

Justice climatique et financement climatique international : la position d'Alliance Sud

Propositions pour une participation juste et équitable
de la Suisse à l'objectif des 100 milliards de dollars convenu
lors de l'accord de Paris sur le climat.



Dans le delta du Niger également, le changement climatique de ces dernières années a provoqué des inondations dramatiques. Photo : EPA / George Esirii

**Justice climatique et financement international du climat
dans la perspective du développement**

Sommaire

1. Résumé	3
2. Contexte	5
3. Financement climatique international – But et importance	9
4. Prétention et réalité	12
5. État des lieux en Suisse	16
6. Solutions possibles	21
7. Conclusions	23
8. Demandes au Conseil fédéral et au Parlement	24

1. Résumé

« Make no mistake : it would be suicide for the world to continue to emit greenhouse gases at the current pace and we should all demand a rapid transition to renewable energy. But for small island nations, it would also be suicide not to use every lever of power we have to demand what is fair and just : the support we need to manage a crisis that has been thrust upon us. »

Thorig Ibrahim, ancien ministre de l'environnement et de l'énergie des Maldives et président de l'Alliance des petits États insulaires.

Autrefois, les tâches de développement pour les pays pauvres se concentraient principalement sur la dimension sociale et économique. Les pays en développement doivent de nos jours investir toujours davantage dans la protection de leurs populations et de leurs infrastructures afin d'être préparés aux incidences des changements climatiques. Or ces pays n'ont justement guère contribué à la crise climatique. Dans l'accord de Paris sur le climat de 2015, ils se sont également engagés à réduire leurs émissions – au côté de pays prospères comme la Suisse qui émettent beaucoup de CO₂.

En 2015, il a été convenu à Paris que les pays et les communautés à faibles capacités financières et les plus exposés aux aléas climatiques devraient bénéficier d'un soutien adéquat pour accomplir ces tâches supplémentaires. Concrètement, les pays industrialisés se sont engagés à fournir au moins 100 milliards de dollars par an dès 2020 pour le « financement climatique international ». Contrairement à la coopération au développement, ce financement ne vise pas à lutter contre la pauvreté et à encourager la prospérité : il doit aider les pays en développement à prévenir et à gérer les changements climatiques. Des fonds publics nouveaux et additionnels sont donc nécessaires. Utiliser à cette fin les moyens financiers déjà limités de *l'aide publique au développement (APD)* ou simplement les prendre en compte une seconde fois comme financement international du climat, comme on le voit parfois aujourd'hui, est cynique et préjudiciable.

Vu sa part de responsabilité dans le domaine du climat et son potentiel économique global, la Suisse doit contribuer au moins à hauteur de 1 %, soit 1 milliard de francs par an, au financement climatique international. S'il est vrai que les mesures de développement et les mesures climatiques dans les pays en développement peuvent d'une certaine manière se compléter, la Suisse ne doit pas financer ce « milliard de financement climatique » au détriment de la coopération au développement existante. Cette remarque est d'autant plus pertinente que les fonds destinés à la coopération au développement sont encore bien en deçà des 0,7 % du revenu national brut (RNB) promis depuis longtemps. Dans les deux domaines, la Suisse doit s'acquitter de chacun de ses engagements (financiers) internationaux séparément et sur un pied d'égalité.

Dans le présent document, Alliance Sud montre que la mobilisation d'un milliard de francs par an en fonds publics nouveaux et additionnels pour le financement international du climat est déjà possible aujourd'hui. Elle signale également de quelle manière le faire. À cette fin, il faut des instruments incitatifs qui tiennent compte du

principe du pollueur-payeur, (partiellement) affectés, dont l'utilisation est possible sans modification constitutionnelle, de façon ciblée et judicieuse.

Trois options sont envisageables dans le cadre de la révision totale de la loi sur le CO₂ : l'introduction d'une taxe à affectation spéciale sur les billets d'avion, l'extension de la taxe CO₂ actuelle sur les carburants et une extension de ses affectations (partielles). Cela permettrait à la Suisse de remplir tous ses engagements en matière de financement climatique sans pour autant utiliser les crédits-cadres de la coopération au développement à des fins détournées.

Alliance Sud exige de la Suisse qu'elle respecte ses engagements en matière de financement climatique international en grande partie grâce à de nouvelles ressources financières publiques collectées dans le respect du principe du pollueur-payeur. Les fonds privés peuvent au mieux compléter, mais non remplacer, le « milliard de financement public du climat ».

2. Contexte

Plan international

Dans son rapport spécial¹ d'octobre 2018, le *Groupe d'experts inter-gouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC)* des Nations Unies indique clairement que l'augmentation de la température moyenne mondiale de 1,0°C à ce jour a déjà entraîné des changements climatiques radicaux. Les graves conséquences pour les écosystèmes et les infrastructures affectent principalement les pays du Sud qui sont déjà fortement exposés aux changements climatiques. Or les populations les plus pauvres et les plus vulnérables des pays en développement ont relativement peu contribué à la crise climatique. Et contrairement aux pays prospères comme la Suisse, ils n'ont pas les moyens de prendre des mesures urgentes pour s'adapter à ces changements.

1 [GIEC \(2018\)](#) : Global Warming of 1,5°C, Summary for Policy Makers.

Les changements climatiques entraînent des charges financières accrues dans les pays les plus touchés, et ce, sans faute de leur part.

Les pays en développement doivent non seulement lutter contre la pauvreté et encourager la prospérité mais encore investir dans la protection de leurs populations pour atténuer les impacts toujours plus nets des changements climatiques. Dans le jargon technique, il s'agit d'adaptation et de renforcement de la résilience (capacité de résistance). En outre, les pays qui ont le moins contribué au changement climatique se sont engagés, dans l'accord de Paris sur le climat de 2015², à réduire les émissions existantes (dans le jargon technique : la « mitigation », soit l'atténuation), à concevoir leur développement futur sans émissions et à promouvoir la décarbonisation de leur industrie et de la société.

2 [UNFCCC \(2015\)](#) : « The Paris Agreement ». Decision 1/CP.21 and Annex. FCCC/CP/2015/10/Add. 1.

Charges financières accrues pour les pays en développement particulièrement exposés aux aléas climatiques

Touchés par des périodes de sécheresse de plus en plus fréquentes, des atolls isolés des **Maldives**, dans l'océan Indien, doivent régulièrement couvrir leurs besoins en eau potable en la transportant par bateau depuis les usines de dessalement de l'île principale. En parallèle, le gouvernement renforce les fortifications côtières autour des nombreuses îles pour contrer l'élévation du niveau de la mer et l'érosion. Les chiffres du gouvernement indiquent que 85 millions de dollars ont été dépensés ces dernières années pour des mesures d'adaptation rendues nécessaires par les changements climatiques.

Au **Bangladesh**, le gouvernement dépense depuis plus d'une décennie 100 millions de dollars par an sur son propre budget national pour des mesures d'adaptation indispensables. Ces sommes servent à renforcer les fortifications et les barrages côtiers autour de Dhaka, une métropole de 15 millions d'habitants. Le gouvernement prépare par ailleurs le déplacement de près de 10 millions de personnes des régions côtières vers l'intérieur du pays en développant les infrastructures nécessaires dans dix villes. L'élévation attendue du niveau de la mer ne lui laisse pas d'autre choix.

C'est pourquoi l'accord de Paris sur le climat stipule que les pays industrialisés riches, premiers responsables de ces changements, doivent fournir aux pays en développement un « financement climatique international ». Au moins 100 milliards de dollars par an doivent être mis à disposition dès 2020 pour couvrir ces coûts supplémentaires liés au climat. Mais comme l'indique déjà explicitement la Convention-cadre de 1992 sur les changements climatiques, des ressources financières « nouvelles et additionnelles » sont nécessaires à cette fin. L'objectif est d'éviter que les fonds publics et les fonds de développement étrangers ne soient détournés d'autres tâches essentielles, comme la santé, l'éducation ou l'encouragement de la prospérité, pour prévenir et contrer les effets des changements climatiques. Il va de soi qu'une atténuation rapide et mondiale de la crise climatique est également dans l'intérêt même des pays du Nord. Eux aussi sont de plus en plus gravement affectés par le déclin de la biodiversité induit par le climat et la menace qui pèse sur la productivité agricole. Enfin, les conflits pour les ressources tendent à s'intensifier en raison des changements climatiques planétaires. Les moyens d'existence des populations les plus démunies sont à leur tour menacés, ce qui peut notamment entraîner l'augmentation de la pression migratoire.

Les besoins financiers pour les mesures climatiques dans les pays en développement sont estimés à plusieurs centaines de milliards de dollars par an. Et cette tendance est en forte hausse. Selon le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), le coût des mesures d'adaptation urgentes dans les pays en développement atteindra entre 280 et 500 milliards de dollars par an en 2050. D'autres sources, dont l'Institut international pour l'environnement et le développement (IIED),³ prévoient une augmentation encore plus substantielle des coûts. Le PNUE souligne que les coûts sont plus élevés, de façon exponentielle, que le montant des fonds publics internationaux disponibles aujourd'hui⁴. Tous les pays se sont en outre engagés, dans le cadre des objectifs climatiques de Paris, à réaliser les investissements nécessaires dans la conversion énergétique et les mesures d'atténuation.

Avant l'échec de la Conférence de Copenhague sur le changement climatique (*Conférence des Parties 15*, COP15, 2009), les pays riches, nommés pays industrialisés ou développés dans l'accord de Paris sur le climat, ont promis d'augmenter peu à peu leurs contributions au financement climatique international afin d'atteindre ensemble un total d'au moins 100 milliards de dollars par an d'ici 2020. Pour les pays dits industrialisés, cette promesse a été confirmée par l'accord de Paris de 2015 comme engagement contraignant en vertu du droit international. Les modalités d'exécution de cet engagement font jusqu'ici l'objet de négociations.

3 IIED (2009) : Assessing the costs of adaptation to climate change : A critique of the UNFCCC estimates.

4 UNEP : The Adaptation Gap Report.

En 2021, le Protocole de Kyoto (1997) sera remplacé par l'accord de Paris sur le climat. Mais au lieu de respecter leurs engagements financiers, les pays industrialisés ergotent sur l'interprétation de l'accord. Dans le même temps, les États insulaires s'enfoncent dans le Pacifique, les réserves d'eau potable diminuent dans les zones côtières asiatiques, les changements climatiques entraînent l'assèchement ou l'inondation de régions africaines. Et ce n'est pas seulement en Amérique latine que de plus en plus de gens prennent le chemin de l'exil pour trouver de meilleurs moyens de subsistance et un revenu synonyme de survie.

Plan national

En Suisse, divers dossiers politiques fédéraux ont actuellement trait à la mise en œuvre de l'accord de Paris sur le climat en général et au financement international dans ce domaine en particulier. Pivot de la politique climatique de la Suisse, la révision totale de la loi sur le CO₂ est l'un des points à l'ordre du jour. Le premier traitement du dossier au Conseil national en décembre 2018 a coïncidé avec l'adoption des règles de mise en œuvre de l'accord de Paris sur le climat à la Conférence sur le climat en Pologne (COP24, Katowice). Après le renvoi du projet au Conseil national, qui a accéléré de manière significative l'émergence d'un mouvement climatique en Suisse également, la proposition du Conseil fédéral sera soumise au Conseil des États lors de la session d'automne 2019. Puis le Conseil national nouvellement élu se penchera à nouveau sur la loi sur le CO₂.

Par ailleurs, le rapport explicatif sur le prochain Message sur la coopération internationale (CI, 2021–2024)⁵ que le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) et le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR) ont mis pour la première fois en consultation début mai 2019, revêt également une grande importance pour la politique climatique suisse. En 2017 déjà, le Conseil fédéral a expressément indiqué dans un rapport que les moyens publics consacrés au financement climatique international « devront être financés en majeure partie par les crédits-cadres de la coopération internationale et, en complément, par le crédit-cadre en faveur de l'environnement mondial »⁶. En conséquence, le rapport sur le message sur la CI prévoit une nouvelle allocation de 350 millions de francs par an pour les mesures climatiques et leur financement.

Enfin, la première reconstitution des ressources du Fonds vert pour le climat (*GCF Replenishment*) est imminente. Ce fonds a été créé dans le cadre des négociations de l'ONU sur le climat notamment pour collecter les fonds internationaux pour le financement dans le domaine du climat. Ces derniers devraient se monter à des centaines de milliards de dollars par an d'ici 2020. La conférence des donateurs est prévue pour novembre 2019. Mais conformément au plan financier de la Confédération, aucune augmentation des fonds destinés à la coopération multilatérale n'est encore prévue jusqu'ici.

Les 350 millions de francs par an du budget de développement que le Conseil fédéral prévoit d'utiliser à l'avenir pour le financement climatique international sont nettement insuffisants à cette fin. Cette

5 [DFAE/DEFR](#) (2 mai 2019) : Rapport explicatif sur la coopération internationale 2021–2024.

6 [Conseil fédéral](#) (10 mai 2017) : Financement climatique international – Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat 15.3798 de la Commission de politique extérieure du Conseil national du 2 juillet 2015.

manière d'utiliser les fonds risque de saper de plus en plus les tâches tout aussi importantes de la coopération au développement. Selon l'accord de Paris sur le climat, la Suisse devrait porter ses contributions internationales à 1 milliard de francs par an au moins vu sa responsabilité climatique et son potentiel économique, ce qui représente environ 1 % de toutes les contributions des pays industrialisés. La question fondamentale qui se pose est de savoir dans quelle mesure il est légitime et judicieux de couvrir ces coûts supplémentaires pour faire face aux tâches croissantes de la crise climatique avec des fonds provenant des budgets de développement, en particulier dans le cas des versements aux mécanismes climatiques multilatéraux comme le GCF, mais aussi dans celui de mesures climatiques dans le cadre de la coopération bilatérale au développement.

3. Financement climatique international – But et importance

Les pays en développement doivent continuer à investir massivement dans le développement social et économique. Très exposés aux incidences climatiques, les *petits États insulaires en développement (PEID)* et les *pays les moins avancés (PMA)* en particulier, sont confrontés à un défi supplémentaire : le réchauffement climatique entraîne, d'une part, une hausse rapide des coûts supplémentaires liés à ce problème provoqué à l'étranger et, d'autre part, ces pays doivent dès à présent éviter des émissions supplémentaires de gaz à effet de serre et s'acquitter ainsi, en sus, d'un nouvel engagement.

La communauté internationale a reconnu dès 1992 cette charge financière multiple qui s'annonçait : la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement⁷ sur laquelle se fondent la Convention-cadre sur les changements climatiques et l'accord de Paris sur le climat consacre donc le principe des « responsabilités communes mais différenciées » (*common but differentiated responsibilities, CBDR*).

7 Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, 3-14 juin 1992 à Rio de Janeiro

Le principe des « responsabilités communes mais différenciées » repose sur le principe du pollueur-payeur. Cela signifie que les riches pays industrialisés, premiers responsables de la crise climatique, doivent soutenir les pays en développement affectés en grande partie sans faute de leur part.

Sur cette base et en référence à deux autres principes de Rio – le *droit au développement* et le principe de l'*élimination de la pauvreté qui constitue une condition indispensable du développement durable* – la Convention-cadre sur les changements climatiques appelle, dans son article 4, à la création de ressources financières « nouvelles et additionnelles » pour le financement international du climat (principe dit d'additionnalité). Il s'agit de couvrir de cette manière les coûts encourus par les pays en développement pour s'acquitter de leurs engagements (al. 3), mais aussi pour s'adapter aux « effets néfastes des changements climatiques » (al. 4).

Lors de la 21^e Conférence sur les changements climatiques en 2015, l'accord de Paris sur le climat⁸ a été adopté pour la période dès 2021. Il comprend l'accord qui remplacera le protocole de Kyoto à partir de 2021 et le document final du 21^e sommet sur le climat (COP21).

8 CCNUCC (2015) : « The Paris Agreement ». Decision 1/CP.21 and Annex. FCCC/CP/2015/10/Add.1.

Conformément à l'article 9 de l'accord de Paris qui énonce les principes du financement dans le domaine du climat et les devoirs des pays industrialisés, ces derniers doivent mobiliser des ressources financières suffisantes « dans la continuité de leurs obligations au titre de la Convention ». Cela doit se faire à partir d'un éventail de sources, mais « compte tenu du rôle notable que jouent les fonds publics ». Il y a lieu à cet égard :

- a) de tenir compte des besoins et des priorités des pays en développement « qui sont particulièrement vulnérables aux effets néfastes des changements climatiques et dont les capacités sont très insuffisantes » ;
- b) de mobiliser des moyens de financement climatique représentant une progression par rapport aux efforts antérieurs ; ainsi que

- c) de trouver un équilibre entre les mesures d'atténuation et d'adaptation dans les pays en développement.

L'article 9 de l'accord fournit également la base de rapports prospectifs et rétrospectifs sur le financement climatique international.

Le document final de la COP21 de Paris énonce ce qui suit à propos des objectifs de financement :

Reconnaissant que (a) tous les pays doivent éviter rapidement et efficacement les futures émissions de gaz à effet de serre afin de ne pas dépasser l'objectif de 1,5°C à l'échelle planétaire ; toutefois, que (b) les pays en développement les plus pauvres ne sont en mesure de s'engager sur des filières de développement sans carbone qu'avec un soutien supplémentaire ; et que (c) ces pays en particulier sont également confrontés à des coûts croissants pour faire face à la crise climatique (qui ne leur est largement pas imputable), la communauté internationale définit l'engagement préalable des pays industrialisés à fournir aux pays en développement des ressources financières croissantes pour le financement climatique international, qui doivent ensemble atteindre au moins 100 milliards de dollars par an jusqu'à 2020, comme un engagement de droit international.⁹

Dès les négociations de Paris, les principes de 1992, en particulier le principe dit d'additionnalité, ont été de plus en plus édulcorés. La notion de financement (international) de la lutte contre les changements climatiques et les critères permettant de le distinguer des autres flux financiers n'ont jamais été précisés, ni interprétés de manière concluante. Dans l'esprit de l'approche dite ascendante (*Bottom-Up Approach*), la Conférence de Paris de 2015 (COP21) sur les changements climatiques et la 24^e Conférence sur le climat (COP24) à Katowice laissent l'interprétation des « responsabilités communes mais différenciées », et donc aussi la détermination de la « contribution juste et équitable », aux pays (industrialisés) eux-mêmes.

Le financement climatique international au sens strict, conformément à l'accord de Paris sur le climat et à la Convention-cadre sur les changements climatiques, ne peut prendre en compte que les contributions des pays industrialisés mis à la disposition des pays en développement. Toutefois, en l'absence d'une définition uniforme, le concept de financement climatique international est aujourd'hui interprété différemment et souvent de manière contradictoire entre pays industrialisés et pays en développement. Les premiers appellent par exemple souvent « financement climatique » des paiements qui ignorent les groupes cibles les plus nécessaires et vulnérables. Parfois des investissements dans le développement des énergies renouvelables, qui ne remplacent pas des centrales à combustible fossile et ne réduisent pas les émissions, sont même considérés comme financement climatique, et ce également par la Suisse (cf. chapitre 4 « État des lieux en Suisse »).

Même les flux financiers et les investissements mondiaux alloués à des filières respectueuses du climat conformément à l'objectif général de l'accord de Paris sur le climat (art. 2.1.c) sont souvent attribués de manière floue au financement climatique. C'est très problématique dans la mesure où il s'agit essentiellement de transactions à l'intérieur

⁹ Les 100 milliards de dollars énoncés à l'al. 114 valent jusqu'en 2025 ; pour la période ultérieure, les États doivent, conformément à l'al. 53, fixer un nouvel objectif quantifiable en commun partant du niveau de base de 100 milliards de dollars par an.

des pays industrialisés ou entre eux. Même s'il est logique de présenter toutes les transactions financières liées au climat de manière transparente à l'échelle planétaire, seules les contributions nettes des pays industrialisés à la hausse des coûts des mesures de protection du climat et d'adaptation dans les pays en développement répondent aux critères du financement climatique international au sens strict.

L'énumération des flux financiers mondiaux liés au climat ne doit en aucun cas servir de prétexte pour détourner l'attention de la nécessité et de l'obligation juridique internationale du financement climatique international au sens strict.

Dans le cas de prêts, qui, notons-le, n'ont de sens qu'en certaines circonstances, seules leurs parts nettes tout au plus peuvent être prises en compte au titre de l'engagement à réunir les 100 milliards de dollars. En d'autres termes, la « partie subvention », qui est en fait utilisée dans les pays du Sud pour l'atténuation et l'adaptation, moins les intérêts et les remboursements.

Il est de fait que les 100 milliards de dollars par an convenus ne correspondent qu'à une fraction du financement climatique international nécessaire. Il est donc crucial qu'ils soient mis à disposition par le biais de subventions publiques pour les domaines pour lesquels aucun investissement privé ou encouragé par l'État ne peut être mobilisé.

Compenser les « pertes et préjudices » n'est pas considéré comme financement climatique

Les pertes et préjudices (*Loss and Damage*) sont des effets des changements climatiques impossibles à éviter par l'adaptation. Il s'agit, par exemple, de l'inondation de côtes ou d'îles entières suite à l'élévation du niveau de la mer ou à des conditions météorologiques extrêmes consécutives aux changements climatiques.

Ces catastrophes climatiques qui se manifestent lentement ou abruptement font l'objet d'un article distinct (art. 8 PA). Malgré le Principe 13 de Rio, qui décrit « la responsabilité et l'indemnisation en cas d'effets de dommages causés à l'environnement dans des zones situées au-delà des limites de leur juridiction », l'indemnisation financière est catégoriquement exclue. Le Mécanisme international de Varsovie relatif aux pertes et préjudices (*WIM*) adopté lors de la COP19 en 2013 ne contient pas non plus d'instrument financier ; mais en reconnaissant que les dommages et préjudices liés au climat sont déjà une réalité, le mécanisme constitue une base importante.

Enfin, l'aide financière pour les dommages et préjudices liés au climat sur une base humanitaire volontaire doit être strictement distinguée du financement international du climat conformément à l'article 9 de l'accord de Paris. Peuvent compter comme tel tout au plus des mesures préventives visant à empêcher les dommages et préjudices. Les investissements dans la préparation aux situations d'urgence, par exemple dans les équipements de secours ou les mécanismes de réponse, ne correspondent toutefois pas à une adaptation structurelle et à long terme aux changements climatiques ; il n'est donc pas légitime non plus de comptabiliser leurs coûts comme financement climatique au sens propre.

4. Prétention et réalité du financement climatique

Aujourd'hui, presque tous les pays industrialisés considèrent la gestion de la crise climatique dans les pays en développement comme une nouvelle tâche de la coopération au développement, et ce sans vouloir mettre des fonds supplémentaires à disposition.

Le financement climatique ne sert pas au développement et à l'encouragement de la prospérité. Il vise plutôt à aider les pays en développement à relever les défis posés par les changements climatiques.

Au lieu de fournir les moyens financiers nouveaux et additionnels urgemment nécessaires pour préserver ce bien public commun qu'est le climat mondial, le financement climatique est pris sur le financement du développement qui est déjà de toute façon calculé de manière trop juste. La Suisse utilise déjà explicitement 12,5 % de ses crédits-cadres pour la coopération internationale pour la protection du climat et les mesures d'adaptation. Et la tendance est à la hausse (cf. chapitre 4 ; État des lieux en Suisse).

Pourtant la Convention-cadre de 1992 sur les changements climatiques stipule déjà à l'article 4, al. 7, que les pays en développement ne pourront s'acquitter de leurs engagements que si les nations industrialisées remplissent « leurs propres engagements au titre de la Convention en ce qui concerne les ressources financières et le transfert de technologie et tiennent pleinement compte du fait que le développement économique et social et l'éradication de la pauvreté sont les priorités premières et essentielles des pays en développement. »

Il a donc été reconnu très tôt que la coopération au développement et les mesures de protection du climat et d'adaptation différaient sensiblement et n'étaient en aucun cas synonymes. La raison souvent évoquée selon laquelle la coopération au développement et la protection du climat peuvent générer des effets de synergie (« *Co-Benefits* ») dans les pays en développement – et peuvent donc être financés par les mêmes fonds (de développement) – peut paraître évidente à première vue. Mais à y regarder de plus près, cette thèse n'est défendable que dans certains cas tout au plus (voir ci-après).

Réalisée pour Alliance Sud, l'étude Lottje¹⁰ identifie les conflits d'objectifs possibles entre les mesures d'atténuation et l'objectif de réduction de la pauvreté. Alors qu'une réduction efficace des émissions (atténuation) est correctement appliquée dans les zones à forte intensité d'émissions – donc plutôt dans les pays à revenu intermédiaire (PRI) incluant les grandes économies émergentes –, les projets de lutte contre la pauvreté et de développement devraient se concentrer sur les pays ou les populations les plus pauvres ; leurs émissions de gaz à effet de serre sont toutefois généralement négligeables. Mais il faut aussi faire la distinction entre les mesures d'adaptation et le développement au sens propre du terme.

Contrairement au but du financement international dans le domaine du climat, l'objectif et la prétention de la coopération au développement sont de rendre les populations les plus pauvres du Sud capables d'atteindre leurs propres objectifs de progrès. A cette fin, les pays riches ont réaffirmé à maintes reprises leur engagement à consacrer

¹⁰ Christine Lottje (Ende 2019) : Der Schweizer Beitrag an die internationale Klimafinanzierung.

crer sans condition 0,7% de leur revenu national brut (RNB)¹¹ au financement du développement, la dernière fois lors de la Conférence des Nations Unies sur le financement du développement à Addis-Abeba en 2015, ainsi que dans le cadre des *objectifs de développement durable (ODD)* de l'Agenda 2030.

La question cruciale et controversée tient donc en ces termes : les mesures internationales de financement climatique financées à partir des budgets de la coopération au développement contribuent-elles directement à la réduction de la pauvreté et à la promotion de la prospérité ? La réponse doit être examinée et différenciée au cas par cas, mais elle doit être claire : ce n'est certes pas exclu en principe, mais comme il n'y a pas de lien de causalité direct, ce n'est pas automatique, et en aucun cas obligatoire.

Les projets qui présentent à la fois un avantage pour le développement et pour le climat mondial sont généralement liés à des coûts supplémentaires.

Cette idée sous-tend le principe d'additionnalité, à savoir le besoin de fonds nouveaux et additionnels pour le financement climatique international. Mais les considérations et principes suivants jouent également un rôle important dans ce contexte :

Les programmes et projets de développement ne doivent pas entraîner de nouvelles émissions de gaz à effet de serre ni ignorer les changements climatiques futurs. Les mesures climatiques doivent tenir compte de la pauvreté et de la situation sociale. Elles ne doivent pas mettre en péril les avancées du développement, mais doivent promouvoir le développement durable chaque fois que c'est possible. En d'autres termes, les mesures climatiques doivent respecter des principes tels que l'égalité des droits et les normes environnementales et sociales les plus élevées. Il est impératif que les groupes cibles participent à l'élaboration de ces mesures.

Ces principes ont été acceptés par la communauté internationale avec l'adoption de l'Agenda 2030 de développement durable en septembre 2015. Bien qu'une approche « sensible au climat » des projets de développement ne représente pas en soi un projet d'atténuation ou d'adaptation, elle est indispensable faute de quoi les progrès réalisés dans la réduction de la pauvreté pourraient être sapés et détruits par les futurs changements climatiques. Une approche « sensible à la pauvreté et à la dimension sociale » des mesures climatiques est aussi nécessaire, même si cela n'améliore pas encore les conditions de vie des personnes touchées.

Des projets de développement sensibles au climat ne sont pas en soi des projets climatiques, pas plus que les projets d'atténuation ou d'adaptation ne réduisent automatiquement la pauvreté, même si ces derniers contribuent à prévenir une nouvelle pauvreté et inégalité future.

11 L'objectif de 0,7 % a été proposé en 1969 par le Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation pour la coopération et le développement économique (OCDE). Le 24 octobre 1970, il a été déclaré contraignant par une résolution de l'ONU.

On peut en tirer les constats suivants : on ne peut parler d'atténuation ou d'adaptation au sens de l'accord de Paris sur le climat que si les émissions de gaz à effet de serre sont réduites ou si une résilience accrue est créée ; ce n'est qu'alors que les fonds utilisés à cette fin peuvent être qualifiés de financement climatique.

Inversément, il n'est légitime d'utiliser les fonds de développement pour la protection du climat ou les objectifs d'adaptation que si cela réduit simultanément la pauvreté ou les inégalités existantes – et n'empêche donc pas seulement la menace d'une nouvelle pauvreté future.

Ne peuvent être pris en compte comme contribution au financement climatique international au sens des 100 milliards de dollars/an convenus, que les moyens financiers nouveaux, donc mis à disposition en plus du financement actuel du développement.

**L'atténuation, l'adaptation et le développement durable sont interdépendants et ne doivent pas être opposés.
La protection du climat ne peut remplacer la réduction de la pauvreté – et vice versa.**

Le secrétaire général de l'ONU Antonio Guterres sur l'APD et le financement climatique

« Safeguarding ODA (Official Development Assistance, soit l'aide publique au développement APD) for development and the reduction of poverty must remain a priority, as [...] the principle of ODA additionality is at risk of being undermined. It is currently common practice to merge climate-related finance with ODA budgets in donor economies, owing to perceived overlaps between development assistance and climate finance [...] while a number of internationally agreed documents state that new and additional climate finance will be needed. »¹²

Le financement climatique international doit donc être assuré en complément de la coopération au développement existante et, si possible, par de nouvelles sources. La protection du climat ne peut remplacer la réduction de la pauvreté – et vice versa. Si les tâches internationales de protection du climat sont confiées à une agence nationale de développement – en Suisse à la Direction du développement et de la coopération (DDC) ou au Secrétariat d'État à l'économie (SECO) – les synergies entre les projets de développement et les projets climatiques peuvent et doivent naturellement être exploitées. Il est toutefois impératif que davantage de fonds soient mis à disposition à cette fin. Si tel n'est pas le cas, les tâches majeures de la coopération au développement dans le contexte de la réduction de la pauvreté et du soulagement de la détresse, de la promotion du développement rural et agricole, du renforcement de la société civile et de sa participation au pouvoir politique, de la création de possibilités de formation, de l'amélioration des soins de santé ou de la réduction des inégalités sociales vont inévitablement en pâtir.

Des moyens financiers nouveaux et additionnels pour le financement de l'action climatique sont nécessaires parce que la protection du climat et l'adaptation aux changements climatiques toujours plus marqués deviennent de plus en plus cruciales, notamment pour les pays en développement. Au mieux, le financement climatique inter-

¹² ONU (2016) : Report of the Secretary-General to the General Assembly on External debt sustainability and development, accessed 21.11.2018

¹³ Le Rapporteur spécial des Nations Unies sur l'extrême pauvreté, Philip Alston, prévoit jusqu'à 120 millions de nouveaux cas de pauvreté d'origine climatique d'ici 2030. C'est pourquoi, dans son rapport de juin 2019, il parle « d'apartheid climatique » ; « Climate change will have the most severe impact on the most vulnerable [and] in poor countries, regions, and the places poor people live and work. »

national peut prévenir une nouvelle pauvreté¹³ causée par les changements climatiques¹⁴. Mais les mesures d'atténuation ou d'adaptation ne sauraient à elles seules améliorer la situation de pauvreté actuelle des populations touchées.

14 Conseil des droits de l'homme de l'ONU (juin 2019) : Climate change and poverty. Report of the Special Rapporteur on extreme poverty and human rights.

Cas d'école : développement et protection du climat

Un nouveau bâtiment scolaire construit pour résister à des tempêtes potentielles plus violentes (*climate proofing*), voire pour servir d'hébergement d'urgence (*adaptation*), améliore la résilience de la population aux aléas climatiques. Mais, par rapport à la construction d'un bâtiment scolaire usuel, rien n'a changé dans le niveau d'éducation de la population bénéficiaire. Au contraire : si les coûts supplémentaires des renforcements structurels sont couverts sans financement supplémentaire (*financement climatique international*) ou sans une hausse du budget de la coopération au développement, moins de bâtiments scolaires peuvent être construits avec le même budget.

Si cruciale que soit la prise en compte du changement climatique (*climate proofing*) dans les projets de la coopération au développement pour contribuer à la résilience des populations en situation de pauvreté, cette approche ne doit pas concurrencer ou compromettre les objectifs originaux de la coopération au développement – encourager l'éducation dans l'exemple cité.

Il est irresponsable de nier les besoins de financement supplémentaire¹⁵ du financement climatique international compte tenu des menaces et des défis manifestes que pose le changement climatique toujours plus sensible. De même, il est cynique d'opposer le financement de la lutte contre les changements climatiques au succès de la coopération au développement menée jusqu'ici. Sur le plan international, la Suisse prospère fait partie des acteurs qui tentent de se soustraire à leurs engagements internationaux par des astuces comptables qui ne trompent personne.

15 Dans son 7^e rapport national sur l'état de la mise en œuvre à la CCNUCC du 1^{er} janvier 2018, le Conseil fédéral définit comme suit l'interprétation suisse des contributions « nouvelles et additionnelles » et des contributions « adéquates » au financement du climat : Switzerland's official development assistance has gradually shifted to place an enhanced focus on climate change, integrating it into development activities. These strategic decisions lead to a remarkable progression compared to previous efforts. Switzerland therefore categorises its provided climate finance as new and additional. It represents furthermore its highest possible effort under budget constraints that currently also affect official development assistance spending and is therefore considered adequate.

Il est cynique de la part du Conseil fédéral et du Parlement de vouloir vendre deux fois le même franc aux pays en développement, une première fois en tant qu'aide publique au développement lors des sommets sur le développement et une seconde fois comme financement climatique lors des sommets sur le climat.

En mélangeant délibérément le financement de la lutte contre le changement climatique et les dépenses de développement et en les mettant en concurrence, la Suisse sape notamment par négligence la confiance et la transparence nécessaires à l'identification de solutions viables au sein de la communauté internationale.

5. État des lieux en Suisse

Selon les derniers chiffres d'octobre 2018, le financement climatique suisse a atteint un total de près de 335 millions de francs en 2016, dont 190,8 millions de financement climatique public bilatéral, 134,3 millions de financement climatique public multilatéral et 8,4 millions de financement climatique privé mobilisé sur le plan bilatéral.¹⁶ Selon le rapport, plus de la moitié du financement public bilatéral et multilatéral consacré à la lutte contre les changements climatiques a servi « à des mesures d'adaptation dans les pays en développement ». Toutes les contributions publiques ont pris la forme de subventions. En revanche, les contributions privées¹⁷ ont aussi inclus des crédits remboursables en totalité, donc pas seulement leurs équivalents en subventions.

La Confédération justifie l'imputation des contributions financières croissantes pour le climat aux crédits-cadres en relative stagnation de la Direction du développement et de la coopération (DDC) et du Secrétariat d'État à l'économie (SECO) en prétendant orienter les projets climatiques « vers les besoins et priorités des pays bénéficiaires ». Il faut aussi réaliser des « Co-Benefits » entre objectifs de développement et résultats en termes de climat.

Les nobles déclarations d'intention de la Confédération et l'affirmation d'une « synergie à coût zéro » ne sauraient dissiper la crainte que le financement du climat intégré à la coopération au développement ne se fasse au détriment de tâches de développement jusqu'ici primordiales.

La Confédération ne parvient pas à prouver que les mesures climatiques financées par les fonds de la coopération au développement réduisent effectivement la pauvreté.

De plus, elle ne donne guère de preuves que les mesures d'atténuation financées par la coopération au développement dans des pays à revenu intermédiaire (PRI) bénéficient principalement aux couches les plus pauvres de la population particulièrement affectées par les changements climatiques. Mandatée par Alliance Sud, l'étude Lottje (2019)¹⁸ conclut qu'à ce jour, le financement de l'action climatique suisse se concentre peu sur les pays et groupes de population les plus pauvres et/ou les plus vulnérables :

1. S'agissant du financement de l'adaptation par les fonds de la coopération au développement (*adaptation*), la Suisse se concentre sur les pays particulièrement exposés au changement climatique, ce qui est logique dans une optique climatique. Mais vu que 13 % seulement du financement climatique, mesuré à l'aune du taux de pauvreté, vont aux pays les moins avancés (PMA) et 19 % aux pays africains, cela remet en question l'utilisation des fonds de coopération au développement affectés en fait à la réduction de la pauvreté.
2. S'agissant du financement de la réduction des émissions (*mitigation*), la Suisse voue une attention particulière aux pays dont les émissions de gaz à effet de serre sont particulièrement élevées, ce qui peut aussi sembler justifié pour des raisons de protection du climat. Mais comme seulement 10 % des fonds ont été alloués aux PMA, le financement provenant des budgets de la coopération au développement soulève également des questions de légitimité. Pour rappel, la loi sur la coopération au développement oblige la

¹⁶ Confédération suisse (2018) : Switzerland's Updated Strategies and Approaches for Scaling Up Climate Finance from 2018 to 2020 (Ref. R281-1859). Swiss submission to UNFCCC, in view of COP24.

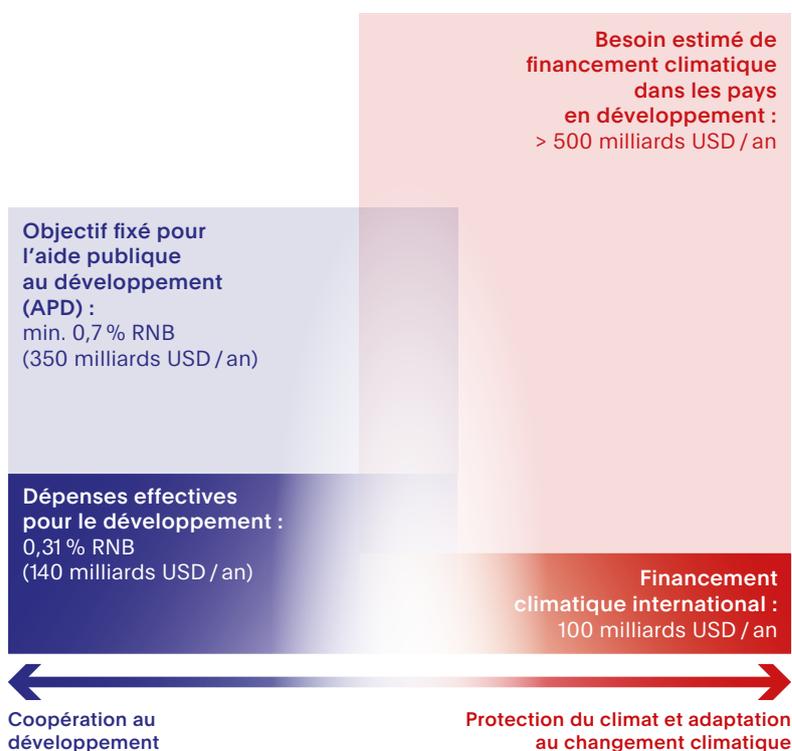
¹⁷ Les fonds du secteur privé mobilisés via des contributions de la Suisse aux banques multilatérales de développement (BMD) et à d'autres institutions multilatérales n'ont pas été comptabilisés jusqu'ici ; mais, selon l'administration fédérale, ils figureront également à l'avenir, dans leur intégralité pour les prêts, comme financement climatique. Les incitations ainsi créées de vouloir procéder à l'avenir, davantage que par le passé, au financement international du climat par des prêts aux pays en développement soulèvent des questions morales et celle du risque d'un endettement massif supplémentaire ou nouveau de l'hémisphère sud.

¹⁸ Christine Lottje (fin 2019) : Der Schweizer Beitrag an die internationale Klimafinanzierung.

Confédération à utiliser les fonds de cette coopération en priorité « dans les pays les plus pauvres ». La majeure partie des fonds de l'atténuation va toutefois aux pays à revenu intermédiaire (PRI) et l'autre moitié à des projets mondiaux ou régionaux sans accent spécifique sur la pauvreté.

Un dilemme existe entre la coopération au développement, dont les projets doivent se concentrer sur la réduction de la pauvreté et des inégalités, et le financement international du climat, qui doit se concentrer sur le degré d'exposition aux changements climatiques et / ou les émissions dans les pays en développement.

Financement du développement et de la lutte contre le changement climatique dans les pays en développement



Dans son rapport « Financement climatique international » de 2017, le Conseil fédéral a esquissé comment la Suisse entendait s'acquitter de son engagement en matière de financement climatique après 2020.¹⁹ Il y estime la contribution « équitable » de la Suisse à l'engagement des pays industrialisés à fournir 100 milliards de dollars sur la base de « l'inventaire national des émissions de gaz à effet de serre », qui ne recense toutefois que les émissions nationales, sans prendre en compte l'aviation ni les biens importés. Sur cette base, et en ne tenant compte que dans une moindre mesure du potentiel économique de la Suisse, le Conseil fédéral définit une contribution de 450 à 600 millions de francs par an seulement de la Suisse au financement climatique international. À cette fin, « les moyens publics [...] devraient comme jusqu'à présent, être financés en majeure partie par les crédits-cadres de la coopération internationale (DDC, SECO) et, en complément, par le cré-

¹⁹ Conseil fédéral (10 mai 2017) : Financement climatique international – Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat 15.3798 de la Commission de politique extérieure du Conseil national du 2 juillet 2015.

²⁰ Confédération suisse (1^{er} janvier 2018) : Switzerland's Seventh National Communication and Third Biennial Report under the UNFCCC.

dit-cadre en faveur de l'environnement mondial (OFEV) ». Le Conseil fédéral a directement et explicitement subordonné toute augmentation des moyens financiers destinés au financement climatique international à la stratégie et aux approches globales dans la fourniture de l'aide au développement.

Le dernier rapport de situation à la CCNUCC²⁰ et le rapport du Conseil fédéral sur le Message sur la CI 2021–2024²¹ confirment cette position et cette orientation. À partir de 2021, la DDC et le SECO réserveront désormais une moyenne de 350 millions de francs par an au financement climatique international, au lieu des 300 millions de francs prévus précédemment. L'augmentation prévue de 50 millions par an représente la part majeure de la hausse nominale des crédits-cadres de la CI. Au total, ils ne doivent augmenter que de 77.5 millions par an par rapport aux crédits-cadres actuels.²² Si l'approche du Conseil fédéral se confirme, les dépenses au titre de l'aide publique au développement (APD) resteront ainsi en moyenne à 0,45 % du revenu national brut (RNB) de la Suisse, tandis que sa contribution au financement international du climat augmentera d'un sixième par rapport au niveau actuel.²³

L'espoir du Conseil fédéral de 2017 de fournir « une part importante » du financement climatique international en mobilisant le secteur privé a été à nouveau relativisé dans le concept pour une mobilisation accrue du secteur privé pour des investissements respectueux du climat dans les pays en développement publié (en allemand uniquement) en 2019 par les trois offices dits PLAFICO²⁴. Des fonds privés ne peuvent être que difficilement mobilisés même pour des projets énergétiques potentiellement lucratifs dans les pays à revenu intermédiaire (PRI).

Il semble illusoire qu'un large pan du secteur privé puisse être persuadé de soutenir des projets énergétiques ou d'atténuation dans les pays en développement les plus pauvres.

Susciter l'enthousiasme du secteur privé pour les projets énergétiques ou d'atténuation dans les pays en développement les plus pauvres, sans lui garantir un retour sur investissement par des fonds publics ni même subventionner les investissements privés, semble illusoire. Cela vaut d'autant plus pour les mesures d'adaptation dans les pays les plus pauvres (PMA) ou les petits États insulaires en développement (PEID), qui présente rarement d'opportunités pour le secteur privé et n'attirent donc guère de capitaux privés sans incitations publiques.

Reste donc à savoir si et comment le Conseil fédéral peut mobiliser des fonds privés pour porter à 600 millions de francs par an le financement climatique suisse. Il est même à craindre que le seuil minimal de 450 millions de francs par an fixé par la Confédération ne soit pas atteint. Par ailleurs, il est clair que les contributions suisses de 450 à 600 millions de francs par an sont bien trop faibles au regard de la responsabilité climatique et du potentiel économique de la Suisse pour être considérées comme « justes et équitables ».

Le préambule de la Convention-cadre sur les changements climatiques et l'article 2 de l'accord de Paris exigent que les contributions soient fondées sur « des responsabilités communes mais différenciées et des capacités respectives ».²⁵ La question est de savoir ce que cela signifie pour la Suisse.

21 DFAE / DEFR (2 mai 2019) : Rapport explicatif sur la coopération internationale 2021–2024.

22 Le document mis en consultation prévoit une extension des crédits-cadres de la CI d'environ 11.06 milliards de francs (période 2017–2020) à 11.37 milliards (2021–2024).

23 Jusqu'en 2016, le Conseil fédéral justifiait sa décision de contribuer au financement climatique international par des fonds de la coopération au développement par la décision du Parlement de 2011 de porter l'APD à 0,5 % du RNB d'ici 2015. La quote-part de l'APD de la Suisse ayant diminué depuis lors, il est toutefois difficile de parler de moyens « nouveaux et additionnels ». – Dans le 7^e rapport national à la CCNUCC (janvier 2018), l'additionnalité requise est justifiée de manière peu convaincante par l'affirmation selon laquelle l'aide suisse au développement se concentre davantage sur le changement climatique, ce qui aurait élargi les frontières des programmes et projets pertinents et respectueux du climat dans les pays en développement.

24 PLAFICO (DDC, SECO et OFEV) (13 mars 2019) : Konzept zur verstärkten Mobilisierung des Privatsektors für klimafreundliche Investitionen in Entwicklungsländern. Ein technisches Grundlagenpapier zur Mobilisierung privater Mittel in der internationalen Klimafinanzierung der Schweiz.

25 « In pursuit of the objective of the Convention, and being guided by its principles, including the principle of... » respective « This Agreement will be implemented to reflect... » « ...equity and [the principle of] common but differentiated responsibilities and respective capabilities, in the light of different national circumstances. »

La « responsabilité » se réfère aux émissions de gaz à effet de serre dont un pays est responsable. Il s'agit non seulement des émissions nationales, mais aussi des émissions générées par les biens importés ou le trafic aérien causé par la Suisse à l'étranger. Pour estimer la contribution au financement climatique international, l'empreinte climatique proportionnelle et basée sur la consommation²⁶ est donc le seul paramètre pertinent dans la comparaison de tous les pays industrialisés.

²⁶ Office fédéral de la statistique (OFS) (2018) : Plus de 60 % de l'empreinte gaz à effet de serre de la Suisse est générée à l'étranger, Actualités OFS, février 2018. Publication de l'OFS sur la méthodologie pilote de détermination de l'empreinte climatique réelle des émissions de la Suisse.

Près des deux tiers des émissions suisses sont générées à l'étranger. La Suisse est ainsi responsable d'environ 0,7 % des émissions de tous les pays industrialisés. Les investissements réalisés via la place financière suisse en génèrent encore un multiple.

Selon l'Office fédéral de la statistique, les particuliers et les entreprises suisses ont généré près des deux tiers de leurs émissions à l'étranger ces dernières années. La Suisse est donc responsable de près de 0,7 % des émissions de tous les pays industrialisés. En outre, la place financière helvétique investit partout dans le monde dans des projets des secteurs du charbon, du pétrole et du gaz qui génèrent plus de 20 fois plus d'émissions sur la planète que ce que la Suisse émet à l'intérieur de ses frontières nationales. Même si les investisseurs suisses ne sont directement responsables que d'une partie de ces émissions, il est clair que la responsabilité climatique proportionnelle excède nettement 1 % par rapport à l'ensemble des pays industrialisés.

Comme la part de la Suisse dans la responsabilité climatique et sa capacité économique – la part de la Suisse dans le revenu brut agrégé de tous les pays industrialisés – font environ 1 %, la contribution appropriée et équitable de notre pays aux 100 milliards de dollars/an doit être d'au moins 1 %, soit environ 1 milliard de francs/an. En d'autres termes :

- Les contributions au financement climatique international devraient être financées par de nouveaux instruments ou sources, c'est-à-dire qui n'existent pas déjà au titre d'autres engagements.
- Il faut acquitter l'engagement international dans le domaine du climat en plus de l'engagement à consacrer 0,7 % du revenu national à la coopération au développement.

Contrairement à la Suisse, la Norvège, par exemple, ne fait figurer comme financement climatique que les ressources financières excédant 0,7 % de son revenu national brut (RNB).

Quand des pays industrialisés comme la Suisse usent d'astuces comptables en faisant passer comme financement climatique les flux financiers et instruments en place – telles les garanties contre les risques à l'exportation – et en les prenant en compte dans les 100 milliards de dollars visés, ils minent de manière flagrante le droit à un soutien équitable et approprié des personnes les plus exposées à la crise climatique et les plus nécessiteuses dans ce contexte. Mais cette attitude sape aussi le sens et le but du financement climatique international exigé des pays industrialisés : couvrir explicitement les

coûts des mesures de protection du climat et d'adaptation dans les pays et les cas qui ne peuvent être financés par des investissements privés ou autres.

Mais, si, comme annoncé, la Suisse veut continuer à mettre à disposition ses contributions croissantes au financement dans le domaine du climat « en majeure partie » à partir des crédits-cadres de la DDC et du SECO en relative stagnation, des conflits d'objectifs avec d'importantes tâches établies de la coopération au développement ne peuvent que se produire. Les versements attendus au Fonds vert pour le climat – et éventuellement à d'autres fonds ou programmes multilatéraux – menacent en particulier d'être effectués de manière irresponsable au détriment d'une coopération multilatérale au développement éprouvée.

6. Solutions possibles

Alliance Sud a mandaté diverses études sur la question de la mobilisation de fonds publics supplémentaires pour le « milliard de financement climatique » de la Suisse. Elles montrent clairement que notre pays peut remplir ses obligations en matière de financement climatique sur la base de la Constitution fédérale actuelle et sans restreindre la coopération au développement ou d'autres tâches importantes de la Confédération.

Dans l'étude Kollmuss (2018)²⁷, onze instruments incitatifs possibles ont été examinés sous l'angle de leur potentiel de financement climatique international. Cette étude recommande de mobiliser le milliard suisse de financement climatique via une combinaison de mesures entraînant des charges fiscales acceptables pour la population. Les approches suivantes semblent particulièrement judicieuses :

- Une taxe sur les billets d'avion de 25 à 100 francs par billet sur les vols court-courriers et long-courriers générerait des revenus de près d'un milliard de francs par an. De ce montant, la moitié (500 millions par an) ou seulement un tiers (330 millions par an) pourrait être affecté au financement international du climat.
- Une augmentation des prix du carburant de cinq centimes par litre mobiliserait environ 300 millions de francs par an. Cet objectif pourrait être atteint en augmentant la taxe sur les huiles minérales,²⁸ en prélevant une taxe sur les crédits d'émission de l'étranger ou en étendant la taxe CO₂ actuelle aux carburants.
- À l'heure actuelle, environ un tiers de la taxe CO₂ sur les combustibles est en partie affecté au Programme Bâtiments et au Fonds fédéral de technologie (de 325 millions de francs actuellement à 450 millions de francs par an d'ici 2021). Une nouvelle affectation partielle au lieu d'une redistribution à la population et aux entreprises – sans augmentation de la taxe elle-même – pourrait générer ainsi près de la moitié du milliard de financement climatique, dans le même ordre de grandeur que pour le Programme Bâtiments.

Si l'on excepte une augmentation ou une reconversion de la taxe sur les huiles minérales, toutes ces mesures pourraient être introduites dans le cadre de la révision en cours de la loi sur le CO₂ dès 2021.

Une autre étude, l'avis de droit Brunner/Hauser/von Büren (2019)²⁹, a examiné si des taxes incitatives fondées sur la politique climatique pouvaient être généralement introduites sans modification de la Constitution fédérale et si leurs revenus pouvaient être utilisés pour financer le climat international au sens de l'accord de Paris. Les instruments de financement susmentionnés ont été concrètement examinés – introduction d'une taxe sur les billets d'avion, extension de la taxe CO₂ aux combustibles et introduction d'une taxe CO₂ pour les carburants.

L'avis de droit conclut que les trois mesures examinées pourraient voir le jour sans modification constitutionnelle dans le cadre de la révision en cours de la loi sur le CO₂. Les auteurs font également valoir que les recettes (fondées sur les art. 74 et 54 de la Constitution fédérale³⁰) peuvent être utilisées non seulement pour des mesures d'atténuation, mais aussi pour des mesures d'adaptation dans les pays en développement. La seule condition préalable est qu'une telle affectation des recettes soutienne l'effet incitatif escompté.

Cette conclusion diffère de l'avis de droit Keller/Hauser de 2008³¹ qui était en grande partie responsable de la réticence antérieure de la Confédération à utiliser les revenus provenant de prélèvements incita-

27 Anja Kollmuss (juin 2018) : 11 Massnahmen zur verursachergerechten Mobilisierung zusätzlicher Klimafinanzierungs-Beiträge der Schweiz. Etude mandatée par Alliance Sud.

28 Une autre option envisageable serait une « reconversion » fiscale neutre de l'affectation actuelle de la taxe sur les huiles minérales ou de la surtaxe sur les huiles minérales, c'est-à-dire son utilisation non pas pour les infrastructures routières et aériennes (2016 : environ CHF 3.3 milliards) ou pour les finances fédérales générales (2016 : environ CHF 1.4 milliard) mais de manière ciblée pour financer le climat international.

29 Brunner Ursula ; Hauser Matthias et von Büren Nina (28 février 2019) : Internationale Klimafinanzierung – Verfassungsrechtliches Gutachten zuhanden von Alliance Sud betreffend die rechtlichen Anforderungen an zusätzliche Finanzierungsinstrumente.

30 Art. 74 Cst. : compétence législative globale en matière de protection de l'environnement, protection du climat comprise ; art. 54 Cst. : responsabilité générale et globale des affaires étrangères.

31 Helen Keller und Matthias Hauser, Rechtsgutachten im Auftrag des BAFU, 2008.

tifs. La raison de cette nouvelle interprétation juridique réside dans le développement de la politique climatique internationale depuis 2008 s'agissant des deux aspects suivants :

- Le financement climatique international comme troisième pilier de la politique climatique : le nouvel avis souligne que l'accord de Paris sur le climat définit le financement de la lutte contre le changement climatique, avec l'atténuation et l'adaptation, comme un troisième élément central pour la solution commune du problème climatique mondial.

Depuis le Sommet de Paris sur le climat en 2015, le financement climatique international ne vise plus seulement à soutenir les pays en développement dans la lutte contre les changements climatiques, mais aussi, de la même manière, à faire face à ses impacts croissants.

Outre l'atténuation, le financement climatique international doit donc aussi être utilisé explicitement pour l'adaptation et l'amélioration de la résilience.

- L'adaptation comme partie intégrante de la protection du climat à l'ère de l'après-Paris : les auteurs de l'avis de droit postulent en particulier un changement de conception des « mesures d'adaptation » : depuis 2015 au plus tard, l'adaptation ne vise pas à éviter principalement les risques naturels, mais plutôt à limiter de manière préventive les incidences néfastes des changements climatiques [entre-temps plus visibles] et à renforcer de manière générale les capacités de résilience. Les mesures d'adaptation doivent donc être considérées comme une partie de la solution au problème climatique. L'affectation des recettes provenant des taxes incitatives dans le domaine du climat ne doit donc plus se limiter à l'atténuation, mais inclure aussi des mesures d'adaptation et des investissements dans la résilience.

7. Conclusions

Les contributions suisses au financement climatique international ne doivent pas être financées aux dépens de la coopération au développement. Les deux engagements internationaux sont des tâches équivalentes et complémentaires de la Suisse ; ils doivent donc être acquittés et financés parallèlement et indépendamment l'un de l'autre.

Le financement climatique et la coopération au développement peuvent se compléter sur le plan conceptuel et devraient être liés sur les plans institutionnel et opérationnel dans la mesure où cela s'avère judicieux et utile. En revanche, ces deux tâches contraignantes à l'échelle internationale ne sauraient se remplacer mutuellement. Au contraire, les changements climatiques toujours plus marqués aggravent la pauvreté et tendent à créer un contexte plus difficile pour le développement social et économique. C'est pourquoi des fonds suffisants doivent être alloués à la coopération au développement qui a fait ses preuves et des fonds supplémentaires sont nécessaires pour la nouvelle tâche de financement climatique international afin de mettre en œuvre l'accord de Paris sur le climat.

Alors que des pays scandinaves consacrent plus de 1 % de leur revenu national brut (RNB) à l'aide publique au développement (APD), la Suisse n'est pas encore parvenue à atteindre les 0,7 % promis dans le cadre des Nations Unies. En 2015, elle a finalement confirmé porter son APD à hauteur de l'objectif international de 0,7 % du RNB par son adhésion à l'Agenda 2030 de développement durable de l'ONU. Dès 2011, le Parlement a décidé d'allouer au moins 0,5 % du RNB à la coopération internationale à partir de 2015. 0,45 % figure dans le projet de message CI pour les années 2021–24.

En 2015 toujours, la Suisse s'est engagée, dans le cadre de l'accord de Paris sur le climat, à apporter une contribution équitable et appropriée au financement des 100 milliards de dollars par an pour les pays en développement. Comme on l'a vu, cette contribution s'élève à au moins 1 milliard de francs par an au vu de la responsabilité climatique de la Suisse et de sa performance économique proportionnelle.

La mobilisation d'un milliard de francs par an de moyens financiers nouveaux et additionnels pour le financement climatique international est possible sans grever une coopération au développement et une aide humanitaire éprouvées. Des alternatives judicieuses peuvent être présentées dans le cadre des futurs dossiers fédéraux sans qu'une modification de la Constitution ne soit nécessaire.

8. Demandes au Conseil fédéral et au Parlement

Au vu de ces considérations, Alliance Sud demande ce qui suit au Conseil fédéral et au Parlement :

- **Assurer la mobilisation d'au moins 1 milliard de francs par an de moyens financiers publics additionnels pour le financement international du climat en tenant au mieux compte du principe du pollueur-payeur.** Cette contribution aux 100 milliards de dollars par an à verser conjointement par les pays industrialisés dès 2021 est « juste et équitable » car elle est proportionnelle à la responsabilité de la Suisse dans les changements climatiques et à son potentiel économique : l'empreinte climatique basée sur la consommation et le RNB de notre pays totalisent 1 % par rapport à tous les pays industrialisés.
- **Ne pas grever les crédits-cadres existants pour la coopération au développement par une hausse des contributions au financement dans le domaine du climat.** Les mesures climatiques au sens de l'accord de Paris doivent s'appliquer là où elles contribuent le plus efficacement à la réduction des émissions ou à l'adaptation aux changements climatiques. Cela ne correspond que dans certains cas aux régions sur lesquelles la coopération suisse au développement se concentre, en accord avec son mandat de réduction de la pauvreté et des inégalités. La Suisse doit donc garantir le financement des mesures climatiques sur la base du principe du pollueur-payeur à partir de nouvelles sources de financement et en sus du financement de la coopération au développement. Comme l'a déjà explicitement signalé la Convention-cadre de 1992 sur les changements climatiques, le respect de l'engagement de Paris sur le climat ne doit pas compromettre les tâches existantes de la coopération au développement.
- **Éviter les conflits d'objectifs entre les mesures climatiques et la réduction de la pauvreté.** Les mesures de développement et les mesures climatiques peuvent et doivent se compléter, mais sans se substituer les unes aux autres. Les projets de réduction des émissions et d'adaptation dans les pays en développement les plus pauvres peuvent être combinés sur les plans conceptuel et opérationnel avec des activités de développement. Mais les mesures climatiques, même si elles sont mises en œuvre dans le cadre de la coopération au développement, doivent être financées par des fonds additionnels. Elles doivent aussi, dans tous les cas, totalement profiter aux populations les plus pauvres et les plus vulnérables et répondre à tous les critères d'une coopération au développement judicieuse. Ces mesures d'atténuation ou d'adaptation ne peuvent toutefois remplacer les tâches proprement dites de la coopération au développement. Inversement, celle-ci ne peut pas se substituer au financement international nécessaire dans le domaine du climat ; le principe selon lequel la coopération au développement ne doit pas créer de nouvelles émissions et doit être protégée contre les incidences climatiques en évolution doit s'appliquer de toute manière. La Suisse doit remplir ses engagements (financiers) internationaux dans les deux domaines, séparément et sur un pied d'égalité.

- **Ne pas naïvement confier au secteur privé la contribution suisse au financement climatique international.** Les fonds privés peuvent au mieux compléter le financement public du climat, jamais le remplacer. Vu que les acteurs privés du Nord n'investissent que dans des domaines potentiellement lucratifs des pays en développement, les bénéfices dépassent généralement les investissements initiaux. En fin de compte, les pays bénéficiaires d'investissements réinjectent davantage de fonds au Nord, ce qui est contraire à l'objectif du financement climatique international. En faisant preuve de réalisme, on doit exclure que des investisseurs privés sans perspective de profit investissent dans des mesures d'adaptation au changement climatique ou de réduction des émissions.
- **Introduire de nouvelles taxes incitatives climatiques (partiellement) affectées et étendre les taxes existantes dans le cadre de la révision totale de la loi sur le CO₂.** La priorité revient à l'introduction d'une taxe à affectation obligatoire sur les billets d'avion, à l'extension de la taxe CO₂ actuelle à affectation obligatoire aux combustibles et à l'extension de la taxe CO₂ aux carburants (avec une affectation correspondante). Tous ces instruments peuvent être mis en œuvre sans modification constitutionnelle dans le cadre de la nouvelle loi sur le CO₂.³² L'objectif doit être de générer des fonds publics supplémentaires de l'ordre de 1 milliard de francs par an pour le financement climatique international.
- **Porter, dans le cadre du message sur la coopération internationale 2021–24, les dépenses de développement (APD) à 0,7 % du revenu national brut.** Les mesures climatiques, même si elles sont prévues dans le cadre de la coopération au développement, doivent être financées en plus du budget consacré jusqu'ici aux tâches de développement, comme le font la Norvège et d'autres pays. En particulier, les futurs transferts financiers au Fonds vert pour le climat ou à d'autres fonds (climatiques) multilatéraux doivent être financés par des fonds publics mobilisés dans la mesure du possible conformément au principe du pollueur-payeur.
- **Encourager la mise en œuvre cohérente et rapide de l'accord de Paris sur le climat dans les instances multilatérales.** Le Conseil fédéral doit veiller en particulier à ce que les règles et critères de mobilisation et de prise en compte du financement climatique international soient interprétés et développés dans l'esprit de la Convention-cadre sur les changements climatiques et en faveur des populations les plus touchées par la crise climatique. Le financement des mesures climatiques – à savoir le financement climatique international – doit provenir de nouvelles sources et s'ajouter au financement de la coopération au développement. Les critères d'imputation internationaux aux 100 milliards de dollars par an doivent être développés de manière à éviter les futures astuces comptables et doubles comptabilisations illégitimes du financement du développement et du climat.

³² La nouvelle loi CO₂ doit préciser les assujettis à la taxe et dans quel objectif les taxes doivent être fixées, leur barème et les critères d'évaluation, les modalités d'aménagement de la procédure de prélèvement et celles déterminant l'utilisation exacte des recettes de la taxe incitative. Pour permettre un ajustement périodique des taux de prélèvement (à l'effet incitatif produit et à la réalisation des objectifs), seuls les taux maximaux peuvent être définis au niveau de l'ordonnance, avec les critères de détermination des taux de prélèvement. Un regroupement des recettes dans un fonds spécial pour le climat pourrait prévenir la menace d'une compensation dans la Cl.

Impressum

Éditeur :

Alliance Sud

Communauté de travail Swissaid | Action de Carême | Pain pour le prochain | Helvetas | Caritas | EPER

Monbijoustrasse 31, case postale, CH-3001 Berne

T +41 31 390 93 30

F +41 31 390 93 31

mail@alliancesud.ch

www.alliancesud.ch

Médias sociaux :

www.facebook.com/alliancesud,

www.twitter.com/AllianceSud

Texte :

Jürg Staudenmann

Rédaction :

Daniel Hitzig, Kathrin Spichiger, Laurent Matile

Traduction française :

Jean-François Zurbriggen

Graphique :

Bodara GmbH, Zürich