



**Le financement d'un développement
résilient au changement climatique en Afrique**
Un programme d'action pour l'après-Copenhague

Africa Progress Panel
Brief politique

JUIN 2010

RÉSUMÉ

Alors que sa contribution à l'augmentation des émissions de gaz à effet de serre est minimale, l'Afrique risque bien d'être le continent le plus gravement touché par les effets du changement climatique. Elle a donc besoin de ressources importantes, en plus de celles consacrées au développement, pour se préparer aux conséquences inévitables de celui-ci.

La plupart des mesures d'adaptation sont connues et les interventions éprouvées en matière de développement doivent être accrues (augmentation du nombre de moustiquaires contre les maladies infectieuses, accroissement des investissements dans le domaine du stockage de l'eau) ; il est de plus nécessaire de prévoir que les coûts seront de manière générale plus élevés (par exemple pour des normes de construction plus rigoureuses permettant de mieux résister aux événements météorologiques extrêmes). En conséquence, le « développement » et « l'adaptation au changement climatique » sont concrètement indissociables. Non seulement ces interventions doivent être le fait des mêmes entités, mais leur financement doit également être fourni de façon cohérente.

Des ressources financières supplémentaires sont nécessaires pour réaliser les objectifs du Millénaire pour le développement, préparer le continent africain aux effets du changement climatique et y atténuer les effets des émissions de gaz à effet de serre. Le secteur privé peut jouer un rôle important dans le cadre de la mobilisation des ressources pour atténuer les effets du changement climatique et investir dans la réalisation des grands ouvrages d'infrastructure, mais les mesures d'adaptation et la plupart des dépenses consacrées à la réalisation des OMD doivent faire l'objet d'un financement public.

Besoin	Besoin de financement extérieur moyens (2010-2020) par an	Type de financement	Origine du financement	Etat du financement
Développement (OMD) et intervention en cas de catastrophe	82,1 milliards de dollars	Subventions et prêts concessionnels d'équipement	Financement public externe	APD 2009 : 38,2 milliards de dollars
Adaptation au changement climatique	10,8 à 20,5 milliards de dollars	Subventions	Financement public externe	Environ 100 millions de dollars pour l'adaptation
Atténuation des effets du changement climatique dont REDD-plus	1 à 2 % du PIB (13 à 26 milliards de dollars)	Financement par le marché du carbone, prêts	Marché du carbone, financement public	Environ 50 à 80 millions de dollars par le MDP

Le financement de la lutte contre le changement climatique doit se faire de la façon la plus efficace possible, et les apports de ressources doivent pouvoir être prévisibles à long terme. Finalement, ce sont les prélèvements proposés sur les billets d'avion et sur le transport maritime international, ainsi que la mise aux enchères partielle des droits d'émission des pays riches, qui représentent peut-être les options les plus intéressantes pour mobiliser le financement nécessaire à l'échelle voulue. Une aide pourrait être conjuguée avec des prêts à garantie publique et par des apports de capitaux privés, afin d'obtenir une mobilisation suffisante pour trouver des moyens de financer l'ensemble du programme de lutte contre le changement climatique.

Cet octroi de fonds additionnels pour le développement et l'adaptation ne doit pas faire double emploi avec les systèmes existants. S'il existe déjà des mécanismes fonctionnels pour le versement d'importantes quantités de capitaux pour le développement gérés par la Banque africaine de Développement (comme le Fonds africain de Développement) et d'autres organisations sectorielles, ce sont ces systèmes qui doivent recevoir et distribuer les ressources supplémentaires destinées aux mesures d'adaptation au changement climatique qui relèvent de leur compétence. De nouveaux mécanismes ne devront être mis en place qu'en cas d'absence de mécanisme multilatéral en mesure de gérer efficacement la programmation et le versement de ressources supplémentaires. Etant donné que les mécanismes bilatéraux sont généralement plus réduits et ont des coûts de transaction plus élevés, les ressources supplémentaires obtenues devront, autant que possible, passer par des systèmes multilatéraux.

Rappelons que l'Accord de Copenhague comprend l'engagement de fournir chaque année 100 milliards de dollars supplémentaires pour financer la lutte contre le changement climatique d'ici à 2020. Cependant, des problèmes opérationnels critiques ne sont toujours pas résolus. Se pose notamment le problème de l'origine de ces fonds, leur répartition entre dons et prêts, et la part assignée aux ressources publiques. Le Groupe consultatif de haut niveau des Nations Unies sur le financement de la lutte contre le changement climatique, convoqué après la réunion de Copenhague, propose d'importantes solutions pour mettre en place les mécanismes appropriés, la collecte des fonds et les versements de ces derniers.

Les engagements de financement de l'Accord de Copenhague sont un pas dans la bonne direction. Cependant, les gouvernements des pays victimes du changement climatique seraient malavisés de programmer même une partie de ces fonds dans leur budget de dépenses à moyen terme. En effet, si l'on veut assurer le succès de la seizième Conférence des Parties à la CNUCC, à Cancun, il faudra d'abord que la communauté internationale passe le test dans les mois qui viennent, en rendant les engagements pris, réels et opérationnels aux guichets des banques. Ceci implique des actions concrètes de la part des pays développés mais aussi des pays en développement.

C'est en 2010 que les principaux éléments présentés dans l'Accord de Copenhague et dans les textes faisant l'objet de négociations (engagements en matière d'adaptation, financement, REDD-plus, mécanisme de transfert de technologie, MRV, etc.) devraient devenir opérationnels. Il serait naïf de présumer qu'un accord international juridiquement contraignant puisse être obtenu sans un financement adéquat d'un développement résilient au changement climatique. Prendre certaines des mesures pratiques évoquées dans ce document améliorerait l'atmosphère de confiance et de bonne volonté entre pays et négociateurs et permettrait de mettre en évidence les résultats concrets sur le terrain. Cette feuille de route est la voie à suivre pour transformer en succès la seizième Conférence des Parties de Cancun. De même, il convient d'être réaliste en matière de financement, pour éviter de nouvelles déceptions qui mèneraient à un échec certain.

Les pays africains ont un intérêt vital à voir se concrétiser un financement du développement et de la lutte contre le changement climatique. Il est donc absolument essentiel que les représentants africains se réunissent pour élaborer et définir une position commune de négociation en vue de la réunion de Cancun. Dans le cas contraire, les pays africains risqueraient d'être exclus du processus de négociation.

TABLE DES MATIERES

RESUME	2
1. LA NECESSITE D'UN FINANCEMENT INTERNATIONAL DE LA LUTTE CONTRE LE CHANGEMENT CLIMATIQUE	5
2. LES BESOINS DE FINANCEMENT POUR LE DEVELOPPEMENT DE L'AFRIQUE DANS UN CLIMAT PLUS HOSTILE	7
2.1. REALISATION DES OMD	8
2.2. ADAPTATION AU CHANGEMENT CLIMATIQUE	9
2.3. ATTENUATION DES EFFETS DU CHANGEMENT CLIMATIQUE	11
2.4. CALCUL GLOBAL DES BESOINS DE FINANCEMENT	12
3. LA MOBILISATION ET L'ALLOCATION DES RESSOURCES	11
3.1. OBLIGATION COMPTABLE MUTUELLE ET UTILISATION EFFICACE DES RESSOURCES	14
3.2. MOBILISER UN FINANCEMENT CONCESSIONNEL OU LIBERAL POUR FINANCER LA LUTTE CONTRE LE CHANGEMENT CLIMATIQUE	16
3.3. UTILISATION DU FINANCEMENT PRIVE POUR LA MOBILISATION DES FONDS PUBLICS	19
3.4. LE VERSEMENT DES FONDS DESTINES A LA LUTTE CONTRE LE CHANGEMENT CLIMATIQUE	15
4. LA POSITION DE L'AFRIQUE ET L'ACCORD DE COPENHAGUE	16
5. EN ROUTE POUR CANCUN : RENDRE OPERATIONNEL LE FINANCEMENT D'UN DEVELOPPEMENT A L'EPREUVE DU CLIMAT	17
5.1. CE QUE LES PAYS RICHES DOIVENT FAIRE	23
5.2. CE QUE DOIVENT FAIRE LES PAYS EN DEVELOPPEMENT AVANCES	25
5.3. CE QUE DOIVENT FAIRE LES PAYS VULNERABLES AU CHANGEMENT CLIMATIQUE	25
5.4. PERSPECTIVES : UNE POSITION AFRICAINE DE NEGOCIATION SUR LE FINANCEMENT DE LA LUTTE CONTRE LE CHANGEMENT CLIMATIQUE A CANCUN	19
REFERENCES	21
NOTES DE FIN	22

Les preuves scientifiques sont irréfutables. Nous assistons à un réchauffement rapide de la planète, du fait des émissions d'origine humaine de gaz à effet de serre, en dépit de certaines erreurs récemment découvertes dans le rapport 2007 du Groupe intergouvernemental d'experts sur l'évolution du climat (GIEC). L'objectif de la coopération internationale est de gérer l'adaptation aux effets inévitables du changement climatique, en atténuant ou réduisant les émissions de gaz à effet de serre. Cette mission reste la même malgré l'échec de la Réunion de Copenhague, qui n'est pas parvenue à établir un accord international juridiquement contraignant pour la gestion du changement climatique.

Les efforts visant à cette adaptation aux effets inévitables du changement climatique doivent être conçus et mis en œuvre en liaison avec les programmes de développement. Ceci revêt une importance vitale en Afrique ; ce continent est non seulement en retard dans la réalisation de l'ensemble des objectifs du Millénaire pour le développement, les objectifs universellement partagés de réduction de la pauvreté sous toutes ses formes, mais il sera également le continent le plus gravement touché par

les effets du changement climatique. Il est évident que la réalisation des OMD sera rendue encore plus compliquée par une évolution défavorable du climat. En alliant les interventions nécessaires pour réaliser les OMD et une action graduelle pour éviter et gérer les conséquences négatives du changement climatique sur les pays pauvres, les nations africaines pourront atteindre un niveau de développement à l'épreuve du changement climatique.

Ce rapport de l'Africa Progress Panel présente les arguments en faveur d'un financement de la lutte contre le changement climatique et fait la synthèse des informations sur les besoins de financement pour le développement dans un contexte climatique défavorable. Dans un premier temps, nous recenserons les éléments indispensables à l'élaboration d'un solide système de financement pour un développement à l'épreuve du climat en Afrique, ainsi que la situation des pays africains, et nous les comparerons aux engagements de l'Accord de Copenhague. En conclusion, nous présenterons un programme d'action visant à mobiliser les ressources nécessaires et à assurer la responsabilisation mutuelle, qui sont la base de tout succès.

1. LA NÉCESSITÉ D'UN FINANCEMENT INTERNATIONAL DE LA LUTTE CONTRE LE CHANGEMENT CLIMATIQUE

Conçue en 2007, la Feuille de route de Bali établit l'importance du financement de la lutte contre le changement climatique comme élément central d'une structure mondiale de gestion des émissions de gaz à effet de serre. Cependant, les négociations ultérieures n'ont pas réussi à déboucher sur un accord relatif aux moyens de fournir, en quantité suffisante, des moyens financiers prévisibles. Il n'est donc pas inutile de présenter à nouveau la nécessité d'un tel financement.

Tout d'abord, les pays développés sont responsables d'une part disproportionnée des émissions de gaz à effet de serre. Même en tenant compte de l'effet de l'évolution de l'utilisation des sols, le montant cumulé des émissions par habitant dans un pays à revenu élevé est 38 fois supérieur à ce qu'il est dans un pays à faible revenu (Figure 1 : Quantité cumulée des émissions de gaz à effet de serre par habitant entre 1850 et 2005, compte tenu de l'effet du changement de l'utilisation des sols (les émissions dans les pays à faible

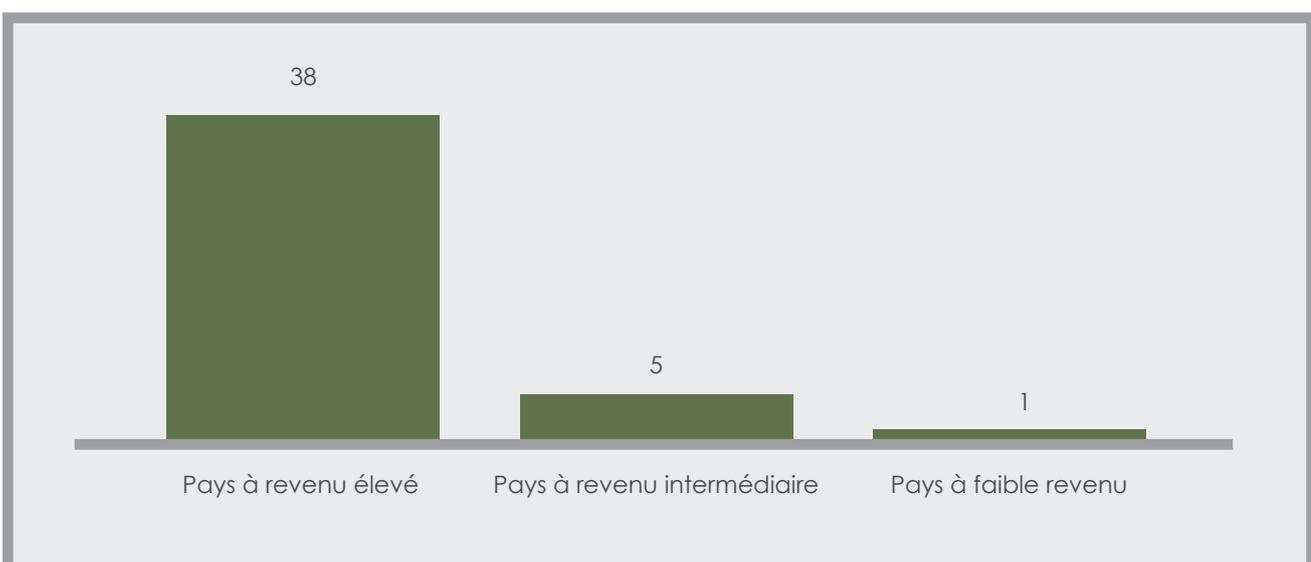


Figure 1 : Cumul des émissions de gaz à effet de serre par habitant entre 1850 et 2005, en tenant compte des effets du changement de l'utilisation des sols (calculs faits en 2010 par la Banque mondiale en prenant pour base les émissions des pays à faible revenu)

revenu étant prises pour base, selon les calculs faits en 2010 par la Banque mondiale)

Ensuite, malgré l'augmentation sensible des émissions des gaz à effet de serre dans les pays à revenu intermédiaire, les pays de l'Annexe I continueront d'être responsables d'une part disproportionnée du résidu « d'espace carbone » par habitant, c'est-à-dire de la quantité de gaz à effet de serre qui peut encore être émise jusqu'en 2050 pour que l'augmentation de la température reste dans la limite des 2°C acceptés à Copenhague. La figure 2 représente les trois scénarios potentiels d'évolution de l'émission par habitant :

1. Pas de changement des politiques actuelles:

aucune politique de réduction d'émission des gaz à effet de serre mise en œuvre.

2. Scénario de Copenhague : les pays de l'Annexe I réduisent leurs émissions conformément aux engagements pris à Copenhague (par rapport à 1990, de 15,5% en 2020 à 80 % en 2050). Le reste du monde recevrait le reste du « budget carbone » compatible avec un maintien à 75 % la probabilité de rester dans la limite de +2°C.

3. Scénario de l'effort maximum : les pays de l'Annexe I réduisent leurs émissions conformément aux prescriptions maximales consignées dans le rapport du GIEC (40% en 2020 et 95% en 2050 par rapport aux émissions de 1990). Le reste du budget carbone est alors affecté au reste du monde.

Dans tous les scénarios compatibles avec une probabilité de 75 % de rester dans la limite de l'augmentation de la température estimée prudente par le GIEC, un habitant d'un pays de l'Annexe I sera

à l'origine de 2 à 4 fois plus d'émissions qu'un habitant du reste du monde. Même si cette probabilité est abaissée à 50 %, le Scénario de Copenhague se traduira toujours par des émissions par habitant dans les pays de l'Annexe I pour la période 2011-2050 deux fois plus élevées que celles d'un habitant d'un pays non visé à l'Annexe I.

De plus, les figures 1 et 2 sous-estiment le niveau réel des émissions de gaz à effet de serre imputables aux pays de l'Annexe I, car une part considérable des émissions de gaz à effet de serre attribuées aux pays non visés à l'Annexe I provient de la production et de la distribution de biens et de services qui seront en fin de compte consommés dans les pays de l'Annexe I. Un inventaire récent des émissions de gaz à effet de serre sur la base de la consommation donne à penser que les émissions attribuables aux pays de l'Annexe I pourraient être encore de 20 à 90 % plus élevées que ce qui est habituellement calculé (Davis et Caldeira, 2010).

Le niveau élevé des émissions des pays de l'Annexe I leur permet d'avoir des niveaux de vie élevés, et sont également à l'origine du changement climatique, qui compromet les moyens d'existence des pays pauvres. C'est pourquoi les pays de l'Annexe I doivent trouver des moyens financiers adéquats pour assurer l'adaptation et l'atténuation des effets du changement climatique dans les pays les plus menacés. La nécessité de trouver des moyens financiers additionnels pour lutter contre le changement climatique représente une priorité, tout comme le besoin de gérer de manière claire et transparente ces ressources et les investissements qui y sont liés. Les gouvernements des pays africains ou d'autres continents doivent, non seulement à

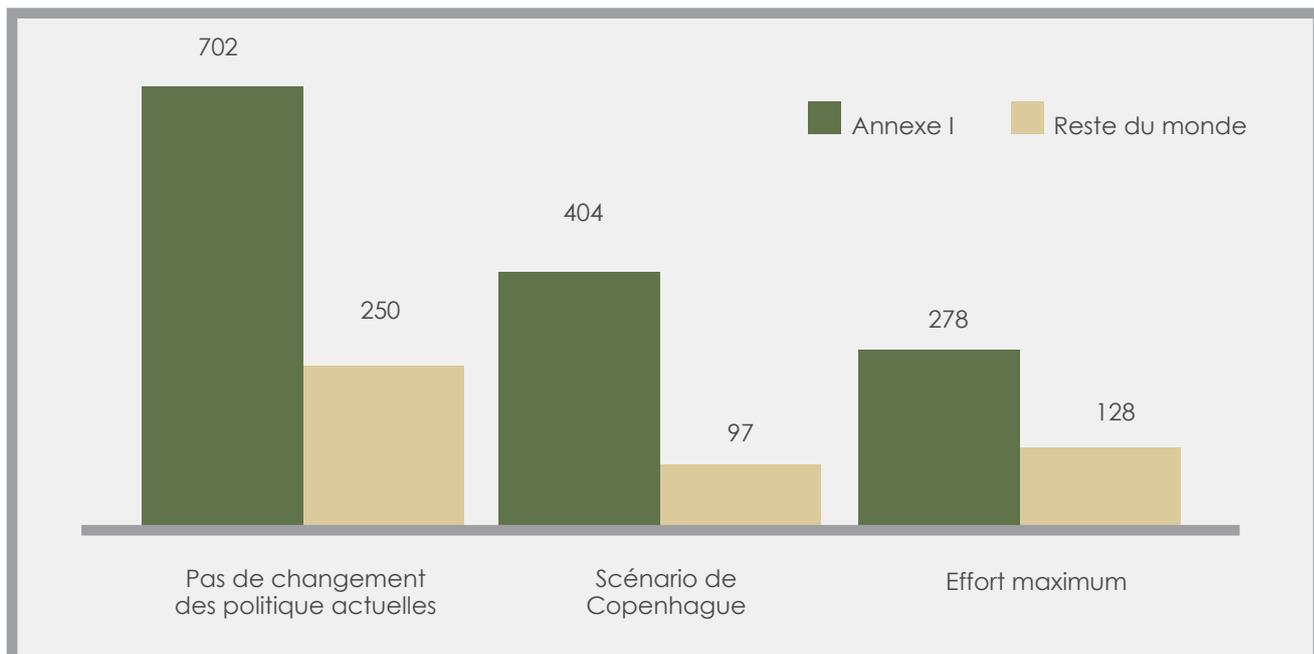


Figure 2 : Cumul des émissions par habitant (en tonnes d'équivalent CO2) dans la période 2011-2050 en se basant sur une probabilité de 75 % que l'augmentation de la température reste dans la limite des 2°C (voir le texte pour des explications complémentaires)

l'égard de ceux qui assurent le financement mais aussi à l'égard de leurs propres populations, veiller à ce que les ressources supplémentaires obtenues soient utilisées pour des interventions ayant un impact maximum (voir aussi la Section 5.3).

Les moyens financiers supplémentaires doivent surtout être destinés aux pays qui en ont le plus besoin. La justification morale d'un financement par les pays développés des mesures d'adaptation et d'atténuation prises dans les pays vulnérables au

changement climatique est claire et sans équivoque, mais il n'en reste pas moins que dans les pays développés, le budget de l'État fait l'objet d'une pression énorme qui ne fera encore qu'augmenter au cours des années qui viennent. De plus, les émissions de gaz à effet de serre par habitant dans les pays en développement les plus avancés dépassent déjà de beaucoup le seuil de deux tonnes par habitant jugé viable à long terme : ces pays devront eux aussi prendre des mesures sérieuses pour limiter de leur côté les émissions de gaz à effet de serre.

2. LES BESOINS DE FINANCEMENT POUR LE DÉVELOPPEMENT DE L'AFRIQUE DANS UN CLIMAT PLUS HOSTILE

La réalisation des OMD et la résolution du problème du climat impliquent des investissements et des dépenses de fonctionnement qui sont généralement divisés en trois catégories : développement, adaptation et atténuation. Sur le terrain, il est difficile de faire la distinction entre dépenses de développement et dépenses d'adaptation, c'est pourquoi elles doivent être programmées ensemble¹. Cependant, il est utile de maintenir une certaine distinction entre dépenses de développement et dépenses d'adaptation étant donné l'origine différente des ressources et leur imputation éventuelle sur l'aide publique au développement (APD). La notion d'adaptation doit donc représenter un aspect essentiel de la mobilisation des ressources, mais le versement doit se conformer à des modalités évitant une distinction artificielle entre « adaptation » et « développement ». Nous reviendrons à cette question ci-après, à la Section 3.4.

Afin de déterminer l'échelle des ressources nécessaires, il est nécessaire d'aborder trois questions de base.

1. Financement privé : Les investissements et les dépenses opérationnelles seront-elles financées par des moyens publics ou privés, ou par une combinaison des deux? Chaque fois qu'un retour financier peut être obtenu, il faut préférer l'option d'une mobilisation et d'une programmation de ressources d'origine privée. Cependant, une grande partie de ces dépenses ne peuvent dégager un rendement financier suffisant pour intéresser les bailleurs de fonds privés et elles doivent donc être financées sur fonds publics². De même, certains pays en développement présentent, pour les investisseurs, des risques qui ne peuvent être que partiellement atténués par une amélioration des politiques suivies (parmi ces risques figurent la petite taille du marché du pays, la proximité de pays à régime instable, la forte instabilité de la production agricole du fait des variations du climat), des pays

qui doivent donc s'en remettre à un ensemble de ressources publiques et de ressources d'origine privée pour obtenir un rapport risque-rendement acceptable. Ces ressources publiques peuvent provenir de dons pour couvrir des dépenses qui n'engendrent pas un retour économique à long terme, ou de prêts concessionnels pour les opérations qui engendrent un retour inférieur au seuil de rentabilité des prêteurs privés. Quand il est nécessaire de recourir à des subventions publiques, il est impératif de trouver des moyens pratiques de les utiliser pour mobiliser des ressources privées complémentaires. Même lorsque les retours financiers et le niveau d'organisation sont satisfaisants, nombreux sont les obstacles limitant la mobilisation du financement privé. C'est la raison pour laquelle le financement privé à court terme ne peut représenter qu'une part modeste de cette contribution.

2. Mobilisation de ressources intérieures ou extérieures : Comme il est difficile de mobiliser des ressources extérieures pour le développement et la lutte contre le changement climatique, et étant donné la complexité de la relation entre donateurs et bénéficiaires, les pays africains devraient autant que possible faire appel d'abord à leurs ressources intérieures pour financer leurs besoins de développement. Cependant, l'ampleur des dépenses à prévoir est si vaste que les ressources intérieures, notamment l'émission de titres publics sur les marchés internationaux des capitaux, ne suffisent pas pour couvrir les besoins de financement et doivent donc être complétées par un financement extérieur public. Les rares pays africains possédant des ressources naturelles suffisantes par rapport au nombre d'habitants peuvent les utiliser pour dégager des ressources nécessaires pour répondre aux problèmes de l'adaptation, du développement et de l'atténuation de l'effet du changement climatique.

3. Origine des ressources extérieures :

Les ressources extérieures (publiques et privées) doivent être mobilisées par des moyens à la fois efficaces et prévisibles. Autant que possible, cette mobilisation doit se faire par des mécanismes automatiques, par exemple le prélèvement de droits ou d'impôts réservés à cet effet, qui ne nécessitent pas l'ouverture annuelle de crédits. A titre d'exemple, les impôts ou les droits sur

les émissions de gaz à effet de serre peuvent être un mécanisme efficace de mobilisation des investissements consacrés à l'atténuation des effets du changement climatique ou à l'adaptation à celui-ci.

Nous soulèverons ici brièvement les questions relatives aux besoins de financement de développement, d'adaptation et d'atténuation.

2.1. RÉALISATION DES OMD

Le Groupe directeur des OMD pour l'Afrique (Ban et al. 2008) estime que l'Afrique a besoin de 112,7 milliards de dollars de dépenses publiques annuelles pour réaliser les OMD, ce chiffre étant porté à 122,5 milliards de dollars si on inclut les mesures d'intervention en cas de catastrophes naturelles et la protection des zones côtières (Tableau 3). Ces chiffres ne comprennent pas les investissements partiellement financés par des fonds privés et d'autres catégories, pour un total approximatif de 11,4 milliards de dollars par an, ainsi que certaines contributions du secteur privé au secteur social, sous forme de droits d'utilisation et de taxes. Les 119,5 milliards de dollars restants couvrent les biens publics, les services et les interventions pour lesquels le marché privé n'existe pas et qui doivent donc être financés publiquement.

Les pays subsahariens ne peuvent mobiliser qu'une quantité limitée de ressources intérieures et doivent donc financer par d'autres moyens certaines dépenses ne figurant pas dans ces catégories (administration, sécurité, justice, etc.). C'est pourquoi, pour atteindre les OMD en Afrique, il est estimé que 72,3 milliards de dollars sont nécessaires chaque année au titre de l'aide publique au développement

(APD). Ce chiffre passe à 82,1 milliards de dollars si l'on inclut la prévention des catastrophes. Comme le souligne le Groupe directeur des OMD pour l'Afrique, ces besoins en financement sont compatibles avec les engagements pris par les pays développés au Sommet tenu par le G8 en 2005 à Gleneagles (Royaume-Uni) et lors de réunions ultérieures.

Pourtant en 2009, l'Afrique n'a reçu que 38,2 milliards de dollars d'APD. Les analyses faites par le Comité d'aide au développement de l'OCDE donnent à penser que les deux tiers seulement de l'APD sont « programmables », c'est-à-dire sont des ressources qui peuvent être utilisées pour financer directement les dépenses indiquées au Tableau 3. Ainsi, en chiffres nets, moins de la moitié du déficit de financement extérieur de l'Afrique pour la réalisation des OMD est actuellement couverte par l'APD. En l'absence d'engagements crédibles à long terme, les ressources d'APD sont imprévisibles et elles ne peuvent donc figurer dans des plans de dépenses à moyen terme. De plus, rares sont les ressources qui permettraient de couvrir les dépenses opérationnelles, qui représentent pourtant l'essentiel des dépenses dans les secteurs sociaux.

2.2. ADAPTATION AU CHANGEMENT CLIMATIQUE

Alors que sa contribution à l'augmentation des émissions de gaz à effet de serre est minime, l'Afrique est le continent le plus menacé par les effets du changement climatique. Les principaux effets prévisibles sont les suivants : une baisse des rendements agricoles, une augmentation du nombre habitants soumis à un risque de stress hydrique ; une augmentation du risque de contracter le paludisme ou d'autres maladies à vecteur ; une montée du niveau des mers, qui pourrait affecter les mangroves ainsi que les zones côtières et de pêche et accroître le nombre d'inondations graves.

Même s'il existe une longue liste de mesures d'adaptation variant selon les environnements et les contextes, il est possible de retenir cinq priorités

pour les dirigeants africains et leurs partenaires de développement³.

1. Agriculture et élevage : Sans un investissement suffisant dans les variétés cultivées résistant à la sécheresse, dans l'adoption de nouvelles méthodes de culture et dans une meilleure gestion de l'eau, le changement climatique compromettra les progrès de la productivité agricole dans le continent africain. Ceci pourrait provoquer une réduction de la production agricole du fait de la plus grande fréquence des sécheresses et de modifications du régime des précipitations. 43 % environ de la superficie de l'Afrique est composée de terres arides ou l'élevage est la principale source de

subsistance. Les éleveurs constituent donc un groupe qui sera particulièrement affecté par le changement climatique et doivent être les principaux bénéficiaires d'investissements accrus dans les équipements de gestion de l'eau et dans la production de fourrage.

2. Équipements d'irrigation et de gestion de l'eau : La gestion des ressources en eau dans l'agriculture, notamment par une expansion de systèmes efficaces d'irrigation, nécessitera de vastes investissements dans de nombreuses régions africaines. Il est donc impératif de mettre les équipements d'adduction d'eau dans les villes à l'abri des effets du changement climatique.

3. Infrastructures énergétiques et électriques : La réalisation d'investissements facilitant l'accès à des services énergétiques modernes créera des activités rémunératrices et aidera les collectivités locales à s'adapter au changement climatique. La conception de l'équipement énergétique doit tenir compte des conséquences possibles d'un changement des régimes de précipitations sur le potentiel hydroélectrique. De même, l'infrastructure de transport nécessitera de nouveaux investissements, pour résister à des régimes de précipitations encore plus contrastés et à des événements météorologiques extrêmes.

4. Traitement des maladies et systèmes sanitaires : Pour éviter une expansion possible des maladies infectieuses, les systèmes sanitaires doivent être renforcés. Des investissements doivent être consacrés à la lutte contre les maladies infectieuses par la vaccination, par la pulvérisation d'insecticide dans les habitations, par la distribution de moustiquaires imprégnées d'insecticide et par d'autres moyens de lutte contre les maladies à vecteur, ainsi que par un accès plus large aux traitements efficaces.

5. Gestion des ressources naturelles: Des écosystèmes d'importance capitale comme les terres humides, les terres sèches, les mangroves, les forêts et les lacs subiront du fait du changement climatique un stress non négligeable. Seule une gestion attentive permettra d'éviter les conséquences les plus graves de ce changement et d'assurer la survie à long terme des services écosystémiques essentiels pour le développement économique et le bien-être de la population. Pour ne citer qu'un exemple, une meilleure gestion des bassins versants, prévoyant notamment une réduction substantielle de la dégradation des sols en amont et de leur érosion, est nécessaire dans une grande partie de l'Afrique, afin de profiter au maximum des investissements consacrés aux ressources hydroélectriques.

La grande majorité des mesures d'adaptation

nécessaires pour résoudre ces problèmes est bien connue et réside dans des interventions de développement éprouvées qui devront se multiplier (par exemple par la distribution en plus grand nombre de moustiquaires ou par des investissements dans le stockage de l'eau) ou dans de plus grandes dépenses (par exemple l'adoption de normes de construction plus rigoureuses pour mieux résister aux événements météorologiques extrêmes). C'est pour cette raison qu'il est impossible de distinguer, sur le terrain, les interventions de « développement » et « d'adaptation au changement climatique ». Non seulement ces interventions doivent être le fait des mêmes entités, mais leur financement doit également être fourni de façon cohérente.

Heureusement, ces interventions bien connues peuvent être appliquées à grande échelle et devraient engendrer des résultats appréciables pour peu que les moyens nécessaires (connaissances techniques spécialisées, technologie, financement, etc.) soient appliqués (Ban et al. 2008, Projet Objectifs du Millénaire des Nations Unies, 2005). Lorsque les dirigeants se sont engagés dans la bonne voie et où les autorités rendent compte de leur action et ont reçu les ressources nécessaires, de vastes progrès ont été réalisés à l'échelle nationale en un laps de temps assez court⁴. Ces enseignements demeurent pourtant mal connus en dehors de l'Afrique, alors que, même dans un climat plus hostile, un développement efficace est possible.

Le financement supplémentaire nécessaire pour prendre les mesures d'adaptation est de l'ordre de 7,0 à 13,4 milliards de dollars par an (Fankhauser et Schmidt-Traub, 2010). Si l'on ajoute à cela les ressources nécessaires pour prévenir les catastrophes naturelles et assurer la protection des zones côtières, les besoins financiers supplémentaires atteignent 10,8 à 20,5 milliards par an (Figure 3). De ce fait, les besoins totaux de financement pour un développement en Afrique à l'épreuve du climat, c'est-à-dire l'atteinte des OMD en dépit des changements climatiques, s'élèvent à environ 100 milliards de dollars par an.

Le retour financier engendré, pour des bailleurs privés, par ces mesures d'adaptation est trop faible et trop risqué pour les intéressés, de sorte que le déficit de financement devra être couvert à 100 % par des fonds publics. Ces fonds ne peuvent provenir du continent africain car, comme nous l'avons vu précédemment, le financement des OMD suppose déjà une mobilisation maximale des ressources propres des gouvernements africains (voir également FMI, 2008).

Les chiffres présentés dans le sont l'interprétation pratique de la notion d'additionnalité financière, définie dans la Feuille de route de Bali. Selon ce document, les ressources extérieures affectées au financement de l'adaptation au changement climatique et de l'atténuation de ses effets ne doivent pas se substituer aux engagements pris dans le domaine de l'APD. Selon cette analyse «des ressources

additionnelles » destinées à financer l'atténuation des effets du changement climatique sont de l'ordre de 10,8 à 20,5 milliards de dollars par an. Ce montant s'ajoute à celui de 82,1 milliards de dollars par an actuellement promis par l'APD pour réaliser les OMD, mais dont seulement la moitié est réellement financée. C'est pourquoi le déficit de financement pour un développement à l'épreuve du climat en Afrique est de l'ordre de 50 à 70 milliards de dollars, qui devra être couvert par un financement public extérieur sous forme d'APD et d'un financement additionnel de lutte contre le changement climatique.

À l'heure actuelle, les moyens financiers réunis pour financer l'adaptation au changement climatique sont encore très limités, et une grande partie est considérée comme APD. L'apport de ressources, à cette fin, est de l'ordre de 50 à 100 millions de dollars par an allant aux pays africains⁵, mais on ne dispose pas de statistiques fiables à ce sujet. Quel que soit le chiffre correct, il est clair que cela représente seulement une fraction des besoins de financement entraînés par l'adaptation aux effets du changement climatique.

2.3. ATTÉNUATION DES EFFETS DU CHANGEMENT CLIMATIQUE

Les pays africains devront investir dans des mesures d'atténuation des effets du changement climatique, notamment dans le domaine de l'utilisation des sols (sylviculture, agriculture, pâturages), domaine où l'Afrique est responsable d'une proportion relativement élevée des émissions de gaz à effet de serre par habitant. Lord Stern (2009) estime qu'entre 1 et 2% du PIB mondial devra chaque année être investi dans cette atténuation des effets du changement climatique. Cela représenterait entre 13 et 26 milliards de dollars en Afrique chaque année. Mais étant donné les possibilités très limitées que l'Afrique a de réduire les émissions de gaz à effet de serre, il semble probable que le financement ne dépassera pas le seuil inférieur de cet intervalle⁶.

L'atténuation des effets est étroitement liée aux dépenses de développement et d'adaptation. Un des principaux obstacles au développement du continent africain est son incapacité à bénéficier de services et de sources énergétiques modernes. Des systèmes d'énergie renouvelable connectés entre eux et l'utilisation de réseaux de distribution d'énergie capillaires permettent de bénéficier d'un accès à l'énergie sans pour cela augmenter les émissions de gaz à effet de serre par habitant. Mais, si l'on excepte le cas de l'énergie hydro-électrique, ces technologies resteront plus onéreuses que les alternatives basées sur l'utilisation de l'énergie fossile. Il est clair que les pays africains sont dans l'incapacité de financer les coûts supplémentaires engendrés par l'utilisation de sources énergétiques renouvelables. Il est tout aussi clair qu'un fort développement de l'énergie hydro-électrique doit faire partie de toute stratégie visant à améliorer l'accès aux sources d'énergie et à réduire les émissions de gaz à effet de serre.

À l'heure actuelle, le Mécanisme pour un développement propre (MDP) mobilise de très faibles volumes de moyens financiers pour la lutte contre le changement climatique en Afrique – entre 50 et 80 millions de dollars, étalés sur plusieurs années⁷. Ce chiffre augmente, mais des obstacles majeurs doivent être éliminés pour que le MDP ou les autres marchés internationaux des émissions de carbone fonctionnent au mieux en Afrique (voir APP, 2009). En particulier les coûts de transaction doivent être réduits grâce à une réorientation de la programmation, par exemple par les Programmes d'activité du MDP, qui peuvent engager un financement en vue du déploiement à grande échelle de technologies de réduction des émissions de carbone dans les différents pays et régions. Même si ces programmes d'activités sont relativement nouveaux dans le cadre du MDP, ils représentent un potentiel extrêmement intéressant pour les pays africains.

En outre, il est nécessaire d'élargir le champ d'action des marchés internationaux du carbone aux activités entraînant une modification de l'affectation des sols, par exemple le reboisement et la préservation des forêts, étant donné l'origine des émissions de gaz à effet de serre en Afrique. Si des réformes des marchés du carbone sont introduites (y compris l'instauration d'un système efficace de « réduction des émissions causées par le déboisement et la dégradation des forêts » - REDD) permettant de répondre aux besoins du continent africain, et si le prix du carbone assure l'équilibre du marché, il devient tout à fait possible de mobiliser une fraction importante du financement nécessaire pour l'atténuation des effets du changement climatique en Afrique à des conditions commerciales. La partie restante devra faire l'objet de prêts garantis, caractérisés par leur fort caractère concessionnel.

2.4. CALCUL GLOBAL DES BESOINS DE FINANCEMENT

Les gouvernements des pays africains doivent avoir une idée précise des ressources totales dont ils ont besoin afin qu'ils puissent programmer l'utilisation de ces ressources à moyen terme et concevoir une

politique macroéconomique allant dans le même sens. Le Tableau 1 résume les principaux besoins de financement, l'origine du financement et les flux actuels pour l'ensemble de l'Afrique.

Besoin	Besoin de financement extérieur moyens (2010-2020), par an	Type de financement	Origine du financement	Etat du financement
Développement (OMD) et intervention en cas de catastrophe	82,1 milliards de dollars	Subventions et prêts concessionnels d'équipement	Financement public externe	APD 2009 : 38,2 milliards de dollars
Adaptation au changement climatique	10,8 à 20,5 milliards de dollars	Subventions	Financement public externe	Environ 100 millions de dollars pour l'adaptation
Atténuation des effets du changement climatique dont REDD-plus	1 à 2 % du PIB (13 à 26 milliards de dollars)	Financement par le marché du carbone, prêts	Marché du carbone, financement public	Environ 50 à 80 millions de dollars par le MDP

Tableau 1 : Synthèse des besoins de financement extérieur pour la lutte contre le changement climatique et la réalisation des OMD en Afrique (explications et sources dans le texte)

3. LA MOBILISATION ET L'ALLOCATION DES RESSOURCES

La mobilisation et la programmation des ressources à l'échelle voulue et pour l'ensemble des activités nécessaires permettant de garantir un développement à l'épreuve du changement climatique ne pourra se faire qu'avec l'effort conjoint des pays riches et des pays pauvres. Un système de financement efficace implique également une séparation nette entre la mobilisation des ressources et le versement des ressources allouées au développement et au climat. Comme le démontre la figure 3, il existe quatre sources de financement pour mobiliser le dosage nécessaire de dons, de prêts éventuellement concessionnels

et de recettes provenant des marchés du carbone et autres capitaux commerciaux. Ces ressources seraient en théorie versées par l'intermédiaire d'un petit nombre de mécanismes multilatéraux existants, ainsi que par des structures bilatérales de subvention pour la création de capacités et de coopération technique. Le financement de projets par le secteur privé – y compris par le biais des marchés internationaux du carbone – peut se faire en ajout à des octrois de prêts à intérêts commerciaux ou concessionnels, pour financer les investissements consacrés à l'atténuation des effets du changement climatique⁸.

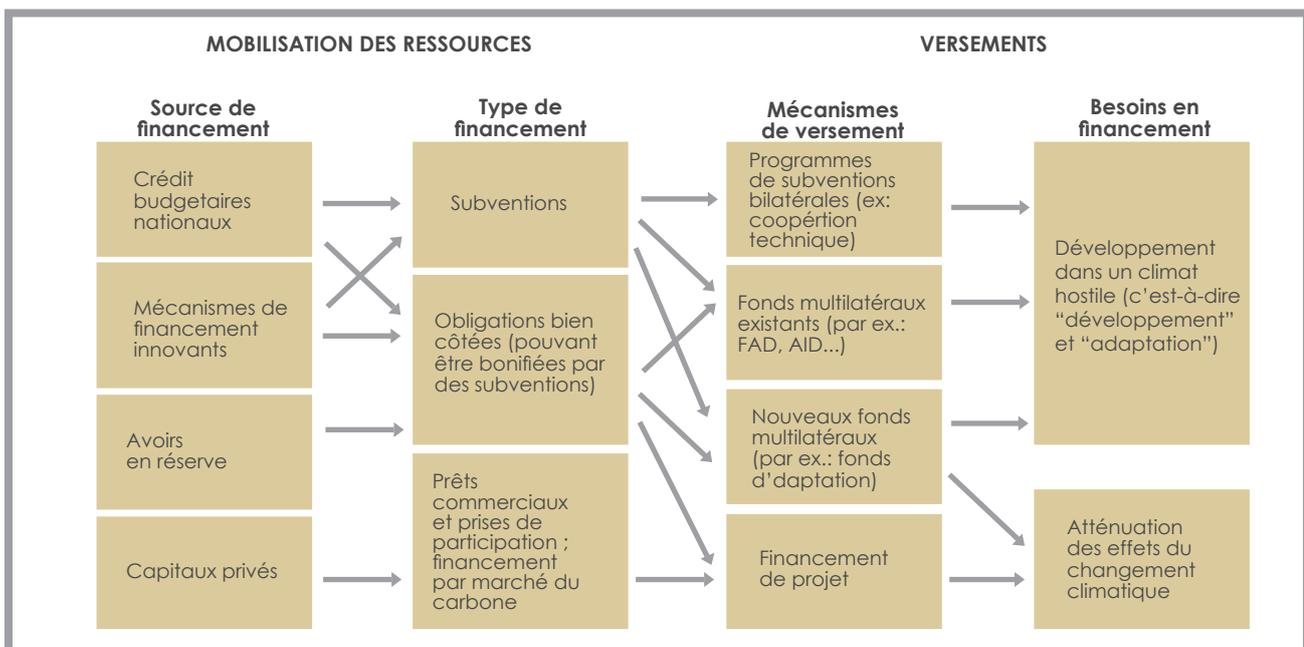


Figure 3 : Illustration schématique des flux de ressources pour le développement, l'adaptation aux effets du changement climatique et l'atténuation de leurs effets (le dessin est présenté à des fins d'illustration et n'est pas proportionnel, voir le texte pour une explication)

3.1. OBLIGATION COMPTABLE MUTUELLE ET UTILISATION EFFICACE DES RESSOURCES

La mobilisation et l'utilisation des ressources doivent être transparentes, faire l'objet d'un suivi attentif, avec établissement de rapports financiers et vérification des comptes. Les pays riches doivent faire savoir comment ils vont mobiliser les ressources de façon prévisible. Il est indispensable que le financement d'un développement à l'épreuve des effets du changement climatique soit prévisible à moyen terme (3 à 5 ans environ) car cela représente une condition sine qua non pour que les gouvernements des pays bénéficiaires puissent programmer et gérer les ressources obtenues de manière efficace. De même, les pays bénéficiaires doivent établir des stratégies détaillées de dépenses des ressources additionnelles obtenues et rédiger des comptes-rendus sur leur application. Sans une parfaite transparence et sans l'obligation d'information mutuelle, les pays ne peuvent espérer recevoir de grandes augmentations de financement pour la lutte contre le changement climatique⁹. Là où il y aura usage abusif, le financement devra être réduit ou tout simplement éliminé.

Le financement d'un développement à l'épreuve du climat doit pouvoir être programmé et s'appuyer sur les ressources consacrées à l'investissement ou à des dépenses de fonctionnement. Les pays pauvres ont du mal à couvrir les dépenses de fonctionnement, en particulier dans le secteur social, et les donateurs, trop souvent, refusent d'allouer des ressources permettant d'assurer le traitement des fonctionnaires, couvrant les biens et articles de consommation et le capital circulant. Pour importante qu'elle soit, la coopération technique ne doit pas absorber une forte proportion des ressources supplémentaires. De même, la création de capacités sera essentielle pour le succès, mais les programmes de création de capacités doivent être conçus comme éléments du changement d'échelle des investissements et des dépenses de fonctionnement dans les programmes d'adaptation et d'atténuation des effets du changement climatique.

En termes pratiques, le financement devrait être offert sur la base de solides stratégies de mise en œuvre élaborées par les gouvernements bénéficiaires et approuvées par des experts techniques indépendants¹⁰. Ces stratégies de mise en œuvre doivent être basées sur des objectifs à moyen terme afin que les progrès puissent être quantifiés¹¹. Autant que possible, le financement doit passer d'une approche par projet à une gestion des fonds programmée. Une approche de financement par projet devrait être considérée seulement pour le développement des infrastructures, pour les financements transfrontaliers et lorsque les programmes sur base nationale ne peuvent pas être mis en œuvre.

Autant que possible, le financement privé et les marchés privés devraient financer un développement

résilient au changement climatique. Et comme le montre le cas des pays d'Asie et d'Amérique latine, le secteur privé peut jouer un rôle considérable dans ce type d'investissement, même si pour atteindre l'échelle voulue, les rendements doivent être suffisamment élevés. Comme nous l'avons vu précédemment, un tel rendement n'existe pas dans la plupart des domaines liés à la réalisation des OMD et pratiquement jamais dans le cadre de dépenses d'adaptation au changement climatique. Ces financements doivent être basés sur des subventions publiques ou des prêts concessionnels ou les deux, et si la marge de manœuvre budgétaire d'un pays est trop faible, ces ressources doivent provenir d'un financement public extérieur. Pourtant, l'entreprise privée peut et doit aider à assurer l'accomplissement efficace de l'action menée, par des partenariats public-privé et – à long terme – grâce à un recouvrement partiel ou total des coûts, mais le financement privé ne saurait remplacer le financement public aux niveaux suggérés dans le tableau 1 ci-dessus.

Le financement public extérieur doit surtout être destiné aux pays qui ne peuvent financer eux-mêmes les investissements nécessaires. L'Accord de Copenhague évoque les pays en développement qui sont « particulièrement vulnérables, en particulier les pays les moins avancés, les petits États insulaires en développement et l'Afrique ». Sur la base de ce principe, la Chine a déjà déclaré publiquement qu'elle n'avait pas besoin de ressources provenant d'un fonds international d'adaptation au changement climatique. Ce principe doit être appliqué à d'autres pays en développement avancés, et notamment à quelques pays africains assez riches, ou dotés de ressources naturelles abondantes suffisamment importantes par rapport au nombre d'habitants. Comme on l'a montré dans la Section 1, si la justification morale d'un financement par les pays riches d'un développement résistant aux effets du changement climatique en Afrique est sans ambiguïté, il ne fait pas de doute non plus que leurs procédures budgétaires sont rigoureuses et que le soutien de l'opinion publique en faveur d'une augmentation des transferts internationaux de capitaux est limité. C'est pourquoi il devient impératif de privilégier les pays qui ont le plus besoin d'aide et ne peuvent financer par eux-mêmes les investissements nécessaires.

Les gouvernements doivent chacun s'assurer qu'une augmentation des apports d'APD, un financement destiné à la lutte contre le changement climatique et des apports privés de capitaux n'ont pas pour effet de déstabiliser les équilibres macroéconomiques. On peut craindre en effet une appréciation du taux de change réel qui risquerait de compromettre des exportations dans des secteurs très productifs, ce qui réduirait la compétitivité du pays – symptôme parfois désigné sous le nom de « syndrome néerlandais ».

Dans le cadre de sa contribution au Groupe directeur des OMD pour l'Afrique, le FMI a fait des recherches sur ce risque de syndrome néerlandais dans plusieurs pays africains. Les conclusions de cette recherche (Ban et al. 2008 et FMI, 2008) font penser qu'il n'existe pas d'obstacles macroéconomiques réels à une augmentation d'échelle des apports de ressources extérieures, au niveau requis pour réaliser les OMD, à condition que cet apport de ressources extérieures soit prévisible, efficacement programmé sur des interventions à impact intense, et soit pleinement comptabilisé dans les comptes nationaux et dans

les cadres d'action macroéconomique. Cette recherche ne signifie pas pour autant qu'il n'y a pas de risques macroéconomiques associés à une augmentation des apports de ressources aux économies africaines, mais que ces risques peuvent être gérés, et sont peu importants en comparaison des avantages que des investissements bien ciblés engendreront. Il est donc probable que ces conclusions s'appliquent également à l'enveloppe de ressources plus importante nécessaire pour financer un développement à l'épreuve du climat.

3.2. MOBILISER UN FINANCEMENT CONCESSIONNEL OU LIBÉRAL POUR FINANCER LA LUTTE CONTRE LE CHANGEMENT CLIMATIQUE

Le tableau 1 montre que des financements conséquents sont nécessaires pour assurer le développement dans un climat devenu hostile. Mais comment faire ? L'expérience acquise dans le domaine du financement du développement montre clairement que l'allocation de ressources budgétaires dans les budgets annuels de dizaines de parlements nationaux ne représente pas une solution viable pour mobiliser les ressources nécessaires. Non seulement les procédures budgétaires annuelles sont telles que le financement qui en résulte est tout à fait imprévisible et peu fiable, mais aussi elles orientent ce financement vers des mécanismes inefficaces de versement bilatéral et privilégient la coopération technique aux dépens de l'investissement d'équipement et des dépenses de fonctionnement (voir la section 3.4 ci-après). Le Groupe consultatif de haut niveau sur le financement de la lutte contre le

changement climatique, convoqué par le Secrétaire Général des Nations Unies, travaille à l'élaboration de solutions pour mettre en place des mécanismes appropriés de collecte prévisible des fonds. Parmi celles-ci : (i) une taxe sur le kérosène utilisé dans les transports aériens internationaux et une taxe similaire sur le transport maritime, (ii) la proposition norvégienne de mise aux enchères d'unités de quantité attribuée (UQA) par les pays apportant des contributions, (iii) le prélèvement de droits sur les MDP et/ou les projets de Joint Implementation ; (iv) la proposition suisse de lever une taxe sur le carbone, et (v) une taxe sur les transactions financières (dite taxe Tobin). Ces quatre propositions sont comparées dans le tableau 2 à une autre solution, qui est celle de mobiliser chaque année par des votes budgétaires le financement de la lutte contre le changement climatique¹².

Mécanisme	Échelle de mobilisation des ressources	Facilité d'administration	Caractère prévisible de la mobilisation des ressources	Compatibilité avec l'objectif de réduction des GES	Possibilité d'inclure les pays émergents
Vote annuel des budgets nationaux	0	-	-	0	+
Taxe sur les transports aériens ou maritimes	+	0	+	+	+
Mise aux enchères des droits d'émission (Norvège)	+	+	+	+	0
Droits sur les projets MDP/JI	-	+	0	+	-
Taxe mondiale sur les combustibles fossiles (Suisse)	+	-	+	+	+
Taxe sur les transactions financières (taxe Tobin)	+	-	+	0	?

Tableau 2 : Comparaison des principaux mécanismes de mobilisation d'un financement libéral

Enfin de compte, ce sont les prélèvements sur les billets d'avion et sur le transport maritime international, ainsi que la mise aux enchères partielle des droits d'émission des pays riches, qui représentent peut-être les options les plus intéressantes pour mobiliser à l'échelle voulue le financement nécessaire pour lutter contre les effets du changement climatique. Ces mécanismes peuvent être conçus de façon à rendre les ressources très prévisibles ; ils sont relativement faciles à administrer et peuvent être regroupés entre plusieurs pays, afin de réduire les coûts de transaction (par exemple à l'échelle de l'Union européenne). Ils ont en outre l'avantage de concourir à l'objectif général d'une réduction des émissions de gaz à effet de serre à l'échelle mondiale.

On peut reprocher aux taxes perçues sur le transport aérien et maritime que celles-ci seront en partie financées par les pays en voie de développement et violent pour cette raison le principe de responsabilités communes mais différenciées. Cependant, et surtout pour le transport aérien, la grande majorité de ces taxes proviendraient de pays développés. Il pourrait être nécessaire de faire des exceptions pour les transports en provenance et à destination de pays particulièrement vulnérables aux effets du changement climatique. Une augmentation du coût du transport du fait de taxes pourrait également avoir un impact défavorable sur les pays en voie de développement exportant des matières premières et/ou avec une industrie touristique. Ce problème a été étudié *inter alia* par Muller (2009) qui estime que l'impact sur la demande serait négligeable.

En plus de ces subventions, de vastes volumes de prêts très bien cotés ou avec des rendements élevés ou inférieurs à ceux du marché, doivent être mobilisés¹³. Dans une excellente étude, Bredenkamp et Pattillo (2010) émettent l'hypothèse qu'environ 40% des besoins de financement pour la lutte contre le changement climatique seraient fournis sous la forme de prêts de cette nature, très bien cotés. Cette hypothèse paraît plausible en raison des besoins de financement signalés aux Tableaux 2 et 3, mais une analyse approfondie doit confirmer cet optimisme. Les économistes du FMI ont démontré qu'en levant environ 120 milliards de dollars de capital, en utilisant des réserves, telles que les droits de tirage spéciaux du FMI, un hypothétique Fonds vert pourrait mobiliser environ 1 000 milliards de dollars de prêts très bien cotés au profit des pays en développement au cours des 10 prochaines années. Un tel fonds pourrait être capitalisé sans entraîner initialement des dépenses budgétaires qui incomberaient aux pays apportant des fonds, parmi lesquels pourraient figurer des pays émergents avancés. Grâce aux garanties gouvernementales, les taux d'intérêt payables sur les obligations émises par le Fonds seraient faibles, et la charge annuelle d'intérêts serait modérée pour les pays contributeurs¹⁴.

Les subventions mobilisées par l'un ou l'autre des ces mécanismes peuvent être utilisées pour accroître le caractère concessionnel des obligations émises par un fonds vert ou un mécanisme équivalent. De cette manière, l'ensemble des subventions accordées à des prêts très bien cotés peuvent être mobilisées pour répondre aux besoins de développement et d'adaptation au changement climatique (Tableau 1).

3.3. UTILISATION DU FINANCEMENT PRIVÉ POUR LA MOBILISATION DES FONDS PUBLICS

Le financement public ne devrait être affecté qu'aux interventions et aux pays qui ne peuvent mobiliser eux-mêmes un financement privé. Comme nous l'avons vu précédemment à la Section 2.3 relative à l'atténuation des effets du changement climatique, une valeur du carbone assurant l'équilibre du marché et les recettes découlant de la vente d'électricité est en mesure de mobiliser des capitaux privés considérables, en particulier dans le domaine de l'accès aux ressources énergétiques et pour les investissements en infrastructure.

Étant donné que la grande majorité des besoins de financement liés au climat et au développement ne peut être financée par le seul capital privé, de sorte que la question devient celle de savoir dans quelle mesure

des ressources publiques peuvent réussir à mobiliser des capitaux privés additionnels. En finançant des tranches préférentielles de prêts, le capital privé peut mobiliser de deux à cinq fois le capital public engagé. Cet effet de levier varie d'un pays à l'autre et d'un secteur à l'autre, en fonction des risques perçus. Il permet aussi d'accroître, au fil du temps, le volume des capitaux collectés, grâce à la réduction des primes nationales de risque. De cette manière, le recours à des ressources publiques pourrait être réduit pour permettre un financement partiel par le secteur privé des mesures d'atténuation des effets du changement climatique et des principales interventions dans le domaine du développement et de l'adaptation au changement climatique.

3.4. LE VERSEMENT DES FONDS DESTINÉS À LA LUTTE CONTRE LE CHANGEMENT CLIMATIQUE

Alors que les dépenses d'adaptation et de développement ne peuvent, pratiquement, être distinguées et doivent donc être programmées conjointement, la mobilisation des ressources doit inclure l'ensemble des mécanismes possibles depuis le vote de crédits budgétaires nationaux jusqu'aux nouveaux mécanismes de financement évoqués à la Section 3.2. La mobilisation des ressources destinées à l'adaptation aux effets du changement climatique et à l'investissement des ressources consacrées au « développement » soulève deux importantes questions qu'il convient d'examiner attentivement.

Tout d'abord, alors que le « financement du développement » est classé comme aide publique au développement (APD), le principe d'additionnalité du financement destiné à la lutte contre le changement climatique, qui a été consigné dans la Feuille de route de Bali, nécessitera peut-être un classement différent de ce type de financement. Cependant, si l'enveloppe totale de ressources couvre les besoins de développement dans un climat devenu hostile, c'est-à-dire les dépenses « d'adaptation » et de « développement » telles que présentées au Tableau 3, cette distinction entre l'APD et le financement destiné à la lutte contre le changement climatique perd de son importance.

Deuxièmement, les pays donateurs et leurs gouvernements exigent à juste titre le respect de l'obligation d'information relative à l'utilisation des fonds destinés au développement ou à la lutte contre le changement climatique. Si les ressources collectées pour « l'adaptation » sont versées au titre du « développement », comme les classer ? Là encore, cette préoccupation se dissipe une fois qu'il est établi que le développement et l'adaptation au changement climatique sont les deux revers d'une même médaille. Comme pour tout mécanisme de financement multilatéral, où les flux de recettes sont convertis en versements, des mécanismes adéquats de responsabilité financière peuvent être mis en place par les donateurs et par les gouvernements bénéficiaires.

Quelle est donc la meilleure architecture pour assurer le versement de capitaux destinés à la lutte contre le changement climatique et au développement ? Les dispositions institutionnelles relatives au financement de la lutte contre le changement climatique en Afrique ne rentrent pas dans le cadre de la présente étude, mais elles reposent sur quatre principes fondamentaux.

1. Pas de duplication de mécanismes existants: des institutions et des mécanismes existants, tels que le Fonds africain de Développement

(FAD) géré par la Banque africaine de Développement et l'Association Internationale de Développement (AID) de la Banque Mondiale, devraient recevoir la majeure partie des ressources. Certains mécanismes sectoriels peuvent gérer le versement de grandes quantités de capitaux de développement, comme c'est le cas avec le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme (GFTAM) ou l'initiative Fast Track (Education pour tous), sont bien placés pour recevoir et distribuer les ressources supplémentaires destinées aux mesures d'adaptation au changement climatique qui relèvent de leur compétence. Par exemple, il faudrait éviter qu'un fonds d'adaptation au changement climatique crée de nouveaux programmes d'achat et de distribution de moustiquaires imprégnées d'insecticide pour la lutte contre le paludisme, étant donné que le Fonds mondial mène déjà de telles activités.

2. Structures multilatérales de versement: le versement doit être effectué par des mécanismes efficaces pouvant à opérer à grande échelle et avec des coûts de transaction réduits au minimum. Les mécanismes bilatéraux représenteront comme aujourd'hui un élément important de l'architecture du financement du développement (par exemple pour la création des capacités et la coopération technique). Mais la nécessité de mobiliser puis de verser des volumes importants de capitaux pour financer la lutte contre le changement climatique joue en faveur du passage à des mécanismes multilatéraux, qui permettent une utilisation plus efficace des ressources.

3. Versements liés aux programmes : les financements obtenus devraient, autant que possible, passer par des mécanismes liés aux programmes. Pour les situations pour lesquelles cela est impossible, comme dans le cas d'investissements en infrastructures à grande échelle, en biens régionaux ou transfrontaliers, et dans les pays qui n'ont pas la capacité de mettre en oeuvre ces programmes), les versements liés aux projets devraient être envisagés.

4. Transfert de connaissance efficace : l'augmentation d'échelle des interventions en matière climatique et de développement peut se faire seulement si des communautés d'experts s'organisent de manière thématique. Pour assurer au maximum un apprentissage mutuel entre pays, et entre programmes, et pour faciliter l'établissement de rapports financiers normalisés

et de mécanismes de responsabilisation, il est nécessaire de structurer les mécanismes de financement bilatéral selon un principe sectoriel, notamment dans les domaines de l'éducation, de la santé et de l'agriculture. Des fonds verticaux peuvent représenter un complément important à des mécanismes de programmation, tels que le FAD et l'AID¹⁵.

L'architecture de financement résultante consistera en un certain nombre de mécanismes de mobilisation

et de versement des ressources – et cela est tout à fait acceptable. A ce jour, le FAD et l'AID représentent les deux plus flexibles et importantes structures de versement de fonds pour l'Afrique. Ces derniers, ou d'autres mécanismes équivalents, devraient à ce titre recevoir la majeure partie des financements de la lutte contre les effets climatiques. Pour cette raison, la rencontre de reconstitution du FAD 12 en cours représente une occasion idéale pour programmer le lancement d'une partie du financement de la lutte contre les effets climatiques promis à Copenhague.

4. LA POSITION DE L'AFRIQUE ET L'ACCORD DE COPENHAGUE

Lors de la préparation de la réunion de Copenhague, les pays africains avaient fait des efforts sans précédent pour élaborer une position africaine commune, par l'intermédiaire de réunions ministérielles dans le cadre de la Conférence des Chefs d'Etat et de gouvernements africains sur les changements climatiques (CAHOSCC) et la Conférence ministérielle africaine sur l'environnement (AMCEN). Les éléments-clé de la position africain comprennent le besoin de : (i) limiter à 2°C l'augmentation des températures mondiales par rapport au niveau antérieur à la révolution industrielle ; (ii) fournir des ressources supplémentaires pour l'adaptation, avec une attention toute particulière pour les pays les plus vulnérables du continent africain, la majeure partie de ces ressources étant gérée par l'intermédiaire de la Banque africaine de Développement ; et (iii) assurer la permanence d'engagements contraignants de réduction des émissions de gaz à effet de serre élaborés dans le cadre du Protocole de Kyoto.

L'Accord conclu à Copenhague reste bien en-deçà des espérances qui avaient été placées dans la quinzième Conférence des Parties à la CCNUCC et par la position africaine. L'accord n'a pas été formellement entériné par la Conférence, mais il a cependant un certain poids politique car plus de 100 pays, représentant plus de 80 % des émissions mondiales, s'y sont désormais associés. Et malgré le manque de détails concrets, notamment sur les objectifs de réduction des émissions, l'Accord inclut bien un certain nombre d'engagements appréciables. Parmi ceux-ci : l'engagement à limiter à 2°C l'augmentation des températures mondiales par rapport au niveau antérieur à la révolution industrielle, l'établissement d'un mécanisme visant « l'accélération du développement et du transfert de technologies pour soutenir une action sur l'adaptation et l'atténuation », l'établissement du dispositif REDD-plus qui vise à réduire les émissions causées par le déboisement et la dégradation des forêts et la reconnaissance de l'importance d'un suivi énergétique, de l'établissement de rapport et de la vérification (MRV) des émissions de gaz à effet de serre.

De plus, l'Accord de Copenhague a créé le Groupe consultatif de haut niveau des Nations Unies sur le financement de la lutte contre le changement climatique – coprésidé par un chef d'État africain – qui rendra ses conclusions avant la réunion prévue en novembre ou décembre 2010 à Cancun. La percée la plus significative concerne certainement le domaine du financement de la lutte contre le changement climatique. Pour la première fois, des chiffres concrets ont été présentés dans un document international. L'Accord évoque des « ressources nouvelles et additionnelles », partant de 10 milliards de dollars par an pour arriver à 100 milliards de dollars en 2020 par le biais d'organisations internationales, et notamment par le Fonds vert de Copenhague pour le climat.

Malheureusement, l'Accord ne fait pas de distinction entre le financement public et privé de la lutte contre le changement climatique : un financement public doit être fourni, mais il n'est pas spécifié dans quelle mesure. De plus, l'Accord ne précise pas si les ressources additionnelles seront fournies sous la forme de prêts ou de dons. Par conséquent, il est impossible de dire si les ressources promises sont suffisantes et si elles seront fournies sous une forme compatible avec les besoins de financement des pays concernés. De même, il n'est pas certain que les ressources seront acheminées vers les pays qui en ont le plus besoin. Par exemple, des mécanismes reposant sur le marché, tels que le Mécanisme pour un développement propre engendreront, dans un avenir prévisible, des avantages surtout pour les pays émergents tels que le Brésil, la Chine et l'Inde. De même, les prêts n'ayant pas d'élément de libéralité aideront peut être à financer des mesures d'atténuation dans une grande partie de l'Asie, mais ne représenteront pas une forme viable de financement pour les possibilités d'adaptation ou d'atténuation des effets du changement climatique dans les pays les plus vulnérables.

Pourtant, si l'on suppose qu'une partie importante des ressources prendra la forme de dons ou d'un financement public très concessionnel des mesures d'adaptation et d'atténuation dans les pays les plus vulnérables au changement climatique, cette

somme de 100 milliards de dollars par an est tout à fait appréciable, et les gouvernements africains devraient travailler sur cette base plutôt que de chercher à négocier l'octroi de sommes plus importantes qui n'arriveront jamais. Cependant, ceci est valable seulement si le financement est additionnel, c'est-à-dire qu'il s'ajoute aux ressources ayant déjà été annoncées pour le financement du développement et qui sont présentées dans le tableau 3)¹⁶. Cependant, l'Accord passe sous silence la question de savoir comment les ressources « additionnelles » seront définies, et cette question essentielle appelle une urgente clarification. Le Groupe consultatif de haut niveau des Nations Unies sur le financement de la lutte contre le changement climatique peut à cet égard apporter une contribution importante, avant la réunion de Cancun.

L'appel à la création, sous les auspices de la CCNUCC, du Fonds vert de Copenhague pour le climat est

bienvenu car il donnera aux pays bénéficiaires les moyens de dire comment ils souhaitent que les ressources soient affectées et cela ouvre la porte à l'utilisation de mécanismes de financement multilatéral efficaces¹⁷ versant les fonds en fonction des besoins des pays et de la qualité de leurs programmes. Reste à savoir comment un tel fonds, s'appuyant sur une convention, pourra acheminer de vastes volumes de ressources d'une façon responsable et efficace. L'Accord de Copenhague ne spécifie pas d'où provient l'argent, ni de quelle manière. Tant que les documents définitifs ne seront pas présentés et que les ministres des finances ne connaîtront pas le numéro de téléphone à appeler et ne sauront quelle procédure suivre pour avoir accès au financement promis, l'Accord de Copenhague et le dispositif de financement international de la lutte contre le changement climatique demeureront au mieux une simple aspiration et au pire un geste inutile de plus.

5. EN ROUTE POUR CANCUN : RENDRE OPÉRATIONNEL LE FINANCEMENT D'UN DÉVELOPPEMENT RÉSILIENT AU CHANGEMENT CLIMATIQUE

Les engagements de financement de l'Accord de Copenhague vont dans la bonne direction. Cependant, les gouvernements des pays victimes du changement climatique seraient malavisés d'allouer une partie de ces fonds dans leur budget de programme de dépenses à moyen terme dans ce domaine. Si l'on veut assurer le succès de la seizième

Conférence des Parties à la CNUCC, à Cancun, il faudrait que la communauté internationale transforme en réalité dans les mois qui viennent, ces engagements financiers. Ceci implique des actions concrètes de la part des pays développés et des pays en développement.

5.1. CE QUE LES PAYS RICHES DOIVENT FAIRE

Les pays riches, c'est à dire les membres du Comité d'aide au développement de l'OCDE¹⁸ (dont tous les membres de l'Union européenne) et éventuellement des membres du Conseil de coopération du Golfe doivent s'engager à :

1. Lancement immédiat du financement : La crédibilité des pays développés est menacée, à moins qu'ils ne commencent à fournir les 10 milliards de dollars par an promis cette année. Pour permettre qu'une grande partie du financement de la lutte contre les effets du climat soit dirigée vers le continent africain, les fonds doivent passer par des mécanismes existants et affectés à des programmes disponibles. D'importantes contributions lors de la rencontre de reconstitution du FAD 12 représenterait pour les pays développés une occasion en or pour mettre en pratique les promesses de Copenhague.

2. Quote-part: Chaque pays ou groupe de pays, comme dans le cas de l'Union européenne, doit

déterminer sa quote-part des montants de 100 milliards envisagés – avec peut-être pour objectif intermédiaire la mobilisation de 50 milliards de dollars en 2015. Idéalement, ces contributions seraient mises en recouvrement, comme c'est le cas pour les contributions des États membres aux organisations multilatérales, Mais si cela se révèle impossible, chaque pays doit au minimum s'engager publiquement à fournir sa part des ressources. Le Secrétariat de la CNUCC collecterait ces contributions et déterminerait si elles sont compatibles avec les engagements pris dans le cadre de l'Accord de Copenhague.

3. Les mécanismes de mobilisation de ressources publiques prévisibles : Le financement d'un développement à l'épreuve du climat doit être prévisible à long terme, et il doit donc provenir de sources clairement identifiées, telles que des taxes ou des droits sur les émissions de gaz à effet de serre. Les deux propositions les plus prometteuses dans ce sens sont la taxe sur le

kérosène utilisée dans l'aviation et la proposition norvégienne de mise aux enchères d'unités de quantité attribuée ou unités similaires dans le cadre de l'après-Kyoto¹⁹. Dans le cas de l'Union européenne, il devrait être possible de collecter ces ressources au niveau communautaire, ce qui réduirait considérablement les coûts de transaction et rendrait le financement encore plus prévisible. De plus, ces mécanismes auraient l'avantage supplémentaire de réduire les émissions de gaz à effet de serre dans certains secteurs. Les pays riches doivent préciser quels mécanismes de mobilisation de ces ressources seront utilisés.

4. Mécanismes de versement multilatéraux :

Pour réduire au minimum les coûts des transactions et maximiser l'efficacité du financement recueilli, les pays riches doivent s'engager à avoir recours à des mécanismes de versement tels que le Fonds vert de Copenhague pour le climat, qui est proposé. Autant que possible, les mécanismes existants et fonctionnels de financement du développement, tels que le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme, dans le domaine des maladies infectieuses, devraient être utilisés pour acheminer à un secteur particulier des moyens financiers toujours plus conséquents.

5. Vérifier et suivre le caractère additionnel des ressources fournies :

Pour gagner la confiance des pays en développement, le principe convenu des « ressources nouvelles et additionnelles » doit être appliqué concrètement. Le financement de la lutte contre le changement climatique spécifié dans un accord quelconque doit être, de façon évidente, un financement nouveau, s'ajoutant aux apports d'aide existants et promis. Le financement du développement représente une APD annuelle de 82,1 milliards de dollars pour l'Afrique et doit être intégralement préservé (actuellement la moitié seulement de ce montant est effectivement versé).

6. Des mécanismes clairs de mobilisation des moyens privés :

Le financement par le secteur privé des mesures d'atténuation suppose des politiques en termes de prix et des incitations sans ambiguïté qui devront être précisés dans les politiques annoncées, et notamment dans les dispositifs d'échange des droits d'émissions dans les pays riches. Là où ils n'existent pas, ces règles et ces systèmes devraient être mis en place dès que possible, de façon qu'au bout d'un certain temps, des investissements privés puissent finalement apporter une contribution importante au financement des mesures d'atténuation des effets du changement climatique, et éventuellement à d'autres aspects du développement à l'épreuve du climat.

5.2. CE QUE DOIVENT FAIRE LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT AVANCÉS

Les pays émergents avancés tels que le Brésil, l'Afrique du Sud, la Chine et l'Inde (BASIC) ont une double responsabilité dans le fonctionnement du financement d'un développement à l'épreuve du climat :

1. Reconnaître les besoins particuliers des pays vulnérables au changement climatique :

comme leur PIB par habitant et le volume de leurs émissions de gaz à effet de serre sont beaucoup plus élevés, les pays les plus riches non visés à l'Annexe I de la Convention n'ont pas besoin d'un financement extérieur public important pour le développement et l'adaptation²⁰. Ces pays devraient par conséquent compter sur leurs propres ressources pour améliorer leur développement et leur capacité d'adaptation aux effets du changement climatique, afin de ne pas défavoriser des pays plus vulnérables.

2. La nécessité d'un financement à long terme aux pays vulnérables au changement climatique :

les pays développés devront fournir la majeure partie des ressources extérieures affectées au développement à l'épreuve du climat des pays les plus vulnérables. Cependant, conformément au principe des responsabilités communes mais différenciées, les pays en développement les plus avancés devraient s'engager à contribuer, peu à peu, aux mécanismes multilatéraux facilitant un développement à l'épreuve du climat des pays les plus pauvres. La proposition la plus remarquable à cet effet est celle présentée par le Gouvernement mexicain. L'idée d'un fonds international pour le climat dans lequel tous les pays apporteraient une contribution en fonction de leur aptitude à le faire est convaincante et peut être la pierre angulaire d'un accord international sur le financement de la lutte contre le changement climatique.

5.3. CE QUE DOIVENT FAIRE LES PAYS VULNÉRABLES AU CHANGEMENT CLIMATIQUE

Alors qu'il incombe aux pays riches de fournir un financement adéquat pour un développement à l'épreuve du climat, il n'existe pas de « droit » à de telles ressources pour les pays vulnérables en l'absence d'une obligation comptable mutuelle intégrale. C'est pourquoi les pays africains et les autres pays victimes du changement climatique devraient s'acquitter des tâches suivantes :

1. Identifier les programmes prioritaires et les rendre susceptibles d'être financés : Même si l'on pouvait trouver immédiatement des fonds plus abondants, leur affectation ne serait nullement évidente, car les projets prêts à être réalisés financièrement et les propositions de programme susceptibles d'être financés sont relativement rares. Cette situation est intenable, les idées de programmes et de projets doivent être rapidement traduites en programmes concrets financièrement réalisables – avec l'aide des organisations internationales telles que la Banque Mondiale et les Nations Unies. Les économies d'échelle justifient ce choix et le financement initial promis peut être utilisé dès que les ressources supplémentaires deviennent disponibles.

2. Assurer la transparence et le respect de l'obligation comptable : Les gouvernements doivent agir de façon transparente et rendre des comptes non seulement à leur propre population, mais aussi à leurs partenaires de développement et aux investisseurs privés. Sans cela, l'échec est assuré. Les systèmes et procédures destinés à assurer le respect d'obligations comptables et la transparence devront au besoin être renforcés dans les pays en développement.

3. Élaborer des incitations au développement du secteur privé : De nombreux gouvernements, en Afrique et ailleurs, peuvent poursuivre un développement résilient au changement climatique par des décisions qui dépendent uniquement d'eux-mêmes. Ceci implique notamment l'élimination des obstacles inutiles au commerce et à l'investissement, le renforcement de la conception des politiques et les cadres réglementaires – par exemple dans le domaine de la production d'électricité, en garantissant à long terme l'achat de l'électricité produite. Certes, un financement extérieur plus conséquent est nécessaire, mais ne pas prendre ces mesures pratiques d'emblée, serait une faute grave.

5.4. PERSPECTIVES : UNE POSITION AFRICAINE DE NÉGOCIATION SUR LE FINANCEMENT DE LA LUTTE CONTRE LE CHANGEMENT CLIMATIQUE À CANCUN

C'est en 2010 que les principaux éléments présentés dans l'Accord de Copenhague et dans les textes faisant l'objet de négociations (engagements en matière d'adaptation, financement, REDD-plus, mécanisme de transfert de technologie, actions mesurables, notifiables et vérifiables, etc.) devraient devenir opérationnels. La présente étude part de l'hypothèse que les inégalités observées dans les tendances historiques et futures des émissions de gaz à effet de serre ne nous laissent pas le choix, et obligent donc à aborder la question du financement, dans les termes pratiques et opérationnels évoqués plus haut. Il serait naïf de présumer qu'un accord international juridiquement contraignant puisse être obtenu sans un financement adéquat du développement à l'épreuve du climat. Prendre certaines des mesures pratiques évoquées dans ce document améliorerait l'atmosphère de confiance et de bonne volonté

entre pays et négociateurs et permettrait de mettre en évidence les résultats concrets sur le terrain. Cette route est la voie à suivre pour transformer en succès la seizième Conférence des Parties de Cancun au Mexique. De même, il convient d'être réaliste en matière de financement, pour éviter de nouvelles déceptions qui mèneraient à un échec certain.

Les pays africains ont un intérêt vital à voir se concrétiser un financement du développement et de la lutte contre le changement climatique. Il est absolument essentiel que les représentants africains se réunissent pour élaborer et définir une position commune de négociation en vue de la réunion de Cancun, pour mettre en place les mécanismes appropriés de collecte des fonds et de versement de ces derniers. Dans le cas contraire, les pays africains risqueraient d'être exclus du processus de négociation.

OMD et coûts d'adaptation en Afrique (milliards de dollars par an, pour 2010-2020)	Besoins d'APD pour réaliser les OMD Coût pour 2010-2020	Besoins supplémentaires pour l'adaptation
Agriculture		
Intrants agricole	5,7	4,0
Équipement rural	5,7	4,0
Irrigation	0,8	0,8
Recherche	0,0	0,0
Sous-total	12,2	8,8
Nutrition & school feeding		
Sous-total	5,7	4,0
Éducation		
Primaire	7,1	5,0
Secondaire	4,7	3,3
Sous-total	11,9	8,3
Santé		
Lutte contre le sida	17,1	12,0
Tuberculose	2,4	2,4
Maladies tropicales négligées	2,9	2,0
Paludisme	0,9	0,6
Systèmes de santé (y compris santé maternelle)	14,3	10,0
Planning familial	1,4	1,0
Sous-total	39,0	28,0
Infrastructure		
Énergie (y compris au niveau régional)	16,0	11,5
Transport (y compris au niveau régional)	16,2	5,4
Eau et assainissement	7,9	5,8
Aide au commerce	0,4	0,2
Sous-total	40,6	22,9
Statistiques		
Sous-total	0,4	0,3
SOUS-TOTAL : Coût des OMD	109,7	72,3
Interventions supplémentaires		
Renforcement des capacités/plannification	-	-
Protection des zones côtières	0,8	0,8
Réponse en cas de catastrophe	9,0	9,0
Gestion des écosystèmes	-	-
SOUS-TOTAL: Coût supplémentaire	9,8	9,8
GRAND TOTAL	119,5	82,1

Tableau 3: besoins en ressources et financement pour la réalisation des OMD et l'adaptation au changement climatique (milliards de dollars par an) pour la période 2010-2020.

Source : Frankhauser et Schmidt-Traub (2009)

* Les coûts de la réalisation des OMD seront couverts en partie par les budgets nationaux. Par exemple, dans le cas de l'agriculture, on suppose que l'APD couvrira 8 milliards de dollars, les gouvernements africains 3,4 milliards de dollars sur un budget total de 11,4 milliards de dollars par an.

REFERENCES

- Africa Partnership Forum (APF). 2009. Carbon Finance in Africa. Document d'information établi pour la Session spéciale sur le changement climatique, 3 septembre 2009.
- Africa Progress Panel (APP). 2009. Kick-starting Africa's Carbon Markets. The Potential for Programmatic CDM. Africa Progress Panel, Genève [<http://www.africaprogresspanel.org/cdmworkshop/091202-APP Kick-Starting Africa's Carbon Market FINAL.pdf>].
- Ban, K. M., A. Al-Madani, J.M. Barroso, A. Gurría, D. Kaberuka, D. Strauss-Kahn, J. Ping, R. Zoellick. 2008. Achieving the MDGs. Recommendations of the MDG Africa Steering Group. New York. [à consulter sur : <http://www.mdgafrica.org/recommendations.html>].
- Bredenkamp H., C. Pattillo. 2010. Financing the Response to Climate Change. IMF Staff Position Note. FMI.
- Davis S.J., K. Caldeira. 2010. Consumption-based accounting of CO₂ emissions. Proceedings of the National Academy of Sciences, doi:10.1073/pnas.0906974107.
- Drouet, A. 2009. Financing Adaptation to Climate Change. What the United Nations Framework Convention on Climate Change provides for. Mission Climat de la Caisse des dépôts. Document der travail No 14. Paris.
- Commission européenne. 2010. Innovative Financing at a global level. Document de travail. SEC(2010)409. Bruxelles.
- Fankhauser, S. et G. Schmidt-Traub. 2010. From adaptation to climate-resilient development. The costs of climate-proofing the Millennium Development Goals in Africa. Document de travail Grantham.
- Fonds monétaire international (FMI). 2008. The Macroeconomics of Scaling-Up Aid: the Cases of Benin, Niger, and Togo. FMI, Département Afrique. Washington.
- Meinshausen M., N. Meinshausen, W. Hare, S.C.B. Raper, K. Frieler, R. Knutti, D.J. Frame, M.R. Allen. 2009. Greenhouse-gas emission targets for limiting global warming to 2 °C. Nature, No 458, pages 1158-1162. 1158-1162
- Muller, B. (2009) International Air Passenger Adaptation Levy: A proposal by the Group of Least Developed Countries within the framework of the Bali Action Plan, Oxford Institute of Energy Studies, Avril.
- Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) 2009. The Development Co-operation Report 2009. Paris.
- Project Catalyst. 2009. Towards a Global Climate Agreement. Synthèse d'un rapport d'information, juin 2009. Climate Works and European Climate Foundation.
- Schmidt-Traub, G. 2009. Climate Change: A Call to Action for African Leaders. Document de synthèse publié par : Africa Progress Panel, Banque africaine de développement, Commission économique pour l'Afrique (Nations Unies), Programme des Nations Unies pour l'environnement.
- Stern, N. 2009. The Global Deal. Climate Change and the Creation of a New Era of Progress and Prosperity. Public Affairs. New York.
- Programme des Nations Unies pour l'environnement, RISOE Center (UNEP RISOE). 2010. CDM Pipeline. [<http://cdmpipeline.org/>, consulté le 14 avril 2010]
- Projet Objectifs du Millénaire des Nations Unies. 2005. Investir dans le développement : Plan pratique pour réaliser les objectifs du Millénaire pour le développement. Londres : Earthscan.
- Banque mondiale. 2010. Changement de climat pour le développement. Rapport sur le développement dans le monde 2010. Banque mondiale, Washington. Washington D.C.
- World Resources Institute. 2010. Climate Analysis Indicators Tool (CAIT). [<http://cait.wri.org/>] consulté le 11 mars 2010.

END NOTES

1 On trouvera un examen détaillé des besoins de financement entraînés par l'adaptation au changement climatique et par le développement en Afrique dans : Fankhauser et Schmidt-Traub (2010).

2 La question de savoir comment les ressources sont mobilisées doit être distinguée de la question de leur programmation et de leurs dépenses. Un nombre appréciable d'investissements publics, en particulier les investissements d'équipement mais aussi ceux réalisés dans les secteurs de la santé publique et de l'éducation, pourraient et devraient être réalisés par des entreprises privées, même au moyen d'un financement public. Un examen des possibilités d'accroître l'efficacité des dépenses publiques par de tels partenariats public-privé sortirait du domaine de la présente étude.

3 Voir dans Fankhauser et Schmidt-Traub (2010), un complément d'information sur les mesures d'adaptation nécessaires.

4 Voir par exemple le rapport de 2008 sur les OMD en Afrique (<http://www.uneca.org/cfm/2008/docs/AssessingProgressinAfricaMDGs.pdf>) et le rapport du Secrétaire général (2010) sur les OMD (http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/64/665)

5 Estimation prise dans : www.climatefundsupdate.org, consulté le 11 mars 2010.

6 Il existe en Afrique d'importantes possibilités de réduire les émissions de la sylviculture, de l'agriculture et du fait des autres modifications de l'utilisation des sols, mais ces réductions des émissions sont généralement moins coûteuses que la réduction des émissions causées par les procédés industriels ou la consommation des ménages.

7 À ce jour, environ 5,6 millions de certificats de réduction des émissions de carbone ont été émis vers des projets réalisés en Afrique (PNUERISOE, 2010). En moyenne, les organisateurs de projets recevront sans doute entre 10 et 14 dollars par tonne de réduction des émissions de carbone (certificat), ce qui, globalement, représente entre 50 et 80 millions de dollars. Signalons que l'Égypte (77 %) et l'Afrique du Sud (22 %) représentent la grande majorité des certificats de réduction d'émissions émis jusqu'à présent, de sorte que le MDP n'est, pour la grande majorité des pays africains, que d'une importance marginale, puisqu'ils n'ont encore rien reçu à ce jour.

8 La Figure 3 ne fait pas de distinction entre la création de capacités, qui concerne toutes les modalités de financement et qui devra se faire au moyen de subventions ciblées.

9 On estime parfois que les pays de l'Annexe I doivent financer les coûts de l'adaptation au changement climatique des pays en voie de développement. Même si la justification morale de cet argument est solide, il ne saurait avoir pour conséquence que des apports de capitaux puissent avoir lieu sans le respect de l'obligation d'information. Non seulement les contribuables des pays développés exigent que des comptes soient rendus sur la façon dont ces ressources sont dépensées, mais cette obligation est tout aussi importante pour les habitants des pays bénéficiaires.

10 Bien souvent le financement multilatéral et les mécanismes de mise en commun de ressources sont à l'origine de véritables succès : c'est le cas par exemple de l'Initiative de réalisation rapide de l'éducation pour tous.

11 De nombreux pays en Afrique d'autres continents ont fait des progrès spectaculaires dans les domaines de la santé, de l'éducation, des infrastructures et de l'agriculture, grâce à des politiques à long terme et des investissements en infrastructure. Ces exemples doivent être étudiés dans le cadre des OMD et de l'adaptation et l'atténuation des effets du changement climatique, deux domaines caractérisés par la prévalence d'actions à court terme et de projets à échelle réduite. Les organisations de la société civile peuvent apporter une contribution importante aux approches de programmation, en soutenant la conception et la mise en oeuvre de stratégies efficaces et documentées.

12 Pour un complément d'examen des mécanismes de financement, voir Commission de l'Union européenne, 2010, APF, 2009 et Drouet, 2009.

13 Par exemple, des prêts très bien cotés sont extrêmement importants pour réduire le déficit énergétique de l'Afrique et fournir des capitaux pour améliorer et développer les systèmes et les équipements de gestion des ressources en eau.

14 Le « Fonds vert » imaginé par le Directeur général du FMI, décrit dans Bredenkamp et Pattillo (2010), n'a pas encore été approuvé par le Conseil des gouverneurs du FMI, qui a objecté que le Fonds n'avait pas à jouer un rôle dans le financement de la lutte contre le changement climatique. Cependant, quelle que soit l'institution qui finira par gérer le Fonds vert de Copenhague, les principes techniques judicieux élaborés par les économistes du FMI devraient constituer la base de la structuration de ce fonds, afin d'obtenir les meilleurs résultats pour les fonds engagés.

15 Au contraire, les mécanismes liés aux projets qui fournissent un financement dans un grand nombre de domaines (comme cela est parfois le cas pour le Fonds d'Adaptation), sont inefficaces et moins aptes à diffuser l'expérience nécessaire pour une augmentation d'échelle réussie. Etant donné l'absence de paramètres d'approbation des programmes clairement définis, ce qui implique une attention thématique, ces mécanismes à large spectre peuvent être considérés comme « centrés sur les processus » et implique des procédures d'application onéreuses.

16 Bredenkamp et Pattillo (2010) émettent l'hypothèse que 60 % environ des 100 milliards de dollars prévus seront sous la forme de dons. Leur hypothèse semble conforme à la structure des besoins de financement supplémentaire analysés aux Tableaux 1 et 3

17 Le « Fonds vert » défini par les économistes du FMI, une structure appropriée permettant de fournir les volumes désirés peut être utilisé parallèlement à des subventions (voir Bredenkamp et Pattillo, 2010). Ce système s'accorde parfaitement avec les différentes propositions gouvernementales débattues au sujet du Fonds vert de Copenhague pour le climat.

18 On en trouvera une liste complète à l'adresse suivante : http://www.oecd.org/linklist/0,3435,en_2649_33721_1797105_1_1_1_1,00.html

19 Le Tableau 2 montre ces propositions, ainsi que d'autres.

20 Rappelons qu'une proportion non négligeable des pays non visés à l'Annexe I sont membres du CAD de l'OCDE ou ont un revenu par habitant notablement supérieur à certains des pays de l'Annexe I.

À PROPOS DE L'AFRICA PROGRESS PANEL

L'Africa Progress Panel a été créé afin de veiller à ce que les engagements de la communauté internationale à l'égard de l'Afrique soient honorés, particulièrement ceux formulés lors du sommet du G8 de Gleneagles et dans le rapport de la Commission sur l'Afrique de 2007. Présidé par Kofi Annan, l'APP accorde une attention similaire à la mise en oeuvre des engagements de l'Afrique définis dans l'Acte constitutif de l'Union Africaine et les accords internationaux de référence.

L'Africa Progress Panel s'appuie sur des travaux de recherche originaux et de haute qualité ainsi que sur la capacité d'intervention des membres du Panel pour :

- *évaluer les progrès effectués et souligner les bonnes pratiques et changements positifs pour le continent qui ont conduit à renforcer le développement de la région,*
- *mesurer combien les partenaires commerciaux de l'Afrique, les investisseurs et donateurs contribuent au développement du continent,*
- *soutenir les initiatives africaines qui conduisent au progrès social, économique et/ou politique, que ces initiatives soient conduites par les dirigeants africains, les institutions, ou les partenaires internationaux,*
- *identifier des secteurs-clé pour le développement du continent tels que les partenariats Sud-Sud, le changement climatique, la mortalité maternelle, les infrastructures, les technologies ou l'intégration régionale.*

SECRETARIAT DE L'AFRICA PROGRESS PANEL

Michael Keating, Directeur exécutif

Violaine Beix
Sandra Engelbrecht
Benedikt Franke
Dawda Jobarteh
Temitayo Omotola
Carolina Rodriguez

L’Africa Progress Panel cherche à promouvoir le développement de l’Afrique en évaluant ses progrès, en soulignant les opportunités présentes sur le continent et en participant à la définition d’une position africaine dans les débats internationaux.

MEMBRES DU PANEL

Kofi Annan
Président de l’Africa Progress Panel, ancien Secrétaire général des Nations Unies et lauréat du prix Nobel de la Paix

Tony Blair
Fondateur de l’Africa Governance Initiative et ancien Premier ministre du Royaume-Uni de Grande Bretagne et d’Irlande du Nord

Michel Camdessus
Ancien Directeur général du Fonds monétaire international

Peter Eigen
Fondateur et Président du Conseil consultatif, Transparency International, Président de l’Initiative pour la transparence dans les industries extractives (ITIE)

Bob Geldof
Musicien, homme d’affaires, fondateur et coordinateur du groupe Band Aid et des concerts Live Aid et Live 8, co-fondateur de DATA et ONE

Graça Machel
Militante pour les droits des femmes et des enfants,
Présidente de la Fondation pour le développement communautaire

Linah Kelebogile Mohohlo
Gouverneur de la Banque du Botswana

Olusegun Obasanjo
Ancien Président du Nigéria

Robert Rubin
Co-président du conseil d’administration du Council on Foreign Relations et ancien Secrétaire au Trésor des États-Unis

Tidjane Thiam
Directeur exécutif du groupe Prudential Plc.

Mohammed Yunus
Économiste, fondateur de la banque Grameen et lauréat du prix Nobel de la paix

Africa Progress Panel
BP 157
1211 Genève 20
Suisse

info@africaprogresspanel.org
+41 (0) 22 919 75 20
www.africaprogresspanel.org



L’Africa Progress Panel utilise du papier recyclé ou respectueux de l’environnement