



Recommandations du RAC-France, de Coordonation SUD et de leurs associations membres sur la mise en œuvre des financements précoces Mars 2010

L'Accord de Copenhague, dont les Parties ont « pris note » au sein d'une décision, prévoit que les pays industrialisés s'engagent collectivement à mobiliser des ressources nouvelles et additionnelles de 30 milliards de dollars entre 2010 et 2012 au profit des pays en développement pour les soutenir de manière équilibrée dans leurs activités d'adaptation aux impacts du changement climatique et de limitation de leurs émissions. Ces financements sont plus connus aujourd'hui sous l'appellation de « financements précoces ».

Du point de vue du RAC-F et de Coordonation SUD, ils doivent **être utilisés pour reconstruire avec les pays en développement un climat de confiance** véritablement ébranlé par l'échec de la conférence de Copenhague. Par ailleurs, les leçons que la communauté internationale pourra tirer de la mise en œuvre des financements précoces seront décisives pour l'instauration d'une architecture financière de long terme pour lutter contre les changements climatiques, de façon équitable et efficace.

Ainsi, la présente note de position énumère des recommandations à destination du gouvernement français et plus largement de l'Union européenne (UE) pour :

- permettre une utilisation des financements précoces qui facilite la création d'une relation de confiance avec les pays en développement ;
- poser les jalons d'une architecture financière de long terme pour la période après-2012, basée sur les principes d'efficacité et d'équité.

1. Principaux objectifs des financements précoces :

Initialement, les financements précoces ont été pensés pour aider les pays en développement à « être sur les rails » au 1er janvier 2013.

La Commission européenne, dans sa communication du 1er janvier 2009, les décrivait de la manière suivante : « *Le renforcement des capacités en vue de garantir la capacité institutionnelle nécessaire à une réduction et une adaptation efficaces constituera un facteur déterminant dans les années qui suivront la conclusion du nouvel accord. En agissant très tôt, on pourra faire en sorte que l'adaptation et la transition vers une économie à faible émission de carbone se déroulent de manière plus harmonieuse. L'Union européenne doit examiner la possibilité de mettre au point un mécanisme d'anticipation (frontloading) pour dégager rapidement des fonds substantiels en faveur des pays en développement les plus vulnérables et les plus pauvres. Il s'agirait là d'une initiative relais pour la période de transition entre 2010 et la pleine mise en œuvre de la nouvelle architecture financière qui doit être définie à Copenhague* ».

Les financements précoces doivent ainsi aider les pays en développement, en priorité les plus vulnérables, à définir des stratégies de développement faibles en carbone et résilientes aux impacts du changement climatique. Ces priorités doivent être définies par les pays récipiendaires, en lien avec les populations et les communautés locales, car ils sont le plus à même d'identifier et de définir leurs besoins. Un renforcement des capacités est nécessaire :

- pour améliorer les connaissances sur les impacts du changement climatique ;
- identifier les opportunités en termes d'atténuation (y compris dans le secteur de la lutte contre la déforestation et la dégradation des forêts) et les activités prioritaires en matière d'adaptation ;
- renforcer les capacités institutionnelles des pays.

Sans que cette liste soit exhaustive, il s'agit d'activités qui soutiendront la définition par les pays en développement de véritables stratégies de lutte contre le changement climatique et ses impacts, à moyen et long terme. **Les financements précoces doivent donc aller bien au delà d'activités « au fil de l'eau » c'est-à-dire déjà programmées par les pays industrialisés dans les pays en développement.**

Plusieurs besoins urgents ont déjà été identifiés dans les pays les plus pauvres. En 2001, les pays industrialisés se sont engagés à travers les Accords de Marrakech à soutenir les besoins immédiats d'adaptation des pays les moins avancés à travers un nouveau fonds placé sous l'égide de la Convention Climat : le fonds pour les pays les moins avancés. Il a ainsi été demandé aux pays les moins avancés d'élaborer des programmes d'actions nationaux d'adaptation (les PANA). 38 PANA ont été soumis pour un coût de mise en œuvre total estimé à environ 2 milliards de dollars US.

Cependant, les promesses de contribution des pays s'élèvent seulement à 176 millions de dollars sur lesquels seuls 135 millions ont été versés et à peu près 31,4 millions effectivement utilisés à ce jour. Cette rupture de promesse vis-à-vis des pays les moins avancés continue d'ébranler la confiance entre pays industrialisés et pays en développement. Par ailleurs, les pays les moins avancés continuent de voir leurs besoins urgents d'adaptation insatisfaits. Il est donc important qu'une partie des financements précoces soit utilisée par l'Union européenne pour soutenir la mise en œuvre des PANA dans pays les moins avancés. Cette obligation date de plusieurs années et les pays industrialisés auraient dû s'en acquitter via des contributions autres que les financements précoces. Mais, l'urgence de la situation dans les pays les moins avancés requiert un soutien immédiat via les financements précoces.

Outre cette contribution au fonds PMA pour soutenir ces besoins urgents d'adaptation, l'UE doit travailler avec le Fonds pour l'Environnement Mondial (FEM) afin d'accélérer le cycle de décaissement des financements dans le contexte de la cinquième reconstitution des ressources du FEM.

Au delà des principaux objectifs des financements précoces, un certain nombre de principes doivent être respectés pour garantir leur utilisation efficace et équitable.

2. Principes devant guider l'utilisation des financements précoces

- *Une utilisation coordonnée et transparente des financements précoces au niveau européen*

L'UE s'est engagée collectivement à Copenhague sur une contribution de 2,4 milliards d'euros par an sur la période 2010-2012. Il est dès lors légitime que l'utilisation des financements précoces par les différents États membres et la Commission européenne soit coordonnée au niveau européen. Cette coordination permettrait de maximiser l'impact des efforts entrepris, d'éviter les doublons et de garantir, conformément au libellé de l'accord de Copenhague et de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide, que les financements précoces sont attribués de façon efficace et de manière équilibrée entre les activités d'adaptation et d'atténuation.

L'UE doit se montrer exemplaire dans l'allocation des financements précoces. La période 2010-2012 doit être mise à profit pour définir un système robuste de mesure, de notification et de vérification des financements pour le climat dans le cadre de la Convention. **Un suivi transparent de l'utilisation des financements précoces comprend : les sources de financements utilisées, y compris leur lien avec les objectifs d'aide publique au développement, les canaux de distribution utilisés, les activités financées sur le terrain, la part de dons par rapport aux prêts et le montant total du soutien délivré par rapport à la promesse de contribution qui a été faite.** Un système de surveillance et d'évaluation des financements précoces doit par ailleurs être établi avec les pays bénéficiaires pour permettre un partage d'expériences sur l'efficacité des contributions.

Le RAC-France et Coordination SUD appellent donc le gouvernement à défendre au sein de l'UE :

- la mise en place d'un processus transparent et coordonné pour l'allocation des financements précoces ;
- un compte-rendu public, au niveau européen, de l'utilisation effective des financements précoces par l'Union européenne et ses États membres.

Au delà de cette coordination au niveau européen, les ONG appellent la France à promouvoir au sein de la Convention Climat la publication d'un rapport de progrès sur l'utilisation des financements précoces pour la session de négociations de Bonn fin mai et d'un rapport complet pour la COP16 de Cancun.

- *Des financements précoces « nouveaux et additionnels »*

De par l'accord de Copenhague, les pays industrialisés se sont engagés à procurer des « ressources nouvelles et additionnelles » de l'ordre de 30 milliards de dollars pour la période 2010-2012. Pour respecter ce principe, les financements précoces **ne doivent pas être constitués de financements déjà annoncés ou alloués**. Ils ne doivent **pas se substituer mais s'ajouter aux engagements déjà pris envers les pays en développement**, tel que celui de l'UE d'attribuer 0,56% de son produit national brut à l'aide publique au développement en 2010 et 0,7% en 2015.

Le RAC-F et Coopération SUD regrettent la tentative de certains États membres de vouloir effectuer un double comptage de financements annoncés en amont de Copenhague. En effet, certains financements ont été déjà alloués dans le cadre de l'aide publique au développement, les comptabiliser à ce titre ainsi qu'au titre des financements précoces pour le climat revient à les compter deux fois. Ce comportement aura pour seul effet d'ébranler encore un peu plus la confiance avec les pays en développement. Certes, la France et plus largement l'UE ne sont pas sur la voie d'atteindre leurs objectifs d'aide publique au développement. Mais, **utiliser les financements précoces pour le climat afin de combler cette défaillance serait tout simplement inacceptable**. Le changement climatique représente un fardeau supplémentaire pour les pays en développement qui n'a pas été pris en compte quand l'objectif de 0,7% a été établi.

- *Privilégier les dons par rapport aux prêts*

Ni l'accord de Copenhague, ni les annonces officielles faites par certains dirigeants lors du Sommet, au premier rang desquels le Président de la République Nicolas Sarkozy, n'ont précisé si les financements précoces devaient être attribués sous forme de prêts ou de dons. Plusieurs États membres dont la France ont déjà fait savoir qu'une partie de leur contribution serait attribuée sous forme de prêts concessionnels, sans toutefois en préciser le pourcentage. Cependant, les financements précoces ont vocation à se centrer en priorité sur les pays les plus vulnérables. En conséquence, et pour ces pays vulnérables, les dons sont à privilégier par rapport aux prêts.

- *Utiliser des canaux appropriés pour la distribution des financements précoces*

- En cohérence avec la déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide et le consensus européen sur le développement, les financements précoces de l'UE et de ses États membres devront être utilisés via un nombre limité de canaux de distribution afin d'éviter une fragmentation trop importante de l'aide et de centrer les financements là où l'UE a une valeur ajoutée, selon des critères objectifs et transparents. La question de la priorité à accorder aux canaux multilatéraux par rapport aux canaux bilatéraux doit d'abord être pensée en termes d'efficacité, d'équité et de transparence. Quelque soit le canal utilisé, l'aide apportée doit être facilement accessible pour les pays les moins avancés.
- Donner la priorité aux entités nationales de mise en œuvre : l'UE doit travailler avec le comité exécutif du fonds pour l'adaptation afin d'identifier les entités nationales pertinentes de mise en œuvre. La participation des communautés et des populations affectées par les changements climatiques, en particulier les plus vulnérables, doit être pleine et effective et l'UE peut les soutenir directement. Allouer les fonds à ces entités nationales doit être privilégié par rapport à des agences internationales, et ce, en cohérence avec la position de l'UE en faveur de l'appropriation nationale de l'aide par les pays en développement.
- Le programme pilote de la Banque Mondiale sur la résistance aux chocs climatiques, malgré quelques efforts pour améliorer la représentation équitable entre pays industrialisés et pays en développement, souffre d'un manque de transparence. La Banque Mondiale continue par ailleurs d'être fortement critiquée par les pays en développement, du fait d'une prédominance des pays donateurs dans les arrangements institutionnels et d'un soutien important aux projets basés sur les énergies fossiles. L'UE doit **boycotter l'utilisation des financements précoces pour alimenter le programme pilote de la Banque Mondiale sur la résistance aux chocs climatiques, en particulier sous formes de prêts**.

Conclusion :

Il est capital d'assurer une utilisation transparente des financements précoces. L'UE doit ainsi exercer un rôle central dans la mise en œuvre des financements précoces de ses États membres afin de garantir une utilisation coordonnée, efficace et transparente. En outre, bien utilisés, les financements précoces représenteront un « précédent » qui permettra de rétablir la confiance entre pays industrialisés et pays en développement et d'élaborer un futur mécanisme financier de long terme sous l'égide de la Convention. Pour être légitime aux yeux des pays en développement et efficace, le nouveau mécanisme financier devra permettre une **représentation équilibrée pays en développement/pays industrialisés et une véritable appropriation nationale de l'allocation des financements**. L'UE doit utiliser les financements précoces pour démontrer et soutenir ce type de mécanisme de solidarité de long terme. A ce titre, le fonds pour l'adaptation du protocole de Kyoto doit servir d'exemple. Il bénéficie d'une gouvernance équilibrée, autorise un accès direct aux entités nationales de mise en œuvre et est pleinement reconnu par les pays en développement.