

La croissance verte et le financement du changement climatique : les options politiques pour l'Afrique¹

Sylviane GUILLAUMONT

➔ SYLVIANE GUILLAUMONT-JEANNENEY est professeur émérite à l'Université d'Auvergne, chercheur au Cerdi et consultante pour la Ferdi. Elle est également membre du Conseil de surveillance de l'Agence française de développement. Ses thèmes de recherche principaux sont l'économie du développement, la coopération internationale, les politiques monétaires et budgétaires et les questions environnementales.

Il est vraisemblable qu'à l'avenir le financement international destiné au changement climatique prenne une place croissante dans le paysage mondial. Dans ce contexte je voudrais attirer l'attention sur deux défis :

1. Ne pas confondre le financement du changement climatique et l'aide au développement : il convient que les financements climat ne se substituent pas à l'aide classique au développement, mais s'ajoutent à celle-ci. Cet objectif est crucial pour l'Afrique puis que c'est elle qui est le principal bénéficiaire de l'aide internationale.
2. Eviter de reproduire les erreurs de l'aide au développement, en matière de sélectivité, de conditionnalité et de multiplication de bailleurs mal coordonnés, erreurs dont souffrent particulièrement les États africains.

LA FERDI EST UNE FONDATION RECONNUE D'UTILITÉ PUBLIQUE. ELLE MET EN ŒUVRE AVEC L'IDDRI L'INITIATIVE POUR LE DÉVELOPPEMENT ET LA GOUVERNANCE MONDIALE (IDGM). ELLE COORDONNE LE LABEL IDGM+ QUI L'ASSOCIE AU CERDI ET À L'IDDRI.



1. L'AFD a notamment mis en œuvre plusieurs opérations de ce type, avec succès, notamment en Egypte et à l'île Maurice.

► 1. Le caractère additionnel des financements relatifs au climat

La Conférence de Copenhague a évalué les besoins de financement liés au changement climatique pour les seuls pays en développement à des montants considérables : 30 milliards par an en 2010-2012 et 100 milliards par an d'ici 2020. Les besoins évalués pour la réalisation des OMD sont encore supérieurs et leur financement n'est pas à l'heure actuelle garanti. La question est alors de savoir si les fonds destinés au changement climatique s'ajouteront bien à l'aide classique au développement ; la question est d'autant plus prégnante que la plupart des États développés ne respectent pas l'engagement d'un effort d'aide égal à 0,7% de leur revenu national et que leurs difficultés budgétaires ne sont pas favorables au respect de cet engagement dans les années à venir.

Naturellement si les dépenses pour l'atténuation du changement climatique, telles celles consacrées à l'efficacité énergétique ou au développement des énergies renouvelables, sont financées par l'extérieur, elles sont une source d'activité dans les pays en développement. Toutefois leur bénéfice principal est l'externalité positive que constitue pour l'ensemble de la planète un moindre réchauffement climatique. En revanche les dépenses qui visent non pas l'atténuation du changement climatique mais l'adaptation des pays aux conséquences de ce réchauffement sont plus proches de l'aide au développement, même si certains considèrent que le financement pour l'adaptation n'est que la compensation due par les pays développés et bientôt émergents pour les dégâts climatiques de leur propre modèle de développement.

L'Afrique est particulièrement concernée par cet enjeu puisqu'elle est le continent qui devrait être le plus aidé en vue de la réalisation des OMD et aussi celui qui risque d'être le plus affecté par le réchauffement climatique tout en

étant le moins responsable. C'est un point sur lequel les gouvernements africains devraient être particulièrement vigilants.

Il est instructif de se rapporter au dernier bilan des principaux financements internationaux destinés au changement climatique et à leur ventilation entre atténuation et adaptation à celui-ci¹. Au total 5% seulement des fonds auraient été en 2010 destinés à l'adaptation. Toutefois ce pourcentage s'élève à 16 pour les financements bilatéraux² et 47 pour les financements philanthropiques. Quant aux fonds publics multilatéraux (des banques multilatérales de développement et des fonds internationaux spécialisés), ils ne sont affectés que pour environ 3% à l'adaptation. Les financements privés (hors philanthropie) ne concernent que l'atténuation.

► 2. La répartition géographique de l'aide climat

Il est souhaitable que les financements internationaux pour le climat ne soulèvent pas les mêmes critiques que l'aide classique au développement, ce qui est de la responsabilité conjointe des gouvernements donateurs et receveurs. Traitons en premier lieu l'épineuse question de la sélectivité de l'aide.

Encore à l'heure actuelle les banques multilatérales de développement, notamment la Banque mondiale et la Banque africaine de développement, utilisent un modèle d'allocation géographique de leur aide (appelée « performance based allocation ») qui fait principalement dépendre les volumes alloués du jugement qu'elles portent sur la politique économique

1. Climate Policy Initiative (CPI) *Landscape of Climate Finance* (2011) p.8. (www.climatepolicyinitiative.org/files/attachments/177).

2. D'après l'étude antérieure du PNUD qui ne porte que sur les financements des institutions financières bilatérales en 2009 (UNDP *Bilateral Financial Institutions and climate Change. A Mapping of 2009 Climate Financial Flows to Developing countries*, 2010) 30% de leurs fonds auraient été à l'adaptation, ce pourcentage atteignant même 50% en Afrique. (www.unep.org/pdf/dtie/BilateralFinancialInstitutionsCC).

des pays éligibles à l'aide, à travers l'indicateur « Country Policy and Institutional Assessment » (CPIA). Comme ce sont les pays les plus pauvres, au niveau le plus bas de capital humain et soumis à des chocs exogènes, qui ont le plus de peine à remplir les critères du CPIA, ils sont évidemment perdants à l'utilisation de cette formule. C'est pourquoi, d'ailleurs, les mêmes banques ont été amenées à faire de multiples exceptions *ad hoc* à la règle (notamment avec l'aide spécifique aux États fragiles ou sortant de conflits). Il en résulte un manque de transparence et un sentiment d'arbitraire. Compte tenu de l'ampleur des fonds destinés au climat il est sans doute souhaitable de définir une règle de répartition entre pays, notamment pour les fonds consacrés à l'adaptation au changement climatique. De même que de plus en plus de voix s'élèvent pour que la vulnérabilité économique structurelle devienne officiellement un des critères d'allocation géographique de l'aide, on pourrait concevoir que la vulnérabilité structurelle au changement climatique devienne un critère essentiel d'allocation des fonds climat. Mais il est certes plus difficile de mesurer la vulnérabilité au changement climatique que la vulnérabilité économique aux facteurs exogènes. Heureusement plusieurs centres de recherche se sont attelés à la définition d'un indicateur de vulnérabilité climatique³.

L'adoption d'une règle d'allocation de l'aide en fonction de la vulnérabilité des pays, vulnérabilité économique pour l'aide au développement et vulnérabilité climatique pour l'aide au changement climatique, dépend principalement des bailleurs de fonds. Cependant les pays en développement, notamment africains, peuvent y contribuer en rassurant les donateurs sur l'efficacité potentielle de leur aide. Ils le fe-

ront en adoptant une stratégie officielle de lutte contre le réchauffement climatique et de prise en compte de ses dangers, comme le font déjà plusieurs pays émergents. A cet égard on doit se réjouir que les PMA, situés majoritairement en Afrique, puissent bénéficier d'une aide financière de la *Global Environment Facility* à travers le « LDC fund » (Fonds pour la mise en œuvre des NAPA *National Adaptation Programmes of Action* par les PMA)⁴. La Banque africaine de développement est bien placée pour aider les pays africains dans cette démarche. La plupart des PMA africains ont d'ores et déjà recours à cette aide.

► 3. La conditionnalité de l'aide climat

Une autre critique faite par les pays en développement et particulièrement par les pays africains à l'aide au développement est la conditionnalité qui l'accompagne. Celle-ci est mal vécue quand elle est tatillonne et diffère d'un donneur à l'autre. Souvent les gouvernements des pays aidés acceptent les conditions de politique économique mises par les donateurs à leur aide pour ne pas perdre l'aide, mais sans y croire vraiment. Or une politique n'a de chance d'être efficace que si elle est vraiment « appropriée » par les gouvernements et les opinions publiques. C'est pourquoi dans la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide les donateurs se sont engagés à s'aligner sur les stratégies des pays aidés et de s'appuyer sur les systèmes locaux⁵. Le principe a été réaffirmé à Accra et récemment

3. Notamment le CERDI et la Ferdi Cf. P. Guillaumont et C. Simonet « Dans quelle mesure les pays africains sont-ils vulnérables au changement climatique ? Leçons d'un nouvel indicateur de vulnérabilité physique aux changements climatiques » document présenté à la Conférence économique africaine 2011 « Économie verte et transformation structurelle » Addis-Abeba 25-28 octobre 2011.

4. Le *Least Development Countries Fund* (LDC Fund) doit servir à couvrir les coûts de l'élaboration des NAPA et plus généralement à renforcer les connaissances sur la vulnérabilité des PMA aux changements climatiques et sur les moyens d'y faire face, ainsi que les capacités d'analyse et de gestion des responsables dans les PMA (cf. P. Guillaumont et S. Guillaumont Jeanneney « Les PMA et la gouvernance mondiale » Chapitre IX de P. Guillaumont (ed.) *Out of the trap: the least developed countries*, à paraître, Economica, Paris et Ferdi *Documents de travail* (série P) 2012.

5. « Deuxième forum à haut niveau sur l'efficacité de l'aide » à Paris en 2005 suivi du 3^e à Accra en 2008 et du 4^e à Busan en 2011.

à Busan, ce qui montre que l'alignement ne va pas de soi.

Il est essentiel que les politiques de lutte contre le changement climatique et d'adaptation soient « appropriées » par les gouvernements africains. Cela dépendra des conditions mises par les bailleurs à l'octroi de l'aide internationale. Il est souhaitable qu'une grande liberté soit laissée aux gouvernements dans le choix des instruments de leur « politique climat ». La poursuite de l'aide dépendrait alors des résultats obtenus selon l'objectif du financement en matière d'atténuation ou d'adaptation. Cette « petite révolution » dépend là encore des bailleurs, mais aussi des États africains. Comme pour les volumes alloués, la définition d'une « stratégie climat » pourrait renforcer la confiance des donateurs. Encore faudrait-il que ces mêmes donateurs ne soient pas en fait les principaux auteurs de cette stratégie.. D'autres facteurs peuvent contribuer à l'appropriation de leur politique climat par les gouvernements africains.

a) Le premier facteur est que les pays africains participent à la gestion des fonds internationaux pour le climat. A cet égard le projet de gestion du Fonds vert climat (*Copenhagen Green Climate Fund*), décidé à la Conférence de Copenhague, est de bon aloi. En effet il est prévu que la gouvernance du Fonds soit assurée à part égale par les pays développés et en développement⁶. Il est de même satisfaisant que les délégués de neuf pays africains aient participé à la septième réunion du Conseil d'orientation du programme ONU-REDD (Réduction des Emissions de la Dé-

forestation et de la Dégradation des forêts) à Berlin les 13 et 14 octobre derniers.

La participation des pays africains à la gouvernance mondiale de la lutte contre le réchauffement climatique apparaîtra d'autant plus justifiée que ceux-ci contribueront (certes à la hauteur de leur capacité) aux « financements innovants ». Ceux-ci sont définis comme des financements complémentaires de l'aide au développement classique, plus stables car assis sur des activités internationales. Ils ont été l'objet de discussions au sein du dernier G20, qui s'est notamment interrogé sur l'opportunité d'une taxe sur les transactions financières internationales proposée par la France, mais sans qu'un consensus se soit dégagé. La première expérience de financements innovants fut la taxe sur les billets d'avion, l'usage des fonds ainsi récoltés, consacrés pour l'essentiel à des actions en faveur de la santé dans les pays en développement, faisant l'objet d'une coordination internationale: il est remarquable que certains pays africains aient eux-mêmes mis en place cette taxe. Même si seule l'Afrique du sud a pu participer au G20, il est important que les pays africains soutiennent l'initiative d'une taxe sur les transactions financières et, le moment venu, mettent en place cette taxe pour leur compte. Ils auront ainsi plus de poids pour contrôler l'affectation des ressources correspondantes aux pays en développement.

b) Un deuxième facteur d'appropriation par les gouvernements africains de leur politique en faveur du climat » au-delà de la liberté d'action qui devrait leur être laissée dans la mise en œuvre de celle-ci, est que celle-ci soit conjointement financée par les ressources internes des États africains et par les bailleurs de fonds étrangers. Se trouve à nouveau posée la question de l'élargissement de l'espace budgétaire des pays africains, évoquée abondamment pour le financement des OMD. A cette occasion on a montré que des ressources locales importantes pouvaient être mobilisées. Accroissement des res-

6. Cependant il est envisagé qu'à côté du Conseil Exécutif qui devra définir la stratégie du Fonds, c'est-à-dire les critères d'éligibilité des institutions qui pourront bénéficier d'un financement complémentaire de leurs actions climat et les critères déterminant le caractère additionnel des financements du fonds, et devra évaluer les opérations, siège un Comité du crédit, composé des seuls représentants des institutions financières ou principalement de celles-ci, en charge de décider des opérations à financer, ce qui réduirait sensiblement la participation des gouvernements des pays en développement. (Cf. AFD « Proposition concernant la mise en œuvre du financement international pour lutter contre le changement climatique » disponible sur son site Web.)

sources fiscales, emprunt sur les marchés financiers locaux ou mieux régionaux, mobilisation de la liquidité bancaire⁷. En Afrique beaucoup de banques sont sur-liquides car elles préfèrent les placements sûrs même peu rentables dans les banques centrales aux crédits à l'économie, notamment les crédits à moyen ou long terme aux petites et moyennes entreprises. Un rôle important des bailleurs internationaux serait d'offrir aux banques des lignes de crédits environnementales, permettant un refinancement partiel des crédits bancaires climat (associés à un système de garantie), les incitant à financer des investissements « verts » à des taux d'intérêt raisonnables⁸.

c) Pour éviter une confrontation bilatérale entre donneur et receveur, qui risque d'être déséquilibrée, il est sans doute souhaitable de privilégier les financements multinationaux, ferments d'une intégration régionale, vitale pour l'Afrique.

Un domaine favorable est celui de l'énergie hydraulique. En effet le développement de la plupart des pays africains est contraint par une insuffisance de production énergétique. Or la tentation est forte, au-moins à court terme, d'asseoir la croissance énergétique sur l'énergie fossile puisque plusieurs pays ont des ressources pétrolières importantes. C'est pourquoi les financements internationaux devraient se concentrer sur les énergies renouvelables et plus particulièrement sur la houille blanche, autrement dit l'énergie hydraulique. Ceci aurait un triple avantage. D'une part les potentialités de barrages en Afrique sont énormes, mais exigent des financements à long terme hors de portée de la plupart des États africains. D'autre part la construction de barrages implique souvent une

collaboration entre plusieurs États et participe à la politique de d'interconnexion régionale de la distribution d'électricité. Enfin la construction de barrages, non seulement contribuerait à la solution énergétique, mais en permettant l'irrigation des terres agricoles favoriserait la sécurité alimentaire. Curieusement, au cours des vingt dernières années, de nombreuses ONG ont combattu les projets de barrages au nom de la défense de l'environnement et des populations déplacées. Sans doute ces préoccupations de court terme peuvent le plus souvent trouver des solutions dans le cahier des charges, sociales et environnementales, associé aux projets. D'autre part les recherches menées dans les pays développés en vue de réduire les coûts de l'énergie solaire et la possibilité d'un stockage de celle-ci pourraient être un apport très important pour l'Afrique à condition que les transferts de technologie afférents puissent se réaliser à un coût raisonnable et sans doute là encore opportunément dans un cadre multinational.

► 4. La multiplicité des fonds dédiés au climat et des centres de décisions

Chaque institution d'aide au développement, multilatérale ou bilatérale, souhaite participer à la « croissance verte », d'où d'ailleurs le risque de substitution des financements climat à l'aide classique au développement que nous dénonçons en commençant. A ce risque s'ajoute celui de doubles emplois, voire de conseils non convergents d'une assistance technique de source multiple. Ce danger est clairement apparu dans le domaine de la santé. La meilleure façon de contrecarrer ce risque est évidemment que les États africains demeurent maîtres de leur politique à l'égard du changement climatique.

7. Voir par exemple notre étude consacrée à l'Union économique et monétaire ouest-africaine : S. Guérineau et S. Guillaumont Jeanneney « Le temps retrouvé de l'endettement interne en Afrique. Le cas de l'UEMOA », *Revue française d'économie*, Vol. XXII, n° 1, juillet 2007, p. 73-105.

8. L'AFD a notamment mis en œuvre plusieurs opérations de ce type, avec succès, notamment en Egypte et à l'île Maurice.



Créée en 2003, la **Fondation pour les études et recherches sur le développement international** vise à favoriser la compréhension du développement économique international et des politiques qui l'influencent.



Contact

www.ferdi.fr

contact@ferdi.fr

+33 (0)4 73 17 75 30

