



GROUPE DE LA BANQUE AFRICAINE DE DÉVELOPPEMENT

*Réunion du Comité des ministres des Finances et des Gouverneurs de
Banque centrale*

**FINANCEMENT DU CHANGEMENT CLIMATIQUE : REVUE ET SUIVI DU
SOMMET DE COPENHAGUE**

Le Cap, 21 février 2010

Résumé analytique

Le changement climatique impose déjà des coûts significatifs à l'Afrique, principalement en raison de la nécessité de s'adapter dans tous les secteurs à un climat plus hostile. Les mesures destinées à relever ces défis devraient être pleinement intégrées aux efforts de développement. L'Afrique contribue de façon minimale au réchauffement climatique, mais peut participer aux efforts d'atténuation en préservant ses lacs et ses forêts.

En même temps, une pression croissante est exercée sur les pays pour les amener à adopter un régime de croissance à faible teneur en carbone, et pour les banques multilatérales de développement, à évaluer les propositions d'investissement en conséquence. Étant donné les très faibles niveaux d'accès à l'énergie en Afrique et au coût plus élevé des modèles à faible teneur en carbone, cela constituera un problème particulier en Afrique. Mais cela offre également une occasion pour tirer parti des avantages comparatifs du continent.

La question primordiale est le financement. Les attentes quant à la fourniture d'une assistance nouvelle et additionnelle pour couvrir les coûts n'ont pas été encore comblées. L'Afrique doit donc s'assurer que sa cause est bien entendue, que des ressources adéquates sont dégagées, particulièrement pour l'adaptation. Pour assurer que l'Afrique puisse bénéficier de toutes nouvelles ressources, une action devrait être menée en vue d'élaborer et de mettre en œuvre des plans nationaux, et ce faisant, identifier des opportunités spécifiques d'investissement.

Détails

La conférence de Copenhague sur le climat

La conférence de Copenhague a marqué l'aboutissement d'un processus de négociation qui aura duré deux ans. Mais le résultat a été bien en deçà de l'accord global ferme que plusieurs espéraient, et le processus continuera, conduisant à une autre réunion prévue au Mexique à la fin de 2010. L'Accord arraché est essentiellement un document politique, mais servira de cadre d'orientation pour les futures négociations. Il vise à limiter la hausse maximale des températures mondiales sous la barre des 2 degrés Celsius. La majorité des principaux émetteurs ont soumis des plans sur la façon dont ils entendent réduire leurs émissions, mais ces propositions ne répondent pas aux attentes d'engagements contraignants, et sont insuffisantes pour atteindre la trajectoire souhaitée. De sérieux points de désaccord subsistent au sein des pays d'une part, et entre les pays, d'autre part, quant aux efforts respectifs et aux mesures de production de rapport et de validation.

L'accord reconnaît l'importance de s'adapter et de réduire les émissions dues à la déforestation et à la dégradation des forêts (REDD). Il convient de la nécessité de prévoir des mesures incitatives pour ces actions, notamment par la mise en place sans délai d'un mécanisme visant à faciliter la mobilisation de ressources financières auprès des pays développés, y compris le renforcement des capacités, le développement et le transfert des technologies.

L'accord n'assigne aucune responsabilité aux pays pour fournir un financement et des contributions additionnelles, ce qui continuera de se faire, par conséquent, sur une base volontaire comme par le passé. Cependant, il propose la création d'un panel de haut niveau pour élaborer une proposition sur les voies et moyens d'accroître sensiblement le financement des stratégies d'atténuation et d'adaptation dans les pays en développement à partir de sources

tant publiques que privées. Il s'agira de mettre particulièrement l'accent sur les sources nouvelles et innovantes de financement à long terme.

Adaptation

Tout naturellement, les dépenses liées au climat sont généralement considérées comme additionnelles et traitées séparément, les débats sur le financement se déroulant en grande partie entre les ministres de l'Environnement plutôt que des Finances, et les efforts déployés en vue d'impliquer les ministres des Finances ayant été sans succès. Cela présente un nombre d'inconvénients. Au niveau national, cette situation peut conduire à une concurrence entre les besoins d'ordre environnemental et de développement ; une augmentation des coûts de transaction, et une fissure de l'approche en matière de fixation des priorités et de gestion des entrées de devises.

Dans la mesure du possible la stratégie d'adaptation devrait être développée et mise en œuvre dans le cadre des stratégies sectorielles existantes et des programmes plutôt que des projets. Par exemple, en opérant des choix stratégiques qui reflètent la demande et l'alimentation en eau, en améliorant l'efficacité énergétique, en mettant en place des systèmes d'infrastructure et de santé publique qui résistent aux changements climatiques. L'adaptation est essentielle pour protéger les moyens de subsistance et la santé. Dans le cadre de la gestion macro-économique globale, ces coûts devront ensuite être intégrés dans la stratégie à moyen terme et les cadres de dépenses.

Au plan international, cela s'est traduit par le fait que les discussions sur les besoins de ressources extérieures, les priorités et les programmes ont mis peu d'accent sur l'adaptation en raison des difficultés à démontrer les coûts supplémentaires distincts, et des débats d'ordre sémantique non productifs sur la différence entre développement et adaptation. Pour l'essentiel, le financement en faveur de l'adaptation provient des dépenses publiques conventionnelles et de l'aide publique au développement.

À bien d'égards, l'adaptation est inextricablement liée au développement, et dans une large mesure, impossible à distinguer du processus, et devrait être traitée comme telle. Cet aspect est important pour les débats en cours et également pour le régime du climat post 2012. L'essentiel de l'attention internationale a été concentré sur les progrès vers la réalisation des OMD et le financement extérieur requis (voir par exemple le rapport du Secrétaire général sur les progrès accomplis en Afrique, publié en 2008). Cette situation s'intensifiera en prélude à la réunion de haut niveau des Nations Unies prévue pour le mois de septembre de cette année, et également en raison de ce que plusieurs des engagements de ressources additionnelles pris par les donateurs ont pour échéance la période allant à 2010.

On estime que la « protection contre les risques climatiques » ajoutera quelque 40 % aux coûts requis pour réaliser les OMD en Afrique, ce qui nécessitera une assistance financière internationale de l'ordre de 100 milliards de dollars par an au cours des 10 prochaines années – un montant bien plus élevé que les niveaux actuels. Bien qu'imposant de nouvelles charges, le changement climatique prévoit également de nouvelles mesures incitatives : par exemple, pour le développement d'une productivité agricole plus élevée grâce aux techniques améliorées, la mise au point d'engrais et de semences résistants au climat ; une irrigation plus extensive et efficace, une meilleure gestion de l'eau ; la conservation des lacs et des forêts, et l'exploitation durable des ressources.

Atténuation

Les impératifs du changement climatique forceront tous les pays à rechercher une voie de développement à plus faible teneur en carbone, à moins compter sur les sources de combustible fossile. À plus long terme, un marché mondial de carbone devrait constituer une incitation pour les pays, les entreprises et les consommateurs à opter pour le régime de faible teneur en carbone. Pour l'heure, les options de régime à faible teneur en carbone sont particulièrement plus onéreuses que les sources conventionnelles d'énergie. Cela pose un dilemme, particulièrement en Afrique, au regard du très faible taux d'accès à l'énergie.

Cela dit, un régime de croissance à très faible teneur en carbone offre des opportunités à l'Afrique pour tirer parti de ses avantages comparatifs, tels que les ressources forestières, le potentiel hydraulique et solaire, pour développer la bioénergie et améliorer l'utilisation des terres. Les mesures ciblées pour l'adaptation et l'atténuation pourraient attirer un financement additionnel. La portée et la valeur de ces mesures varieront en fonction des besoins et des circonstances des pays. L'élaboration sans retard des Plans nationaux d'action permettra d'assurer l'intégration adéquate des mesures dans les stratégies de développement et les cadres économiques à moyen terme, mais offrira également une preuve solide d'opportunités de financement.

L'Afrique manque d'accès à l'énergie distribuée aussi bien sur le réseau que hors réseau. Le continent devra investir dans de nouvelles capacités de production. Les ressources additionnelles offriront la possibilité de proposer des mesures d'incitation pour l'adoption des bonnes pratiques, d'introduire de nouvelles technologies, de développer les capacités institutionnelles et de réaliser les investissements de long terme dans les projets internationaux. Le communiqué de Pittsburgh reconnaît que l'accès à l'énergie de sources variées, fiables, abordables et propres est essentiel pour la croissance durable. Les pays membres du G20 se sont engagés à stimuler l'investissement dans l'énergie propre, l'énergie renouvelable et l'efficacité énergétique, ainsi qu'à fournir un appui financier à ce type de projet dans les pays en développement, et à faciliter le transfert des technologies d'énergie propre.

Dans certains cas, le financement du secteur privé aura un rôle important à jouer. Mais en attendant le développement de nouveaux mécanismes basés sur le marché, il existe quelques sources actuellement pour faire face aux coûts additionnels encourus, tels que le Fonds pour les technologies propres. (Le G8 a fait une promesse de 6 milliards de dollars en faveur du Fonds d'investissement climatique administré par la Banque mondiale – cependant, on sait peu de choses quant au montant effectivement décaissé, et il n'existe pas de montant affecté à des régions particulières.)

Des pressions sont déjà exercées sur les banques multilatérales de développement (BMD) pour qu'elles fixent des cibles concernant l'accroissement de l'investissement dans l'énergie propre et la réduction au minimum des projets à base de carbone. Des propositions circulent qui demandent aux BMD d'introduire une évaluation rigoureuse des centrales électriques alimentées au charbon. Cela obligera les BMD à identifier et à évaluer les options de plus faible teneur en carbone, à démontrer que toutes les mesures raisonnables pour améliorer l'efficacité et réduire la demande ont été identifiées, et que la meilleure technologie disponible serait utilisée.

Pour ce qui est des projets dans les pays à revenu intermédiaire (PRI), il est suggéré que tout investissement soit accompagné par un ensemble d'actions significatives dans le secteur de l'énergie qui, au total, auront pour but de réduire les émissions d'un niveau équivalant aux émissions devant être ajoutées par le projet proposé. Les BMD devraient soit subordonner leur

appui au projet de centrale à charbon à la prise de ces mesures, soit financer les opérations complémentaires qui permettent de réduire les émissions.

Financement

Si les évaluations des coûts varient, il est généralement admis que le changement climatique aura un impact important sur l'Afrique, avec des conséquences dans la majorité des secteurs, mais essentiellement au niveau de la sylviculture, de l'agriculture et de l'énergie. Le phénomène viendra s'ajouter aux défis de développement auxquels l'Afrique est déjà confrontée et rendre le continent encore plus vulnérable. Une récente recherche (par la Grantham Institute for Climate Change de la London School of Economics) estime le coût d'adaptation à quelque 13 à 29 milliards de dollars par an d'ici à 2015, et les coûts additionnels de la mise en œuvre d'une stratégie de développement à faible teneur en carbone entre 9-12 milliards de dollars par an d'ici à 2015. Les coûts de l'adaptation et de l'atténuation augmentent par la suite. Les estimations des coûts pour l'Afrique seulement dépassent les promesses faites à Copenhague en vue d'aider les pays en développement.

Les attentes initiales exprimées dans le Plan d'action de Bali, avant la Conférence de Copenhague, était que le financement futur en faveur du climat devrait être nouveau et additionnel, et non pris sur des engagements de développement existants. Il devrait être également adéquat, prévisible et durable, bien que l'on n'ait jamais perdu de vue que les financements officiels et concessionnels ne sont pas suffisants et ne constituent pas de moyens de financement innovants, et qu'il faudra mobiliser l'investissement du secteur privé.

Au nombre des initiatives de financement du climat figurent le Mécanisme de développement propre (MDP), mis en place dans le cadre du Protocole de Kyoto, en vue de promouvoir les projets à faible teneur en carbone et la réduction des émissions, et le Fonds d'investissement climatique, administré par la Banque mondiale. Exception faite du Fonds pour l'adaptation, qui est financé à partir d'une taxe prélevée sur les projets MDP, tout le financement est volontaire.

Les transactions au titre de la vente des crédits d'émissions dans le cadre du MDP se sont montées à 6-7,5 milliards de dollars ces dernières années, mais force est de constater que la participation de l'Afrique se situe à moins de 3 %. Il existe un nombre d'obstacles, notamment la faible capacité nationale pour élaborer des projets MDP ; des procédures complexes ; les limitations pesant sur les activités éligibles réduisent les perspectives pour les initiatives d'adaptation, et la taille financière comparativement petite des projets africains.

Le MDP a cependant un rôle limité, lorsqu'on le compare à la taille du financement requis. En regardant au-delà de 2012 (date d'expiration du Protocole de Kyoto), la possibilité existe de générer des revenus additionnels tirés du carbone. Par exemple : la vente aux enchères des autorisations d'émission ; des impôts et taxes sur les émissions ; l'émission d'obligations ; ou la mise en place d'un nouveau «Fonds vert » financé à partir des contributions déterminées sur la base de l'historique des émissions, de la population et du revenu. (Le G77 et la Chine ont proposé que les pays développés contribuent à hauteur de 0,5 % de leur PNB pour financer à la fois l'atténuation et l'adaptation pour les pays en développement.)

Les principes clés pour l'évaluation des propositions se déclinent comme suit : l'obtention de ressources adéquates ; le degré de prévisibilité et de durabilité des flux ; le partage des charges, et l'additionnalité par rapport aux engagements existants en faveur du développement. De même, il devra exister un équilibre adéquat entre les ressources pour appuyer les efforts d'atténuation, la promotion de nouvelles technologies et l'adaptation. Tout financement

additionnel doit être intégré au financement du développement de façon à être prévisible, fiable, et on veillera à établir un lien entre les dépenses et les résultats.

Le Panel de haut niveau proposé sera le point focal pour les discussions sur le financement et la gouvernance des fonds climatiques. En particulier, il s'attachera à la mobilisation des sources nouvelles et additionnelles pour réunir le montant de 30 milliards de dollars pour 2010-2, tel que visé dans l'Accord de Copenhague, et des montants plus importants par la suite. On s'attend à ce que ce panel propose un menu d'options stratégiques et facilite le passage vers un accord juridiquement contraignant en temps opportun.

Les arrangements pour la création du Panel et de son secrétariat d'appui n'ont pas encore été finalisés. Cependant, il semble probable qu'une pression soit exercée pour la production d'un rapport d'étape avant la tenue du Sommet du G8 et pour une réunion que l'Allemagne pourrait convoquer au milieu de l'année. Le rapport final devrait être disponible avant la réunion du Mexique prévue pour décembre.

Gouvernance

Le financement soulève quelques questions techniques complexes, mais les questions connexes de gouvernance et de mise en œuvre occuperont également une bonne place. Tout cadre institutionnel résultant d'un accord mondial devrait promouvoir l'équité, l'efficacité et la confiance mutuelle. Il devrait éviter cependant d'établir davantage d'institutions internationales en utilisant les mécanismes du développement existants dans la mesure du possible, et en respectant les priorités nationales et régionales

Pour l'essentiel, les propositions peuvent être classées en deux groupes : d'une part, les nouvelles dispositions institutionnelles dans le cadre de la Conférence des Parties (CP) de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, et de l'autre celles qui utiliseraient les institutions existantes. Pour ce qui est du deuxième groupe, les avis divergent quant au rôle, ou à la primauté, à accorder à la Banque mondiale. Le premier ministre éthiopien, Meles Zenawi, parlant au nom des pays africains à Copenhague, a appelé à la création d'un fonds à court terme, dans la suite logique avec les engagements pris, et indiqué que les ressources allouées à l'Afrique soient être gérées par le Groupe de la BAD. Il a également proposé que le financement à long terme soit acheminé via la BAD. Cette proposition a été entérinée par le Sommet de l'Union africaine de 2010.

Conclusion

Le changement climatique devient de plus en plus une question de financement public et devrait être intégrée dans les discussions au sujet des stratégies de développement et le financement aux plans tant national qu'international. Étant donné que le besoin général de financement deviendra bien supérieur aux ressources disponibles, l'Afrique entrera en concurrence avec d'autres régions pour des ressources limitées.

L'Afrique doit s'engager de façon proactive auprès du Panel de haut niveau une fois qu'il est mis en place, pour assurer que les besoins du continent soient pris en compte, et que l'importance qui convient soit accordée à l'adaptation et à REDD. Au sein des banques multilatérales de développement (BMD), l'attention devrait être accordée au maintien d'un équilibre adéquat entre le besoin de croissance et le régime de croissance à faible teneur en carbone.

Des efforts devraient être faits pour renforcer les capacités institutionnelles de façon à ce que les pays africains soient en mesure de préparer des Plans d'action nationaux, d'élaborer et de soumettre des propositions de financement aux mécanismes de financement existants tels que le Fonds d'investissement propre, mais également de démontrer que le nouveau financement sera utilisé efficacement. Les pays devraient donc promouvoir des opportunités d'investissement, mettre en place des cadres de réglementation qui encouragent la participation du secteur privé, et promouvoir l'efficacité énergétique.