

# Le financement des mesures d'adaptation et d'atténuation dans les pays en développement

Les pays en développement s'attendent à recevoir des pays industrialisés des montants chiffrés en milliards décidés au titre de la politique climatique internationale et destinés au financement des mesures d'adaptation et d'atténuation. La mise à disposition de ces capitaux et leur affectation nécessitent un contrôle institutionnel, lequel est potentiellement conflictuel mais indispensable pour garantir une utilisation efficace des moyens. Le Fonds pour l'environnement mondial octroie des aides financières en se basant sur une procédure de requête à deux niveaux. Ce système centralisé et contrôlé par les donateurs s'est, toutefois, révélé inefficace. Le présent article cherche à savoir ce à quoi devrait ressembler une solution équitable, efficace et efficiente en matière d'allocation de ressources.



Selon le secrétariat de la CCNUCC, les besoins de financement propres aux pays en développement pour mettre en place des mesures d'adaptation et d'atténuation oscilleront entre 110 et 150 milliards de francs par an d'ici 2030. Pour l'instant, on n'a toujours pas la moindre idée de la manière dont de telles sommes devront être gérées. En illustration: production d'eau chaude grâce à l'énergie solaire en Afrique du Sud. Photo: Photopress

## D'énormes transferts financiers vers les pays en développement après 2012

L'évolution du climat mondial entraînera un accroissement des flux financiers destinés aux pays en développement, après 2012, afin que ceux-ci puissent prendre les mesures d'adaptation et d'atténuation nécessaires. Il faut s'attendre à ce que ces sommes correspondent approximativement au volume actuel de l'aide internationale au développement. Selon le *secrétariat de la Convention-*

*cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC, 2008)*, leurs besoins de financement oscilleront entre 110 et 150 milliards de francs par an d'ici 2030. La *Commission européenne (2009)* estime que les pays industrialisés devront s'engager à verser des financements publics de l'ordre de 30 à 75 milliards de francs par an d'ici 2020. Pour l'instant, on n'a toujours pas la moindre idée de la manière dont de telles sommes devront être gérées. Si les fonds ne sont pas utilisés à bon escient ou s'ils s'évaporent sans avoir eu l'effet escompté, cela pourrait provoquer un revirement de l'opinion publique dans les pays industrialisés, qui seraient alors tentés d'abandonner les pays en développement à leur sort. Pour maintenir à long terme la stabilité du régime climatique, il importe de trouver une solution équitable, efficace et efficiente. À quoi pourrait-elle ressembler?



**Axel Michaelowa**  
Fondateur de Perspectives GmbH, directeur du domaine de recherche Politique climatique internationale, université de Zurich



**Benito Müller**  
Directeur Énergie et environnement, Oxford Institute for Energy Studies, Grande-Bretagne

## Des expériences avec le FEM...

Depuis le début des années nonante, le *Fonds pour l'environnement mondial (FEM)*

gère de l'argent destiné à promouvoir l'adaptation aux changements climatiques et le transfert de technologies vers les pays en développement. Il a déjà octroyé plus de 2,5 milliards de francs à des projets dans ces domaines. Les pays en développement critiquent vivement les structures décisionnelles du FEM et sa procédure d'allocation des ressources (voir Müller 2009a). Pourtant, le fonds a introduit, après de laborieuses négociations, un mécanisme basé sur une double majorité: pour qu'une décision soit prise, elle doit réunir l'approbation de 60% des pays membres et de 60% des donateurs. Les demandes de financement ne peuvent pas être soumises directement au FEM, mais doivent passer par un organisme d'exécution: par exemple la Banque mondiale ou le Programme des Nations Unies pour l'environnement. Une fois l'aval obtenu, le projet peut être présenté au FEM. Le processus dure généralement plusieurs années jusqu'à ce qu'une requête soit acceptée. Avant 2005, il n'existait aucune clé de répartition entre les pays bénéficiaires. Depuis, l'allocation des ressources se base sur un «indice mondial d'utilité». Celui-ci prend en compte les émissions de CO<sub>2</sub> en 2000 ainsi que l'évolution des quantités de carbone rejetées par l'économie durant les années nonante. Ce mode de calcul permet aux pays les plus pollueurs d'accéder facilement aux ressources du FEM, tandis que les petits pays, dont les émissions sont faibles, repartent presque toujours les mains vides.

autres par son mode de financement dit «naturel». Il est en effet alimenté par un prélèvement de 2% sur tous les crédits d'émissions du *mécanisme de développement propre* (MDP) vendus sur le marché. Les 6 millions de crédits commercialisés à ce jour lui ont ainsi déjà rapporté un montant total d'environ 120 millions de francs. Le fonds est géré par un conseil de seize membres, dans lequel les pays en développement sont majoritaires. Les demandes de financement peuvent être adressées directement à cet organisme, qui les évalue à l'aide d'un catalogue de critères établi par la Conférence des États parties (voir encadré 1).

Actuellement, des agences d'exécution se mettent en place au niveau national. Elles doivent prouver, d'une part, qu'elles conduisent des procédures transparentes d'adjudication, d'autre part qu'elles supervisent et évaluent la mise en œuvre des projets. Ces établissements doivent s'accréditer auprès du Fonds pour l'adaptation. Du fait que celui-ci n'est opérationnel que depuis 2008 et que ses règles ont été approuvées en 2009 seulement, on ne dispose encore d'aucune expérience sur ce point.

### Les tâches principales et l'organisation d'un système de financement

Un système international de financement à grande échelle a principalement deux missions à remplir: il doit d'abord mobiliser des moyens financiers, puis décider de leur affectation. Pour s'acquitter de ces tâches avec efficacité et efficience, il a besoin d'un processus décisionnel basé sur un ensemble de règles claires. Les décisions sont soit de nature normative (c'est-à-dire qu'elles conduisent à l'élaboration de nouvelles directives), soit purement opérationnelles (c'est-à-dire qu'elles sont en rapport avec l'acquisition et l'allocation des ressources). En un certain sens, cela correspond à la répartition des tâches entre les pouvoirs législatif et exécutif d'un système politique. En matière climatique, la Conférence des États parties à la CCNUCC se charge traditionnellement des tâches législatives, tandis que le Conseil exécutif exerce le pouvoir exécutif. La Conférence des États parties nomme les membres du Conseil exécutif et fixe les règles fondamentales (souvent sur proposition de ce dernier).

Il existe différentes approches pour assurer la gestion et l'allocation de ces aides financières qui se chiffrent en milliards (voir graphique 1):

1. Les pays donateurs alimentent un fonds central. L'allocation des ressources est confiée à des agences spécialisées. La création d'une telle agence de transfert, agis-

Encadré 1

#### Critères relatifs à l'allocation des ressources du Fonds pour l'adaptation

##### Critères fondamentaux:

- vulnérabilité;
- étendue des dommages;
- degré d'urgence et risques en cas d'intervention tardive;
- accès équilibré et équitable au fonds;
- nécessité de tirer des enseignements de la conception et de la mise en œuvre de projets et de programmes;
- maximisation des bénéfices, y compris au-delà des frontières sectorielles;
- capacité d'adaptation.

##### Critères opérationnels:

- utilité économique, sociale et écologique du projet, en particulier pour les groupes de population les plus vulnérables vivant dans la région où il se réalise;
- bon rapport coût/efficacité du projet, en comparaison avec d'autres options;
- cohérence avec les stratégies nationales de durabilité et de développement;
- conformité avec les normes techniques nationales;
- nécessité d'éviter les doubles emplois avec d'autres sources de financement;
- gestion du savoir, afin de pouvoir diffuser les expériences du projet.

Source: Fonds pour l'adaptation (2009).

### ... et avec des fonds volontaires

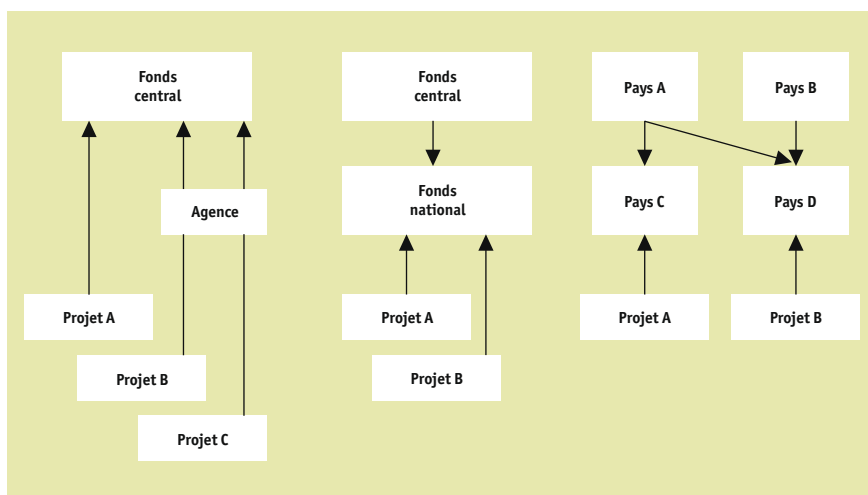
Au-delà du FEM, les fonds destinés à la protection du climat sont très en vogue depuis l'an 2000. Deux d'entre eux sont nés à Marrakech en 2001, lors de la Conférence des parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC): le Fonds pour les pays les moins avancés et le Fonds spécial pour les changements climatiques. En 2008, la Banque mondiale a mis sur pied le Fonds pour les technologies propres et le Fonds stratégique pour le climat. Tous ces mécanismes de financement n'ont reçu qu'une petite partie des ressources initialement promises. Il semble qu'une nouvelle mode soit apparue dans les pays industrialisés: on crée des «fonds à sens unique» pour donner à court terme l'impression d'accorder généreusement des aides financières, mais sans jamais verser en réalité les sommes annoncées.

### Le Fonds du protocole de Kyoto pour l'adaptation

Le Fonds pour l'adaptation aux changements climatiques se distingue de tous les

Graphique 1

## Différences entre l'allocation de ressources centralisée et au niveau des pays



Source: Michaelowa, Müller / La Vie économique

berté. Un système mixte pourrait constituer un bon compromis (voir Müller, Gomez-Echeverri, 2009) : un Conseil exécutif, composé en majorité de pays bénéficiaires et de représentants d'organisations non gouvernementales sans droit de vote, adopte par consensus les règles de base relatives à l'appréciation du besoin de financement. Son secrétariat propose des règles thématiques spécifiques.

### Efficiency ou justice distributive dans l'utilisation des moyens financiers?

Dès le moment où le volume des transferts évolue au-dessus de 100 milliards de francs par an, l'affectation de ces ressources revêt une importance primordiale. Il existe dans ce domaine deux principes diamétralement opposés : celui de l'utilisation efficiente des moyens financiers et celui de la justice distributive.

Le principe de l'utilisation efficiente des moyens financiers commande que les ressources disponibles ne soient pas distribuées selon le système de l'arrosoir. Pour les mesures d'atténuation des émissions, on pourrait par exemple imaginer une procédure d'enchères à l'envers : les pays proposent un volume de subventions par tonne d'équivalent CO<sub>2</sub> évitée et le budget est réparti entre les projets les plus avantageux. Pour l'adaptation, on ne dispose d'aucun indicateur de résultats comparable. Étant donné que les mesures d'adaptation ont pour but de protéger la vie, la santé et les biens de la population, les paramètres «années de vie corrigées de l'incapacité» et «fortune préservée de la destruction» pourraient servir d'indicateurs de résultat. Cela pose naturellement des défis considérables, comme la définition de la variabilité climatique dans le scénario de référence. Malheureusement, cette thématique n'a pratiquement pas été discutée jusqu'ici sur la scène internationale. Si l'on se réfère aux expériences faites dans l'évaluation des programmes de développement, il est à craindre que les projets d'adaptation présentent un faible taux de réussite. On devrait éviter d'injecter des milliards dans de telles activités sans que de solides incitations garantissent le succès de leur mise en œuvre.

Le principe de la justice distributive se base sur un axiome normatif fondamentalement différent. Les montants qui financent l'adaptation aux dégâts causés par les changements climatiques peuvent être considérés comme des dédommagements. Or, dans les actions en dommages-intérêts, la partie lésée est libre d'utiliser comme bon lui semble le capital qui lui est accordé (voir Müller, 2009b). Le pays receveur peut établir une clé de réparti-

## Encadré 2

## Bibliographie

- Commission européenne, *Accroître le financement international de la lutte contre le changement climatique: orientations européennes en vue de l'accord de Copenhague*, COM(2009) 475/3, 2009, Bruxelles.
- Fonds pour l'adaptation, *Operational Policies and Guidelines for Parties to Access Resources from the Adaptation Fund*, Annex III, Rapport de la septième réunion du Conseil du Fonds pour l'adaptation, AFB/B.7/13/Rev.1, 2009, Bonn.
- Gomez-Echeverri Luis et Müller Benito, *Key Issues on Governance of Climate Change Finance*, ECBI Policy Brief, 2009, Oxford.
- Müller Benito, *Is There Room for Compromise? The Debate on Institutional Arrangements for Climate Finance*, Oxford Energy and Environment Comment, octobre 2009, 2009b.
- Müller Benito, *The Global Environment Facility (GEF) and the Reformed Financial Mechanism (RFM) of the UNFCCC*, Oxford Climate Policy Publication, 2009a, Oxford.
- Müller Benito et Gomez-Echeverri Luis, *The Reformed Financial Mechanism of the UNFCCC. Part I: Architecture and Governance*, Oxford Institute for Energy Studies EV 45, 2009, Oxford.
- Persson Åsa, Klein Richard, Kehler Siebert Clarisse, Atteridge Aaron, Müller Benito, Hoffmaister Juan, Lazarus Michael et Takama Takeshi, *Adaptation Finance under a Copenhagen Agreed Outcome*, Stockholm Environment Institute, 2009, Stockholm.
- Reed David, Kutter Andrea, Ballesteros Athena, Fendley Edward, del Socorro Flores Liera Maria, Harnisch Jochen, Huq Saleemul, Ibrek Hans Olav, *The Institutional Architecture for Financing a Global Climate Deal: An Options Paper*, 2009, Washington.
- Secrétariat de la CCNUCC, *Investment and Financial Flows to Address Climate Change: An Update*, 26 novembre 2008, FCCC/TP/2008/7, Bonn.

sant au niveau mondial, constituerait quasiment un prolongement du FEM.

2. Les pays donateurs alimentent un fonds central qui décide lui-même de l'affectation des ressources. Les pays lui adressent directement leurs demandes de financement. C'est l'approche retenue par le Fonds de Montréal sur la réduction des substances qui appauvrissent la couche d'ozone.
3. Les pays donateurs alimentent un fonds central, auquel les pays bénéficiaires peuvent recourir selon une clé de répartition prédéfinie. L'affectation de l'argent doit répondre à des critères précis. Chaque pays bénéficiaire crée une institution nationale qui sélectionne les projets. Dans une perspective historique, ce modèle présente des analogies avec le plan Marshall.
4. Les pays donateurs négocient bilatéralement avec les pays bénéficiaires et informent le secrétariat de la CCNUCC des transferts réalisés. Il s'agit là d'une sorte de Bourse des moyens financiers.

Une série de propositions concrètes ont été formulées dans le cadre des négociations internationales. On en trouve une description dans Persson et al. (2009).

Un système centralisé peut engendrer des inefficiences bureaucratiques, tandis qu'une solution décentralisée se prête à l'établissement de relations privilégiées entre certains États. Les pays donateurs sont favorables à un système centralisé et placé sous l'autorité d'une institution existante. Les pays bénéficiaires, eux, veulent une nouvelle solution centralisée qui leur confère davantage de li-

tion nationale, basée sur des critères internationalement reconnus. Il ne faudrait, toutefois, pas continuer de financer un pays qui souffre des dérèglements du climat et qui n'affecte pas l'argent versé à des mesures d'adaptation. Cela peut sembler dur, mais il s'agit en fait de ne pas récompenser des comportements répréhensibles. En ce qui concerne l'atténuation des émissions, la base normative est plus faible; les seuls États qui pourraient faire valoir des prétentions en dommages-intérêts sont ceux dont les exportations sont pénalisées par le recul de la demande de combustibles fossiles et de biens gourmands en énergie. L'Organisation des pays exportateurs de pétrole (Opep) plaide depuis toujours en faveur d'une telle compensation financière.

### Financement du climat: le casse-tête du XXI<sup>e</sup> siècle

Étant donné les sommes gigantesques dont auront besoin les pays en développement pour réduire les émissions de gaz à effet de serre et pour s'adapter aux changements climatiques, le défi consiste à concevoir un système international de financement qui soit efficace, crédible et efficient. Les moyens

financiers peuvent être gérés au niveau international de manière centralisée ou décentralisée. Ils sont alloués aux différents pays, soit selon une clé de répartition convenue, soit sur la base d'une demande directe de financement. Dans le premier cas, une institution nationale doit se charger de la répartition. Un système d'allocation qui fait jouer la concurrence et prévoit une évaluation ex post peut considérablement améliorer le taux de réussite des projets. Cependant, une telle approche est difficile à mettre en œuvre dans le domaine de l'adaptation. Si l'on admet le principe du dédommagement pour les dégâts causés par les changements climatiques, le pays bénéficiaire devrait pouvoir décider librement de l'usage des fonds.

Il faut espérer que l'on réussira à éviter les erreurs commises dans le financement du développement. Cependant, le conflit entre l'utilisation efficiente des moyens et la justice distributive existera toujours. ■



spinas|gempertle

www.greenpeace.ch GREENPEACE

**D'ici 30 ans, la banquise  
aura fondu en Arctique.**

**La rapidité du changement climatique dépasse toutes les prévisions.** Une espèce animale sur trois est déjà menacée d'extinction, tandis que les cyclones, la sécheresse et les inondations chassent des millions de personnes de leur foyer. Nous devons empêcher cela! Soutenez-nous: [www.greenpeace.ch](http://www.greenpeace.ch)