

# Le Cadre stratégique de la Banque mondiale pour le changement climatique: une chance pour le savoir-faire suisse

Le changement climatique et ses conséquences – sécheresse, inondations, ouragans, baisse de la productivité agricole notamment – vont fortement affecter les populations les plus pauvres de la planète, en raison de leur localisation, de leur niveau de revenu, de leur faible capacité institutionnelle et de leur dépendance économique envers des secteurs sensibles aux risques climatiques. Les progrès des dernières décennies dans la lutte contre la pauvreté risquent d'être anéantis. Inversement, la croissance économique renforce le réchauffement<sup>1</sup>. S'attaquer aux défis du changement climatique est donc indispensable si l'on veut réduire la pauvreté et promouvoir une croissance durable.



Faire face aux défis du changement climatique requiert un effort financier sans précédent. Les coûts annuels des investissements nécessaires pour stabiliser la concentration de gaz à effets de serre dans l'atmosphère à un niveau soutenable sont estimés à plus de 200 milliards d'USD.

Photo: Keystone

La Banque mondiale a décidé de faire de la lutte contre le changement climatique un pilier de son mandat de développement. Elle s'est notamment engagée en 2004, lors de la conférence de Bonn, à augmenter de 20% par an ses financements dans le domaine des énergies renouvelables (solaire pour le chauffage et l'électricité, géothermie et biomasse pour la production d'électricité, hydroélectricité de  $\leq 10$  MG) et de l'efficacité énergétique; en fait, ces objectifs ont régulièrement été dépassés. Un *Cadre stratégique pour le*

*changement climatique et le développement* (en anglais «*Strategic Framework for Climate Change and Development*», SFCCD<sup>2</sup>) sera présenté aux gouverneurs lors des rencontres annuelles de la mi-octobre 2008. Il s'agit d'une étape importante qui s'inscrit dans le soutien qu'accorde de plus en plus la Banque mondiale aux énergies renouvelables, à l'amélioration de l'efficacité énergétique<sup>3</sup> et des pratiques environnementales ainsi qu'à la finance carbone. Le SFCCD bénéficie de l'expérience acquise avec le *Cadre d'investissement pour les énergies propres* (en anglais «*Clean Energy Investment Framework*», Ceif<sup>4</sup>), lancé en 2005 suite à l'appel du G8 au sommet de Gleneagles pour que la banque renforce sa présence dans le domaine du changement climatique (voir encadré 1).

Le cadre stratégique donne une nouvelle dimension au combat que mène la banque contre le réchauffement climatique. Alors que le Ceif se concentre sur le secteur de l'énergie, le SFCCD s'étend aussi à l'agriculture, aux transports et au domaine forestier. Le cadre concerne, en outre, les autres



**Françoise Salamé Guex**  
Chargée de programme,  
Coopération multi-  
latérale, Secrétariat  
d'État à l'économie SECO,  
Berne



**Danielle Meuwly  
Monteleone**  
Conseillère (Senior  
Advisor) au Bureau  
exécutif de la Suisse  
auprès de la Banque  
mondiale, Washington DC

agences du Groupe de la Banque mondiale: Société financière internationale (SFI)<sup>5</sup> et Agence multilatérale de garantie des investissements (Amgi)<sup>6</sup>. Ceci permet de faire appel à l'ensemble des instruments du groupe et de travailler tant avec le secteur public que privé pour donner une réponse adaptée à la diversité et à la complexité des problèmes liés au changement climatique.

### Les principes directeurs du cadre stratégique

L'élaboration et la mise en œuvre de politiques climatiques globales relèvent des membres de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC). L'action du Groupe de la Banque mondiale se veut neutre et compatible avec le résultat des négociations actuellement en cours sur l'après-Protocole de Kyoto.

Le groupe n'est qu'un des nombreux acteurs engagés dans le domaine du changement climatique et du développement. L'élaboration du cadre stratégique s'est faite sur la base de consultations avec les principales parties intéressées – pays clients, partenaires au développement (agences de l'ONU, banques régionales de développement, agences bilatérales), représentants de la société civile et du secteur privé. Sa mise en œuvre va, si possible, passer par le biais de partenariats afin de gagner en cohérence, de profiter de synergies et d'éviter les doublés.

L'action de la banque s'intègre à son agenda de lutte contre la pauvreté et de développement. Pour être efficace, elle doit à la fois

s'impliquer dans la réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES, mitigation), mais aussi dans les adaptations nécessaires, au vu des conséquences du réchauffement déjà en cours.

Le financement des mesures liées au changement climatique ne doit pas diminuer les ressources allouées aux activités de réduction de la pauvreté.

### Axes opérationnels

Ces principes se traduisent par six axes opérationnels:

1. Soutenir des actions en faveur du climat dans le cadre des processus de développement menés par les pays.
2. Mobiliser des moyens financiers concessionnels et innovants.
3. Faciliter le développement de mécanismes de marché novateurs.
4. Stimuler l'engagement du secteur privé.
5. Soutenir le déploiement des technologies.
6. Poursuivre les travaux analytiques et le renforcement des capacités.

L'axe 1 met l'accent sur la primauté du «modèle par pays» et de la demande des pays clients. Ces derniers sont les bénéficiaires des programmes de la banque et c'est à leur demande que des actions liées à la question climatique seront intégrées dans les programmes d'assistance nationaux.

Les axes 2, 3 et 4 soulignent l'énorme besoin de financement et le rôle crucial du secteur privé. Faire face aux défis du changement climatique requiert un effort financier

Encadré 1

#### Le Cadre d'investissement pour les énergies propres (Ceif)

Le Ceif s'articule autour de trois piliers:

- accès accru à l'énergie, en particulier pour l'Afrique subsaharienne;
- transition vers des économies à moindre intensité de carbone;
- adaptation aux changements climatiques.

La mise en œuvre du Ceif est en bonne voie. Ainsi, la Banque mondiale a dépassé l'objectif de 10 milliards d'USD de prêts dans le secteur de l'énergie sur la période FY06-08<sup>a</sup> (contre 7 milliards d'USD sur FY03-05). En Afrique, les engagements dans le secteur de l'énergie ont pratiquement doublé entre FY06 et FY07.

Le financement d'énergies à faible intensité de carbone a quadruplé entre FY03 et FY07. À chaque dollar investi par la SFI dans les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique, le secteur privé a ajouté 5 dollars. Des études pour une croissance économique à faible intensité de carbone ont été réalisées pour la Chine, l'Inde, le Brésil et le Mexique.

La question de l'adaptation est davantage prise en compte par la banque dans ses stratégies d'assistance par pays. Au niveau opérationnel, on développe des instruments innovants d'assurance contre les risques climatiques: par exemple, un mécanisme d'assurance contre les risques liés aux catastrophes dans les Caraïbes (en anglais «Caribbean Catastrophe Risk Insurance Facility», CCRIF) a été mis sur pied afin de fournir immédiatement des liquidités aux pays concernés en cas de tremblement de terre ou d'ouragan. La SFI est en train d'établir une facilité dont l'objectif est le développement de produits d'assurance paramétrique dans les pays en développement (Girif).

a FY06 se réfère à l'année fiscale 2006, autrement dit à la période qui s'étend du 1<sup>er</sup> juillet 2005 au 30 juin 2006.

Source: Banque mondiale, *Strategic Framework for Climate Change and Development*, draft, Washington DC, 2008.

1 On estime ainsi qu'en moyenne 1% de croissance du PIB/hab. s'accompagne d'une augmentation de 1% des gaz à effet de serre. Voir Independent Evaluation Group, *Phase I - An Evaluation of World Bank Win-Win Energy Policy Reforms*, Washington DC, 2008, p.vi.

2 Banque mondiale, *Strategic Framework for Climate Change and Development*, draft, Washington DC, 2008. Voir aussi le site de la banque [www.worldbank.org/climatechange](http://www.worldbank.org/climatechange).

3 Pour plus d'informations, voir Banque mondiale, *Catalyzing Private Investment for a Low-Carbon Economy. World Bank Group Progress on Renewable Energy and Energy Efficiency in Fiscal 2007*, Washington DC, 2008.

4 Banque mondiale, *Clean Energy and Development: towards an Investment Framework*, Washington DC, 2006.

5 [www.ifc.org](http://www.ifc.org). On notera que la SFI est déjà en train de renforcer ses activités dans le domaine et d'élaborer une stratégie en matière de climat, alignée sur le SFCCD.

6 [www.miga.org](http://www.miga.org).

7 Certaines estimations vont même jusqu'à 1000 milliards d'USD par année.

Encadré 2

### La Banque mondiale et le marché du carbone

La Banque mondiale a joué un rôle pionnier dans le développement de la finance carbone en lançant, dès 2000, le *Prototype Carbon Fund*. Depuis lors, ses activités se sont étoffées puisqu'elle gère actuellement 1,2 milliard d'USD au travers de 10 fonds réunissant 16 pays et 66 compagnies privées. La banque a mis sur pied en 2005 Carbon Finance Assist, un programme de renforcement des capacités et d'assistance technique aux pays en développement, auquel la Suisse participe financièrement.

Sur la base de l'expérience acquise, la banque entend agir dans trois directions pour faciliter le développement de la finance carbone et en assurer la continuité au-delà du Protocole de Kyoto:

- 1) *Adopter une approche programmatique:* grâce à la *Carbon Partnership Facility*, un nouveau mécanisme lancé lors de la conférence de Bali fin 2007, il sera possible de dépasser l'approche par projet et ses coûts de transaction élevés.
- 2) *Étendre le marché du carbone à de nouveaux domaines:* la déforestation et la dégradation des forêts, grandes émettrices de GES, sont initialement restées à l'écart du marché carbone. La mise sur pied d'une nouvelle facilité (*Fonds de partenariat pour le carbone forestier*), également lancée lors de la conférence de Bali, et à laquelle la Suisse contribue, comble cette lacune.
- 3) *Développer la gestion des risques de la finance carbone:* la SFI propose une garantie de livraison des certificats de réduction des émissions de GES dont il s'agit de mieux exploiter le potentiel.

Source: Banque mondiale, *Strategic Framework for Climate Change and Development*, draft, Washington DC, 2008.

sans précédent. Les coûts annuels des investissements nécessaires pour stabiliser la concentration de GES dans l'atmosphère à un niveau soutenable sont estimés à plus de 200 milliards d'USD<sup>7</sup>; s'y ajoutent plus de 10 milliards d'USD annuels nécessaires à l'adaptation au changement climatique. Il est dès lors crucial d'engager le secteur privé, qui réalise environ 90% des investissements dans le monde et qui est, de ce fait, un acteur incontournable. On estime que 80% des coûts devraient être couverts par des sources de financement privées. Le défi est d'offrir des cadres réglementaires et des instruments financiers attractifs pour le secteur privé. Le Groupe de la Banque mondiale se doit d'exploiter au mieux le potentiel des instruments existants<sup>8</sup>, notamment en les combinant de manière innovante, mais aussi de faciliter le développement des marchés de la finance carbone (voir encadré 2)<sup>9</sup>. La mise en place des *Fonds d'investissements pour le climat (FIC)*, gérés par la banque, constitue aussi un pas important pour la mobilisation de ressources additionnelles (voir plus bas).

L'axe 5 prend en compte le rôle de l'innovation et du transfert des technologies. Le développement de nouvelles technologies<sup>10</sup> et leur déploiement sont un élément clé de la lutte contre le réchauffement climatique. Sans se lancer elle-même dans des travaux de R&D, la banque entend jouer un rôle de facilitation et de dissémination.

L'axe 6 vise à renforcer les connaissances sur le changement climatique et les capacités à y faire face. La banque se propose d'étoffer son programme de recherche. Il s'agit notamment de mieux comprendre les risques climatiques et d'évaluer l'impact d'une limitation des émissions de GES sur la croissance économique. Il faudra également développer la méthodologie et les outils destinés à mesurer l'empreinte climatique de l'activité économique. Ces travaux permettront d'alimenter le dialogue politique avec les pays partenaires. La banque entend collaborer avec des instituts de recherche locaux et financer des programmes de renforcement des capacités nationales.

Ces axes d'action correspondent à l'esprit et aux atouts de la Banque mondiale: pouvoir de rassemblement et dialogue avec les principales parties intéressées, expérience opérationnelle, vaste éventail d'instruments permettant de couvrir les besoins des secteurs public et privé, forte capacité d'innovation et d'analyse. Il s'agit donc d'un partenaire crédible et intéressant pour la Suisse qui peut, à travers lui, renforcer la présence de sa coopération économique et exploiter son expertise dans le domaine du changement climatique.

### Synergies et opportunités pour la Suisse

Représentée au Conseil d'administration de la Banque mondiale, la Suisse a suivi de près le développement du cadre stratégique. Elle a notamment insisté sur la primauté des négociations à la CCNUCC ainsi que sur la nécessité pour la banque d'exploiter ses atouts et de coordonner ses activités avec les autres institutions multilatérales de développement. Elle a encouragé la banque à renforcer ses activités dans le domaine des énergies renouvelables et des nouvelles technologies propres en limitant le plus possible les distorsions du marché.

La coopération économique menée par le Seco permet à la Suisse de participer au financement de nombreux projets, fonds et événements relatifs au changement climatique, en collaboration avec les différentes agences de la Banque mondiale. Ces activités, qui visent à mobiliser tant le secteur public que les industries et marchés financiers, s'intègrent dans les trois piliers du programme de développement du Seco en matière de climat:

- renforcement du marché du carbone;
- transfert de technologies et développement des énergies propres;
- création d'instruments financiers innovants qui facilitent l'adaptation au changement climatique.

### Renforcer le marché du carbone

La Suisse soutient activement le renforcement de la finance carbone par le biais du *Carbon Finance Assist* de la Banque mondiale (voir encadré 3), mais aussi plus récemment par sa participation à un nouvel instrument dans le domaine forestier, le *Fonds de partenariat pour le carbone forestier (FPCF)*. Proposé par la banque en vue de combler une lacune du marché carbone, celui-ci soutiendra la réduction des émissions provenant de la déforestation et de la dégradation des forêts (*Redd*) dans les pays en développement et en transition et encouragera la gestion forestière durable. Il permettra aux pays en développement de quantifier et de monétiser la protection du climat liée à la gestion des forêts, et d'intégrer ce domaine dans le marché du carbone. Les activités de la banque permettront également d'inspirer les parties de la CCNUCC dans leurs débats sur une réglementation applicable aux forêts après 2012<sup>11</sup>.

Dès le lancement du fonds, le Seco a décidé d'y participer à hauteur de 7 millions d'USD. Son expérience en matière de Redd et de gestion durable des forêts, gagnée auprès d'experts et d'ONG suisses ainsi que dans le développement de projets Redd avec l'*Organisation internationale des bois tropicaux*

8 Les prêts, garanties et dons de l'AID, les prêts et garanties de la BIRD s'adressent au secteur public des pays les plus pauvres et à revenu moyen. La SFI et l'Amgi offrent des produits financiers au secteur privé. À cela s'ajoutent des fonds spécifiques, comme le Fonds pour l'environnement mondial (FEM) pour le financement concessionnel des énergies renouvelables ([www.gefweb.org](http://www.gefweb.org)).

9 Voir aussi [www.carbonfinance.org](http://www.carbonfinance.org).

10 Pour l'amélioration de la productivité agricole, la captation et le stockage du carbone, par exemple.

11 Anita Gordon, *Fonds de partenariat pour la réduction des émissions de carbone forestier*, Unité de financement des fonds carbone, Banque mondiale.

12 World Bank Commodity Risk Management Group ([www.esd.worldbank.org/crmg/home.htm](http://www.esd.worldbank.org/crmg/home.htm)).

13 [www.sustainability-zurich.org](http://www.sustainability-zurich.org).

14 Pour des informations générales sur la passation de marchés par la banque, voir [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org), «Resources for Business».

(OIBT), lui permet de s'engager de manière active dans ce nouveau fonds.

### Transfert de technologies et développement des énergies propres

Afin de répondre aux énormes besoins d'investissements que demandent la mitigation et l'adaptation, le Conseil des administrateurs de la Banque mondiale a récemment approuvé la création des *Fonds d'investissements pour le climat (FIC)*. Ceux-ci entendent jouer un rôle de démonstration et de mobilisation et proposer des instruments de financement innovants, qui combinent par exemple dons et prêts, finance publique et privée, afin de couvrir les coûts spécifiques de la réduction des GES et de l'adaptation au changement climatique. Les FIC se composent de deux fonds, dont la capitalisation devrait s'élever à environ 6 milliards d'USD. Le premier, le *Fonds pour les technologies propres (FTP)*, financera les investissements dans des technologies à faible émission de carbone. Le deuxième, le *Fonds stratégique pour le climat (FSC)*, dont l'étendue se veut plus large et plus flexible, financera des programmes visant à tester de nouvelles approches face au changement climatique.

Le Seco entend contribuer financièrement au FSC et participer activement à la mise sur pied d'un programme de transfert des technologies propres pour accroître l'accès à l'énergie.

### De nouveaux instruments financiers pour parer aux risques climatiques

Au vu de l'importance des marchés financiers pour la mitigation et l'adaptation au changement climatique et l'expertise disponible en Suisse, le Seco appuie le développement de produits innovants, notamment en matière d'assurance. Il soutient, ainsi, le Groupe de gestion des risques sur les matières premières de la Banque mondiale<sup>12</sup> dans ses tests consacrés à l'utilisation de produits d'assurance basés sur des indices météorologiques dans le domaine agricole. Le Seco explore encore d'autres possibilités de collaboration avec la banque dans le domaine des assurances paramétriques, à travers par exemple le *Mécanisme mondial de réassurance basé sur un indice* (en anglais «*Global Index Reinsurance Facility*», *Girif*) de la SFI.

Le Seco, conjointement avec la SFI et Swiss Re, a en outre organisé le symposium *Financing for Climate*<sup>13</sup> les 11 et 12 septembre à Zurich. Ce dernier a réuni des experts en développement, des investisseurs privés, des directeurs d'industries ainsi que la conseillère fédérale, Doris Leuthard, pour présenter les instruments financiers les plus récents et identifier les possibilités de collaboration et de financement des technologies propres dans les pays en développement.

### Conclusion

Grâce à son expertise, à sa capacité d'investissement et à son champ opérationnel, la Banque mondiale est bien placée pour faire face aux défis posés par le réchauffement climatique. L'efficacité de son action dépendra toutefois de la réglementation internationale qui sera adoptée par la CCNUCC pour la période de l'après-Kyoto. La banque devra également veiller à développer des instruments financiers adaptés aux populations pauvres qui les utiliseront. Quant au Seco, les thématiques clés de l'action de sa coopération économique en matière de climat – marché du carbone, technologies propres, transfert de risques et engagement du secteur privé<sup>14</sup> – s'intègrent habilement dans le Cadre stratégique de la banque sur le changement climatique et ouvrent des possibilités de collaboration prometteuses. ■

Encadré 3

#### Carbon Finance Assist

En mars 2005, la Banque mondiale a créé le *Carbon Finance Assist (CF-A)*, un programme de renforcement des capacités et d'assistance technique, qui a pour but de permettre aux pays en développement et en transition de participer aux mécanismes flexibles définis dans le Protocole de Kyoto. Ce programme cherche à développer un environnement propice dans lequel les institutions nationales et locales ont la capacité d'examiner les projets permettant de diminuer les GES et de les placer sur le marché du carbone. Il est ouvert à tous les pays en développement membres de la banque, mais se concentre actuellement sur les pays d'Afrique subsaharienne et d'Asie centrale. Entre 2007 et 2008, le CF-A a contribué à identifier plus de 260 projets qui participent au Mécanisme pour un développement propre (MDP) dans plus de seize pays et a facilité leur participation au marché du carbone. Il a également permis à plus de 5000 personnes de bénéficier de formations dans le cadre d'événements régionaux et globaux.

Le CF-A est un fonds fiduciaire auquel contribuent de nombreux donateurs, dont la Suisse.

Sur une enveloppe financière globale de 13,4 millions d'USD, la Suisse a participé à hauteur de 2,5 millions d'USD. Faisant partie du Comité de direction du fonds, elle a une influence notable sur l'utilisation des moyens à disposition. Cela lui donne aussi la possibilité de partager son expérience bilatérale avec les membres du comité tout en tirant profit des compétences spécifiques de la banque.

Le Seco a permis à des consultants suisses de participer aux projets financés par ce programme, notamment dans le domaine des méthodologies destinées à enregistrer des projets MDP en matière de transport. Il a également encouragé le fonds à organiser le forum *Climate Change and Mega Cities* sur le développement de projets MDP dans les mégapoles du Sud (Bâle, 11 novembre 2008).

Source: Carbon Finance Assist, 2008 Annual Report, World Bank Institute, p.4.