



BILLET DE BLOG 27 octobre 2022

Financement du climat pour les pays en développement : quels signaux attendus à la COP 27 ?

Auteur

Sébastien Treyer
Directeur général

🕒 Temps de lecture: 11 min



Parce qu'elle se déroule en Afrique, et parce que la COP 26 n'a pas été à la hauteur sur cette question, la COP 27 devrait être un jalon démontrant un changement de braquet dans les flux de financement climatique vers les pays vulnérables et les moins développés. Ces flux annuels stagnent à peine au-dessus de 80 milliards de dollars, alors que la promesse faite en 2009 était d'atteindre au moins 100 milliards de dollars par an à partir de 2020 et au-delà. Les pays en développement déplorent que ces flux soutiennent principalement les réductions d'émissions dans les pays relativement émetteurs, et qu'un quart seulement soutienne les pays qui s'adaptent aux effets du changement climatique. Parallèlement, les mêmes pays

vulnérables et les moins avancés sont aussi particulièrement touchés par les conséquences socio-économiques de la Covid-19, de la guerre russe en Ukraine, et de catastrophes climatiques plus fréquentes et plus fortes, alors qu'ils se débattent avec un manque de marge de manœuvre budgétaire et des niveaux d'endettement insoutenables. L'ampleur de leurs besoins financiers est donc bien au-delà de la portée des flux financiers climatiques prévus. Cette question a été au centre des récentes discussions entre les institutions financières internationales et les banques publiques de développement, et sera également activement discutée lors du sommet du G20 au cours de la deuxième semaine de la COP 27. Dans un tel contexte, quels types de signaux sont attendus lors de la COP 27 ?

Refondre des banques multilatérales de développement : sauver les pays les plus vulnérables ou sauver le système de Bretton Woods ?

Qu'est-ce qui fait de Mia Mottley, Première ministre de la Barbade, un acteur aussi puissant dans l'état actuel des affaires géopolitiques ? Certainement le fait qu'elle est un acteur très stratégique et une politicienne et oratrice extrêmement éloquente. Peut-être aussi le pouvoir de l'argument moral, puisqu'elle parle au nom d'un petit État insulaire très vulnérable, même si l'on peut douter qu'un tel argument puisse tenir dans la réalité, au milieu d'une rivalité très tendue entre grandes puissances. Ce qui fait d'elle un acteur central, c'est qu'elle fait, au nom du Sud, une offre aux institutions financières internationales (IFI) construites après la Seconde Guerre mondiale, et dans lesquelles les pays occidentaux dominant toujours : l'Agenda de Bridgetown. Ce que propose Mia Mottley est en fait un appel à une refonte complète de ces institutions (le FMI, la Banque mondiale, mais aussi le système des banques multilatérales de développement) afin qu'elles puissent délivrer des capacités d'investissement massives dans les pays qui en ont le plus besoin, et en particulier pour la nécessaire action climatique.

Pourquoi s'agit-il d'une offre et non d'une simple demande ? Parce qu'en agissant ainsi, elle tente encore de jeter un pont avec ce système existant, alors que d'autres pays pourraient déjà se tourner vers de nouveaux acteurs ou demander la création de nouvelles institutions, ce qui serait particulièrement conforme aux intérêts de la puissance émergente qu'est la Chine. Cette refonte des IFI n'est donc pas seulement vitale pour les pays vulnérables, les pays les moins avancés et même les pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure, mais elle pourrait aussi être la dernière chance pour les institutions construites après 1945 : si elle ne parvient pas à offrir un accès plus équilibré aux capacités d'investissement, les pays se montreront réticents et chercheront d'autres accords de coopération - par exemple, l'initiative "Belt and Road" (Nouvelles Routes de la Soie) a ses propres principes de financement vert et ses propres normes et standards d'investissement, avec un mécanisme de règlement des différends dédié.

Climat ou développement ?

L'agenda de Bridgetown a trouvé un écho lors des réunions annuelles du système financier international à Washington, avec divers appels à la réforme des IFI et des banques multilatérales de développement, émanant du Trésor américain ainsi que de divers think tanks influents dans le domaine du développement. L'enjeu n'est pas seulement une augmentation de leur capacité d'intervention, basée sur le fait qu'elles devraient prendre plus de risques, mais aussi une évolution de leur mandat, pour mettre au cœur de leurs priorités la production de biens publics mondiaux et en particulier l'action climatique, tant sur l'adaptation que sur l'atténuation, ainsi que la préparation aux pandémies, par exemple. Le climat a donc été extrêmement présent dans toutes les discussions à Washington. Cette opportunité de changement comporte également un risque : tous les pays qui recherchent désespérément un soutien financier pourraient voir dans l'intention de recentrer le mandat des banques multilatérales de développement sur les biens publics mondiaux une nouvelle forme potentielle de conditionnalité

pour accéder à leurs instruments financiers.

Cette question a également été au cœur des discussions du sommet Finance in Common d'Abidjan, organisé conjointement par la Banque européenne d'investissement et la Banque africaine de développement, et réunissant tout un écosystème de banques publiques de développement (bi- ou multilatérales, nationales, régionales, infranationales). Les pratiques innovantes de ces banques en matière d'alignement sur l'Accord de Paris ou sur les Objectifs de développement durable¹ illustrent une approche nouvelle, fondée sur les spécificités du contexte pris en compte : dans un pays donné, les besoins d'investissement devraient découler de la trajectoire de transformation qu'il a lui-même définie pour atteindre les ODD et l'objectif zéro émission nette à long terme. Bien sûr, cela nécessite de l'assistance technique et avant tout une expertise dans le pays pour définir une telle trajectoire de transformation, mais c'est aussi un moyen de mieux définir les besoins d'investissement et d'aider à accroître la confiance des investisseurs, privés et publics, dans un ensemble de projets qui sont alignés sur cette voie. Mais les banques publiques de développement ont été mises au défi, étant donné l'urgence climatique, de montrer que leurs pratiques d'alignement sur l'Accord de Paris dans le cadre de l'Agenda 2030 sont aussi exigeantes qu'un engagement zéro émission nette, ce qui pris au pied de la lettre pourrait conduire à une approche potentiellement réductrice où une taxonomie d'investissements « bruns » (à exclure) ou « verts » (à favoriser) est établie indépendamment des contextes nationaux spécifiques.

Par rapport à ces approches innovantes d'investissement combinant les objectifs de long terme du développement et du climat, en analysant les circonstances nationales spécifiques, d'autres approches basées sur des listes d'exclusion sont considérées comme beaucoup plus problématiques pour les pays les moins avancés, et en particulier les pays africains. Pour eux, les priorités de développement s'articulent d'abord et avant tout autour de l'industrialisation et de l'emploi, puis de la résilience et de l'adaptation. Bien sûr, ils veulent aussi passer à des modes de développement décarbonés, afin de ne pas être bloqués par des investissements dans des actifs échoués, mais leur part des émissions mondiales est actuellement si faible qu'ils résistent à l'idée de faire de l'atténuation leur première ou même leur deuxième priorité.

Quels signaux à la COP 27 ?

Positionnée entre les réunions de Washington et la réunion des chefs d'État du G20 à Bali, la COP 27 doit démontrer que les donateurs occidentaux sont sérieux quant à leurs promesses en matière de flux de financement climatique, et qu'un changement de braquet symbolique est à l'œuvre dans leur approche des pays partenaires et dans la substance de leurs annonces. En d'autres termes, les annonces doivent être conçues en partant des besoins des pays bénéficiaires, et non des demandes des pays donateurs. Ceci est d'autant plus important que les donateurs occidentaux (les pays du G7, ainsi que d'autres pays du CAD de l'OCDE) pourraient finir par être blâmés lors du sommet du G20 de cette année, perçus comme ralentissant ou bloquant la recherche de solutions sur la réforme des IFI en raison de leur insistance à obtenir des déclarations politiques contre la Russie dans tous les groupes de travail techniques et politiques.

Les annonces potentielles sur les partenariats pour une transition énergétique juste (JETPs en anglais) (l'état d'avancement de la mise en œuvre du JETP sud-africain annoncé lors de la COP 26 l'année dernière, ainsi que l'état de négociation de nouveaux JETP) sont cruciales à cet égard, non pas tant sur l'ampleur des engagements financiers que sur la méthode et l'approche :

- partir des circonstances spécifiques du pays, de ses besoins particuliers pour atteindre la prospérité et le développement durable, comme ce fut le cas en Afrique du Sud où un débat politique national approfondi a eu lieu sur les objectifs et les mesures pour une transition énergétique juste ;

- reconnaître que l'alignement climatique doit être atteint dans le cadre de l'Agenda 2030, c'est-à-dire un agenda national encore extrêmement valide politiquement dans de nombreux pays du Sud (bien plus qu'il ne l'est dans les débats politiques nationaux des pays développés) ;
- reconnaître que ce qui est en jeu est une transformation du système énergétique du pays qui sert autant les objectifs d'industrialisation, de développement et d'emploi que la décarbonation, ce qui nécessite une analyse appropriée de la trajectoire spécifique à suivre par le pays pour atteindre ces deux objectifs ;
- reconnaître que les besoins financiers à court terme, pour faire face à la crise profonde actuelle, pourraient nécessiter des interventions spécifiques qui ne sont pas alignées sur le principe de « zéro émission nette », retardant parfois la transition vers la décarbonation, comme c'est le cas en Europe avec le retard pris dans l'élimination progressive des centrales électriques au charbon ; si tel est le cas, ce qui importe est que ces investissements à court terme n'enferment pas le pays dans des actifs échoués ;
- reconnaître qu'un changement radical est nécessaire non seulement dans le montant des fonds mis à disposition, mais aussi dans la nature, la flexibilité et les modalités de l'arrangement financier, à la fois parce que de tels changements pourraient être plus efficaces pour déclencher une trajectoire de développement décarbonée, et parce que de tels changements pourraient rendre le partenariat financier plus équitable dans son processus et sa gouvernance.

Les pays du G7 tentent activement de reproduire l'exemple du JETP sud-africain pour ouvrir la voie à un nouveau type d'accord de coopération, pour présenter une nouvelle méthodologie. S'ils parviennent à montrer de bons exemples et à bien communiquer, il pourrait s'agir d'un exercice rassurant et générateur de confiance, montrant que les controverses potentielles entre l'alignement sur la norme zéro émission nette et l'alignement sur les ODD peuvent être résolues au profit des pays qui en ont le plus besoin, et que les pays du G7 sont sérieux à ce sujet.

Alors que des JETP sont étudiés avec des pays africains comme le Sénégal et des pays asiatiques comme l'Inde, le Vietnam ou l'Indonésie, les acteurs asiatiques agissent en fait déjà rapidement. En particulier, la Banque asiatique de développement a mis au point un mécanisme de transition énergétique et une stratégie d'alignement sur les ODD qui semblent très efficaces tant pour le développement que pour le climat, et ce à grande échelle. La [présentation de bonnes pratiques équivalentes dans d'autres banques multilatérales de développement](#) et acteurs bilatéraux européens va donc être essentielle, afin de garder le rythme avec les acteurs innovants des puissantes économies asiatiques, et d'éviter que les institutions occidentales ne paraissent obsolètes.

Bien entendu, les défis actuels ne doivent pas être examinés uniquement sous l'angle de la compétition, alors que nous avons simplement besoin d'une coopération entre tous les acteurs, compte tenu de l'ampleur des besoins. C'est pourquoi les dialogues visant à faire converger les pratiques sont si importants, afin d'éviter que des institutions, des normes et des standards parallèles ne soient développés : entre les banques multilatérales de développement et les autres banques publiques de développement, entre les acteurs financiers chinois comme la Banque de développement de Chine ou la Banque Exim et les autres banques, entre les nouveaux acteurs comme la Nouvelle Banque de développement ou la Banque asiatique d'investissement dans les infrastructures et les donateurs plus classiques, entre l'Occident, le nouveau Sud non aligné et les grandes économies d'Asie. Les présidences du G20 par l'Indonésie en 2022 et l'Inde en 2023 semblent avoir pour objectif de jeter des ponts entre les blocs plutôt que de renforcer les divisions. Dans une telle perspective, la COP 27 doit envoyer des signaux d'un type renouvelé de coopération et de partenariat.

¹ L'Iddri a travaillé à la fois sur l'alignement des banques publiques de développement (<https://www.iddri.org/fr/publications-et-evenements/etude/accelerer-lalignement-des-banques-publiques-de-developpement-avec>) et des banques multilatérales de développement (

<https://www.iddri.org/fr/publications-et-evenements/etude/operationnaliser-lalignement-des-banques-multilaterales-de>) sur l'Agenda 2030.

CLIMATE

GOUVERNANCE

FINANCEMENT DES ÉCONOMIES EN DÉVELOPPEMENT

COP27

PERTES ET DOMMAGES

INTERNATIONAL FINANCIAL INSTITUTIONS