

ÉPARGNE SANS FRONTIÈRE

DOCUMENT DE TRAVAIL

JUIN 2012

Actes du colloque annuel d'ESF

Le financement de la lutte
contre le changement climatique :
un enjeu pour les pays en développement

Colloque tenu le 21 mars 2012

à Paris dans l'Auditorium de Natixis

en partenariat avec l'Agence Française de Développement



SOMMAIRE

1. Etat des lieux du financement de la lutte contre le changement climatique	5
1.1. La lutte contre le changement climatique : le message d'alerte des experts	5
1.2. Le financement de la lutte contre le changement climatique : la difficile comptabilisation	7
1.3. Les financements « climat » : les chiffres actuels.....	9
2. L'enjeu du financement de la lutte contre le changement climatique pour les pays africains : le cas de l'Afrique de l'Ouest	10
2.1. S'adapter aux conséquences négatives du changement climatique sur le plan socio-économique en Afrique de l'Ouest.....	10
2.2. Répondre aux conséquences du changement climatique en Afrique de l'Ouest sur le plan des financements « climat »	11
3. L'architecture du financement international de la lutte contre le changement climatique	13
3.1. Les fonds internationaux : le Fonds vert pour le climat.....	13
3.2. Les bailleurs de fonds : la France et l'Union européenne.....	15
3.3. Le secteur public : le point de vue de CDC Climat sur l'orientation des investissements pour le climat	17
3.4. Le secteur privé : le regard du cimentier Lafarge sur la lutte contre le changement climatique et son financement	21
3.5. La société civile : Coordination SUD « pour une coordination et utilisation efficaces et équitables des financements climat »	23
4. Une source innovante de financement de la lutte contre le changement climatique : la taxe sur les transactions financières internationales	27
5. Recommandations	30
ANNEXES	31

Le développement et la lutte contre la pauvreté doivent désormais s'accompagner d'une lutte pour la préservation de l'environnement et, spécifiquement, d'une lutte contre le changement climatique : les pays en développement et les populations pauvres sont en effet les plus vulnérables aux risques environnementaux qui sont de plus en plus nombreux avec le changement climatique en cours. D'après le Rapport de 2009 publié par le *Global Humanitarian Forum* sous la présidence de l'ancien Secrétaire général des Nations unies Kofi Annan, le changement climatique est la cause de 300 000 morts par an, affecte sérieusement 325 millions de personnes, et engendre 125 milliards de dollars de pertes économiques par an¹.

Les mesures d'adaptation et d'anticipation visant à réagir aux évolutions du climat constituent donc une vraie priorité pour les pays en développement, et particulièrement pour les pays les moins avancés. Cependant, comme pour la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD), les besoins de financement sont importants : 100 milliards de dollars par an devront être mobilisés par les pays développés d'ici 2020 pour lutter contre le réchauffement climatique dans les pays en développement (Accord de Copenhague de 2009).

Alors que le financement de la lutte contre le changement climatique est plus que jamais une préoccupation d'actualité, Epargne Sans Frontière (ESF) s'intéresse à l'enjeu qu'il représente pour les pays en développement et les populations pauvres.

En 2011 déjà, le Colloque d'ESF organisé sur le thème « L'Afrique, 4^e grand émergent ? » posait la question du changement climatique et des décisions prises lors de la Conférence des Nations unies sur le climat de Cancun en 2010. Cette 16^e Conférence des Parties (COP) avait marqué une étape importante dans le débat sur les financements pour la lutte contre le changement climatique : elle revenait notamment sur le besoin d'avoir des financements qui soient à long terme, prévisibles et additionnels, et sur le rôle de la technologie dans le renforcement des capacités des acteurs du Nord et du Sud².

Tenu le 21 mars 2012 à Paris, le Colloque d'ESF sur « Le financement de la lutte contre le changement climatique : un enjeu pour les pays en développement » a visé à faire le point sur l'état des lieux du financement du changement climatique, les acteurs impliqués, et les sources de financement de la lutte contre le changement climatique. Il s'est inscrit dans le cadre de la préparation de la Conférence des Nations unies sur le développement durable « Rio+20 » qui se tiendra au Brésil du 20 au 22 juin 2012 et qui doit donner un élan politique au mouvement lancé il y a vingt ans avec le Sommet de la Terre de 1992.

Quelle coopération peut-on envisager entre acteurs du Nord et acteurs du Sud pour financer la lutte contre le réchauffement climatique ? Quels partenariats mettre en place entre secteur public et secteur privé pour des actions plus efficaces de lutte contre le changement climatique ? Quel est le rôle du secteur privé et de la société civile dans le financement de la lutte contre le changement climatique ? Comment orienter les financements déjà existants vers des « projets de climat » ? Comment assurer la complémentarité des fonds climat ? Quelle gouvernance instaurer au sein des fonds climat pour que les financements parviennent aux populations qui en ont le plus besoin ? Comment peut-on orienter l'épargne vers des projets qui ont un impact positif sur l'environnement et qui bénéficient aux populations du Sud ? Comment générer des solutions innovantes et additionnelles de financement pour la lutte contre le changement climatique ?

¹ GLOBAL HUMANITARIAN FORUM, *Human Impact Report : Climate Change - The Anatomy of a Silent Crisis*, Geneva, 2009 (disponible sur www.ghf-ge.org/fr/human-impact-report.php).

² Voir la Synthèse des échanges tenus lors du Colloque d'ESF du 8 mars 2011 : « L'Afrique, 4^e grand émergent ? », *Techniques Financières et Développement*, n°103, juin 2011, p. 92.

Sur la base de cet ensemble de questions, Epargne Sans Frontière a invité les représentants des bailleurs, des secteurs public et privé, de la société civile, des experts scientifiques, des universitaires et des médias participants à son Colloque 2012 à réagir, à dialoguer, et à partager des expériences concrètes de financement de la lutte contre le changement climatique.

Christophe Point, directeur commercial à Natixis Asset Management (NAM), a tout d'abord accueilli les participants au Colloque d'ESF au siège de Natixis, la banque des Caisses d'Epargne et des Banques populaires. Il a rappelé que le partenariat entre Natixis et l'association Epargne Sans Frontière est né autour de la revue *Techniques Financières et Développement* dès les origines de la Sicav « Nord-Sud Développement » créée avec la Caisse des Dépôts et l'Agence Française de Développement en 1984. Il a aussi souligné l'implication de NAM dans le domaine de la microfinance, de la finance durable et de la lutte contre le changement climatique - NAM a créé il y a trois ans une Sicav qui investit dans les entreprises qui luttent contre le réchauffement climatique -, implication qui est en outre appuyée par une culture d'entreprise orientée en ce sens.

Daniel Lebègue, président d'Epargne Sans Frontière, a ensuite officiellement ouvert le Colloque annuel de l'association sur « Le financement de la lutte contre le changement climatique : un enjeu pour les pays en développement », en remerciant Natixis Asset Management et l'Agence Française de Développement, deux partenaires qui ont contribué à l'organisation de la manifestation.

Il a rappelé que nous sommes à trois mois de l'ouverture de la Conférence de « Rio+20 » au Brésil et que, même si on n'en parle pas beaucoup pour l'instant, cette Conférence devrait être un des grands rendez-vous de la Communauté internationale en 2012 avec des enjeux de première importance non seulement pour l'avenir de la négociation et de l'action internationale en matière d'adaptation climatique, mais au-delà - et c'est le vœux que l'on peut formuler - pour un sursaut de la Communauté internationale dans le sens d'une relance de la coopération et de la croissance de l'investissement public et privé dans le monde. Si le financement n'est pas tout et que d'autres sujets seront à l'agenda de « Rio +20 », c'est tout de même le « nerf de la guerre ».

Le chiffrage des besoins pour l'adaptation au changement climatique pour les pays en développement a été fait à deux reprises, à Copenhague en 2009 et à Durban en 2011, et indique que le financement - qui doit être additionnel aux fonds privés et publics à consacrer à la réalisation des OMD - doit s'élever à hauteur de 100 milliards de dollars par an d'ici 2020. L'objectif a été fixé par la Communauté internationale, mais nous sommes pour l'instant loin d'avoir les éléments de réponse et les solutions afin de savoir quels sont les financements publics et privés, traditionnels et innovants.

Daniel Lebègue a souligné que cette question occupera l'essentiel des débats de ce Colloque annuel d'Epargne Sans Frontière dont les résultats constitueront une contribution en France à la Conférence des Nations unies « Rio + 20 » sur ces questions de financement. C'est la vocation même d'Epargne Sans Frontière d'être un lieu d'échanges et de réflexions entre le Nord et le Sud, le secteur public et le secteur privé, et le monde associatif, avec un focus sur les questions de financement du développement. Nous sommes bien dans notre rôle et dans notre mission.

Des personnalités et experts du Nord et du Sud, du secteur public, du secteur privé, du monde académique et de la société civile ont accepté d'animer le Colloque autour des thèmes de l'état des lieux du financement du changement climatique, des acteurs impliqués, et des sources de financement de la lutte contre le changement climatique. Sont ainsi intervenus sous la modération de Daniel Lebègue :

- **Jean JOUZEL**, climatologue, président de la « Fondation Institut de recherche pour le développement durable et les relations internationales » (IDDRI), et vice-président du groupe scientifique du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC),
- **Pierre FORESTIER**, chef de la Division Changement climatique à l'Agence Française de Développement (AFD),
- **Dr Ablassé BILGO**, coordonnateur régional du Projet GVal - Sécurité alimentaire en Afrique de l'Ouest à l'Institut de l'environnement et de recherches agricoles (INERA) au Burkina Faso,
- **Pierre DUCRET**, président directeur général de CDC Climat, Groupe Caisse des Dépôts,
- **Vincent MAGES**, directeur Initiatives Changement Climatique, Groupe Lafarge,
- **Anne CHETAILLE**, chargée de projet Environnement et Climat au GRET, et chef de file de la Commission Climat et Développement de Coordination SUD.

En outre, étaient notamment présents comme discutants lors des débats :

- **Paul Clairet**, Conseiller politique à la Direction générale Développement et Coopération - EuropeAid de la Commission européenne
- **Pierre Radanne**, Expert en politiques énergétiques à Futur Facteur 4.

Ces Actes reprennent les interventions et les débats du Colloque 2012 d'ESF en présentant un état des lieux du financement de la lutte contre le changement climatique ; une analyse de l'enjeu de cette question pour les pays africains ; un point sur l'architecture du financement international de la lutte contre le changement climatique ; et un accent sur une des sources innovantes du financement du développement : la taxe sur les transactions financières internationales. Sont enfin présentées les recommandations qui ont émergé des débats et qui sont destinées aux acteurs et décideurs publics afin de contribuer aux discussions sur ce sujet de grande importance et ce, spécialement dans le cadre de la Conférence des Nations unies « Rio+20 ».

1. Etat des lieux du financement de la lutte contre le changement climatique

Après un rappel de la réalité du changement climatique, du contexte scientifique des négociations internationales sur le climat, et des enjeux que cela représente pour les pays en développement, le Colloque d'ESF a mis l'accent sur le financement de la lutte contre le changement climatique en termes de comptabilisation et de chiffrage.

1.1. La lutte contre le changement climatique : le message d'alerte des experts

Si le changement climatique est un domaine dans lequel de nombreuses incertitudes persistent (importance des émissions ; ampleur du réchauffement ; caractéristiques régionales ; rôle des nuages, des aérosols ; évolution des calottes glaciaires ; surprises climatiques ; etc.), les scientifiques s'appuient sur des certitudes qui vont au-delà du principe de précaution et qui sont suffisantes pour inciter à l'action. Ainsi, ils sont certains que le réchauffement climatique à l'échelle planétaire est inéluctable et qu'il aura des conséquences importantes, et que les activités humaines modifient la composition de l'atmosphère en gaz à effet de serre de façon rapide et importante. En effet, sur les 10 000

dernières années, le gaz carbonique (CO₂) a augmenté de 40 % ; et en 2004, près de 75 % des émissions de gaz à effet de serre étaient dues au CO₂ (combustibles fossiles pour plus de 80%).

Un phénomène très clair d'accumulation de la chaleur est observé. En modifiant la composition de l'atmosphère, nous accumulons en effet de la chaleur dans les basses couches de l'atmosphère : depuis le début de l'ère industrielle, il y a 1 % de plus de chaleur dans les basses couches de l'atmosphère. Le problème est qu'il n'y a pas de mécanismes de compensation démontrés et avérés, mais plutôt des mécanismes d'amplification bien documentés : ainsi avec le réchauffement climatique, il y a plus de vapeur d'eau dans l'atmosphère qu'il y a une vingtaine d'années ; la vapeur d'eau est ainsi le premier gaz à effet de serre.

En 2007, dans le quatrième rapport du GIEC, les scientifiques ont conclu que « *le réchauffement est sans équivoque* ». Pour affirmer cela, ils ne se sont pas seulement appuyés sur l'analyse des températures - la décennie 2000 a été la plus chaude jamais connue - mais aussi sur un ensemble d'autres indices, comme la fonte des glaciers tempérés, du Groenland, de l'Antarctique, qui provoque l'élévation du niveau de la mer. Sur ce point, deux phénomènes d'élévation du niveau de la mer témoignent du réchauffement climatique : l'expansion thermique de l'océan, et la fonte des glaciers (continentaux, tempérés ou polaires). Ainsi, par exemple, le fait que le niveau de la mer se soit élevé de vingt centimètres depuis le début du 20^e siècle, est un indice très fort du réchauffement climatique.

Face au réchauffement du climat, une question légitime se pose : celle de savoir si ce réchauffement est naturel ou s'il est dû aux activités humaines. Pour répondre à cette question, il faut analyser les causes naturelles de variation du climat : si on tient compte ainsi de l'activité solaire et des volcans, on n'explique pas le réchauffement climatique de ces cinquante dernières années, mais si on tient compte à la fois des activités humaines et des forçages naturels, on arrive à appréhender correctement ce réchauffement climatique. Dans le quatrième rapport du GIEC, les scientifiques ont conclu que l'essentiel du réchauffement de ces cinquante dernières années est dû aux activités humaines.

Même en faisant de petits efforts dans le futur, les prévisions pour la seconde moitié du 21^e siècle prédisent un réchauffement climatique de +3°C en moyenne, une hausse des températures de 3,5°C sur les continents et de 7°C sur les régions de l'Arctique. A partir de là, il faut avoir conscience que cela donnera un climat complètement différent : une hausse de 3°C fait subir à la planète la moitié d'un changement glaciaire, interglaciaire en moins d'un siècle. Il faut aussi réaliser qu'on ne parle plus de générations futures : ce sont les générations actuelles qui sont touchées.

Les conséquences du changement climatique sont multiples : accroissement des vagues de chaleur et du nombre de régions affectées par la sécheresse ou par les inondations, intensification des précipitations et des cyclones tropicaux, élévation du niveau de la mer, acidification des eaux océaniques, etc. En outre, tous les domaines sont affectés, comme la santé humaine, l'agriculture et les écosystèmes, le tourisme, etc. Si elles sont importantes, les conséquences varient bien sûr d'un pays à l'autre : elles ne sont pas forcément les mêmes pour les régions côtières, de haute montagne, tropicales ou tempérées.

En France, le changement climatique (d'un degré sur une génération) est perceptible mais n'est absolument pas dangereux. Les régions qui sont les plus vulnérables à l'échelle planétaire sont l'Afrique, les petites îles, les régions côtières déjà affectées par l'élévation du niveau de la mer, et l'Arctique.

L'Afrique est aux premières loges en termes de vulnérabilité au changement climatique, pour deux raisons en particulier : le réchauffement climatique sera important (3-4°C en été au nord de l'Afrique), et le problème des précipitations affectera tout le pourtour méditerranéen et le sud de l'Afrique. Avec un réchauffement relativement important et moins de précipitations, il y aura plus d'évaporation : les régions déjà affectées par des problèmes d'approvisionnement en eau (en particulier le nord de l'Afrique, mais aussi le sud) seront encore plus vulnérables. Le continent africain mérite donc toute notre attention.

Les négociations internationales sur le climat piétinent. Le problème est que la réalité des actes est encore très loin de l'engagement international pris en 2009 à Copenhague de ne pas dépasser un réchauffement climatique de deux degrés Celsius par rapport à l'époque préindustrielle. L'Agence internationale de l'énergie (AIE) a clairement dit que si rien n'est fait d'ici 2017, on ne pourra pas rester en dessous de deux degrés. Pour respecter cet objectif, il faudrait que les émissions - de gaz carbonique en particulier - commencent à décroître en 2015-2020 au plus tard ; or elles n'ont jamais augmenté aussi rapidement que depuis 2000. Il faudrait donc une économie qui se tourne, de façon volontariste, vers les énergies renouvelables, et aller à marche forcée vers une société sobre en carbone.

Si la Conférence des Nations unies « Rio+20 » de juin 2012 ne laisse pas présager de grandes choses en matière de changement climatique, elle sera importante pour le développement. A cette occasion, la France appuiera en particulier la création d'une Organisation internationale de l'environnement qui serait un pendant fort à l'Organisation mondiale du commerce. La lutte contre le réchauffement climatique passe par une vraie prise en compte de l'ensemble des problèmes environnementaux à l'échelle internationale.

1.2. Le financement de la lutte contre le changement climatique : la difficile comptabilisation

Les débats ont montré qu'il est difficile de chiffrer les financements « climat » et ce, pour plusieurs raisons.

En effet, il n'existe tout d'abord aucune instance légitime et reconnue réalisant une comptabilisation de ces financements ; il n'existe ensuite pas de méthode standardisée qui définisse et comptabilise un projet de climat ; il y a beaucoup d'acceptions différentes en fonction des institutions et des acteurs.

Finalement, la principale comptabilisation est celle qu'on appelle les « marqueurs de Rio » ou « *Rio markers* » proposée par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Cependant, il s'agit d'une comptabilisation très ouverte basée sur des avis d'experts : on demande à un expert de dire si, à son sens, un projet contribue de manière significative à la lutte contre le changement climatique, ou s'il est totalement dédié à une action climat. Donc, ces marqueurs laissent une marge d'erreur assez importante. En outre, si l'OCDE essaie de se positionner et de montrer qu'elle a un savoir-faire et des propositions en la matière, elle est une instance internationale qui n'est pas reconnue comme étant légitime pour faire cette comptabilisation par tous les pays et en particulier par les pays émergents.

Par ailleurs, un débat politique et technique important est lancé sur la comptabilisation de ces flux de financement, afin de savoir si on comptabilise des flux, c'est-à-dire ce qui se passe sur le terrain *in fine* (les financements dirigés vers les investissements d'atténuation – qui vont contribuer à réduire les gaz à effet de serre - ou d'adaptation) ; ou si on comptabilise l'effort des pays qui ont contribué à catalyser ces investissements sur le terrain ; ou si on comptabilise les flux publics ou privés.

Un débat, plus politique que technique, porte aussi sur la question de savoir ce qu'est l'additionnalité, si c'est une additionnalité vis-à-vis de l'aide publique au développement, et pour quelle raison il faudrait qu'il y ait une telle additionnalité.

Des études qualitatives ont été menées par des Think tanks sur les financements « climat » (comme sur la démarche carbone), mais elles ne prennent en compte qu'une partie des financements internationaux. L'information reste donc parcellaire et limitée.

Ainsi, nous sommes encore dans la discussion de savoir ce qu'on comptabilise en termes de financements « climat » faute de standardisation.

Pour l'Agence Française de Développement, un « projet de climat » n'existe pas en soi (ou très rarement) : c'est avant tout un « projet de développement » qui a un co-bénéfice sur les questions climatiques, en termes soit de participation à l'effort de réduction des émissions de gaz à effet de serre (atténuation), soit de participation à l'adaptation future des pays, de leur économie et de leur territoire, aux conséquences du changement climatique. Pour l'AFD, un projet « climat » se situe totalement dans le domaine du développement : c'est un non-sens que de séparer les deux flux.

Sur ce point, certains ont avancé, lors du Colloque, que s'il est vrai que les projets « climat » sont quasiment toujours des projets de développement, l'inverse est rarement le cas : des problèmes d'incohérence persistent puisque certains projets de développement sont « climaticides » (par exemple, la Banque mondiale finance des projets d'énergie fossile et de centrales à charbon dans des pays comme l'Afrique du Sud) ; et des problèmes de soutenabilité existent puisque tous les projets n'incluent pas l'idée de résilience au changement climatique à moyen et à long termes. La plupart des organisations non gouvernementales (ONG) défendent l'idée de distinguer, dans les discussions, les financements pour le climat des financements pour le développement, même s'ils peuvent être intégrés sur le terrain, et ce pour plusieurs raisons. L'une d'elles est notamment de dire qu'il y a un coût supplémentaire lié à une contrainte supplémentaire qu'impose le changement climatique sur le développement et que, dès lors que les ressources budgétaires sont limitées, il faut dégager des sources nouvelles et innovantes de financement.

Trois grandes questions doivent être prises en compte dans les projets « climat » :

- *la construction de sociétés à consommation d'énergie basse* : c'est la principale question existante autour de la réduction des gaz à effet de serre ; les financements « climat » liés à la consommation énergétique vont donc concerner les questions liées à l'énergie renouvelable et à la substitution aux énergies fossiles, les questions d'efficacité énergétique (pour moins consommer d'énergie, surtout fossile), les questions dans les bâtiments et les équipements, et dans les transports (qui sont complexes, car les transports sont croissants partout dans le monde et si on peut améliorer les effets en termes d'émissions de gaz à effet de serre sur le plan technique, on reste la plupart du temps sur des programmes qui vont contribuer à en émettre) ;

- *la valorisation des services offerts par les ressources naturelles ou de manière artificielle comme puits de carbone*, c'est-à-dire des services permettant de séquestrer du carbone (les stockages liés aux forêts, aux sols et à l'agriculture, et aux océans, et les stockages artificiels dans les couches profondes, comme les anciens puits de pétrole pour le CO₂) ;

- *les questions évoluant autour de la notion d'adaptation*, comme la préparation des populations, en termes de diagnostic et d'information, pour avoir des politiques locales, communautaires, publiques qui soient adaptées à moyen et long termes sur ces questions ; les questions d'assurances qui pourraient être mises en place autour des problématiques de

risques engendrés par l'augmentation de la température ; et la question de l'investissement et ce, dans l'aménagement du territoire, dans les filières de production (au Sénégal par exemple, si la température augmente et qu'elle change le type de poissons pêchés, la filière de production sera certainement différente et devra être aménagée) et en termes de services publics et de gestion de l'eau par exemple.

Enfin, derrière ces questions de financement de la lutte contre le changement climatique, se trouve l'appui à tous les décideurs politiques et à toutes les décisions politiques, c'est-à-dire l'appui aux politiques publiques en termes de renforcement des capacités qu'elles soient à un niveau local, national ou communautaire, et l'accompagnement budgétaire qui permettra de faire les efforts en termes d'investissements et de réalisation de réformes (tels que le processus du Grenelle de l'Environnement).

Ainsi, l'image la plus pertinente que l'on a à l'heure actuelle est celle-ci, avec toutes les limites citées : aucune standardisation et aucune institution qui référence ce qui se fait en matière de financements « climat » dans le monde.

1.3. Les financements « climat » : les chiffres actuels

La totalité des financements recensés en termes de flux (c'est-à-dire ce qui arrive et qui comprend à la fois des investissements en dons, en prêts, en capital, etc.) s'élève à environ 100 milliards de dollars US en 2010. Environ 45 % de ces flux (à savoir 45 milliards de dollars) ont été générés par des opérateurs publics - financements internationaux ou nationaux - contre 50 à 55 milliards de dollars réalisés par des opérateurs privés.

Les flux climat touchent de nombreux secteurs différents, mais essentiellement les mesures d'atténuation (énergies, transport, etc.) qui attirent 90 % des flux. Les aspects d'adaptation sont beaucoup moins visés, ce qui pose de vraies questions. Les financements par les pays (ou leurs institutions) - dits financements « bilatéraux » ou « nationaux » - sont majoritaires avec presque 24 milliards de dollars d'investissements par an (investissements publics). Les actions multilatérales sont assez en retard en ne représentant que 15 milliards de dollars.

Selon une étude réalisée par le *Climate Policy initiative*, la contribution du marché carbone - au sens des transferts des marchés carbone du Nord vers les financements dans les pays en développement (type Mécanisme pour un Développement Propre) - a représenté environ deux à trois milliards de dollars par an ces dernières années. Ce sont donc des investissements relativement contributifs puisque les transferts permettent d'avoir des effets de levier sur d'autres types de financement.

L'OCDE a aussi collecté de l'information auprès de ses pays membres afin de comptabiliser le montant de l'aide climatique en utilisant les « *Rio markers* » : il ressort qu'en 2010, le premier contributeur a été le Japon (7,7 milliards de dollars US), suivi de l'Allemagne (3,4 milliards de dollars US) et de la France qui arrive en troisième position avec 2,6 milliards de dollars US d'aide climatique. Il est à noter que les autres pays membres du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE n'apportent qu'une contribution moindre, y compris les Etats-Unis. Si les « *Rio markers* » restent une méthode très approximative, il n'est pas anodin de savoir que le Japon, l'Allemagne et la France sont des contributeurs importants en flux sur les financements internationaux pour le climat.

L'ampleur du défi du financement a été fortement rappelé : les évaluations de l'Agence internationale de l'Energie et de la Banque mondiale sur les montants d'investissements nécessaires pour tenir un objectif de deux degrés maximum de réchauffement climatique, sont incomparablement plus élevés que les 100 milliards de dollars par an qui correspondent à des engagements internationaux à travers le Fonds vert pour le climat, et tout cela doit être

rapporté à un volume global d'aide publique au développement de 150 milliards de dollars à l'échelle mondiale.

Il a aussi été mis en avant la question de la granulométrie qui est souvent autant un obstacle que le problème des montants, étant donné que les systèmes internationaux d'aide (notamment la Banque mondiale, etc.) demandent des minimums de montants et qu'à partir de ce moment là, cela devient un système d'éviction : accèdent au financement des pays émergents ou des pays qui ont beaucoup de grosses structures capables de monter de gros projets et d'assurer derrière des remboursements, alors que des pays qui ont des petits projets (notamment des actions d'efficacité énergétique, d'adaptation ou d'énergie renouvelable) sont souvent évincés. Le Fonds vert pour le climat et le système de gouvernance prévu vont peut-être permettre de descendre dans la granulométrie, mais l'affaire n'est pas évidente. C'est ainsi une question qu'il faut continuer à pousser au niveau du Fonds vert mais elle n'est pas prise en compte de manière évidente par tous.

2. L'enjeu du financement de la lutte contre le changement climatique pour les pays africains : le cas de l'Afrique de l'Ouest

La Colloque d'ESF a permis d'évoquer la lutte contre le changement climatique en Afrique, et de faire le point sur l'action des Etats africains et des partenaires internationaux sur les financements « climat ».

2.1. S'adapter aux conséquences négatives du changement climatique sur le plan socio-économique en Afrique de l'Ouest

Avec problèmes de pluviométrie, on peut imaginer que des pays qui sont aujourd'hui soudano-sahéliens seront sahéliens dans cent ans : les zones où il est possible de cultiver évolueront, avec des conséquences sur la sécurité alimentaire. En Afrique, ces changements climatiques affectent notamment le secteur de l'eau, causant ainsi des problèmes de pâturage et de gestion des ressources en eau pour l'agriculture (élevage et foresterie) et pour l'ensemble des zones en développement.

Les pays d'Afrique de l'Ouest sont confrontés chaque année aux conséquences négatives du changement climatique sur le plan socio-économique, comme des problèmes d'inondation (qui ont pu affecter par exemple 500 000 personnes au Burkina Faso récemment, ou les populations du Niger en 2010, ou au Sénégal), ou de manque d'eau pour assurer, par exemple, l'élevage (avec des animaux morts de soif). Face à ces conséquences néfastes, les populations doivent entreprendre de nombreux projets d'adaptation et d'atténuation.

En termes d'adaptation aux problèmes de sécheresse temporaire au Burkina Faso par exemple, les paysans sont obligés, pour pouvoir produire, de faire des trous lors de la saison sèche de février à avril pour que, à l'hivernage, le peu d'eau qui tombe y soit concentré et y reste durablement et ainsi limiter les conséquences des sécheresses d'une ou deux semaines et éviter les récurrences. C'est une activité très pénible, mais toute la zone sahélienne - Burkina Faso, Mali, Niger - la pratique pour pouvoir récolter et subsister. Creuser des trous et y mettre de la matière organique visent à retenir l'eau et à améliorer la fertilité des terres complètement dégradées. Des pratiques de grattage du sol visent à permettre que le peu d'eau qui tombe soit bloqué et s'infilte dans la terre. L'ensemble de la population (femmes, enfants, etc.) est ainsi affecté sur le plan socio-économique.

De même, lors de trop fortes pluies, il faut s'adapter et créer des méthodes de conservation des terres : au lieu que les gouttes de pluie qui tombent emportent les éléments nutritifs du sol, il faut des plantes adaptées qui vont réduire les effets néfastes des pluies de fortes

intensités. Des pratiques simples sont mises en place, comme la fabrication de récipients mis au pied de certaines cultures pour permettre l'alimentation hydrique de la plante.

En termes d'atténuation, qui est le volet le plus financé par les bailleurs internationaux, le problème le plus important dans les pays en développement est celui du reboisement : dans des zones complètement dégradées, on arrive avec certaines techniques de travail du sol, à reconstituer des forêts.

2.2. Répondre aux conséquences du changement climatique en Afrique de l'Ouest sur le plan des financements « climat »

Le Comité Inter-Etats de Lutte contre la Sécheresse dans le Sahel (CILSS³) a fait une synthèse des coûts estimés en dollars des dommages causés par le changement climatique dans les neuf pays du Sahel de 2000 à 2008. Ces coûts sont très importants : le scénario minimal prévoit un coût additionnel de près de 40 milliards de dollars US et le scénario maximal un coût de 80 milliards de dollars US⁴.

Les politiques et stratégies de financement en Afrique

Les financements de la lutte contre le changement climatique interviennent sur plusieurs échelons en Afrique de l'Ouest : au niveau continental, l'Union africaine promeut une politique de développement de l'agriculture en Afrique à travers le « Programme détaillé pour le développement de l'agriculture en Afrique » (PDDAA) ; au niveau régional, c'est la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) qui regroupe quinze Etats, qui intervient ; et au niveau sous-régional, c'est le Comité Inter-états de Lutte contre la Sécheresse dans le Sahel (CILSS) qui regroupe neuf Etats, qui intervient. On retrouve la même organisation dans les autres régions de l'Afrique. Ainsi, les financements qui passent par ces structures supérieures sont ensuite déclinés en politiques régionales puis en politiques nationales.

Au niveau des Etats, l'essentiel des financements nationaux passe par la mise en place des PANA (Plans d'action nationale d'adaptation aux changements climatiques). Presque tous les pays ont adopté une stratégie de développement durable. Ainsi, le Burkina Faso a adopté la Stratégie de croissance accélérée pour le développement durable (SCADD) qui fédère la politique de l'ensemble des ministères du pays : tous les financements visent ainsi d'abord à financer la SCADD qui comporte différents programmes d'adaptation au changement climatique ou d'atténuation.

Les PANA sont surtout financés à travers les programmes du Fonds pour l'environnement mondial (FEM), qui se décline maintenant avec le Fonds français pour l'environnement mondial (FFEM). Au niveau du Burkina Faso, ces Fonds sont très importants : cette année, le pays a reçu 9 millions de dollars US pour le financement de la lutte contre le changement climatique, dont une partie est versée au FEM/ONG qui est la partie du Fonds qui finance l'action des organisations et collectivités locales sur le terrain (généralement des activités d'atténuation).

Les financements régionaux de la lutte contre le changement climatique

Un ensemble de financements régionaux soutient des projets de lutte contre les effets pervers du changement climatique au Sahel en particulier, comme l'Agence canadienne de

³ L'espace CILSS comprend neuf pays du Sahel : Burkina Faso, Cap-Vert, Gambie, Guinée-Bissau, Mauritanie, Mali, Niger, Sénégal, et Tchad.

⁴ Total des coûts pour les pays de l'espace CILSS, données du Cap Vert et du Tchad non disponibles. Source : AGRHYMET, citée dans la présentation du Dr. Ablassé Bilgo, Colloque Epargne Sans Frontière 2012.

développement international, l'Union européenne, le Fonds français pour l'environnement mondial, la Banque africaine de développement, ou la Banque ouest-africaine de développement.

L'aide publique au développement liée au climat

Il est très difficile de savoir quelle part de l'aide finance des activités perçues comme relevant de la lutte contre le changement climatique ou seulement de la lutte contre la pauvreté. Ainsi, le financement de la construction d'un barrage peut permettre à la population d'avoir des pratiques agricoles, pastorales, et forestières qui contribuent, d'une manière ou d'une autre, à tamponner les effets pervers du changement climatique. La nuance est là : il faut aller dans les détails pour déduire ce qui est réellement affecté au climat, car les projets visent en réalité la lutte contre la pauvreté et la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement.

Au Burkina Faso, les financements apportés par les partenaires internationaux ont été très importants en 2010 et axés, par exemple, sur les questions d'élevage, d'environnement ou d'assainissement. Les principaux bailleurs bilatéraux du pays étaient en 2010 les Etats-Unis, les Pays-Bas, l'Allemagne, la Suède, le Danemark, et la France en sixième position ; les principaux bailleurs multilatéraux étaient la Banque mondiale, l'Union européenne, la Banque africaine de développement, et les programmes de l'Organisation des Nations unies (Programme des Nations unies pour le développement/PNUD, Unicef, etc.). Il existe une multitude de bailleurs de fonds, dont le dernier en date est l'*African Agriculture Fund (AAF)* qui est un fonds africain de 300 milliards de dollars qui permettra de financer des activités de développement de l'agriculture au niveau des collectivités locales.

Critères possibles de financement pour faire avancer le processus de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC)

Il est important de savoir quoi financer et qui financer. Il est largement reconnu qu'il est important de financer, dans les pays africains, les PANA (Plans d'action nationale d'adaptation aux changements climatiques) qui donnent la vision nationale et les programmes sectoriels importants à financer pour s'adapter au changement climatique : financer les PANA est une garantie de la durabilité des placements.

En conclusion, au niveau des pays d'Afrique, et d'Afrique de l'Ouest en particulier, il existe beaucoup d'actions tous azimuts qui permettent à la population de contribuer à la mise en œuvre des conventions internationales dans les différents secteurs du développement et notamment le secteur agricole. Ainsi, de nombreuses activités permettent aux populations de contribuer à la réduction, à terme, des émissions de gaz à effet de serre dans le terroir (comme la conservation des terres ou le compostage).

Le problème tient au fait que les Etats africains ne mettent pas réellement des financements dans le développement de ces politiques. Ils comptent sur les partenaires internationaux, ce qui constitue une limite pour la diffusion et même la pérennisation des actions : les Etats ont en effet souvent des difficultés à assurer la relève après le départ des bailleurs venus pour mettre en œuvre des projets de trois ou cinq ans. Les organisations régionales (comme la CEDEAO et les différentes organisations qui découlent de l'Union africaine) constituent des garanties pour pouvoir assurer les politiques régionales viables dans le cadre de la lutte contre les changements climatiques.

3. L'architecture du financement international de la lutte contre le changement climatique

Depuis la Conférence de Copenhague en 2009 et surtout depuis Cancun en 2010, les pays industrialisés se sont internationalement engagés à mobiliser 100 milliards de dollars par an d'ici 2020 pour la lutte contre le réchauffement climatique et pour l'adaptation pour les pays en développement.

Si la question des sources de financement a été - et est toujours - très débattue dans les négociations internationales sur le climat, ainsi que celle de leur additionnalité, il reste que l'engagement de la Communauté internationale est clair pour mettre davantage de ressources et aller les chercher à la fois dans les budgets des Etats (même s'ils sont restreints pour les pays du Nord) et dans les sources innovantes (qui sont en discussion et qui mettront sûrement du temps à se mettre en place, comme la taxe sur les transactions financières internationales).

Cette question des sources continue d'être traitée dans les enceintes du G20 en particulier, et les discussions ont été réouvertes sur les sources alternatives lors de la Conférence de Durban en 2011 afin de contribuer de manière plus importante au financement international de la lutte contre le changement climatique. Un comité permanent autour de ces financements (*Finance Standing Committee*) a été mis en place afin d'avoir de meilleures informations sur les acteurs et sur leur niveau d'intervention, sur les gaps, et sur ce qui doit être mieux financé et de quelle manière cela doit l'être.

3.1. Les fonds internationaux : le Fonds vert pour le climat

Les fonds multilatéraux dédiés aux questions climatiques (Fonds pour l'adaptation ; *Climat Investissement Fund* / CIF de la Banque mondiale ; Fonds pour l'environnement mondial) sont très marginaux en termes de volume. Le cumul de ces fonds n'approche qu'un milliard de dollars US environ de dépenses en 2010. Ils sont cependant en croissance et permettent des effets de levier sur les autres puisque ce sont généralement des fonds en subvention qui peuvent être mixés avec des financements internationaux en prêt. Les fonds carbone (*Carbon Fund for Europe/CFE* ; *Post-2012 Carbon Credit Fund* ; *Africa Carbon Fund*, etc.) comprennent aussi un certain nombre d'initiatives qui permettent d'avoir un effet d'entraînement sur d'autres financements « climat ».

Durant le Colloque, l'accent a été mis sur le Fonds vert pour le climat (*Green Climate Fund* / GCF) qui a été adopté lors de la Conférence des Nations unies sur le climat de Cancun en 2010 (COP 16) pour accueillir une partie des 100 milliards de dollars par an qui devront être mobilisés par les pays développés avant 2020 pour répondre aux besoins de financement des pays en développement.

Ce Fonds a été officiellement créé lors de la Conférence de Durban fin 2011 (COP 17) où a été adopté de justesse un cadrage général (*Governing Instrument*) permettant d'opérationnaliser ce nouveau Fonds.

Les principales caractéristiques de Fonds vert pour le climat sont les suivantes : il aura une personnalité juridique ; s'il est sous l'orientation de la Conférence des Parties, il n'est pas sous son autorité ; son Conseil d'administration sera composé de vingt-quatre membres, à savoir douze pays du Nord et douze pays du Sud (les discussions étant en cours pour déterminer quels seront ces pays parmi les parties aux négociations), ainsi que de quatre observateurs pour la société civile et le secteur privé ; il est actuellement géré (par intérim) par la Banque mondiale ; il est prévu la mise en place d'un secrétariat indépendant.

A travers ce Fonds, sont instaurées les bases d'une nouvelle façon d'intervenir à un niveau international dans les pays. En effet, on va au-delà du précepte bien connu de l'appropriation, en mettant l'accent sur un lien très direct avec les modalités de financement : on aura une importance de plus en plus croissante des stratégies, des politiques publiques et des acteurs nationaux dans la décision d'allocation des fonds. C'est l'évolution concrète de ce qui devrait se faire dans l'aide publique au développement. En outre, est consacrée l'idée d'un accès direct et non pas uniquement intermédié par les grandes institutions financières internationales (Banque mondiale, etc.) : à travers ce schéma, sont reconnues de nouvelles possibilités de financement direct des Etats et surtout des institutions financières nationales (comme, par exemple, les banques de développement du Brésil ou de l'Afrique du Sud). Ainsi, au contraire de l'APD, dans les questions climatiques qui vont toucher beaucoup les grands pays émergents, on insiste davantage sur la reconnaissance de leurs savoir-faire et compétences, comme ils n'ont pas besoin (ni envie) d'avoir des institutions financières qui les managent.

Par ailleurs, le Fonds proposera tous types d'instruments financiers reconnus, à savoir non seulement des dons mais aussi, *in fine*, des prêts, des outils de capital, et des outils à fort effet de levier sur l'adaptation et l'atténuation, et à effet catalytique sur le secteur privé.

Si les pays se mettent d'accord sur une composition de douze pays du Nord et douze pays du Sud, le premier conseil d'administration du Fonds Vert se tiendra d'ici fin avril 2012⁵. Il est prévu que le pays qui accueillera le Fonds lui donnera aussi ses moyens d'intervention au sens réglementaire (ses possibilités d'intervention bancaire, non bancaire, financière en particulier). Un appel à proposition sera lancé, et de nombreux pays sont déjà candidats comme l'Allemagne, la Suisse, ou la Corée. La désignation du pays hôte du Fonds aura lieu en principe lors du deuxième conseil d'administration du Fonds fin août 2012, et sera validé par la Conférence des Parties en fin d'année au Qatar.

Les premières contributions sont espérées d'ici la fin 2012, sous la forme de contributions volontaires. En 2013, les critères d'abondements du Fonds seront définis pour plus d'institutionnalisation afin d'avoir une visibilité sur les financements du Fonds vert. Les premières opérations sont espérées d'ici fin 2013-2014, mais un décalage est possible en fonction de l'évolution des négociations. Les discussions sur les modalités opérationnelles de mise en place du Fonds sont en cours dans le cadre du secrétariat et du conseil d'administration qui sera installé. Des conclusions sont espérées d'ici la fin 2012 avec la tenue de la COP 18 au Qatar.

Lors des débats du Colloque, la question clé de la cohérence entre ce Fonds et les autres fonds internationaux pour le climat a été posée. Ce point est encore en cours de discussion : absorbera-t-il progressivement tous les autres fonds pour devenir, en quelque sorte, le fonds principal de mise en œuvre des financements « climat » internationaux ; ou sera-t-il un fonds parmi les autres, plus englobant, et qui générerait des actions au travers des autres fonds ? Les négociations s'orientent plutôt vers la première option, à savoir une entrée progressive des autres fonds dans ce Fonds vert. Pour cela, il faut toutefois qu'il soit perçu comme un fonds catalytique, c'est-à-dire non pas comme un fonds qui intervient en tant que tel, de façon massive et directement auprès des investisseurs, mais comme un fonds qui permette de catalyser d'autres financements venant des institutions financières nationales et internationales et des acteurs gouvernementaux.

⁵ Note d'Epargne Sans Frontière : le Conseil d'administration a été reporté à la fin juin 2012.

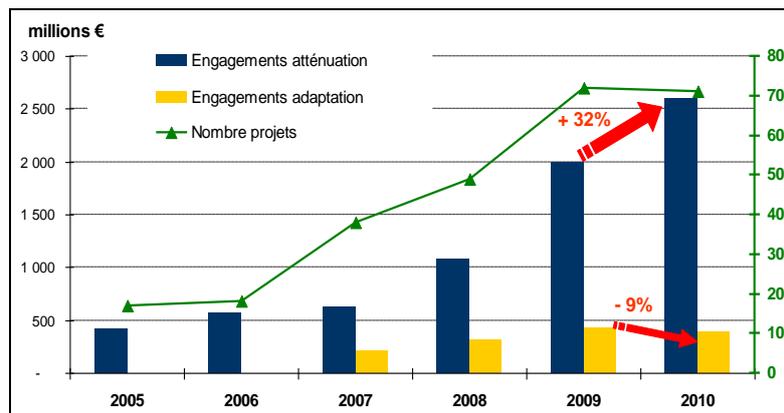
3.2. Les bailleurs de fonds : la France et l'Union européenne

La France et l'Agence Française de Développement

L'Agence Française de Développement s'est placée en tant qu'acteur majeur du financement international de la lutte contre le changement climatique : elle représente environ 10 % des financements publics internationaux sur le climat.

L'AFD a une comptabilisation plus restrictive et justifiée que celle des « *Rio markers* ». Sur les questions d'atténuation, l'AFD a mis en place une méthode de comptabilisation systématique des émissions ou des réductions d'émissions de tous ses projets : une base permet de définir si tel ou tel projet contribue à émettre ou à réduire, et de savoir ce qu'il se passe dans l'atmosphère. Ces évaluations permettent à l'AFD de classer un projet qui contribue de manière significative à la réduction des gaz à effet de serre en « projet de climat ». Sur les questions d'adaptation, l'évaluation est plus compliquée : l'AFD a mis en place une grille de lecture plus ciblée sur certains projets en fonction du type de vulnérabilité à traiter, et fait ainsi un croisement entre le projet et la vulnérabilité locale telle qu'elle est identifiée (sur ce point, il manque beaucoup de données internationales).

Sur les cinq dernières années, il y a une très grosse croissance des investissements de développement qui ont eu des contributions positives sur le climat. L'AFD a engagé presque huit milliards d'euros entre 2005 et 2010. Deux milliards d'euros d'investissements sont à prévoir pour l'année 2012. Ainsi, cela fera près de 10 milliards d'euros d'investissements sur les cinq - six dernières années dans des projets qui ont des co-bénéfices avec les questions climatiques.



Source : AFD - Présentation de Pierre Forestier lors du Colloque 2012 d'ESF

L'AFD s'est engagée à avoir une stratégie climat encore plus importante sur les quatre prochaines années, en particulier sur trois piliers :

- un objectif d'engagement financier ambitieux pour le groupe : consacrer 50 % des engagements annuels de financement de l'AFD dans les Etats étrangers à des projets qui aient des co-bénéfices sur le climat (à savoir des projets qui réduisent ou qui permettent d'adapter) ; et 30% des octrois annuels de Proparco ;
- une mesure systématique d'impact sur tous ses projets, et notamment en termes de réductions de gaz à effet de serre ;
- une grille de sélectivité des projets au vu de leur impact sur le climat, afin de dire que, dans certaines géographies et sous certaines conditions, certains projets très émissifs ne seront plus menés puisqu'ils seront considérés comme ne relevant plus d'un mandat de développement durable.

En dehors de son engagement via l'AFD, la France contribue aussi significativement aux efforts internationaux de financement de la lutte contre le changement climatique : elle est

impliquée dans d'autres actions pour réduire l'impact du réchauffement climatique, en particulier à travers les fonds multilatéraux comme les CIF, le Fonds pour l'adaptation, ou le Fonds pour l'environnement mondial.

L'Union européenne : un acteur influent sur la scène internationale du climat

L'importance du niveau européen dans l'architecture des financements « climat » a été rappelé : ce niveau permet de donner du poids aux différentes contributions nationales par un effet de masse critique collectif. Il faut que l'ensemble des Etats membres et la Commission respectent le Code de conduite adopté en 2007 et qui vise à créer entre eux les synergies et les complémentarités nécessaires pour être à la fois plus efficaces non seulement vis-à-vis d'eux-mêmes, mais aussi et surtout vis-à-vis des demandes des pays partenaires.

L'Union européenne a tenté de lancer des activités essentiellement climatiques pour essayer de résoudre le problème entre actions de développement et actions à vocation climatique. En outre, a été lancée en 2007 l'initiative « Alliance globale contre le changement climatique » visant à éviter l'effet de niveau qui conduit à ignorer les petits investissements, les petites opérations : cette Alliance globale s'adresse principalement aux îles du Pacifique qui, à côté du continent africain, sont particulièrement menacées par l'action du réchauffement climatique, et aux pays les plus pauvres de notre planète dont une partie est concentrée sur le continent africain.

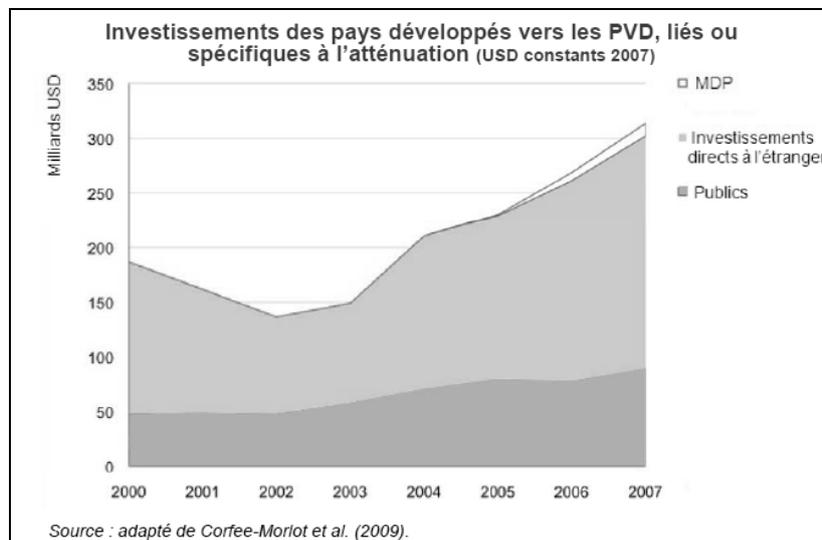
Sur la question de l'influence que l'Union européenne aura ou non collectivement à « Rio +20 », il faut tenir compte de deux leçons du passé : d'une part, il ne faut pas reproduire l'échec de Copenhague où les Européens y étaient allés chacun séparément et n'ont pas été entendus ; d'autre part, il faut suivre la leçon positive du Forum de Busan sur l'efficacité de l'aide. A cette occasion, ce sont les pays en développement, et en particulier les pays africains, qui ont demandé aux principaux pays émergents (la Chine en particulier) de désormais davantage tenir compte de leurs besoins, de leurs demandes propres de résultats escomptés et d'agir moins de manière unilatérale. Ainsi, lorsque tous les Européens essaient d'agir de manière groupée et surtout de manière cohérente, ils peuvent, d'une part, avoir un effet de levier en termes de financement, et, d'autre part, avoir un effet de masse critique sur les décisions et les normes à adopter notamment dans le contexte des résultats escomptés à « Rio +20 ».

L'Union européenne est probablement l'acteur composite le plus important et influent sur la scène internationale du climat, de manière à la fois quantitative en termes de financement, et qualitative dans les négociations. Il faudrait qu'elle soit plus visible en termes de communication. Il manque notamment des chiffres intégrés mesurant l'action des institutions et des Etats membres sur les questions climatiques. Une proposition de la Commission est actuellement assise sur les « *Rio markers* » et permettrait d'avoir des chiffres intégrés. Il y a des atouts très importants au niveau européen : ainsi, via les facilités européennes de mixage au travers des géographies, on a démontré la capacité de mettre en place des fonds avec une grande capacité catalytique pour des investissements majeurs dans un certain nombre de géographies. On retrouve d'ailleurs le concept du Fonds vert : une facilité qui permettrait de catalyser des fonds internationaux afin d'augmenter très significativement les flux de financement pour tous ces investissements. La France a largement défendu, au niveau international, l'idée que le Fonds vert ait la caractéristique de cette facilité. L'Europe aurait tout intérêt à pousser cela. D'autres types de facilités européennes thématiques sont intéressantes (eau, énergie) et permettent d'avoir des accès à une granulométrie différenciée et qui pourraient aussi être reprises.

3.3. Le secteur public : le point de vue de CDC Climat sur l'orientation des investissements pour le climat

CDC Climat est une nouvelle filiale de la Caisse des Dépôts créée début 2010, réunissant des activités et des équipes qui étaient incubées au sein de la Caisse des Dépôts à l'initiative de Daniel Lebègue quand il en était le directeur général, et qui est une filiale « investisseur » dans l'ensemble des mécanismes qui contribuent à la transition vers une économie sobre en carbone.

Une étude a tenté de faire la somme des investissements directs à l'étranger privés et des investissements publics des pays développés vers les pays en développement, investissements qui ont un impact, bon ou mauvais, sur la question climatique : chiffrés à 300 milliards de dollars annuels, les investissements regroupent davantage d'investissements sur les centrales thermiques au charbon et d'investissements pétroliers, que sur les énergies renouvelables.



Source : Présentation de Pierre Ducret au Colloque 2012 d'ESF

Ainsi, avant même de parler de financements additionnels, la question fondamentale est de savoir comment orienter l'épargne, publique ou privée, autrement qu'elle ne s'oriente naturellement : comment faire pour que ces volumes d'investissements aujourd'hui orientés vers les pays en développement sur des sujets qui ont un impact climatique, aient le plus possible un impact positif ?

Le financement de projets : le Mécanisme pour un Développement Propre

Depuis sa mise en place en 2005, le Mécanisme pour un Développement Propre (MDP) apparaît comme une initiative audacieuse et intéressante : en proposant, dans les pays du Sud, un système qui permet d'acheter des réductions d'émissions de gaz à effet de serre qui sont revendues à ceux qui en ont besoin pour faire leur conformité à des contraintes dans les pays du Nord, il répond à la volonté d'orienter les investissements. Ainsi, ce qui est important, ce n'est pas les 7 milliards de dollars que le MDP aura représenté en volume global d'investissements à la fin de la période de Kyoto d'ici fin 2012, mais c'est la totalité des investissements réels - et non uniquement la partie des émissions évitées - qu'il aura contribué à orienter vers des réductions d'émissions de gaz à effet de serre.

Le défi du MDP - seul financement innovant adopté à ce jour selon certains - est de jouer ce rôle d'orientation : s'il était développé, son impact sur l'ensemble des 300 milliards de dollars d'investissement serait très élevé.

Le bilan du MDP en termes d'impact sur la réduction des gaz à effet de serre a été très important : on considère que c'est 5 milliards de tonnes à échéance 2020 qui auront été « abattues », et 7 milliards de dollars environ fin 2012 qui auront été transférés du Nord vers le Sud.

Le problème principal que rencontre le MDP est la répartition de ses projets à l'échelle mondiale : ce Mécanisme s'est en effet massivement appliqué aux pays émergents (Chine principalement, Inde, Brésil et, dans une moindre mesure, Indonésie et Mexique). Du point de vue de la lutte contre le péril climatique, ce sont les pays où se trouvaient, et où se trouvent encore, les principales sources et croissances d'émissions de gaz à effet de serre en dehors du monde développé, et les principales possibilités de les réduire à un coût plus faible que dans les pays développés. Si c'était l'objectif du MDP, le problème est que cette focalisation - qui a été accrue par le fait que les pays émergents se sont équipés pour accueillir très vite la mécanique du MDP et entrer dans le dispositif onusien permettant d'enregistrer ces projets - a conduit à la saturation de la seule demande existante pour ces crédits, à savoir la demande européenne.

L'ensemble des crédits émis par les projets du MDP sera tel, à la fin 2012, que la capacité d'absorption du système européen d'échange de quotas sera intégralement saturée. Or actuellement, l'Europe est quasiment le seul acheteur à l'échelle mondiale. D'autres acheteurs arrivent mais pour des montants beaucoup plus faibles. Le Japon reste acheteur mais dans une moindre mesure. L'Australie met aussi en place un système d'échange qui créera une petite demande. Cependant, ceci ne permettra pas de résorber cette saturation. Ainsi, si de nouvelles sources de demande n'apparaissent pas, cette expérience du MDP, comme moyen d'orienter l'épargne vers des projets réducteurs d'émissions, risque de tourner court.

Cette saturation survient au moment même où les pays en développement (hors pays émergents) sont prêts à utiliser le dispositif de la finance carbone pour financer leurs propres projets de réduction d'émissions. Cette situation apparaît aussi alors que l'Europe a promis de garder la possibilité d'accepter des crédits venant des pays les moins avancés dans son système pour la période 2013-2020, promesse qui ne pourra cependant pas être tenue du fait de la saturation du marché. Finalement, tout se passe comme si la seule place existante avait été entièrement occupée par les pays émergents.

Cette situation de saturation nous amène naturellement à distinguer les catégories de pays en développement au regard de la lutte contre le réchauffement climatique : la définition des outils devra se faire en fonction des caractéristiques économiques, des profils, et des trajectoires d'émission de gaz à effet de serre, de chacun de ces pays.

En effet, les prévisions de l'OCDE jusqu'en 2050 annoncent que l'essentiel de la croissance des émissions de gaz à effet de serre vient des pays émergents, et notamment des BRIC (Brésil, Russie, Inde, Chine) : pour tenir les objectifs internationaux, le scénario exige qu'ils réduisent de manière draconienne leurs émissions à partir de 2020. Pour les pays en développement et spécialement pour les pays les moins avancés, il n'y a pas d'objectif de réduction de leurs propres volumes d'émissions de gaz à effet de serre.

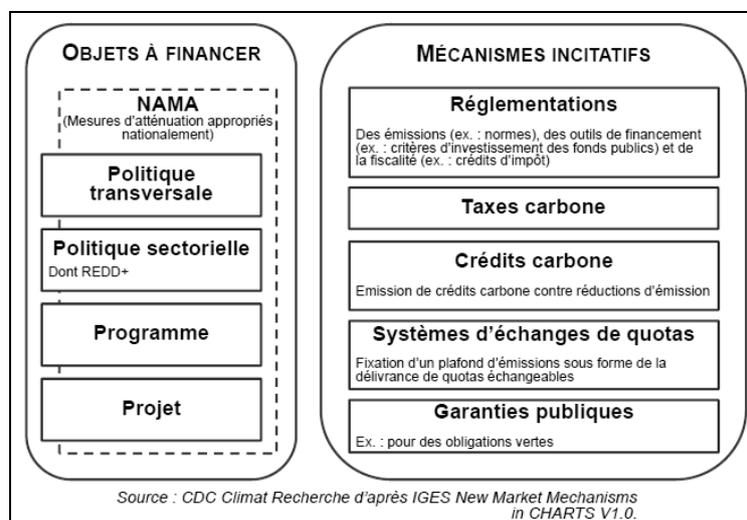
Ainsi, la question est apparue à la Conférence de Durban : on ne peut pas traiter de la même façon les pays émergents (comme la Chine) et les pays en développement (comme le Burkina Faso) dans la négociation internationale car ce ne sont pas les mêmes techniques ni les mêmes modes de financement qui devront être utilisés.

Ainsi, l'enjeu pour les pays émergents est de s'orienter vers un système de réduction de caps donnés sur leurs émissions, tandis qu'il faut continuer à donner aux autres pays en développement la possibilité de poursuivre leur trajectoire de développement.

Concernant les pays émergents, il faut toutefois que la position de négociation reste ouverte sur un point important : les transferts de technologie. S'il n'est pas logique de vouloir orienter l'épargne vers des pays qui n'en ont pas besoin (car ils disposent eux-mêmes d'une très forte épargne et peuvent financer leurs programmes de réduction), il reste important que les transferts de technologie du Nord vers le Sud concernent aussi les pays émergents qui en ont besoin pour accélérer leur propre mutation. Pour eux, c'est moins un problème d'épargne qu'un problème de transferts de technologie.

Le financement d'objets plus larges que l'approche projet

Concernant la nature des objets à financer, on a des périmètres très différentes ou, du moins, qui s'emboîtent comme des poupées russes.



Source : Présentation de Pierre Ducret au Colloque 2012 d'ESF

En effet, se trouve d'abord le projet, qui était le seul objet que le MDP finançait jusqu'à récemment. Ensuite, des projets peuvent être agrégés pour en faire des programmes (notamment des programmes d'activités, comme le fait actuellement le MDP) et ainsi répondre aux problèmes de granulométrie. Puis, on peut s'intéresser aux politiques sectorielles et financer par secteurs économiques ou domaines entiers (telle que la forêt comme tente de le faire le mécanisme de Réduction des émissions liées à la déforestation et à la dégradation des forêts / REDD+) ; ou aux politiques transversales à l'échelle nationale voire régionale ; et enfin, au niveau national, le concept le plus élaboré à l'heure actuelle porte sur les NAMA, ces Mesures d'atténuation appropriées nationales qui sont menées par un pays et qui pourraient faire l'objet d'un programme de financement complexe.

On n'abandonnera pas les approches de projets, mais il faudra monter sur des objets plus larges pour régler les problèmes de granulométrie et avoir des impacts plus forts avec des coûts de transaction plus faibles.

En face de ces objets, se trouvent des mécanismes incitatifs comprenant des réglementations, des mécanismes de taxes carbone (qui sont à la fois une ressource et un mécanisme incitatif), des mécanismes de crédits carbone, des systèmes d'échanges de quotas, et des systèmes de garanties publiques.

Deux réponses fondamentales - non suffisantes mais nécessaires - pour orienter les investissements vers la réduction des émissions dans les pays en développement

Définir des prix de l'externalité du CO₂

Il semble impossible de réussir la limitation du réchauffement climatique sans définir un ou des prix du carbone. Il faut bien avoir conscience que ce n'est pas l'augmentation du prix de l'énergie qui suffira comme mécanisme incitatif : si elle peut être utile pour développer des investissements d'efficacité énergétique, elle a parallèlement pour effet d'augmenter la rentabilité d'investissements sur les forages profonds et les schistes bitumineux et donc de différer la décarbonation.

Ainsi, pour accélérer le rythme de la mutation énergétique, il faut que, en plus des effets naturels du prix de l'énergie, soient définis des prix de l'externalité dans le monde : c'est une condition certes non suffisante mais absolument nécessaire pour orienter les investissements vers les opérations de décarbonations. C'était d'ailleurs à ce titre que le couplage entre le MDP et le système européen d'échange de quotas était tout à fait exemplaire.

Le système européen d'échange de quotas est la plus grande tentative mondiale de donner un prix à l'externalité du CO₂ qui a permis d'exporter un prix partout dans le monde, y compris en Chine. Ce prix s'applique déjà à 40% des émissions européennes. Parmi les relais importants porteurs d'espoir, il y a le fait que l'Australie, pays - continent charbonnier et minier, a mis en place une taxe destinée à se transformer en système de quotas d'ici deux ans. Il faudra aussi que l'Union européenne défende l'acquis de la politique qu'elle a déjà mise en place, au titre d'ailleurs de la préservation de sa propre compétitivité future.

Une régulation financière incitatrice pour les mouvements de capitaux

La question est de savoir comment il sera possible d'orienter les investissements vers les pays en développement - ou à l'intérieur de nos propres pays - sans qu'au niveau faitier de la régulation bancaire et financière, on ne distingue ces financements par rapport à la masse globale des financements.

En effet, aujourd'hui, après la crise financière mondiale, l'orientation de la régulation financière est une orientation prudentielle qui a pour but de faire payer le coût du risque au financement bancaire - et au monde financier en général - notamment par des contraintes en fonds propres pour limiter les effets excessifs de levier qui ont été constatés et qui sont considérés comme ayant beaucoup contribué à la crise financière actuelle.

Ce coût du risque - approché de façon très globale par les régulateurs qui intègrent le risque financier, opérationnel, etc. - ne comprend pas le risque climatique : compte tenu de l'ampleur planétaire du sujet, la question reste de savoir comment on pourra continuer à ne pas l'intégrer.

Ainsi, il faudrait non pas pénaliser davantage l'ensemble des investissements, mais donner une sorte de bonus en capacité de levier sur les investissements les plus vertueux en termes de réductions d'émissions et ce, à l'échelle faitière des règles prudentielles. C'est dans la négociation sur Bâle III que cela devrait se jouer.

Il faut dérisquer les investissements qui prouvent leur capacité à décarboner l'économie par rapport aux autres : ainsi, il faut savoir comment favoriser l'investissement de long terme et comment favoriser en particulier les investissements qui décarbonent l'économie.

Une agence de notation de la dette environnementale souveraine et des entreprises cotées

L'idée a été mise en avant de la création, à l'échelle mondiale, d'une agence de notation de la dette environnementale souveraine (et particulièrement de la dette carbone) et des entreprises cotées qui pourrait avoir un effet considérable d'accélération de décarbonations de notre économie : une actualisation chaque année des notes sur les Etats et les entreprises par une telle agence serait un formidable accélérateur de l'orientation des financements vers les investissements les plus vertueux.

Intégration des questions climatiques dans les négociations commerciales et monétaires internationales

Si les négociations sur le climat restent un sujet à part qui ne rejoint pas les grandes négociations commerciales à l'Organisation mondiale du Commerce ou les négociations monétaires internationales au Fonds monétaire international, elles n'ont aucune chance d'aboutir : les questions climatiques doivent rentrer dans ces négociations « *main stream* ». L'Union européenne donne bien l'exemple en intégrant les questions climatiques dans ses différentes politiques.

3.4. Le secteur privé : le regard du cimentier Lafarge sur la lutte contre le changement climatique et son financement

Les engagements de Lafarge dans la lutte contre le changement climatique dans l'industrie cimentière

Un engagement pour la réduction des émissions de CO₂ et l'adaptation climatique

Lafarge est une grande entreprise privée et cotée qui se préoccupe des émissions de CO₂ du matériau qu'elle produit (le ciment) et du secteur dans lequel elle intervient (le bâtiment), et qui réfléchit aux questions d'adaptation aux effets du changement climatique.

En effet, à travers la production du ciment qui est une industrie intensive en énergie, le Groupe Lafarge est consommateur d'énergie et émetteur de CO₂ : l'entreprise a la conviction qu'elle ne peut pas s'en désintéresser pour des raisons économiques, environnementales et sociétales. Cette conviction date du premier choc pétrolier qui a très vite insufflé, pour des industries comme Lafarge, la notion d'efficacité énergétique avec la question de l'impact sur les coûts. Lafarge a pris des engagements publics, chiffrés et volontaires de réduction de ses émissions de CO₂ en 2000 à une époque où on en parlait encore peu.

En outre, le secteur du bâtiment consommant 40 % de l'énergie globale dans le monde, le Groupe Lafarge ne peut pas se désintéresser des émissions de CO₂ du secteur auquel il fournit des matériaux : il s'agit donc de repenser le bâtiment, et le Groupe entend être une solution de progrès pour le secteur de la construction afin d'adapter les bâtiments au climat.

Enfin, il faut savoir que 20 % de la population mondiale vit à moins de 3 mètres d'altitude : si cette question relève de l'adaptation et d'enjeux plus éloignés de la production de Lafarge mais tout aussi prégnants en termes sociétaux, le Groupe entend se positionner dessus et préparer des solutions en matière d'adaptation aux effets du changement climatique.

En termes de financement, le Groupe fait de la réduction de ses propres émissions de CO₂ une responsabilité et un enjeu opérationnel de performance : cet objectif de réduction est intégré à la performance opérationnelle du Groupe. Concernant la réduction des émissions du secteur du bâtiment, le Groupe considère l'enjeu marketing mais doit prendre en compte des enjeux de normes externes et, éventuellement, de politiques publiques. Enfin,

concernant le secteur de l'adaptation, le Groupe intervient dans un sujet plus vaste en termes d'acteurs et de responsabilités.

Une approche double : une démarche globale et une action locale

En termes de Recherche et développement, le Groupe Lafarge a choisi une démarche globale pour pouvoir être impliqué dans tous les pays où cela est pertinent. Ainsi, par exemple, le Groupe a créé un nouveau ciment dont les émissions de CO₂ sont réduites d'environ 25-30 %, et cofinancé par le programme « Life+ » de l'Union européenne. En termes de partenariats, l'approche est aussi globale. Ainsi, un partenariat global lie le Groupe depuis plus de dix ans à WWF⁶.

Les actions sont, quant à elles, très locales : le Groupe utilise les matières premières locales (calcaire, matières premières de substitution) et une grande partie de l'énergie locale (l'électricité, la biomasse, la valorisation des déchets municipaux). En outre, les collaborateurs, les clients, et les parties prenantes sont des locaux. Le rayon d'action commerciale d'une cimenterie est de l'ordre de 200 à 250 kilomètres. La mise en œuvre des actions du Groupe dépend donc des conditions locales.

Le Groupe déploie cette approche dans toutes ses cimenteries du monde, pays en développement et pays émergents. Ainsi, ce n'est pas parce qu'en Chine il n'y a pas d'ETS (*Emissions Trading System*) incitant à agir, que le Groupe ne fait rien dans ce pays : au contraire, le Groupe travaille à la réduction de ses émissions de CO₂ à la tonne de ciment qui sont aujourd'hui au même niveau que celles qu'il a en Europe sous le système européen d'échange de quotas.

Une ambition : influencer l'industrie et mettre les acteurs en relation

En plus que de vouloir influencer les parties prenantes et entraîner d'autres secteurs, le Groupe entend influencer ses concurrents cimentiers en Europe, en Amérique, et en Asie. Lafarge s'est en particulier donné comme responsabilité d'entraîner les Chinois dans le respect de l'environnement : l'entreprise a par exemple créé la « *Cement Sustainability Initiative* » qui a accueilli cinq gros cimentiers chinois il y a un an et demi. Ainsi, en termes d'actions, il faut savoir encourager les initiatives qui permettent aux acteurs de se mettre ensemble collectivement afin d'échanger des « *best practices* » et de progresser collectivement plus vite que seul sur ces deux sujets qui sont souvent, en grande partie, non concurrentiels.

Les défis de Lafarge dans le financement de la lutte contre le changement climatique dans l'industrie cimentière

Le ciment : un composant essentiel du développement économique

L'Union européenne, les Etats-Unis et le Japon représentent chacun 10 % de la production et de la consommation mondiales de ciment. Les pays en développement en totalisent ensemble 30 %. La Chine en représente 50 % à elle seule. On ne peut pas ignorer ce contexte quand on parle de financement de la lutte contre le changement climatique dans l'industrie cimentière. En effet, les marchés des pays de l'OCDE sont en stagnation et en saturation, alors que ceux des pays en développement sont en forte progression. On a une corrélation claire entre la demande de ciment et le développement économique.

⁶ *World Wildlife Fund*, littéralement « Fonds mondial pour la vie sauvage ».

L'enjeu majeur pour le Groupe Lafarge est de savoir comment financer la croissance la plus propre possible en CO₂ dans des pays en développement et des pays émergents qui ont une demande en ciment aussi forte et aussi immédiate.

L'importance des (co)financements

En termes de (co)financements, au-delà de ce que fait le Groupe pour ses besoins opérationnels et ce, en cohérence avec les enjeux environnementaux, il faut être plus créatifs.

Ainsi, au Nigeria, Lafarge développe une expérience autour du concept d'économie circulaire : le Groupe aide les fermiers locaux dont les exploitations sont situées autour de son usine, à se lancer dans la culture du jatropha qui a peu de besoin en eau, qui a une productivité assez rapide, et qui est une source de biomasse utilisable par la cimenterie qui peut donc refinancer ces cultures et les emplois de ces fermiers qui, sinon, ont tendance à partir faute de débouchés ou de ressources en eau.

Il y a aussi les mécanismes de marchés sectoriels. Dans le cadre des négociations internationales, l'industrie cimentière souhaiterait se lancer dans un mécanisme de réduction des émissions de CO₂ au niveau d'un secteur, mais est confrontée au problème du financement et de savoir comment relier un tel mécanisme avec d'autres sources de financement, et a besoin d'aide sur ce point.

La crise touche particulièrement certains pays dans lesquels le Groupe Lafarge opère : pour une entreprise, cela pèse sur ses capacités d'investissement. Les cofinancements peuvent accompagner ces moments difficiles et permettre d'aller plus vite. La récupération de chaleur pour la redistribuer (il y a beaucoup de déperdition de chaleur avec les fours de cimenterie), ou la mise en place de filières de combustibles alternatifs (comme en Autriche où les usines du Groupe fonctionnent sur la base d'énergies non fossiles) sont des actions nécessitant de gros investissements pour lesquels les moyens peuvent manquer. Les cofinancements ont ici un rôle puissant et porteur pour tous les acteurs qui peuvent utiliser ce genre de sources d'énergie.

Quand on parle de chaîne de valeurs de la construction et de développement économique des pays les moins avancés, il faut se demander comment construire un modèle économique qui soit compatible avec l'environnement et avec la vitesse attendue de ce développement économique. Les instances de financement et les entreprises ont un rôle majeur collectif pour aider ces pays qui en ont le plus besoin et qui sont les plus vulnérables au changement climatique.

3.5. La société civile : Coordination SUD « pour une coordination et utilisation efficaces et équitables des financements climat »

Coordination SUD, la plateforme des ONG françaises de solidarité internationale, a adopté un ensemble de positions sur la question des financements pour la lutte contre le changement climatique et de la gouvernance en particulier.

Durant le Colloque, il a été rappelé : la déclaration politique de certains pays lors de la Conférence de Copenhague de 2009 sur des engagements pour les financements précoces entre 2010 et 2012, et des engagements sur les financements à long terme avec les 100 milliards de dollars à mobiliser d'ici 2020 ; l'idée de créer un Fonds vert pour le climat ; et le fait que ces engagements ont été actés par les pays à la Conférence de Cancun en 2010.

Suite à la Conférence de Copenhague, la Commission Climat et développement de Coordination SUD (qui rassemble une vingtaine d'ONG membres de la plateforme et le

Réseau Action Climat en tant que membre invité) a souhaité travailler sur la question des financements « climat ». Au-delà de la bataille importante sur les chiffres qui a eu lieu à Copenhague, les ONG sont des acteurs sur le terrain (au même titre que l'AFD) et entendent s'assurer que ces financements arrivent bien aux populations qui en ont le plus besoin.

Ainsi, Coordination SUD a choisi de traiter cette thématique des financements à travers trois axes de questionnements et de plaidoyers :

- la transparence des engagements pris par les pays développés en termes de contribution financière sur les financements précoces (collaboration avec Oxfam et le Réseau Action Climat en 2010) ;
- l'utilisation équitable et efficace des financements, notamment avec le Fonds vert pour le climat ;
- la mobilisation de ressources financières additionnelles aux objectifs de l'aide publique au développement, et la définition de mécanismes de financements innovants.

Suite à la Conférence de Cancun et la création du Fonds vert pour le climat, Coordination SUD a focalisé ses efforts et réflexions sur la question de la gouvernance à mettre en place au niveau de ce Fonds pour assurer une bonne utilisation des financements et ce, en direction des populations qui en ont le plus besoin.

Sur la base d'un travail mené avec le Réseau Action Climat sur les différents fonds climat et une revue des principaux enjeux et des principales expériences tirées de plusieurs décennies de financement du développement, Coordination SUD a dressé un certain nombre de recommandations sur le Fonds vert qui ont été portées à la Conférence de Durban. Deux mots clés sont importants dans les plaidoyers de la plateforme d'ONG : l'efficacité de l'aide et l'équité, qui ont été retranscrits en recommandations.

Deux mots clés : l'efficacité de l'aide et l'équité des financements

Dans le cadre des discussions internationales sur le climat où les négociateurs sont principalement des représentants des ministères de l'Ecologie, il n'y a pas nécessairement beaucoup d'opérateurs de terrain, surtout dans les délégations des pays en développement, qui connaissent les questions d'aide publique au développement. L'efficacité de l'aide est importante : il reste à savoir comment prendre en compte dans ces négociations les principes et objectifs clés de la Déclaration de Paris de 2005 et les grandes recommandations de Busan, à savoir l'appropriation par les pays bénéficiaires, l'alignement de l'aide sur les priorités des pays, la coordination des bailleurs pour éviter les doublons et maximiser les synergies, des procédures d'accès aux financements plus simples, et une prévisibilité des financements.

L'équité est, pour sa part, un sujet qui fait débat dans les négociations internationales depuis longtemps et surtout depuis la Conférence de Durban. Pour Coordination SUD, l'équité signifie que les financements doivent aller en priorité aux populations les plus vulnérables et qui en ont le plus besoin, et impose de s'assurer du caractère inclusif de l'élaboration des politiques publiques dans les pays du Sud sur les enjeux climatiques. L'équité touche donc aux processus pour assurer une certaine inclusion.

Des recommandations

Accorder autant d'importance à l'adaptation qu'à l'atténuation

Pour Coordination SUD, il est important d'accorder la même importance à l'adaptation qu'à l'atténuation. En effet, dans les fonds climat ou dans les investissements étrangers directs, les questions d'atténuation priment beaucoup. Le souhait de la plateforme d'ONG est donc que soit opéré un rééquilibrage en faveur de l'adaptation.

Favoriser l'accès direct aux financements pour les pays en développement

Jusqu'à présent, le fonctionnement des fonds, comme le Fonds pour l'environnement mondial, reposait sur la mobilisation des agences de mise en œuvre multilatérales, comme le PNUD (Programme des Nations unies pour le développement), le PNUE (Programme des Nations unies pour l'environnement), la Banque mondiale, ou des banques régionales de développement. Les procédures étaient alors complexes et il était très long d'obtenir des financements. La mise en place du Fonds pour l'adaptation a été assez innovante puisque, à travers ce Fonds, les pays en développement peuvent passer directement par leurs agences nationales de mise en œuvre.

Faire en sorte que les instruments financiers soient adaptés aux besoins spécifiques des pays en développement et aux enjeux d'adaptation et d'atténuation

Coordination SUD, comme une majorité des ONG, remarque qu'il y a davantage de dons pour l'adaptation dans les pays les moins avancés.

Dédier une partie des financements aux renforcements des capacités institutionnelles des administrations et des acteurs non étatiques

Cette nécessité s'exprime dans le cadre de l'aide publique au développement mais aussi des fonds climat (comme le Fonds pour l'environnement mondial). En effet, il apparaît que les financements ont souvent du mal à être décaissés sur le terrain faute, notamment, d'un nombre suffisant de porteurs de projets (ONG, organisations paysannes, secteur privé local, etc.) pour accéder aux financements et pour aller voir les entités responsables au niveau des pays pour proposer des projets. Il est donc particulièrement important que les financements « climat » aillent au renforcement de ces acteurs.

Ainsi, par exemple, pour réduire les émissions de gaz liées à la déforestation, de nombreuses initiatives sont lancées, notamment dans le bassin du Congo : il faudrait que des financements aillent en appui aux filières qui sont liées à l'exploitation du bois dans ces pays ou à l'exploitation des produits forestiers non ligneux.

Reconnaître le rôle du secteur privé par rapport au secteur public

Concernant le rôle du secteur privé par rapport au secteur public, les ONG ont du mal à faire une classification du secteur privé (petites / grandes entreprises, industries polluantes / sobres en carbone, etc.). Toutefois, elles reconnaissent que le rôle du secteur privé est important en termes d'atténuation, notamment pour les investissements dans les infrastructures et les technologies sobres en carbone.

En ce qui concerne l'adaptation, les ONG privilégieraient davantage un financement public, avec l'idée que ce domaine n'est pas nécessairement très rentable pour le secteur privé et que les investissements ne se dirigent pas nécessairement vers l'adaptation. Toutefois, la présentation des engagements du Groupe Lafarge durant le Colloque a montré que l'adaptation peut aussi être une priorité pour le secteur privé.

Renforcer la participation de la société civile dans le Fonds vert pour le climat et dans les pays en développement

En prenant en compte l'expérience de ce qui se passe dans le domaine de l'aide publique au développement, il apparaît important d'impliquer la société civile au niveau du Fonds vert pour le climat, à savoir via sa participation au Conseil d'administration en tant qu'observateur.

Cette implication de la société civile doit aussi être promue dans les pays en développement. Coordination SUD défend ainsi la mise en place de plateformes multi-acteurs au niveau national qui puissent participer aux débats sur l'élaboration de politiques publiques et avoir, ensuite, la possibilité d'orienter les financements.

Point de vue de Coordination SUD sur les résultats de la Conférence de Durban : aspects positifs et défis restants

Sur les résultats de la Conférence de Durban, Coordination SUD est globalement satisfaite de ce qui a été obtenu sur le Fonds vert pour le climat et sur sa gouvernance. Sur la question des sources de financement, il est dommage qu'il y ait eu très peu d'avancées. Toutefois, certains points sont positifs par rapport aux recommandations défendues par la plateforme d'ONG et qui ont été actées.

Il en est ainsi par exemple du principe d'accès direct, et du fait que les financements doivent intervenir à différentes échelles (niveaux projets, programmes, politiques sectorielles, NAMA). Ce point est important pour les ONG de développement qui sont aussi un des acteurs de la lutte contre le changement climatique : l'enjeu est ainsi pour elles de pouvoir participer à la mise en œuvre de projets sur le terrain avec ses partenaires, et d'expérimenter, à travers la dimension projet, certaines initiatives à développer à une échelle nationale.

Un autre aspect positif est d'avoir obtenu la participation de la société civile au Conseil d'administration du Fonds vert pour le climat à travers deux représentants : cela suppose pour la société civile d'avoir une capacité à s'organiser en interne afin de pouvoir élaborer des positions et de les transmettre au Conseil. C'est un défi pour les ONG.

Parmi les points négatifs à retenir et sur lesquels il faudra revenir, se trouve celui de la répartition entre les prêts et les dons : si les deux sont prévus dans les règles de Durban, il serait important de définir des lignes directrices sur l'utilisation des dons dans le domaine de l'adaptation. Une clarification du rôle du secteur privé serait aussi nécessaire : le secteur privé doit-il, par exemple, accéder aux financements au même titre que les ONG ? Quel est son rôle précis ? De quel secteur privé parlons-nous ?

En conclusion et dans la perspective de la Conférence de « Rio +20 », le Fonds vert pour le climat représente pour les organisations de la société civile une avancée assez importante dans la question des financements sur le climat. Il reste encore à répondre à l'important défi de la mise en cohérence du Fonds vert avec les autres fonds climat et avec les sources bilatérales de financement, en particulier en termes d'efficacité de l'aide.

Plus spécialement, il faudra que le Conseil d'administration du Fonds vert (lorsqu'il sera opérationnel au second semestre 2012 en principe) élabore des critères plus précis pour l'allocation des ressources, notamment par pays ou par thématiques. En effet, la question de la différenciation, posée déjà par rapport aux efforts de réduction des émissions, se pose également en termes d'accès aux financements : les pays émergents doivent-ils avoir les mêmes financements que les pays les moins avancés ?

Il faudra aussi mettre en place des structures de dialogue au niveau national : il est important qu'il existe des interfaces entre les Etats et les porteurs de projets.

Enfin, si on ne peut pas être très optimiste sur la capacité des pays à faire un bond en avant à la Conférence de « Rio +20 », certains points du texte en négociation sont toutefois importants pour les organisations de la société civile par rapport aux enjeux du financement du climat, comme la coopération Sud-Sud et l'efficacité de l'aide.

4. Un source innovante de financement de la lutte contre le changement climatique : la taxe sur les transactions financières internationales

Lors du Colloque, Daniel Lebègue (ESF) a mis l'accent sur un sujet auquel Epargne Sans Frontière tient particulièrement, à savoir celui des financements innovants pour le développement et du projet de taxe sur les transactions financières qui a fait l'objet d'articles dans le numéro 104 de septembre 2011 de sa revue *Techniques Financières et Développement*⁷. La taxe sur les transactions financières est un sujet sur lequel le président d'ESF a aussi pris position dans le cadre d'un article paru dans *Le Monde* et co-signé avec Jean-Louis Viélajus, président de Coordination SUD et, plus récemment, avec une quinzaine de grandes ONG de solidarité en interpellant sur ce thème les candidats à l'élection présidentielle.

La communauté internationale a pris des engagements solennels dans le domaine de la réduction de la pauvreté à travers les Objectifs du Millénaire pour le Développement, et des engagements chiffrés en matière de lutte contre le réchauffement climatique et d'adaptation climatique des pays en développement lors des Conférences de Copenhague et de Durban. Ces engagements nous lient tous les uns et les autres, et notamment les grands pays industrialisés et les pays émergents, en termes d'objectifs et de calendriers.

Si rien de spécifique n'est fait, nous n'avons aucune chance de tenir les objectifs que la Communauté internationale s'est fixés. Il manque environ 300 à 350 milliards de dollars par an entre 2012 et 2020 pour remplir les Objectifs du Millénaire pour le Développement et ceux de la lutte contre le réchauffement climatique.

Le contexte international de réduction des déficits publics et de l'endettement public dans tous les pays du monde n'est pas favorable à une augmentation du montant de l'aide publique au développement dans les années à venir. Même s'il y a sûrement des réserves et du potentiel du côté de l'investissement et du prêt privé, cela ne sera pas suffisant si on veut se mettre en situation de tenir les objectifs que l'on s'est donnés.

Cette situation montre l'impérieuse nécessité de dégager des financements innovants présentant les caractéristiques suivantes : ils doivent être additionnels à l'aide publique au développement et aux investissements privés, significatifs, et aussi stables et prévisibles que possible pour pouvoir se poursuivre sur le moyen terme et au moins sur la décennie à venir.

L'idée qu'on aurait besoin de financements innovants pour le développement est une idée ancienne qui a été actée dans son principe par la communauté des Etats il y a dix ans, et un groupe d'experts internationaux a été mis en place sur ce thème des financements innovants. Le sujet a ainsi été étudié en tout sens. Il en ressort plusieurs points.

1/ Parmi les différents supports ou leviers qui ont été étudiés depuis une dizaine d'années (taxe sur les transports aériens et maritimes, taxe sur les transactions financières, etc.), il ressort clairement qu'il y a une assiette à la fois large, dynamique, universelle et qui semble pouvoir faire l'objet d'un accord, à condition que la volonté politique soit là : c'est l'assiette constituée par les transactions financières internationales.

2/ Le groupe d'experts a précisé, depuis deux - trois ans, qu'il n'existe aucun obstacle, ni technique, ni juridique, à la mise en place d'une telle taxe. Il existe des chambres de compensation en matière de change, de titres ou de produits dérivés qui ont d'ailleurs déjà

⁷ LEBEGUE Daniel, « Pour rétablir une dynamique mondiale de coopération et de développement, le G20 doit mettre en place d'urgence une taxation des transactions financières », *TFD*, n°104, sept. 2011, pp. 5-6 ; BRODIN Claire, « Les financements innovants pour le développement », *TFD*, n°104, sept. 2011, pp. 77-95.

permis à des Etats d'asseoir une taxe ou un droit de timbre. Juridiquement, il n'y a pas de problème à condition d'adopter des lois correspondantes dans les différents pays.

3/ Cette assiette est très dynamique compte tenu de l'explosion du volume des transactions financières qui est intervenue depuis dix ans et qui a acquis, depuis la crise, une certaine stabilisation, notamment sur le marché des produits dérivés. Depuis deux ans, la volumétrie des transactions financières a repris sa progression, et nous assistons à un accroissement des transactions sur les changes, les titres, les actions et les obligations. Les marchés de produits dérivés, mis en cause à la suite de la crise et qui avait un peu ralenti, sont aussi repartis. On a donc une assiette très large et dynamique sur laquelle on peut asseoir une taxe à un taux très faible. Le Groupe d'experts internationaux avance que cela ne devrait pas avoir d'impact négatif réel sur les économies. En effet, une taxe à 5‰, ou même à 10‰, ne constitue pas un coût de nature à entraver la croissance économique.

2012 est une année importante sinon déterminante pour transformer en actions toutes ces réflexions, études, et intentions affirmées par les uns et les autres.

Epargne Sans Frontière et les grandes ONG de solidarité ont soutenu la démarche franco-allemande d'un « groupe de pays pionniers » pour la mise en place d'une taxe sur les transactions financières : si on attend que les 185 Etats membres de l'Organisation des Nations unies se mettent tous d'accord sur le sujet, il n'y aura jamais de taxe sur les transactions financières. L'idée qu'un certain nombre de pays qui comptent crée l'exemple et le mouvement, est pertinente. C'est la position notamment de la France, de l'Allemagne, du Parlement européen, de la Commission européenne, d'une quinzaine de pays de l'Union africaine, et d'un certain nombre de grands pays comme l'Argentine et le Brésil. Il y a donc un groupe de pays qui comptent dans l'économie et la finance mondiale, qui est prêt à décider d'instituer cette taxe sans attendre que tout le monde soit d'accord. Toutefois, il y a toujours des réticences voire des oppositions venant principalement des Etats-Unis, du Royaume-Uni, de la Chine et, dans une moindre mesure, de l'Inde.

La France a pris une initiative qu'il faut d'abord saluer : sans attendre les autres, le Parlement français vient de voter une taxe qui porte sur une assiette très réduite (actions et un certain nombre de produits dérivés). Toutefois, le produit attendu de cette taxe est modeste par rapport au chiffre que l'on avait évoqué (un milliard d'euros environ par an).

Daniel Lebègue a rappelé que, si une taxe de ce type portant sur les transactions de change est mise en place dans l'Union européenne, elle rapporterait 35 milliards d'euros de recettes annuelles. Si on l'élargit à toutes les transactions financières (change, titres, et dérivés), la recette rapporterait dix fois plus au taux envisagé dans le projet de la Commission européenne de 5‰. Ce sont donc des volumes considérables de recettes nouvelles et additionnelles à consacrer au développement.

Le projet français, tel qu'il a été voté, ne satisfait ni Epargne Sans Frontière ni les quinze grandes ONG de solidarité qui ont réagi publiquement, en particulier lors de rencontres avec le ministre de la Coopération Henri de Raincourt, et avec des candidats à l'élection présidentielle, notamment François Hollande, dont elles ont obtenu des prises de position. Si le projet français est insatisfaisant, on peut considérer qu'il n'est qu'une anticipation par rapport à un projet plus large et plus ambitieux au niveau de l'Union européenne.

En effet, l'assiette est très étroite et le revenu fort modeste. La taxe prévue dans la loi française a un taux quatre fois moins élevé que le droit de timbre appliqué au Royaume-Uni sur les transactions sur titre, et dix fois moins élevé que le droit de timbre appliqué en Suisse sur les mêmes transactions. Ainsi, dans ce projet, on a visé très court en termes d'assiette et de taux, et donc de produits.

Dans la loi telle qu'elle a été adoptée début mars, il n'est plus prévu d'affecter tout ou partie du produit de cette taxe au développement et à la lutte contre le changement climatique. Cela ne convient pas du tout. S'il s'agit d'inventer une nouvelle taxe pour colmater en partie le trou des finances publiques, nous connaissons déjà l'exemple de la vignette automobile créée en 1956 pour financer les petites retraites en France et qui devient, en 1958, une recette du budget général sans affectation particulière.

Le mécontentement des ONG a été exprimé avec force auprès de l'équipe gouvernementale en place et aux candidats à l'élection présidentielle. Les réponses obtenues n'ont pas été pleinement satisfaisantes : même s'il est confirmé, de part et d'autre, qu'une partie de la taxe ira au développement et à l'adaptation climatique, personne ne s'engage sur la partie qui y sera ainsi réellement consacrée. La position commune des ONG est de demander qu'au moins la moitié du produit de la taxe soit affectée au développement.

Pour conclure, Daniel Lebègue s'est adressé au représentant de la Commission européenne pour lui dire que nous attendons beaucoup du projet de la Commission européenne sur la taxe sur les transactions financières, que nous espérons que le relais soit pris au niveau de l'Union européenne dès 2012 et que, peut-être, l'Union européenne sera en situation à la Conférence « Rio +20 » de faire une annonce positive sur cette question qui est de première importance pour tous les sujets abordés durant ce Colloque sur le financement de la lutte contre le changement climatique.

Outre la taxe sur les transactions financières internationales, certains participants ont rappelé que plusieurs sources intéressantes pour le financement de la lutte contre le changement climatique sont en discussion aujourd'hui et sur lesquelles il faudrait une meilleure information, comme la réforme des subventions aux énergies fossiles ou la taxation du fret maritime international. Si les discussions se concentrent pour l'instant sur la taxe sur le transport aérien, l'idée est en effet aussi lancée de taxer le fret maritime international afin de réduire les émissions qui sont liées à des transports en forte augmentation, et de générer d'importantes ressources financières pour lutter contre le changement climatique.

5. Recommandations

Les échanges du Colloque d'ESF ont confirmé la forte mobilisation des acteurs du Nord et du Sud, du secteur public, du secteur privé, de la société civile et du milieu académique sur les problématiques du financement de la lutte contre le changement climatique dans les pays en développement. Un ensemble de recommandations a émergé des débats afin de contribuer aux discussions françaises, européennes et internationales sur cette question essentielle spécialement dans le cadre de la Conférence des Nations unies « Rio+20 ».

Principalement :

Concernant le changement climatique

- Intégrer les questions climatiques dans les négociations commerciales et monétaires internationales
- Aider en particulier les pays les plus vulnérables au changement climatique, notamment africains
- Aller vers une économie qui se tourne, de façon volontariste, vers les énergies renouvelables, et aller à marche forcée vers une société sobre en carbone

Concernant les financements « climats »

- Sur la comptabilisation des financements « climat »
 - Définir une méthode standardisée de comptabilisation des financements « climat »
 - Donner compétence et légitimité à une instance internationale pour référencer les projets « climat » et comptabiliser les financements
 - Clarifier la répartition entre les prêts et les dons
 - Définir, au niveau de l'Union européenne, des chiffres intégrés mesurant l'action des institutions et des Etats membres sur les questions climatiques
 - Assurer l'additionnalité des financements « climat » vis-à-vis de l'aide publique au développement
- Sur les instruments financiers
 - Faire en sorte que les instruments financiers soient adaptés aux besoins spécifiques des pays en développement et aux enjeux d'adaptation et d'atténuation, en Afrique en particulier
- Sur les fonds climat et le Fonds vert pour le climat
 - Accorder autant d'importance à l'adaptation qu'à l'atténuation dans les fonds climat
 - Prévoir les premières contributions au Fonds vert
 - Mettre en cohérence le Fonds vert avec les autres fonds climat et les sources bilatérales de financement
 - Pousser les questions de granulométrie au niveau du Fonds vert
- Sur l'orientation des investissements vers la réduction des émissions dans les pays en développement
 - Définir des prix de l'externalité du CO₂
 - Assurer une régulation financière incitatrice pour les mouvements de capitaux
 - Créer une agence de notation de la dette environnementale souveraine et des entreprises cotées
- Sur les financements innovants
 - Faire respecter l'engagement qu'au moins la moitié du produit de la taxe française sur les transactions financières soit affectée au développement et à l'adaptation climatique
 - Faire que le relais soit pris au niveau de l'Union européenne dès 2012
 - Faire mieux connaître la réforme des subventions aux énergies fossiles et la taxation du fret maritime international

Concernant les acteurs du financement de la lutte contre le changement climatique

- Le secteur privé
 - Reconnaître le rôle du secteur privé par rapport au secteur public
 - Encourager les initiatives visant à mettre les acteurs en relation
 - Privilégier une approche sectorielle
 - Favoriser les cofinancements
- La société civile
 - Renforcer la participation de la société civile dans le Fonds vert et dans les pays en développement
- Les acteurs locaux
 - Dédier une partie des financements aux renforcements des capacités institutionnelles des décideurs politiques, des administrations et des acteurs non étatiques
 - Créer des structures de dialogue au niveau national comme interfaces entre Etats et porteurs de projets

ANNEXES

SIGLES

AAF	<i>African Agriculture Fund</i>
AFD	Agence Française de Développement
AIE	Agence internationale de l'énergie
APD	Aide publique au développement
BRIC	Brésil, Russie, Inde, Chine
CEDEAO	Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest
CIF	<i>Climat Investissement Fund</i>
CILSS	Comité Inter-Etats de Lutte contre la Sécheresse dans le Sahel
CCNUCC	Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques
COP	Conférence des Parties
ESF	Epargne Sans Frontière
FEM	Fonds pour l'environnement mondial
FFEM	Fonds français pour l'environnement mondial
GIEC	Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat
NAM	<i>Natixis Asset Management</i>
NAMA	<i>Nationally Appropriate Mitigation Actions</i>
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
ONG	Organisation non gouvernementale
PANA	Plan d'action nationale d'adaptation aux changements climatiques
PDDAA	Programme détaillé pour le développement de l'agriculture en Afrique
PMA	Pays les moins avancés
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
PNUE	Programme des Nations unies pour l'environnement
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
SCADD	Stratégie de croissance accélérée pour le développement durable

PROGRAMME DU COLLOQUE

Le financement de la lutte contre le changement climatique : un enjeu pour les pays en développement

Colloque 2012 d'Epargne Sans Frontière
21 mars 2012 de 9h à 12h30

Auditorium de Natixis - 30 avenue Pierre Mendès France, 75 013 Paris

8h30	Accueil des participants
9h00	Allocution de Daniel Lebègue , président d'Epargne Sans Frontière
9h15	Introduction par Jean Jouzel , climatologue, président de la « Fondation Institut de recherche pour le développement durable et les relations internationales » (IDDRI), vice-président du groupe scientifique du GIEC (Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat)
9h30	<p><u>Etat des lieux du financement du changement climatique</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Un point de vue du Nord Pierre Forestier, chef de la Division Changement Climatique, AFD • Un point de vue du Sud Dr Ablassé Bilgo, coordonnateur régional du Projet GVal - Sécurité alimentaire en Afrique de l'Ouest, Institut de l'Environnement et de Recherches Agricoles (INERA), Burkina Faso
10h	<p><u>Acteurs du financement du changement climatique</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Le secteur public Pierre Ducret, président directeur général, CDC Climat, Groupe Caisse des Dépôts • Le secteur privé Vincent Mages, directeur Initiatives Changement Climatique, Groupe LAFARGE • La société civile Anne Chetaille, GRET, Commission Climat et développement, Coordination SUD
11h	<p><u>Une source innovante de financement du changement climatique : la taxe sur les transactions financières internationales</u> Daniel Lebègue, président d'Epargne Sans Frontière</p>
11h15	Débat avec le public
12h15	Conclusions du Colloque par Epargne Sans Frontière
12h30	Fin du Colloque



Epargne Sans Frontière (ESF)

Epargne Sans Frontière est une association française née en 1985, basée à Paris, et présidée par Monsieur Daniel Lebègue (ancien directeur général du Trésor puis de la Caisse des Dépôts et Consignations).

ESF vise à devenir le Think-tank de référence dans le monde francophone sur les questions de financement du développement, à savoir un lieu de recherche appliquée, d'échanges, de valorisation d'idées et de bonnes pratiques rassemblant les compétences d'acteurs privés et publics afin de faire avancer la réflexion sur le développement des pays du Sud.

Depuis 27 ans, ESF édite la revue Techniques Financières et Développement (TFD), devenue l'une des sources d'information incontournables de notre secteur.

Carrefour d'informations, de sensibilisation, de capitalisations et de propositions, l'association organise aussi régulièrement des manifestations.

Pour tout renseignement complémentaire sur les activités de l'association, contactez Epargne Sans Frontière :

- par courrier postal : 9 rue Saint-Augustin, 75002 Paris, France
- par téléphone : +33 1 48 00 96 82
- par courrier électronique : esf@epargnesansfrontiere.org
- via le Site Internet : www.epargnesansfrontiere.org