



Commission des Finances

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



**Mme Fabienne KELLER**  
*(Les Républicains – Bas Rhin)*



**M. Yvon COLLIN**  
*(RDSE – Tarn-et-Garonne)*

Rapporteurs spéciaux de la mission « Aide publique au développement »



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX.....</b>	5
<b>AVANT-PROPOS .....</b>	7
<b>I. L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT DE LA FRANCE EN MATIÈRE DE CLIMAT .....</b>	9
<b>A. DES OBJECTIFS GÉNÉRAUX MAIS PEU CONTRAIGNANTS.....</b>	9
1. <i>Des objectifs généraux dans le cadre de la politique française d'APD en matière de climat ....</i>	9
2. <i>Un objectif quantitatif dans le cadre d'intervention de l'Agence française de développement .....</i>	10
3. <i>Un objectif international ambitieux : 100 milliards de dollars par an d'ici 2020.....</i>	11
<b>B. DES FINANCEMENTS EN HAUSSE .....</b>	11
1. <i>Les outils multilatéraux .....</i>	11
2. <i>Les outils bilatéraux.....</i>	12
<b>II. L'EXPOSITION PARTICULIÈRE DES PMA AU CHANGEMENT CLIMATIQUE.....</b>	16
<b>A. LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT SONT EN PREMIÈRE LIGNE.....</b>	16
1. <i>Des vulnérabilités spécifiques .....</i>	16
2. <i>Les « migrants climatiques ».....</i>	18
<b>B. LE CAS PARTICULIER DU SÉNÉGAL.....</b>	19
1. <i>La volonté d'accéder au statut de pays émergent à l'horizon 2035.....</i>	19
2. <i>L'exposition particulière du pays au changement climatique .....</i>	20
3. <i>Des projets emblématiques .....</i>	21
<b>C. LES BESOINS DES « PAYS LES MOINS AVANCÉS ».....</b>	23
<b>III. LES CONCLUSIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX.....</b>	25
<b>A. MIEUX PRENDRE EN COMPTE LA SITUATION PARTICULIÈRE DES PMA DANS LA POLITIQUE CLIMAT DE LA FRANCE.....</b>	25
1. <i>Des « financements climat » qui ne sont pas assez tournés vers les PMA .....</i>	25
2. <i>La nécessité de définir des objectifs quantitatifs en matière de financement de l'adaptation et de financements à destination des PMA.....</i>	27
<b>B. SOUTENIR ACTIVEMENT LE FONDS VERT POUR LE CLIMAT .....</b>	28
1. <i>Un outil qui correspond aux besoins des PMA .....</i>	28
2. <i>Un outil à faire monter en puissance .....</i>	29
<b>C. SURMONTER LA CONTRAINTE BUDGÉTAIRE ACTUELLE GRÂCE AUX « FINANCEMENTS INNOVANTS » .....</b>	30
1. <i>Le débat sur l'additionnalité des financements climat aux financements classiques .....</i>	30
2. <i>Une difficulté à surmonter grâce aux « financements innovants » .....</i>	30
a) <i>La perspective d'une taxe sur les transactions financières européenne.....</i>	31
b) <i>Le financement à partir du marché carbone soumis à une remontée du cours de la tonne de CO<sub>2</sub>.....</i>	32
c) <i>L'opportunité de la COP 21 pour discuter d'une taxation du carburant des transports aériens et maritimes .....</i>	32



## 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 CO<sub>2</sub>, 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 française<sup>1</sup>, 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 développement<sup>2</sup>, adoptée à l'été 2014, prévoit dès son article 1<sup>er</sup> 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

---

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

<sup>2</sup> 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 2012-2016<sup>1</sup>.

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

---

<sup>1</sup> 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.

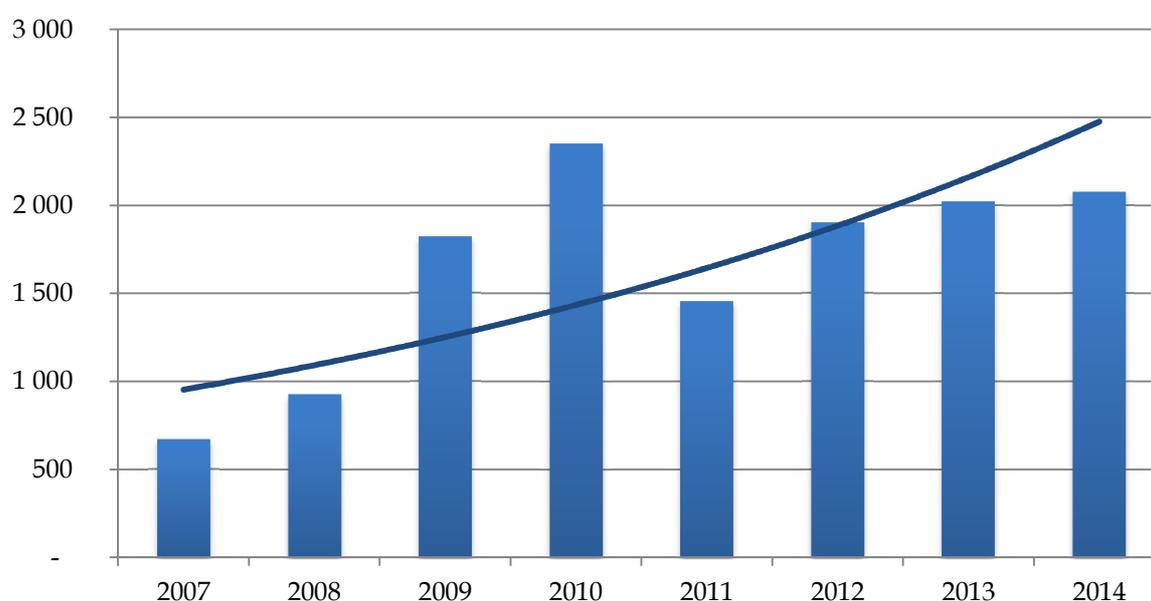
Les dispositifs d'aide liée concourent également au financement de projets climat, bien qu'ils ne soient pas strictement dédiés à cet objectif. Ainsi, entre 2005 et 2014, plus de 150 projets ont été réalisés ou engagés en comportant un objectif lié changement climatique, pour un montant total de plus 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)**<sup>1</sup>, 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 %.

<sup>1</sup> 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 réduction de la vulnérabilité des biens, personnes et écosystèmes aux conséquences des changements climatiques est bien plus difficile à démontrer et quantifier qu'une tonne de CO<sub>2</sub> 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 promeut. 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 2003<sup>1</sup>, « *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 accentuées 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

---

<sup>1</sup> 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 intermédiaire<sup>1</sup>.

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.

---

<sup>1</sup> 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 2025-2030<sup>1</sup>.**

## 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 1970<sup>2</sup>, ne fait pas l'objet d'une définition très précise<sup>3</sup>. 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* »<sup>4</sup>.

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** »<sup>5</sup>.

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 2014<sup>6</sup> 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

---

<sup>1</sup> PNUE, Adaptation gap report, 2014.

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

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

<sup>4</sup> El-Hinnawi E., *Environmental Refugees*, UNEP, Nairobi, 1985

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

<sup>6</sup> 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 km<sup>2</sup>

Croissance démographique : 2,53 % en 2013

Espérance de vie : 63 ans en 2014

Taux d'alphabétisation : 52 % en 2013

Indice de développement humain : 163<sup>ème</sup> 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 2014<sup>1</sup> 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 principales<sup>2</sup>.

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.

---

<sup>1</sup> *Maplecroft, The Climate Change and Environmental Risk Atlas 2014, novembre 2013.*

<sup>2</sup> *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

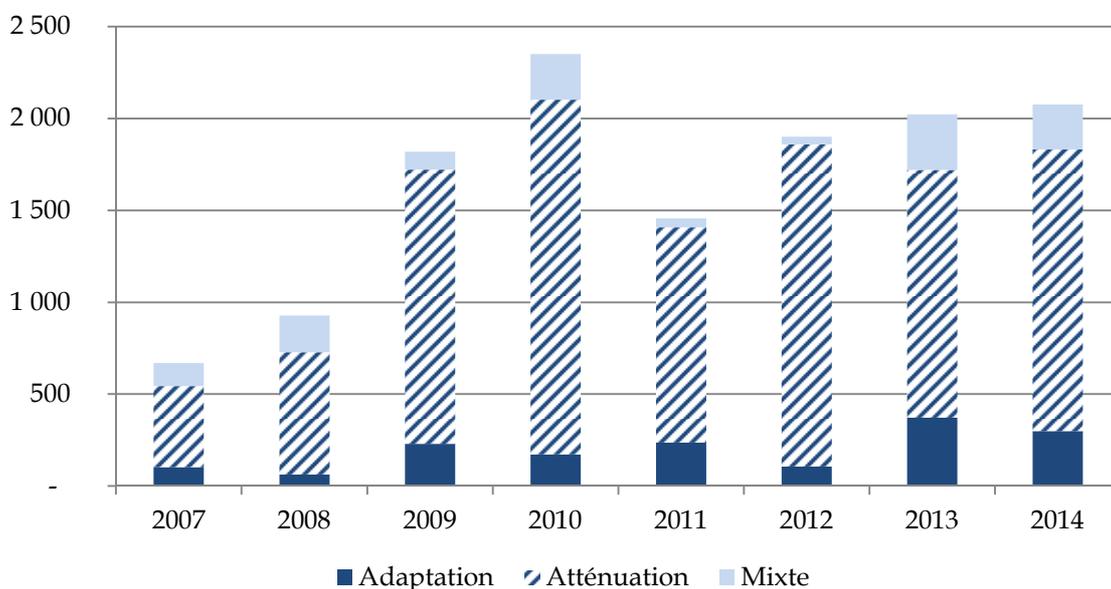
##### 1. Des « financements climat » qui ne sont pas assez tournés vers les PMA

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**

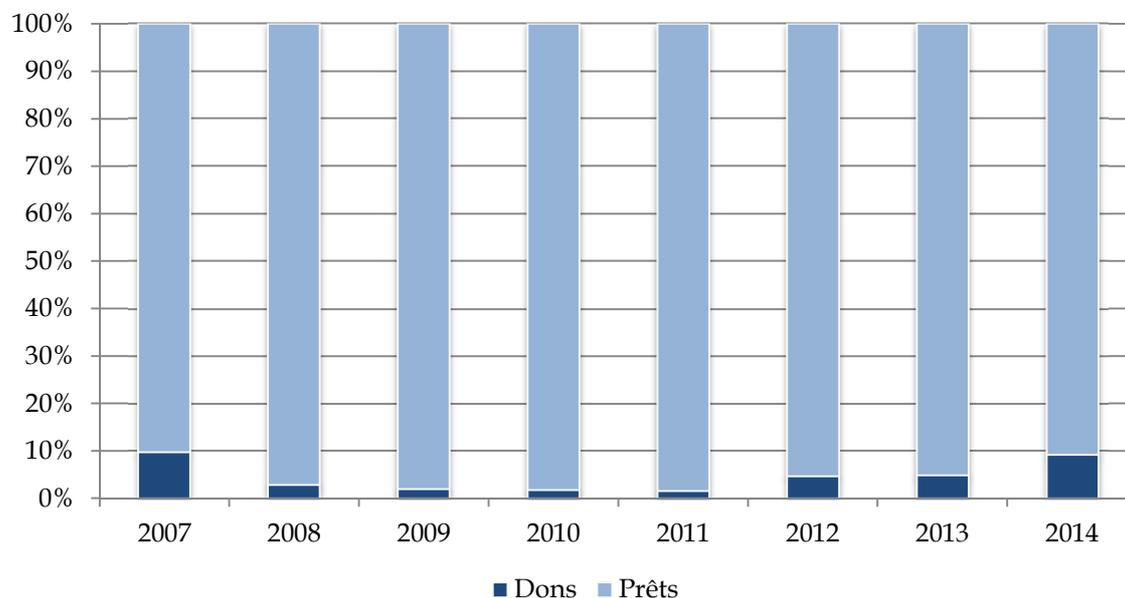
(en millions d'euros)



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.

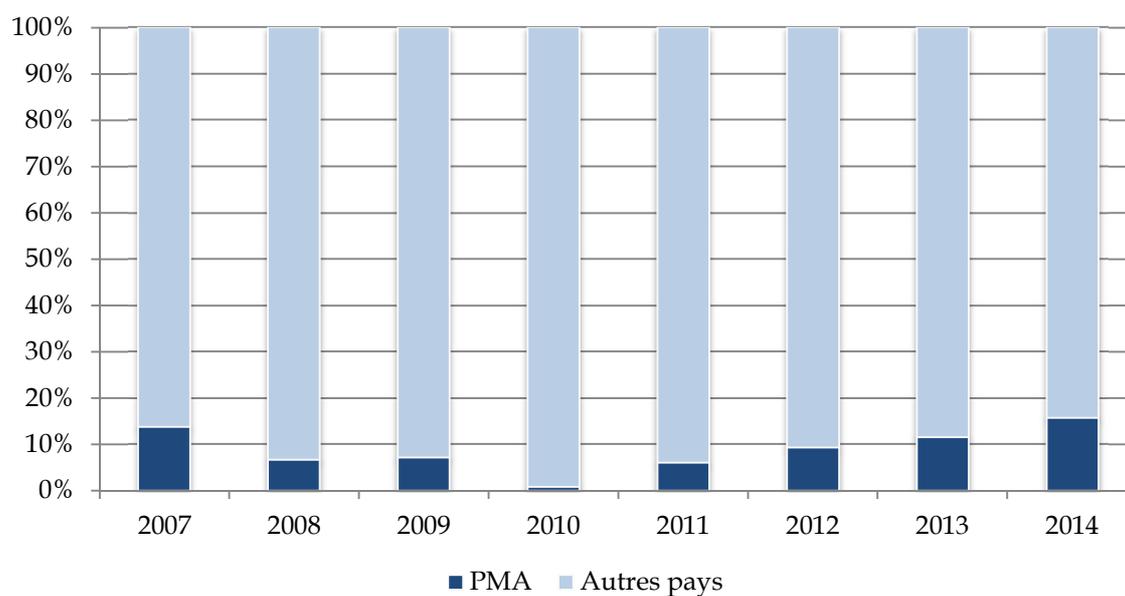
**Engagements AFD comptabilisés « climat » déclarables APD :  
part des dons et des prêts**



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)<sup>1</sup> 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*

---

<sup>1</sup> 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 entendu 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 intermédié**, 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 Grandjean<sup>1</sup>.

*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 développement<sup>2</sup>.**

Cependant, **la mise en place de cette TTF est laborieuse<sup>3</sup>**. 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.**

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

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

<sup>3</sup> 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 CO<sub>2</sub>*

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 CO<sub>2</sub>. 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 CO<sub>2</sub> 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 CO<sub>2</sub> 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.**