

Financement climatique — plus urgent que jamais !

Ce que l'objectif de 300 milliards fixé à Bakou signifie pour la Suisse

Note de synthèse

Les objectifs climatiques mondiaux de l'accord de Paris ne peuvent être atteints que si le financement international dans le domaine du climat augmente considérablement dans les années à venir. Forte de ce constat du Groupe d'expert.e.s intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), la communauté internationale a décidé, lors de la COP29 à Bakou, que l'aide internationale en faveur de la protection du climat et de l'adaptation aux changements climatiques dans le Sud global devait au moins tripler d'ici 2035. La Suisse est appelée à assumer sa contribution équitable à l'aide fournie, autrement dit à élever sensiblement sa contribution au financement climatique international.

L'analyse d'Alliance Sud replace tout d'abord le nouvel objectif de financement dans le contexte de la politique et de l'économie du développement et pointe les attentes erronées qui ont contribué à un engagement trop timide. Elle tire ensuite les leçons de la mise en œuvre de l'objectif précédent de 100 milliards, détermine les mesures que la Suisse doit prendre pour atteindre le nouvel objectif de 300 milliards et formule les revendications qui en découlent pour la politique suisse.

Le document explique aussi pourquoi la Suisse doit fixer sa contribution équitable à au moins 1 % et, à plus long terme, aller au-delà de l'objectif de 300 milliards. Notre pays doit aussi participer à la couverture financière des pertes et dommages en nette hausse dans le Sud global. Pour contribuer à combler le déficit de financement dans le Sud global, il est crucial que la hausse de ses contributions ne se fasse pas sur le dos de la coopération au développement. Alliance Sud propose plutôt plusieurs nouvelles sources de financement qui génèrent les recettes supplémentaires nécessaires, dans le respect des principes du pollueur-payeur et de la capacité économique. Alliance Sud estime qu'il est en outre nécessaire d'améliorer la transparence de la comptabilisation des apports suisses au financement climatique international.

De plus, à l'appui d'une série d'exemples, l'analyse examine les opportunités qui s'offrent à la Suisse de contribuer efficacement à la protection mondiale du climat par le biais du financement climatique, ce qui est dans son propre intérêt. Il est urgent de relever le défi climatique, non seulement pour les populations déjà directement touchées par les violentes tempêtes, les vagues de chaleur ou la montée du niveau des mers, mais aussi parce qu'il est beaucoup moins coûteux d'agir maintenant que d'attendre.

Sommaire

1.	Introduction	3
2.	Contexte	5
2.1	L'argent circule actuellement du Sud global vers le Nord global	5
2.2	Investissements privés : le miracle n'a pas lieu	8
2.3	Davantage de fonds publics, un investissement pour l'avenir	11
3.	Le nouvel objectif de financement	13
3.1	L'objectif de 300 milliards	13
3.2	1 300 milliards fondés sur l'espoir	13
3.3	Autres objectifs et déclarations des décisions de la COP	14
3.4	Les enseignements tirés de l'ancien objectif montrent la nécessité d'agir pour le nouvel objectif	16
4.	Contribution équitable de la Suisse	20
4.1	Responsabilité climatique	20
4.2	Capacité économique	21
4.3	Calcul	22
5.	Financement des pertes et dommages	24
6.	Financement selon le principe du pollueur-payeur	26
6.1	Nouvelles sources de financement	26
7.	Transparence	30
8.	Revendications	32

1. Introduction

Les négociations sur l'objectif de financement climatique de l'ONU après 2025 ont officiellement débuté en avril 2024, après plusieurs années de discussions techniques. Sept mois plus tard, et, en dépit d'une prolongation de 24 heures de la COP29 sur le climat à Bakou, aucun accord n'avait encore été trouvé pour combler le déficit de financement sans cesse croissant dans le Sud global pour la protection du climat et l'adaptation indispensable aux ravages climatiques qui s'intensifient. Les représentantes et représentants des pays les plus pauvres et des petits États insulaires ont quitté la salle en lançant : « Comment pouvez-vous attendre de notre part que nous revenions vers les femmes, les hommes et les enfants de nos pays avec un accord qui les plongera certainement dans de nouveaux périls ? Après la fin de cette COP29, nous ne pouvons pas simplement voguer vers le soleil couchant. Nous sommes littéralement en train de couler. »¹

Au cours de la deuxième nuit de prolongation, un nouvel objectif collectif de financement climatique a été adopté, mais il était clair pour tous les participants et observateurs, hommes et femmes, que cet objectif de 300 milliards de dollars ne permettrait pas de couvrir les besoins financiers du Sud global pour atteindre les objectifs de l'accord de Paris sur le climat.

La communauté internationale a pourtant de bonnes raisons d'agir sans attendre. Les pertes économiques mondiales d'ici 2100, qui pourraient être évitées en respectant la limite de réchauffement de 1,5 °C, sont cinq fois plus élevées que le financement planétaire nécessaire pour protéger le climat d'ici 2050.² De plus, chaque milliard de dollars investi dans l'adaptation au réchauffement climatique permet d'éviter 14 milliards de dollars de dommages.³

Au cours de la dernière décennie, la Suisse a constitué un portefeuille de projets bilatéraux efficaces dans les pays prioritaires de la Direction du développement et de la coopération (DDC) et du Secrétariat d'État à l'économie (SECO). Une évaluation indépendante du portefeuille climatique de la DDC a salué l'action transformatrice des projets.⁴ La Suisse verse en outre des contributions à des banques multilatérales de développement et à des fonds mondiaux pour le climat. Grâce à ce financement climatique, elle a réduit ses émissions de CO₂ de 69 millions de tonnes au cours des quatre dernières années. C'est plus de CO₂ qu'en a émis le secteur des transports suisse pendant la même période. Plusieurs pays ont également amélioré leurs plans nationaux de protection du climat grâce aux programmes climatiques suisses.⁵ Le financement dans le domaine du climat permet de renforcer la protection du climat dans d'autres pays. Entre 2021 et 2024, la DDC et le SECO ont également aidé plus de 16 millions de personnes à s'adapter aux changements climatiques.⁶

Mais la Suisse pourrait faire bien davantage. Elle doit contribuer plus largement à combler le déficit de financement de la protection du climat et de l'adaptation aux changements climatiques dans le Sud global. Elle devrait le faire conformément au principe des « responsabilités communes mais différenciées et des capacités respectives » inscrit dans la Convention-cadre sur les changements climatiques. Après l'adoption du nouvel objectif de financement, il est grand temps de respecter ce principe. Dans la présente analyse, Alliance Sud explique le nouvel objectif de financement et détermine les mesures que la Suisse doit prendre. Des revendications sont ensuite formulées à l'attention des responsables

¹ <https://www.srf.ch/news/international/weltklimakonferenz-in-baku-einigung-auf-300-milliarden-dollar-hilfe>

² Global Landscape of Climate Finance 2024: Insights for COP29, [Climate Policy Initiative](#), 2024

³ Rapport 2023 sur l'écart entre les besoins et les perspectives en matière d'adaptation, [PNUÉ](#), 2023

⁴ Independent Evaluation of SDC's Engagement in Climate Change Adaptation and Mitigation 2015 – 2020, [DDC](#), 2022

⁵ Par ex. grâce au projet de la DDC « Promoting efficient, affordable and clean cooling for everyone (PEACCE) » (lire [description](#)) grâce auquel, depuis 2019, neuf pays du Sud global exposés à la chaleur ont déjà renforcé leurs ambitions nationales en matière d'utilisation de technologies de refroidissement respectueuses du climat.

⁶ La coopération internationale : contribuer à la lutte mondiale contre la pauvreté et les crises. Compte rendu des activités définies dans la stratégie 2021–2024, [DDC et SECO](#), 2024

politiques de notre pays. Entre les divers chapitres, des exemples de projets concrets de financement climatique suisse sont également présentés.

Depuis janvier 2025, la géopolitique est en pleine mutation, les forces autocratiques et oligarchiques se renforcent également en Occident et remettent en question tant la coopération au développement que la lutte contre le changement climatique. Mais les effets de la crise climatique persistent et la lutte contre le réchauffement climatique reste donc dans l'intérêt de tous, de la vallée de la Maggia à la Corne de l'Afrique. L'engagement de la Suisse en faveur de la protection du climat dans le monde est plus urgent que jamais.

Exemple de projet 1 : Prévisions météorologiques pour l'agriculture au Tadjikistan

Les paysannes et les paysans de montagne tadjiks sont de plus en plus exposés aux changements climatiques et aux conditions météorologiques extrêmes. Dans les régions reculées, les services météo nationaux n'étaient pas en mesure de leur fournir des prévisions. Les sols épuisés donnaient par ailleurs moins de récoltes et n'étaient plus en mesure d'absorber les fortes pluies.

Ces cinq dernières années, la DDC a soutenu un projet de Caritas Suisse et d'autres acteurs qui a permis de concevoir des stations météo adaptées à ces régions montagneuses. Ces nouvelles stations ont ensuite été installées en collaboration avec les services météorologiques tadjiks. Elles ont permis de prendre avec plus de précision des décisions cruciales pour l'agriculture (par ex. le moment des semailles et des récoltes) en concertation avec les concernés. Les sols ont ainsi pu se régénérer et les récoltes ont été meilleures. La survie des paysannes et des paysans de montagne passe par l'adaptation de leur agriculture au climat.

Complément d'information dans la base de données de projets de la DDC : [Weather, water and climate services for resilient rural livelihoods and wellbeing in Tajikistan Project \(WWCS\)](#)



© Reto Albertalli / Caritas

2. Contexte

2.1 L'argent circule actuellement du Sud global vers le Nord global

Le financement international dans le domaine du climat en faveur des pays en développement⁷ a été inscrit pour la première fois dans la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques de 1992. Les pays les plus pauvres sont ceux qui émettent le moins de gaz à effet de serre. Mais ils disposent de ressources financières bien moindres pour le financement de mesures d'adaptation aux changements climatiques ou pour l'investissement dans des technologies vertes (lire l'encadré). C'est pourquoi tous les pays n'ont pas la même responsabilité ni les mêmes capacités. Les pays historiquement responsables et les pays prospères comme la Suisse doivent prendre les devants en matière de protection du climat et soutenir les pays plus pauvres.

Les pays industrialisés se sont mis d'accord en 2009 sur l'objectif de réunir ensemble 100 milliards de dollars par an pour le financement international dans le domaine du climat. Lors de la COP29 à Bakou, le soutien aux pays en développement a été fixé à 300 milliards de dollars par an, ce que les pays donateurs ont qualifié de « très ambitieux ».

Encadré 1 : Financement international dans le domaine du climat (financement climatique)

Pour atteindre l'objectif de l'accord de Paris sur le climat, à savoir limiter le réchauffement climatique bien en dessous de 2°C et si possible à 1,5°C, il faut augmenter considérablement le financement climatique pour la réduction des émissions (mitigation) et l'adaptation aux changements climatiques. Ce propos sans équivoque provient du dernier rapport de synthèse du GIEC. Les coûts des dommages climatiques (*loss and damage*) ne sont pas encore pris en compte. Les besoins de financement dans le Sud global augmentent plus vite qu'ils ne sont couverts. Que faut-il financer ?

Atténuation (ou mitigation) : Dans de nombreux pays, il s'agit avant tout de permettre un développement économique et social basé sur les énergies renouvelables, c'est-à-dire de mettre fin à la dépendance actuelle vis-à-vis des énergies fossiles et, par exemple, d'élargir l'accès à l'électricité à toute la population. Outre les installations solaires et éoliennes, cela implique également la mise en place de solutions de réseau et de stockage appropriées, la décarbonisation des transports, la préservation durable des forêts, etc.

Adaptation : Lorsqu'elle est possible, l'adaptation aux changements climatiques permet de réduire les pertes et dommages qui en découlent. Par exemple, certaines côtes peuvent être mieux protégées des inondations par des forêts de mangroves, même si le niveau de la mer continue de monter. Dans l'agriculture, les méthodes agro-écologiques permettent de réduire le dessèchement des sols et les besoins en eau des cultures. Le risque de pertes de récoltes diminue avec la diversification des revenus du petit paysannat. Les prévisions météorologiques et l'anticipation des catastrophes permettent de sauver des vies humaines et des animaux.

Pertes et dommages : Avec ou sans mesures d'adaptation, les changements climatiques entraînent des pertes et des dommages (*loss and damage*). Des tempêtes et des inondations peuvent dévaster des régions entières. De petites îles deviennent inhabitables suite à la lente mais constante élévation du niveau de la mer. Les pertes et dommages ne sont actuellement pas couverts par le financement

⁷ La Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques recourt aux termes « pays en développement » et « pays développés » pour définir les différentes responsabilités. Ces deux termes sont encore utilisés aujourd'hui par le Sud global dans le contexte du droit international climatique et sont donc également repris dans ce rapport.

international dans le domaine du climat (l'objectif de 100, voire 300 milliards de dollars). Ils ne peuvent pas non plus être assimilés à l'aide humanitaire telle qu'elle est fournie après une catastrophe, car la réparation des dommages est souvent associée à une reconstruction à plus long terme.

On occulte ainsi le fait que, chaque année, beaucoup plus d'argent est transféré du Sud global au Nord global. Dans le meilleur des cas, le financement climatique ne fait que compenser légèrement les flux financiers mondiaux en faveur des pays riches.

Les raisons des flux financiers du Sud global riche en matières premières sont diverses : le service et le remboursement de crédits coûteux, les risques de change défavorables, un déficit commercial dû à l'exportation de matières premières (dont les prix sur le marché mondial fluctuent fortement) et à l'importation de produits transformés, ainsi que des flux financiers illégitimes comme les pratiques d'évasion fiscale agressive des multinationales ou le blanchiment d'argent et la corruption.

Les flux de capitaux nets du Sud global vers le Nord global avoisinent 500 milliards de dollars par an, voire plus de 800 milliards si l'on tient compte des flux financiers illégitimes.⁸ À titre de comparaison : en 2022, les pays industrialisés ont « soutenu » le Sud global avec un financement climatique totalisant 116 milliards de dollars.⁹ 70 % de cette somme étaient des prêts, ce qui signifie de nouveaux retours dans les pays donateurs. La valeur réelle de l'aide (équivalence-don ou *grant equivalence*) s'élevait à 40 milliards de dollars au maximum en 2022.¹⁰ Tout le soutien financier apporté jusqu'à présent ne change rien au fait que le Sud global perd toujours beaucoup plus d'argent au profit du Nord global qu'il n'en reçoit sous forme d'aide. En 2022, les 58 pays les plus pauvres (pays les moins avancés, PMA) et les petits États insulaires en développement (PEID) ont versé 59 milliards de dollars pour rembourser leurs dettes et n'ont reçu que 28 milliards de dollars de financement climatique au cours de la même période, dont la moitié consistait à nouveau en crédits.¹¹ Depuis 2020, la Suisse a versé chaque année entre 500 et 630 millions de dollars pour le financement de la lutte contre le changement climatique.¹²

⁸ <https://www.swissinfo.ch/eng/politics/global-capital-flows-how-poor-countries-finance-the-rich/47007494>

⁹ Chiffres de l'OCDE, cf. <https://www.oecd.org/en/about/news/press-releases/2024/05/developed-countries-materially-surpassed-their-usd-100-billion-climate-finance-commitment-in-2022-oecd.html>

¹⁰ Climate Finance Short-changed 2024 Update, [Oxfam](#), 2024

¹¹ Conseil des droits de l'homme des Nations Unies – Report of the Independent Expert Attiya Waris, 2025, Understanding the landscape of climate finance, debt, tax and illicit financial flows and human rights, [Assemblée générale de l'ONU](#), 2025

¹² Selon le rapport bisannuel à la CCNUCC.

Graphique 1 : Les flux financiers nets du Sud global vers le Nord global

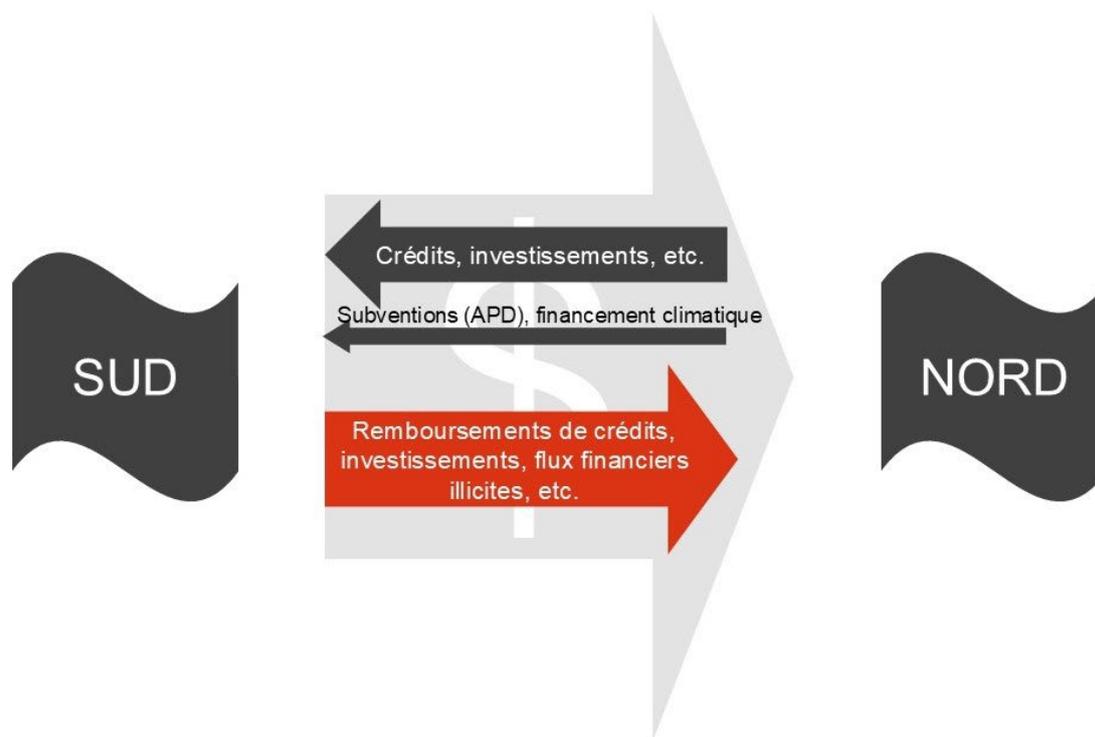


Illustration propre

Le volume des flux financiers provenant chaque année du Sud global et à destination de la Suisse n'est pas clairement établi, mais la place financière helvétique devrait être fortement impliquée dans les opérations de crédit. En tant que zone à faible imposition, notre pays encourage également les flux financiers illégitimes.

Malgré sa faible responsabilité dans la crise climatique et la fuite persistante des capitaux, on attend du Sud global qu'il assume la majeure partie des investissements nécessaires à la protection du climat (cf. encadré 2 sur la mobilisation des ressources domestiques). Alors que les besoins de financement annuels dans le Sud global (hors Chine) pour faire face à la crise climatique sont estimés à 3 200 milliards de dollars d'ici 2035¹³, la communauté internationale n'a pu se mettre d'accord que sur un objectif de soutien de 300 milliards par an lors de la COP29 à Bakou en novembre 2024. Le Nord global n'entend pas assumer la responsabilité du reste.

Encadré 2 : Les attentes élevées en matière d'autofinancement (*Domestic Resource Mobilisation*)

Pendant les négociations sur le nouvel objectif de financement, un groupe d'experts nommé par l'ONU a publié un rapport¹⁴ estimant les besoins de financement de toutes les régions du monde et la manière dont ils pourraient être satisfaits. Le rapport met la barre très haut s'agissant de l'autofinancement du Sud global. D'ici 2030, il devrait mobiliser chaque année 800 à 900 milliards de dollars de fonds publics et 550 à 630 milliards de dollars d'investissements privés nationaux dans le domaine

¹³ Raising ambition and accelerating delivery of climate finance, Third report of the Independent High-Level Expert Group on Climate Finance, IHLEG, 2024

¹⁴ ibidem

du climat. Les attentes en matière de budget public correspondent à 3,2 à 3,6 % de leur produit intérieur brut (PIB) actuel. À titre de comparaison, en Suisse, la Confédération et les cantons ont consacré en 2023 des fonds publics à la protection du climat avoisinant 0,25 % du PIB helvétique. Les coûts d'emprunt sont beaucoup plus élevés pour le Sud global que pour un pays prospère comme la Suisse. De plus en plus de pays sont fortement endettés. En 2023, les pays à revenu faible ou intermédiaire (hors Chine) ont payé un service de la dette record de 1 400 milliards de dollars.¹⁵ Le fort endettement entraîne des taux d'intérêt encore plus élevés. Dans ces circonstances, un pays ne peut tout simplement pas se permettre d'investir davantage dans les dépenses publiques.

Le soutien et les investissements internationaux doivent aussi être intensifiés pour financer la protection du climat dans le Sud global. Mais selon le type de financement, les coûts du financement international dans le domaine du climat sont également répercutés sur le Sud global et sa population, comme le montre le rapport 2024 sur l'écart entre les besoins et les perspectives en matière d'adaptation aux changements climatiques du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE). À l'exception des projets qui utilisent uniquement des subventions (*grants*), les bailleurs de fonds étrangers sont toujours remboursés, soit directement par le gouvernement, soit par la privatisation de services dont l'accès est payant pour la population. Ce problème s'aggrave avec l'importance croissante des banques de développement dans le financement climatique.

Ainsi, la majeure partie des coûts de la protection du climat dans le Sud global est répercutée sur les personnes qui ont le moins émis de gaz à effet de serre. Cela va à l'encontre du principe des responsabilités communes mais différenciées, qui garantit le principe du pollueur-payeur et la prise en compte des inégalités mondiales dans les accords des Nations Unies sur le climat.

La coopération au développement soutient régulièrement des projets visant à améliorer l'efficacité de l'administration fiscale et des mesures similaires regroupées autour du concept de la mobilisation des ressources domestiques, mais le problème majeur reste l'évasion fiscale des bénéficiaires des entreprises et des grandes fortunes individuelles dans des pays fiscalement cléments comme la Suisse. Cette situation est rendue possible par le refus du Nord mondial de convenir de règles planétaires pour mettre fin ensemble à l'évasion fiscale. Depuis 2025, une convention fiscale sur ces questions est en cours de négociation à l'ONU¹⁶ – la Suisse devrait soutenir ces négociations si elle attend un financement accru de la part des pays plus pauvres.

2.2 Investissements privés : le miracle n'a pas lieu

Au lieu de cela, on mise sur les investisseurs privés. Depuis les années 1980, on répète le mantra selon lequel les investissements privés sont la solution pour combler le déficit de financement du développement durable dans le Sud global. Le rapport du groupe d'expert.e.s indépendants cité plus haut estime que d'ici 2030, 450 à 550 milliards de dollars d'investissements privés pourraient être injectés chaque année dans le financement climatique dans le Sud global (hors Chine). Cela équivaldrait à multiplier par quinze à dix-huit (!) les investissements privés actuels dans ce domaine en l'espace de cinq ans. En comparaison, les fonds publics des pays donateurs, qui sont utilisés de manière bilatérale pour le financement de la lutte contre le changement climatique, ne devraient que doubler, et les fonds des banques multilatérales de développement et des fonds multilatéraux pour le climat que tripler.

La logique de l'explosion des investissements privés pour une hausse minime des fonds publics ne tient cependant pas la route.¹⁷ Les capitaux privés sont tout simplement investis là où le rendement est le plus élevé et où le risque est considéré comme faible, généralement pas dans la protection du

¹⁵ Rapport sur la dette mondiale 2024, Groupe de la Banque mondiale, 2024

¹⁶ cf. <https://www.alliancesud.ch/fr/finances-et-fiscalite/convention-fiscale-de-lonu>

¹⁷ Les limites de la solution magique, Alliance Sud, 2024

climat dans les pays pauvres. C'est pourquoi les pays donateurs et les banques de développement ont, ces dernières années, alloué de plus en plus de fonds publics à des subventions visant à promouvoir les investissements privés dans le Sud global pour la protection du climat et d'autres objectifs de développement durable. Pour que les investissements privés dans la protection du climat dans les pays en développement explosent, il faudrait une hausse tout aussi fulgurante des fonds publics, qui n'est pas prévue dans ce calcul.

Graphique 2 : Le miracle attendu du secteur privé



Selon le groupe d'experts de l'ONU, les investissements privés dans la protection du climat dans le Sud global devraient être multipliés par quinze d'ici 2030. Une part importante des fonds privés doit être « mobilisée », autrement dit subventionnée, mais cela n'a fonctionné que dans des contextes spécifiques jusqu'ici. Et les fonds publics, qui seraient nécessaires pour une hausse fulgurante, ont été complètement oubliés dans le calcul. Source : IHLEG 2024

Pourtant, même le recours aux subventions n'a pas encore permis d'obtenir les résultats escomptés. Selon l'OCDE¹⁸, le montant des capitaux privés mobilisés est resté en deçà des attentes et a même stagné à la fin des années 2010, avant d'être porté à près de 22 milliards de dollars en 2022. Ces fonds mobilisés par le secteur privé sont cependant déjà inclus dans l'objectif de soutien international (jusqu'à présent l'objectif de 100 milliards, demain l'objectif de 300 milliards) et ne contribuent donc pas à combler l'écart entre les 300 milliards de dollars promis et les 3 200 milliards nécessaires.

Il est peu judicieux de placer tous les espoirs dans la mobilisation du secteur privé, et ce pour quatre raisons au moins :

1. Les investissements ne sont réalisés que là où le projet permet d'obtenir un rendement financier direct. C'est surtout le cas dans le secteur de l'énergie, mais pas pour les investissements

¹⁸ Financement climatique fourni et mobilisé par les pays en développement en 2013-2022, [OCDE](#), 2024

à long terme dans les infrastructures publiques, pour l'adaptation aux changements climatiques, et encore moins pour couvrir les pertes et dommages.

2. Si un État reçoit des capitaux privés de l'étranger via un programme international afin de financer ses infrastructures publiques, cela compte comme une aide selon la logique des pays donateurs. Mais au final, c'est soit l'État, soit sa population qui paie le rendement (généralement élevé) des investisseurs privés - de facto une contribution propre et un endettement supplémentaire.
3. Les crédits étrangers, qu'ils soient privés ou publics, sont généralement consentis en dollars. Pour les rembourser, le pays a besoin de devises, qu'il génère grâce aux exportations. Mais si l'investissement n'entraîne pas une augmentation des exportations, le pays perd des devises en remboursant les investisseurs étrangers.
4. Il est difficile de mobiliser des fonds privés pour investir dans les pays les plus pauvres. Les chiffres de l'OCDE montrent que la majeure partie des 22 milliards de dollars mobilisés a été injectée dans quelques grands projets d'infrastructure dans des pays à revenu intermédiaire. Le soutien espéré fait donc défaut là où il est le plus nécessaire.

Il y a donc lieu de mobiliser davantage de fonds publics pour couvrir une grande partie des besoins financiers de la protection du climat dans le Sud global.

Si, comme les délégations de négociation des pays donateurs, on part en revanche du principe que les fonds publics sont « limités » (selon le résultat des négociations, certainement moins de 300 milliards de dollars par an), ils ne suffiraient pas à générer des investissements miraculeux sous forme de fonds privés, et il est également impossible d'imaginer une multiplication par quinze à dix-huit des investissements privés en cinq ans.

Pour reprendre les mots de Larry Summers, ancien secrétaire américain au Trésor, économiste en chef de la Banque mondiale et professeur émérite à Harvard¹⁹ : « Il y a beaucoup de bavardages de la part de gens qui se veulent ambitieux, mais qui n'ont pas de ressources publiques à leur disposition et qui veulent donc « catalyser le secteur privé » - soutenus par des acteurs du secteur privé qui devraient pourtant être mieux informés, mais qui désirent soit jouer les hommes d'État, soit obtenir des subventions substantielles pour leurs activités. Les chiffres souvent cités comme potentiel de mobilisation de capitaux verts sont à peu près aussi réalistes que si j'annonçais que j'allais courir un mile en quatre minutes. » Il est bien de vouloir faire un pas dans la bonne direction, mais les attentes sont bien trop élevées. Chacun veut être optimiste et, dans le même temps, ne pas donner son propre argent. Ainsi, l'espoir de mobiliser des capitaux est présenté comme une situation où tout le monde est supposé gagnant, où chacun est content et peut gagner de l'argent.

De ce point de vue, il n'est pas surprenant que le déficit de financement dans le Sud global augmente. Il existe pourtant un moyen de générer des fonds à partir de ressources privées pour le financement climatique dans le Sud global : c'est la taxation selon le principe du pollueur-payeur (lire le point Sources de financement). Si l'imposition est appliquée aux plus grandes fortunes et aux entreprises réalisant les plus gros bénéfices grâce à des activités à fortes émissions de carbone, elle est non seulement socialement équitable, mais elle crée également les bonnes incitations pour que les flux financiers futurs respectent mieux le climat. La différence avec les subventions aux investissements privés réside dans le fait qu'il n'y a pas de retour financier du pays bénéficiaire vers les investisseurs privés, mais que les fonds publics générés par l'impôt peuvent être utilisés comme des subventions.

¹⁹ Bretton Woods at 80: Priorities for the Next Decade, [Center for Global Development](#), 2024, depuis 1:21:45

Exemple de projet 2 : le *Swiss Investment Fund for Emerging Markets (SIFEM)*

Le *Swiss Investment Fund for Emerging Markets (SIFEM)* est un instrument de coopération internationale qui permet de mobiliser des fonds privés pour le développement durable dans le Sud global. Alimenté par le budget de la coopération au développement, le SIFEM investit dans des fonds d'investissement axés sur l'impact, qui sont (en grande partie) financés par des fonds publics. Dans le secteur climatique, cela concerne principalement les énergies renouvelables. Le SIFEM a par exemple investi 10 millions de dollars dans un fonds de 200 millions de dollars appelé Frontier Energy II, qui finance le développement des énergies renouvelables dans de nombreux pays d'Afrique subsaharienne.

De tels fonds tentent ensuite de mobiliser des fonds privés supplémentaires pour des co-investissements / financements mixtes (*blended finance*) dans des entreprises privées dans les pays cibles, en utilisant les fonds publics. Mais cela semble rarement réussir. En 2021, sur 2,1 millions de dollars issus des fonds publics du SIFEM, seulement 1 million de fonds privés ont été mobilisés pour le financement climatique. En 2022, le SIFEM n'a fait état d'aucune mobilisation de fonds privés dans le domaine du climat.²⁰

En raison d'un manque de transparence, il est impossible d'en savoir beaucoup plus sur les fonds privés spécifiques censés être mobilisés par la Suisse (dans ce cas par l'intermédiaire du SIFEM), souvent même pas sur l'ampleur des montants mobilisés par fonds. Pour tous les critères de qualité (par exemple l'origine des fonds privés, le respect des droits humains, la compatibilité avec d'autres critères de développement durable), la Suisse se fie aux informations fournies par les fonds d'investissement axés sur l'impact – qui sont gérés par des acteurs privés et qui bénéficient souvent d'une fiscalité avantageuse (dans le cas de Frontier Energy II à l'île Maurice).

2.3 Davantage de fonds publics, un investissement pour l'avenir

La situation initiale peut être résumée comme suit :

- Le déficit de financement pour la protection du climat dans le Sud global augmente d'année en année et dépasse de loin le financement actuel.
- Les investissements privés ne vont pas d'eux-mêmes dans les « bons pays et les bons secteurs », et ne sont pas non plus adaptés pour couvrir tous les besoins de financement.
- Les estimations des sommes que les pays les plus pauvres peuvent consacrer à la protection du climat et à l'adaptation aux changements climatiques, ainsi qu'à la reconstruction en cas de dommages, ne correspondent pas à la réalité de la crise de la dette.
- À ce jour, des centaines de milliards de dollars nets sont transférés chaque année du Sud global vers le Nord global.²¹

²⁰ Switzerland's First Biennial Transparency Report under the Paris Agreement ([annexe](#)), 2024

²¹ Pour réduire durablement ces inégalités économiques, il est nécessaire de procéder à des réformes internationales fondamentales dans le domaine du système financier, de la fiscalité et du commerce des matières premières. Ces réformes ne font pas partie du présent rapport. En attendant, d'importants remboursements financiers du Nord global vers le Sud global sont nécessaires (notamment dans le cadre du financement climatique) afin de compenser l'aggravation continue des inégalités.

- La responsabilité de la crise climatique est inégalement répartie : les pays les plus pauvres sont ceux qui ont émis le moins de gaz à effet de serre, mais ce sont aussi ceux qui sont les plus affectés par la crise climatique.
- Les pays donateurs comme la Suisse minimisent l'importance de leurs fonds publics. Pourtant, la volonté politique de mettre à disposition davantage de moyens via de nouvelles sources de financement équitables et socialement acceptables est déterminante. Notre pays dispose de suffisamment d'argent. La question est de savoir quelle part de ces fonds publics peut être utilisée.

Il en résulte non seulement que le Sud global a besoin de beaucoup plus de fonds publics pour couvrir ses besoins de financement, mais aussi qu'il devrait être évident pour les pays riches de fournir les fonds nécessaires. Ces investissements sont dans l'intérêt de toutes et de tous, car ils permettront à tous les pays de réaliser des économies à long terme.²² La crise climatique ne peut être surmontée que par une transformation à l'échelle planétaire.

La Suisse a aussi intérêt à renforcer le multilatéralisme mis à mal. En contribuant équitablement au financement de la lutte contre le changement climatique, elle peut gagner la confiance de nombreux pays du Sud global, avec lesquels elle peut coopérer au niveau multilatéral, notamment pour inciter les grands émetteurs de CO₂ à prendre davantage de mesures de protection du climat.

²² Le rapport du groupe d'expert.e.s indépendants de l'ONU estime qu'avec un investissement total de 1 800 milliards de dollars pour l'adaptation aux changements climatiques entre 2020 et 2030, 7 100 milliards de dollars de dommages climatiques seront épargnés plus tard, p. ex. en évitant des coûts de santé plus élevés. [IHLEG 2024](#)

3. Le nouvel objectif de financement

3.1 L'objectif de 300 milliards

À Bakou, la communauté internationale s'est mise d'accord sur un objectif d'au moins 300 milliards de dollars par an pour les mesures de protection climatique et d'adaptation aux changements climatiques dans les pays en développement, objectif qui doit être atteint d'ici 2035.²³ Les pays développés sont les premiers à devoir assumer ce financement, qui peut provenir de diverses sources, publiques et privées, bilatérales et multilatérales, etc. Conformément à l'accord de Paris, la contribution est obligatoire pour les pays développés. Les pays en développement sont encouragés à contribuer à l'objectif sur une base volontaire. Désormais, la part du financement climatique des banques de développement, rendue possible par les contributions des pays en développement, sera également prise en compte dans l'objectif.

L'objectif de 300 milliards de dollars, fixé au paragraphe 8 des décisions de Bakou, succède à l'objectif de 100 milliards de dollars. Il vise à augmenter « massivement » le soutien direct au Sud global. Comme c'était déjà le cas avec l'objectif de 100 milliards de dollars, les pays donateurs sont largement libres de décider ce qu'ils vont faire valoir comme aide au financement climatique. L'objectif ne contient pas non plus de directives contraignantes afin de trouver un équilibre entre le financement de l'atténuation et celui de l'adaptation. Cela comporte le risque de perpétuer les anciens problèmes : les contributions peuvent être gonflées statistiquement sans que cela se traduise par un soutien supplémentaire. La nouvelle comptabilisation des contributions du Sud global aux banques de développement entraîne déjà un gonflement des statistiques alors que le financement reste le même.

En ce qui concerne la base des donateurs, les décisions de Bakou reprennent en substance ce qui figure dans l'accord de Paris : toutes les autres parties, au-delà des pays développés, sont encouragées à apporter des contributions volontaires. Leurs contributions ne seront toutefois prises en compte que si les parties les déclarent et en font état. Il est possible que certains États n'aient pas rendu compte de leurs contributions jusqu'ici parce que l'objectif de 100 milliards de dollars s'adressait explicitement aux pays développés et que certains ne voulaient pas remettre en question leur statut de pays en développement dans le cadre de l'accord de Paris.²⁴ Cela pourrait désormais changer. Outre la prise en compte des fonds des banques de développement provenant du Sud mondial (ce qui peut également s'apparenter à un élargissement de la base des donateurs), cela pourrait aussi entraîner un gonflement des statistiques même s'il ne s'agit pas de nouvelles ressources.

Les pays développés doivent maintenant prouver qu'ils n'utiliseront pas ce décompte élargi pour réduire leurs propres contributions à l'objectif. On attend d'eux qu'ils fassent preuve de leadership en augmentant considérablement leurs propres contributions au financement dans le domaine du climat, et ce avec des ressources additionnelles qui contribuent effectivement à combler le déficit de financement dans le Sud global. En effet, lors des négociations, ils ont largement contribué à ce que le montant cible soit bien inférieur à ce qu'il aurait fallu.

3.2 1 300 milliards fondés sur l'espoir

Les décisions de Bakou reconnaissent implicitement que viser 300 milliards de dollars ne suffira pas à couvrir les besoins financiers du Sud global. En effet, le paragraphe 3 des décisions estime les seuls besoins d'adaptation à 215 à 387 milliards de dollars par an d'ici 2030, selon le rapport sur l'écart entre les besoins et les perspectives en matière d'adaptation du PNUE, et ils devraient être encore supérieurs par la suite. Pour mettre en œuvre leurs objectifs climatiques (contributions déterminées au niveau

²³ Nouvel objectif collectif quantifié pour le financement climatique, décision 1/CMA.6, [CCNUCC](#), 2024, paragraphe 8

²⁴ COP29: Key outcomes agreed at the UN climate talks in Baku, [Carbon Brief](#), 2024

national, CDN), l'accord sur le nouvel objectif financier fait état d'une estimation des besoins des pays en développement de 5 100 à 6 800 milliards de dollars d'ici 2030, même si tous les pays n'ont pas été en mesure d'estimer leurs besoins financiers. Le paragraphe 4 est encore plus explicite ; il indique que les objectifs climatiques ne peuvent être atteints que si le financement de l'atténuation et de l'adaptation est considérablement augmenté. Ce constat a déjà été fait dans le dernier rapport de synthèse du GIEC.

À la demande des délégations du Nord global, les décisions de Bakou contiennent un deuxième objectif plus ambitieux au paragraphe 7. En effet, le Nord global attribue un rôle majeur à la canalisation des capitaux privés vers les régions et les secteurs qui en ont besoin pour combler le déficit de financement dans le Sud global. Le paragraphe 7 appelle tous les acteurs à coopérer pour garantir que d'ici 2035, au moins 1 300 milliards de dollars par an soient investis dans la protection du climat dans les pays en développement, toutes sources publiques et privées confondues. Ce chiffre reprend celui que les pays en développement ont demandé au début de la COP29 pour le financement climatique, à une différence près : contrairement à l'objectif des 300 milliards, aucune partie contractante n'est spécifiquement responsable de la réalisation de cet objectif. Et les acteurs privés ne sont de toute façon pas tenus par les décisions prises dans le cadre de l'accord de Paris. La mise en œuvre dépend donc de mesures volontaires prises par les pays ou les acteurs privés et correspond davantage à un espoir qu'à un plan. Néanmoins, la Suisse devrait examiner les possibilités qui s'offrent à elle pour contribuer à cet objectif plus ambitieux.

3.3 Autres objectifs et déclarations des décisions de la COP

Les décisions de Bakou comprennent d'autres passages pertinents qui n'ont que peu d'effet contraignant pour les divers pays, mais qui doivent néanmoins être pris en compte :

- Les ressources du mécanisme financier, à savoir des fonds multilatéraux pour le climat (cf. exemple de projet 2), doivent être triplées d'ici 2030. Les ressources financières publiques allouées à ces fonds doivent donc être considérablement accrues. (paragraphe 16)
- Les fonds multilatéraux pour le climat sont invités à améliorer l'accès au financement, notamment en privilégiant l'octroi direct de fonds par l'intermédiaire des institutions nationales, en encourageant les approches programmatiques et en simplifiant les processus de candidature, d'attribution et de reporting. (paragraphe 24)
- Les pays donateurs finançant des projets climatiques bilatéraux sont invités à faciliter l'accès au financement climatique, notamment en soutenant des approches et des institutions spécifiques au niveau local, en encourageant des programmes à plus long terme, en simplifiant les rapports et en soutenant davantage les PMA et les PEID. (paragraphe 22)
- Les obstacles existants sont mentionnés à plusieurs reprises, en particulier la nécessité de réduire considérablement les coûts d'investissement pour les pays en développement. Les institutions financières internationales sont notamment invitées à accorder davantage de subventions et de prêts à taux très préférentiels. De plus, la nécessité de réformer l'architecture financière multilatérale ressort clairement. (paragraphe 4, 6, 15, 21, 23)
- La nécessité d'un financement massif de l'adaptation est soulignée, ce qui passe notamment par une hausse des subventions et crédits à taux très préférentiels. (paragraphe 14, 18)
- La nécessité de remédier aux pertes et aux dommages est établie. (paragraphe 19)

Exemple de projet 3 : Fonds vert pour le climat – Un système de santé résilient au climat dans les Îles Cook

3 à 4 % des financements climatiques internationaux sont alloués à des projets dans les pays du Sud global via des fonds multilatéraux pour le climat et l'environnement.²⁵ Ces derniers sont alimentés par les pays donateurs. Le plus grand fonds pour le climat, le Fonds vert pour le climat (FVC), a été créé pour concrétiser l'accord de Paris. La Suisse y contribue à hauteur de 35 millions de francs par an environ, prélevés sur le budget de la coopération internationale.²⁶

Ces cinq prochaines années, le FVC soutiendra p. ex. le gouvernement des Îles Cook, dans le Pacifique Sud, dans l'adaptation de son système de santé aux changements climatiques. Ce système fait face à de multiples défis liés aux changements climatiques (augmentation des maladies liées à la canicule, insécurité alimentaire, etc.) et à la nécessité d'adapter les infrastructures de santé suite à l'élévation du niveau de la mer et à la multiplication des phénomènes météo extrêmes. Ces îles sont tributaires d'un soutien financier pour procéder aux adaptations nécessaires et renforcer leur système de santé. Cela se fait en collaboration avec les communautés locales afin de sensibiliser la population aux risques sanitaires et de promouvoir un mode de vie sain et adapté au climat.

Le site web du FVC fournit des informations complémentaires : [Akamatutu'anga To Tatou Ora'anga Meitaki \(ATOM\): Building a healthy and resilient Cook Islands Community – one block at a time](#)



© GCF / Johnny Beasley

²⁵ Financement climatique fourni et mobilisé par les pays développés en 2013-2022, [OCDE](#), 2024

²⁶ <https://www.greenclimate.fund/about/resource-mobilisation/gcf-2>

3.4 Les enseignements tirés de l'ancien objectif montrent la nécessité d'agir pour le nouvel objectif

Lors des négociations sur le nouvel objectif de financement, toutes les parties ont convenu qu'il fallait tirer les leçons de l'objectif des 100 milliards. Le tableau ci-dessous recense les défis et les faiblesses souvent cités de cet objectif, les compare avec le nouvel objectif et avec l'état de la contribution suisse au financement climatique. Il en déduit les mesures à prendre par la Suisse pour atteindre le nouvel objectif financier.

Tableau 1 : Mesures à prendre par la Suisse

Défi	Contribution suisse	Nouvel objectif	Mesures à prendre par la Suisse
L'objectif de 100 milliards n'a pas été atteint en 2020 et 2021. Il s'agit d'un objectif collectif qui ne définit pas de contributions fixes par pays donateur, mais dont chaque pays donateur est responsable s'il n'est pas atteint.	Le Conseil fédéral a fixé une « contribution équitable » de 450 à 600 millions de dollars, en tenant compte des responsabilités et des capacités respectives. Mais elle ne prend en compte que les émissions nationales. Vu l'empreinte climatique de la Suisse (qui inclut les émissions importées), la contribution équitable aurait dû se monter à au moins 1 milliard de dollars.	D'ici 2035, le financement climatique doit s'élever à au moins 300 milliards de dollars par an, à nouveau sous la responsabilité collective des pays qui sont tenus de contribuer à ce financement en vertu de l'accord de Paris. Les autres pays sont encouragés à apporter des contributions volontaires.	<ul style="list-style-type: none"> – Définir une contribution équitable dans le nouvel objectif de financement. – Concevoir la responsabilité climatique en fonction de l'empreinte carbone et non des seules émissions nationales. – Le financement climatique doit être fiable et prévisible (<i>predictable</i>).
L'objectif des 100 milliards ne correspondait en rien aux besoins de financement climatique.	Aucune réflexion n'a été menée sur la possibilité d'apporter un soutien dépassant l'objectif des 100 milliards. Lors des négociations sur le nouvel objectif, la Suisse s'est à nouveau opposée à l'adoption d'un objectif de soutien adapté aux besoins.	<ul style="list-style-type: none"> – 300 milliards de dollars par an, ce qui est encore bien inférieur aux besoins (paragraphe 3 : le seul besoin d'adaptation requiert 215 à 387 milliards d'ici 2030). – 1 300 milliards de dollars comme deuxième objectif sans engagement des pays donateurs. 	Vu l'urgence de la crise climatique, la Suisse doit apporter sa contribution équitable pour combler le déficit de financement, au-delà de l'objectif de 300 milliards.
Une grande partie du financement climatique n'était pas « nouvelle et additionnelle », en particulier par rapport aux promesses faites précédemment par les pays donateurs de consacrer 0,7 % de leur revenu national brut à l'aide publique au développement (APD). C'est l'une des raisons pour lesquelles les pays bénéficiaires ont insisté sur le fait que l'objectif de 100 milliards ne serait pas atteint en 2022 non plus.	La Suisse comptabilise deux fois le financement climatique et l'APD et manque largement l'objectif de 0,7 %. L'ensemble du financement climatique public suisse est déjà inclus dans le taux d'APD beaucoup trop bas de 0,4 %. Il ne s'agit pas d'un « financement additionnel » : il se fait au détriment d'autres apports au développement.	Pas de spécification	Une augmentation future du financement climatique ne doit pas se faire au détriment d'autres apports au développement, d'autant plus que la Suisse est loin d'atteindre le taux de 0,7 % d'APD.
70% du financement climatique étaient des crédits , parfois aux conditions du marché. Ils conduisent à un endettement plus élevé, ne respectent pas la logique du principe du pollueur-payeur et ne sont pas accessibles aux pays fortement endettés.	Les fonds publics sont utilisés sous forme de subventions (<i>grants</i>). Toutefois, les contributions suisses aux banques de développement sont également utilisées pour octroyer des crédits.	Il n'existe pas de directives contraignantes, mais la difficulté d'accéder à des capitaux à faible coût et la nécessité d'augmenter les subventions sont mentionnées plusieurs fois.	Les fonds publics de la Suisse doivent continuer à être utilisés sous forme de subventions. Notre pays doit s'engager à ce que d'autres pays donateurs misent davantage sur les subventions dans leur financement climatique et à ce que la mission de ce financement ne soit pas toujours davantage confiée aux banques de développement.
Bien trop peu de financement pour l'adaptation , alors qu'un équilibre entre atténuation et adaptation devrait être atteint.	La contribution suisse (2022) est destinée à 46,3 % à l'adaptation et à 51,2 % à l'atténuation. Jusqu'ici, l'équilibre a été plus ou	Aucune directive contraignante, mais le besoin urgent de financement de l'adaptation est souli-	La future contribution de la Suisse doit continuer à atteindre un équilibre entre atténuation et adaptation.

	moins respecté, mais la tendance est à l'augmentation de la part de l'atténuation.	gné et un équilibre entre l'atténuation et l'adaptation est à nouveau demandé.	
Trop peu pour les PMA et les PEID , alors que leurs besoins sont les plus urgents. Ceux-ci sont actuellement estimés à 41 milliards de dollars par an pour la seule adaptation et devraient encore augmenter à l'avenir. ²⁷	La contribution suisse est affectée à 9 % directement aux PMA et à 0,6 % directement aux PEID. La majeure partie du financement climatique actuel de la Suisse ne peut être attribuée à des pays spécifiques.	Aucune exigence contraignante, mais les besoins urgents des PMA et des PEID sont mis en évidence.	La Suisse devrait contribuer équitablement aux besoins des PMA et des PEID sous forme de fonds publics. On ne peut pas attendre d'eux qu'ils trouvent les fonds nécessaires par leurs propres moyens. Actuellement, avec une part de 1 %, la Suisse devrait donc consacrer au moins 410 millions de dollars aux PMA et aux PEID pour la seule adaptation.
Les fonds privés mobilisés ont déçu. Les attentes trop élevées ont été une autre raison pour laquelle l'objectif de 100 milliards n'a pas été atteint à temps. Elles expliquent aussi le financement insuffisant de l'adaptation et les faibles moyens alloués aux PMA et aux PEID, car presque aucun fonds privé n'a pu être mobilisé dans ces pays.	<ul style="list-style-type: none"> – Les fonds privés mobilisés par la Suisse sont très fluctuants et restent également en deçà des attentes. – La majeure partie est constituée d'assurances contre les risques à l'exportation, qui couvrent les opérations d'exportation suisses. Il ne s'agit donc pas d'un soutien direct, la Suisse en tire profit. En fonction de la demande des entreprises suisses et donc pas prévisibles. 	Aucune amélioration dans le texte	<ul style="list-style-type: none"> – Ne pas placer d'espoirs irréalistes dans les fonds privés. – Ne pas miser sur des instruments dont la mobilisation n'est pas prévisible pour atteindre la contribution équitable.
Sans définition du financement climatique, les pays donateurs peuvent comptabiliser tout ce qu'ils définissent eux-mêmes comme tel. Cela a manifestement conduit à la prise en compte de projets qui sont sans rapport aucun avec la protection du climat dans le Sud global. ²⁸ La confiance dans la réalisation effective de l'objectif s'en trouve ébranlée.	Aucune évaluation systématique disponible, mais à titre d'exemple, la pertinence climatique (à l'aide des marqueurs de Rio de l'OCDE) n'est pas toujours clairement établie. Par ex., il manque une indication systématique dans la base de données des projets de la DDC et du SECO pour expliquer pourquoi un projet relève du financement climatique. De manière générale, la Confédération communautaire très peu sur le financement climatique.	Aucune définition	Transparence : il est dans l'intérêt de la Suisse, en tant que partenaire crédible, de définir clairement ce qu'elle entend par financement climatique et d'exiger la même chose des autres pays donateurs.
Les pertes et dommages liés au climat ne sont pas couverts par l'objectif des 100 milliards, mais ils deviennent un facteur crucial des besoins financiers dans le Sud global, en particulier dans les PMA et les PEID, à mesure que la crise climatique s'aggrave.	La Suisse ne contribue pas aux pertes et dommages dans le Sud global. L'entreprise Holcim est poursuivie en justice à Zoug par la population des îles indonésiennes en tant que « <i>carbon major</i> » pour sa part de responsabilité dans la crise climatique.	Non couvert par l'objectif de 300 milliards. Mais la nécessité d'y remédier est soulignée.	La Suisse devrait aussi contribuer équitablement à la couverture des pertes et dommages. Les entreprises privées ayant une grande responsabilité historique en matière de climat devraient y contribuer.
L'accès au financement climatique est difficile pour certains pays et acteurs pour diverses raisons. La bureaucratie des grands fonds climatiques, par ex., est régulièrement critiquée.	Une grande partie du financement climatique est consacrée à des projets bilatéraux. Dans ce domaine, la Suisse a la possibilité de coopérer avec des pays ciblés ou de manière ciblée avec des organisations locales.	La difficulté d'accès est abordée et les acteurs bilatéraux sont priés d'y prêter attention. Pas de directives contraignantes.	Les projets bilatéraux devraient rester au centre du financement climatique et offrir un accès aux pays ou aux groupes de population qui ne bénéficient pas de fonds substantiels.

Jusqu'à présent, le financement climatique de la Suisse s'est généralement avéré de bonne qualité. Cependant, la contribution équitable que la Suisse doit fournir a été sous-estimée et financée au détriment d'autres objectifs de développement (cf. encadré sur le financement climatique de la Suisse). Il faut donc que notre pays agisse pour calculer une contribution équitable qui tienne compte de

²⁷ Rapport 2024 sur l'écart entre les besoins et les perspectives en matière d'adaptation, [PNUE](#), 2024

²⁸ cf. Consistent and replicable estimation of bilateral climate finance, [Toetzke, Egli et Stünzi](#), 2022 ainsi que Nations who pledged to fight climate change are sending money to strange places, [Reuters Special Report](#), 2023

l'énorme déficit de financement et pour s'assurer que sa contribution s'ajoute à la coopération internationale. Elle doit aussi contribuer équitablement à la couverture des pertes et dommages. Des améliorations supplémentaires sont nécessaires en matière de transparence de la comptabilisation et de communication. Ces aspects sont approfondis dans la suite de la présente analyse.

Encadré 3 : La contribution de la Suisse à l'objectif des 100 milliards – et pourquoi elle n'est pas « additionnelle »

En 2017, le Conseil fédéral a fixé la contribution équitable de la Suisse à 450 à 600 millions de dollars dès 2020 pour atteindre l'objectif des 100 milliards.²⁹ Alliance Sud a calculé que la contribution équitable de la Suisse était de 1 milliard par an (voir tableau ci-dessus). Si l'on se réfère à ses propres exigences, le Conseil fédéral a atteint son objectif à compter de 2020.³⁰ La majeure partie du financement climatique de la Suisse consiste en des projets de coopération bilatérale au développement qui visent l'atténuation ou l'adaptation aux changements climatiques comme objectifs principaux ou secondaires. Une autre partie importante est constituée de contributions à des banques multilatérales de développement et à des fonds pour le climat et l'environnement, qui à leur tour rendent compte de leur financement climatique et dont la Suisse impute une partie proportionnelle. Une troisième partie est constituée de fonds privés mobilisés (ou subventionnés) par l'utilisation de fonds publics. Même si le Conseil fédéral a estimé en 2017 que ces fonds privés devraient contribuer significativement au financement climatique, la part des fonds privés mobilisés est restée faible jusqu'en 2022 (15-20 %) et difficilement prévisible.

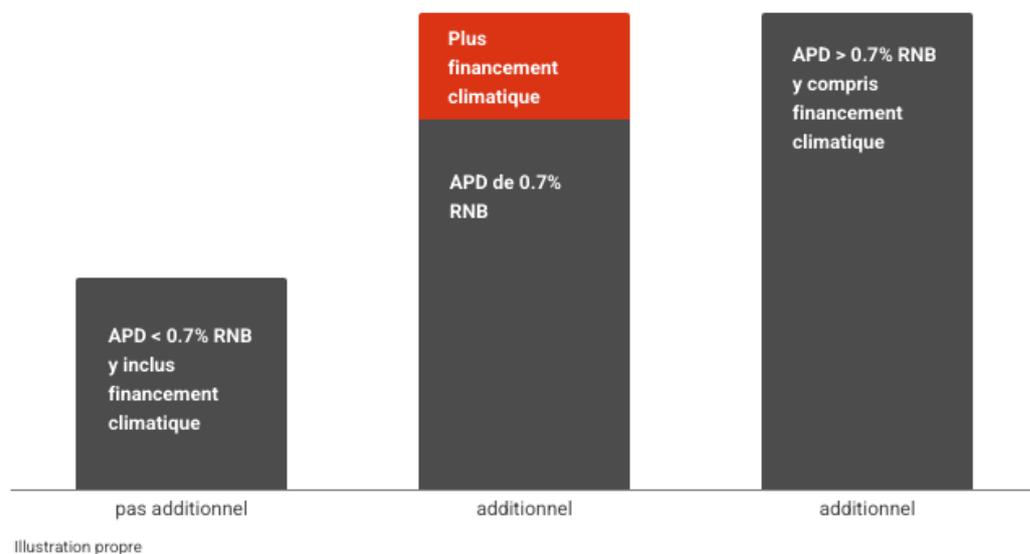
Alliance Sud critique depuis des années le fait que la contribution suisse au financement climatique ne constitue pas un soutien pour le Sud global, versée **en sus de** l'APD, mais qu'elle est comptabilisée deux fois avec cette dernière. Le critère selon lequel les ressources doivent être nouvelles et additionnelles figure non seulement dans la Convention-cadre sur les changements climatiques, mais aussi dans la décision relative à l'objectif des 100 milliards. Selon la Suisse officielle, il n'a jamais été vraiment défini. Il appert pourtant que le financement climatique doit s'ajouter à l'engagement bien plus ancien de consacrer 0,7 % du RNB à la coopération au développement. En effet, la crise climatique crée des besoins financiers supplémentaires, mais aussi de nouveaux obstacles financiers pour les pays les plus pauvres, qui sont particulièrement vulnérables aux effets du réchauffement climatique. Pour Alliance Sud, il est clair que la Suisse doit consacrer 0,7 % de son RNB à l'APD (sans tenir compte des coûts liés à l'asile) et fournir en plus sa contribution équitable au financement climatique. Tant que ce dernier respecte également les normes de qualité de la coopération au développement, il peut être pris en compte dans le taux d'APD – mais il doit alors excéder 0,7 % du RNB. Si le taux d'APD de la Suisse est de 0,4 % et inclut en même temps le financement climatique, ce dernier n'est pas « additionnel » et le soutien suisse au Sud global est, en tout état de cause, trop faible. En conséquence, une augmentation du financement climatique ne doit en aucun cas être financée par le budget existant de la coopération internationale.

Complément d'information sur le financement climatique suisse en 2021-2022 vs. [ici](#).

²⁹ Financement international dans le domaine du climat. Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat 15.3798 de la Commission de politique extérieure du Conseil national du 2 juillet 2015, [Conseil fédéral](#), 2017

³⁰ Aucun chiffre plus récent n'est disponible au moment de la publication.

Graphique 3 : Quand le financement climatique est-il additionnel ?



Le financement climatique doit s'ajouter à l'APD, qui, selon les directives de l'ONU, doit représenter au moins 0,7 % du revenu national brut. Les projets climatiques qui répondent aux normes de qualité de l'APD peuvent néanmoins être comptabilisés comme APD au-delà du seuil de 0,7 %.

4. Contribution équitable de la Suisse

Le principe des responsabilités communes mais différenciées et des capacités respectives issu de la Convention-cadre sur les changements climatiques signifie que la Suisse doit définir sa contribution au financement climatique en fonction de sa responsabilité climatique et de sa capacité économique par rapport au groupe des pays donateurs. La question de savoir qui compte parmi les pays donateurs est bien sûr décisive. Pour atteindre l'objectif de fournir au moins 300 milliards de dollars d'ici 2035, les pays donateurs qui ont pris un engagement de financement climatique dans le cadre de l'accord de Paris³¹ ne peuvent pas compter sur les contributions volontaires d'autres pays du Sud global pour calculer leur contribution équitable. Les contributions volontaires s'entendent à la lumière de l'engagement pris par les pays donateurs de fournir « au moins » 300 milliards de dollars. Cela signifie qu'elles peuvent éventuellement porter le financement climatique à un montant excédant 300 milliards. Cela correspond également à l'impression générale qui s'est dégagée lors des négociations, à savoir que 300 milliards par an ne constituent en aucun cas un soutien suffisant pour la mise en œuvre de l'accord de Paris dans le Sud global.

Alliance Sud calcule donc la contribution équitable de la Suisse à l'objectif des 300 milliards sur la base des donateurs actuels. Un autre calcul montre ce que signifie de combler le déficit laissé par le retrait des États-Unis de l'accord de Paris. Mais ce pays pourrait à nouveau réintégrer l'accord lors de la prochaine présidence, comme cela s'est déjà produit. Vu l'urgence, la contribution équitable à l'objectif de 300 milliards devrait être atteinte d'ici 2030.

Mais cela ne suffit pas, car il reste un important déficit de financement et la Suisse, riche pays industrialisé, a également une part de responsabilité à cet égard. Alliance Sud a donc calculé un objectif plus élevé pour 2035, basé sur le principe des responsabilités communes mais différenciées et des capacités respectives. Cet objectif correspond davantage à la contribution équitable de la Suisse pour combler le déficit de financement climatique dans le Sud global.

4.1 Responsabilité climatique

Au cours du siècle dernier, la Suisse a délocalisé une grande partie de son industrie à l'étranger. Elle est responsable de la plupart de ses émissions liées à l'importation de biens de consommation et de produits intermédiaires. La majeure partie de la responsabilité climatique helvétique n'apparaît donc pas dans l'inventaire des gaz à effet de serre, car celui-ci ne prend en compte que les émissions produites sur le territoire national. Cependant, l'empreinte climatique suisse avoisine 13 tonnes d'éq.-CO₂ par habitant et par an, dont seulement 5 tonnes sont produites dans le pays.³² Même si, pour simplifier, les accords internationaux incluent les émissions nationales par pays, il est important que la Suisse tienne compte des importations (nettes) élevées d'émissions dans sa responsabilité climatique, en particulier dans le domaine du soutien financier aux pays pauvres. Les données internationales permettent désormais de comparer les émissions liées à la consommation entre les pays donateurs.³³ En 2022, la Suisse était responsable de 1,03 % des émissions de gaz à effet de serre liées à la consommation des pays donateurs. C'est ce qui est pris en compte ici pour calculer la contribution équitable de notre pays en matière de responsabilité climatique. Il s'agit d'une estimation très prudente, car si l'on tenait compte du rôle de la Suisse comme place financière et de négoce de matières

³¹ L'accord de Paris définit l'obligation pour tous les « pays développés ». De facto, les pays de l'annexe II de la Convention-cadre sur les changements climatiques se définissent comme des pays développés, tandis que d'autres hésitent à le faire. Les pays donateurs obligatoires sont donc l'Australie, l'UE, le Japon, la Nouvelle-Zélande, la Suisse, le Royaume-Uni et les États-Unis.

³² <https://www.bafu.admin.ch/bafu/fr/home/themes/climat/en-bref.html>

³³ Données tirées du [Global Carbon Atlas](#)

premières, sa responsabilité serait bien supérieure.³⁴ Nous ne le faisons pas dans ce cadre pour des raisons méthodologiques.

4.2 Capacité économique

La capacité économique est un critère tout aussi important pour calculer la contribution équitable. Dans les accords sur le climat, elle est mise sur le même pied que le principe du pollueur-payeur. Sa prise en compte est essentielle pour lutter contre les inégalités mondiales, qui sont encore accentuées par la crise climatique. En effet, les plus pauvres sont toujours ceux qui sont le moins en mesure de se protéger contre les effets du réchauffement climatique. La capacité économique est également fondamentale pour des raisons d'équité, car la prospérité économique dans les pays industrialisés repose sur l'utilisation de grandes quantités de charbon, de pétrole et de ciment. En outre, comme indiqué plus haut, les pays du Sud global souffrent d'un système financier inique, par exemple en raison du transfert des bénéfices des entreprises vers des pays fiscalement cléments comme la Suisse.

Exemple de projet 4 : Gestion des eaux usées respectueuse du climat en Mazédonie du Nord

Depuis 20 ans, le SECO finance en Macédoine du Nord des projets visant à améliorer l'approvisionnement en eau et l'évacuation des eaux usées, par exemple la station d'épuration de la ville de Kotechani, qui traite les eaux usées de 65 000 personnes. Ce projet permet d'améliorer la qualité de l'eau de la rivière Bregalnica. La station d'épuration couvre les trois quarts de ses besoins en énergie (et parfois la totalité en été) grâce à sa production d'énergies renouvelables, d'une part le biogaz issu de la fermentation des boues d'épuration et, d'autre part, l'électricité produite par une installation solaire. De plus, la paille de riz est collectée après la récolte dans les rizières environnantes et composée avec les boues d'épuration. Le fait de ne plus brûler la paille de riz permet de réduire les émissions et de fournir du compost à l'agriculture. En 2023, la station d'épuration a reçu la « Médaille d'eau » pour son efficacité énergétique et ses réductions de gaz à effet de serre.

Complément d'information sur le site web du SECO : [Traitement durable des eaux usées à Kotechani](#)



© SECO

³⁴ cf. McKinsey: Klimastandort Schweiz, [McKinsey](#), 2022 et Cent fois plus polluants que la Suisse – le bilan climatique accablant des négociants suisses en matières premières, [Public Eye](#), 2024

La performance économique s'évalue le plus simplement à l'aide du produit intérieur brut (PIB). La part de la Suisse au PIB de l'ensemble des pays donateurs s'élève à 1,49 %. Si l'on tient compte du niveau élevé des prix en Suisse, sa part au PIB corrigé du pouvoir d'achat des pays donateurs s'élève à 1,13 %. Le Conseil fédéral a déjà utilisé cet indicateur pour calculer la contribution équitable de notre pays dans l'objectif des 100 milliards.

Afin de refléter l'importante capacité économique et financière de la Suisse, il est également intéressant d'examiner d'autres indicateurs (qui, pour des raisons méthodologiques, sont moins adaptés au calcul en soi). La Suisse occupe la première place de l'indice de développement humain (IDH) de l'ONU. L'IDH mesure non seulement la capacité économique, mais aussi le développement des systèmes d'éducation et de santé. En comparaison internationale, notre pays a également une dette publique très faible, avec un ratio d'endettement record de 17,2 % du PIB (2024). Elle dispose donc d'une marge de manœuvre financière bien supérieure aux pays fortement endettés et bénéficie en même temps de taux d'intérêt bien inférieurs sur ses emprunts d'État. De surcroît, la charge fiscale des entreprises et des particuliers est faible en comparaison internationale. Tous ces facteurs permettent à la Suisse d'apporter une contribution financière substantielle au futur financement climatique.

4.3 Calcul

Si l'on pondère de manière égale les deux composantes que sont la responsabilité climatique et la performance économique pour calculer la contribution équitable de la Suisse dans l'objectif de 300 milliards, on obtient une part de 1,08 %, soit 1 % de l'objectif, ce qui correspond à 3 milliards de dollars par an. Ce calcul est très prudent, car il exclut les émissions à l'étranger de la place financière et du négoce des matières premières et tient compte du niveau élevé des prix en Suisse. Il est de plus arrondi à la baisse.

Si l'on intègre dans le calcul le retrait des États-Unis de l'accord de Paris, la base des donateurs se réduit et la Suisse devrait contribuer à hauteur de 1,84 %, ce qui correspondrait à 5,5 milliards de dollars.

Il existe toutefois une autre raison pour laquelle une contribution de 3 milliards de dollars par an ne suffira pas à long terme : l'objectif de 300 milliards d'ici 2035 ne correspond ni au montant réel des besoins d'aide, ni de l'urgence de combler le déficit de financement. Selon les études sur les besoins de financement, les besoins d'aide dans le Sud global pour l'atténuation et l'adaptation d'ici 2030 avec des fonds publics internationaux totalisent au moins 600 milliards de dollars par an :

- Partant des chiffres de la feuille de route vers zéro émission nette (*Net Zero Roadmap*) de l'Agence internationale de l'énergie, les besoins d'aide pour la réduction des émissions de gaz à effet de serre sont estimés à 300 milliards de dollars par an.³⁵
- Pour l'adaptation au réchauffement climatique, le déficit de financement indiqué par le rapport 2023 du PNUE sur l'écart entre les besoins et les perspectives en matière d'adaptation approche en moyenne 300 milliards de dollars par an.

Selon cette estimation, la Suisse devrait contribuer à hauteur de 3 milliards de dollars pour l'atténuation et de 3 milliards pour l'adaptation afin d'assumer sa part de responsabilité de 1 %.

Il en résulte que la contribution équitable de la Suisse à l'objectif de 300 milliards s'élève à au moins 3 milliards de dollars par an. En raison de l'urgence, notre pays doit atteindre ce nouvel objectif d'ici

³⁵ Net Zero Roadmap, Update 2023 : A Global Pathway to Keep the 1.5 °C Goal in Reach, [Agence internationale de l'énergie](#), 2023

2030. Les besoins de financement sont particulièrement urgents dans les PMA et les PEID. Il est incontestable que l'on ne peut attendre que très peu d'autofinancement de la part des pays les plus pauvres. Notre pays devrait donc veiller à ce que son financement climatique couvre au moins 1 % des besoins des PMA et des PEID. Rien que pour l'adaptation au changement climatique, les PMA et les PEID auront besoin d'environ 41 milliards de dollars par an d'ici 2030.³⁶ La Suisse devrait donc prévoir au moins 410 millions de dollars pour l'adaptation dans les PMA et les PEID.

À plus long terme (jusqu'en 2035), la Suisse doit évaluer sa contribution équitable en fonction des besoins et mettre à disposition 3 milliards de dollars par an pour l'atténuation et 3 milliards de dollars par an pour l'adaptation.

Il incombe de surcroît à la Suisse de contribuer équitablement aux pertes et dommages, un point qui sera abordé dans le chapitre suivant.

³⁶ Rapport 2024 sur l'écart entre les besoins et les perspectives en matière d'adaptation, PNUÉ, 2024

5. Financement des pertes et dommages

Même si la réduction rapide des émissions et les mesures d'adaptation sont les meilleurs moyens d'éviter des pertes et dommages encore plus importants, les effets de la crise climatique sont déjà énormes aujourd'hui. Une analyse publiée dans *Nature Communications* estime que les dommages causés par les événements météorologiques extrêmes attribuables au changement climatique ont coûté à eux seuls plus de 2 800 milliards de dollars dans le monde entre 2000 et 2019, soit une moyenne annuelle de 143 milliards.³⁷

Mais cela n'inclut pas tous les effets négatifs du réchauffement climatique. Tous ne se produisent pas après des événements extrêmes ; il y a aussi des événements à plus long terme, comme l'élévation du niveau de la mer. Le Programme des Nations Unies pour l'environnement classe les pertes et les dommages liés au climat en deux catégories³⁸:

- Les pertes et dommages économiques qui peuvent être chiffrés, comme la destruction d'infrastructures ou les pertes de récoltes ;
- Les pertes et dommages non économiques, plus difficiles à chiffrer et souvent irréversibles. Il peut s'agir par exemple de pertes en vies humaines, de biens culturels, de langues, d'écosystèmes ou de l'habitabilité de certaines régions.

La diversité des conséquences, mais aussi les différents scénarios possibles en fonction des progrès réalisés dans la réduction des émissions et la mise en place de mesures d'adaptation, rendent difficile toute prévision des dommages futurs. L'étude très citée de Markandya et Gonzalez-Equino prévoit des pertes et des dommages annuels de 290 à 580 milliards de dollars dans le Sud global d'ici 2030 et de 551 à 1 016 milliards d'ici 2040.³⁹ Une étude plus récente de Tavoli et d'autres auteurs estime à environ 400 milliards de dollars les besoins de financement annuels actuels dus aux pertes et aux dommages dans les pays à revenu faible et à revenu faible à moyen.⁴⁰

Ces sommes colossales soulèvent la question suivante : comment faire en sorte que ceux qui sont responsables des émissions excessives de gaz à effet de serre paient pour les pertes et dommages subis par ceux qui n'ont pratiquement pas contribué au réchauffement climatique jusqu'à présent ? Le principe du pollueur-payeur n'est pas seulement inscrit dans la Constitution suisse, il est également appliqué dans le droit international de l'environnement. Il a été reconnu en 1992 dans la Convention de Rio en tant que seizième principe.⁴¹

Le droit international du climat ne définit pas clairement les responsabilités concrètes des pays en ce qui concerne le financement des pertes et des dommages dans les pays les plus pauvres. Alors que les pays développés ont une obligation claire de soutenir financièrement l'atténuation et l'adaptation en vertu de l'accord de Paris, les dispositions relatives aux pertes et aux dommages sont moins contraignantes. L'article 8 de l'accord cité reconnaît simplement l'importance de prévenir et de minimiser les pertes et les dommages, mais aussi de remédier aux pertes et aux dommages résiduels. Les parties doivent promouvoir la compréhension de ces questions, mais aussi agir et apporter un soutien concret.

³⁷ The global costs of extreme weather that are attributable to climate change, [Newman et Noy](#), 2023

³⁸ <https://www.unep.org/topics/climate-action/loss-and-damage/about-loss-and-damage>

³⁹ Chapter 14: Integrated Assessment for Identifying Climate Finance Needs for Loss and Damage: A Critical Review, [Markandya et Gonzalez-Equino](#), in : *Loss and Damage from Climate Change – Concepts, Methods and Policy Options*, édité par Mechler et al, Springer Open, 2019

⁴⁰ Economic quantification of loss and damage funding needs, [Tavoni et al](#), 2024

⁴¹ <https://www.lse.ac.uk/granthaminstitute/explainers/what-is-the-polluter-pays-principle/>

Le fait que les pertes et les dommages causés par la crise climatique restent à ce jour impayés par leurs responsables est au cœur de l'injustice climatique mondiale. Il est d'autant plus choquant que les plus vulnérables soient les plus touchés par ce manque de justice, car ce sont souvent eux qui sont le plus exposés aux effets de la crise climatique. Lors de la COP27 en Égypte, en 2022, les délégations du Sud global ont enfin réussi, après des décennies d'efforts, à inscrire le thème des pertes et des dommages à l'ordre du jour des négociations. Deux semaines plus tard, elles ont effectivement négocié une décision sur la création d'un fonds « Pertes et dommages » des Nations Unies ainsi que sur d'autres pistes de financement. Le nouveau fonds est en cours de constitution. 27 pays riches ont déjà annoncé des contributions d'un montant total de 741 millions de dollars.⁴² C'est évidemment bien trop peu pour contribuer réellement, de manière significative, aux pertes et dommages, et encore moins pour permettre l'application du principe du pollueur-payeur.

Mais la Suisse est le pays donateur qui en fait le moins : elle n'a pas encore versé un centime pour compenser les pertes et les dommages liés au climat dans le Sud global. Elle contribue uniquement au *Santiago Network*, qui coordonne l'assistance technique existante dans ce domaine. Elle doit aussi contribuer équitablement à hauteur d'au moins 1 % des besoins de financement, soit 4 milliards de dollars par an. Elle doit examiner comment appliquer le principe du pollueur-payeur en Suisse, afin que les acteurs concernés mobilisent les ressources nécessaires.

Encadré 4 : Projet pilote « Pertes et dommages » – soutien direct après des dommages climatiques

En 2021, l'Écosse a été le premier donateur du Nord global à annoncer son intention de contribuer à la réparation des pertes et dommages climatiques dans le Sud global. Elle a financé un projet pilote du *Climate Justice Resilience Fund (CJRF)*, qui fournit de petites contributions financières via des organisations partenaires aux victimes directes de dommages liés au climat. Les enseignements tirés du projet pilote serviront au fonds « Pertes et dommages » en cours de création, et à d'autres institutions donatrices, afin d'organiser le financement des pertes et des dommages directement avec les communautés affectées.

Complément d'information sur le projet pilote : [Climate Justice Resilient Fund](#)

⁴² Pour connaître l'état actuel des promesses de dons, cf. <https://unfccc.int/topics/climate-finance/funds-entities-bodies/fund-for-responding-to-loss-and-damage/pledges-to-the-fund-for-responding-to-loss-and-damage>

6. Financement selon le principe du pollueur-payeur

Pour que la Suisse puisse augmenter sa contribution au financement international dans le domaine du climat à plusieurs milliards de francs par an, des ajustements législatifs sont nécessaires.

Il existe essentiellement trois moyens de garantir le financement :

1. **Sans exercer d'incidence sur le budget**, c'est-à-dire au détriment d'autres postes budgétaires. C'est la voie choisie jusqu'à présent par la Suisse. Le budget existant pour la coopération internationale (CI) devait également suffire au financement climatique. Alliance Sud critique depuis des années le fait que cette pratique se fasse au détriment d'autres objectifs de développement dans le Sud global.⁴³ Pour les pays bénéficiaires, cela n'entraîne pas de soutien supplémentaire. Le Conseil fédéral a déjà souligné qu'une nouvelle augmentation du financement climatique dans le cadre de la CI se ferait au détriment d'autres domaines de la CI comme l'éducation ou la santé.⁴⁴ D'un point de vue technique, il n'y a aucune valeur ajoutée à promouvoir davantage de projets climatiques avec un budget trop faible au lieu de projets d'éducation ou de santé. Il faut plus de fonds, ce qui est en contradiction avec la neutralité budgétaire.
2. **En contractant de nouvelles dettes**, par exemple avec des obligations vertes (*green bonds*).⁴⁵ Vu le niveau d'endettement très faible de la Suisse, l'émission de nouvelles obligations vertes ne poserait pas de problèmes financiers, et serait bien plus avantageuse que si les pays les plus pauvres devaient s'endetter encore plus en raison de la crise climatique. Cependant, l'endettement supplémentaire convient plutôt à des programmes d'investissement ponctuels ou extraordinaires qui laissent entrevoir un retour financier à long terme (ou des coûts réduits dans d'autres domaines). Pour cela, il faudrait éventuellement adapter le frein à l'endettement.
3. **Moyennant des recettes supplémentaires**. C'est la meilleure façon d'appliquer le principe du pollueur-payeur dans le financement climatique et, de manière générale, de fournir des contributions croissantes à long terme. C'est donc cette voie qui est privilégiée ici. Les recettes supplémentaires peuvent provenir de diverses sources de financement. Le cabinet de conseil South Pole a rédigé un rapport complet pour le compte de l'Office fédéral de l'environnement, dans lequel sont présentées nombre de possibilités de nouvelles sources de financement pour le financement climatique.⁴⁶

6.1 Nouvelles sources de financement

Le rapport « Inventory International Climate and Biodiversity Finance Switzerland: Options » présente diverses options financières, dont 11 nouvelles sources de financement.⁴⁷ Ces dernières y sont examinées en fonction de critères tels que le rendement financier ou l'efficacité de la mise en œuvre. Un rendement financier suffisant est essentiel pour garantir le financement de la contribution équitable de la Suisse. Dans la plupart des cas, il dépend directement du taux de taxation ou d'imposition. Ce taux devrait être basé sur les coûts climatiques réels par tonne de CO₂ émise. Cela permettrait aussi

⁴³ La miraculeuse extension du financement suisse, [Alliance Sud](#), 2022

⁴⁴ Réponse à l'interpellation 23.2830 de la Conseillère aux États Isabelle Chassot

⁴⁵ Obligations d'État qui ne peuvent être utilisées que pour des activités ayant des effets positifs sur l'environnement. Cf. [Document-cadre pour l'émission d'emprunts obligataires verts](#), Confédération suisse, juillet 2022

⁴⁶ Inventory International Climate and Biodiversity Finance Switzerland: Options, [South Pole](#), 2023

⁴⁷ Inventory International Climate and Biodiversity Finance Switzerland: Options, [South Pole](#), 2023

de réduire les incitations inappropriées à continuer d'utiliser des énergies fossiles, ce qui peut avoir un effet d'orientation.

Du point de vue de l'équité, il est important d'appliquer le principe des « responsabilités communes mais différenciées et des capacités respectives » également au niveau des sources de financement nationales. Le principe du pollueur-payeur et l'imposition selon la capacité économique sont tous deux inscrits dans la Constitution fédérale suisse, respectivement aux articles 74 et 127.

Les propositions suivantes de nouvelles sources de financement (reprises en partie du rapport de South Pole) sont donc évaluées selon les critères du principe du pollueur-payeur et de la capacité économique. S'agissant du principe du pollueur-payeur, on distingue la responsabilité des émissions actuelles et la responsabilité des émissions cumulées dans le passé. La prise en compte de la responsabilité historique est en principe plus juste, car le changement climatique actuel et futur est dû en grande partie aux émissions accumulées au fil de l'histoire.

Le critère de la capacité économique signifie, au niveau national, que les sources de financement doivent être conçues de sorte que les personnes les plus riches et les grandes entreprises contribuent davantage que les personnes à faibles revenus et les PME. Une condition préalable est également que les mesures soient socialement acceptables et qu'elles ne mettent pas en difficulté financière des gens menacés de pauvreté. Il convient donc de prévoir des mesures d'accompagnement pour les taxes générales sur le CO₂.

Tableau 2 : Nouvelles sources de financement

Source de financement	Principe du pollueur-payeur	Capacité économique	Mise en œuvre
<p>Taxe sur le CO₂ sur toutes les émissions nationales et importées</p> <p>Exception : importations en provenance des pays les moins avancés (PMA)</p>	<p>Oui, en ce qui concerne les émissions actuelles. Application la plus directe du principe si le prix par tonne d'éq.-CO₂ couvre les coûts climatiques causés.</p>	<p>Oui (mais pas de manière progressive) : les personnes fortunées et les grandes entreprises paient plus car elles émettent plus de CO₂. Des mesures d'accompagnement sont nécessaires pour garantir la compatibilité sociale.</p>	<p>Deux options :</p> <ol style="list-style-type: none"> Étendre la taxe sur le CO₂ prévue dans la loi sur le CO₂ aux autres secteurs et à la compensation aux frontières, avec une redistribution partielle. Possibilité d'introduire comme nouvelle taxe dans la Constitution sans redistribution.
<p>Taxe sur les billets d'avion, éventuellement sous forme de taxe progressive pour les grands voyageurs aériens⁴⁸</p>	<p>Oui, pour ce qui concerne les émissions actuelles. Le trafic aérien est responsable d'un quart des émissions de gaz à effet de serre de la Suisse⁴⁹ et constitue l'une des principales raisons pour lesquelles l'empreinte climatique de la population suisse est très élevée, avec 13 tonnes éq.-CO₂ par habitant⁵⁰.</p>	<p>Oui (progressive selon les variantes) : la population suisse prend beaucoup l'avion en comparaison internationale, probablement en raison de sa prospérité. Ici aussi, plus on est riche, plus on prend l'avion. Une taxe plus élevée pourrait être prélevée sur les jets privés.</p>	<p>Introduire dans la loi sur le CO₂.</p> <p>Effet secondaire : suppression des avantages fiscaux du transport aérien par rapport au transport ferroviaire.</p>
<p>Système d'échange de quotas d'émission (vente aux enchères des droits d'émission)</p>	<p>Oui, en ce qui concerne les émissions actuelles, via l'industrie grande émettrice de carbone.</p>	<p>Pas d'imposition directe, non applicable.</p>	<p>La loi et l'ordonnance sur le CO₂ prévoient que les recettes des enchères servent à financer, d'une part, des mesures d'adaptation au changement climatique et, d'autre part, la décarbonisation du secteur. Cela permettrait de promouvoir des projets en Suisse et à l'étranger.</p>

⁴⁸ La New Economics Foundation a élaboré un concept de taxe européenne sur les grands voyageurs aériens, cf. A frequent flying levy in Europe – The moral, economic and legal case, NEF, 2024

⁴⁹ <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20214259>

⁵⁰ <https://www.bafu.admin.ch/bafu/fr/home/themes/climat/en-bref.html>

Impôt fédéral sur les très grandes fortunes, associé à la levée du secret bancaire national	Les 1 % les plus riches de la population mondiale sont responsables de 23 % des émissions planétaires depuis 1990, contre seulement 16 % pour la moitié la plus pauvre de la population. ⁵¹ Les 10 % des plus riches sont à l'origine des deux tiers du réchauffement climatique. ⁵² L'ampleur de la fortune des personnes physiques est donc globalement corrélée à la responsabilité individuelle dans l'augmentation des émissions de CO ₂ non seulement en raison d'une consommation plus intensive en CO ₂ , mais aussi en raison de l'intensité de l'effet de serre du portefeuille d'investissement. La responsabilité historique est également prise en compte, car la constitution de patrimoine au fil du temps est corrélée à la responsabilité climatique.	Oui, seuls les très riches seront imposés en plus. La levée du secret bancaire national est la condition préalable pour qu'un impôt fédéral sur la fortune puisse déployer son plein effet. Sinon, cet impôt risque de devenir une incitation supplémentaire à la dissimulation de fortune. La levée du secret bancaire entraînera également une augmentation des recettes provenant de l'imposition actuelle de la fortune en Suisse, car la fraude fiscale diminuera.	L'introduction d'un impôt direct sur la fortune au niveau fédéral nécessite une modification de la Constitution. En revanche, la levée du secret bancaire national ou l'introduction de l'échange automatique d'informations au niveau national est réalisable au niveau de la loi et garantirait que les très grandes fortunes soient effectivement imposées au taux d'imposition fixé et ne soient pas cachées au fisc.
Impôt sur les successions pour les très grandes fortunes	Comme pour l'impôt sur la fortune, la plupart des successions ont une empreinte climatique historique élevée.	Oui, seuls les très fortunés seraient imposés en plus. Le taux d'imposition est variable, il peut être conçu de manière à ne pas mettre en péril les participations majoritaires des familles dans les PME.	Modification de la Constitution pour introduire un impôt sur les successions au niveau fédéral (ce qui est déjà le cas au niveau cantonal).
Taxe supplémentaire sur les bénéfiques du commerce des matières premières	Oui, en ce qui concerne les émissions actuelles. Les cinq plus grands négociants suisses de matières premières sont responsables de plus de 4 milliards de tonnes de CO ₂ par an en raison de leurs activités liées au charbon, au pétrole et au gaz. ⁵³	Oui, seuls les grands groupes sont taxés en plus. Grâce à la hausse des prix provoquée par l'invasion russe en Ukraine, les bénéfiques des entreprises pétrolières et gazières ont atteint la valeur extrême de 4'000 milliards de dollars en 2022.	Modification de la Constitution.
Impôt sur les bénéfices exceptionnels (<i>windfall tax</i>)	Oui, en particulier dans le secteur des matières premières (voir ci-dessus).	Oui. Seuls les bénéfices exceptionnels que l'entreprise n'a réalisés que grâce à des événements externes sont taxés en plus, mais à un taux élevé.	Modification de la Constitution.
Imposition des entreprises ayant historiquement accumulé de nombreuses émissions en fonction de leur responsabilité historique dans les dommages climatiques	Oui, depuis 1988, par exemple, plus de la moitié des émissions industrielles mondiales sont dues à l'extraction de combustibles fossiles par seulement 25 acteurs. ⁵⁴	Oui, seuls les grands groupes sont imposés en plus.	Modification de la Constitution.
Taxe sur les transactions financières	Selon la conception choisie : – Si la taxe concerne surtout les transactions sur les actifs financiers de personnes fortunées. – Si la taxe est prélevée de manière ciblée sur les transactions financières nuisibles au climat.	Oui, car les personnes fortunées sont plus actives sur les marchés financiers et y investissent des sommes plus substantielles.	Modification de la Constitution. Même avec un taux d'imposition très bas, des sommes considérables peuvent être perçues.

Le tableau montre qu'il existe diverses possibilités de créer de nouvelles sources de financement et générer des recettes supplémentaires. On peut imaginer soit une combinaison de différentes sources avec un taux d'imposition plus bas, soit la concentration sur une ou deux sources avec un taux suffisamment élevé. Les sources qui peuvent être exploitées grâce à une modification de la loi peuvent être

⁵¹ Global carbon inequality over 1990-2019, [Chance|](#), 2022

⁵² High-income groups disproportionately contribute to climate extremes worldwide, [Schöngart et al.](#), 2025

⁵³ Cent fois plus polluants que la Suisse – le bilan climatique accablant des négociants suisses en matières premières, [Public Eye](#), 2024

⁵⁴ The Carbon Majors Database – CDP Carbon Majors Report 2017, [CDP](#), 2017

qualifiées de « fruits à portée de main » (*low-hanging fruits*). Pour augmenter le financement climatique à plus long terme, il est également possible de recourir à une modification de la Constitution.

En cas de modification législative pour créer une nouvelle source de financement, il importe de créer un fonds distinct pour les recettes supplémentaires, afin que celles-ci soient disponibles les années suivantes et ne soient pas affectées, comme c'est généralement le cas, à la réduction de la dette. Un autre avantage d'un fonds est qu'il permet de réglementer les objectifs et les modalités du financement climatique. Il convient de distinguer le financement climatique destiné à l'atténuation ou à l'adaptation de celui servant à couvrir les pertes et dommages.

7. Transparence

Dans le cas d'un objectif collectif sans mécanisme de sanction, il est d'autant plus important que les contributions des pays donateurs soient régulièrement rendues publiques de manière transparente et compréhensible. L'accord de Paris oblige les pays développés à présenter leur contribution au financement climatique dans un rapport biennal au titre de la transparence. Mais il n'est publié que deux à trois ans après la période de référence. De plus, il est difficilement compréhensible pour les non-spécialistes. Sans communication supplémentaire de la part des pays donateurs, il est malaisé d'obtenir des informations actualisées sur le financement climatique, et encore moins de les analyser. Il serait pourtant dans l'intérêt de la Suisse de rendre compte des objectifs qu'elle poursuit avec ce type de financement. Les fonds engagés ne devraient pas être présentés comme une simple obligation, mais comme une opportunité d'obtenir l'effet souhaité.

Les informations pertinentes agrégées sont le montant des fonds publics et des fonds privés mobilisés grâce à des fonds publics, l'équilibre entre le financement de l'atténuation et celui de l'adaptation, la répartition entre les pays bénéficiaires et les parts qui reviennent aux PMA et aux PEID, la répartition entre les instruments en fonction de leur niveau de soutien (l'équivalence-don ou *grant equivalence*) et les informations sur les partenaires de mise en œuvre. Cela devrait être compréhensible, les informations sur les différents projets étant disponibles ou accessibles sur demande. Les mêmes règles de transparence que celles applicables à l'utilisation des subventions publiques dans les projets bilatéraux devraient également s'appliquer aux investissements privés financés par des fonds publics.

Il est nécessaire de disposer d'informations compréhensibles et de représentations graphiques sur le financement climatique de la Suisse afin que celui-ci soit porté à la connaissance du public et bénéficie de son soutien. Il est également particulièrement crucial de fournir des exemples concrets pour montrer les avantages réels du financement climatique. La Suisse a encore un certain potentiel à exploiter dans ce domaine.

Tableau 3 : Mesures à prendre au titre de la transparence

	Situation actuelle	Mesures à prendre
Rapport biennal au titre de la transparence (<i>Biennial Transparency Report, BTR</i>)	Publié fin 2024 pour 2021/22 avec un tableau Excel sur les différents projets. Mais sans explication des chiffres agrégés dans le rapport ; ceux-ci doivent être déduits de la liste Excel. Il s'agit d'un pas en arrière par rapport aux rapports précédents. De plus, il n'y a pas de communication active à ce sujet.	<ul style="list-style-type: none"> –Résumé du financement suisse en faveur du climat dans le texte du BTR. –Communication active lors de la soumission.
Communication d'informations supplémentaires et compréhensibles	Seulement tous les quatre ans, aucune information actuelle sur le site web de l'OFEV dans l'intervalle. Informations uniquement sur demande.	<ul style="list-style-type: none"> –Informations actuelles et compréhensibles sur le site web, par exemple sous forme de fiche d'information. –Communiqué de presse annuel sur les objectifs du financement climatique, les chiffres actuels et les indicateurs d'impact connus.
Informations sur les projets individuels	Brèves descriptions dans la base de données des projets de coopération internationale, informations complémentaires disponibles sur demande. Il existe des fiches d'information ou des articles sur le site web de la DDC ou du SECO concernant certains projets, mais ceux-ci ne mettent pas l'accent sur le financement climatique, ils s'inscrivent dans le cadre de la coopération internationale.	<ul style="list-style-type: none"> –Présenter d'autres exemples de projet sous l'angle du financement climatique afin d'illustrer l'efficacité de ce dernier et la manière dont il contribue aux objectifs de la Suisse en matière de politique climatique et extérieure. –Outre les sites web de la DDC et du SECO, utiliser également celui de l'OFEV pour présenter des exemples de projets ou des indicateurs d'efficacité.

Exemple de projet 5 : Partenariat de recherche pour un ciment émettant moins de CO₂

Avec le soutien du Fonds national suisse et la DDC, une équipe de recherche de l'EPF à Lausanne a mis au point voilà 20 ans une nouvelle méthode de fabrication du ciment appelée LC3, qui, grâce à l'utilisation d'argile calcinée, émet environ 40 % moins de CO₂ que la méthode traditionnelle. Les émissions de CO₂ dues à la réaction chimique et la consommation de combustible diminuent, car les températures requises sont moins élevées. Cela devrait également permettre de réduire les coûts de production de 25 %. De 2013 à 2023, la DDC a soutenu ce projet de l'EPFL dans le cadre de son partenariat de recherche avec des universités cubaines et indiennes, où l'utilisation du nouveau ciment a été étudiée et développée dans divers bâtiments tests dans le Sud global. Le projet s'efforce également de diffuser cette nouvelle technologie à l'échelle mondiale, technologie qui en tant que savoir public n'est pas brevetée. Elle est mise à disposition gratuitement. En 2020, une première cimenterie a adopté le ciment LC3 en Colombie. Entre-temps, des projets de construction plus importants ont également été réalisés dans ce pays (voir photo). Ces dernières années, les promesses d'investissement pour des usines prévues se sont multipliées dans des pays africains tels que le Ghana, le Cameroun, la Côte d'Ivoire ou le Malawi.⁵⁵ Le projet de recherche helvético-cubano-indien continue à travailler à la diffusion de cette technologie à l'échelle mondiale et à la promotion de son utilisation dans la construction.

Pour plus d'information, consultez le site web du projet : lc3.ch



© EPFL

⁵⁵ <https://www.cemnet.com/News/story/172453/calced-clays-making-a-global-impact.html>

8. Revendications

Pour une contribution équitable de la Suisse à l'atténuation et à l'adaptation :

- **Le Conseil fédéral doit reconnaître que l'objectif de 300 milliards n'est pas suffisant** pour que les pays du Sud global bénéficient du soutien financier dont ils ont besoin dans le domaine climatique et qui leur revient en vertu du principe des « responsabilités communes mais différenciées et des capacités respectives ». Le financement de l'adaptation aux changements climatiques en particulier, ainsi que le financement des pays les plus pauvres, des petits États insulaires et des pays fortement endettés en général, exigent une augmentation massive des aides publiques, qui doit aller au-delà de l'objectif de 300 milliards.
- **Le Conseil fédéral doit fixer la contribution équitable** que la Suisse doit apporter chaque année à l'objectif de 300 milliards en fonction de l'empreinte climatique du pays et de sa capacité économique, **à au moins 3 milliards de dollars par an**. Cela servira à financer l'atténuation et l'adaptation dans le Sud global. En raison de l'urgence de la situation, la Suisse **doit atteindre cet objectif dès 2030**. Au moins 410 millions de dollars devraient être prévus pour le financement de l'adaptation dans les PMA et les PEID (1 % de leurs besoins de financement).
- Par le biais du financement climatique, la Suisse doit apporter une **contribution équilibrée à l'atténuation et à l'adaptation**.
- La contribution suisse au financement international dans le domaine du climat doit être **prévisible et accessible** et doit tenir compte **des besoins et des plans des pays bénéficiaires**. L'utilisation de ces fonds publics doit avoir une **action transformatrice**. Les offices et institutions chargés de la mise en œuvre devraient donc sélectionner les instruments et les partenaires de projet pour le financement climatique.
- Le Conseil fédéral doit en outre présenter un plan indiquant comment la Suisse peut **augmenter son financement climatique à 6 milliards de dollars par an d'ici 2035** (3 milliards pour l'atténuation, 3 milliards pour l'adaptation) afin d'apporter sa juste contribution au soutien nécessaire aux pays du Sud global.

Concernant la part équitable de la Suisse dans la couverture des pertes et des dommages :

- **Le Conseil fédéral doit reconnaître que la Suisse doit en outre assumer une contribution équitable de 1 % de la couverture financière des pertes et dommages liés au climat** dans le Sud global, en particulier dans les pays les plus pauvres. Compte tenu des estimations des besoins de financement dans le Sud global, cette contribution équitable s'élève à environ 4 milliards de dollars par an.

Concernant le financement par des ressources financières nouvelles :

- **Le Conseil fédéral doit trouver de nouvelles sources de financement, sur la base du principe du pollueur-payeur et de la capacité économique**, afin que la Suisse puisse assumer à long terme sa contribution équitable au financement climatique. Les ressources supplémentaires ne doivent pas provenir du budget de la coopération internationale. Elles doivent plutôt être versées dans un fonds réglementé par la loi afin de pouvoir être utilisées les années suivantes.
- Alliance Sud attend du Conseil fédéral et du Parlement qu'ils récoltent comme première étape urgente les « fruits à portée de main » de la loi sur le CO₂, **en augmentant et en étendant**

la taxe sur le CO₂ à d'autres secteurs et en introduisant une taxe sur les billets d'avion. Ces deux mesures contribueraient également à réduire les émissions de la Suisse, une mesure tout aussi urgente.

- La première étape consiste également pour le Conseil fédéral à inclure dans le financement climatique les recettes du système d'échange de quotas d'émission destinées à des mesures d'adaptation conformément à l'art. 37b de la loi sur le CO₂.
- Pour l'augmentation à long terme du financement climatique **jusqu'en 2035, d'autres sources de financement** doivent être trouvées et introduites par une modification de la loi ou de la Constitution, telles qu'un impôt supplémentaire sur les grandes fortunes, sur les bénéfices tirés du commerce des matières premières et/ou sur les transactions financières. La forte concordance avec les principes de pollueur-payeur et de la capacité économique peut contribuer à favoriser l'acceptation par la population dans son ensemble.
- S'agissant de la couverture financière des pertes et des dommages, il convient de tenir compte en particulier du fait que **les négociants en matières premières ou d'autres entreprises grandes émettrices de CO₂** ont une **responsabilité historique importante** en matière d'émissions de gaz à effet de serre. La Suisse doit taxer davantage leurs bénéfices et contribuer ainsi financièrement au fonds « Pertes et dommages » de l'ONU.

Concernant la transparence et la communication :

- **Le Conseil fédéral doit rendre compte de manière transparente des objectifs, des instruments, des bénéficiaires et des partenaires du financement climatique et informer régulièrement le public suisse.** L'administration doit préparer et publier les informations nécessaires à cet effet. La transparence permet au public de contrôler les mesures prises, tandis que l'information favorise l'acceptation du financement climatique par la population.

Concernant l'objectif de 1 300 milliards et les réformes internationales :

- Le Conseil fédéral doit en outre **examiner quels instruments réglementaires** permettraient d'augmenter les investissements privés suisses en faveur de l'objectif de 1 300 milliards fixé à Bakou.
- Toujours dans le cadre de l'objectif de 1 300 milliards, la Suisse doit rejoindre la coalition « Global Solidarity Levies Taskforce » et soutenir, dans toutes les instances internationales, l'introduction de **taxes internationales sur le CO₂** destinées au financement climatique.
- La Suisse doit enfin exiger et négocier, avec d'autres pays, la **suppression de l'exonération fiscale du kérosène.**
- La Suisse doit s'engager en faveur des réformes internationales nécessaires pour permettre aux pays du Sud global d'investir à plus long terme davantage de fonds propres dans leur développement respectueux du climat, notamment dans le cadre des négociations sur la **convention fiscale de l'ONU**. Les créanciers privés suisses doivent participer aux cycles de désendettement.

Impressum

Éditeur :

Alliance Sud, Le centre de compétence suisse pour la
coopération internationale et la politique de développement
Monbijoustrasse 31, C. P., CH-3001 Berne
www.alliancesud.ch

Texte :

Delia Berner

Graphisme :

Alliance Sud

Traduction française :

Jean-François Zurbriggen