

Cent milliards de dollars

Le chiffre de 100 milliards de dollars représentant le montant des financements prévus par l'Accord de Copenhague pour les pays en développement à partir de 2020, n'est pas sorti du chapeau d'un diplomate, dans les dernières heures de la négociation. La crédibilité de l'Accord de Copenhague est cependant mise à l'épreuve dès aujourd'hui. Les pays développés se sont, en effet, fixé dans le cadre de l'Accord une cible de financement de l'ordre de 30 milliards de dollars pour la lutte contre le changement climatique dans les pays en développement, sur 2010-2012.

par Sandrine DE GUIO* et Jean-Jacques BARBÉRIS**

*Voilà du bon bien qui nous arrive !
Suzanne, Le Mariage de Figaro, Acte V, scène 7.*

Un chiffre, énorme, ressort des trois pages de l'Accord de Copenhague : 100 milliards de dollars par an

Premier paradoxe : le principal chiffre figurant dans le texte de l'Accord de Copenhague ne concerne pas un engagement de réduction des émissions de gaz à effet de serre.

Copenhague devait pourtant permettre de trouver un accord multilatéral sur un nouveau régime climatique international. Pour faire simple, il s'agissait d'associer les principaux émetteurs (notamment les grands pays émergents) en négociant des réductions fermes d'émissions de gaz à effet de serre en échange de moyens financiers conditionnels. En un sens, deux chiffres étaient attendus : un engagement global de réduction des émissions contre un engagement financier global. Pourtant, un seul chiffre figure dans l'Accord : Copenhague a été, avant tout, un accord financier.

Second paradoxe : la question financière était, depuis la Conférence de Bali en 2007, l'un des enjeux les plus délicats au cœur de la négociation, et faisait l'objet des discussions les plus crispées. Pourtant, en comparaison avec d'autres sujets débattus à Copenhague, elle est un de ceux qui aura trouvé la solution diplomatique et politique la plus explicite.

Que lit-on, en effet ?

Ce qui suit :

« Dans le contexte d'actions concrètes de réduction des émissions de gaz à effet de serre, mises en œuvre de manière transparente, les pays développés s'engagent collectivement à mobiliser 100 milliards de dollars par an à compter de 2020 pour faire face aux besoins des pays en développement.

Le financement sera assuré par une diversité de sources, tant publiques que privées, bilatérales et multilatérales, y compris des sources alternatives de financement ».

Qui connaît la négociation climatique internationale sait que chaque mot compte et est pesé au trebuchet des éléments de langage agréés.

Décryptons. Dans la pratique, le régime financier préconisé par l'Accord repose sur trois piliers : les financements (dont seuls les pays développés sont comptables) sont destinés aux seuls pays en développement ; ils sont liés, de manière assez lâche et imprécise, à des actions de réduction des émissions de gaz à effet de serre dans les pays en développement ; l'objectif financier sera atteint grâce à la mobilisation de diverses ressources.

Dont acte : ce qui frappe dès l'abord, c'est la magnitude du chiffre avancé. Nous pourrions limiter, de façon cavalière, notre analyse au constat d'engagements financiers colossaux, toutefois difficiles à appréhender. Livrons-nous à un petit jeu des comparaisons internationales, qui n'a peut-être pas grand sens intellectuellement, mais permet d'appréhender les contours du problème. Rappelons, par exemple, que le budget annuel de l'Organisation mondiale de la santé est de... 1 milliard de dollars et que le budget annuel d'intervention du Programme alimentaire mondial est de l'ordre de 3 milliards.

Essayons de comparer ce qui est comparable, en restant dans le domaine climatique : en 2009 (1), la Banque mondiale évaluait le montant total de l'effort international pour le climat à environ 10 milliards de dollars par an (chiffre toutefois certainement sous-évalué, selon d'autres études). A cette aune, l'Accord de Copenhague représente bien un changement de paradigme puisqu'il prévoit de multiplier cet effort par dix, dans les dix prochaines années.

Ce chiffre doit aussi être analysé en regard des montants d'investissement mondiaux attendus, qui devraient, par exemple, excéder 20 000 milliards de dollars sur la période 2005-2030, selon le Groupe Intergouvernemental des Experts pour le Climat (GIEC) (2). Mais à se borner à souligner l'ampleur de l'engagement financier, l'analyse tourne court : en caricaturant, elle revient simplement à constater que 100 milliards de dollars par an, c'est beaucoup d'argent ou, pour certains, trop peu, eu égard à l'enjeu. Certes. La vraie question est de déterminer à quoi cet engagement financier correspond. L'exercice d'analyse semble dès lors plus délicat, car sur ce point, la lecture de l'Accord ne se suffit pas à elle-même.

Depuis le rapport de Sir Nicholas Stern, un consensus économique a été trouvé : l'engagement d'une action immédiate pour la protection du climat est relativement moins coûteux qu'une politique de laisser-faire ou de procrastination. Mais, à lui seul, ce postulat théorique ne justifie pas la mobilisation des 100 milliards de dollars de Copenhague. Avant même de tenter de déterminer ce que recouvrent les milliards de l'Accord de Copenhague, peut-être convient-il, en effet, de poser cette question toute simple : pourquoi un financement international de la lutte contre le changement climatique est-il nécessaire ?

A force de négociations internationales élaborées sur des mécanismes de levée de ressources parfois exagérément



© Denis/REA

Réunion du GIEC, le 29 janvier 2007.

C'est au point de se demander à quoi ces 100 milliards de dollars pourront bien servir... En effet, nulle part l'Accord ne le stipule.

Tel est donc l'objet de notre propos : tenter d'explicitier ce que ce chiffre énorme et symbolique de 100 milliards de dollars recouvre, essayer de démontrer qu'il est peut-être autre chose qu'énorme et symbolique et s'interroger sur les moyens permettant de dégager une telle somme. Toutefois, lever des fonds n'est pas un objectif en soi ; il faudra encore s'assurer, pour que Copenhague ait servi à quelque chose, que ces fonds servent effectivement l'objectif que plus de cent pays se sont fixé, aident à réduire les émissions de GES dans les proportions attendues et renforcent les capacités de résilience des pays du Sud.

complexes, on en viendrait à oublier cette interrogation. Il convient d'ailleurs de distinguer, en l'espèce, ce qui ressortit aux enjeux d'atténuation (la réduction des émissions) de ce qui relève de l'adaptation (les mesures prises pour faire face à l'évolution du climat), qui obéissent à des logiques économiques et financières différentes.

De fait, si le climat présente, en économie classique, toutes les caractéristiques d'un bien public mondial, dont nul n'a, par conséquent, intérêt à financer la protection (c'est le phénomène bien connu du passager clandestin, dans le cadre de biens non rivaux et non exclusifs), la solution économiquement pertinente en matière de financement de la réduction des émissions n'est, *a priori*, pas celle de transferts financiers internationaux Nord-Sud.

En effet, comme le rapport de M. Jean Tirole (de 2009) l'a rappelé, l'*optimum* économique en matière d'atténuation consisterait en une universalisation du Protocole de Kyoto : la déclinaison d'objectifs nationaux de réduction des émissions de gaz à effet de serre contraignants, associée à des mécanismes d'échanges et de flexibilité à même de diminuer le coût socio-économique global du dispositif. L'argent pour le climat proviendrait essentiellement de la réorientation de flux financiers privés vers des investissements sobres en carbone rendus rentables par l'émergence d'un signal-prix sur le CO₂. Cette architecture climatique internationale de premier rang ne serait cependant pas exempte de transferts financiers Nord-Sud.

En effet, le coût relatif des réductions d'émissions de gaz à effet de serre n'est pas le même dans l'ensemble des pays du globe : il est relativement plus coûteux, en termes de croissance, pour un pays en voie de développement de réduire (d'infléchir) ses émissions (sa trajectoire d'émission) que pour un pays développé, même si les coûts d'abattement sont aujourd'hui plus faibles au Sud. La raison fondamentale en est la position relative des différents pays sur leurs sentiers de croissance respectifs.

Ainsi, aucune architecture climatique internationale n'échappe à la question d'une forme de compensation financière accordée aux pays en développement par les pays développés. Tirole (2009) note, d'ailleurs, que cette compensation peut prendre des formes diverses : dans le schéma d'un Protocole de Kyoto universalisé, la solution la plus efficace consisterait en une sur-allocation initiale en permis d'émissions des pays en développement. Dans le cadre d'une taxe mondiale sur les émissions de CO₂, la compensation pourrait prendre la forme d'un versement aux pays en développement des revenus dégagés par la taxe. Il y a donc une logique économique certaine à financer des actions de réduction des émissions dans les pays en développement, lesquels, sans cet apport financier, ne seraient susceptibles d'engager des actions d'atténuation que dans la mesure où celles-ci resteraient compatibles avec leurs trajectoires de croissance économique. Si tel était le cas, tout effort de réduction des émissions serait vain et le rythme de croissance des émissions mondiales ne serait, dès lors, plus soutenable.

Reste que le schéma décrit est avant tout un schéma économique optimal et l'Accord de Copenhague a démontré la difficulté empirique à le mettre en œuvre, voire à l'envisager sérieusement comme une option possible. Il en découle que l'enjeu financier doit être appréhendé dans un cadre non optimal. Désormais, l'objectif du financement sera moins de compenser le coût d'une partie des mesures de réduction des émissions dans les pays en développement que de les initier.

Il s'agit maintenant, d'un point de vue économique, de financer le surcoût lié à l'impératif climatique. C'est la problématique du « coût incrémental » : financer la charge supplémentaire d'une action intégrant la composante climatique. Le financement de l'atténuation peut alors prendre la forme d'actions de réduction des émissions dans les pays en développement, qui comportent cependant des enjeux

redoutables, en particulier en termes de risque de sélection adverse des projets à financer.

Le traitement de l'adaptation est, quant à lui, différent et plus difficilement identifiable. Il correspond à l'intégration des enjeux climatiques dans l'élaboration et dans la conduite des politiques de développement des pays du Sud. En cela, il est difficilement dissociable de l'aide au développement traditionnelle et il s'appréhende davantage comme un nouveau paradigme du développement : une forme d'aide à la croissance dans un univers davantage contraint, qu'il reviendrait, pour certains, aux pays du Nord d'assurer afin de s'acquitter d'une « dette climatique » résultat de l'exploitation passée de l'atmosphère. La logique s'écarte ici de la réflexion économique pure, pour s'égarer sur un terrain empruntant à des catégories d'ordre éthique ou moral. On remarquera, d'ailleurs, le retard relatif de la réflexion économique et financière sur les enjeux d'adaptation : on retrouve très vite ce constat malheureux quand on essaie de comprendre ce qui se cache derrière ces fameux 100 milliards de dollars.

Aussi surprenant que cela paraisse, le chiffre de 100 milliards de l'Accord de Copenhague n'est pas sorti du chapeau d'un diplomate, dans les dernières heures de la négociation. On pourrait le croire, au vu de la variété des estimations de besoins financiers des différentes organisations internationales en 2009 (dont les principales sont indiquées dans le tableau en annexe).

Ce chiffre hantait pourtant déjà les couloirs onusiens depuis quelques mois (pour être précis, depuis l'automne 2009, époque où l'Union européenne avait décidé, pour la première fois, de mettre des chiffres sur la table). En effet, juste avant la session de la négociation de Barcelone de novembre 2009, les chefs d'Etat et de gouvernement européens s'étaient mis d'accord sur une cible financière de 100 milliards d'euros annuels en 2020 (nous reviendrons sur ce changement de devise intervenu, quelques mois après...).

Deuxième étonnement : le chiffre de 100 milliards avait le bon goût extrême d'être un chiffre rond qui apparaissait relativement robuste et crédible, à la condition d'accepter la crédibilité d'estimations issues de modèles de prévision opérant dans un environnement complexe et incertain. Il trouvait son origine dans la communication de la Commission européenne pour Copenhague, parue en septembre 2009, dont la synthèse est présentée dans le tableau 1 ci-contre.

Les estimations de la Commission étaient fondées sur deux hypothèses centrales : les besoins étaient calculés comme les montants nécessaires pour financer le surcoût des réductions d'émissions et l'adaptation dans les pays en développement dans le contexte d'un accord satisfaisant, c'est-à-dire un accord dans lequel chaque pays prendrait des engagements compatibles avec les objectifs fixés par le GIEC. Le chiffre des 100 milliards correspondait aux besoins financiers nets annuels. La deuxième hypothèse était que les gouvernements adopteraient les mesures de réduction des émissions minimisant le coût macroéconomique de l'atténuation. La Commission considérait notamment que l'ensemble des mesures d'abattement à coût nul, voire négatif

	Financement public international (1)			Financements domestiques (2)	Somme des financements publics (3) = (1) + (2)	Marché carbone (4)	Coût global (5)=(3)+(4)
	2010	2013	2020				
Mds euros annuels (€ 2005)				2020	2020	2020	2020
Atténuation	1	3-7	10-20	36-46	56	38	94
Energie et industrie			3-6	27-30	33	38	71
Agriculture et forêt			7-14	9-16	23	0	23
Adaptation	2-3	3	10-24	0	10-24	0	10-24
Renforcement de capacité	1-2	2	1-3	0	1-3	0	1-3
Technologies	1	1	1-3	0	1-3	0	1-3
Total	5-7	9-13	22-50	36-46	66-86	38	106-124

Tableau 1 : : Estimations des besoins financiers pour le climat en 2020 par la Commission européenne.

Source : Direction Générale du Trésor, d'après Commission européenne.

(mesures de réduction des émissions s'accompagnant de gains de bien-être nets) seraient mobilisées. A cet égard, les résultats pouvaient sembler très fortement sujets à caution au vu de l'état des négociations réelles, dès lors qu'ils reposaient sur des hypothèses fortes, comme l'interdiction du subventionnement des énergies fossiles partout sur la planète.

Le montant de 100 milliards pouvait alors se décomposer à la fois par objet (à financer) et par source (de financement).

Si l'on s'intéresse à la première catégorie, le chiffre agrège des enjeux extrêmement différents. Derrière la décomposition des besoins, on trouve des actions de soutien à l'investissement dans certains secteurs spécifiques (notamment industriels et énergétiques), le développement de nouvelles technologies (comme les projets de capture et de séquestration du carbone), des mesures de limitation de la déforestation dans les bassins forestiers ou des politiques d'adaptation. Ces dernières estimations, qui reposent sur des hypothèses portant sur les concentrations de gaz à effet de serre à venir et sur leurs conséquences physiques, sont les plus sujettes à caution. Derrière chaque thématique, se niche ensuite une multitude de mesures de soutien financier possibles, de la mise en place d'une assurance-récolte dans les pays voyant leur production affectée par les évolutions du climat à des projets de développement des énergies renouvelables. Chaque action sera ensuite mise en œuvre dans des contextes locaux éminemment différents posant de redoutables problèmes d'environnement institutionnel, ou de capacité d'absorption.

Si l'on passe à la deuxième catégorie, on constate que les estimations de la Commission distinguaient trois sources de financements. La première correspondait aux flux financiers drainés par les marchés internationaux du carbone, c'est-à-dire le financement de projets de réduction des émissions dans un pays en développement, donnant droit à l'émission de crédits négociables sur le marché international. La deuxième correspondait aux flux de financements publics internationaux depuis les pays développés. Rien, là, que de très classique. La troisième correspondait à des financements nationaux des pays en développement eux-mêmes,

c'est-à-dire à l'effort financier additionnel de ces pays, au-delà des mesures de réduction des émissions à moindre coût compatibles avec leur trajectoire de croissance.

C'est sur ces hypothèses que l'Union européenne a été la première à avancer un chiffre, qui, bien que critiquable quant aux hypothèses retenues, avait le mérite d'une cohérence certaine avec la doctrine climatique européenne.

Comment, alors, comparer ces 100 milliards d'euros aux 100 milliards de dollars de Copenhague ?

Ces milliards de dollars sont d'abord ceux de la Secrétaire d'Etat américaine : les Etats-Unis évoquent pour la première fois officiellement ce chiffre quelques jours avant l'arrivée du Président américain à Copenhague, après des échanges informels infructueux lors du G20 de Pittsburg, à l'automne 2009. Faute de connaître les hypothèses sous-jacentes, il est délicat de comprendre ce qu'il y a exactement derrière : tout au plus peut-on constater qu'il était de l'ordre de 30 % inférieur au chiffre européen, *via* l'effet du taux de change... C'est tout juste si les Etats-Unis expliquent que leur chiffre n'intégrait pas de flux domestiques au sein des pays en développement : à relire le tableau précédent, on retomberait donc sur nos pieds, car hors financements domestiques, l'estimation européenne était de l'ordre de 70 milliards d'euros, soit... 100 milliards de dollars. Tout cela n'a rien de très certain, ni de très scientifique, mais les ordres de grandeur semblent proches. Une question se pose, dès lors : les hypothèses sur lesquelles reposaient ces estimations ont-elles été garanties dans l'Accord ?

A cet égard, la négative paraît d'évidence : au vu des estimations des engagements d'atténuation stipulés dans l'Annexe à l'Accord du 31 janvier 2010, les objectifs nationaux agrégés ne permettent pas avec certitude de tenir l'objectif de limiter le réchauffement à +2°C. Par ailleurs, l'Accord ne donne aucune garantie sur le fait que des mesures de réduction des émissions efficaces seront mises en œuvre, notamment en l'absence de mécanisme d'observation stricte. Enfin, l'Accord stipule que seuls les pays développés contribueront, dans l'optique d'atteindre cet objectif financier, alors même que la logique économique plaide pour une participation des pays en développement. Le changement de paradigme attendu n'a pas eu lieu. Ainsi, le

chiffre de 100 milliards de dollars, qui présentait des garanties de robustesse dans sa conception initiale, paraît invalidé par les conditions de l'Accord lui-même. Au plan politique, ce chiffre a toutefois eu une vertu certaine : il a permis d'aboutir à l'Accord.

Si l'objectif du chiffre de 100 milliards de dollars annuels est clair, sa temporalité l'est moins. En effet, ce chiffre n'est pas un engagement ponctuel, comme peut l'être le financement d'une campagne de vaccination. S'il reste temporaire dans son esprit, il relève, en fait, d'une démarche de long terme : la somme devra être dégagée en 2020 et toutes les années suivantes, tant que cela sera nécessaire.

D'un chiffre magique faiseur d'Accord, on est passé à un enjeu structurel : pour lever des ressources de cette importance et modifier les trajectoires de développement, tous les acteurs économiques devront être impliqués. Dans cet esprit, inédit dans les négociations onusiennes, l'Accord de Copenhague a reconnu le secteur privé comme source potentielle de financement, sans toutefois – par prudence – préciser la ligne de démarcation d'avec les financements publics. Il est vrai que celle-ci est loin d'être consensuelle : aucune étude approfondie n'existe (à notre connaissance), alors même que cette question sera déterminante pour permettre d'atteindre effectivement la cible fixée. La négociation risque d'être écartelée entre des pays émergents (comme l'Inde) qui rejettent le principe même d'une implication du secteur privé dans la lutte contre le changement climatique et des pays développés, qui affichaient, en 2009, l'ambition de faire reposer l'effort financier à 86 % sur le secteur privé (3).

Sur le fond, cette incertitude a une cause sérieuse : il existe un *continuum* de plans de financement entre des actions d'ordre public (construction de digues de protection du littoral) et des mesures décidées par des agents privés (amélioration de l'efficacité énergétique d'un site de production). L'investissement privé en matière climatique est, en effet, orienté par des actions publiques, selon les situations nationales et les thématiques traitées (le traitement de l'adaptation relèvera ainsi probablement davantage d'un effort public que l'atténuation, dont les retombées économiques sont généralement plus évidentes). Les fonds publics joueront ainsi un rôle crucial dans la préparation et la construction d'un environnement adéquat. Entre orientation des investissements à court terme (normes, fiscalité, cadre de marché) et initiation des investissements de long terme, de très grande échelle ou risqués (comme la capture et le stockage du carbone), ils doivent permettre de combler les failles du marché et associer une forme de concessionnalité à des financements à taux standards. Le secteur privé prendra ensuite le relais, selon une logique classique de calcul de retour sur investissement.

L'instrument central de cette mobilisation du secteur privé est aujourd'hui le marché international du carbone. Rappelons que celui-ci repose sur l'établissement d'objectifs contraignants de réduction des émissions prenant la forme de quotas (*cap*), en donnant aux acteurs la possibilité d'échanger ces derniers entre eux (*trade*). Le Protocole de Kyoto (1997) a prévu un mécanisme supplémentaire : les

agents économiques d'un pays sous contrainte peuvent développer des projets de réduction des émissions dans les pays en développement générant des crédits carbone, qu'ils ont, ensuite, la possibilité d'utiliser pour respecter en partie leurs objectifs de réduction des émissions.

Ces mécanismes sont un puissant outil de transferts financiers nets vers les pays en développement et ils représentent un potentiel de ressources important, même si, aujourd'hui, les incertitudes sur l'avenir du Protocole de Kyoto les fragilisent. Toutefois, ils ne suffiront pas à dégager une part significative des financements attendus, à moins qu'ils ne soient renforcés par leur élargissement à de nouveaux pays, leur extension à de nouveaux domaines (comme le secteur forestier) et le développement de nouveaux outils permettant une action à grande échelle.

Mais, plus généralement, tous les instruments permettant une implication du secteur privé sur l'enjeu climatique, dont, notamment, le développement de la finance carbone (indices, garanties) et les mécanismes assurantiels, auront un rôle à jouer. C'est pourquoi toutes les grandes banques d'affaires internationales – en particulier Goldman Sachs et Merrill Lynch, mais aussi les banques de développement –, se penchent sur cette question aujourd'hui.

Mais on ne pourra laisser au secteur privé la responsabilité de financer seul des besoins d'une telle importance, pour lesquels l'incertitude est telle qu'elle constitue une barrière à l'entrée pour de nombreux investisseurs. Nécessaire, la levée de fonds publics, seule option considérée jusqu'à présent dans les négociations internationales, est pourtant politiquement très sensible.

Au Nord, son degré d'acceptabilité reste faible, comme en témoignent les réticences du Congrès américain. Les pays industrialisés peinent à expliciter auprès de leur opinion publique la nécessité de flux financiers d'une telle importance vers les pays en développement, notamment émergents, dans un contexte économique interne difficile et alors que se posent de réels enjeux de compétitivité. Au Sud, la prudence, voire le doute, règne. L'ombre des promesses d'aide publique au développement, difficilement tenues, plane : la prévisibilité accrue des financements pour le climat est devenue une antienne.

On comprend ainsi pourquoi le terrain climatique se prête particulièrement au développement de « financements innovants » de tout poil... On en relevait non moins de quinze dans les textes de négociation avant Copenhague, pour certains assez farfelus... Par financements « innovants », on entend des ressources non directement budgétaires relevant de mécanismes *ad hoc* relativement stables et prévisibles et dont le produit est affecté à la lutte contre le changement climatique.

Ce terme générique recouvre de nombreux types de mécanismes plus ou moins pertinents économiquement, que l'on peut répartir grossièrement entre deux catégories : les mécanismes de levée de ressources simple (taxe sur les transactions financières, emprunt vert) et les mécanismes de levée de ressources à valeur environnementale incitant à limiter les émissions de gaz à effet de serre ou améliorant l'allocation des efforts de réduction, comme... une taxe car-

bone internationale. Aucune de ces initiatives ne sera, toutefois, à elle seule, à la hauteur des enjeux financiers : les plus prometteuses ne permettent pas, même dans des conditions optimales, de dépasser les 30 milliards de dollars de produit annuel. C'est donc certainement un bouquet de financements innovants qu'il va falloir concevoir, en piochant dans le panier à notre disposition.

Leur degré d'acceptabilité et de faisabilité est néanmoins très variable - la taxe Tobin, affectée au climat, ne fait pas l'unanimité aux Etats-Unis et les mécanismes d'emprunts sont peu soutenus en Europe. Seuls quelques instruments de ce type, comme un mécanisme sur les transports maritimes et aériens internationaux, ont de réelles chances d'être plébiscités dans les négociations en 2010, et pourraient même recueillir un réel soutien politique dès cette année, notamment dans le cadre des travaux lancés par le Groupe de Haut Niveau (4) des Nations Unies sur le financement de la lutte contre le changement climatique.

Les pays développés n'échapperont toutefois probablement pas à une participation financière prenant la forme de versements budgétaires directs. Ce « complément » attendu des seuls pays développés sera essentiel, politiquement, pour assurer les pays en développement et la société civile d'une implication des autorités publiques du Nord. Cette stipulation essentielle de l'Accord de Copenhague ne préjuge toutefois en rien du partage des efforts entre les pays développés. La question est très loin d'être anecdotique : on parle ici de se partager une charge budgétaire de l'ordre probable de plusieurs dizaines de milliards de dollars par an. Compter sur une adéquation entre l'objectif et des contributions entièrement volontaires (comme c'est le cas aujourd'hui lors des reconstitutions de fonds concessionnels des banques de développement ou de fonds fiduciaires traditionnels, comme le Fonds pour l'environnement mondial), comme le souhaiteraient les Etats-Unis au nom du sacrosaint pouvoir d'autorisation budgétaire annuelle du Congrès, paraît aléatoire. Pareil dispositif serait également insuffisant pour les pays en développement, qui recherchent des garanties de financement. *A contrario*, une clé de contribution (idéalement contraignante), fondée sur le niveau de développement des contributeurs et leur niveau d'émissions, pour traduire le principe de « pollueur-payeur » (5), permettrait d'assurer un niveau de financement stable et une charge équitable, mais elle sera plus difficile à faire accepter aux grands pays développés émetteurs, qui (comme les Etats-Unis) n'ont pas ratifié le Protocole de Kyoto ou ne le respectent pas (comme le Japon et le Canada).

A plus long terme, au-delà des financements Nord-Sud figés par l'Accord de Copenhague, l'idée d'une participation de tous les pays à la préservation d'un bien public mondial tel que le climat reste pertinente et envisageable. Certains émergents ont, en effet, déjà mentionné un effort financier pour le climat. Le Mexique ou le Brésil soulignent ainsi la nécessité d'une solidarité financière internationale envers les pays les plus pauvres et les plus vulnérables au changement climatique. La peu justifiable répétition d'une dis-

inction artificielle entre « pays développés » et « pays en développement » de l'Accord de Copenhague pourrait donc tomber plus rapidement que prévu.

Si le fait de lever 100 milliards de dollars est un défi, assurer qu'ils permettront de financer à moindre coût des actions réelles en matière de lutte contre le changement climatique est une gageure. Concrètement, cela revient à engager annuellement (a) plusieurs fois ce que fait aujourd'hui la Banque Mondiale ; (b) dans plus de cent pays ; (c) sur des thématiques variées comme l'agriculture, les transports, l'énergie ou la forêt ; (d) pour des projets allant de quelques millions de dollars (comme la sauvegarde du génome des céréales sahéliennes) à des réductions d'émissions sectorielles dans des pays émergents pour plusieurs milliards de dollars ; (e) en s'appuyant sur la multitude des institutions existantes : agences des Nations Unies, institutions de Bretton Woods, banques multilatérales de développement, agences de développement bilatérales, ONG, fondations, etc. A défaut d'un cadre précis, rigoureux et contrôlé, ces 100 milliards ne serviront donc probablement à rien : il n'est même pas certain que nous parvenions à les dépenser.

Il est donc crucial de rassurer aujourd'hui sur l'intérêt de l'action engagée, tant au Sud qu'au Nord. La transparence des flux financiers et la démonstration de l'impact des actions engagées seront les termes de l'échange. Concrètement, il s'agit de définir des objectifs *via* l'élaboration, par tous les pays, de stratégies de développement à la fois sobres en carbone et liées aux politiques de développement afin d'apporter une réponse cohérente et de long terme aux enjeux de l'atténuation et de l'adaptation. Des transformations radicales des modes de développement doivent ainsi être engagées.

Au-delà, il sera nécessaire de dessiner une architecture institutionnelle - une « tuyauterie » - qui soit fiable et efficace. D'une technicité redoutable, ce sujet est également hautement sensible. L'Accord de Copenhague se contente d'entériner la création d'un fonds centralisé unique, le Fonds vert de Copenhague, devant traiter de tous les enjeux climatiques et destiné à voir transiter « *une partie substantielle des financements* », sans plus de détails... où le diable se nichera, dans les années à venir.

La création du Fonds vert a, au premier chef, tenu, à Copenhague, à l'absence de vision consensuelle sur l'allocation des fonds, qui est un enjeu majeur de pouvoir et de confiance. D'aucuns (les pays en développement) souhaitent ainsi centraliser les décisions sous l'égide des Nations Unies, où ils ont la majorité des voix, d'autres (Etats-Unis, Canada, Australie, Japon) envisagent une centralisation dans le cadre des institutions de Bretton Woods, qu'ils connaissent et maîtrisent mieux, d'autres enfin (l'Union européenne) soutiennent des mécanismes décentralisés, afin d'éviter toute constitution de monopole et de s'assurer de l'acceptabilité et de la légitimité du mécano institutionnel.

Les écueils sont nombreux et les causes potentielles de frustration diverses : absence de résultat, mauvaise utilisation des fonds, manque de confiance dans les institutions en charge, création de trappes à pauvreté. Une

réponse traditionnelle, standardisée, comme la création d'un fonds fiduciaire classique unique, n'a pourtant aucun espoir de réussite. Les difficultés bien connues de ces fonds (notamment en termes d'articulation entre les acteurs et de difficultés pratiques de décaissement) deviendront insurmontables, en changeant à ce point d'échelle.

Une architecture nouvelle est à donc à construire autour des 100 milliards de dollars de l'Accord de Copenhague. Il convient de bâtir sur l'expérience et le savoir-faire de tous les acteurs aujourd'hui engagés, y compris nationaux, par exemple *via* une forme de mise en réseau des bailleurs, qui se verraient allouer des fonds complémentaires pour poursuivre leurs actions.

La crédibilité de l'Accord de Copenhague, et avec elle, de l'action climatique, sont toutefois en vérité mises à l'épreuve dès aujourd'hui. Pour reprendre un vocabulaire financier, un *stress-test* grandeur nature de la réalité des engagements financiers des pays développés a été lancé. Les pays développés se sont, en effet, fixé une cible de financement de l'ordre de 30 milliards de dollars pour la lutte contre le changement climatique dans les pays en développement, sur 2010-2012, dans le cadre de l'Accord. La mise en œuvre de ces financements précoces sera un test des approches en termes de mesure des flux financiers et de leurs résultats : une anticipation des 100 milliards de dollars de 2020.

Notes

* Ingénieur des Ponts, des eaux et des forêts à la Direction générale du Trésor – Ministère de l'Economie, de l'Industrie et de l'Emploi (MINEIE).

** Administrateur civil à la Direction générale du Trésor / MINEIE.

Tous deux étaient membres de la délégation française à Copenhague. Les propos n'engagent que leurs auteurs.

(1) Banque Mondiale, *World Development Report*, 2010.

(2) GIEC, *Rapport de synthèse 2007* – « Synthèse à l'attention des décideurs ».

(3) GIEC - *Report on the analysis of existing and potential investment and financial flows relevant to the development of an effective and appropriate international response to climate change*, août 2007.

(4) Le groupe de haut niveau comprend vingt experts, dont quatre chefs de gouvernement (Royaume-Uni, Ethiopie, Norvège, Guyane), un nombre relativement équilibré de représentants de gouvernements du Nord et du Sud (Australie, Etats-Unis, Japon, Singapour, France, Brésil, Mexique, Afrique du Sud, Inde, Chine, Indonésie), des représentants institutionnels, un expert indépendant (Nicholas Stern) et des représentants du secteur privé (Deutsche Bank, George Soros).

(5) Cette proposition reprend le modèle de la proposition européenne de contribution universelle portée à Copenhague, en modifiant son assiette. Dans cette proposition, tous les pays contribuaient financièrement à la lutte contre le changement climatique, à l'exception des pays les moins avancés, sur le fondement d'une clé comportant deux critères : le niveau d'émission et le niveau de développement.

Annexe

Objectif de réduction	Commission Européenne	McKinsey	Projet Catalyst	CCNUCC	AIE	
					Scénario 550	Scénario 450
Horizon	2020	2020	2020	2030	2030	2030
Réduction des émissions par rapport à 1990	-30 % (hypothèse haute) Inflexion de 15 à 30 %	-35 % Non précisé	-25 % Non précisé	-29,5 % ¹ Non précisé	-23 % ¹ Non précisé	-42 % ¹ Croissance limitée à 20 %
En termes de stabilisation des concentrations	Non précisé	550 ppm	450 ppm	Non précisé	550 ppm	450 ppm
Besoins de financement						
Financement global annuel	€ 152 Mds	€ 530 Mds		€ 322,6 Mds	€ 174 Mds	€ 391 Mds
Répartition par zone du financement total	€ 81 Mds	€ 212 Mds		€ 172,8 Mds	€ 106,1 Mds	€ 215 Mds
Financement provenant de crédits de type MDP pour les pays en développement	€ 71 Mds	€ 318 Mds	€ 75-80 Mds	€ 149,8 Mds	€ 67,9 Mds	€ 176 Mds
Financement public additionnel pour les pays en développement	€ 38 Mds	Non inclus	€ 60 Mds	Non inclus	€ 340 Mds ²	€ 1530 Mds ²
	€33 Mds	Non inclus	€20 Mds	Non inclus	Non inclus	Non inclus

1 : Calculs DG Trésor à partir des données de l'étude.
2 : Financement global provenant des marchés carbone.