

LES ENGAGEMENTS D'ADDIS ABEBA ET LE « FONDS VERT » POUR LA LUTTE CONTRE LE CHANGEMENT CLIMATIQUE

Jean-Marc THOUVENIN¹

Il est sans doute impossible de ralentir la dynamique des changements climatiques, c'est-à-dire d'agir contre le réchauffement, ni de faire face à ses conséquences, sans de solides modes de financement, destinés en particulier à soutenir l'action des pays en développement. C'est pourquoi dès 1992, la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC) adoptée à Rio de Janeiro, prévoyait la mise en place d'un mécanisme financier.

L'article 11 de la Convention lui fixe pour objectif de fournir des ressources pour financer notamment le transfert de technologie des Etats développés vers les Etats en développement. Son fonctionnement devait être confié à une ou plusieurs entités internationales existantes, sous le contrôle de la Conférence des parties. Immédiatement, mais à titre provisoire, l'article 21, paragraphe 3, de la Convention, confia l'administration du mécanisme financier au Fonds pour l'Environnement Mondial. Sur cette base ont été dépensés 14 milliards de dollars, tandis que 70 de plus étaient mobilisés, pour le financement de plus de 4000 projets. Ce mécanisme est encore aujourd'hui l'un des mécanismes financiers de la Convention-cadre sur les changements climatiques. Mais il est insuffisant pour relever tous les défis que génèrent ces changements.

On le sait bien et, sans pour autant relever de l'article 11 de la Convention, d'autres fonds destinés à financer des stratégies d'adaptation ou d'atténuation de l'impact du changement climatique dans les pays en développement ont été mis en place depuis 1992 ; par exemple le fonds adaptation, lancé en 2007 pour financer des projets dans les pays en développement parties au protocole de Kyoto. Ses deux originalités principales sont qu'il est partiellement financé par un prélèvement de 2% sur la vente des crédits d'émission provenant du Mécanisme de développement propre créé par le Protocole de Kyoto, et qu'il est administré de manière à permettre un accès direct des pays en développement aux financements, sans passer par des entités de mise en œuvre multilatérales comme les banques de développement ou les agences des Nations Unies. Il a accordé environ 330 millions de dollars de financements depuis son origine.

¹ Professeur à l'Université Paris Ouest ; Secrétaire général de l'Académie de droit international de la Haye.

Ou encore les fonds d'investissements pour le climat créés à l'initiative du G8. Mis en œuvre par les banques multilatérales de développement (Banque africaine de développement, Banque asiatique de développement, BERD, Banque interaméricaine de développement, groupe banque mondiale), ils mettent des ressources à disposition de pays en développement et à revenu intermédiaires, sous forme de subventions, de prêts hautement concessionnels, et de garanties, permettant de financer des projets visant à atténuer et gérer les problèmes liés au changement climatique et à réduire leurs émissions de gaz à effet de serre. Ils ont mobilisé plus de 7 milliards de dollars.

Il existe d'autres fonds et mécanismes financiers, utilisant les canaux classiques de l'aide au développement, comme les banques multilatérales de développement.

L'OCDE a récemment estimé qu'au total, pour 2014, les fonds mobilisés par les pays développés à destination des pays en développement pour des projets relatifs à la lutte contre le réchauffement climatique a atteint en 2014 près de 62 milliards de dollars. Mais ce rapport a soulevé certains doutes, car il donne le sentiment qu'à quelques semaines de la COP21 les pays développés cherchent à prouver qu'ils ont déjà fait une grande part de ce que les pays en développement leur demandent, sans vraiment bourse déliée. Un analyste d'une ONG, ActionAid, qui est d'ailleurs présent aux réunions du Conseil du Fonds vert sur lequel je reviendrai, y a vu un pur trucage comptable, car il inclut, dans le total, les crédits à l'exportation, tous les prêts, concessionnels ou non, ainsi que les investissements purement privés ; selon lui, ces fonds ont pour objet d'enrichir encore davantage les investisseurs des pays développés, déjà riches, qui voient une opportunité de profit dans l'économie verte, mais n'iront pas satisfaire les besoins des pays pauvres.

C'est en réalité vers le Fonds Vert pour le Climat que les pays en développement tournent leurs espoirs.

Ce Fonds vert pour le climat a été créé par la COP16 de Cancun en décembre 2010 comme une autre entité chargée d'assurer le mécanisme financier de la Convention de 1992 au titre de son article 11, avec pour fonction de soutenir des projets, des programmes, des politiques et d'autres activités dans les pays en développement parties. Un comité de transition composé de 40 membres, 15 provenant de pays développés et 25 de pays en développement fut immédiatement

constitué pour paramétrer le fonds. C'est ce qu'il fit et, un an après, le 11 décembre 2011, l'instrument régissant le Fonds Vert a été formellement approuvé durant la COP17 à Durban, en Afrique du Sud.

Ce fonds répond à une attente des pays en développement, qui souhaitent la création d'un mécanisme de financement à grande échelle de la transition de ces pays vers des économies sobres en carbone et résilientes aux changements climatiques. C'est en réponse à cette attente que l'objectif a été formulé de mobiliser, via le Fonds vert, 100 milliards de dollars par an d'ici 2020, ce qui fait dire à ses concepteurs qu'il a vocation à devenir « *le principal fonds mondial pour le financement dans le domaine des changements climatiques* » (Instrument régissant le Fonds vert pour le climat, para. 32). C'est pourquoi il est opportun de s'y intéresser tout particulièrement.

Pour présenter ce Fonds, il convient d'évoquer sa nature, ses ressources, ses principes d'action, et son mode de fonctionnement.

I. NATURE

Qu'est-ce que le Fonds Vert pour le climat ? Il présente à vrai dire tous les atouts d'une nouvelle organisation internationale.

Je sais bien qu'il n'est pas créé par un traité qui lui est dédié, comme le sont généralement les organisations internationales. Il est créé par un « instrument régissant le fonds », approuvé par la COP 17, selon une procédure prévues par l'article 11 de la Convention cadre de 1992.

L'instrument constitutif du fonds n'est donc pas un traité ; il s'agit d'une décision COP prévue par un traité. C'est, autrement dit, un acte de droit dérivé d'un traité. C'est donc indubitablement un acte juridique, et on ne voit pas bien ce qui empêcherait un tel acte de créer, certes de manière originale, une organisation internationale.

C'est en tout cas ce qu'il fait, puisque les textes constitutifs du Fonds contiennent tous les éléments nécessaires à la constitution d'une organisation internationale.

Comme à toute organisation internationale, lui est assignée une fonction bien définie. Il s'agit, selon son instrument constitutif, de « *contribuer à l'objectif ultime de la Convention cadre sur les changements climatiques* », et ainsi « *d'œuvrer en faveur d'un nouveau paradigme orienté vers des modes de développement à faible taux d'émission et favorisant la résilience face au climat, en offrant aux pays en développement un appui dans leur action visant à limiter ou réduire leurs émissions de gaz à effet de serre et à s'adapter aux incidences des changements climatiques* ».

Comme pour toute organisation internationale, le fonds dispose d'organes de gouvernance et d'un secrétariat.

L'organe « plénier » du Fonds est la Conférence des Parties, lorsque cette-ci agit en tant qu'organe de contrôle du Fonds. Il est en effet expressément prévu, tant par l'article 11 de la Convention cadre que par l'instrument qui régit, le Fonds, que le fonds fonctionne suivant les directives de la COP et lui rend des comptes.

Le Conseil constitue pour sa part l'organe « restreint », à la fois « législatif » et « exécutif » du Fonds. Il « supervise » le fonctionnement de toutes les composantes du fonds, décide – le texte de l'instrument dit « approuve » – des règles de fonctionnement du fonds, des politiques et directives opérationnelles, de l'octroi des financements, il accrédite et retire l'accréditation des entités chargées de la mise en œuvre du fonds. C'est aussi lui, bien entendu, qui reçoit les directives de la COP et rend compte devant elle de son activité.

Ce conseil est composé de 24 membres, la moitié représentant des Etats en développement – y compris des représentants des petits Etats insulaires et des PMA, l'autre moitié représentant des Etats développés. Ils sont choisis pour 3 ans renouvelables par les groupes de parties, ou groupements régionaux respectifs au sein de chaque groupe, au regard de leurs compétences mais aussi en tenant compte de l'équilibre entre les effectifs des deux sexes. Le Conseil est coprésidé par deux de ses deux membres, l'un originaire d'un pays développé, l'autre d'un pays en développement, élus pour un an au sein du Conseil. Les décisions sont en principe prises par consensus, sauf totale impossibilité d'y parvenir mais, pour le moment, il me semble que les modalités alternatives n'ont pas été fixées. Des observateurs doivent pouvoir assister à ses réunions, à savoir deux représentants de la société civile, et deux représentants du secteur privé, toujours en respectant l'équilibre entre pays en développement et développé.

Comme toute organisation internationale, le fonds dispose aussi d'un secrétariat, dont le directeur exécutif est nommé par le Conseil. Le secrétariat assure des fonctions administratives et techniques. On notera qu'il fait des efforts pour garantir sa bonne gouvernance, puisqu'il dispose d'une unité d'évaluation indépendante, qui rapporte au Conseil ; d'une unité d'intégrité, et d'un mécanisme indépendant de recours, habilité à recevoir les plaintes des personnes affectées par une opération du Fonds, ou les plaintes des pays bénéficiaires à propos d'une décision du Fonds.

Une organisation internationale, donc, et j'ajoute enfin que, comme toute organisation internationale, le Fonds dispose d'une personnalité juridique internationale.

L'instrument régissant le fonds vert pour le climat l'indique de manière certes allusive, mais claire :

« afin de pouvoir fonctionner efficacement au niveau international, le Fonds est doté de la personnalité juridique et de la capacité d'exercice nécessaires pour s'acquitter de ses fonctions et protéger ses intérêts ».

On retrouve, dans cette formulation, à la fois l'affirmation d'une personnalité juridique internationale, mais aussi le principe selon lequel les compétences dont l'organisation comprennent, mais sont limitées à, celles qui lui sont nécessaires pour fonctionner – c'est ce que l'on appelle les compétences « fonctionnelles » de l'organisation. Dans le même ordre d'idées, on relèvera que le fonds jouit des privilèges et immunités nécessaires à la poursuite de ses buts. Ses personnels jouissent également de privilèges et immunités fonctionnels.

II. RESSOURCES

Bien entendu, au-delà du « contenant » qu'est l'organisation internationale que je viens de décrire, le fonds vert pour le climat, c'est d'abord et avant tout des ressources financières réunies sous forme de « fonds », c'est-à-dire d'une somme d'actifs financiers, mobilisables par le Conseil pour financer des projets qu'il choisit.

Force est de constater que les textes restent très évasifs sur leur provenance: aucun engagement n'est pris par les Parties à la Convention cadre sur le climat, ni dans la Convention, ni dans le cadre des COP, ni dans l'instrument régissant le Fonds. Ce dernier indique seulement que le fonds reçoit les apports financiers des pays développés parties à la Convention, et qu'il peut également en recevoir d'autres, de diverses sources, publiques et privées.

C'est donc volontairement que les parties à la Convention sont appelées à consentir à des transferts de ressources vers le fonds. Toute la question est alors de savoir combien, et à quel rythme.

L'objectif a été fixé de mobiliser 100 milliards de dollars par an d'ici 2020. Mais il n'est pas clair, surtout depuis la publication du rapport de l'OCDE précité, que cette mobilisation passera nécessairement par le Fonds vert, en dépit des attentes des pays en développement à cet égard. Pour le moment, est promise par 37 gouvernements – dont 8 d'Etats en développement – la mobilisation d'un peu plus de 10 milliards au total. La conversion des promesses en virements sonnants et trébuchants est en cours. Environ 6 milliards ont déjà été confirmés. Les plus gros contributeurs ayant déjà transféré des ressources sont le Japon, le Royaume-Uni, l'Allemagne, suivis par la Suède puis la France. Au total, les promesses et dons effectifs des Etats membres de l'UE sont de loin les plus importants, et représentent par exemple 1,5 fois les promesses des Etats-Unis.

Au regard de la lenteur de la mobilisation effective des premiers 10 milliards de dollars, le chiffre de 100 milliards de dollars par an d'ici 5 ans paraît élevé. Mais il n'est pas complètement déraisonnable, d'une part si l'on considère que les 100 milliards à mobiliser doivent être comptabilisés selon la méthode de l'OCDE, et d'autre part si on le met en rapport avec le niveau de l'épargne mondiale qui est de l'ordre de 22 000 milliards de dollars par an, et si l'on rappelle que l'épargne constitue le réservoir de ressources disponibles pour financer des investissements et activités ; la ressource est donc là, la difficulté étant de parvenir à l'orienter dans la direction souhaitée.

La pomme de discorde, qui est de nature à tendre les discussions de la COP21, résulte des divergences sur la nature des efforts que les pays développés sont appelés à fournir. Ces derniers estiment que les ressources publiques qu'eux-mêmes verseront devraient être essentiellement destinées à catalyser des fonds privés, lesquels devraient constituer l'essentiel des fonds

disponibles. C'est l'approche de l'OCDE. Les pays en développement estiment, par contraste, que la capitalisation du fonds devrait non seulement être essentiellement publique, mais reposer sur des ressources nouvelles, et surtout additionnelles par rapport aux ressources déjà consacrées à l'aide publique au développement.

Je crois qu'il est assez évident que, dans ce genre de débat, les financeurs ont presque automatiquement le dernier mot, et il semble bien qu'ils persistent à estimer que le secteur privé doit se tailler la part du lion dans le financement des opérations du Fonds.

L'alternative serait que l'on puisse recourir à des financements dits innovants, c'est-à-dire que l'on parvienne à créer des taxes, de préférence mondiales, sur certaines activités, qui seraient perçues bien sûr par les Etats – ce serait donc des ressources publiques –, mais qui seraient automatiquement affectées, au moins partiellement, au Fonds. La France a établi une TTF ; 11 Etats membres de l'UE discutent d'une TTF, mais tant qu'elle sera limitée à la France, ou à 11 Etats, il est à craindre qu'elle rapporte peu car les transactions financières auront naturellement tendance à fuir la taxe.

Il est aussi suggéré de créer un mécanisme de compensation carbone obligatoire pour les opérateurs de transport aérien et maritime, ou encore de créer une taxe spécifique sur leur carburant. Ces projets sont encore à parfaire. La compensation carbone consiste à financer un projet qui évite des émissions de CO₂ (substitution d'énergie fossile par une énergie d'origine renouvelable, efficacité énergétique, etc.), en quantité équivalente à l'ensemble ou à une partie des émissions de gaz à effet de serre propres à l'activité ou au projet. En l'occurrence, le financement en question irait alimenter les caisses du Fonds Vert. Quant à la taxe spécifique sur le carburant utilisé par les engins de transport international, elle nécessite une approche fiscale mondiale que les Etats ne sont pas encore prêts à suivre.

En tout état de cause, les ressources, publiques comme privées, devraient pouvoir être versées au Fonds sous forme de dons, mais aussi de prêts. Le choix entre l'un et l'autre n'est évidemment pas indifférent : des ressources « données » peuvent être utilisées sans forcément en attendre de rendement financier, tandis que des ressources prêtées ou « investies » dans le fonds, devront nécessairement, du moins si elles sont d'origine privées, être affectées à des projets rentables, sauf à entrer dans une logique de pyramide de Ponzi. Pour éviter d'être trop contraint, le Conseil du Fonds a exigé que la majorité des contributions prennent la forme de

dons. Il a également posé la règle selon laquelle les contributions en don ne peuvent être utilisées pour rembourser les ressources prêtées qui auraient été utilisées de manière non performante – ce qui évite l'écueil de la pyramide de Ponzi.

III. PRINCIPES D'ACTION

Le fonds, sous la responsabilité du Conseil, a pour fonction d'octroyer des ressources financières à destination des pays en développement pour des programmes dit « d'atténuation » et « d'adaptation ».

Les activités d'atténuation incluent les transports bas carbone, la consommation et la production d'énergie bas carbone, des réductions d'émission dans les bâtiments, villes, industries, et les appareils électroniques, ainsi que la gestion durable des terres et des forêts. L'unité de mesure est la tonne d'émission de gaz à effet de serre évitée. Les activités d'adaptation incluent la résilience renforcée des systèmes d'alimentation, d'eau et de santé, des infrastructures, des écosystèmes ; des moyens d'existence améliorés pour les personnes, communautés et régions vulnérables.

Les ressources sont allouées sous forme de subventions et prêts concessionnels. Les intermédiaires accrédités pourront toutefois proposer également des garanties de risque et des prises de participation, et il est attendu que le Fonds développe d'autres instruments financiers. Ceci fait craindre à certains que le Fonds se transforme progressivement en banque, et que l'accès aux ressources du fonds soit de plus en plus conditionnée à des exigences classiques de rentabilité.

IV. FONCTIONNEMENT

En pratique, il revient au secrétariat du Fonds d'établir des appels à projet. De là, les acteurs publics et privés formulent des demandes de financement. Les acteurs privés sont en effet éligibles aux ressources du fonds ; ils ont en particulier accès au fonds d'assistance pour le secteur privé, qui est un des guichets du Fonds vert. Les Etats-Unis ont d'ailleurs entendu flécher leur contribution au Fonds, en indiquant que l'essentiel devrait être versé sur le fonds

d'assistance pour le secteur privé. Ce n'est pas du tout du goût des pays en développement qui sont en principe opposés au fléchage.

Des autorités nationales désignées, ou points focaux, interviennent alors. Sur la base des programmes de travail nationaux qu'elles établissent, elles valident ou non les demandes selon une procédure formelle de non opposition. Ce mécanisme a vocation à favoriser l'appropriation nationale des projets financés par le Fonds.

Le secrétariat vérifie que les projets sont en conformité avec les sauvegardes environnementales et sociales du Fonds vert, avec ses politiques d'égalité des sexes, ses critères financiers. Ils sont également évalués par un comité consultatif technique indépendant. Enfin, le Conseil prend position sur les programmes qui lui sont soumis en s'appuyant sur 6 critères : 1) l'impact (le résultat attendu) ; 2) la contribution au changement de paradigme ; 3) la contribution au développement durable ; 4) les besoins des populations et pays bénéficiaires ; 5) la cohérence avec les politiques et stratégies existantes des pays ; 6) l'efficacité et l'efficience de l'intervention proposée – y compris en termes de levées de fonds supplémentaires.

Les programmes sont ensuite financés par le Fonds en s'appuyant, sur le plan opérationnel, sur des partenaires servant d'intermédiaires financiers, accrédités par le Conseil, et chargés de la mise en œuvre des programmes. On notera que l'approche du Fonds est souple, en ce sens que, par exemple, le Fonds peut accréditer des partenaires publics comme les banques multilatérales de développement, mais aussi des partenaires privés comme notamment des ONG.

Il a été décidé que ce fonds serait administré, du moins provisoirement, par la Banque Mondiale, qui est donc en charge, si je peux dire, de « tenir les comptes » – ou plutôt les registres – du fonds. Bien entendu, dans son rôle d'administrateur, la Banque Mondiale n'a aucune autonomie : elle administre le fonds en application des décisions du Conseil du fonds, qui est l'organe en charge de la gestion opérationnelle du fonds, en application et sous le contrôle de la CP. Par la suite, le Conseil pourra choisir et nommer un autre administrateur et convenir avec lui d'arrangements juridiques et administratifs.

Voici donc un panorama du financement de la lutte contre le réchauffement climatique. Il est aujourd'hui complexe, mais le fonds vert a vocation à lui donner une cohérence et une puissance

inédite. Son principal rôle sera certainement de susciter, entériner, et commencer à financer, les projets d'atténuation ou d'adaptation les plus prometteurs.

Il reste à voir si les pays en développement seront satisfaits de cette approche, alors qu'ils attendent du fonds non pas seulement qu'il montre le chemin du financement des projets porteurs, mais qu'il les finance.