des pays bénéficiaires, multilatérales (une banque régionale de développement par exemple), bilatérales (comme **l'AFD, qui a été accréditée en juillet dernier**), ou issues du secteur privé (une banque ou un fonds d'investissement par exemple). Trois entités nationales de pays en développement ont été accréditées : le Centre de suivi écologique (CSE) du Sénégal, le Fonds de promotion des aires naturelles protégées du Pérou et le Programme régional océanien de l'Environnement (SPREP).

Le Fonds vert est doté d'un Conseil de vingt-quatre sièges, répartis à parts égales entre pays développés et pays en développement, dont la France est membre. Il est doté d'une personnalité juridique propre et d'une organisation autonome et indépendante de la CCNUCC. Il est soutenu par un secrétariat indépendant établi à Songdo en Corée du Sud, et dirigé par Hela Cheikhrouhou et la Banque Mondiale assure par ailleurs les services d'administrateur fiduciaire du Fonds.

2. Un outil à faire monter en puissance

Dans le prolongement de l'engagement de consacrer 100 milliards de dollars par an à la lutte contre le changement climatique dans les pays en développement d'ici 2020, la COP 16 avait prévu qu'« *une part appréciable des nouveaux financements multilatéraux pour l'adaptation [soit] acheminée par l'intermédiaire du Fonds vert pour le climat* », sans fixer un montant annuel précis.

À ce jour, le Fonds vert a recueilli 10,2 milliards de dollars de promesses de contributions, pour la période 2015-2018, exclusivement sous la forme de contributions gouvernementales, dont certaines, même modestes, de pays en développement. **La France a participé à cette capitalisation en annonçant un engagement d'un milliard de dollars**, soit 774 millions d'euros, via un don de 489 millions d'euros et un prêt à taux zéro de 285 millions d'euros porté par l'AFD et bonifié et garanti par l'État. Au 30 avril 2015, 42 % des promesses, dont le don français, avaient ainsi été converties en engagements formalisés

Le Fonds pourra continuer à recevoir d'autres contributions, y compris de sources privées, d'ici sa première reconstitution formelle attendue en 2018. Les pays travaillent à transformer leurs annonces en engagements précis et signés.

Le Fonds devrait entrer dans sa phase opérationnelle très prochainement, **les premiers projets pourraient être présentés au conseil**

d'octobre, ce qui permettrait de donner un signal très positif aux pays en développement juste avant le lancement de la COP 21.

Vos 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.

C. SURMONTER LA CONTRAINTE BUDGÉTAIRE ACTUELLE GRÂCE AUX « FINANCEMENTS INNOVANTS »

1. Le débat sur l'additionalité des financements climat aux financements classiques

Un débat existe sur l'articulation de l'aide publique au développement avec les financements climat, les tenants de « l'additionalité » considérant que les montants annoncés au titre de la lutte contre le changement climatique doivent venir strictement s'additionner aux engagements pris dans le cadre de la lutte contre la pauvreté.

Comme l'a indiqué à vos rapporteurs spéciaux le ministère des affaires étrangères, la France, pour sa part, considère que « *les financements climat n'ont pas vocation à se substituer à l'aide actuelle ni à lui être strictement additionnels [...] Il s'agit d'un raisonnement en termes de co-bénéfices climat des politiques et projets de développement* ».

Vos rapporteurs spéciaux considèrent, certes, que les actions de lutte contre le changement climatique, notamment en matière d'adaptation, comprennent un volet relatif à la lutte contre la pauvreté ; ils estiment néanmoins que **l'objectif de 100 milliards de dollars ne doit pas être atteint en augmentant la dimension « verte » de l'APD actuelle, ce qui reviendrait à « recycler » ou à « verdir » nos financements.**

2. Une difficulté à surmonter grâce aux « financements innovants »

Le contexte budgétaire et économique rend la perspective d'une stricte additionalité difficile. Cette difficulté pourrait être dépassée en ayant recours aux « financements innovants », selon l'expression consacrée, 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 Grandjean¹.

a) La perspective d'une taxe sur les transactions financières européenne

Vos 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 développement².

Cependant, **la mise en place de cette TTF est laborieuse³**. Le projet porté par la Commission européenne en 2011, sans doute maximaliste, n'a pas emporté l'adhésion de l'ensemble des États membres, si bien qu'il a fallu se « replier » sur une coopération renforcée. Un projet a été présenté par la Commission en 2013, mais les onze États concernés ne sont pas parvenus à trouver un accord. Une nouvelle proposition devait être adoptée avant la fin de l'année 2015, pour une entrée en vigueur en 2016. Cependant, sa mise en œuvre a de nouveau été repoussée.

De plus, **des doutes existent quant à son affectation**, entre le souhait de certains de la verser au budget général de l'Union européenne et les tentations des différents pays qui la mettront en place de l'affecter à leur propre budget plutôt qu'à l'aide publique au développement, dans un contexte économique et financier européenne difficile. En 2015, la France s'est d'ailleurs limitée à affecter à l'APD environ 17 % de sa propre TTF.

Produit de la taxe sur les transactions financières (TTF) française

(en millions d'euros)

	2013	2014	2015	2016	2017
Produit brut de la TTF	766	818	832		
Part théorique affectée au développement	10 %	15 %	25 %	25 %	25 %
Par correspondante hors plafonnement	77	123	208		
Plafond	60	100	140	160	190
Montant affecté au développement	60	100	140	160	190
Part réellement affectée au développement	8 %	12 %	17 %		
Montant revenant au budget général	706	718	692		

Source : documents budgétaires

Cette solution est donc intéressante mais incertaine.

¹ Commission Pascal Canfin – Alain Grandjean, Mobiliser les financements pour le climat : une feuille de route pour financer une économie décarbonée, juin 2015.

² Yvon Collin et Fabienne Keller, Annexe n° 4 au rapport général n° 148 (2012-2013) sur le projet de loi de finances pour 2013.

³ Fabienne Keller, La taxe sur les transactions financières : facile à concevoir, difficile à mettre en œuvre, rapport d'information n° 259 (2012-2013), décembre 2012.

b) Le financement à partir du marché carbone soumis à une remontée du cours de la tonne de CO₂

Une autre source potentielle de financement pour l'aide publique au développement pourrait provenir du marché européen du carbone, le « schéma européen d'échange de quotas » (EU ETS). En effet, depuis 2013, **une partie de ces quotas sont mis aux enchères** ; elles ont rapporté 3,6 milliards d'euros en 2013.

Le produit de ces enchères dépend naturellement du cours de la tonne de CO₂. Celui-ci était descendu sous les 4 euros dans le prolongement de la crise économique de 2009, alors qu'il s'élevait à 35 euros au début de 2008. Il est aujourd'hui à **peine supérieur à 7 euros la tonne**.

La question fondamentale est celle de la réduction des quotas. Or, en 2013, le Parlement européen avait gelé leur montant afin de ne pas pénaliser les entreprises européennes, mais empêchant le cours du CO₂ de remonter. Cet été, la Commission européenne a présenté des propositions de refonte du marché du carbone pour l'après-2020 tandis qu'au mois de septembre a été définitivement adoptée la « réserve de stabilité », qui sera mise en œuvre à compter de 2019, destinée à faire remonter le prix du carbone en réduisant les déséquilibres entre offre et demande de quotas. **Elle devrait permettre au cours de la tonne de CO₂ de remonter autour de 30 euros en 2020.**

Pascal Canfin et Alain Grandjean estiment que les revenus du marché carbone pourrait permettre d'affecter 3,5 à 5 milliards d'euros à la lutte contre le changement climatique dans les pays en développement, en évaluant le produit total des enchères à 230 à 320 milliards d'euros, dont 25 % environ seraient donc orientés vers cet objectif.

c) L'opportunité de la COP 21 pour discuter d'une taxation du carburant des transports aériens et maritimes

Enfin, les secteurs des transports aériens et maritimes pourraient également être mis à contribution. Ils constituent d'importants contributeurs aux émissions de gaz à effet de serre en émettant à eux seuls plus de 5 % des émissions, et cette part pourrait croître dans les prochaines années.

Le secteur aérien, représenté par l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) a convenu de mettre en place un marché mondial de réglementation des émissions de gaz à effet de serre émis par le secteur, si bien que l'application de l'EU ETS aux vols en provenance et à destination de l'Europe a été reportée. Ce système sera proposé par l'OACI d'ici 2016.

S'agissant du secteur maritime, l'Organisation maritime internationale (OMI) a adopté des mesures d'efficacité énergétique. Cependant, étant donné le rythme de renouvellement de la flotte, il faudra attendre de très nombreuses années avant de constater des effets tangibles. À ce stade, le secteur maritime n'a pas de plafond d'émissions et n'est pas

inclus dans un système d'échange de quotas. Il pourrait cependant être concerné par le système européen à partir de 2018.

Vos rapporteurs spéciaux considèrent que la taxation de ces deux secteurs est une piste particulièrement intéressante, dans la mesure où les transports correspondent à un « flux physique », plus difficilement délocalisable que les flux financiers taxés par la TTF. Cette imposition 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. Certes, la mise en place d'une telle taxe pourrait s'avérer complexe d'un point de vue juridique : concernant le secteur aérien, il serait par exemple nécessaire de modifier la convention de Chicago relative à l'aviation civile internationale ainsi que plusieurs milliers de conventions bilatérales, mais la COP 21 offre justement un cadre aux États pour évoquer un tel sujet.

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

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le 30 septembre 2015, sous la présidence de Mme Michèle André, présidente, la commission a entendu une communication de Mme Fabienne Keller relative aux travaux menés avec M. Yvon Collin, en tant que rapporteurs spéciaux, sur les financements en matière de lutte contre le changement climatique en faveur des pays les moins avancés.

Mme Michèle André, présidente. – Je rappelle que ce rapport s’inscrit dans le cadre des travaux du Sénat sur la COP 21 et que des réunions de l’Union interparlementaire se tiendront à l’Assemblée nationale et au Sénat sur cette question.

Mme Fabienne Keller, rapporteure spéciale. – 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 – d’ici quelques semaines – de la vingt-et-unième Conférence des parties de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques, la « COP21 ». De nombreuses associations se sont mobilisées sur cette question, mais aussi des collectivités territoriales – je pense au sommet des villes qui s’est tenu en juillet – et, comme vous le savez, plusieurs commissions du Sénat travaillent sur le sujet.

Ce volet de notre diplomatie se retrouve naturellement dans la politique d’aide publique au développement (APD) française, qui comporte des objectifs relatifs au changement climatique. Déjà en 2011, le document cadre de la politique d’APD française distinguait quatre « enjeux stratégiques pour la coopération », dont celui de « préserver les biens publics mondiaux », parmi lesquels était mentionné le climat.

De même, la loi de programmation relative à l’aide publique au développement, adoptée à l’été 2014 prévoit dès son premier article 1^{er} que l’APD vise également à lutter contre le changement climatique.

Dans le prolongement de ces objectifs généraux, l’Agence française de développement (AFD), s’est dotée de sa propre stratégie « climat – développement ».

L’AFD a mis en place une procédure d’évaluation systématique de l’empreinte carbone des projets qu’elle finance dans les pays en développement et peut être amenée à écarter certains projets à travers l’application d’une grille de sélectivité en termes d’émissions de gaz à effet de serre.

Elle s’est surtout assignée des objectifs quantitatifs : au moins la moitié de l’activité de l’agence dans les pays en développement doit avoir des co-bénéfices climat ; ce pourcentage est de 30 % pour sa filiale Proparco, consacrée au secteur privé. Les objectifs de l’agence sont déclinés géographiquement : la part des financements climat doit ainsi s’élever à 70 %

en Asie et en Amérique latine, à 50 % en Méditerranée et à 30 % en Afrique subsaharienne.

Ces objectifs français s'inscrivent dans le cadre global de l'engagement pris par les pays développés à Copenhague en 2009 de consacrer 100 milliards de dollars par an d'ici 2020 pour financer des projets climat dans les pays en développement. Ils s'inscrivent également dans le prolongement des « objectifs de développement durable », qui viennent d'être adoptés à New York et qui remplaceront les « objectifs du millénaire pour le développement ». Le treizième objectif prévoit ainsi de « *prendre des mesures urgentes pour lutter contre le changement climatique et ses impacts* ».

Les financements climat de la France passent par différents outils, aussi bien multilatéraux que bilatéraux.

On peut notamment retenir le Fonds pour les technologies propres, auquel la France a contribué à hauteur de 500 millions de dollars sur 2010-2012, la « Réserve pays émergents », qui a permis de financer 450 millions d'euros, entre 2005 et 2014, de projets intégrant un objectif de lutte contre le changement climatique, ou encore le Fonds français pour l'environnement mondial qui a versé 59 millions d'euros de dons depuis 2007.

C'est cependant l'AFD qui porte la majeure partie des financements climat de la France : ses engagements climat comptabilisables en APD se sont élevés à 13,2 milliards d'euros entre 2007 et 2014. En 2007 les engagements annuels s'élevaient à 670 millions d'euros avant d'atteindre 2,4 milliards d'euros en 2010 et de stabiliser depuis lors autour de 2 milliards d'euros par an. La croissance est donc importante.

Au total, en 2013, les engagements climat de la France se sont élevés à 2,15 milliards d'euros, soit un montant équivalent à celui de l'Allemagne. Cette dernière accorde cependant exclusivement des dons, quand la France a accordé plus de 90 % de prêts.

La lutte contre le changement climatique est souvent abordée sous l'angle des pays industrialisés ou des grands émergents. Certes, les « pays les moins avancés » (PMA) ne sont pas des émetteurs importants, mais il est fondamental qu'ils adoptent dès aujourd'hui une stratégie de croissance « bas carbone » ; d'autre part, ils sont les premiers à ressentir les effets du changement climatique.

Les effets du changement climatique sont très variables, tout comme l'exposition des populations, mais ils 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.

Les principaux effets du changement climatique pour les pays en développement se feront sentir en matière de pluviométrie, ce qui signifie à la fois des inondations et des sécheresses, qui auront des conséquences considérables en matière de production agricole et de santé. La montée du niveau des mers risque également de toucher un nombre de villes très important. Il résultera de ces différents effets des déplacements forcés, l'exacerbation de conflits, et des migrations importantes.

Nous rejoignons ici l'actualité : le changement climatique augmentera sensiblement les pressions à la migration économique. En 2008, l'ONU estimait que « *près de 250 millions de personnes seront déplacées au milieu de ce siècle à cause de conditions météorologiques extrêmes, de la baisse des réserves d'eau et d'une dégradation des terres agricoles* ». Plus récemment, le Conseil norvégien des réfugiés estimait qu'entre 2008 et 2013, en moyenne annuelle, 27,5 millions de personnes s'étaient déplacées du fait de catastrophes naturelles, notamment liées au climat.

Afin d'étudier le cas spécifique des PMA, nous nous sommes rendus au Sénégal, Yvon Collin et moi, en mai dernier. Ce pays fait partie des PMA, bien qu'il espère accéder au statut d'émergent d'ici 2035. Il est aussi particulièrement exposé aux conséquences du changement climatique.

Récemment, le cabinet britannique *Maplecroft* classait le Sénégal comme dixième pays d'Afrique le plus vulnérable et quatorzième pays au niveau mondial. Il est notamment exposé au changement de pluviométrie : la sécheresse, l'élévation des températures mais aussi les mauvaises pratiques culturales, ont d'ores et déjà affecté la végétation, la salinisation des terres et la fertilité des sols, ce qui se traduit par une baisse de la production agricole. Par ailleurs, l'élévation du niveau des mers affecte la majeure partie des villes côtières sénégalaises, à commencer par Saint-Louis, impliquant des déplacements de population importants.

Les conséquences du changement climatique sont déjà visibles. Du fait notamment de la montée du niveau des mers, Saint-Louis est menacée par l'érosion de la « langue de barbarie », vaste bande de sable qui la protégeait de l'océan Atlantique. Dans la région de Dakar, c'est la hausse des précipitations qui provoque des inondations à répétition, notamment dans la ville nouvelle de Pikine.

Nous avons mené plusieurs visites de terrains et notamment d'un important projet d'irrigation de cultures rizicoles, afin de pallier la plus grande variation de la pluviométrie, qui nous a permis à Yvon Collin et moi-même d'animer une réunion avec des agriculteurs locaux et de constater qu'il y avait un véritable partage des connaissances et des technologies. Nous avons également pu rencontrer de nombreux interlocuteurs sur le sujet du changement climatique, et notamment le ministre de l'environnement ou le maire de Dakar.

Nous avons eu le sentiment qu'il y avait une véritable prise de conscience des autorités sénégalaises sur la question, bien qu'il soit naturellement parfois difficile de protéger l'environnement quand les besoins de développement sont si importants.

Ces entretiens nous ont permis de mieux cerner les besoins des PMA, sans le soutien desquels, j'insiste sur ce point, la COP 21 ne pourra être un succès.

Tout d'abord, les PMA sont prêts à fournir des efforts sur leurs propres émissions ; dans leur cas, il ne s'agit pas, bien entendu, de les diminuer, mais de modifier leur trajectoire. Ils attendent cependant que les pays développés s'engagent à diminuer les leur, afin que les effets qu'ils subissent soient moins importants.

Ils souhaitent également que les pays industrialisés, conformément à leurs engagements passés, mettent des financements sur la table pour les aider face au changement climatique, si possible avec un accès direct à ces financements et non à travers des structures multilatérales ou bilatérales. Surtout, leur préférence va à des financements concernant « l'adaptation au changement climatique », c'est-à-dire la lutte contre ses effets, plutôt qu'au financement de « l'atténuation » des émissions de gaz à effet de serre. Les financements en matière d'adaptation sont d'ailleurs intimement liés au développement : comme nous l'avons constaté au Sénégal, lutter par exemple contre les remontées salines permet également d'améliorer la sécurité alimentaire.

En effet, l'état des réseaux énergétiques est tel dans les PMA que les financements en atténuation sont compliqués à mettre en œuvre.

Enfin, les pays en développement et notamment les PMA considèrent que les financements annoncés en matière de lutte contre le changement climatique doivent venir s'ajouter aux financements classiques annoncés dans le cadre de l'aide publique au développement.

Si nous examinons la politique française d'APD en matière de changement climatique à la lumière des besoins des PMA, nous pouvons en tirer plusieurs enseignements.

Les chiffres des financements climat de la France montrent que cette politique n'est pas assez adaptée aux PMA. Certes, comme on l'a vu précédemment, les engagements de l'AFD sont nettement en hausse. Mais les financements en matière d'adaptation ne représentent qu'à peine plus de 200 millions d'euros par an moyenne, soit seulement 12 % du total. Et ce sont les financements en matière d'atténuation qui ont connu la hausse la plus importante.

Ce déséquilibre se retrouve dans les outils utilisés. Si l'on étudie les engagements de l'AFD, sur les sept dernières années, moins de 5 % des engagements sont constitués par des dons.

Dans ces conditions, il est logique que les PMA ne bénéficient que d'une faible part de nos financements climat : 9 % environ entre 2007 et 2014.

Le délaissement des pays les plus pauvres est une critique récurrente de notre politique d'aide publique au développement. Ainsi, les 16 « pays pauvres prioritaires » ne bénéficiaient que de 12 % des engagements de l'AFD et de 39 % des subventions en 2013, contre un objectif des deux tiers.

Cette situation existe alors même que nos documents cadre prévoient des objectifs spécifiques à ces pays, qui permettent probablement de limiter « la casse ».

Or, force est de constater qu'aucun objectif propre aux PMA ou aux « pays pauvres prioritaires » n'existe en matière de changement climatique. Certes, le rapport annexé à la loi de 2014 prévoit qu'il est crucial « *d'accompagner les pays les plus pauvres et les plus fragiles pour qu'ils puissent adapter leurs modes de vie et leurs économies aux effets inéluctables et déjà présents de ce changement climatique* ». Mais cette déclaration ne s'accompagne d'aucun objectif quantitatif.

C'est pourquoi nous proposons de compléter les objectifs que s'est fixés la France en matière de financement climat en prévoyant un double objectif : d'une part, un objectif d'aide destinée aux PMA ; d'autre part un objectif de financements en matière d'adaptation aux conséquences du changement climatique. Il semble raisonnable de fixer chacun de ces objectifs à 20 %, à l'horizon 2020.

Le « Fonds vert pour le climat », dont le principe a été acté à la conférence de Copenhague en 2009, est l'outil le mieux adapté aux besoins des PMA. Il doit permettre de financer, dans les pays en développement, des actions en faveur de la lutte contre le changement climatique, qu'il s'agisse d'atténuation ou d'adaptation.

L'objectif est de parvenir à 100 milliards de dollars par an d'ici 2020. Il comporte un objectif de répartition à parité entre atténuation et adaptation (en équivalent dons) et un objectif de 50 % des ressources pour les États les plus vulnérables, dont les petits états insulaires, les PMA et les États africains.

À ce jour, 10,2 milliards de dollars de promesses de dons ont été faites pour la période 2015-2018. La France s'est engagée pour sa part à hauteur d'un milliard de dollars, dont près des deux tiers sous forme de don. En avril dernier, 42 % des promesses avaient effectivement été transformées en engagements.

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 l'objectif de 100 milliards de dollars par an soit atteint.

Les premiers projets pourraient être présentés au conseil d'octobre. L'AFD a été accréditée cet été et pourra donc porter des projets financés par le fonds.

Les financements annoncés pour lutter contre le changement climatique devraient en principe venir s'ajouter à ceux prévus dans le cadre de l'aide publique au développement « classique », d'autant plus que notre APD est considérablement inférieure à celle nos voisins : l'aide de la France représente 0,36 % du revenu national brut (RNB), quand l'Allemagne est à 0,41 % et le Royaume Uni à 0,71 %.

Cependant, le contexte budgétaire et économique rend cette perspective difficile. Cette difficulté pourrait être dépassée en ayant recours aux « financements innovants », selon l'expression consacrée, c'est-à-dire par des taxes affectées, mises en place idéalement au niveau international, comme l'a été la taxe sur les billets d'avions dite « taxe Chirac ».

Pascal Canfin et Alain Grandjean ont récemment rendu un rapport sur le sujet, à la demande du Président de la République, qui explore plusieurs voies.

Pour notre part, nous avons 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.

Cependant, comme vous le savez, la mise en place de cette TTF est laborieuse et a récemment été à nouveau reportée.

De plus, il faudra veiller, lorsqu'elle sera mise en place, à ce que son produit soit effectivement – pour une part conséquente – affecté au développement et à la lutte contre le changement climatique. Nous avons débattu de ce sujet avec Richard Yung et François Marc, lors de l'examen du projet de loi relatif au système des ressources propres de l'Union européenne. Je rappelle qu'en 2014, seulement 12 % du produit de la TTF française a effectivement bénéficié au développement.

Le marché européen de quotas carbone pourrait être une autre source de financements. Les autorités européennes cherchent à faire « repartir » ce marché : l'objectif est d'arriver à 20 euros la tonne en 2020 et 30 euros en 2030, pour pouvoir avoir un vrai caractère incitatif pour les entreprises. Je rappelle qu'actuellement la tonne de CO₂ est à 7 euros environ. Pascal Canfin et Alain Grandjean estiment que 3,5 à 5 milliards d'euros par an, à l'horizon 2030, pourraient ainsi être trouvés, grâce aux quotas mis aux enchères.

Enfin, nous pensons que les secteurs des transports aériens et maritimes, qui représentent à eux deux plus de 5 % des émissions de gaz à effet de serre, pourraient être mis à contribution de façon plus importante. Il pourrait être envisagé de les intégrer dans le système européen de quotas, ce

qui dégagerait des ressources supplémentaires pour les pays en développement.

La taxation de ces deux secteurs est une piste particulièrement intéressante, sous la forme par exemple d'une taxe sur les carburants. Certes, la mise en place d'une telle taxe pourrait s'avérer complexe d'un point de vue juridique et nécessiterait de discuter avec l'Organisation internationale de l'aviation civile et l'Organisation maritime internationale. Concernant le secteur aérien, il serait par exemple nécessaire de modifier la convention de Chicago relative à l'aviation civile internationale ainsi que plusieurs milliers de conventions bilatérales. Mais la COP 21 offre justement un cadre aux États pour évoquer un tel sujet. Je rappelle que les carburants des navires sont les plus polluants et ne supportent aucune fiscalité.

Sans inflexion forte en termes de ressources, nous n'aurons pas les moyens d'aider les pays les moins avancés et la pression migratoire ne fera que s'accroître. En conclusion, nous estimons que la COP 21 doit être l'occasion de donner un signal fort aux PMA, qui garantisse leur adhésion au nouveau système international de lutte contre le changement climatique.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je voudrais remercier Fabienne Keller pour cette communication qui, à la veille de la COP 21, est d'une actualité brûlante. Je lisais ce matin l'interview d'un chef d'État africain qui rappelait que, tant que l'Afrique n'aurait pas un accès suffisant à l'eau et à l'électricité, la question des flux migratoires ne pourrait pas être résolue.

J'ai une interrogation sur les taxes aériennes. En effet, la taxe sur les billets d'avion fonctionne mais, lorsque ce type de taxe n'est pas appliqué au niveau mondial, cela nuit à la compétitivité de certaines compagnies aériennes comme cela est le cas, par exemple, d'Air France par rapport à certaines compagnies du Golfe. L'application unilatérale de ce type de taxe risque donc d'avoir des conséquences sur la compétitivité de nos entreprises.

Vous avez parlé des conséquences du changement climatique, notamment sur les pays les moins avancés, qui sont dramatiques, on peut penser par exemple à la disparition des îles, à l'ensablement de certaines villes, ou encore aux inondations, mais existe-t-il des analyses précises et sérieuses sur la contribution de ces pays au changement climatique ? Je pense notamment à l'augmentation de leur consommation d'énergies fossiles, à la déforestation liée aux besoins de chauffage, ou au développement du parc automobile. En effet, certains pays, à l'instar de l'Inde ou de la Chine, ont connu une augmentation fulgurante de leur parc automobile, parfois au détriment de l'offre de transports publics.

M. André Gattolin. – Je partage de nombreuses observations formulées par Fabienne Keller. La question des transports maritimes et des carburants utilisés dans ce secteur est essentielle. On s'est beaucoup focalisé ces dernières années sur le transport aérien alors que les carburants utilisés

dans le cadre des transports maritimes sont non seulement polluants pour les océans et émetteurs de gaz à effet de serre mais, dans les zones arctiques, le carbone-suie qui se dégage tend aussi à recouvrir la neige et à réduire l'effet d'Albédo, ce qui contribue au réchauffement climatique. Or cette question est rarement évoquée. Elle est par exemple absente des réflexions en cours sur les codes de la navigation au niveau international.

Il me semble intéressant que, dans le cadre de la préparation de la COP 21, 90 pays, représentant 80 % des émetteurs de gaz à effet de serre, aient déjà déposé une contribution, parmi lesquels certains pays d'Afrique, tels que le Gabon ou l'Éthiopie.

Je voudrais préciser les propos de Fabienne Keller : le sommet qui s'est tenu en juillet n'était pas le sommet des villes mais le sommet des acteurs non-étatiques. Il me semble important qu'au-delà des villes, des régions, des provinces, des collectivités territoriales s'engagent, notamment dans les pays en développement. Il est essentiel, qu'à côté des contributions nationales, ces collectivités participent à la réflexion, je pense par exemple à des villes comme Lagos au Nigéria. La participation de tous ces acteurs est importante pour arriver à un accord qui aura une vraie validité.

M. François Marc. – Je remercie Fabienne Keller d'avoir abordé la question du financement de la transition vers une économie bas carbone. Pour trouver les 100 milliards de dollars nécessaires au financement de ce fonds, alors que les finances publiques des États ne sont pas en capacité de l'alimenter, il est nécessaire d'imaginer, comme cela a été rappelé par la rapporteure, des financements innovants. Dans un ouvrage écrit sous la direction de Jacques Mistral, « Le climat va-t-il changer le capitalisme ? », Anton Brender propose le recours à des partenariats public-privé. Il aborde notamment le cas de l'Afrique, présentée comme le continent qui connaîtra le développement économique le plus fort dans les années à venir, où de nombreuses entreprises vont s'implanter et réaliser des bénéfices. Il estime par conséquent nécessaire d'associer ces entreprises en amont afin de réfléchir aux moyens de les faire contribuer à l'adaptation du modèle économique des pays les moins avancés. Cette proposition me semble intéressante car elle permettrait d'orienter une partie de la ressource vers ce fonds international. La rapporteure peut-elle nous indiquer s'il s'agit d'une option évoquée dans le rapport de Pascal Canfin et Alain Grandjean ?

Mme Marie-France Beaufils. – Je voudrais revenir sur la taxe sur les transactions financières, qui me semble être une vraie piste sur laquelle on devrait travailler. Bien souvent, ces transactions profitent à ceux qui ont été à l'origine de l'épuisement des ressources et qui sont responsables de la dégradation de la situation dans ces pays. Pourriez-vous nous dire quels sont les freins que vous avez identifiés à la mise en place d'une telle mesure ? Je souhaiterais également évoquer la question des partenariats public-privé. Malheureusement, ces dispositifs profitent généralement, pour l'essentiel, au privé, qui alimente sa caisse alors qu'il n'y a pas de retour

positif sur le terrain. Je suis donc sceptique. Il me semble que l'on devrait être davantage exigeant vis-à-vis de ceux qui interviennent dans ces pays afin qu'ils soient plus respectueux de règles. Je suis convaincue nous avons tous à gagner à ce que ces pays permettent à leurs habitants de continuer à vivre sur leur territoire et ne deviennent pas des exilés climatiques.

M. Jérôme Bignon, président du groupe de travail relatif aux négociations internationales sur le climat et l'environnement. – Nous avons eu une réunion sous la présidence de Gérard Larcher pour fixer le calendrier des travaux de notre groupe de travail. Une réunion devrait ainsi se tenir le 22 octobre pour adopter une proposition de résolution qui serait examinée en séance le 16 novembre prochain. Je tenais d'ailleurs à saluer le travail des rapporteurs. Nous attendons les contributions de chacun pour les intégrer dans le rapport et pour que la résolution que nous proposerons soit le fruit d'un travail collectif.

Les pays en développement ou les moins avancés rencontrent une difficulté majeure pour régler des problématiques dont les principaux facteurs leur échappent : sécheresse, montée des océans etc. On ne peut qu'être frappé de la diminution de la taille du lac Tchad, dont la circonférence ne représente plus que 10 % de celle d'il y a quarante ans. On comprend dès lors que la crise humanitaire en Afrique sub-saharienne n'a pas une origine politique mais climatique. Cela crée des conflits entre les pays, entre les confessions, entre les catégories d'agriculteurs. Les questions climatiques sont souvent à l'origine de difficultés plus larges. La Syrie a ainsi été victime de crises de sécheresse qui se sont traduites par des difficultés majeures en termes d'alimentation.

J'étais en Chine la semaine dernière et j'ai pu mesurer la complexité de son positionnement sur ces questions. La Chine prétend en effet rester dans le champ des pays en développement, ce qui se justifie mais, dans le même temps, elle entend jouer un rôle politique mondial, d'influence. C'est pourquoi elle est allée créer un fonds « sud-sud » qu'elle alimentera. Cette ambiguïté se retrouve dans son modèle de développement : d'un côté la Chine compte 20 millions de voitures supplémentaires chaque année mais, dans le même temps, la ville dans laquelle je me suis rendu, Wuhan, crée une nouvelle ligne de métro par an.

Mme Fabienne Keller, rapporteure spéciale. – Pour répondre au rapporteur général, nous nous sommes concentrés sur la question des pays les moins avancés, dont les niveaux d'émission sont moins importants qu'en Inde ou en Chine - qui est le premier émetteur en niveau absolu désormais - dont les émissions par habitant augmentent mais qui demeurent inférieures aux standards européens, américains ou plus encore saoudiens. Les pays les moins avancés émettent peu et ce qu'ils émettent a essentiellement un impact sur eux-mêmes. Brûler des pneus ou des déchets pour cuisiner, ce qui est souvent le cas en Afrique, dégage des particules. Cela est néfaste pour les poumons et la santé de ces personnes plus que pour la planète car l'effet

volume est très faible. À cet égard, l'initiative de Jean-Louis Borloo pour développer l'électrification est intéressante.

S'agissant de la question de la déforestation, qui recoupe généralement, dans ces pays, celle de l'accès à l'énergie, des projections montrent que la croissance démographique risque d'aggraver ce phénomène.

Vous avez rappelé à juste titre que la mise en place d'une taxe aérienne peut être problématique si elle n'est pas appliquée au niveau mondial. On constate par exemple que les vols vers l'Asie font escale au Moyen-Orient car il n'y a pas de taxe d'aéroport. Si ces pays ne mettent pas en place de taxe, cela améliorera leur positionnement concurrentiel. Il me semble que la COP 21 constitue une opportunité pour discuter de ce sujet.

S'agissant des bateaux, l'amélioration des caractéristiques des moteurs, qui mobilise l'Organisation maritime internationale, sera applicable l'année prochaine. Pour autant, la durée de renouvellement des flottes est de trente ans. L'initiative est louable, mais son impact sur les émissions ne sera effectif qu'à long terme. La COP 21 peut être une occasion de marquer une volonté planétaire dans des secteurs qui présentent l'avantage, par rapport au champ d'application d'une taxe sur les transactions financières, d'être relativement concentrés : le nombre d'armateurs ou de *brokers* en bitumes et gasoils pour les bateaux n'est pas infini. Dès lors que nous afficherons la volonté de taxer – même légèrement – l'ensemble des volumes, nous pourrons disposer d'un dispositif novateur et d'une source de financement pérenne.

André Gattolin a rappelé que, dans le cadre de la préparation de la COP 21, de nombreux pays, dont l'Éthiopie, ont déposé une contribution. On ne peut que se féliciter que tous les pays se sentent concernés : les pays émergents, compte tenu de l'ampleur de leurs émissions, et les pays les moins avancés, en raison des conséquences qu'ils subissent, mais aussi parce qu'ils veulent être dans le jeu international.

François Marc a souligné l'importance d'organiser le financement de la transition vers une économie bas carbone. S'agissant des partenariats public-privé, le fonds vert permet d'intégrer des financements privés, mais certains pays du sud considèrent qu'on leur propose des projets relevant de l'activité économique ordinaire, qui seraient financés par ailleurs. Si l'on met tous les investissements des pays du Nord dans le fonds vert, les 100 milliards de dollars sont déjà atteints. On leur a promis ce levier, il faut donc être vigilant et lui donner un contenu. Les partenariats public-privé ne doivent pas constituer un substitut à l'aide publique.

Marie-France Beaufile a rappelé son attachement à la taxe sur les transactions financières. J'ai écrit un rapport sur ce sujet en 2012 et, comme vous le savez, nous « pataugeons » sur les questions liées aux assiettes, au siège des parties à la transaction, aux chambres de compensation, etc. Par ailleurs, si le projet est porté dans le cadre d'une coopération renforcée à

onze, dans l'Union européenne, il n'existe que des structures à vingt-huit. Les États membres opposés à la taxe sur les transactions financières participent donc à la discussion, ce qui gêne les négociations... À partir d'une proposition très ambitieuse de la Commission européenne, de nombreux critères ont été restreints à la demande de certains pays et les discussions se sont arrêtées. Un nouveau projet devrait être proposé par la Commission. Pour autant, si l'objectif d'un tel dispositif me semble louable, compte tenu de la désorganisation des marchés financiers et de la disparition de toute obligation déclarative des transactions ou de passer par une chambre de compensation, la réalité de son application semble très difficile. Cela tient à la dimension immatérielle des transactions financières, c'est-à-dire à la possibilité de faire transiter l'intégralité des transactions via un « caillou » au milieu du pacifique. Imposer les carburants des bateaux a l'avantage de porter sur une assiette physique, plus mesurable. Les risques de fuite de l'assiette sont moins forts.

Je partage l'analyse de Marie-France Beaufils sur la gravité de la situation des réfugiés climatiques. Je ne crois pas que nous ayons encore pleinement pris conscience que la question climatique, aggravée par le facteur démographique, constituera bientôt une deuxième poussée à l'exil, aussi forte que les difficultés économiques.

Jérôme Bignon a souligné le rôle des pays du Sud et de la Chine en particulier. 20 millions de véhicules supplémentaires peut sembler élevé, mais à l'échelle de la population chinoise, cela ne représente qu'un véhicule pour 500 habitants. Ce phénomène est inquiétant car il peut encore se poursuivre et s'amplifier. Or, s'il est indispensable d'inciter ces pays à passer à un modèle plus sobre, je me suis rendue compte en Tunisie, à Dakar et dans d'autres pays, qu'il était souvent plus facile de construire en six mois une autoroute qui permet un désenclavement, en particulier quand elle est financée par la péninsule arabe ou la Chine, que de mettre en place un réseau de transports en commun qui, pour être intelligent, doit passer en milieu urbain et nécessite d'importants investissements et de longues études techniques. Malheureusement, le modèle automobile continue d'être dominant parce qu'il est plus facile à mettre en place.

La Chine s'intéresse à la COP 21 parce que sa population se sent très concernée par les effets de la pollution de l'air. Or ces deux sujets sont distincts : la pollution de l'air renvoie à la question des particules et non aux gaz à effet de serre. Pour autant, il s'agit de sujets corrélés. On ne peut que se féliciter que la COP 21 mobilise les États parce que ces problématiques recoupent des sujets de préoccupation nationale. Cela laisse entrevoir de belles perspectives de résultats pour cette conférence. Le Sénat est d'ailleurs très actif dans sa préparation.

Mme Michèle André, présidente. – En tant que présidente exécutive du groupe français de l'union interparlementaire, je mesure notre apport. On ne peut qu'être frappé par le rétrécissement du lac Tchad ou par les

catastrophes au Bangladesh. Ces évolutions devraient nous mobiliser pour des raisons climatiques et humanitaires.

La commission a donné acte de sa communication à Mme Fabienne Keller, rapporteure spéciale, et en a autorisé la publication sous la forme d'un rapport d'information.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET PROGRAMME DU DÉPLACEMENT

I. PERSONNES ENTENDUES À PARIS

Paris (10 mars 2015)

Coordination Sud

- M. Gautier Centlivre, Coordination Sud, *Chargé de mission APD et financement du développement*
- M. Romain Benicchio, Oxfam, *Conseiller principal en politiques*
- Mme Aurélie Ceinos, Care, *Chargée de mission Changement Climatique*
- M. Judicaël Fetiveau, Gret, *Chargé de projets gestion des ressources naturelles*

Paris (11 mars 2015)

Institut du développement durable et des relations internationales (Iddri)

- Tancrede Voituriez, *Directeur du programme gouvernance*

II. PROGRAMME DU DÉPLACEMENT AU SÉNÉGAL

Dakar (19 mai 2015)

Ambassade de France - Agence française de développement

Présentation de l'aide publique au développement de la France au Sénégal et des principaux projets climat

- M. Olivier Pezet, *Directeur de l'AFD à Dakar*
- M. Adrien Haye, *Directeur-adjoint de l'AFD à Dakar*
- M. Pierre-Yves Bertrand, *Conseiller régional développement durable*

Ministère de l'environnement et du développement durable

Entretien avec Abdoulaye Balde, *Ministre de l'environnement et du développement durable*

- M. Ousmane Fall Sarr, *Président du Comité national changement climatique (Comnac)*
- Mme Sadia Demarquez Ouar, *Expert technique international détaché sur le poste de Conseiller technique au cabinet du ministre au Ministère de l'environnement et du développement durable*
- Mme Mariline Diara, *Directrice de l'environnement et des établissements classés*

Office National de l'Assainissement du Sénégal

Visite du projet de réseau de collecte et d'évacuation des eaux usées industrielles et domestiques dans le cadre de la dépollution de la baie de Hann

- M. Papa Samba Diop, *Coordonnateur du projet de dépollution de la baie de Hann*

Programme des Nations unies pour le développement (PNUD)

- M. Mathieu Ciowela, *Directeur pays*
- M. Alioune Badara Kaere, *Chef d'équipe unité environnement et changements climatiques*

Saint-Louis (20 mai 2015)

Société d'aménagement et d'exploitation des terres du delta et de la vallée du fleuve Sénégal (SAED)

Déjeuner de travail

- M. Samba Kante, *Directeur général*

Visite du projet d'agriculture irriguée et de développement économique des territoires ruraux du département de Podor

Échanges avec les producteurs

Dakar (21 mai 2015)

Mairie de Dakar

Entretien avec Khalifa Ababacar Sall, *Maire de Dakar*

Visite de la société indépendante et moderne des plastiques africains (SIMPA)

- M. Ibrahim Hawili, *Directeur général*