



Septième Forum pour le développement de l'Afrique

*Agir face aux changements climatiques pour promouvoir
un développement durable en Afrique*

Financement des mesures d'adaptation aux changements climatiques et d'atténuation de leurs effets

Document de travail n°7

ADF VII • 10-15 octobre 2010 • Centre de conférences des Nations Unies • Addis-Abeba (Éthiopie)



Union africaine



Banque africaine
de développement



Commission économique
pour l'Afrique



Septième Forum pour le développement de l'Afrique

Agir face aux changements climatiques pour promouvoir un développement durable en Afrique

Financement des mesures d'adaptation aux changements climatiques et d'atténuation de leurs effets

Document de travail n°7

ADF VII • 10-15 octobre 2010 • Centre de conférences des Nations Unies • Addis-Abeba (Éthiopie)



Union africaine



Banque africaine
de développement



Commission économique
pour l'Afrique

I. Vue d'ensemble

1. Pour l'Afrique, le principal problème en matière de changements climatiques consiste à obtenir un soutien financier suffisant pour gérer avec succès les processus d'adaptation et d'atténuation, répondre aux besoins de développement et continuer de développer l'infrastructure, spécialement dans le domaine de l'énergie. Il existe actuellement d'énormes écarts entre les besoins et les ressources financières, technologiques et humaines disponibles.

2. Étant donné que l'Afrique est l'une des régions du monde les plus sévèrement touchées par les changements climatiques, elle doit de toute urgence s'adapter, processus qui sera onéreux. Si les pays africains ne sont pas tenus, aux termes du Protocole de Kyoto, d'atténuer leurs émissions de carbone dans des délais déterminés, il reste qu'ils ont tout à gagner à élaborer des stratégies audacieuses et spécifiques de financement spécial pour accélérer le processus – réduire encore le réchauffement de la planète. Ce faisant, ils conserveraient une haute autorité morale et contribueraient à l'économie verte en accédant aux technologies nouvelles.

3. **Économie verte** : Une économie verte qui s'accompagne d'un modèle de développement à faibles émissions de carbone ouvre bien des perspectives à l'Afrique. Les investissements des fonds institués pour répondre aux changements climatiques pourraient créer une multitude de débouchés à long terme (emplois verts), dans le développement des infrastructures en particulier. L'Afrique ne peut que retirer des avantages d'une meilleure exploitation de ses ressources naturelles, lesquelles sont au coeur même de l'économie rurale. Un mode de développement véritablement durable est un atout pour l'Afrique. Le continent, qui a tardé à se développer, est bien placé pour rattraper son retard, pour autant qu'un accord ferme se dégage à l'échelle mondiale pour minimiser le réchauffement de la planète.

4. **Fonds existants pour lutter contre les changements climatiques** : Les nombreux mécanismes de financement existants se répartissent entre, d'une part, des initiatives de financement public international et, de l'autre, le Mécanisme pour un développement propre. Certains des fonds et stratégies publics sont organisés sous l'autorité de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques et du Protocole de Kyoto (soit les fonds prévus par la Convention), tandis que d'autres sont gérés directement par des organismes bilatéraux, la Banque mondiale ou d'autres institutions multilatérales (financement non prévu par la Convention), dont les fonds d'investissement pour le climat, gérés conjointement par les banques multilatérales de développement, la Banque mondiale faisant fonction d'administrateur¹. Pour sa part, la Banque africaine de développement (BAD) a aussi créé le Fonds spécial Climdev-Afrique, la Facilité africaine de l'eau et le Fonds forestier du bassin du Congo. La Banque, tenant compte des engagements pris par la quinzième Conférence des Parties, est aussi en train de mettre en place un Fonds vert pour l'Afrique.

5. Les fonds créés au titre de la Convention-cadre comptent le Fonds spécial pour les changements climatiques (chargé de financer des projets de renforcement des capacités, d'adaptation, de transfert de technologies et d'atténuation des effets des changements climatiques) et le Fonds pour les pays les moins avancés (conçu pour aider ces pays à réaliser leurs programmes nationaux d'action pour l'adaptation).

¹ Les fonds d'investissement pour le climat sont au nombre de deux : le Fonds pour les technologies propres et le Fonds stratégique pour le climat.

6. **Mécanisme pour un développement propre (MDP)** : Créé en vertu du Protocole de Kyoto, ce Mécanisme encourage les projets de développement à faibles émissions de carbone dans les pays en développement et aide les pays développés à respecter leurs engagements en matière de réduction des émissions. Le marché qui va de pair avec le Mécanisme représente une source non négligeable de financement des mesures d'atténuation, en particulier pour les économies émergentes. Il est indispensable que l'Afrique tire un meilleur parti des possibilités offertes actuellement par le marché des droits d'émission et convienne d'une position claire pour les négociations qui se dérouleront après 2012.

7. **Insuffisance** : Les ressources générées dans le cadre de ces fonds sont loin de répondre aux besoins de l'Afrique. De nouvelles sources de financement substantielles pour tous les pays en développement sont en cours de négociations dans le cadre des accords mondiaux sur les changements climatiques, parallèlement à des questions importantes de gouvernance. Un accord mondial devrait porter sur le financement des mesures d'adaptation, le financement public des mesures d'atténuation et le financement privé au moyen des marchés de droits d'émission, dans le but de couvrir les frais entraînés par le recours à des technologies à faibles émissions, accélérer la mise au point et le déploiement des technologies et renforcer les capacités de gouvernance aux niveaux technique, financier et politique. Le Fonds d'adaptation récemment créé au titre du Protocole de Kyoto a lancé en 2010 son premier appel en faveur de propositions d'adaptation « concrètes » à l'adresse des pays en développement (www.adaptation-fund.org).

8. Entre autres **questions importantes d'ordre financier**, on peut s'interroger sur les points ci-après :

- a) Travailler dans l'incertitude ;
- b) Quelle est l'ampleur du problème des changements climatiques ? Quel est le volume de financement nécessaire ?
- c) Quel est le volume de financement susceptible d'être dégagé ?
- d) Mécanismes de financement nouveaux et révisés ;
- e) Parties prenantes à une économie verte au plan national.

II. Principaux enjeux

A. Investir dans l'incertitude

9. Les changements climatiques sont certes un problème critique à l'échelle mondiale, qui pourraient rendre la planète inhabitable s'ils n'étaient pas maîtrisés, mais sur bien des plans on reste dans l'incertitude. Ainsi, on n'a pas encore d'idée très précise de l'ampleur et de la répétition des impacts sectoriels dans tel ou tel lieu. Des pays particulièrement faibles et vulnérables peuvent subir toute une série de catastrophes toujours plus graves, des pressions accrues s'exerçant sur les points de tension existants, d'où la nécessité pour les pays de consentir des efforts considérables pour ne pas se laisser distancer par l'évolution en cours, sans compter ceux qu'ils sont appelés à faire pour se développer. D'autres pays, dont l'économie est plus solide et qui sont moins touchés par des changements précoces, auront le temps d'anticiper et d'investir sagement dans des mesures d'adaptation en prévision de l'avenir. *S'agissant de la gestion des risques climatiques, l'incertitude inhérente à la problématique des changements climatiques exige d'aborder, à partir des données disponibles, la planification des mesures de précaution et les décisions d'investissement dans la perspective d'une économie verte,*

en même temps que de développer une culture de la gestion des risques climatiques qui imprègne l'ensemble de la société africaine. À court terme, les incertitudes liées au climat exigent un meilleur état de préparation à la gestion des risques en cas de catastrophe. À plus long terme, les incertitudes des projections climatiques donnent à penser que les décideurs devront faire la part à la fois du coût des investissements et des bénéfices qu'ils tireront de toute une gamme de revenus potentiels en rapport avec le climat, ce qui non seulement compliquera sensiblement la gestion du développement mais accroîtra aussi le coût de l'adaptation.

B. Quelle est l'ampleur du problème ? Quel est le volume de financement dont l'Afrique aura besoin ?

10. Alors que les changements climatiques posent à l'humanité les défis les plus difficiles qu'elle ait jamais eu à relever, la véritable ampleur du problème demeure incertaine, en partie parce que nous continuons à l'aggraver jour après jour. Les incertitudes climatiques et par conséquent le coût de l'adaptation devraient augmenter en même temps que le réchauffement de la planète prendra de l'importance, d'où la nécessité de se fixer un objectif de réduction des émissions ambitieux. L'ampleur « finale » du problème dépendra des pays développés et des économies émergentes et du rythme auquel ils pourront transformer l'économie mondiale en une économie à faibles émissions de carbone et le feront effectivement. Tant qu'il n'y aura pas d'accord mondial ferme, assorti d'engagements de la part de États à réduire d'urgence et complètement les émissions partout dans le monde, l'ampleur et la portée du problème global demeureront indéterminées, se situant quelque part entre gérables (< 2 degrés Celsius) et impossibles à gérer (>4 degrés Celsius).

11. **Adaptation** : D'après plusieurs évaluations récentes (Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), Banque mondiale, Convention-cadre etc.), le coût potentiel pour l'Afrique de l'adaptation aux changements climatiques sera de l'ordre de 20 à 40 milliards de dollars des États-Unis par an vers 2025. Il sera bien plus rentable de prendre rapidement des mesures d'adaptation que d'en retarder l'adoption, notamment pour réagir face à la multiplication des situations d'urgence. C'est pour ces deux raisons qu'il faut absolument que se dégage rapidement un accord mondial ferme et juste, assorti de l'ouverture de crédits, pour mettre immédiatement à exécution des mesures « souples », utiles quoi qu'il arrive.

12. **Atténuation** : Le coût potentiel des mesures d'**atténuation** en Afrique est moins incertain. Jusqu'ici, les émissions en provenance d'Afrique ont été relativement faibles, soit 3 à 4% des émissions mondiales. Cependant, avec l'essor économique et la hausse des niveaux de vie sur le continent, les émissions futures pourraient prendre de l'importance. Les coûts de l'atténuation sont estimés pour l'Afrique à quelque chose entre 5 et 10 milliards de dollars des États-Unis par an d'ici à 2030, si l'on veut parvenir à stabiliser à 2 degrés Celsius le réchauffement climatique.

13. C'est ainsi qu'un mode de développement à faibles émissions de carbone, qui soit bien adapté aux changements climatiques en Afrique, pourrait coûter entre 25 et 50 milliards de dollars des États-Unis par an au cours des 30, 40, voire 100 prochaines années. Ces estimations grossières ont leur utilité. Cela dit, plus que le coût, ce qui importe c'est d'obtenir, de façon générale, des résultats rapides et concrets sur le plan de l'atténuation.

C. Quel est le volume de financement qui pourrait être disponible ?

14. Pour l'instant, l'Afrique est loin de satisfaire ses propres besoins d'investissement aux fins du développement à partir de ses ressources intérieures, à plus forte raison de pouvoir financer la lutte contre les changements climatiques. Fort heureusement, le principe qui veut que le pollueur soit le payeur prévaut et les économies développées ont reconnu qu'elles étaient tenues d'apporter, aux mesures d'adaptation et d'atténuation en Afrique, un soutien qui viendrait s'ajouter aux flux de financement habituels. À Copenhague, les pays développés se sont engagés à verser 100 milliards de dollars des États-Unis par an à l'horizon 2020 pour aider les pays les plus pauvres à faire face aux effets des changements climatiques et de leur affecter 30 milliards de dollars d'ici 2012.

15. L'Afrique pourrait compter sur 40% des sommes convenues à l'échelle mondiale. La position de négociation africaine n'est pas déraisonnable, car cet accord revient pratiquement à doubler le volume d'aide actuel au développement qui s'élève à 44 milliards de dollars par an. La nécessité de financer les mesures d'atténuation mises en œuvre en Afrique ne prête guère à controverse : c'est l'humanité tout entière qui doit réduire ses émissions de gaz à effet de serre et c'est ce sur quoi repose le marché de droits d'émission dans le Mécanisme pour un développement propre.

D. Gouvernance et nouveaux mécanismes de financement

16. L'Afrique cherche à obtenir de nouveaux moyens de financement pour s'attaquer aux changements climatiques et au développement. Pour tirer le meilleur parti des ressources disponibles, il faut que l'Afrique dispose de flux supplémentaires et prévisibles *pour pouvoir échelonner ses investissements et investir de manière efficace*. Les nouveaux moyens de financement ne devraient naturellement pas être contrôlés par les bailleurs de fonds, mais les mécanismes et les institutions impliqués (telle la Banque africaine de développement) doivent être sensiblement plus efficaces, plus performants et rendre davantage de comptes que par le passé. Les pays développés ne sont toujours pas convaincus que les nouvelles sommes qui seront dégagées seront investies sagement et en toute transparence, ce qui explique leur manque d'enthousiasme à soutenir pour l'instant le Fonds d'adaptation de la Convention-cadre. Peut-être faudrait-il des institutions comme le Centre africain de la politique du climat qui fassent office d'agent d'exécution multilatéral pour le Fonds, ce qui contribuerait à relever le niveau des normes d'exécution.

17. Il faudrait modifier radicalement les mécanismes de financement des mesures d'**atténuation** existants pour que l'Afrique ait à sa disposition suffisamment de capitaux pour être en mesure de poursuivre un développement durable à faibles émissions de carbone. Le Mécanisme pour un développement propre et les fonds d'investissement pour le climat de la Banque mondiale ne répondent pas aux besoins. Les marchés des droits d'émission pourraient être prometteurs, s'ils étaient réformés de façon à mieux correspondre aux intérêts des pays africains. Il s'agit notamment d'étendre le type de projets susceptibles de relever du Mécanisme pour un développement propre, d'améliorer les méthodologies en faveur des secteurs qui présentent un fort potentiel en Afrique et d'harmoniser les mesures prises au titre de la réduction des émissions causées par le déboisement et la dégradation des forêts dans les pays en développement (REDD), tout en soutenant la notion de mécanisme sectoriel pour un développement propre.

E. Investissements du secteur privé intérieur dans une économie verte

18. Le système des Nations Unies devrait soutenir la mobilisation de ressources suffisantes pour permettre aux États de mettre en oeuvre une politique du climat dans un délai précis, mais les gouvernements des pays africains devraient être exhortés à mobiliser suffisamment de ressources pour être en mesure de définir des lignes budgétaires claires en soutien à l'exécution des mesures d'adaptation, et de créer des mécanismes d'évaluation et de suivi fiables qui permettent de surveiller sans peine les progrès réalisés dans le temps.

19. En mobilisant le secteur privé intérieur pour l'amener à participer activement au financement des stratégies d'atténuation, les pays pourraient se procurer de nouvelles ressources. Pour ce faire, ils pourraient arrêter des mesures d'incitation fiscale récompensant la contribution à ce type de causes et des stratégies industrielles encourageant la prise en compte de considérations environnementales dans le cycle de vie des produits, dont bénéficieraient les initiatives d'atténuation. Un complément d'analyse s'impose, si l'on veut mieux saisir les rôles que le secteur privé pourrait éventuellement jouer, soit sous la forme de partenariats privé-public, soit sous la forme d'initiatives qui leur seraient propres. D'où la nécessité d'instaurer une politique qui facilite la participation du secteur privé, y compris les investissements directs étrangers.

III. Conclusion

20. L'humanité a déclaré la guerre à la pollution. Elle prépare une opération de transformation économique et environnementale pour aider la planète à conserver son équilibre thermique, mais n'a pas encore arrêté de stratégie mondiale assortie de dates butoirs, ni convenu exactement des sources de financement nécessaires. Cet état de paix précaire est déstabilisant et laisse un vide politique. Il est certain que l'on perdra la guerre si on laisse la vie suivre son cours, mais des solutions de remplacement cohérentes, telle une économie verte, sont encore en voie d'élaboration. Les choses étant ce qu'elles sont, les Africains doivent se relever les manches et se préparer encore et toujours. Les crédits engagés actuellement aux fins de l'adaptation sont nettement insuffisants par rapport à l'ampleur de la tâche ; mais des ressources existent pourtant et elles sont nettement sous-utilisées. L'Afrique devrait les employer comme si elle devait de toute urgence répondre à une crise dont la solution était une question de vie ou de mort pour son avenir. Elle devrait aussi apprendre comment obtenir les meilleurs résultats possibles avec ces fonds. Elle devrait par ailleurs prendre des dispositions pour investir les ressources bien plus importantes dont elle a toutes les chances de disposer dans un proche avenir.

21. Alors que les hommes politiques se plaignent de ne pas avoir suffisamment de ressources à investir dans le développement, les donateurs déplorent l'absence de politiques et de programmes adéquats dans lesquels investir. Le monde est aujourd'hui en mutation. Des ressources beaucoup plus importantes vont être disponibles. L'Afrique doit recentrer ses politiques, programmes et plans d'action en faveur du développement pour s'attaquer aux changements climatiques grâce à un développement à faibles émissions de carbone associé à une économie verte, si elle veut que ses populations aient un avenir qui mérite la peine d'être vécu. L'humanité a clairement et directement intérêt à aider l'Afrique à mettre en oeuvre un tel programme combinant financement, technologies et capacités. Mais, surtout, l'Afrique a maintenant besoin de se prendre en mains, en s'organisant et en montrant qu'elle s'engage pleinement et qu'elle est prête à se lancer dans cette entreprise. Le présent Forum, ADF VII, est un pas décisif dans cette direction.

IV. Questions clefs

A. Gestion de l'incertitude

22. Quels sont les meilleurs moyens de développer, dans toute l'Afrique, une culture de la gestion des risques climatiques ? Les services météorologiques sont-ils à la hauteur de la tâche, en l'occurrence la fourniture des informations de référence voulues ? Si elle veut mieux gérer les risques climatiques à venir, l'Afrique peut-elle se permettre de ne pas investir dans la recherche sur les changements climatiques et l'amélioration des services de météorologie ?

B. Le problème est grave et prend de l'ampleur

23. Faisons-nous tout notre possible pour empêcher les changements climatiques d'échapper à tout contrôle ? Sommes-nous tous conscients des risques qu'il y a à tarder de réduire les émissions et à rater l'objectif des <2 degrés Celsius, en termes de vies humaines, moyens d'existence et financement de l'adaptation ? Pourquoi les fonds pour le climat existants sont-ils sous-utilisés ?

C. Quel est le volume de financement susceptible d'être dégagé ?

24. Les négociations dans le cadre de la Convention-cadre sont-elles de nature à produire suffisamment de ressources pour que l'Afrique puisse s'adapter aux changements climatiques en transformant son économie en économie verte ? Les engagements pris à hauteur d'environ 40 milliards de dollars des États-Unis par an à l'horizon 2020 seront-ils suffisants ? Ces sommes peuvent-elles être investies de manière à attirer encore des investissements directs étrangers du type souhaité ?

D. Gouvernance financière

25. Comment l'Afrique peut-elle exercer un contrôle accru sur les nouveaux moyens de financement pour s'attaquer aux problèmes qui l'intéressent directement en matière de changements climatiques et de développement ? Peut-elle compter sur des flux financiers plus prévisibles et à plus long terme pour pouvoir programmer et effectuer efficacement ses investissements ? Les structures financières voulues sont-elles en place au niveau national ? Les processus de gouvernance permettent-ils d'assurer le meilleur usage possible des fonds ?

E. Réforme du financement des mesures d'atténuation

26. Quels autres changements faut-il apporter aux mécanismes de financement existants des mesures d'**atténuation** pour que l'Afrique dispose de ressources lui permettant de suivre un mode de développement durable à faibles émissions de carbone ? Comment faudrait-il adapter les marchés de droits d'émissions de carbone pour qu'ils répondent mieux aux intérêts de l'Afrique ?

F. Faciliter le changement

27. Est-il nécessaire de convoquer chaque année une réunion des pays africains pour évaluer les progrès réalisés en matière de changements climatiques et sur la voie du développement d'une économie verte ? Est-il possible d'accélérer cette mutation par des échanges de connaissances et d'idées afin d'étendre les pratiques optimales et par le renforcement de la confiance entre les différentes parties prenantes moyennant la négociation de programmes et leur financement ? Ne faut-il pas attendre de disposer de toutes les ressources nécessaires pour réfléchir à l'utilisation qui en sera faite ?

